

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Capítulo 8

CARLOS ALZA BARCO
(EDITOR)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Gestión pública: balance y perspectivas
Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Una mirada desde la experiencia de la cooperación técnica internacional

Fiorella Mayaute

ESTRATEGIA DE LA COOPERACIÓN ALEMANA PARA LA GOBERNABILIDAD

La Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) brinda asesoría en materia de control gubernamental de la gestión pública, en la idea de que esta se constituya en una herramienta que potencie la transparencia y la eficiencia en la gestión

Me propongo abordar la relación entre los Objetivos del Milenio y la Estrategia de la Cooperación Alemana para el Desarrollo de América Latina —emitida por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)— que orienta la concreción de la asesoría técnica en el Perú, para referirme luego a la estrategia de intervención de la GIZ en control gubernamental en el marco del Sistema Nacional de Control. Finalmente, compartiré algunas lecciones aprendidas de la GIZ.

Mediante la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000) la comunidad internacional reconoció la importancia medular de luchar contra la pobreza a nivel mundial acordando, asimismo, ocho propósitos de desarrollo humano denominados Objetivos del Milenio (ODM), cuyo logro al 2015 debía constituirse como el norte común de la cooperación mundial y marco de referencia para los países donantes. Tomando en cuenta los ODM, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), ente encargado de brindar las directrices y los conceptos fundamentales en los que se basa la política de desarrollo de Alemania, ha definido las orientaciones estratégicas que deberá cumplir la empresa pública, Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), para el despliegue de su asesoría técnica en los países donde ejecuta sus operaciones, entre ellos el Perú.

Así, el BMZ señala que América Latina presenta regímenes más o menos democráticos, pero que aún no hay garantía de «buen gobierno» ni de «governabilidad», pues el crecimiento económico no logra aumentar la competitividad, reducir la pobreza ni los desequilibrios sociales, a la vez que indica que la distribución socialmente equitativa del crecimiento restringe los avances en el intento por lograr el cumplimiento de los ODM.

En ese contexto, el BMZ reconoce la necesidad de fomentar la gobernabilidad en diferentes campos y niveles de acción, así como con distintos socios del Estado y la sociedad civil. Uno de los campos de acción de la cooperación es la gobernanza financiera, la transparencia y la lucha contra la corrupción, lo que implica fortalecer los controles financieros del Estado, reivindicar la transparencia y la rendición de cuentas. En ese orden de ideas se plantea la importancia de reforzar la formulación y ejecución del presupuesto, mejorar las capacidades de autofinanciamiento, fomentar nuevos enfoques presupuestarios y fortalecer los controles financieros externos independientes para que sean eficaces.

Con base en dichos conceptos, los gobiernos de Alemania y el Perú han acordado la temática Gobernabilidad como Área Prioritaria de la cooperación alemana, lo que dio lugar al funcionamiento del Programa de Gobernabilidad e Inclusión (2005-2013), que brinda su apoyo a entidades públicas con el objetivo de desarrollar e implementar reformas que se fundamenten en los principios de la transparencia, inclusión democrática, orientación a resultados y subsidiariedad; dicho Programa plasma su colaboración técnica a través de tres componentes, uno de los cuales aborda la mejora en el control gubernamental, para la cual trabaja con la Contraloría General de la República, ente rector del Sistema Nacional de Control. Con ello, la GIZ subraya la importancia de un control gubernamental autónomo para favorecer el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, y a la vez destaca la trascendencia de ayudar al esfuerzo de sus enfoques e instrumentos, de forma tal que se constituya como un factor que promueva una gestión pública eficaz orientada a resultados en la ciudadanía.

ESTRATEGIAS DE LA GIZ PARA PRESTAR ASESORÍA EN CONTROL GUBERNAMENTAL

En términos macro, el contexto económico y financiero del Perú es bastante positivo, pues si damos una mirada al contexto nacional podemos constatar que el país presenta indicadores auspiciosos: crece sostenidamente en torno al 6% —aunque se constata vulnerable a *shocks* externos—; el PBI, el Gasto

Público no Financiero y la inversión son favorables, tiene una Balanza Comercial positiva y una inflación controlada; y la calificación de riesgo crediticio es propicia; asimismo, los recursos públicos en los tres niveles de gobierno han aumentado sostenidamente, con especial incidencia en el regional y local.

