

Franciskovic, Jubitza

Article

Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas

Journal of Economics, Finance and Administrative Science

Provided in Cooperation with:

Universidad ESAN, Lima

Suggested Citation: Franciskovic, Jubitza (2013) : Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas, Journal of Economics, Finance and Administrative Science, ISSN 2218-0648, Elsevier España, Barcelona, Vol. 18, Iss. Special Issue, pp. 28-32, [https://doi.org/10.1016/S2077-1886\(13\)70028-3](https://doi.org/10.1016/S2077-1886(13)70028-3)

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/179743>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Artículo

Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas

Jubitza Franciskovic

Universidad ESAN, Lima, Perú

INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Historia del artículo:

Recibido el 6 de marzo de 2013
Aceptado el 21 de junio de 2013

Códigos JEL:
H53

Palabras clave:
Nueva gestión pública
Presupuesto participativo
Presupuesto por resultados
Rendición de Cuentas

JEL Classification:
H53

Keywords:
New public administration
Participatory budget
Budget by results
Accountability

RESUMEN

El documento busca llamar la atención sobre la necesidad de discutir –teórica y prácticamente– los desafíos que deben ser asumidos por la gestión pública en el manejo de la elaboración presupuestal por resultados y la rendición de cuentas, especialmente considerándolas herramientas útiles en el proceso de asegurar un «buen gobierno».

Para ello, se ha realizado un análisis conceptual de ambas herramientas. Primero, se presenta el enfoque de gestión por resultados y los retos que implica este nuevo marco para la gestión pública en relación a la optimización del uso de recursos públicos, la garantía de un proceso transparente y equitativo y la mejora en el desempeño de las entidades públicas, convirtiéndose en la base para una mejor rendición de cuentas –segundo aspecto analizado en el documento–.

La rendición de cuentas se convierte en un desafío al constituirse como medio efectivo de vigilancia y sanción entre la sociedad y el gobierno, a través del cual los funcionarios públicos deben responder, explicar y justificar sus actos, sujetos a un orden jurídico ético y al cumplimiento de objetivos. Es aquí donde la participación directa de la sociedad civil es fundamental para la evaluación de los resultados.

El documento analiza estos conceptos en un momento en el que nuestro país tiene como prioridad nacional la mejora de la calidad del gasto público. Por eso, el enfoque de resultados en la elaboración presupuestal se ha considerado, por los responsables de la política económica, como un mecanismo clave para su consecución, y a su vez la rendición de cuentas se vincula –particularmente– con el impulso que se pretende dar a la política social, como un elemento de importancia en la gestión para el manejo de fondos públicos, que puede ayudar a garantizar la eficacia y transparencia de estos procesos.

©2013 Universidad ESAN. Publicado por Elsevier España, S.L. Todos los derechos reservados.

Challenges of Public Administration: Budget by Results and Accountability

ABSTRACT

Document searches draw attention to the need to discuss, theoretically and practically, the challenges that must be faced by public administration in the management of preparing a budget by results and accountability, particularly when taking into account the useful tools in the process of ensuring “good government”.

To do this, a conceptual analysis of both tools was performed. Firstly, the management by results approach is presented, along with the challenges that this new framework involves for the public administration in relation to the optimisation of the use of public resources, to ensure a transparent and equitable process and to improve the performance of public bodies, becoming the basis for better accountability (the second aspect analysed in the document).

Accountability becomes a challenge, on being an effective means of monitoring and sanctions between society and government, through which the public servants have to respond, explain and justify their actions, subjected to an ethical and juridical order, to the completing of objectives. It is here where the direct participation by the civil society is fundamental for the evaluation of the results.

The document analyses these concepts at a time when our country has the improvement in the quality of public spending as a national priority. Thus, the results approach in the budget preparation has to be considered, by those responsible for economic policy, such as a key mechanism to achieve this, and in turn accountability is particularly linked, to the push that it attempt to give to social policy, as an important element in the administration for the management of public funds, which can help to ensure the effectiveness and transparency of these processes.

©2013 Universidad ESAN. Published by Elsevier España, S.L. All rights reserved.

