

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

DD/06/07

La convivencia de los valores públicos y los valores de la nueva gestión pública: El caso de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú

María Angela Priale Valle



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

DD/06/07

© 2006 Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

DD/06/07

Documento de Discusión

La convivencia de los valores públicos y los valores de la nueva gestión pública: El caso de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú *

Elaborado por María Angela Prialé Valle

Septiembre 2006

Resumen

El presente trabajo busca explorar empíricamente los valores organizacionales que comparten los empleados de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) para aproximarnos a la magnitud e importancia con que los valores públicos tradicionales se manifiestan y han sido interiorizados, a la forma cómo éstos conviven –o no— con los valores impulsados por la NGP y a la percepción de compatibilidad o incompatibilidad entre ambos grupos de valores.

Para ello, tomamos como punto de partida los resultados de un cuestionario de diez preguntas aplicado a veinte empleados de la SBS. En el diseño del cuestionario se usó como referencia el estudio *Work Orientations II* (1997) realizado por el *International Social Survey Program* y el cuestionario propuesto por Hofstede en 1983. Ambos planteamientos se orientan a la medición de la cultura organizacional y puesto que los valores organizacionales son una dimensión de la cultura, nos enfocamos sólo en los elementos del cuestionario relacionados con éstos.

Si bien es cierto, el método empleado no permite realizar ninguna generalización válida para las organizaciones públicas, ni para toda la SBS, consideramos que constituye una fase inicial de exploración y de apertura de interrogantes para estudios posteriores.

Key words: Reforma de la administración pública, nueva gestión pública, valores organizacionales.

E-mail de los autores: mpriale@grupoz.com.pe

*Las opiniones expresadas en los Documentos de Discusión son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente aquellas del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Los Documentos de Discusión difunden los resultados preliminares de las investigaciones de los autores con el propósito de recoger comentarios y generar debate en la comunidad académica.



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

Universidad Complutense de Madrid
Instituto Universitario Ortega y Gasset
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública

**LA CONVIVENCIA DE LOS VALORES PÚBLICOS Y LOS VALORES DE LA NUEVA
GESTIÓN PÚBLICA: EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCA,
SEGUROS Y AFP DEL PERÚ**

María Angela Prialé

Septiembre de 2006

INDICE

Introducción	2
1. La Nueva Gestión Pública (NGP) y sus problemas de aplicación en América Latina: La primera y segunda generación de reformas.....	5
2. La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.....	9
2.1. Reseña	9
2.2. Las funciones y la estructura	11
2.3. El personal	13
3. Cultura organizacional y valores.....	17
3.1. La cultura	17
3.2. Los valores públicos	19
3.3. Los valores de la NGP	23
3.4. La convivencia de los valores públicos y los valores de la NGP	24
4. Conclusiones	27
Bibliografía	29
Anexos	32

INTRODUCCIÓN

Para iniciar este trabajo requeríamos identificar un organismo del sector público peruano que se gestionara siguiendo todos los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) con el objetivo de analizar su escala de valores organizacionales y determinar la presencia, o ausencia de los valores públicos tradicionales y de los valores promovidos por la NGP; si fuera el caso, nos interesaba esclarecer la forma de convivencia de ambos grupos de valores.

No obstante, mientras avanzábamos en el conocimiento del tema notamos que encontrar un sujeto de análisis que cumpliera exactamente la condición señalada era imposible puesto que el enfoque generador de tanto debate en el mundo desarrollado, en nuestro país había sido aplicado, sólo parcialmente y con el afán de resolver problemas opuestos a los que enfrentaban las burocracias Europeas y Norteamericanas cuando pusieron en marcha las reformas de sus Administraciones públicas. Así que, sin cambiar el objetivo, decidimos tomar como unidad de análisis una organización pública, la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP (SBS), que si bien no se dirige siguiendo todos los principios propuestos por la NGP, se gestiona con mayor autonomía y con un enfoque más de “empresa privada” que la mayoría.

Si bien, no todos los resultados de gestión de la SBS pueden entenderse como derivados de la aplicación de herramientas de la NGP creemos pertinente rescatar el término acuñado por Hood “gestión empresarial indiferente” (Hood, 2000) para referirnos a la puesta en marcha parcial de la NGP en esa institución y por lo tanto, examinar los valores organizacionales presentes con ayuda del concepto de NGP reconociendo claro está, la presencia de otras fuerzas que cargan de valores a los empleados y que se aplican simultáneamente.

Invariablemente quién realice una revisión acerca de lo escrito sobre la NGP, concluirá que se trata de un ámbito polémico por decir lo menos, que cuenta con partidarios como por ejemplo Michael Barzelay y detractores como Christopher Pollit que han influido de

forma significativa en el análisis de aquello que modelo o no¹, constituye hasta ahora la única propuesta² que “se vende” como alternativa integral para la solución del problema de legitimidad³ de las Administraciones públicas del mundo desarrollado y del mundo en desarrollo.

En el caso peruano es necesario realizar dos precisiones más antes de seguir avanzando. La primera es la ineludible distinción que debe efectuar cualquier investigador, de dos niveles tanto en la aplicación como en la evaluación empírica de los resultados de la NGP: 1) el nivel macro que afecta al diseño y configuración del sector público como sistema y 2) el nivel micro que afecta a la gestión de las organizaciones públicas concretas (Olias de Lima, 2005:128). Puesto que lo más cercano a la aplicación de la NGP en el Perú, se da desde la perspectiva micro a partir de ejercicios de organización o reorganización de ciertas entidades públicas nos centraremos en el análisis de una sola institución, pues no encontramos suficiente evidencia para afirmar que reformas a nivel macro que hayan influenciado al conjunto de organizaciones que conforman la Administración pública.

La segunda precisión es que al afirmar que en el Perú no se puede apreciar un redireccionamiento del sistema en general hacia el modelo neoempresarial⁴ propuesto por la NGP hacemos referencia a la práctica y no al discurso ya que si bien su

¹ Para aclarar este tema vale la pena revisar el trabajo de Longo y Echevarría citado en la bibliografía.

² Sostenemos que ello es así aunque en los últimos años se viene hablando de la post NGP como un concepto adicional para la reforma del sector público. Para estos autores la NGP fue el concepto de cambio de 1980 a 1995 y la post NGP surgió a partir de mediados de 1990. La post NGP tiene entre sus características las siguientes: 1) la equidad social, la humanización y la democracia como raíz normativa de la reforma del sector público mientras que la elección racional y la eficiencia serían las raíces normativas de la NGP 2) la meta y la estrategia de reforma se centran externamente en los problemas de la sociedad, el mejoramiento de la confianza y la creatividad mientras que la NGP se centra internamente en la reducción de costes, la mejor calidad en el servicio y mejores mediciones y controles 3) el modelo de gobernanza es de comunidad y red mientras que en NGP es de mercado empresa y 4) las políticas públicas y la administración son conjuntas hay autodirección y control mientras que en la NGP se distingue entre políticas públicas y administración, se fortalece el poder administrativo y el control central de la administración (Van Gestel, 2004).

³ No se trata sólo de la pérdida de legitimidad ya que en el caso de América Latina podríamos decir que muchas administraciones públicas no perdieron sino que nunca alcanzaron un nivel aceptable de legitimidad entre sus ciudadanos.

⁴ Carles Ramió señala que las características principales de este modelo son las siguientes: 1) Estado relacional y la sociedad del bienestar más que el Estado intervencionista del bienestar 2) Mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que venden servicios 3) Adopción del lenguaje y conceptos del sector privado 4) Reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes 5) Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con creciente autonomía y 6) Organismos con formas jurídicas alejadas del Derecho Público (Ramió, 2000:4)

aplicación ha encontrado dificultades de toda índole, en su formulación teórica los programas de reforma del Estado han sido diseñados sobre las líneas básicas de la NGP⁵ (aunque nunca fue adoptada como la estrategia oficial del cambio). Nos referimos por lo tanto a una Administración pública con organismos absolutamente disímiles no sólo en procesos sino en estructura, recursos, salarios, capacidad y proyección profesional de los propios servidores públicos y por ello, cualquier generalización que pretenda trasladar las conclusiones de nivel micro al sistema resultaría por decir lo menos, aventurada.