Así a pesar de la grave crisis financiera y económica mundial, que aún se mantiene en un serio riesgo de desaceleración —lo que podría reducir la capacidad de gasto peruano en el próximo año—, podríamos decir que el Perú mantiene una economía sana y un franco crecimiento; empero, los resultados de sus políticas estatales y, particularmente, de los procesos de gestión que las concretan, no logran una mejora sustancial en la distribución de la riqueza y la consecuente reducción de las inequidades a favor de los más pobres.

En efecto, en la evaluación 2009 del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes - PISA, los niveles de comprensión lectora y razonamiento matemático muestran resultados muy bajos, ubicando al país entre los últimos de la región. Por otro lado, en cuanto al índice de pobreza, si bien se ha logrado una reducción importante de la pobreza global, aún persisten abundantes bolsones en la sierra y en la selva, en los que se destaca que más del 60% de población vive en condiciones de extrema pobreza.

Así, el problema del reducido impacto del incremento de los recursos del Estado en comparación a sus magros resultados sociales se puede concentrar, entre otros factores, en la relación entre la política, la gestión pública y la marcha de los sistemas administrativos y funcionales.

En efecto, la política pública representa aquella respuesta dada por el Estado al identificar y atender los problemas de la ciudadanía; por otro lado, la gestión pública está llamada a responder la pregunta de cómo lograr que esta respuesta positiva permita superar esa problemática identificada. Por ello, el desempeño de las entidades públicas dependerá de cómo sus gestores y sus procesos de gestión generen resultados capaces de lograr sus objetivos y la finalidad de la política pública diseñada.

Para ello es clave el buen funcionamiento y articulación de los sistemas administrativos pues, dado su carácter transversal, de ellos depende el uso económico y eficiente de los recursos para generar resultados que incidan en servicios eficaces y calidad. Como sabemos en total existen once sistemas administrativos, empero solo destacaré a tres de ellos: la planificación estratégica, el presupuesto público y el control, cuya articulación eficaz resulta muy poderosa. No hay planificación si no hay responsables, ni tiempo ni tareas que se deban cumplir; por otro lado, no es posible ejecutar un presupuesto sin indicadores que puedan medir su desempeño y resultados; y finalmente,

no existe una buena gestión sin un control capaz de verificar que esta se ha cumplido de manera transparente, eficiente, eficaz y cautelando los recursos.

El Programa de Gobernabilidad e Inclusión de la GIZ ha cooperado técnicamente con la Contraloría General de la República (CGR) y el Sistema Nacional de Control (SNC) considerando una estrategia orientada a: i) desarrollar nuevos enfoques de control de la gestión basados en criterios de eficiencia, eficacia y orientados a resultados; ii) mejorar los enfoques tradicionales de control de legalidad que se orientan a la lucha contra la corrupción; iii) potenciar las capacidades de las oficinas nacionales y desconcentradas de la CGR en el SNC para aprovechar el aporte ciudadano en el control social; y iv) facilitar mecanismos que transparenten información relevante sobre el uso de los recursos públicos en temas de relevancia presupuestal, como en el caso de los proyectos de inversión en obras públicas.