Correo electrónico: jfranciskovic@esan.edu.pe

1. Introducción

El *buen gobierno* ha sido definido como una forma de ejercicio del poder, caracterizado por la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el estado de derecho, que revela la determinación de un gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social (Hegoa, 2005). Para posibilitar esto, es necesario garantizar el carácter del Estado como ente de interés público, lo cual requiere construir una burocracia honrada, eficiente y eficaz; implica etabler una relación Estado-sociedad, donde los actores sociales, políticos y económicos estén facultados –y tengan la capacidad– para obligar al gobierno a mantener el estado de derecho y cumplir sus promesas, estrategia central de lo que se ha denominado la *Nueva Gestión Pública* (Ackerman, 2004).

En este sentido, los mecanismos para elaborar el presupuesto público y aquellos orientados a su seguimiento y evaluación cobran especial importancia como elementos para asegurar la eficiencia y transparencia de la función pública. La inclusión de espacios de participación, la definición clara y precisa de conceptos, procedimientos, instrumentos y responsabilidades son algunos de los aspectos clave que deben orientar la elaboración presupuestal.

Por otra parte, la rendición de cuentas se refiere a la prevención de actividades ilegales o corruptas, lo que significa responsabilizar a los funcionarios por sus actos. Es decir, además del manejo honesto de los fondos públicos, también se debe ser responsable por el cumplimiento de metas y adecuación de las políticas a las necesidades de la población (Samuel, 1991).

En 2007, el Perú se propuso implementar un enfoque de elaboración presupuestal por resultados. Según la definición del Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], el Presupuesto por Resultados [PpR] consiste en la aplicación de principios y técnicas para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto con una articulación sustentada entre bienes y servicios (productos) y cambios generados en el bienestar ciudadano (resultados).

La finalidad del presente documento es poner en la agenda el reto de la gestión pública en el manejo de estas dos herramientas. Para su elaboración se ha hecho una primera revisión bibliográfica¹, de cuyo examen se presentan algunos aspectos conceptuales relacionados al tema propuesto.

El artículo se ha organizado en seis puntos; los dos primeros presentan los objetivos y la metodología usada, los dos siguientes desarrollan los temas propuestos –presupuesto por resultados y rendición de cuentas–, en el quinto se encuentran las conclusiones y recomendaciones de la autora y, finalmente, la lista de fuentes empleadas.

2. Objetivos

Considerando la finalidad señalada anteriormente, los objetivos específicos del documento se plantean de la siguiente manera:

1. Hacer una primera revisión de los conceptos que sustentan el uso y aplicación del presupuesto por resultados y la rendición de cuentas.

1. Es pertinente indicar que entre la presentación de este documento en la XLVII Conferencia Anual de CLADEA (Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración) y la revisión para su publicación, se ha continuado con la investigación y revisión de literatura, encontrándose nuevos documentos en los que aparecen conceptos complementarios y discusiones teóricas y prácticas sobre nociones aquí presentadas (en particular sobre la nueva gestión pública, el buen gobierno y la gestión por resultados), los cuales no se incorporan en esta presentación. Sin embargo, consideramos que los mismos no invalidan sino –por el contrario– refuerzan las conclusiones centrales que proponemos.

2. Presentar algunas reflexiones sobre estos dos mecanismos y sus aplicaciones en el Perú, conjuntamente con una propuesta preliminar de temas a ser discutidos y analizados con mayor detalle en el corto plazo por los actores involucrados en la gestión pública.

3. Metodología

Tomando en cuenta la finalidad y objetivos propuestos, el documento tiene las siguientes características: (1) es de carácter preliminar, (2) su naturaleza es cualitativa y propositiva y, (3) que no pretende hacer un análisis exhaustivo ni práctico de la situación actual. En este sentido, se ha realizado una revisión bibliográfica (utilizando básicamente internet como fuente) y una primera exploración documental, cuyos resultados iniciales se presentan a continuación.

