

Región y gestión pública: entre el voluntarismo y los programas presupuestales

Region and public management: between volunteerism and budgetary programs

Luis Vicente Manrique Alvarez¹  

Cómo citar

Manrique Alvarez, L.V. (2021). Región y gestión pública: entre el voluntarismo y los programas presupuestales. *Socialium*, 5(2), 256-265. <https://doi.org/10.26490/uncp.sl.2021.5.2.745>

¹ Magister en Sociología,
Universidad Nacional del
Centro del Perú
Huancayo, Perú.

Imanrique@uncp.edu.pe

RESUMEN

La Gestión Gubernamental Regional, incide en la improvisación, en liderazgos personalizados. Apuesta por imponer la voluntad personal, por encima de la racionalidad. Orientaciones como los programas presupuestales se obvian al exigir capacidades y un mayor control presupuestario. Actuar en la gestión pública actual demanda transparencia, capacidad política y burocrática, debiendo incorporar el valor institucional. Más, se prefiere al partidario o de confianza para asegurar obediencia. Los resultados están a la vista. El objetivo general establece las motivaciones que inducen a caer en el dilema del voluntarismo o los programas presupuestales. Los específicos, determinan qué motivaciones inducen a ceder ante el voluntarismo en la gestión pública. Establecer, las consideraciones que reducen la vocación modernista hacia los programas presupuestales. La metódica se abre al análisis científico, histórico, cultural, orientado al enfoque cualitativo. Con los resultados y discusión, acotamos que la premisa de la eficiencia del Estado deviene de un proceso, de una trabajosa especialización política y burocrática, del establecimiento de una adecuada carrera pública. Esta haría que los presupuestos superen cualquier contingencia y apuesten por los resultados. En la discusión, señalamos que los resultados sean el centro del debate político. El respeto que adquiere la autoridad, el funcionario público, debe provenir de sus contribuciones a la mejora del valor público. Pronto a cumplir 200 años de soberanía y estando en curso el quinto mandato regional, sin embargo, distamos de ofrecer avances y progreso. La información brindada por funcionarios nombrados y entendidos, contrastados con la "impreparación" gestionaría de los responsables, confirman nuestras propuestas.

Palabras clave: *región; gestión pública; gestión para resultados; programas presupuestales; voluntarismo.*

ABSTRACT

Regional Government Management, affects improvisation, personalized leadership. Bet on imposing personal will, above rationality. Guidelines such as budget programs are ignored by demanding capacities and greater budgetary control. Acting in current public management demands transparency, political and bureaucratic capacity, and must incorporate institutional value. Plus, the partisan or trusted one is preferred to ensure obedience. The results are visible. The general objective establishes the motivations that induce to fall into the dilemma of voluntarism or budget programs. The specific ones determine what motivations lead to yield to voluntarism in public management. Establish, the considerations that reduce the modernist vocation towards budget programs. The method is open to scientific, historical, cultural analysis, oriented to a qualitative approach. With the results and discussion, we limit that the premise of the efficiency of the State comes from a process, from a laborious political and bureaucratic specialization, from the establishment of an adequate public career. This would make the budgets overcome any contingency and bet on the results. In the discussion, we point out that the results are the center of the political debate. The respect that the authority acquires, the public official, must come from his contributions to the improvement of the public value. Soon to celebrate 200 years of sovereignty and with the fifth regional mandate underway, however, we are far from offering progress and progress. The information provided by appointed and knowledgeable officials, contrasted with the "unpreparedness" of those responsible, confirm our proposals.

Keywords: *region. public management; management for results; budget programs. voluntarism.*

Arbitrado por pares ciegos

Recibido: 29/12/2020

Aceptado: 17/06/2021

Introducción

Nos propusimos observar cuáles son las orientaciones que rigen el accionar del Gobierno Regional de Junín, desde la perspectiva de la eficiencia, la modernidad y la autonomía. Es que las exigencias derivadas de la intensa interrelación global que demanda integración y competitividad, sólo pueden ser encaradas desde el carácter de la gestión estatal, la creación de valor público y su correlato: una población cada vez mejor cubierta en sus pretensiones de optimizar su calidad de vida.

