

Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Base conceptual

Lima, marzo de 2014

Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Base conceptual

Los años de crecimiento económico sostenido que el Perú ha experimentado en los últimos años significaron un cambio en su nivel de ingreso per cápita, lo cual afectó su relación con la cooperación internacional para el desarrollo. En efecto, actualmente el Perú es considerado un país de renta media alta. Al mismo tiempo, es fácil advertir la permanencia de importantes brechas sociales; amplios sectores de la ciudadanía carecen de servicios públicos básicos y, en consecuencia, carecen de oportunidades para ver realizados sus derechos y proyectos de vida. Si nos detenemos a observar lo que ocurre en el país, no simplemente en términos de promedios en el ingreso per cápita u otros indicadores macroeconómicos, sino fijándonos en el acceso real de la población a la riqueza, se aprecia de inmediato que el Perú tiene aún mucho por hacer para enrumbarse hacia un desarrollo inclusivo y sostenible.

De este modo, encontramos una marcada discrepancia entre el crecimiento económico y el desarrollo existente. A pesar de las mejoras económicas, una gran parte de la población se encuentra excluida debido a la pobreza, el no reconocimiento cultural y la falta de oportunidades. Más allá de la mirada distante y abstracta de los indicadores de crecimiento, indicadores como el coeficiente GINI muestran la desigualdad de los ingresos existente en el país. Asimismo, hay sectores sociales donde el crecimiento económico no ha significado que toda la población disponga de servicios de salud, educación, agua y condiciones mínimas de saneamiento. La población que vive bajo estas condiciones tiene motivos para no apreciar ni legitimar el modelo de desarrollo actual del país, cuestionando los sistemas sociales y políticos que hacen posible tan considerable inequidad.

Los factores que permiten entender esta circunstancia son diversos y pueden ser interpretados y conectados entre sí de diversas formas. Si se piensa en posibles estrategias para mejorar dicho escenario, se encuentra también múltiples posibilidades. Por su parte, desde hace ya algunas décadas, el Estado peruano viene llevando a cabo

una reforma orientada a la progresiva modernización de su marco normativo institucional y sus procesos de gestión. Esta reforma incluye varios procesos de reforma como, por ejemplo, la modernización de la gestión pública, la gestión por resultados y la profesionalización del servicio civil. Cada una de estos procesos de reforma se encuentra inscrita en una perspectiva de gestión del cambio institucional que contempla, entre otros elementos, la articulación horizontal y vertical entre las diversas instancias del Estado, el gobierno abierto y el gobierno electrónico.

La Apuesta del Programa

Los gobiernos del Perú y Alemania han definido conjuntamente algunas áreas prioritarias para atender los requerimientos de la ciudadanía y sus expectativas de desarrollo. Al lado de un área de cooperación relacionada con la protección del medio ambiente y otra referida a la provisión de agua y saneamiento, se encuentra el área “Democracia, sociedad civil y administración pública”, en la cual se enmarca el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado. Esta área prioritaria aborda la problemática del desarrollo en el Perú desde el entendido de que debilidades en la administración pública perjudican el mandato de que el Estado sirva a la ciudadanía y le provea de condiciones para la realización de sus proyectos de vida. Se aprecia que, mientras los ingresos a disposición del Estado para la mejora de sus servicios hacia la ciudadanía han aumentado, su capacidad de gastarlos adecuadamente no ha conocido la misma mejoría. Deficiencias de la gestión pública en los distintos niveles de gobierno y en los distintos sectores, incluyendo los fenómenos de corrupción, son un elemento decisivo para esta situación. En la medida en que el Estado empiece a apostar por mejorar sus procesos internos, la mejora de los indicadores económicos del país podrá traducirse en la mejora real del bienestar de la ciudadanía y la entrega de servicios de alta calidad para la población. Aquí es donde el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado interviene.

A nivel de los referentes internacionales desde los que se ha formulado esta intervención, encontramos el marco general de los Objetivos del Milenio; en especial, algunas metas que forman parte del Objetivo 8, relacionadas con el fomento de una asociación mundial para el desarrollo. Estas metas convergen con los puntos III (desarrollo y erradicación de

la pobreza) y V (derechos humanos, democracia y buen gobierno) de la Declaración del Milenio. La GIZ expresa el compromiso de la República Federal de Alemania por hacer realidad dichos objetivos a nivel mundial. De una manera más específica en relación con la cooperación para el desarrollo, un referente decisivo es la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005. Diversos elementos conceptuales allí formulados son orientadores para la GIZ, donde pueden destacarse los conceptos de apropiación por la contraparte, alineación de objetivos, mutua responsabilidad, fortalecimiento de las finanzas públicas y de los sistemas nacionales de aprovisionamiento, y gestión orientada a resultados. Estos lineamientos conocieron un nuevo impulso con el Programa de Acción de Accra de 2008, donde se subrayaron las consideraciones de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la perspectiva prospectiva.