Finalmente, dada la escasez de estudios empíricos sobre la NGP en el Perú, decidimos partir de la revisión de las evaluaciones que se han cometido en Estados Unidos y Europa y no obstante que en esos países, a nivel micro los resultados de las experiencias resultan más alentadores que a nivel macro (Oliás de Lima, 2005:128), hallamos un elemento “polémico” en ambos niveles que a nuestro parecer es relevante para sociedades que como la peruana han atravesado crisis y desmantelamiento de sus instituciones en beneficio de grupos corruptos; se trata de la llamada “transformación de la cultura del sector público”, y dentro de ella lo concerniente a los valores.

Como ya se señaló, buscamos explorar empíricamente los valores organizacionales que comparten los empleados de la SBS para aproximarnos a la magnitud e importancia con que los valores públicos tradicionales se manifiestan y han sido interiorizados, a la forma como éstos conviven – o no - con los valores impulsados por la NGP y, a la percepción de compatibilidad o incompatibilidad entre ambos grupos de valores.

Para ello, tomamos como punto de partida los resultados de un cuestionario (Ver Anexo No 1) de 10 preguntas aplicado a 20 empleados de la SBS, todos ellos trabajadores de una misma unidad, la Superintendencia Adjunta de Administradoras de Fondos de Pensiones que forma parte de la SBS desde 2000 es decir, los encuestados tienen entre uno y cuatro años de trabajo en la institución. Con respecto a su nivel de formación, el 70% ha concluido estudios de Licenciatura, el 10% ha realizado estudios de postgrado y el 20% restante concluyó secundaria o realizó

⁵Impulso a la descentralización, creación y uso de estándares e indicadores de desempeño, desburocratización, jerarquías aplanadas, cambios en la cultura, introducción de mayor competencia, empleo de estilos gerenciales del sector privado, separación del diseño de la política y la ejecución de y mayor austeridad en el uso de los recursos (Notas de clase, Oliás de Lima).

estudios técnicos. En cuanto a la posición que ocupan dentro de la SBS, la muestra incluye a todos los grupos de empleados: contratados, auxiliares, técnicos, profesionales y funcionarios no encontrándose diferencias significativas en las respuestas de cada grupo.

En el diseño del cuestionario se usó como referencia el estudio Work Orientations II (1997) realizado por el International Social Survey Program y el cuestionario propuesto por Hofstede en 1983. Ambos planteamientos se orientan a la medición de la cultura organizacional y puesto que los valores organizacionales son una dimensión de la cultura nos enfocamos sólo en los elementos del cuestionario relacionados con éstos.

Si bien es cierto el método empleado no permite realizar ninguna generalización válida, para todas las organizaciones públicas ni, para toda la SBS consideramos que constituye una fase inicial de exploración y de apertura de interrogantes para estudios posteriores.

1. La Nueva Gestión Pública y sus problemas de aplicación en América Latina: La primera y la segunda generación de reformas

Como ya es bien sabido, durante los años setenta del siglo XX el modelo de Estado montado por los países en desarrollo entró en crisis y la respuesta a la misma incluía dos propuestas básicas: 1) la reducción del Estado para restablecer su equilibrio fiscal y 2) el predominio total del mercado (Documento CLAD, 1998). Sin embargo, después de un tiempo se constató que esa no era la solución y que en lugar de abogar por el desmantelamiento del Estado había que hacerlo por su reconstrucción. Desde entonces la reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial, incluyendo claro está, la agenda latinoamericana.

En nuestro caso, la crisis que impulsa el movimiento reformista es de naturaleza distinta a la que ocurrió en el mundo “desarrollado”, temporalmente ubicada en los años ochenta del siglo XX se caracterizó por el agotamiento del modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, la agudización del problema de deuda externa y una batería adicional de desajustes económicos e inestabilidad política estructural. Ese fue el escenario en el que irrumpe la “primera generación de reformas” que poniendo en marcha una serie de medidas, derivadas del “Consenso de

Washington” y orientadas a la liberalización comercial y el ajuste fiscal pretendían estabilizar la economía a través de la disminución del tamaño del Estado.

Sin embargo, aunque este esfuerzo logró apuntalar los indicadores macroeconómicos, no resolvió los problemas básicos que originaron la crisis y por ello, se propuso, a iniciativa de los propios organismos internacionales, la llamada “segunda generación de reformas” que enfatizaba la ampliación de la capacidad institucional y la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados. Siguiendo esa línea, el Informe del Banco Mundial de 1997 pone a consideración un conjunto de medidas que -centrándonos en el terreno estrictamente administrativo- apelan al fomento de una mayor competencia (por ejemplo, a través de un sistema de contratación basado en los méritos), a la apertura de las “principales instituciones gubernamentales” (a fin de romper el monopolio estatal), a la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana (Banco Mundial, 1997)

De ese modo, la segunda generación de reformas sienta las bases para transformar al Estado apoyándose en ideas provenientes de la gestión privada. Desde entonces, la NGP se ha difundido con carácter rector de las reformas estatales llamadas de “segunda generación” insertada dentro de un proceso que busca la transformación sistémica del Estado. Al respecto, no nos queda sino decir que reconociendo su potencial para fortalecer determinados organismos públicos (en el ámbito micro), creemos que a nivel macro, los grandes problemas específicos de la región limitan la utilidad de las propuestas de la NGP y que en todo caso, habrían de realizarse ciertos ajustes al “modelo” antes de sostener que la solución a dilemas como la consolidación de la democracia, el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad social y la pérdida de legitimidad de las Administraciones públicas, ha llegado con la etiqueta de NGP.

¿Cuáles son esos ajustes requeridos? En un documento preparado por el Consejo Científico del CLAD, se presentan algunas ideas sobre este tema y se propone no desvincular la reforma administrativa de la reforma institucional. Además, añadiríamos que la reforma administrativa debe tener dos pilares, el fortalecimiento de la capacidad directiva y de la capacidad de gestión y es en ese último elemento, la gestión, en el que puede hallarse el aporte más significativo de la NGP.

Entre las observaciones que señala en CLAD figuran:

- La posibilidad de concreción de coaliciones democráticas: perfeccionamiento o creación de nuevas instituciones políticas.
- La resolución del problema de la desigualdad al interior de cada país, a fin de que el Estado no pierda legitimidad social.
- La formulación de reglas generales que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores (un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad).
- La necesidad de un Estado saneado en los planos fiscal y financiero.
- La aplicación continua del monitoreo, estableciendo respecto a la burocracia una nueva **cultura administrativa**.

Otra cuestión emergente es la necesidad de preguntarnos ¿por qué queremos reformar nuestros aparatos gubernamentales y qué objetivos queremos alcanzar dadas nuestras condiciones políticas? Para David Arellano esta es la interrogante fundamental a la que las Administraciones públicas latinoamericanas deben responder antes de implementar a ciegas las ideas de la NGP (Arellano, 2002:13).

Se debería retomar aquí el problema de la calidad ética ya que esa sea quizá la principal razón por la que se deben efectuar las reformas y ¿no es acaso que los valores son el cimiento de la ética de los funcionarios públicos?. Deberíamos entonces construir un sistema vigilado y dirigido por resultados y desempeño, con incentivos para innovar y mejorar la calidad del accionar público pero, a la vez protegido de los vaivenes políticos por medio de sólidos marcos normativos y procedimentales vigilados así como transparencia de la carrera administrativa.

Vemos pues, adelantando algunos resultados, que los “nuevos valores⁶” de la NGP acomodan una herramienta apreciable para la gestión más eficiente de ciertos, más no de todos, los organismos públicos y que son además, parte de una propuesta que busca solucionar una crisis de institucionalidad o de legalidad pero, que de no trabajarse en paralelo en el refuerzo de los otros elementos observados por el CLAD el efecto

⁶ No queda nada clara la novedad de estos valores pues parece tratarse de variaciones en la escala de valores de los empleados públicos más que de la asimilación de nuevos.

positivo de su implementación podría ser temporal o tan aislado que su potencial impacto en la eficiencia del sistema en general se reduciría.

Si particularizamos el caso peruano, cabe preguntarse, acerca de la posibilidad real y la conveniencia de introducir una “cultura gerencial” con valores como la flexibilidad y menor control normativo pues nuestra Administración pública se caracteriza por la supervivencia de un sistema clientelar falto de formalidad y de respeto a las normas, que son justamente, según los especialistas de la OCDE, características que se ubican en los orígenes del mal funcionamiento del sector público. (López, Andrea 2002, citando a Burky y Perry, 1998; Evans, 1992; Shepherd, 1999:8).