4. Presupuesto por resultados

El uso de este enfoque para elaborar el presupuesto tendría como marco de referencia los alcances de la Gestión para Resultados [GpR], la cual, a su vez, tiene como marco conceptual la Nueva Gestión Pública.

La Gestión Pública, recientemente, se ha propuesto enfrentar los nuevos desafíos que se le presentan mediante el refuerzo de la lógica gerencial que busca alcanzar eficacia y eficiencia. Esta lógica propone, tres objetivos principales:

- Asegurar la constante *optimización del uso de los recursos* públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
- Garantizar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean *transparentes, equitativas y controlables*.
- Promover y desarrollar mecanismos internos para *mejorar el desempeño* de los dirigentes y trabajadores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos, en miras a posibilitar los dos objetivos anteriores (Serra, 2007).

A su vez, este concepto de gestión presenta cuatro dimensiones de intervención (Serra, 2007, p. 12):

- Donde el resultado es la referencia en todos los procesos de gestión organizativa, sea pública o privada.
- La vinculación de los funcionarios y directivos a la responsabilidad por el resultado obtenido.
- Como marco para integrar y optimizar el funcionamiento de los distintos componentes del proceso de gestión, al interconectarlos.
- Finalmente, en el ámbito del sector público, es una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión, que pone el énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos.

De esta manera la GpR, sirve como elemento formador orientado a priorizar el resultado en todas las acciones para conseguir la optimización del desempeño gubernamental, convirtiéndose en una herramienta cultural, conceptual y operativa.

Tomando en consideración la naturaleza del presente artículo, es preciso mencionar que, entre otras funciones y características, la GpR es una buena base para una mejor rendición de cuentas; además, podría también señalarse que, para una adecuada gestión, es esencial contar con un proceso de rendición eficiente (Ormond & Löffler, 1999). Cambiando la noción y práctica (actuales) de realizarla en función de un listado de actividades (Machicao, 2008) por una

que considere la medición y evaluación de logros, lo que, complementariamente, permitiría enfatizar una relación estado-ciudadano más transparente y equitativa.

Por otra parte, considerando el punto de vista de los funcionarios públicos (en cada nivel), es necesario considerar –dentro de los cambios que las nuevas nociones proponen– incorporar la asignación de responsabilidades efectivas (claras, con derechos y obligaciones sobre uso de recursos, en suma, objetivamente mensurables), así habrá una sistema real de monitoreo y regulación en toda la cadena de mando de la gestión pública.

Implantar la GpR en el sector público no es sencillo en vista de que –tal como se mencionó anteriormente– significará cambios, al pasar de un sistema a otro, referidos a asuntos como liderazgo, cultura, discrecionalidad, sanciones, procedimientos, entre otros. Y, como bien se señala en la página web de capacitación del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), a esto se suman (...) problemas inherentes a la provisión de servicios de la burocracia, tales como:

- Dificultad para medir algunos productos y, por ende, el desempeño de los funcionarios y las instituciones públicas.
- Asimetría de información en el interior de las entidades, entre estas y el ciudadano, y entre estas y el principal (por lo general el Ministerio de Finanzas).
- Falta de complementariedad entre agencias, por ser en su mayoría servicios monopólicos.
- Inflexibilidad de los controles ex-ante y, especialmente, de los sistemas de carrera pública.

Así, el paso del concepto de GpR o Nueva Gestión Pública a su aplicación práctica en instrumentos como el Presupuesto por Resultados no resulta complicado, lento y con respuestas desiguales (Machicao, 2008); en la realidad, se comprueba que no es común que todas las instancias y niveles del gobierno (sean administrativas, directivas, ejecutivas o programáticas) coincidan en una definición común de lo que se propone: «(...) que los organismos públicos, responsables de una determinada producción pública utilizan insumos financieros, humanos y materiales –asignados a través del presupuesto– para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública (resultados) (Makón, 2000, p. 3)».