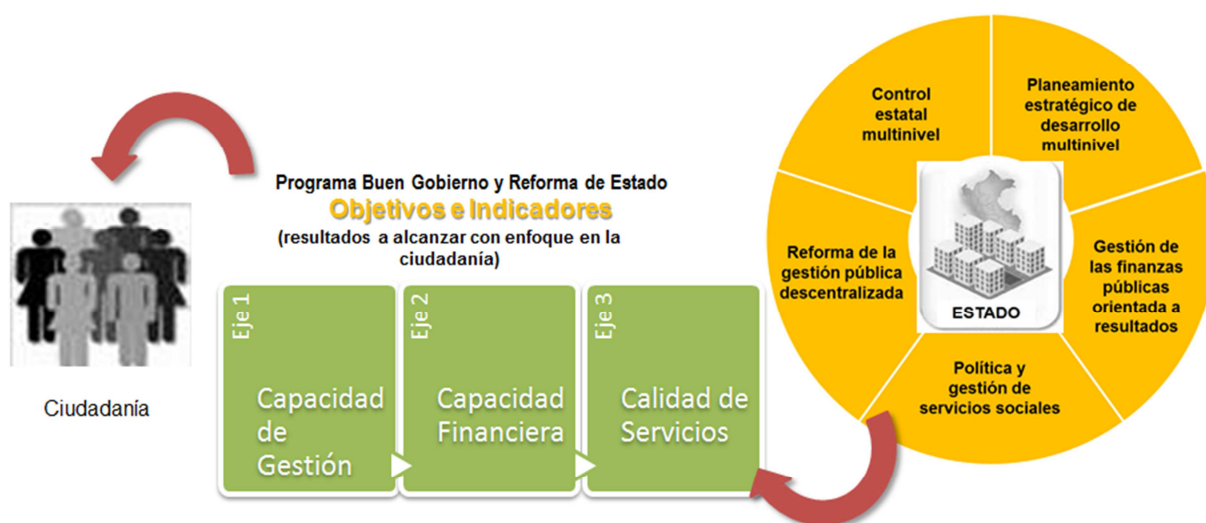
Desde este conjunto de referentes, el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado ofrece una intervención nacional, regional y local en la que se proponen algunos ejes respecto de los cuales se espera generar resultados específicos que signifiquen la mejora efectiva de la gestión pública en el Perú, bajo el enfoque de orientación a la ciudadanía. Dichos ejes refieren a la mejora de las capacidades del aparato público en términos de gestión, finanzas y calidad de los servicios a la ciudadanía. Para lograr los resultados esperados, el Programa conjuntamente con el Estado peruano ha diseñado una intervención de cooperación en base a la lógica del ciclo de la gestión pública. Este ciclo se refiere al Estado en su conjunto y reconoce distintos momentos para cada uno de los cuales se han perfilado procesos específicos de intervención:

- Proceso 1: Planeamiento estratégico de desarrollo multinivel
- Proceso 2: Gestión de las finanzas públicas orientada a resultados
- Proceso 3: Política y gestión de servicios sociales
- Proceso 4: Reforma de la gestión pública descentralizada
- Proceso 5: Control estatal multinivel

Cada uno de estos procesos trabaja articuladamente con contrapartes institucionales del Estado peruano. Se trata de una articulación que responde a una mirada holística de la gestión pública, de modo que los distintos procesos dialogan entre sí y se encuentran eslabonados en la forma de un ciclo. El entrelazamiento entre los procesos para el logro

de los resultados del Programa da cuenta de su sentido integrador: no se busca intervenciones puntuales con una contraparte específica, sino una intervención de alto impacto sobre el conjunto del aparato público en el Perú. Gráficamente se puede visualizarlo de la siguiente manera:

Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado: lógica de su estructura



Para una intervención de esta envergadura, que supone lidiar con el ciclo entero de la gestión pública y con contrapartes a todo lo largo del aparato público en los distintos niveles de gobierno, la GIZ cuenta con una reconocida trayectoria de asistencia técnica en la cooperación para la gobernabilidad del Estado peruano. Asimismo, se encara esta relación de cooperación con el Estado peruano considerando su complejidad en cuanto a los niveles de gobierno nacional, regional y local (provincial y distrital), y en cuanto a la diversidad sectorial que le caracteriza. El Programa propone un énfasis particular sobre el enfoque multinivel que permite un constante enriquecimiento sinérgico entre los diferentes niveles de gobierno.

El Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado contribuye con las entidades públicas del país por medio de su asesoría y acompañamiento estratégico y técnico en materia de gobernabilidad. La experiencia previa de la GIZ y su conocimiento de los procesos de modernización del Estado peruano en los últimos años hacen posible disponer de una cierta cercanía que favorece el diálogo y el trabajo conjunto con los tomadores de

decisiones y los funcionarios de las entidades contrapartes. Al mismo tiempo, el Programa cuida la objetividad de su intervención, procurando una relativa distancia: no se fusiona con la contraparte sino que se mantiene como un socio que, conjuntamente con la contraparte, identifica retos y propone y coteja alternativas para su solución. La apelación a otros actores de la Sociedad Civil y la Academia resulta también un recurso importante para cuidar esta objetividad.

En consonancia con el espíritu de la GIZ, el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado no procede bajo la lógica de “dictar recetas”. La lógica que domina la intervención no es la del experto que pretende decirle a su contraparte “cómo hacer las cosas” o, peor aún, “qué deben querer hacer”. De este modo, no se trabaja en base a un modelo ya diseñado y “listo para ser aplicado”. Por el contrario, el interés del Programa es ser un socio atento a las prioridades y lineamientos de política de sus contrapartes institucionales y acompañar el proceso de realización de tales prioridades y lineamientos aplicando un ejercicio constante de reflexión compartido. Se parte del respeto a la autonomía de las contrapartes y del reconocimiento de sus saberes. Este es el punto de partida de cualquier aporte que pueda ser formulado por el Programa, bien sea de carácter estratégico y/o técnico. El motivo es procurar diseñar conjuntamente las mejores formas para la realización de las políticas públicas y el cumplimiento de los fines del Estado peruano desde las propias apuestas y definiciones de los tomadores de decisiones y funcionarios públicos.