Pensamos que aún no es posible que la administración pública de estilo weberiano que instauró un servicio público profesional y meritocrático sea sustituida por la administración pública gerencial propuesta por la NGP, sobretodo porque en el Perú, no se completó la construcción del modelo burocrático weberiano y sería imposible “sustituir” un modelo que nunca se terminó de implementar por otro cuya concepción misma aún se encuentra en cuestionamiento.

Sin embargo, tampoco nos mostramos partidarios de un esquema secuencial que implique alcanzar un modelo burocrático similar al de las naciones desarrolladas para posteriormente pensar en la aplicación de reformas de NGP. Entendemos que dadas las características particulares de la administración pública peruana, no existe un único patrón a seguir en la llamada “modernización de la administración pública” sino un conjunto de principios y herramientas provenientes del modelo burocrático, de la NGP y de otras propuestas, que deben confluir en un modelo propio o mixto de Administración pública que fortalezca la tarea del modelo weberiano de asegurar equidad y justicia y al mismo tiempo responda a los dilemas de eficiencia y eficacia de la administración pública contemporánea.

La prioridad del modelo debería ser el fortalecimiento de una lógica de eficiencia y flexibilización organizacional compatible con la racionalidad pública. ¿Es ello posible, valores como la equidad y justicia pueden coexistir con otros como la eficiencia y la flexibilidad? ¿Es cierto que la implementación de la NGP conlleva la pérdida de valores públicos tradicionales? ¿En la práctica, la importancia que los empleados públicos dan a ambos grupos de valores es la misma? ¿Ambos grupos de valores se perciben como contrapuestos? Adelantándonos una vez más a las conclusiones, los

resultados muestran que en la SBS los valores de equidad y justicia son considerados muy importantes, si bien pierden centralidad en beneficio de otros como la eficiencia. Por lo demás, los empleados encuestados no perciben incompatibilidad entre ambos grupos de valores.

En las secciones siguientes examinaremos con más detalle las conclusiones obtenidas al respecto.

2. La superintendencia de Banca y Seguros y AFP

2.1 Reseña⁷

La Superintendencia de Banca y Seguros y AFP, nació como institución el 23 de mayo de 1931 bajo la denominación de Superintendencia de Bancos. Su finalidad era controlar y supervisar los bancos, empresas que en ese entonces conformaban un sistema financiero pequeño y habituado a la autorregulación.

Durante el régimen militar, iniciado en 1968, la Superintendencia asumió el control de los límites sobre el cobro y pago de intereses. El ámbito de control se amplió a las Empresas Financieras y a las Mutuales de Vivienda. En este período se creó la Banca Asociada formada por empresas que, salvo algunas limitaciones en su manejo, funcionaban bajo un régimen privado permaneciendo bajo el control del Estado, al tener éste una participación mayoritaria en el capital.

En 1972 se volvió a ampliar el ámbito de supervisión de la Superintendencia, incluyéndose las Cajas de Ahorro y Préstamo para Vivienda; y en 1978 las Cooperativas de Ahorro y Crédito y Cooperativas de Seguros. Además, en ese periodo, al crearse el Mercado Único de Cambios, se le encargó a la Superintendencia establecer el tipo de cambio diario para las principales monedas extranjeras de acuerdo con la cotización del mercado.

⁷ Información extraída de la página web: <http://www.sbs.gob.pe>

Un cambio importante es el que se presenta en 1979 año en que la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) adquirió rango constitucional. La Constitución de ese año le otorgó autonomía funcional y administrativa, dictándose en 1981 la primera Ley Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, en la que se consideraba a la SBS como institución pública con personería jurídica de derecho público y con autonomía respecto del Ministerio de Economía y Finanzas. Además, la SBS adquirió la facultad de interpretar administrativamente la normatividad bancaria y de seguros y el personal de la SBS pasó a ser comprendido dentro del régimen laboral de la actividad privada.

En diciembre de 1992, como parte de un plan de reforma y modernización del sistema financiero el gobierno promulgó una nueva Ley Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y simultáneamente creó el Sistema Privado de Pensiones (SPP) -- alternativa a los regímenes de pensiones administrados por el Estado- creando para efectos de control a la Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SAFP) en representación del Estado.

A mediados de 1996, a iniciativa de la SBS se profundizó la reforma financiera iniciada en 1992 incluyéndose la regulación para la administración del riesgo crediticio, así como exigencias en materia de riesgo de mercado, la supervisión consolidada que permite el control tanto a los intermediarios, como a las empresas que forman parte de un mismo conglomerado financiero.

En julio del 2000 en virtud a los cambios operados en el sistema financiero y a la probada capacidad de la SBS se amplía su ámbito de acción (Ley 27328) y su estructura se modifica al incorporar bajo su control y supervisión a las Administradoras de Fondos Privados (AFP). De esta manera, a partir del 25 de julio del 2000, la SBS ha asumido las funciones que desde 1992 venía desempeñando la Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Para tal efecto se creó en la SBS la Superintendencia adjunta de administradoras privadas de fondos de pensiones.

2.2 Las funciones y la estructura

La SBS tiene como misión generar las condiciones que permitan maximizar el valor de los sistemas financiero, de seguros y privado de pensiones, propiciando una mayor confianza y adecuada protección de los intereses del público usuario, a través de la transparencia, veracidad y calidad de la información. Le corresponde defender los intereses del público, cautelando la solidez económica y financiera de las personas naturales y jurídicas sujetas a su control. En tal sentido, la ley encarga a la SBS que vele porque las citadas personas y entidades cumplan las normas legales, reglamentarias y estatutarias que las rigen, ejerciendo sobre ellas el más amplio control de todas sus operaciones y negocios.

Sus funciones principales se encuentran precisadas en la Ley e incluyen las siguientes:

- a) Otorgar, denegar, suspender o cancelar la autorización de funcionamiento de las empresas del sistema financiero.
- b) Adoptar las medidas necesarias para prevenir y/o evitar que cualquiera persona no idónea controle o participe, directa o indirectamente, en la dirección, gestión y operación de la empresa del sistema financiero.
- c) Examinar, controlar o fiscalizar a las empresas del sistema financiero y reglamentar y vigilar el cumplimiento efectivo de las obligaciones de registro y notificación establecidas.
- d) Verificar, mediante exámenes regulares, que las empresas del sistema financiero posean y apliquen los programas de cumplimiento obligatorio.
- e) Brindar a otras autoridades competentes la información obtenida de empresas del sistema financiero.
- f) Dictar instructivas o recomendaciones que ayuden a las empresas del sistema financiero a detectar patrones sospechosos en la conducta de sus clientes. Esas pautas se desarrollan tomando en cuenta técnicas modernas y seguras de manejo de activos, y sirven como elemento educativo para el personal de las empresas del sistema financiero.
- g) Cooperar con otras autoridades competentes y aportarles asistencia técnica, en el marco de investigaciones y procesos referentes a los delitos de tráfico ilícito de drogas o delitos conexos.

Como puede observarse existe un alto componente técnico y especializado en las actividades y ello deviene en la necesidad de una estructura y personal especiales. Estructuralmente, la SBS está dividida en Superintendencias adjuntas, cada una de ellas funciona con autonomía en un área especializada así tenemos: Superintendencia adjunta de banca, Superintendencia adjunta de seguros, Superintendencia adjunta de riesgos y Superintendencia adjunta de administradoras privadas de fondos de pensiones. Además, son varias las unidades de apoyo que operan en categoría de Gerencias, entre ellas tenemos a la Gerencia de tecnología de la información, la Gerencia de estudios económicos, la Gerencia de auditoría interna y la Gerencia de planeamiento y calidad.

La SBS funciona como un organismo autónomo que debe acatar lo regulado por el Congreso de la República en materia financiera. Sin embargo, todos los proyectos de Ley presentados en este campo pasan por el Ministerio de Economía y Finanzas quién a su vez consulta a la SBS. En más de una ocasión esta última ha tenido la iniciativa en el planteamiento de reformas a la normatividad existente.

Adicionalmente, cabe resaltar que la SBS no utiliza fondos del Tesoro Público y maneja su presupuesto con autonomía, los recursos los obtiene de las contribuciones de las empresas supervisadas. No obstante, a pesar de no estar sujeta a la ley de Gestión Presupuestal, la Contraloría General de la República controla la ejecución presupuestal de la SBS.

En síntesis, se trata de un organismo que goza de un alto nivel de especialización, de autonomía operacional, de suficiencia de poderes y, que cuenta con recursos financieros propios.