En relación al Presupuesto por Resultados (PpR) y su aplicación en el Perú, el enfoque incorpora una serie de aspectos en relación a lo anterior. De acuerdo con Shack Yalta y Porras Rodríguez (2011, p. 29) estos están relacionados con:

- Clasificación de proyectos regionales, provinciales y distritales.
- Proceso Participativo de PP (presupuesto participativo) en cinco fases: preparación, concertación, coordinación, formalización y particularidades en gobiernos regionales.
- Roles para cada tipo de actores e instituciones.
- Desarrollo de componentes del diagnóstico, reconociendo temas básicos para identificar los problemas y orientaciones por ejes estratégicos.
- Establecimiento de una cartera de proyectos de la institución pública que cumplen los requisitos administrativos del sector público y, por tanto, se encuentran «listos» para ser ejecutados en caso sean priorizados.
- Inclusión de una nueva instancia asociada con la vigilancia, donde los beneficiarios directos de un proyecto pueden asumir la función específica de hacer seguimiento a dicho proyecto aprobado en el proceso.

Sin embargo, la realidad es que aún se usan o aplican tanto el presupuesto participativo como el de resultados. Si bien el segundo es el dominante, aún se siguen diseñando herramientas, estrategias y directivas para pasar de un sistema al otro o –en el mejor de los casos–

para que estos sean compatibles en su elaboración, presentación, justificación y ejecución. Al respecto, es preciso notar, siguiendo la evaluación que del presupuesto participativo² (PP) y su relación con el PpR ha hecho recientemente el Banco Mundial (2011), que:

La coexistencia del PP y PpR impone importantes retos en cuatro aspectos principales: (1) rendición de cuentas: mientras que el PpR enfatiza una línea de responsabilidad ‘hacia arriba’, el PP fortalece una línea de responsabilidad ‘hacia abajo’; (2) horizonte temporal: mientras que el PpR es parte de una estrategia de largo plazo, el PP en Perú actualmente informa solo el presupuesto anual; (3) perspectiva: mientras que el PpR se define desde una perspectiva multi-sectorial, los criterios de priorización del PP se definen desde una perspectiva territorial; y (4) propósito final: mientras que PpR está orientado a resultados, el PP actualmente se focaliza en productos (Banco Mundial, 2011, pp. 2-3).

4. Rendición de cuentas

Rendición de cuentas es un término que ha cobrado mayor importancia en los últimos años en América Latina y El Caribe. Como señala Ugalde (2002):

Rendición de cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón accountability, que en su acepción original significa ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo; pero la lengua española carece de un término adecuado que exprese con nitidez la acepción del mismo y, ante la ausencia de otras opciones, se usa cada vez más el término rendición de cuentas (Ugalde, 2002, p. 9).

En el campo político, la rendición de cuentas tiene diferentes acepciones:

- «La obligación de los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público» (Dunn, 1999, p. 298, citado por Ugalde, 2002, p. 12).
- «El requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño» (McLean, 1996, p. 1, citado por Ugalde, 2002, p. 12).
- Según Schedler (1999, p. 26, citado por Ugalde, 2002, p. 12) «es la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (...) y la capacidad para imponer sanciones a quienes violen ciertas normas de conducta».
- «Responsabilidad (...) en el sentido social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de información obligada (no opcional) y de información sobre el cumplimiento o incumplimiento de la responsabilidad» (Ugalde, 2002, p. 12).

De acuerdo a Behn (2001) pueden definirse tres grandes categorías de rendición de cuentas:

- La rendición de cuentas *financiera*. Centrada en la contabilidad. Corresponde a la rendición legal de cuentas; se cerciora de que los funcionarios respeten el orden jurídico en su labor administrativa.
- La rendición de cuentas *sobre imparcialidad*. Garantiza que los funcionarios concedan atención a las normas éticas, que crean procesos y procedimientos que, si se observan, garantizan la equidad del gobierno en el trato justo a los ciudadanos.

2. El cual se ejecuta en el país, de manera piloto, desde 2003 y a partir de 2004 a nivel nacional.

- Rendición de cuentas *sobre resultados*. Comprende el cumplimiento de objetivos. Es decir, si las políticas, programas y actividades producen los resultados esperados; se relaciona con una ejecución adecuada de políticas sociales (o vinculadas a la atención de personas de menores ingresos), y está referida a conceptos de eficiencia, efectividad y equidad.