Así, Montenegro *et al.* (2021), señalan que dos vías pueden iniciar al investigador para estudiar las políticas públicas, el primero sería mediante la evaluación y el segundo vendría a ser el análisis. La evaluación se dispone proponer información sobre cómo anduvo o está caminando una intervención pública. El análisis, por su parte pretende ofrecer contestaciones a interrogantes relacionadas con la producción de la política.

Hoy, diversas aportaciones teóricas y prácticas facilitarían un mejor derrotero para la actividad gubernamental, en sus diversos niveles. Estas provienen también de organismos financieros y culturales internacionales como el Banco Mundial (BM) Banco Interamericano de Desarrollo (BID), La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y las experiencias nacionales propias. Así, por ejemplo, La Organización para la cooperación y el desarrollo (2015), nos revela que el Perú muestra debilidades importantes en el área de empoderamiento y participación. La confianza en el gobierno y las instituciones es relativamente baja y la participación es asimismo limitada.

Del mismo modo, el Banco interamericano de desarrollo (2011), define la gestión para resultados y desarrollo (GpRD) como una estrategia de gestión que orienta el trabajo de los actores públicos para generar un mayor valor público, a través de instrumentos de gestión que en forma coordinada y complementaria deben implementar las instituciones públicas, a fin de generar cambios.

Asimismo, se cuenta en el país con diversas universidades (carreras profesionales, maestrías, cursos de currículo) organismos no gubernamentales (ONGS), institutos superiores, etc. que aportan con la formación de profesionales y tecnócratas capaces de contribuir con una expectante gestión pública, al interior del país. A su vez, cada región muestra apreciables recursos naturales y logísticos que podrían fortalecer la búsqueda de resultados en la gestión pública.

En ese marco, los programas presupuestales o la gestión para resultados y el desarrollo (GpRD), se constituyen en propuestas de vanguardia. Sin embargo, la gestión pública se empaña y reduce su mejor impacto cuando se subsume en una estéril duda sobre qué camino seguir, si la ruta del tradicionalismo vertical o de la modernidad.

Entre las motivaciones que inclinan la balanza a favor de las decisiones arbitrarias, tienen que ver las facultades gubernamentales que confiere la ley, al permitir una suerte de verticalidad política y

desconfianza en el entorno administrativo de carrera.

Aquella situación hubo de acentuarse porque para Ruiz (2015) “varias naciones emprendieron procesos de descentralización política, administrativa y fiscal. Los resultados documentados sobre procesos no evidencian la efectividad o el cumplimiento de muchos de los supuestos económicos que sirvieron para su implementación” (p.55).

Del mismo modo, el cálculo menudo sobre la gestión que se planea, generalmente alrededor de las proyecciones imaginadas del líder, induce a postular políticas de impacto rápido y eficaz; contando, para ello, con la convivencia de una prensa atraída y un sistema político que sólo se activa cada cuatro años, durante las convocatorias electorales. La lucha política y la preeminencia del liderazgo se reduce, entre tanto, a las diferencias personales entre los líderes de mayor gravitación regional.

Método

Tipo de estudio: Análisis científico, histórico y cultural. Esta se ha orientado hacia el tratamiento cualitativo, siendo de tipo básico, nivel descriptivo y diseño narrativo. (Hernández *et. al*, 2014)

Población y muestra: Población: Autoridades y Servidores Públicos del Gobierno Regional de Junín conformada por 90 trabajadores nombrados (sede Huancayo), entre los que se cuentan funcionarios y coordinadores. La muestra fue no probabilística, considerando a 8 sujetos voluntarios.

Instrumentos de recolección de datos: Entrevista semiestructurada y análisis documental. Al optar por el enfoque cualitativo, hemos trabajado con categorías, tomando entonces las subcategorías como dimensiones. Asimismo, hemos considerado doce ítems que se desprenden de los temas desarrollados en las entrevistas. La validez y confiabilidad fue referida a colegas expertos en investigación.