La autonomía se transfiere a sus empleados y si bien los Textos Únicos de procedimientos administrativos (TUPA) ofrecen un marco rígido que debe ser cumplido, se incentiva la innovación y la receptividad a las nuevas ideas. Como muestra vale precisar que trece de los veinte empleados encuestados consideran la iniciativa y capacidad de innovación entre la primera y tercera característica más valorada por sus jefes y poco menos de la mitad de los empleados encuestados (8) la considera la segunda particularidad más valorada. Además, se puede notar que para los empleados de la SBS la autonomía en la toma de decisiones es un principio valioso (12 de los 20 encuestados la consideran muy importante).

Finalmente, otra práctica vinculada a la NGP que se emplea en la SBS es la definición de indicadores de desempeño, actividad que se realiza con periodicidad anual. En ese sentido 11 de los 20 empleados encuestados manifestó que el cumplimiento de las metas es muy importante y 9 que es importante. Se deja en evidencia por tanto la clara orientación de este grupo hacia los objetivos definidos en los indicadores de desempeño.

2.3 El personal

El personal de la Superintendencia se encuentra comprendido en el régimen laboral de la actividad privada, por lo que sus derechos laborales y obligaciones se rigen exclusivamente por la referida legislación y por el Reglamento Interno de Trabajo que aprueba el Superintendente.

En lo referente a los procesos de selección y ascensos de personal se observan algunas características de un estilo de gestión que combina prácticas tradicionalmente burocráticas y de NGP. Hasta el momento, este sistema parece ser adecuado en su objetivo de atraer y retener a personal altamente calificado. Formalmente se manifiesta preocupación por proteger a la institución del clientelismo y por desarrollar un sistema de acceso, promoción y compensación basado en el mérito y capacidad de las personas, y no en las lealtades políticas ni en la antigüedad.

Con respecto a las promociones, aunque explícitamente se apuesta por un sistema basado en el mérito, las opiniones de los empleados encuestados resultan un tanto controversiales, ya que si bien la mayoría (55%) considera que los ascensos se llevan a cabo por mérito y no por antigüedad y sólo un 10% que cree que prima el tiempo de servicio, el 35% de los encuestados no tiene una opinión clara establecida,⁸ no es que desconozca las prácticas o políticas al respecto, sino que aparentemente el sistema no es completamente transparente o no ofrece señales claras.

⁸ La pregunta formulada fue la siguiente: ¿En qué medida está usted de acuerdo con la afirmación? -En esta institución sólo se asciende por mérito no por antigüedad. Se dieron seis alternativas: 1) completamente de acuerdo, 2) de acuerdo, 3) ni de acuerdo ni en desacuerdo, 4) en desacuerdo, 5) completamente en desacuerdo y 6) no sabe. El 35% de los encuestados optó por la tercera alternativa pero, aparentemente no fue por desconocimiento del sistema ya que fue presentada la alternativa **no sabe** que no fue seleccionada por ninguno de los encuestados.

En cuanto al acceso a un puesto de trabajo y la politización de este proceso, cabe resaltar que sólo el nombramiento del Superintendente depende del Poder Ejecutivo y requiere la ratificación del Congreso de la República. El Superintendente ejerce el cargo por el período constitucional del gobierno que lo designa, pudiendo ser nombrado para uno o más periodos sucesivos. Su perfil así como los impedimentos para asumir el cargo se definen por Ley. En relación directa con la gestión del personal de la SBS, el Superintendente tiene autonomía y autoridad para nombrar a los funcionarios de mayor jerarquía, delegar funciones, nombrar, contratar, suspender, remover o cesar al personal y fijar remuneraciones.

De otro lado, el acceso para un joven profesional se da a través de su participación en el “Programa internacional de especialización en finanzas y administración de riesgos” por el que, en convenio con universidades peruanas de prestigio se capacita a jóvenes licenciados universitarios, pertenecientes al tercio superior de sus promociones en diversos campos del área financiera. Los jóvenes que aprueban el curso se consideran habilitados, según la disponibilidad de plazas y el puesto obtenido en la escala de mérito del curso, para trabajar en la SBS. Para acceder al Programa los interesados participan en un proceso de selección bastante exhaustivo.

Finalmente, en el caso de puestos técnicos, de auxiliares o becarios, el sistema de selección es similar al de las empresas privadas es decir, se realizan convocatorias, se reciben los currículos y se entrevistan y evalúan candidatos, contratándose a quienes superen el proceso.

Podemos concluir entonces que aunque con limitaciones, el sistema de contratación de la SBS, producto de la combinación de prácticas del sector privado y del enfoque burocrático tradicional (concursos para acceder a puestos profesionales) contrasta claramente con lo observado en otros organismos públicos nacionales que adoptan un patrón clientelar no transparente y dominado por la inestabilidad. Si bien es cierto el sistema de la SBS, es susceptible a mejoras, el clientelismo en la contratación tiene mecanismos de control que facilitan sobre todo al nivel medio, contar con un cuerpo de profesionales “burócratas” con estabilidad dentro de la institución.

Otro de los temas vinculados con el abordaje gerencial es la preocupación por la capacitación. Para la SBS es muy importante la capacitación de su personal así, el 90% de los empleados piensa que la institución espera que ellos se preocupen constantemente por su propia actualización profesional. Aunque ello es señal de

interés por mantener profesionales competentes se requeriría un análisis más detallado a fin de averiguar 1) los objetivos de la inversión en capacitación, y hasta qué punto responden a una identificación de necesidades prioritarias (¿se trata de una decisión estratégica o responde más bien a una agregación de actividades de carácter inercial?), 2) en qué medida los contenidos de la formación responden a una agenda de modernización de la gestión pública, 3) a quiénes se dirige la capacitación y si ésta se ofrece preferentemente a los empleados cuyo desarrollo resulta prioritario para la institución y 4) cuáles son los resultados de la capacitación, medidos en relación con los objetivos perseguidos y el impacto logrado.

Un último elemento relacionado con el “abordaje gerencial” son las compensaciones y la introducción de incentivos económicos aunque, no son, en si mismos, una garantía de mejora en la motivación y productividad de los empleados, las remuneraciones se encuentran en un nivel competitivo con el de las empresas privadas más importantes y solventes del país (Ver anexo No.2).

Pero, si no son las compensaciones económicas ¿qué motiva a los empleados de la SBS? y ¿cuál es el papel del trabajo en su vida? En la siguiente tabla se puede apreciar la importancia que dan a determinados elementos vinculados con su trabajo.

Tabla No. 1 Pregunta: ¿Cuán importante es para usted?

	Muy importante	Importante	Ni importante ni poco importante	No importante	Nada importante	No sabe
La seguridad en el empleo	10	8	2	0	0	0
Un buen sueldo	9	9	2	0	0	0
La oportunidad de ascender profesionalmente	11	9	0	0	0	0
Un trabajo que le permita ayudar a otros	9	10	1	0	0	0
Un trabajo que sea útil a la sociedad	9	11	0	0	0	0

Fuente: Cuestionario aplicado a 20 empleados de la SBS,

Lo que se puede decir al respecto es que todos los elementos sugeridos fueron considerados importantes o a lo sumo indiferentes. Dos características que obtuvieron consenso al ser señaladas como muy importantes o importantes por los 20 empleados encuestados, fueron 1) la posibilidad de ascender y 2) el realizar un trabajo que sea útil a la sociedad. Es interesante notar que la seguridad en el empleo (18 de los encuestados la evaluaron como muy importante o importante) fue valorada por encima

de un buen sueldo, ello se deba quizá a lo inestable del mercado laboral peruano en general.

La pregunta referida al papel que ocupa el trabajo en la vida de los empleados muestra que para el 100% de los encuestados el trabajo es sólo una forma de ganar dinero aunque el 60% señala que trabajaría aunque no lo necesitara. Sin embargo, el 95% señala que trabajar en aquello para lo que tienes vocación es lo más importante y un 55% indica que si la carrera profesional lo exige la familia debería hacer sacrificios.

También exploramos las razones que motivan a los empleados de la SBS a mantenerse en su trabajo actual. Se les pidió escoger y priorizar de entre siete características las cuatro más importantes. Las mencionadas con mayor frecuencia como las cuatro más importantes son: la vocación de servicio (14 respuestas), la oportunidad de desarrollar una línea de carrera (12 respuestas), el efectuar un trabajo interesante (12 respuestas) y percibir un sueldo promedio mayor que el de mercado (12 respuestas). Al examinar la jerarquización casi no se aprecian diferencias entre las tres primeras características pero, lo curioso es notar que ningún empleado clasificó al sueldo en primer lugar.

