**Nueva Gestión Pública y Eficiencia Económica del gasto de los Gobiernos Regionales: relación, medición y retos**

[**Resumen** 2](#_Toc366250033)

[**1.** **Introducción** 2](#_Toc366250034)

[**2.** **Revisión de literatura** 3](#_Toc366250035)

[2.1. La Nueva Gestión Pública (NGP) 3](#_Toc366250036)

[ Orígenes 4](#_Toc366250037)

[ Definición 6](#_Toc366250038)

[ **Experiencias en América Latina** 13](#_Toc366250039)

[ **La NGP en Perú** 17](#_Toc366250040)

[ **Críticas a la NGP** 19](#_Toc366250041)

[2.2. Eficiencia en el sector público 21](#_Toc366250042)

[**3.** **Discusión de la propuesta** 30](#_Toc366250043)

[3.1. Definición del problema 30](#_Toc366250044)

[3.2. Objetivos 31](#_Toc366250045)

[3.3. Preguntas de investigación 31](#_Toc366250046)

[3.4. Justificación 31](#_Toc366250047)

[**4.** **Metodología de la investigación y de análisis** 34](#_Toc366250048)

[4.1. Hipótesis 34](#_Toc366250049)

[4.2. Modelo conceptual 35](#_Toc366250050)

[4.3. Recojo de información 38](#_Toc366250051)

[4.4. Variables (definición y medición) 39](#_Toc366250052)

[4.5. Método de procesamiento y análisis 40](#_Toc366250053)

[**5.** **Discusión y conclusiones** 43](#_Toc366250054)

[**6.** **Referencias bibliográficas** 45](#_Toc366250055)

**Resumen**

El documento presenta un presentar un análisis de la eficiencia en el gasto de los gobiernos regionales en el marco de lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública (NGP), se da énfasis en la discusión de los conceptos y prácticas de la NGP que propuestas hay para incorporar en el manejo eficiente del gasto en los Gobiernos Regionales. El trabajo presenta una exposición alrededor de dos ejes centrales. El primero es la Nueva Gestión Pública (NGP). El segundo eje gira en torno al concepto de eficiencia, su relación con el sector público y los mecanismos de medición posibles que pueden ser aplicados.

1. **Introducción**

En este documento se presenta el primer avance de la investigación que permitirá nuestra participación en el Coloquio Doctoral CLADEA 2013.El objetivo es desarrollar y presentar un análisis de la eficiencia en el gasto de los gobiernos regionales en el marco de lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública (NGP), se da énfasis en la discusión de los conceptos y prácticas de la NGP que propuestas hay para incorporar en el manejo eficiente del gasto en los Gobiernos Regionales. Está dividido en seis secciones, le sigue a la introducción la revisión literaria sobre los conceptos utilizados en el trabajo desarrollándose lo hasta ahora revisado sobre el concepto de la NGP y sobre la eficiencia en el gasto público. El tercer capítulo describe el problema sobre eficiencia económica en la asignación de recursos y el gasto en los gobiernos regionales, se presentan los objetivos de la investigación, se detallan las preguntas investigación y la justificación de la investigación , en la cuarta parte se hace una descripción de aspectos metodológicos , así, se presenta la hipótesis de trabajo, el modelo de análisis, los procedimientos y fuentes para recolectar información, las variables a utilizar y el método de procesamiento de datos. La quinta sección concluye los avances logrados hasta el momento y las líneas futuras a desarrollar. Finalmente se hace una relación de las fuentes utilizadas.

1. **Revisión de literatura**

Analizar el desempeño de los gobiernos regionales, particularmente en el gasto social va en concordancia con los lineamientos de la Nueva Gestión Pública, cuya esencia radica en lograr la eficiencia que caracteriza a las empresas privadas, en el accionar del aparato público. Por ende, el propósito de este último debería consistir en asignar óptimamente los recursos escasos para maximizar el bienestar de la población.