Procedimientos de la recolección de datos: La recolección de la información fue realizada en base a la guía de entrevista semiestructurada considerando un entorno de confianza y necesaria privacidad, que permitió ahondar en las respuestas, hecho que afirmó el paradigma de investigación, priorizando las preguntas directrices y la reflexión situacional de la realidad.

Aspectos éticos: La investigación consideró criterios éticos como la objetividad, transparencia y originalidad.

Análisis de datos: Los datos fueron transcritos a través del programa Microsoft Word, para luego ser analizados bajo la técnica tradicional, donde se ha rescatado información relevante que contribuya a dar respuesta a las preguntas y los objetivos de investigación.

Resultado y Discusión

Las categorías que han guiado las entrevistas se desarrollan a través de la profundización teórica y la información obtenida de nuestros entrevistados.

Categoría 1.- Políticas públicas y carrera pública

Categoría 2.- De las autoridades – visión e información

Categoría 3.- Administración pública y gestión para resultados o programas presupuestales

Categoría 4.- Relaciones con gobierno central y gobiernos municipales

Categoría 5.- De las proyecciones: regional o personal

Establecida la confianza en el Estado, las miradas se orientan hacia las políticas públicas y su eficiencia; es decir, hacia la gestión pública. Estas tienden a generar bienestar y oportunidades; abriendo así, las posibilidades de alcanzar niveles competitivos. No es un resultado inesperado. Es producto de un proceso constante.

En la vieja Prusia y Francia, la especialización burocrática tiene extensa data. Esta proviene desde inicios del siglo XVIII. Y ésta establece que la carrera pública sirve al Estado, antes que a la precariedad temporal del gobernante (Meynz, 1994).

Ahora, tal especialización acoge la tesis de la gestión para resultados (GpRD) o los programas presupuestales. La GpRD supone un cambio en el pensar y hacer de la gestión pública. Está más allá de los cálculos presupuestales, insumos, planificación y demás, apostando por los resultados y metas previstas. Entonces, las previsiones se definen al comienzo, para evitar perderse en la bruma de los imponderables, de los recursos e insumos, cuyos costos y disponibilidad son siempre materia de alteraciones. La GpRD admite una mayor flexibilidad para alcanzar las metas esperadas, cualquier retraso puede ser superado, reorientando acciones hacia los resultados contemplados.

La gestión para resultados, se explica, es un enfoque orientado a lograr cambios importantes en la forma como operan las organizaciones, mejorando notablemente el desempeño de los resultados como su objetivo central (OCDE y BM, 2006).

Como propone el BID, los programas presupuestales requieren establecer previamente, un ambiente político e institucional que permita que los resultados y no otra cosa sean el centro de la discusión política, que la respetabilidad de la autoridad provenga de su contribución al logro de las aspiraciones nacionales.

Obviamente, es menester de establecer la carrera pública y del impulso de necesarios incentivos abiertos por el liderazgo horizontal o diádico. Ello optimiza la llamada “Cadena de resultados”, o “Marco de resultados”.

Distamos en la región Junín de incorporar tal propuesta. Aun cuando las demandas sociales se multiplican. Abonan en contra una extendida corrupción (Ex gobernadores confrontan serios procesos judiciales). Hace lo propio la mutua desconfianza entre los diversos niveles de gobierno y el entrelazamiento legal de funciones y atribuciones.

No es un problema de un solo lado, del liderazgo arcaico. El otro lado de la luna tiene que ver con la posibilidad burocrática, desalentada y sin incentivos para contribuir con sus obligaciones diádicas. Ese arcaísmo desestima el valor institucional, la experiencia trabajosamente acumulada. Como en décadas pasadas, no habría carrera pública o garantía de ingreso y promociones regulares para el trabajador público (Bourricaud,1989).