Entonces, se observa que las políticas que tienden a premiar económicamente son importantes para atraer y retener al personal calificado pero, al cubrir esta demanda, pierden su peso como factor motivacional y cobran relevancia otras entre ellas la oportunidad de desarrollar un trabajo en beneficio de la sociedad. Esa fuente de motivación, más de largo aliento que la económica, debe considerarse sin lugar a dudas en la gestión de personal de los organismos públicos puesto que ello genera que, por lo menos en la SBS, valores como la equidad y la justicia social tengan un buen terreno para florecer.

Para concluir esta sección llamaremos la atención sobre un último elemento, la poca identificación de los empleados de la SBS con el sector público en general. Al pedírseles que señalaran su nivel de acuerdo con la afirmación: "Cuando alguien se refiere a los empleados públicos me siento aludido" el 40% manifestó estar en desacuerdo o completamente en desacuerdo, el 25% señaló no estar de acuerdo ni en desacuerdo y sólo un 35% manifestó estar de acuerdo o completamente de acuerdo con la afirmación. Ello puede deberse a que, como se mencionó anteriormente, la gestión de personal en la SBS es bastante diferente a la que se realiza en otros organismos públicos, sobre todo en lo concerniente al reclutamiento y selección, las

promociones y, las compensaciones del personal. Sin embargo, creemos necesario trabajar en la integración de un sentir público en los trabajadores de la institución para lograr mayores sinergias con el sistema.

3. Cultura organizacional y valores

3.1 La cultura

El término de cultura organizacional se ha convertido en una moda entre administradores, consultores y académicos con diferente énfasis. Para muchos, la cultura organizacional ha ganado un estatus dentro de la teoría organizacional similar a estructura, estrategia y control (Hofstede, Neuijen y otros 1990). Fue en los años ochenta del siglo XX cuando el concepto de cultura fue ampliamente adoptado por los investigadores a pesar de que ya en los setentas se habían realizado algunos estudios como el de Clark en 1972 o Turner en 1973 (Hatch, 1993).

A pesar de las numerosas investigaciones al respecto, no existe una única definición de cultura organizacional aunque se pueden encontrar, tal como señala Hofstede, algunas características de la misma en la que todos los autores coinciden: 1) holística, 2) históricamente determinada, 3) relacionada con conceptos antropológicos, 4) construcción social 5) blanda “soft” y 6) difícil de cambiar. En ese sentido y considerando todos los aspectos de la cultura organizacional mencionados, Schein ha sido especialmente influyente (Hatch, 1993) al articular un marco conceptual para analizar e intervenir en la cultura de las organizaciones.

Según Schein la cultura es “el camino de supuestos básicos que un grupo específico ha inventado, descubierto o desarrollado a través de un proceso de aprendizaje producto del enfrentamiento con sus problemas de adaptación externa e integración interna. Estos supuestos han funcionado lo suficientemente bien como para considerarse válidos y para ser enseñados a sus nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar y sentir con relación a esos problemas”. (Schein’ s 1985:9)

Según Schein, la cultura existe simultáneamente en tres niveles: El más superficial es el llamado “artefactos” conformado por lo visible y tangible, reflejo activo de los valores y los supuestos. Un segundo nivel lo conforman los valores, definidos como principios

sociales, filosofías y estándares con valor intrínseco y finalmente en el nivel base se encuentran los supuestos (assumptions) que representan aquello dado por sentado sobre la realidad y la naturaleza humana.

Aunque Schein, reclama que los supuestos son la base para comprender y cambiar la cultura, son difíciles de medir y observar empíricamente. Por ello, muchos autores se han centrado en observar las manifestaciones de la cultura a través del análisis de cuatro categorías: símbolos, héroes, rituales y valores. Los valores, el elemento de nuestro interés, son para algunos el componente central, a ser observado en las manifestaciones de la cultura (Peters and Waterman 1985 citado en Hofstede), y se refieren a los sentimientos de lo bueno o malo, racional o irracional, correcto o incorrecto que se ponen de manifiesto en el comportamiento de las personas de manera inconsciente. Diremos entonces que los cambios en la cultura organizacional, componente recurrente en los planes de modernización del Estado, requerirán de intervenciones en el ámbito de los valores.

Pero, ¿cuál es la cultura organizacional de la Administración pública? C. Ramió señala que se debería presentar a la Administración pública como organización multicultural ya que al tratarse de un enorme conjunto de organizaciones que desarrollan competencias muy diversas agrupa varias culturas organizativas que conviven.

Siguiendo a Handy, habría que distinguir cuatro grandes modelos de cultura organizativa (Mas, Ramió, 1997 citado en Ramió, 2004) cada una de ellas con un conjunto particular de valores:

- a) Cultura organizativa modelo “Zeus”: Asociada a valores familiares articulados entorno al líder de la familia.
- b) Cultura organizativa modelo “Apolo”: Hace referencia a una cultura organizativa con unos valores e ideología de carácter burocrático.
- c) Cultura organizativa modelo “Dionisio”: Cultura muy variable que está asociada a los mitos, valores e ideología particulares (profesionales y personales) de los miembros de la organización.

d) Cultura organizativa modelo “Atenea”: Es un modelo de cultura organizativa con unos valores e ideología vinculada a los procesos tecnológicos y que modifican sus contenidos en función de los cambios en el entorno.

En el Perú podemos encontrar organizaciones públicas que servirían para ejemplificar cada una de las culturas organizativas descritas. En el caso de la SBS podemos decir que se ubica entre la cultura Dionisio y la Apolo debido a que se trata de una organización que agrupa mayoritariamente roles profesionales muy acentuados y que a su vez contiene un grupo de valores e ideología burocráticas.

Entendemos que no existen valores infalibles para afrontar los cambios del entorno y que la riqueza cultural dentro de un mismo organismo puede inclusive generar sinergia positiva en el manejo de la complejidad. La pluralidad de valores por tanto, puede favorecer un desempeño eficiente. Creemos que en la gestión pública no existen valores buenos o malos en sí mismos sino que son las combinaciones (inadecuadas o que no reconocen el carácter de servicio al ciudadano de las organizaciones públicas) el origen de la pérdida de legitimidad.

Entonces, la siguiente pregunta a la que habría que responder es ¿qué tipo de valores tienen los empleados de la SBS?

3.2 Los valores públicos

En América Latina en general y en el Perú en particular, cuando hablamos de valores y administración pública en el ámbito de las organizaciones, inevitablemente salen a la luz temas como la designación de funcionarios por razones de proximidad personal más que por capacidad profesional, y el nacimiento de nuevas redes a favor de beneficios privados al interior de estos organismos públicos. Sin duda alguna problemas de corrupción como los presentados durante el gobierno del ex Presidente Alberto Fujimori descubrieron la escasa interiorización de los valores públicos por los funcionarios.

De otro lado, habitualmente en el estudio de la administración pública se prestaba mucha atención a los “valores públicos” (Hood, 1991; Pollit y Bouckaert, 2000, citados

en Van Gestel, 2004) siendo los centrales en el enfoque tradicional del modelo burocrático la democracia, la equidad social y la humanización. Pero, ¿los valores públicos burocráticos realmente se asentaron en la Administración pública peruana?

Las respuestas de los empleados de la SBS en ese sentido son reveladoras, recordemos que se trata de una organización cuyo origen se remonta a principios del siglo XX y por lo tanto posee una cultura organizacional madura con tiempo suficiente para el asentamiento de los valores públicos y que dado su carácter altamente técnico se ve en necesidad de efectuar innovaciones constantes en la gestión.

Una de las características del modelo burocrático es la formalización. Se pidió a los encuestados que ordenaran jerárquicamente del 1 al 7 las características que sus jefes valoraban más. Las características más mencionadas en los tres primeros puestos de la jerarquía son: la eficiencia; la iniciativa y capacidad de innovación y; el cumplimiento de los procedimientos y las normas, tal como se presenta en la tabla siguiente.