En el marco del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado asesores de la GIZ trabajan de la mano con entidades públicas en los distintos niveles de gobierno. La propuesta de trabajo está basada en el diseño y la elaboración conjunta de las intervenciones desde las prioridades de las contrapartes. El resultado más importante de esta propuesta de trabajo es la generación de un sólido marco de confianza. La perspectiva del acompañamiento distingue a la GIZ. A partir de la relación de confianza lograda en el trabajo conjunto, las y los asesores de la GIZ promueven el desarrollo de una mirada estratégica que no se limite al día a día. Se trata de instalar firmemente la pregunta: ¿para qué se hace lo que se está haciendo?

Como parte del impacto que el Programa espera lograr, el hecho de que el Programa trabaja con varias contrapartes y promueve el intercambio y la articulación entre ellas, así

como el clima de confianza generado podrán contribuir a una mayor vinculación interinstitucional al interior del Estado peruano, trátase de niveles de gobierno o instancias sectoriales. Este asunto es de suma importancia, pues la concertación y articulación de los distintos esfuerzos públicos requieren de una promoción importante en aras de la coordinación y la mejora en la articulación de las distintas políticas públicas y procesos de gestión. La necesidad de tender puentes entre los niveles de gobierno y entre los distintos sectores es patente y es un factor de éxito decisivo para el cumplimiento de los fines del Estado y su servicio a la ciudadanía.

El Propósito

La legitimidad de la democracia y del Estado de Derecho supone el fortalecimiento progresivo de los procesos institucionales que permitan hacer realidad que el foco de la atención del Estado es la ciudadanía. Por fuera de la atención a la ciudadanía, la actividad misma del Estado pierde sentido o relevancia. No puede pensarse al Estado como un fin en sí mismo. Debido a ello, no se trata de fortalecer la institucionalidad de las entidades públicas en sí mismas, sino en tanto y en cuanto su fortalecimiento contribuya a la mejora en las condiciones de vida de la población. Bajo este presupuesto y compromiso, el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado aspira a una intervención integral para la mejora de la gestión pública con enfoque de buen gobierno y orientación a la ciudadanía. El propósito es lograr servicios de calidad en los tres niveles de gobierno y, en particular, para la población menos favorecida para que las ciudadanas y los ciudadanos tengan mejores condiciones para el ejercicio de sus derechos y la realización de sus proyectos de vida. Si los servicios mejoran, lo hará también el bienestar ciudadano y, consecuentemente, la legitimidad del Estado. El Programa propone contribuir a este proceso desde sus distintos procesos que apoyan y brindan asesoría a las reformas concretas que se vienen implementando para avanzar hacia un Estado moderno al servicio de las personas.

Los Conceptos Fundamentales

El Programa cuenta con una gama de conceptos fundamentales que forman la base para todos sus procesos, proveyendo integridad y cohesión a su intervención. En primer lugar, destaca la noción de *buen gobierno*. Una noción omnipresente en la cooperación internacional para el desarrollo de los últimos años, con amparo en los Objetivos del Milenio, que define la orientación de la actividad estatal hacia el respeto, la promoción y la garantía de los derechos humanos, la defensa del Estado de Derecho, la efectividad gubernamental en términos de las capacidades y competencias de los funcionarios y la calidad de los servicios públicos, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción. En todos los casos, con especial énfasis en la situación de las poblaciones más pobres y la sostenibilidad del desarrollo. En el caso del Perú, esta noción va de la mano con la modernización del Estado, que ya posee una base legal desde la cual los socios del Programa pueden trabajar conjuntamente las distintas reformas.

Un segundo concepto fundamental para el Programa es el de la *orientación a la ciudadanía*. Sobre la importancia de este concepto, algunos especialistas se han referido a “la trampa de la actividad”. Esta trampa consiste en la mirada que solo atiende al funcionamiento de los procesos y operaciones sin fijarse en el resultado de los mismos desde el punto de vista de las necesidades de las personas. Si solo se apoya el fortalecimiento de la institucionalidad – por ejemplo, a través de un consistente diseño normativo – sin que esta responda a los intereses y demandas ciudadanas, se está apoyando una mirada fallida acerca del sentido de la política y la gestión pública. La orientación a la ciudadanía se pregunta permanentemente por la manera en que la institucionalidad estatal se encuentra dispuesta para la generación de servicios de calidad que atiendan los requerimientos que las peruanas y peruanos reciben, y para los cuales – aunque no en todos los casos por las condiciones de exclusión existentes – también aportan con sus impuestos.

La intervención para el cambio requerido y valorado por la ciudadanía requiere, en un Programa de esta envergadura, un enfoque que disponga de una mirada *multinivel* y *multisectorial*. La complejidad inherente al proceso de la modernización del Estado se requiere ciertos lineamientos capaces de atravesar el conjunto de sus instancias de decisión y gestión, así como saberes de distintas procedencias en términos de niveles de

gobierno y sectores, es decir, una articulación vertical y horizontal. En virtud de ella, se requiere una estrategia compleja que permita una retroalimentación constante a través de un enfoque multinivel que incorpora los niveles nacional, regional y local de gobierno, y que también incorpora una visión integradora de las distintas perspectivas sectoriales.