De otro lado, «la clasificación más sugerente sobre rendición de cuentas fue elaborada por O'Donnell (2000), que la divide en horizontal y vertical» (Ugalde, 2002, p. 27).

La rendición *horizontal* de cuentas describe una relación entre *iguales*. En teoría, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se limitan y controlan mutuamente; la rendición de cuentas *vertical* describe una relación entre *desiguales*, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes. Encuentra sus expresiones en los controles electorales y societarios; es decir, por un lado, descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes en las elecciones y, por otro, en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar y sancionar a políticos y funcionarios.

Sin embargo, ambos mecanismos pueden considerarse como complementarios, ya que los procedimientos legales y administrativos permiten prevenir, aplicar medidas disciplinarias y asignar medios de reparación en los casos pertinentes, mientras que los procedimientos verticales ayudan a generar distintos niveles de vigilancia.

Por otro lado, la rendición de cuentas exige dispositivos adecuados. Las elecciones son el mecanismo más común de rendición de cuentas, por el que los políticos se ven obligados a considerar el mandato del electorado, a informar acerca de lo que han hecho en su administración y ser juzgados por la ciudadanía. Sin embargo, existen muchos factores que debilitan la eficacia de las elecciones como herramienta de control. En consecuencia, es necesario complementar los mecanismos de rendición de cuentas *vertical*, como las elecciones, con otros de rendición *horizontal*, donde sea considerada la posibilidad de que los funcionarios públicos respondan *lateralmente* a otros del mismo Estado (Ackerman, 2004).

Aparece, en este contexto, la importancia de la sociedad civil en la rendición de cuentas. La participación directa de la sociedad civil es uno de los factores más importantes que explican los buenos resultados de los mecanismos de rendición de cuentas, la cual puede robustecer su estructura de tres maneras:

- La supervisión directa y presión de los actores de sociedad civil sobre asuntos o políticas específicas, pueden servir como elementos adicionales de la rendición de cuentas *vertical*. Como ejemplos cabe mencionar casos de encuestas para supervisar la efectividad de los servicios públicos, revelaciones de los medios de comunicación sobre infracciones legales de los funcionarios, organización de referendos, entre otros.
- Las acciones de la sociedad civil pueden fortalecer la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas *horizontal* en el interior del propio Estado. Elevando los estándares y expectativas públicas sobre el desempeño del Estado y ejerciendo presión política, la sociedad civil puede instar a las instituciones de vigilancia y supervisión a actuar. Un ejemplo son los defensores de derechos humanos, una institución *horizontal* cuyas acciones se ven fortalecidas por las exigencias sociales.
- La sociedad civil puede participar directamente en las propias instituciones del gobierno dedicadas a la rendición de cuentas *horizontal*. Esta participación elimina la división entre los mecanismos de rendición de cuentas *vertical* y *horizontal*, puesto que incluye la participación de actores *verticales* en mecanismos de tipo *horizontal*. Se trata de una *forma híbrida de rendición de cuentas* que se podría denominar *diagonal* (Goetz & Jenkins, 2001); por ejemplo, juntas ciudadanas asesoras, que cumplen funciones pú-

blicas como la auditoría de los gastos del gobierno, la supervisión de las adquisiciones y la supervisión de procesos electorales.

Si bien este conjunto de conceptos abarca múltiples posibilidades de rendición de cuentas en las diferentes instancias de un gobierno, puede adecuarse a los programas sociales. En este sentido es posible sintetizarlo en el marco conceptual diseñado de Janvry citado por Bain, Braun y Saavedra (2005, p. 1), cuyos elementos son:

- *Principales actores*: gobierno, proveedores de servicios (gobierno central, municipios u ONG) y beneficiarios de los programas.
- *Objetivos*: garantizar que los programas se utilicen para luchar contra la pobreza; evitar errores de exclusión (personas que cumplen requisitos y quedan fuera) y errores de inclusión (elite, corrupción, lucro, clientelismo).
- *Tipos*: rendición de cuentas hacia arriba o ascendente (de proveedores de servicios hacia gobierno central); rendición de cuentas hacia abajo o descendente (de proveedores de servicios hacia beneficiarios).
- *Requisitos*: transparencia (gobierno central e interesados deben disponer de información actualizada sobre criterios del programa, disposiciones de implementación y los beneficiarios); asegurar el cumplimiento (sistemas de apelación y sanciones).
- *Canales*: el *camino largo* y el *camino corto*. El *camino largo* consiste en ejercer la rendición de cuentas a través de la elección de políticos. En el *camino corto*, los ciudadanos exigen rendición de cuentas a los proveedores de servicios en materia de implementación, focalización y desempeño de los programas.

5. Conclusiones

Utilizar un enfoque por resultados para la elaboración presupuestal es uno de los mecanismos para alcanzar una mejora de la calidad del gasto público, tema que ha sido señalado por el estado como una prioridad nacional.

Igualmente la rendición de cuentas debe comprenderse no solo en su dimensión político-administrativa, sino como un elemento de gestión en el manejo de los fondos públicos³.

Teórica y conceptualmente, la relación entre la formulación presupuestal y la rendición de cuentas es directa y se lleva a cabo en un proceso que se retroalimenta constantemente; a cada acción en uno de los mecanismos, le corresponderá una reacción en la aplicación del otro, y viceversa.

Sin embargo, en la práctica esto no es tan cierto. En el Perú, si bien se ha avanzado con la formulación del PpR, no se puede decir lo mismo acerca de los mecanismos, instrumentos y menos aún prácticas, sobre la rendición de cuentas.

A esta situación hay que añadir que a pesar de los esfuerzos de diversas instituciones (en los últimos tres gobiernos), las fuentes de información pública (nacional, regional y local) son definitivamente deficientes, incompletas, irrelevantes y atemporales, siendo este elemento fundamental tanto para la medición de resultados como para la rendición de cuentas y la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en general. Existen diseños y plataformas informáticas dispares de acuerdo a las posibilidades, intereses o calificaciones y es posible encontrar o no datos dispares en ministerios, regiones, programas públicos, instituciones gubernamentales y –en general– en todo el espectro de lo que se considera sector público.

Se han hecho, en los últimos dos años con mayor frecuencia, visitas e intercambios con experiencias exitosas a nivel latinoamericano (talleres, seminarios, consultorías, visitas, etc.); pero esto no ha pasado de ser una iniciativa parcial, vinculada especialmente,

3. Que incluye la verificación y supervisión del cumplimiento de metas y adecuación de las políticas a las necesidades de la población.

a los programas sociales y a funcionarios del MEF. No considera el aparato público en su conjunto y en especial a aquellos que menores capacidades o calificaciones presentan, como los gobiernos locales (distritos y provincias) y regionales, donde las posibilidades de asegurar resultados son reducidas –por no decir mínimas–, los recursos humanos con que se cuenta (por decisión, mal manejo o ignorancia) son el principal bloqueo para la modernización del sector público. Las diferencias entre las distintas instancias y niveles de la «burocracia» son alarmantes y, lo peor de todo, es que no se enfrenta esta realidad con soluciones globales, integrales y de largo plazo.

Problema que no es solo nacional; al parecer, según la literatura revisada, resulta que hay en los últimos años un interés cada vez mayor –al menos en Latinoamérica– por analizar, evaluar e instrumentar los mecanismos de rendición de cuentas en el sector público.

Por otra parte, la discusión sobre la naturaleza e implicancia de la Nueva Gestión Pública refiere aportes para ajustar y redefinir a las realidades locales este concepto. Lo mismo sucede con la noción de Buen Gobierno⁴, la cual debe diferenciar –en particular para países como los nuestros– entre darle prioridad a un enfoque de eficiencia administrativa o a uno de eficacia social.