Tabla No. 2: Características más valoradas por los jefes

	Tres primeros lugares (número de menciones)	Cuarto a sétimo lugar (número de menciones)	Total
Eficiencia	16	4	20
Sentido de equidad y justicia	6	14	20
Cumplimiento de procedimientos y normas	11	9	20
Flexibilidad	4	16	20
Iniciativa y capacidad de innovación	13	7	20
Esfuerzo puesto en cada tarea	3	17	20
Manejo confidencial de la información	7	13	20

Fuente: Cuestionario aplicado a 20 empleados de la SBS

Si bien, el cumplimiento de las normas y por lo tanto la formalización no es lo más valorado, su peso es importante. En todo caso el sentido de la equidad y justicia, un valor público tradicional se ubica mejor en la escala que la flexibilidad (valor identificado mayormente con la NGP) pero en una posición menos relevante que la eficiencia o la iniciativa y capacidad de innovación (valor también vinculado a la NGP). Además, al observar los datos desglosados se aprecia que el primer lugar de la jerarquía lo ocupa la eficiencia (60% de las respuestas), luego el cumplimiento de los

procedimientos y las normas (15% de las respuestas) y en tercer lugar se encuentran empatadas “equidad y justicia” con “iniciativa y capacidad de innovación” (10% de las respuestas cada una).

Otros rasgos característicos de la cultura y valores burocráticos son el cumplimiento de la ley, el fiel seguimiento de los procesos y, la necesidad de la jerarquía. Al respecto, el 85% de los empleados encuestados piensa que la SBS espera de ellos un cumplimiento estricto de la ley. Además, 18 de los 20 empleados creen que las jerarquías son necesarias. Cuando se les preguntó si ellos creían que para la SBS eran más importantes los resultados que los procesos el 90% estuvo de acuerdo o completamente de acuerdo con dicha afirmación, mostrando la clara orientación de la institución hacia los resultados. Asimismo, a pesar de la percepción del respeto a la jerarquía o el cumplimiento de los procesos establecidos como necesarios, el 75% de los empleados piensa que la institución está de acuerdo con que la autoridad pueda ser cuestionada. Este hecho no hace sino resaltar el sentimiento de libertad profesional que los empleados de la SBS parecen experimentar en su trabajo (evidentemente lo ideal sería comprobar esta deducción derivada de la aplicación de un cuestionario con entrevistas personales).

La situación descrita grafica la presencia de rasgos burocráticos en los valores y la cultura de la SBS (pero no exclusivamente) y revela que en sí mismos no son negativos y no afectan ni se contraponen a valores como la eficacia y la eficiencia en la gestión. Habrá que distinguir entonces entre una cultura burocrática necesaria para el funcionamiento adecuado de organismos de control como la SBS de una cultura burocrática “perversa” asociada al papeleo indiscriminado, a un hipercontrol formal, o a la utilización de las reglas como mecanismos de blindaje corporativo, que es nociva para las organizaciones públicas (Ramió, 2004). Consideramos importante señalar además que la NGP no inventó la eficiencia pues este valor estaba ya integrado a los valores de la administración pública con anterioridad (Van Gestel, 2004).

Continuando con el análisis de la presencia de los valores públicos en la SBS, queremos tomar como referencia algunos de los que el Instituto de Estudios Fiscales, considera habría que potenciar al máximo así tenemos (Instituto de Estudios Fiscales, 1997):

a) La lealtad institucional: Con respecto a este valor, el 100% de los encuestados opina que la lealtad con la institución es imprescindible. El 60% de los encuestados está

completamente de acuerdo en afirmar que trabajar en la SBS es un orgullo, mientras que el 30% está de acuerdo con dicha afirmación. Esto no sorprende si lo relacionamos con la percepción que los empleados tienen de su institución pues la mayoría considera que: la SBS realiza un gran aporte a la sociedad (10 empleados están completamente de acuerdo con esta afirmación y 7 están de acuerdo con la misma), que la sociedad reconoce a la SBS y que la sociedad los reconoce a ellos profesionalmente.

b) La integridad, objetividad e independencia: Expresada particularmente en la Ley que regula el funcionamiento de la SBS. Hasta la fecha esta es una de las organizaciones públicas peruanas que ha mantenido un perfil de objetividad e independencia frente a las presiones políticas (aunque el 2000 hubo de enfrentar un cuestionamiento por su acción en el escándalo Montesinos-Fujimori).

c) La confidencialidad: En el caso de los empleados encuestados, la valoración de esta característica no se encuentra claramente determinada así, el 50% de los empleados la ubica entre el quinto y sétimo lugar, el 35% entre el primero y tercero mientras que el 10% restante la ubica en el cuarto lugar de la jerarquía de atributos más valorados por los jefes. Si bien es cierto en general se valora la confidencialidad, cuando se pide a los empleados construir una escala y priorizar, este atributo pierde peso.

d) El respeto a las personas: Dos respuestas se vinculan con esta característica. La primera se refiere al ciudadano. Al preguntarse por su grado de acuerdo con la siguiente afirmación “el ciudadano es mi cliente por lo tanto siempre tiene la razón” el 40% los encuestados respondió que no necesariamente, el 30% desaprobó esta afirmación y el 30% restante coincidió con dicha afirmación, nuevamente concluimos que al respecto no existe consenso y ello puede deberse a que prima la voluntad de estudiar individualmente cada caso. La segunda respuesta se refiere a la forma como perciben las relaciones con sus compañeros de trabajo así el 90% de los encuestados afirma que son más en equipo que individuales y el 80% que son más de cooperación que de competencia.

3.3 Los valores de la NGP

La visión inicial del NGP se asienta en tres valores básicos: economía, eficacia y eficiencia pero reconceptualizaciones como la formulada por la OCDE en 1995 cuestionan la versión restringida de la NGP desplazando los programas de modernización hacia un espectro más amplio de valores en el que cobran sentido la adaptabilidad, la innovación, la representación y la participación (López, 2002)

Al respecto, puede señalarse que la eficacia no es sólo la característica que los empleados de la SBS consideran que sus jefes valoran más sino que cuando se hizo la pregunta en términos de “principios seguidos por ellos en la ejecución del trabajo”, el 100% de los encuestados consideraron muy importante o importante la eficacia, descrita como cumplimiento de metas y objetivos. Esto unido a que la generación de costos operativos mínimos también fue considerada un principio importante o muy importante por el 75% de los encuestados nos da una idea de la alta orientación hacia la eficiencia y eficacia que tienen los empleados de la SBS.

Con todo, la adaptabilidad y la innovación así como el trabajo en equipo son valores importantes para el grupo de empleados encuestado. Por ejemplo, tal como se señalara anteriormente, sobre la innovación se puede decir que los empleados consideran que es una característica valorada por sus jefes (13 de los 20 encuestados la consideran entre las 3 características más valoradas por los jefes) hecho que los alienta a presentar propuestas de cambio o mejora. En cuanto a la participación el 75% considera que las decisiones grupales son mejores que las individuales.

Otro rasgo que busca promoverse en la NGP es el “espíritu práctico y la tendencia a la acción” para 14 de los 20 empleados este es un principio muy importante o importante en la ejecución de su trabajo. Sin embargo, hay que observar que su nivel de importancia no es superior al que le otorgan al principio de “cumplimiento estricto de los procesos” que para 18 de los 20 encuestados es muy importante o importante.

Un aspecto adicional que quisiéramos tratar en esta sección se refiere a la percepción de la eficiencia de la institución y del sector público. Es curioso observar que para más de la mitad de los empleados encuestados la eficiencia de otras entidades públicas no afecta su propia eficiencia, ello nos conduce a pensar que en general los empleados perciben su actuación como excepcional y en cierta medida aislada del resto del sistema. Si bien esto protege internamente a la SBS activa una alarma sobre el funcionamiento del sector público como sistema dinámico e interrelacionado. No

obstante, es curioso que cuando se les pregunta por la influencia del entorno político en el funcionamiento de la institución el 40% de los empleados encuestados piensa éste sí influye, sólo el 10% que no y, el 50% considera que lo hace en ocasiones.

Finalmente, una de las críticas que se hace a la NGP es que plantea la solución de problemas de la administración pública con herramientas de la gestión privada que no siempre son las más adecuadas al respecto, las opiniones de los empleados están divididas pues si bien el 35% considera que los problemas de gestión de los organismos públicos pueden ser resueltos con herramientas del sector privado, el 30% afirma estar en desacuerdo con esta posición y el 30% restante considera que en ocasiones los problemas de la gestión pública pueden resolverse usando herramientas de la gestión privada. En todo caso, la mayoría de empleados (60%) intuye que gestión privada y pública no son lo mismo.

3.4 La convivencia de los valores públicos y los valores de la NGP

Una vez presentados los valores toca tratar el tema de la convivencia de los considerados públicos y de aquellos en los que la NGP pone especial atención. Aparentemente, la convivencia es posible y se presenta en la práctica aunque como veremos la priorización de unos valores sobre otros es la real fuente de debate.