En la línea de un enfoque integrador como el propuesto, tiene un lugar decisivo la *gestión por resultados* que busca un cambio efectivo del desempeño estatal, de acuerdo con su reorientación hacia procesos que garanticen que el ciudadano pueda, en efecto, gozar de bienes o servicios que le permitan superar la pobreza y ver realizados sus derechos. El marco internacional mencionado arriba; en particular, desde la Declaración de París, favorece ampliamente este enfoque para la gestión pública. Este concepto, siendo un marco de referencia para la orientación a la ciudadanía, resulta decisivo para todo el ciclo de gestión desde el que se opera la intervención del Programa..

Del mismo modo, la *transparencia*, *accountability* y la *rendición de cuentas* resultan también conceptos fundamentales para el Programa por aportarle a la gestión pública, tanto una ganancia en legitimidad, como en efectividad. El reto de la transparencia y la rendición de cuentas en los asuntos públicos enfrenta distintas dificultades según los espacios institucionales en los que se pongan en marcha, pero su manejo exitoso porta consigo importantes beneficios. A nivel del control ciudadano, resulta fundamental que los quehaceres del Estado puedan ser materia de escrutinio público, bien sea por una actividad permanente y de iniciativa propia (transparencia), o bien sea debido a una pauta estrictamente normada de comunicación y reporte (rendición de cuentas). Los ciudadanos solo pueden demandar el respeto de sus derechos por parte del aparato estatal en tanto dispongan del conocimiento acerca de la manera en que este opera, cuáles son sus recursos y bajo qué normas y lineamientos se hace uso de estos. Una información fluida desde el Estado hacia la ciudadanía es una fuente de empoderamiento ciudadano que, en sí misma, genera legitimidad para la actividad pública. Al mismo tiempo, promover la generación y difusión de información relevante, desde una perspectiva de orientación al ciudadano, favorece la autoexigencia y las sinergias entre las distintas contrapartes públicas, tanto a nivel sectorial como entre los niveles de gobierno; todo lo cual habrá de favorecer los rendimientos de los procesos de gestión. Bajo el concepto de transparencia

y rendición de cuentas, se encuentra un lugar de sumo interés para una perspectiva de desarrollo que articula lo ético y lo efectivo.

Finalmente, el *fortalecimiento de capacidades* resulta un elemento clave para la mejora de la gestión pública en el Perú. Dado el tipo de intervención que plantea el Programa, que consiste en una intervención respetuosa de la autonomía de las contrapartes del Estado peruano, el fortalecimiento de capacidades significa que las contrapartes identifiquen sus retos y formulen sus soluciones con asesoría de la GIZ, de modo que el proceso opere sobre la base de los saberes y las decisiones de las contrapartes. La apuesta es la de acompañar este proceso de decisión para un mejor hacer desde los propios marcos de comprensión de las contrapartes, enriqueciéndolos con asesoría especializada, cuando ello es requerido. La presencia de una burocracia más profesionalizada en los últimos años en el aparato público peruano es una condición sumamente favorable en esta dirección. El progreso de la modernización del Estado y la profesionalización del servicio civil constituyen el marco global para este desarrollo de capacidades.

Los Procesos

De acuerdo con los conceptos fundamentales que se acaban de presentar, las características específicas de cada uno de los procesos del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado son las siguientes.

Proceso 1: Planeamiento estratégico de desarrollo multinivel

El punto de partida del ciclo de la gestión pública es el planeamiento estratégico. El Programa sitúa como espacio de intervención para su Proceso 1 esta dimensión del aparato estatal, entendiendo al planeamiento estratégico como política pública integradora del conjunto de actividades del Estado hacia una visión de futuro del país. Para ello, se busca una aproximación a la planificación de la gestión pública en el Perú de manera multinivel y multisectorial.

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), creado en el 2008, es el ente rector en la materia y su liderazgo es ejercido por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que es la contraparte del Programa en lo que atañe

a este proceso. El CEPLAN conduce los procesos de cambio que formula el SINAPLAN bajo una lógica de concertación con espacios como el Acuerdo Nacional. La voluntad política de instalar un sistema de planeamiento responde a la necesidad de articular políticas públicas y sistemas administrativos diferenciados bajo la lógica de lo sectorial y el carácter multinivel de las instancias de gobierno (enfoque territorial).

El desafío del SINAPLAN está asociado con la complejidad inherente a la lógica del planeamiento estratégico aplicado a la gestión pública. Tiene que lidiar con dos aspectos que ofrecen una particular dificultad y que no siempre son debidamente atendidos. El primero de ellos tiene que ver con un sentido prospectivo (visión de futuro) de carácter integrador que permita la formulación de apuestas de país desde la consideración de escenarios futuros posibles. Sin duda, la definición de estos escenarios responde a una gran cantidad de variables de difícil medición. Planificar exige disponer de la mayor cantidad de información posible sobre tales factores y supone gestionar la generación de conocimiento relevante para el desarrollo a nivel país. El segundo aspecto tiene que ver con la centralidad del enfoque territorial para poder establecer diseños realistas para las políticas públicas; enfoques que sean atentos a la diversidad ambiental y cultural de los diversos espacios regionales y locales sobre los que habrá de recaer la planificación. Esta diversidad existe, al mismo tiempo, bajo continuidades naturales (por ejemplo, en los sistemas de cuencas) y sociales (por ejemplo, en las identidades culturales) cuya integridad particular y articulación recíproca tiene que ser conceptualmente incorporada por el planeamiento. Así, los planes de desarrollo, en sus distintos niveles y alcances, deben incorporar satisfactoriamente esta complejidad.