En ese marco, terminaron por imponerse los atavismos de gestión, entre ellos, el voluntarismo llevado a extremos que conduce al autoritarismo y populismo frecuentes. Ese voluntarismo obvia las regularidades racionales que se desprenden del conocimiento acopiado sobre el discurrir dificultoso de la sociedad, y la imposición de decisiones públicas en base al personalismo y partidarismo tendientes al Hegemonismo.

Explica Rezende (2014), a quien conviene tomar en cuenta, que “la eficiencia de la gestión depende de la correcta alineación del proceso presupuestario, del sistema tributario, de las relaciones intergubernamentales (entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales) y de la organización administrativa” (p. 159).

Ese voluntarismo genera populismos irresponsables. Esta es la política dirigida a promover simpatías ilusorias, con la implementación de acciones de efectos fugaces (el regalo, obras sin efecto reproductor, campañas de atención al efecto, antes que, a la causa, etc. (Casullo, 2019).

El discurso populista, de corte engañoso y emocional, que procura el aplauso fácil, puede imponerse al político-tecnocrático, por la facilidad con que se explica, por el edulcoramiento con que se elabora y por el destino al que arriba: las emociones. Al conversar con funcionarios del Gobierno Regional y con destacados comunicadores, nuestros planteamientos alcanzan veracidad.

Esa postura desestima que, como explica Lahera, (2002) “política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente con la participación de la comunidad y el sector privado” (pp. 15-16).

El voluntarismo, acentuado por la tentación populista, obvia a la GpRD. Esta propuesta enfila sus energías y recursos para el logro de la propuesta pública. En los países desarrollados mejora y mantiene el nivel de las satisfacciones alcanzadas. En los países como el nuestro, se orienta a promover la satisfacción social y el desarrollo, generando mayor valor público.

Los principios de la GpRD se establecieron Marraquech (Marruecos), en el 2004. Un principio es una generalización básica que se acepta como verdadera, como base para el razonamiento y conducción. Estos serían:

- A. Centrar el diálogo en los resultados.
- B. Alinear la programación, el monitorio y la evaluación con los resultados.
- C. Promover y mantener procesos sencillos de medición e información.
- D. Gestionar para (no por) resultados.
- E. Usar la información sobre resultados para aprender y para apoyar la toma de decisiones.

Así, la GpRD, implica un cambio profundo en el modo de pensar al centrarse en los resultados.

Por ello, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) explica que la GpRD requiere transformar la cultura institucional imperante, basada en el cumplimiento de los procesamientos, y crear una nueva, orientada hacia los resultados. No basta desarrollar nuevas normas para generar una gestión basada en los resultados. Es necesario establecer un ambiente político e institucional en el que los resultados sean el centro del debate público; en el que se juzgue a las autoridades por los cambios que han promovido en la sociedad; en el que los servidores públicos tengan incentivos para cumplir de manera eficiente su trabajo. (García y García, 2010).

Esa necesaria promoción de un adecuado ambiente político tenderá hacia una mejor eficiencia, sobre todo al momento de establecer prioridades, más allá de las temporalidades. Se ha propuesto que las prioridades de la república no pueden constreñirse a los marcos de la temporalidad gubernamental. Estas, las prioridades deberían de establecerse prospectivamente, considerando el largo plazo, el futuro y el bienestar por alcanzar, por lo que deberían de proyectarse en un plazo no menor a una década (Rezende, 2014).

Así, con el fin de analizar la capacidad institucional en la implementación de una gestión pública para resultados, el BID demanda diseñar un sistema de evaluación PRODEV (SEP) sobre todo para gobiernos subnacionales. Cuenta con cinco pilares:

Figura 1

Los cinco pilares del sistema de evaluación de PRODEV



Nota. Tomado de BID y PRODEV (2011).