La presente exposición se efectúa alrededor de dos ejes centrales. El primero es la Nueva Gestión Pública (NGP) que enmarca las acciones del estado peruano. El segundo eje gira en torno al concepto de eficiencia, su relación con el sector público y los mecanismos de medición posibles que pueden ser aplicados en este trabajo.

* 1. La Nueva Gestión Pública (NGP)

La literatura existente[[1]](#footnote-1) se puede dividir en tres grupos de acuerdo a los temas que abordan[[2]](#footnote-2). Un primer grupo se dedica a la descripción del funcionamiento de la NGP sin incidir en aspectos teóricos justificativos. Aquí, la atención se concentra en los aspectos operativos y prácticos de implementar las herramientas de gestión propuestas a la gestión pública (métodos, requerimientos, procedimientos, instrumentos y ejemplos de aplicación). Esta corriente es relativamente nueva, pues en el mejor de los casos los autores remiten su aparición a fines de la década de los 80 del siglo pasado.

Un segundo grupo busca indagar o detectar las fuentes teóricas que sustentan las propuestas de la NGP, ya sea para reforzarlas o defenderlas desde diversas perspectivas como la ciencia económica y administrativa, la política, la sociología e inclusive se acude a concepciones cercanas a la filosofía, particularmente la ética y la moral individual y pública. En este grupo se distinguen dos orientaciones: aquellos que optan por un análisis de la vinculación con las teorías económicas y aquellos que hacen hincapié en el cuerpo teórico del *management* o gestión privada y pública.

Finalmente, se encuentra un tercer grupo que valiéndose de fuentes teóricas critican, descalifican o al menos cuestionan el uso de este concepto. Esto se debe no tanto por su naturaleza práctica, sino por sus implicancias ideológicas, así como por las contradicciones entre la teoría y su aplicación en la realidad concreta.

Cabe mencionar que entre los documentos revisados se han encontrado varios que hacen un recuento descriptivo, comparativo y crítico exhaustivo de fuentes bibliográficas primarias, por lo que las referencias usadas serán de textos que podrían ser considerados como fuentes terciarias.

La discusión sobre el rol del estado, su tamaño y estructura puede rastrearse a los inicios del desarrollo de la teoría económica, los fundamentos de la ciencia política y los desarrollos de la economía política. Incluso podríamos recalar en primigenias reflexiones filosóficas sobre el estado y el individuo; sin embargo, con fines prácticos solo se hará referencia a conceptos, teorías y autores de los últimos dos siglos.

* Orígenes

Bresser (2002) afirma que los cambios a nivel político e institucional se realizan a un ritmo más rápido que los cambios organizacionales y administrativos. Por ejemplo, desde que emergieron los Estados nacionales modernos, se constataron cinco formas de regímenes políticos: el absoluto, el liberal, el liberal-democrático, el social-democrático y el social-liberal. Por otra parte, se encontraron tres formas de administración estatal: patrimonial, burocrática y gerencial, también conocida como Nueva Gestión Pública.

La transición hacia el Estado liberal y constitucional fue acompañada, a nivel administrativo, por el cambio de la administración pública patrimonial a la burocrática. Ésta es la reforma del servicio público o la reforma burocrática (…) Más tarde, el Estado se tornó liberal-democrático, y después social-democrático, pero su aparato permaneció burocrático (Bresser, 2002, pág. 43).

Los países europeos occidentales y EE.UU emprendieron, en primer lugar, la reforma burocrática. Una vez que esta última estuvo sólidamente asentada, se adentraron en la reforma gerencial. Este hecho coincide con el surgimiento del Estado social-liberal en algunos países desarrollados.

Ospina (2001) señala que el neo-gerencialismo o Nueva Gestión Pública (NGP) es la transformación de una gestión pública burocrática a una gerencial. Este movimiento se originó en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda para posteriormente desarrollarse en los Estados Unidos con matices diferentes.