Frecuentemente se menciona que la transformación de la cultura administrativa que plantea la NGP implica una subordinación de la legalidad a la eficiencia mientras que tradicionalmente se ha visto subordinada la eficiencia a la legalidad. Además, algunos autores argumentan que la NGP se centra demasiado en la eficiencia y en las reformas basadas en el mercado y temen la amenaza de pérdida de principios democráticos o de equidad como guía de la administración pública (Box y col., 2001 citado en Van Gestel, 2004). Finalmente, se dice que los valores y la ética pública están en franca desventaja frente a los valores gerencialistas de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación (Ramió, 2004).

Cuando se preguntó sobre este tema a los trabajadores de la SBS se obtuvieron las siguientes respuestas:

- En referencia al “sacrificio” de la equidad por la eficiencia o de la eficiencia por la equidad resulta que consideran un principio más importante “sacrificar” eficiencia por la equidad que lo inverso. Sin embargo, la ventaja de la equidad por sólo 5 respuestas y la cantidad de empleados que no tienen una opinión clara al respecto (consideran a ambos principios “ni importantes ni poco importantes”) señala la necesidad de asumir una postura organizacional clara a favor de uno u otro valor (a nuestro entender la equidad debería ser priorizada).
- En referencia a la subordinación de la legalidad a la eficiencia, los resultados muestran que los encuestados consideran que la legalidad no tiene por qué estar subordinada a la eficiencia pero, tampoco se podría deducir por ello que estén de acuerdo con el principio de que la eficiencia esté subordinado a la legalidad.

Otra de las puntualizaciones que realiza Ramió es que cuando en las organizaciones públicas con una cultura organizacional poco consolidada se implantan culturas con valores empresariales prevalece la cultura de carácter empresarial barriéndose todos los valores poco articulados (positivos y negativos) que existían previamente. Por lo tanto se está frente ante una empresa ordinaria con alta eficiencia y eficacia (pero también con baja eficiencia y eficacia como muchas empresas) que va perdiendo de vista valores como la equidad, la igualdad y la ciudadanía.

Según los resultados obtenidos parece ser que en la SBS los valores públicos han llegado a un nivel alto de interiorización y esto, que dejamos a nivel de hipótesis quizá tenga que ver con la consolidación de una cultura burocrática en la que conviven valores públicos y valores empresariales.

Para finalizar, con relación a la posibilidad de que las técnicas de gestión propuestas por la NGP favorezcan en algunos casos la violación de la barrera que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad o el abuso de poder, lo que encontramos en la SBS fue que los empleados encuestados consideran importante y justo un trato diferenciado para cada caso (14 respuestas) pero a la vez consideran como muy importante y justo que existan estándares de evaluación similares aplicados en todos los casos (18 respuestas). Es decir, flexibilidad dentro de un marco general aplicable sin excepciones que minimice el riesgo de arbitrariedad.

En conclusión, creemos que en el caso de la SBS lo que ha sucedido es que la entrada de valores de carácter neoempresarial chocó con una sólida cultura profesional con contenidos ideológicos muy fuertes y que agrupa valores públicos bastante asentados. El resultado de este choque es una cultura organizativa híbrida que combina valores públicos con valores de carácter empresarial en la que, parece, prevalecen ligeramente los valores neoempresariales. En la práctica esta “convivencia” genera un efecto positivo en la gestión pues importan la economía y la eficiencia, las técnicas y los instrumentos, se tiene presente la limitación de los recursos pero; a la vez esta dimensión se vincula a una cultura y unos valores superiores de carácter público.

4. Conclusiones

- Puede apreciarse que la NGP tiene potencial para transformar la gestión de algunas organizaciones públicas. Sin embargo, no puede dejarse de lado el debate impuesto entorno a los valores tradicionales del sector público y su progresivo deterioro. De hecho, el análisis que realizamos muestra que es posible la convivencia, por lo menos así lo revelan los resultados de la encuesta aplicada, de valores fundamentales como la equidad, la justicia, la imparcialidad y el derecho de un procedimiento justo, con valores como la economía, la eficacia y la eficiencia.
- Algunas de las características de la SBS que creemos han sido relevantes para la implementación de herramientas de gestión conservando valores públicos son los siguientes: 1) carácter altamente técnico y especializado de esta institución y la naturaleza de las funciones de la SBS, 2) tradición de formalidad, 3) preocupación por atraer personal altamente capacitado y con vocación de servicio, 4) desarrollo de un sistema de incorporación y promoción más transparente que en la mayoría de organismos públicos, 5) madurez institucional en una cultura de servicio público y 6) el tipo de gestión no ha sido impuesto desde fuera sino que se ha dado como consecuencia de la propia dinámica y necesidades organizacionales.
- Sin embargo, a pesar de lo expuesto es necesario reconocer la mayor fragilidad de los valores públicos frente a los derivados de la NGP. Si bien la presencia de un

componente importante de valores públicos y de vocación de servicio entre los empleados de la SBS es evidente, de no trabajarse formalmente y desde los niveles superiores en su refuerzo podrían deteriorarse. Por tanto, la estrategia básica sería mantener un esfuerzo continuo en formación y socialización en valores de carácter público y una vez logrado ello, contextualizar dentro de este enfoque valores como la eficiencia y eficacia y por supuesto la flexibilidad.

- Debe prestarse más atención, a la generación de sinergias en la Administración pública en general, para ello es necesario trabajar en la visión de sistema, de lo contrario seguiríamos en un enfoque de “islas de gestión eficiente” que perciben sus actividades” como desvinculadas de las de otras organizaciones del sector público.
- De lo expuesto valdría concluir que es posible revertir la tendencia hacia la crisis del sector público aunque hay que reconocer que va a ser una tarea complicada. Al respecto, ya se menciona una tercera generación de reformas administrativas, la reforma del comportamiento de las personas, quizá sea esta la realmente más urgente.
- Por último habría que señalar que los valores y técnicas empresariales tienen límites. La única solución posible de los dilemas creados por valores que no son totalmente coincidentes pero tampoco contradictorios, es su convivencia. No vale por tanto la aplicación dogmática de la gerencia, y tampoco vale la visión de los valores públicos y los de la NGP como dicotómicos.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL 1997 El Estado en un Mundo en Transformación, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Banco Mundial, Washington D.C.

CLAD 1998 Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento del CLAD

Hofstede, Geert 1983 "National Cultures in four dimensions". *International Studies of Management and Organization* No. 13, págs. 46-74

Hatch, Mary Jo 1993, "The Dynamics of Organizational Culture", *The Academy of Management Review*, Vol. 18 No. 4, págs. 657-693 <http://links.jstor.org/sici?sici=0363-7425%28199310%2918%3A4%3C657%3ATDOOC%3E2.0.CO%3B2-E>

Hofstede Geert, Neuijen Bram, Daval Ohayv Denise y Sanders Geert 1990, "Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study across Twenty Cases", *Administrative Science Quarterly*, 35 págs. 286-316
<http://links.jstor.org/sici?sici=0001-8392%28199005%2935%3A2%3C286%3AMOCAQA%3E2.0.CO%3B2-8>

Hood, C 2000, "Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains", *International Public Management Journal*, No. 3, págs. 1-22.

Eglé, Iturbe 2002, "Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel: experiencias comparadas de países de la región", Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/sds/scs>

Izquierdo, A. 1997, "Ética y administración" en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza.

Instituto de Estudios Fiscales 1997, "Valores de Responsabilidad Pública", Módulo de formación para el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

Joaquín, Edmundo y Losada, Carlos 1999 “Aportes de las Ciencias de Gestión a la Reforma del Estado” en Losada i Madorrán (editor), *¿De Burócratas a Gerentes?*, Washington D. C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ley No 26702 publicada el 09 de diciembre de 1996, Ley General sobre el Sistema financiero y del sistema de seguros y orgánica de la superintendencia de banca y seguros <http://www.sbs.gob.pe/normas/leyes/LeyGeneral-Febrero2004.doc>

Longo Francisco y Echevarria, Koldo Ariznabarreta 2000, “La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas” Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-estudioCLAD.pdf>

López, Andrea 2002 “La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual”, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado” Documento No 68, INAP, Subsecretaría de la Gestión Pública de la República Argentina <http://www.sgp.gov.ar/inap/publicaciones/docs/reforma/ngpfinal.PDF>

OCDE 1996, *Ethics in Public Service: Current Issues and Practice*, Occasional Papers 14, Paris: OCDE , <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf>

OCDE 2000, “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”, Paris: OCDE. , <http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>

Olias de Lima, Blanca 2005, “Servicios públicos y gobernanza”, *Sistema*, Número 184-185, págs. 125 –140

OSZLAK, Oscar 1999, “Quemar las Naves o como lograr reformas estatales irreversibles”, Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD, México, <http://www.top.org.ar/Documentos/OSZLAK,%20Oscar%20-%20Quemar%20las%20naves.pdf>

Pollit, Christopher 2002, “Reforma de la Administración Pública: Conocimientos Confiables y Experiencia Internacional”, Documento de apoyo a la presentación ante el Foro Global sobre el Gobierno de la OCDE, realizado en la Facultad de Ciencias

Económicas de Londres, Banco Interamericano de Desarrollo
<http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/Documentos/OECDPollittESP.pdf>

Ramió, Carles 2001, “Los problemas de la implantación de La nueva gestión pública en las Administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No 21, <http://www.clad.org.ve/rev21/rev21n3.html>

Ramió, Carles 2003, “Los impactos de las corrientes neoempresariales y de las nuevas tecnologías de la información sobre la cultura administrativa (un planteamiento radical)”, Copia proporcionada por el autor.