De funcionarios y servidores: algunos criterios

Al inquirir sobre la formación profesional y política de las autoridades regionales, se reconoce que, por lo general, lucen sendas titulaciones y grados. Pero surgen dudas sobre la preparación política y conocimiento sobre la actualidad y marcha de la globalización. Así, Lucía, servidora del Gobierno Regional, en un extracto de sus respuestas, afirma:

(...) no es frecuente advertir en enunciados y discursos de las autoridades el marco rector de los alcances de la globalización. Explica que “pareciera que la visión política del partido de gobierno regional no abarca más allá de los límites regionales, a lo sumo nacionales. Esa es, pues, una visión autárquica, o visión hacia adentro. (Lucía, entrevista personal, 18 de setiembre del 2019).

Asimismo, Nolberto, también servidor del gobierno regional, por su parte, señala que:

(...) es imposible desconocer la presencia de la globalización, o no sentirla cerca. Todos los Gobernadores Regionales viajan al extranjero, más que todo al primer mundo, de manera que se sabe de los tiempos que corren. El problema aparece al momento de acordar o imponer hacia dónde destinar los recursos, que obras priorizar. Estas obras son siempre edificaciones, cosas que se puedan ver, que impacten a la opinión pública, que se puedan hacer dentro del periodo de tiempo de Gestión. (Nolberto, entrevista personal, 20 de setiembre del 2019).

Sobre la interrelación de las políticas públicas regionales con las nacionales, se coincide en que éstas marchan cada una por su lado. Afirma Lucía que:

La propuesta política se ciñe a la propuesta de su Plan de Gobierno. Hay que recordar que “Perú Libre” fue la única organización que no llegó a firmar el acuerdo de Gobernabilidad impulsada por la MCLCP (...) y la sociedad civil, por lo tanto, se entiende que no coincide en todo con las aspiraciones nacionales. (Lucía, 18 de setiembre del 2019).

Al respecto Nolberto difiere de lo mencionado por Lucía, explicando que las no coincidencias no se desprenden de algún espíritu contestatario o visión propia, señala:

“La verdad es que los gobernadores evitan la confrontación con el ejecutivo. Más bien se subordinan, se depende mucho de “Economía y Finanzas”, la cosa surge cuando se prioriza el interés personal o partidario.” (Nolberto, entrevista personal, 20 de setiembre del 2019).

De otro lado, es frecuente escuchar que el problema de gestión en las regiones proviene de la falta de servidores capacitados. Se extiende esa percepción hacia los gobiernos municipales. Esa postura pretende desviar las responsabilidades de la política a lo técnico-profesional.

El Gobierno Regional cuenta con profesionales en continuas especializaciones y capacitaciones. El interés personal y las exigencias normativas inducen a ello. Asimismo, en cada elección, tanto el Gobernador y su equipo, y los propios consejeros regionales reciben orientaciones sobre sus atribuciones, estado, economía y desarrollo entre otros.

Es decir, autoridades, funcionarios y servidores de carrera asumen el encargo de gestión con un mínimo de preparación, y experiencia los últimos. Entonces, la GpRD, entre otras propuestas, no son ignoradas, pero no necesariamente incorporadas.

Carlos, empleado de carrera en el gobierno regional, al respecto declara lo siguiente:

Se ha hecho costumbre postergar a los profesionales de carrera. Se aduce en los corrillos que nosotros no nos identificaríamos con la plataforma que se trae, eso es falso. En realidad, no se quiere aprovechar las capacidades y experiencia acumulada porque se tendría que trabajar más allá de la inmediatez. Acá contamos con colegas destacados, pero no son considerados en su lugar, porque son responsables y no se prestarían al juego que se quiere imponer. (Carlos, entrevista personal, 6 de octubre del 2019).

Esta figura, descrita por Carlos, explicaría que la formulación de las políticas públicas, se efectúa considerando a menudo la presión de la coyuntura y las pretensiones de la propia autoridad. Ahí, entonces, la aceptación de la verticalidad política, en desmedro del valor público institucional. Así también, el terreno fértil para la imposición del voluntarismo y la irresponsabilidad.