La Nueva Gerencia Pública (NGP) se origina como un dispositivo conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento de la rama ejecutiva del gobierno. El término actual fue acuñado por los cientistas políticos que trabajaban en el campo de la administración pública en el Reino Unido y en Australia. La referencia original más citada es Hood (1991); sin embargo, un trabajo de similar importancia, que cubre gran parte de este mismo campo - y más aún - es Administrative Argument, de Hood y Jackson (1991). Hood y Jackson concibieron la NGP simultáneamente como un argumento administrativo y como una filosofía administrativa aceptada (Barzelay, 2001, pág. 2).

Sentíes Santos y Tellez (2011) señalan que los orígenes de estas reformas se remontan a las medidas adoptadas en la administración pública de países como Inglaterra al mando de Margaret Thatcher quien llegó a ser Primer Ministro en 1979 y Estados Unidos al mando de Ronald Reagan quien se convirtió en Presidente en 1980. Ellos dan inicio a la aplicación de estas medidas “en diferentes programas y áreas de sus respectivas administraciones públicas y las empiezan a denominar como “nueva gestión pública” y la “reinvención del gobierno”, [respectivamente]” (Sentíes Santos & Tellez, 2011, pág. 51).

Pese a que el Reino Unido es la cuna de los nuevos modelos de gestión pública, Guerrero (2001) afirma que Francia es la precursora de la Nueva Gestión Pública. Fue el autor francés Michel Messenet con su obra La Nouvelle Gestion Publique: pour un État sans Burocracie quien brindó el aporte primigenio en esta línea conceptual (Guerrero, 2001). En su obra analizó la introducción de modelos de gestión privada dentro de la administración pública enfatizando la descentralización y el rol relevante de la información, el presupuesto, el control de la gestión y la administración de recursos humanos.

De acuerdo a Guerrero (2001), años después los autores Romain Laufer y Alain Burlaud publicaron la obra Public Management, en la cual proclaman la urgencia de establecer una nueva disciplina ubicada entre los sectores público y privado al “pretender salvar la antonimia entre el management como propio de los negocios, y lo público, como inherente a la ciencia administrativa” (pág. 2). Cabe mencionar que el vocablo management desde 1969 está incorporado a la lengua francesa.

* Definición

De acuerdo a Schröder (2001), la Nueva Gestión Pública es “el sistema de control de la administración pública más innovador a nivel mundial y se está implementando en casi todos los países industrializados” (pág. 5).

La idea base de lo que se denomina NGP es la aplicación de una serie de conceptos y prácticas, característicos de la gestión privada, a la gestión pública. Estos se relacionan a la priorización del ciudadano y obtención de resultados, la eficiencia y asignación óptima de recursos y los mecanismos de medición de impactos de las intervenciones públicas.

Según Oszlak (2003), otros mencionan también la aplicación de las nociones del management privado, reformas presupuestales, descentralización y desconcentración del aparato público.

El eje teórico rector que da sustento a la NGP es la creación de instituciones “racionales” que garanticen la generación de comportamientos “racionales”. Se entiende por racionalidad la propia de los agentes privados, es decir, la que busca la minimización de costos de transacción, o bien, la maximización de beneficios individuales (Huerta Moreno & Magallón Diez, 2009).

La meta de la NGP es que la administración pública se vuelva más empresarial al prestar servicios eficientes y efectivos, pero sin llegar a convertirse en una empresa, puesto que su orientación no es la generación de utilidades (Schröder, 2001).

Guerrero (2001) sostiene que la empresa privada está motivada por las ganancias, obtiene gran parte de sus recursos de su clientela y está animada por la competencia. Por otra parte, el gobierno está motivado por la reelección, obtiene gran parte de sus recursos de los contribuyentes y recurre a monopolios. Sin embargo, estas diferencias no son obstáculos para que el gobierno se vuelva más empresarial, sin llegar a extremos.

Ospina (2001) sostiene que la NGP surgió no solo de la macro-preocupación por la reevaluación del papel del Estado y la mejora de la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos, sino también de la micro-preocupación por el desempeño de los empleados y las organizaciones públicas.