El uso de herramientas como las reseñadas exige a los funcionarios (de todo nivel) del sector público una modificación conceptual y práctica en su quehacer cotidiano que pasa, imprescindiblemente, por adoptar e interiorizar una actitud distinta en su trabajo. Sabiendo que las estructuras burocráticas del estado, en general, tienen una capacidad de reacción lenta⁵ a los cambios y, dada la naturaleza radical de las incorporaciones (resultados, productos, responsabilidad, transparencia, vigilancia, participación, entre otros aspectos), se requerirá de un esfuerzo extraordinario de liderazgo, compromiso, negociación y manejo de recursos por parte de quienes dirigen el proceso.

Si los auditores, contralores y evaluadores se concentran solo en la ejecución y cumplimiento presupuestal y no también en los logros sectoriales y nacionales alineados a las políticas nacionales de mediano y largo plazo, las posibilidades de aplicar mecanismos de rendición de cuentas o de resultados son inútiles. Sin herramientas prácticas, asequibles y masivas de participación ciudadana es imposible que una propuesta de nueva gestión pública, buen gobierno, gestión por resultados, rendición de cuentas y –en suma– una eficiente asignación de recursos públicos sea posible.

Igualmente, lograr la participación de los diferentes actores sociales en la gestión de los recursos públicos también demandará un esfuerzo similar, aunque con un enfoque que priorice las acciones de negociación, consenso, debate, transparencia y pedagogía.

En ambos casos, estas acciones demandarán un uso importante de recursos (públicos y privados) y –como se puede colegir– no será un asunto corto ni sencillo. Así, el desarrollo de capacidades pasa a ser el tema central a poner en la agenda (de corto, mediano y largo plazo) de la sociedad en su conjunto, a fin de lograr que se pueda iniciar y llevar a buen puerto este proceso de renovación en la gestión pública.

Ante estas consideraciones, surgen tres preguntas ineludibles: ¿estamos conscientes y preparados para asumir el reto?, ¿contamos con la capacidad para hacerlo? y, más importante aún, ¿lo están quienes proponen estos cambios? Dudas que debieran ser debatidas y respondidas en el más breve plazo, considerando que reformas como las planteadas son ineludibles y necesarias.

Bibliografía

- Ackerman, J. (2004). Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas. Lecciones para el Banco Mundial. *Documento de Trabajo del Banco Mundial*, 31.
- Bain, K., Braun, F. & Saavedra, J. (Diciembre de 2005). Voz y rendición de cuentas en programas de transferencia en América Latina y el Caribe. (B. Mundial, Ed.). *En Breve*, 83.
- Banco Mundial (2011). *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Documento Resumen*. Lima.
- Behn, R. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Goetz, A. & Jenkins, R. (2011). Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 3(3), 363-383.
- Hegoa, I. D. (2005). *Diccionario en línea de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/24> [consultado 15 Oct 2012].
- Machicao, J. (Noviembre de 2008). La gestión para resultados: conceptos y aplicaciones en Perú. *Ponencia del Séptimo Seminario de Gobierno y Políticas Públicas del Gobierno de Sinaloa*. México.
- Makón, M. P. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 24-27 octubre*. Santo Domingo, República Dominicana: CLAD.
- Ministerio de Economía y Finanzas (s.f.). Disponible en: http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/gestion%20por%20resultados.swf [consultado 26 Feb 2013].
- Ormond, D. & Löffler, E. (febrero de 1999). Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 13.
- Samuel, P. (Marzo de 1991). Accountability in public services: exit, voice and control (T. W. Bank, Ed.). *PRE Working Papers. WPS 614*.
- Serra, A. (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington: BID, CLAD.
- Shack Yalta, N. & Porras Rodríguez, H. (septiembre de 2011). Algunas ideas para avanzar hacia la consolidación del Presupuesto Participativo en el Perú. *Gestión Pública y Desarrollo* (50), 28-32.
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: IFE.

4. Tanto desde una visión ontológica hasta construcciones aplicativas y contenidos prácticos.

5. En el mejor de los casos, ya que generalmente las innovaciones son poco aceptadas, diluyéndose con el tiempo y llegando, también, a terminar por no incluirse: «todo cambia, pero no pasa nada».