Entran en discusión, entonces, los rumbos que se sigue en el proceso descentralizador, las regiones formadas en base a los departamentos, en el 2003, se encargan a autoridades democráticamente

elegidas, las esperanzas de ir hacia una mayor democratización y sentar las bases del desarrollo, por fin, se vislumbrarían.

Organizaciones políticas nuevas y nuevos liderazgos aparecieron por doquier, una nueva política, se pensó, se habría paso. Sin embargo, pronto, pasado y presente, hubieron de imbricarse en una repetición interminable de ineficiencia, autoritarismo y corrupción.

Dichas categorías, que forman parte de nuestra cultura política, del modo de hacer política, vuelven a incidir en nuestra república, presta a cumplir su bicentenario. Es que, como explica Hugo Neira, la nuestra sería una formalidad Republicana, antes que los deseos de acordar como vivir juntos. Ello facilitó la impronta del autoritarismo o caudillismo que termina imponiendo su voluntad, de un lado y, de otro, debilita o mal forma las instituciones (Neira, 2012).

Ahora, en pleno siglo XXI, esa falsa estructuración Republicana, vuelve a manifestarse en la política que conduce al Estado y fractura nuestras aspiraciones de progreso. El voluntarismo en la conducción regional es una prueba palmaria. No es que se desconozca de las nuevas propuestas que harían más eficiente la Gestión Política. No es que se carezca de personal profesional o tecnocrático capaz. Es que, se ha comprobado, se desestima una conducción responsable, político y tecnocrática, porque llevaría tiempo, porque no generaría réditos políticos inmediatos, y porque no facilitaría el rápido encumbramiento de los nuevos líderes en el imaginario popular.

Conclusiones

La historia parece repetirse. Las actuales autoridades reiteran el comportamiento personalista de las autoridades anteriores. Pasado y presente, dice Hugo Neira, no se combaten en el Perú, se amalgaman.

Una sociedad de engranajes estancos u organizaciones sociales y políticas no coincidentes, no podría contar con espacios y organizaciones sólidas, capaces de fiscalizar toda gestión política nacional y subnacional.

El distanciamiento político–tecnocrático, entre la autoridad política y el funcionario público de carrera es auspiciado principalmente por los actores directos de la política: la gobernación regional.

El autoritarismo y el voluntarismo en la gestión pública, al carecer de responsabilidad proyectiva, impide un mejor aprovechamiento de los recursos en favor de las aspiraciones regionales.

Referencias

Bobadilla, P. (2018). *La Gerencia Social en Práctica*. Termil Editores e Impresores.

Bourricaud, F. (1989). *Poder y sociedad en el Perú*. Institut français d'études andines. Instituto de Estudios Peruanos

- Casullo, M. (2019). *Por qué funciona el populismo*. Siglo XXI.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. F.C.E.
- García, R. y García, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo* (2ª ed.). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Montenegro, G., Carmona, A. y Franco, A. (2021). Modelo para el Análisis de Políticas Públicas en Salud reportados en publicaciones científicas. *Gaceta Sanitaria*, 35 (03) 270 -281.
- Montiel, E. (2005). *Gobernar es saber*. F.C.E.
- Meynz, R. (1994). *Sociología de la Administración Pública*. Alianza Editorial.
- Neira, H. (2012). *¿Qué es República?* Universidad San Martín de Porres.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). *Estudio multidimensional del Perú* [Archivo PDF]. OCDE. https://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes_FINAL.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Banco Mundial. (2006). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo* [Archivo PDF]. OCDE. www.mfdr.org./sourcebook/versions
- Rezende, F. (2014). Gestión pública y desarrollo. En Mattar, J. y Perrotti, D (ed.). En *Planificación, perspectiva y gestión pública*. CEPAL.
- Ruiz, C. (2015). Metropolización y gobernanza económica: bases para una propuesta de análisis económico. *Rev. Suma de Negocios*, 6 (13) 52-65.

Fuentes de financiamiento

Autofinanciado.

Conflictos de interés

No presenta ningún conflicto de intereses.

Autor de correspondencia

lmanrique@gmail.com