La complejidad asociada al planeamiento establece una dificultad de importancia para la vinculación entre la orientación estratégica y la ejecución operativa de los planes y presupuestos. Debe además tomarse en cuenta que el planeamiento estratégico vuelve a ser relevante en la gestión pública del país después de más de una década. En consecuencia, es de esperar que debilidades institucionales en los niveles de gobierno agudicen esta dificultad, especialmente en el nivel local de ejecución. Para contribuir con el objetivo estratégico del SINAPLAN, este proceso apuesta por: a) mejorar la capacidad estratégica de planificación, mediante la generación de instrumentos para la formulación de planes y presupuestos, y el acompañamiento a los gobiernos regionales y locales para la

articulación de sus planes con un sentido estratégico, hasta la capacitación de los operadores del sistema; b) mejorar los sistemas de información, seguimiento y evaluación de la planificación estratégica, mediante prácticas de monitoreo y el diseño de metodologías e instrumentos que favorezcan el levantamiento de información, especialmente para los niveles regional y local de gobierno.

Proceso 2: Gestión de las finanzas públicas orientada a resultados

Este proceso busca fortalecer el sistema de gestión de las finanzas públicas con vistas al adecuado financiamiento de los servicios públicos y al uso eficaz y eficiente de los recursos del Estado. El enfoque de una gestión orientada a los resultados que requiere y valora la ciudadanía es en este proceso de especial relevancia. El Programa busca contribuir a mejorar la asignación y utilización de los recursos que redunde en una mayor calidad del gasto público. Se espera contribuir a que los niveles nacional, regional y local de gobierno presten sus servicios bajo una adecuada cobertura, oportunidad, eficiencia y orientación ciudadana.

La contraparte del Proceso 2 es el Ministerio de Economía y Finanzas, que resulta ser el aliado estratégico desde el que se ponen en movimiento las reformas asociadas a este proceso, tanto a nivel nacional como en los gobiernos regionales y locales. Se trata de una contraparte decisiva, no simplemente por un asunto de manejo de los recursos financieros, sino debido a la fuerza de su institucionalidad, con solvencia para ser partícipe de múltiples materias en la gestión pública.

En ese sentido, el Proceso 2 se centra en dos grandes áreas de trabajo. La primera de ellas refiere a los ingresos públicos, donde el enfoque consiste en contribuir a una mayor autonomía financiera de los gobiernos regionales y locales que les permita asegurar el financiamiento de la prestación de sus servicios de manera sostenible. Puesto que la estrategia del proceso apunta a una mayor autonomía financiera de los gobiernos regionales y locales, se enfoca en la descentralización fiscal y en la política tributaria local. Respecto a lo primero, se considera importante contar con un modelo de descentralización fiscal que se adapte a las características del proceso de la descentralización del país y a las capacidades de los distintos actores que intervienen en este proceso. Por ello, se trabaja intensamente en la construcción de consensos entre

actores estatales y buscando las ventanas de oportunidad que permitan avanzar hacia un sistema de transferencias fiscales más equitativo, así como en la construcción de mayores capacidades de gestión financiera en los niveles regional y local. En lo que refiere a la política tributaria local, el proceso ha previsto una doble estrategia que implica un trabajo en el nivel nacional y local. Por un lado, acompañando las iniciativas que desde el nivel nacional impulsen la mejora en la recaudación de los impuestos locales, a través de una normativa más adecuada, incentivos para una gestión más moderna y mejorada de la mano del Ministerio de Economía y Finanzas. Por otro lado, a través de un acompañamiento a las municipalidades para el desarrollo de capacidades en materia de tributación local.

La segunda área de trabajo refiere al gasto público, a fin de contribuir a mejorar la asignación y el uso adecuado de los recursos. Esto último se traduce en la búsqueda de una adecuada provisión de bienes y servicios, en términos de cobertura, oportunidad y eficiencia, que permita la obtención de los resultados que espera la ciudadanía. Al respecto, es importante mencionar que la cadena de provisión de bienes y servicios implica un engranaje de sistemas administrativos y de instrumentos que son promovidos desde el nivel central, pero cuya implementación se ve en los niveles regional y local, por lo que el proceso tiene la tarea de intervenir en todos los niveles de gobierno. En esta área, el foco se ha puesto en el presupuesto por resultados. El reto de esta reforma está, en primer lugar, en programar y asignar los recursos para ofrecer el resultado que mejore las condiciones de vida de la ciudadanía y no simplemente definir el gasto en base a un listado de insumos o en base a una asignación histórica que no necesariamente lleva al resultado esperado. No se trata, de “gastar por gastar”, sino de identificar estrategias y acciones que signifiquen una mejora efectiva basada en evidencias. En segundo lugar, el seguimiento a las acciones del Estado requiere la construcción de información de calidad con el Instituto Nacional de Estadística e Informática y los sectores correspondientes para mejorar los sistemas de información pública y, más aun, para generar el uso de la información por los funcionarios y técnicos de modo que mejore la toma de decisiones en las entidades públicas. Este asunto es clave porque sin esta información la identificación de las necesidades ciudadanas no puede llevarse a cabo.