Sobre estos lineamientos y durante la Fase III del Programa de Gobernabilidad que culminará en 2013, la GIZ ha implementado las Líneas de Asesoría (proyectos) siguientes:

- Implementación del control de desempeño en intervenciones sociales: desarrolla instrumentos para medir el desempeño de la gestión de los servicios sociales en base a criterios de economía, eficiencia y eficacia que midan los resultados de las intervenciones sociales de los diferentes niveles de gobierno en la ciudadanía.
- Mejora de la identificación de responsabilidades de los funcionarios públicos para luchar contra la corrupción en el marco del control de legalidad: la CGR es competente para evaluar la actuación del gestor público y, en el caso de ilicitudes, identificar las responsabilidades administrativa, civil y penal en las que este eventualmente haya incurrido, por lo que la GIZ viene colaborando en la generación de instrumentos que permitan mejorar y afinar la evaluación de dichas conductas.
- Optimizar el aprovechamiento de la denuncia ciudadana: se han facilitado instrumentos para lograr la mejora del proceso de evaluación de las denuncias que los ciudadanos presentan ante la CGR relativas al uso de los recursos públicos.
- El Sistema Nacional de Información de Obras Públicas - INFObras: instrumento con el cual la CGR transparenta información amigable, a tiempo real y georreferenciada de las obras públicas a nivel nacional,

regional y local, en cuyo marco la ciudadanía puede encontrar articuladamente toda la data relevante (SNIP, SEACE y SIAF), así como conectarse directamente a estos sistemas nacionales. Así, el INFObras permite a la ciudadanía comentar las obras públicas que desarrollan las autoridades de su comunidad, que el gestor público puede difundir su buena gestión y que la CGR potencia su labor de control cautelando el buen uso de los recursos públicos.

LECCIONES APRENDIDAS DE LA GIZ EN APOYO AL CONTROL GUBERNAMENTAL

Podemos extraer algunas lecciones aprendidas en el marco de nuestra asesoría a la Contraloría General como entre rector del Sistema Nacional de Control. En principio, es menester destacar el valor de la asistencia técnica como un esfuerzo de construcción colectiva en cuyo marco nuestra contraparte, la CGR, ha desarrollado sus productos con la participación de sus equipos técnicos, gerenciales y alta dirección, incorporando para el efecto la mirada de gestores públicos, expertos de la academia y de la sociedad civil según la necesidad de los instrumentos que se implementan. Así, esa construcción colectiva con la CGR ha permitido la «apropiación» de los productos, sus resultados y la consecuente sostenibilidad de los mismos; igualmente, ha facilitado la construcción de enfoques nuevos como el control del desempeño.

Una lección muy importante radica en respetar los procesos internos de la contraparte, pues la concreción de resultados con entidades de control pasa por una sana relación de confianza, credibilidad y eficacia en los desarrollos técnicos que se proponen. En este asunto, un tema fundamental constituye promover la coordinación interna entre alta dirección, las gerencias y los técnicos para abrir espacios de diálogo y el flujo de la comunicación de los equipos, pero respetando el tratamiento de la información reservada en aquellos temas sensibles que toda entidad de control maneja por la naturaleza de sus funciones, tal es el caso de la mejora en la identificación de responsabilidades de funcionarios públicos.

Otro tema importante es la promoción de flexibilidad en la generación y moldeado de los productos para que estos respondan al resultado esperado y los objetivos previstos. Se trata de una flexibilidad con vistas al resultado, conservando la imparcialidad que la GIZ debe demostrar y concretar con respecto a los equipos técnicos de la contraparte.

Es asimismo necesario promover que las mejoras de control incidan en la articulación institucional multinivel, en la sede central de control y en las oficinas desconcentradas de control; así lo ha demostrado la experiencia en la elaboración de productos que ayuden a estandarizar el tratamiento de la denuncia ciudadana en las oficinas de Lima y las Oficinas Regionales de Control.

Por otra parte, ha sido crucial promover que los instrumentos de gestión que se generan en el marco de los proyectos de cooperación incorporen el fortalecimiento de capacidades del capital humano que los aplica para sostener así los resultados deseados por la CGR.

Finalmente, un aspecto clave es promover y concretar la alianza estratégica entre rectores y organismos técnicos especializados en los sistemas administrativos para promover su articulación y actuación sinérgica. Ese ha sido el caso del sistema de obras públicas INFObras, por el que la CGR convocó el esfuerzo efectivo del Ministerio de Economía y Finanzas y el Organismo Superior de Contrataciones del Estado.