Ramió, Carles 2000, “Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel”, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038532.pdf>

Van Gestel Nicolette y Teelken, Christine 2004, “Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política”, *Gestión y Política Pública* Vol. 13, No 2, págs. 427-467

Villoria, Manuel 2000, “Ética Pública y corrupción: curso de ética administrativa”, Barcelona: Tecnos -Universitat Pompeu Fabra.

Wright, Vincent 1997, “Servicios públicos y gobernanza”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Número 7-8, págs. 27 –42

Zanetti Lisa y Adams, Guy, 2000, “In service o f the Leviatán: Democracy, Ethics and the potential for administrative evil in the New Public Management”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 22, No. 3, págs. 534–54

Páginas web consultadas:

-International Social Survey Program 1997 Work Orientations II
<http://www.issp.org/data.htm>

- Superintendencia Nacional de Banca, seguros y AFP: <http://www.sbs.gob.pe>

Anexo No. 1 Cuestionario aplicado: Valores organizacionales y Nueva Gestión Pública

Buenos días/ tardes

Soy estudiante de Doctorado y estoy realizando una investigación académica con el propósito de conocer los objetivos de trabajo así como lo que desean para sí, en el ámbito profesional, los empleados de la SBS. Para ello, le pido responda con total sinceridad a las preguntas que se presentan a continuación. Esta encuesta es anónima y una vez procesados los datos se entregará a la SBS sólo la información consolidada.

Muchas gracias por su colaboración

1. ¿Cuáles son las características que su(s) jefe (s) más valoran en un empleado? Ordene jerárquicamente del 1 al 7, siendo 1 la característica más importante:

La eficiencia	
El sentido de equidad y justicia	
El cumplimiento de los procedimientos y las normas	
La flexibilidad	
La iniciativa y capacidad de innovación	
El esfuerzo puesto en cada tarea	
El manejo confidencial de la información	

2. Con respecto a su desempeño profesional, ¿está de acuerdo con estas afirmaciones para describir lo que la SBS espera de usted?

	Completamente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo	No sabe
La preocupación constante por la propia capacitación						
Actuar bajo la premisa: "El ciudadano es mi cliente por lo tanto siempre tiene la razón"						
Dar más importancia a los resultados que a los procesos por los que se alcancen						
Dar más importancia a los procesos que a los resultados						
Quién menos errores comete es mejor empleado						
La lealtad a la institución es imprescindible para el buen desempeño						
El cumplimiento estricto de lo establecido en la ley o en los TUPA es lo que se espera de mí						

3. Con respecto a la forma como se dan las relaciones al interior de la institución, ¿en qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones?

	Completamente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo	No sabe

			desacuerdo			
Las jerarquías son necesarias para conocer quien tiene la autoridad						
Sólo se asciende por mérito no por antigüedad						
Es deseable que la autoridad de la dirección pueda ser cuestionada						
El empleado que silenciosamente cumple su deber es un activo para la organización						
Las decisiones individuales son mejores que las de equipo						
En esta institución no ha habido crisis de autoridad						

4. Con respecto al papel que ocupa el trabajo en su vida. ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones se identifica? Marque todas con las que se identifique:

- Si la carrera profesional lo exige la familia debería hacer sacrificios
- El trabajo es una forma de ganar dinero, no más
- Trabajaría aunque no necesitara el dinero
- El trabajo es más importante que el tiempo de esparcimiento
- Trabajar en aquello para lo que se tiene vocación es lo más importante

5. ¿Cuán importante es para usted?

	Muy importante	Importante	Ni importante ni poco importante	No importante	Nada importante	No sabe
La seguridad en el empleo						
Un buen sueldo						
La oportunidad de ascender profesionalmente						
Un trabajo que le permita ayudar a otros						
Un trabajo que sea útil a la sociedad						

6. Con respecto a la eficiencia del sector y de la institución, ¿en qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones?

	Completamente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo	No sabe
Los problemas de gestión del sector privado y público se resuelven con las mismas herramientas						
La política no influye el funcionamiento de la						

institución						
La eficiencia de otras instituciones públicas afecta la eficiencia de la SBS						
Cuando alguien se refiere a los empleados públicos me siento aludido						
Cuando hablo de la institución o mi trabajo siempre lo hago seriamente						

7. ¿Cuán importantes son para usted los siguientes principios en la ejecución de su trabajo?

	Muy importante	Importante	Ni importante ni poco importante	No importante	Nada importante	No sabe
El cumplimiento de metas y objetivos						
La justicia, es decir un trato diferenciado en cada caso						
La autonomía en la toma de decisiones						
El cumplimiento estricto de los procedimientos definidos por los superiores						
La justicia es decir, el mismo trato, sin excepciones para todos los casos						
Sacrificar equidad para obtener mayor eficiencia						
Sacrificar eficiencia para obtener mayor equidad						
El espíritu práctico y la tendencia a la acción						
Generar los costos operativos mínimos en el desarrollo del trabajo						
La legalidad está subordinada a la eficiencia						

8. ¿Cuáles de las siguientes razones lo motivan a permanecer en su empleo actual? Señale las 4 más importantes, siendo la 1 la más importante.

Un sueldo promedio mayor que el del mercado	<input type="checkbox"/>
La estabilidad laboral que me ofrecen	<input type="checkbox"/>
La oportunidad de servir a la comunidad	<input type="checkbox"/>
El reconocimiento social	<input type="checkbox"/>
Mi vocación de servicio	<input type="checkbox"/>
La oportunidad de una carrera profesional	<input type="checkbox"/>
Lo interesante del trabajo	<input type="checkbox"/>

9. ¿Cómo describiría las relaciones con sus compañeros de trabajo? Puede marcar más de una.

Más de competencia que de cooperación	<input type="checkbox"/>
Más de cooperación que de competencia	<input type="checkbox"/>
Más individuales que en equipo	<input type="checkbox"/>
Más de equipo que individuales	<input type="checkbox"/>

10. Con respecto a como valora la sociedad su trabajo y el de la institución, ¿en qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones?

	Completamente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo	No sabe
Trabajar en la SBS es un orgullo						
Me siento reconocido socialmente por la clase de trabajo que realizo						
El trabajo de la institución es reconocido por la sociedad						
La SBS realiza un gran aporte a la sociedad						

Datos generales

Tiempo de permanencia en la institución:

Menos de 1 año__ De 1 a menos de 3 años__ De 3 a 5 años __ Más de 5 años _____

Categoría: _____

Nivel educativo: Secundaria Completa__ Técnico __ Universitario _____
 Postgrado_____

Anexo No. 2 Número de empleados por categoría y niveles salariales

Tipo	Grupo	Categoría	Total Trabajad.	Remuneración promedio mensual (expresado en euros TC 4.095 soles por euro)
Activos	Funcionario	N0	1	8681.76
		N1	7	6656.10
		N2	42	5860.81
		N3	8	3791.94
	Profesional	P1	41	3158.18
		P2	58	2489.98
		P3	91	2036.04
		P4	63	1505.10
	Técnico	T1	6	1577.50
		T3	8	1275.13
	Auxiliar	A1	10	1490.55
		A2	18	1175.28
		A4	11	791.70
	Plazo fijo	CO	25	1084.25
Sub total activos			389	
Pasivos	Pensionista		102	
Total general			492	

Fuente: Portal de transparencia en la gestión [http:// www.sbs.gob.pe](http://www.sbs.gob.pe)