Para la viabilidad de este enfoque de gestión presupuestal, se requiere de un concepto de articulación territorial, habida cuenta de la necesidad de que la lógica del presupuesto por resultados llegue hasta las instancias regionales y municipales. Se requiere, entonces, que los distintos niveles de gobierno sumen esfuerzos para lograr resultados a favor de la ciudadanía. Gobierno nacional y gobiernos regionales y locales deben tener objetivos y resultados esperados similares, teniendo que articular sus estrategias y acciones a fin de alcanzarlos. Es necesario evitar redundancias, vacíos o contradicciones entre las políticas existentes.

Finalmente, los incentivos son un instrumento que impulsa la mejora en la gestión de las entidades públicas. Actualmente, se viene implementando el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, el cual impulsa el desarrollo económico de los gobiernos locales, a través de metas que promueven la autosostenibilidad fiscal de las municipalidades. Para ello se requiere una coordinación estrecha con el nivel local, lo cual supone un trabajo de asistencia técnica y capacitación. Es por ello que el trabajo del proceso se orienta a acompañar la consolidación de un presupuesto por resultados, que mire, tanto la programación y asignación del gasto, como el seguimiento y evaluación de las intervenciones del Estado, y diseñe los incentivos suficientes para lograr los cambios que se requieren en el sector público. Para viabilizar este enfoque como parte de un ciclo de gestión, se requiere articular con otros sistemas como la planificación o evaluación desarrollados por los otros procesos del Programa. A mediano plazo, la expectativa es que este tipo de gestión incida sobre la cultura de los funcionarios y técnicos en todos los niveles de gobierno: funcionarios y técnicos debidamente capacitados para el uso de los recursos financieros con orientación a la ciudadanía.

Proceso 3: Política y gestión de servicios sociales

Para la política pública en el Perú, los servicios sociales tienen un carácter prioritario. Cada uno de los procesos del Programa podría abordarlos desde su particular aporte al ciclo de gestión, pero la importancia singular que las políticas sociales tienen en el país, así como su carácter multinivel y multisectorial, plantea la necesidad de un enfoque especial que permita definir cómo la gestión pública debe adaptarse e innovar para solucionar los problemas que aquejan a la población más vulnerable. Por ello, el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado le ha dado una importancia especial a la

formulación e implementación de la política social, en tanto es ésta la que orienta a los distintos niveles y sectores de gobierno para brindar servicios que permitan garantizar resultados en la población más excluida. La cooperación con esta dimensión de la gestión pública se ve favorecida por la reciente presencia del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que es la contraparte principal del Proceso 3 y que tiene un doble rol en el Estado: (i) ser rector de la política de desarrollo e inclusión social, a la vez que (ii) manejar los programas sociales prioritarios para la implementación de la referida política. Considerar esta dimensión de la política pública en el Perú en su especificidad por parte del Programa responde a la lectura de las prioridades del Estado en sus distintos niveles de gobierno: para los servicios y programas sociales se demanda una fuerza propia que favorezca su viabilidad y éxito. La existencia de un ministerio especializado en la cuestión favorece notablemente la apuesta por esta especialización en el Programa, pues la especialización viene ya dada desde la contraparte.

La apuesta de este proceso es enfrentar la desigualdad y los problemas de cohesión social fuertemente asociados con la persistencia de núcleos de “pobreza dura” que demandan una gestión pública más innovadora y capaz de hacer frente al reto de proponer e implementar políticas que permitan ampliar la cobertura de los servicios sociales hacia la población excluida: ¿qué tiene que hacer la gestión pública para satisfacer las demandas de dicha población? Para empezar, muchas veces, los distintos niveles de gobierno no poseen la información elemental para la prestación de servicios a la población más vulnerable. De ahí la necesidad de incidir sobre la generación de sistemas de información que favorezcan la focalización de las intervenciones sociales con vistas a dirigirlas eficazmente sobre la población vulnerable, bajo un enfoque multinivel y con atención prioritaria sobre el desarrollo infantil temprano y la inclusión económica.

El Proceso 3 cuenta con dos áreas de intervención. En primer lugar, se encuentra el fortalecimiento de la política social y los sistemas que permitan tomar decisiones para su mejor aplicación. Aquí la apuesta va en la línea de nuevas formas de hacer política social, trascendiendo el enfoque sectorial, en tanto los resultados que el Estado pretende alcanzar dependen de servicios a cargo de varios ministerios y niveles de gobierno. Se trata de que la política social defina el paquete de servicios que debe llegar de manera concurrente y oportuna a la población objetivo. A su vez, se asesora el diseño de

herramientas para la implementación de tales políticas. Entre ellas destacan la definición de incentivos al desempeño a los niveles regional y local, la mejora en el sistema de focalización de la población pobre (información para la inclusión), y sistemas de seguimiento y evaluación para la toma de decisiones. En segundo lugar, el Proceso 3 desarrolla intervenciones para lograr mejoras en programas o servicios concretos que requieren la elaboración de nuevas matrices de marco lógico, manuales de operaciones, optimización de procesos operativos, entre otros. En todos los casos, se trata de intervenciones enmarcadas en otras reformas como la modernización del Estado y el presupuesto por resultados.

Proceso 4: Reforma de la gestión pública descentralizada

La importancia de la reforma de la gestión pública consiste en que se trata del espacio para la realización de la provisión de servicios. La adecuada planificación, el presupuesto atento a los resultados y el riguroso control del ciclo de gestión puede estar en marcha sin que se haya realizado el servicio. El gasto adecuado del dinero público se juega en este punto. Si no se mejora el diseño de los procesos de la gestión pública, no se mejora la prestación de los servicios. Se trata de un punto crítico del aparato público en el Perú y uno de los que requiere especial énfasis en materia de su acompañamiento y asesoría técnica por parte del Programa.

Por ello el Proceso 4 atiende directamente la prestación de servicios a cargo de las instituciones públicas en todos los niveles de gobierno. La expectativa consiste en mejorarlos de acuerdo con criterios de orientación a la ciudadanía y buena gestión pública. Para ello, se apuesta por: a) la modernización y la simplificación administrativa, particularmente en las municipalidades, b) la mejor atención al ciudadano para la satisfacción de sus requerimientos, c) el gobierno abierto, entendido como mejora en la transparencia y el acceso a la información, de modo de contar con un aporte decisivo en materia de legitimidad y eficiencia, y d) el enfoque de género en la gestión de los recursos humanos de las entidades públicas. Las intervenciones del Proceso 4 descansan en los conceptos de orientación a la ciudadanía, eficiencia (gestión por resultados) y transparencia.

Además es fundamental el enfoque descentralista para este proceso, pues la población más vulnerable rebasa largamente el espacio de la capital, lo cual demanda una intervención que elabore formas y procesos que velen por la autonomía de los gobiernos regionales y locales, donde el nivel municipal resulta la instancia más cercana a la ciudadanía. Desde estas prioridades, se guarda estrechas relaciones con el proceso de presupuesto a partir del tema de la promoción de la autonomía financiera de los gobiernos locales y la política de incentivos municipales, así como con el proceso de control por el lado de la participación ciudadana.

Este proceso tiene antecedentes en experiencias de asesoría a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en el mejoramiento de la gestión pública en relación con la gestión de los programas sociales y los procesos de planificación. Desde entonces se han construido relaciones de confianza, tanto con las contrapartes políticas como técnicas, en especial en el nivel nacional. A lo largo de esta relación, las pautas del Acuerdo Nacional han sido referentes básicos en materia de transparencia y descentralización para la GIZ en el Perú. La experiencia de trabajo en los niveles regional y local está retroalimentando el rediseño del enfoque sobre la descentralización que se viene trabajando desde la GIZ en vista a un relanzamiento a nivel mundial, donde se observa que el rol de las municipalidades es más importante de lo que se ha venido estimando – sin dejar de lado el nivel intermedio de los gobiernos regionales.

Proceso 5: Control estatal multinivel

El control es un contrapeso para todas las instancias de la función pública que, en la medida en que sea bien implementado, tiene un efecto sinérgico sobre la calidad de la gestión. El poder no solo se ejerce para gestionar, sino también para controlar y de esta dimensión de la actividad estatal se ocupa este quinto proceso del Programa. De ahí la importancia de las entidades autónomas al interior del Estado, dispuestas de las facultades constitucionales para controlar la actuación del funcionario público. El propósito no solo es el de identificar sus yerros y faltas, sino de proveerle una cierta retroalimentación sobre su desempeño, de modo que pueda mejorar en lo sucesivo, procurando el cuidado de los equilibrios entre los poderes que se ejercen desde el Estado, siempre orientados al cuidado de los intereses de la ciudadanía.

Visto en su conjunto, el control es una dimensión que fortalece la institucionalidad y favorece la legitimidad de todo el sistema de gestión pública en el marco del Estado constitucional de derecho. Supone que las instituciones públicas se abran y se den a conocer, lo cual implica naturales dificultades. No obstante, es una necesidad que no puede evadirse. Bien se trate de organismos de control internos o externos, mientras conozcan mejor las instancias hacia las que ejercen su control, mejor podrán hacer sus tareas. El proceso de control apuesta por favorecer este conocimiento. De esta manera, aporta al vínculo entre la gestión de las distintas instancias públicas y las necesidades ciudadanas. Máxime en un país en el cual la institucionalidad es débil; por ejemplo, a nivel de las capacidades de representación de los partidos políticos.

En términos generales, los conceptos de transparencia, autonomía, incidencia para mejoras en la gestión sujeta a control y lucha contra la corrupción resultan centrales para este proceso. Con vistas a promover el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía, a estos conceptos debe sumarse el sentido de integralidad que se requiere para que el proceso de control ofrezca un alto impacto.

Dados los conceptos de buen gobierno y Estado de Derecho que guían al Programa en su conjunto, es necesario incorporar un proceso que se haga cargo de los elementos de control de la gestión pública. Para ello, deben considerarse las múltiples dimensiones del control. En primer término, hay que distinguir entre el control que procede internamente, por parte de cada entidad pública, del que procede a manos de las entidades autónomas especializadas. Estas entidades autónomas son la Contraloría General de la República, que se ocupa de la fiscalización de la ejecución del gasto público en todas sus instancias, y la Defensoría del Pueblo, avocada a la defensa de derechos fundamentales, la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional. En segundo término, debe distinguirse entre el control sujeto a una pauta legal o normativa específica frente al control de gestión que se lleva a cabo con vistas a la evaluación del cumplimiento de objetivos, lo cual tiene un impacto sobre la mejora de los procesos y el logro de resultados. De este modo, no resulta lo mismo que un funcionario público incumpla las metas de su función por un acto de corrupción a que lo haga por falta de capacidades

profesionales. Estos diferentes niveles del control son complementarios y exigen distinciones claras.

En los últimos años, como una tendencia global que también es apreciable en el Perú, los sistemas de control vienen encontrando un mejor posicionamiento para la mejora de la gestión pública, dejando de lado la imagen de que el mal desempeño del control era inherente al control mismo. Se aprecia una apuesta política más clara al respecto por parte del Estado peruano. Bajo una perspectiva de mediano y largo aliento, la propuesta del proceso es la de un cambio cultural que permita no restringir el control a la mirada puramente jurídica del mismo sino avanzar hacia una mirada de gestión. En esta línea, la promoción de la auditoría por desempeño es importante pues permite, no solo encontrar responsabilidades o repartir sanciones, sino aportar positivamente a la mejora de la gestión pública.

La perspectiva de orientación a la ciudadanía en este proceso implica movilizar la participación ciudadana en los procesos de control, haciendo llegar sus quejas y propuestas. Si a ello se suma la mejora de los sistemas de información y su alcance transparente, tanto para la ciudadanía como para el conjunto de las entidades públicas, se puede ir abriendo paso una cultura ciudadana más consciente de sus derechos y riesgos. Por lo pronto, el proceso mantiene una estrecha relación con las contrapartes de las entidades autónomas de control que favorece este camino; una relación basada en la recíproca independencia y la comprensión por parte de la GIZ de las lógicas e instrumentos de trabajo de estas entidades, con la debida consideración por la discreción que varios de sus procesos demandan. Asimismo, el proceso apoya de manera decisiva los organismos de control interno de los gobiernos locales, favoreciendo el logro de sus objetivos y la cautela de sus recursos.

Todos los procesos del Programa consideran de manera transversal en sus intervenciones el enfoque de género, la defensa y promoción de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y el enfoque intercultural.

A manera de cierre

El Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado propone una intervención de cooperación para el desarrollo busca través de una relación integral con el Estado peruano con vistas a favorecer que su gestión pública tenga una eficiente orientación hacia la ciudadanía. Bajo esta preocupación, atiende a las demandas de sus contrapartes y elabora su intervención sobre la base de lo que ellas están dispuestas a hacer, así como de acuerdo con sus propios saberes. Se establece así una relación de franca horizontalidad con las diversas instancias públicas con las cuales trabaja el Programa.

Los resultados esperados sobre las áreas de incidencia del Programa remiten a la mejora en la gestión, finanzas y calidad de los servicios ofrecidos por el sector público. La apuesta por esta mejora en la gestión pública en el Perú parte de ciertos elementos conceptuales que atraviesan el diseño y la implementación del Programa. Se trata de los conceptos de buen gobierno, orientación a la ciudadanía, presupuesto por resultados, transparencia, accountability y rendición de cuentas, y fortalecimiento de capacidades. Sobre esta base conceptual, para el logro de los resultados del Programa, se ha diseñado un conjunto de cinco procesos que atienden al ciclo de gestión pública con vistas a una intervención integral sobre el funcionamiento del Estado peruano. Ellos se ocupan del planeamiento estratégico, la gestión de las finanzas públicas orientada a resultados, la política y gestión de servicios sociales, la reforma de la gestión pública descentralizada y el control estatal multinivel. Asimismo, el Programa contempla en sus intervenciones de manera transversal el enfoque de género, la defensa y promoción de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y el enfoque intercultural, los cuales se hallan presentes a manera de preocupaciones permanentes de cada proceso en marcha.

La búsqueda de una relación integral con el Estado peruano ha significado la compleja configuración de un Programa que trabaja desde una perspectiva multinivel y multisectorial. En efecto, el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado coopera con diversas contrapartes estatales de diferentes sectores promoviendo el diálogo y la articulación intergubernamental e intersectorial para hacer frente a los retos de la modernización del Estado. Para ello, logrando una integración horizontal entre las distintas instancias del Estado así como una integración de carácter vertical resulta fundamental. La descentralización de la administración pública establece la coexistencia

de distintos niveles de gobierno que son materia de la intervención del Programa. Esto exige considerar los parámetros del nivel nacional del aparato público, los cuales aparecen como un horizonte de alcances y límites para los niveles regional y local de gobierno, tanto a nivel normativo como de sus sistemas de gestión. Asimismo, la específica circunstancia de los niveles regional y local de gobierno ofrece vasta experiencia, información y elementos de aprendizaje para retroalimentar el horizonte nacional. Este ir “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba” define una suerte de “efecto ascensor” que permite un constante enriquecimiento sinérgico en la intervención del Programa.

Por último, a manera de un elemento decisivo para el éxito del Programa, se cuenta con una relación de confianza con las distintas contrapartes estatales, la que se ha desarrollado a lo largo de los años anteriores de intervención de la GIZ. De cara a la sostenibilidad del Programa, el desarrollo de esta relación de confianza con las distintas instancias estatales así como la promoción del trabajo en conjunto entre las contrapartes a través de la estructura de procesos del Programa tienen la virtud de favorecer la integración entre las instituciones contrapartes. Esto permite el desarrollo de lazos de transparencia y cooperación entre las contrapartes que son indispensables para la implementación eficaz y eficiente de la reforma del Estado, desde la perspectiva de un buen gobierno con orientación a la ciudadanía.