De acuerdo a la mencionada autora, la NGP hace mayor énfasis en los resultados que en los procedimientos y se concentra en los ciudadanos (consumidores), es decir, en la calidad de los servicios en vez de los productores de los mismos.

Asimismo, Ospina (2001) señala que la NGP fomenta:

* La definición de expectativas con respecto al desempeño de las organizaciones
* El otorgamiento de mayor autonomía a los gerentes públicos pero también la solicitud de mayor responsabilidad y rendimiento de cuentas sobre el desempeño de su organización.
* La reducción del tamaño del Estado a través de privatizaciones y contratos con proveedores.

Schröder (2001) señala que deben existir dos condiciones para la implementación de la NGP. En primer lugar, se debe delimitar las responsabilidades entre la unidad estratégica, quien determina lo que la administración proveerá (el “qué”), y la unidad operativa quien determina el cómo. En segundo lugar, se requiere una convergencia de la responsabilidad profesional y de recursos, con el fin de asegurar que los recursos adjudicados se relacionen con las tareas transferidas a los ministerios o unidades administrativas.

En cuanto a los fundamentos teóricos de la NGP, estos pueden relacionarse fundamentalmente con tres teorías: Principal Agente, Neo institucionalismo y Opción Pública. Todas ellas se asocian de una u otra forma a las nociones del liberalismo, rol del estado, eficiencia económica, burocracia, costos de transacción, individualismo, entre otras (Pérez, 2012).

El cuadro No. 2 tomado de García Sánchez (2007, pág. 45) resume las teorías económicas que sustentan la concepción de la NGP detallando las “actuaciones” [[3]](#footnote-3) que se han desarrollado en cada una de ellas. Como es notorio hay traslapes entre los diseños y propuestas de cada una de las teorías seleccionadas por la autora; sin embargo, ello no invalida la sistematización.

|  |  |
| --- | --- |
| TEORÍA | ACTUACIONES |
| PUBLIC CHOICECOSTES DE TRANSACCIÓN | Reformas en la estructura organizativa | Reducciones puras de la dimensión | Privatizaciones |
| Gestión indirecta de servicios |
| Reducciones híbridas o intermedias de la dimensión | Introducción de competencia externa |
| Cooperación o colaboración |
| Modificaciones en el diseño organizativo | Creación de competencia interna |
| Simplificación de la estructura jerárquica: La descentralización |
| NEO-TAILORISMO | Racionalización normativa y cultural | Racionalización normativa | Racionalización de procedimientos administrativos |
| Desburocratización |
| Racionalización cultural | Desarrollo de políticas de personal |
| TEORÍA DE LA AGENCIA |  | Introducción de técnicas privadas |
| Innovación tecnológica |
| Transparencia de la Administración | Comunicación externa |
| Participación ciudadana |

Fuente: García Sánchez (2007, pág. 45)

Por otro lado, las teorías en materia de administración pública en el siglo XXI sugieren una serie de ideas a favor de la racionalización de los recursos y la eficiencia de los servicios públicos.

Se presume que el accionar de un aparato público tecnocrático, orientado al logro de resultados y la racionalización, tendría un efecto neutro sobre las estructuras y agentes de la economía. De este modo, se evita un efecto (positivo o negativo) en las reglas del mercado, por lo que las decisiones de los agentes económicos guiados por la naturaleza del libre mercado no se ven afectadas.

Schröder (2001) sostiene que la NGP se caracteriza por la “separación de la dirección estratégica (¿QUÉ?) de la dirección operativa (¿CÓMO?)” (pág. 7). Barzelay (2002) afirma que las decisiones sobre qué productos o servicios serán generados por el sistema público deben establecerse en los circuitos centrales del poder. Por otra parte, la decisiones sobre cómo serán producidos deben establecerse en los niveles periféricos.

Los ejecutivos del nivel central están en perfectas condiciones para conocer qué tipo de productos o servicios (…) van a ser apoyados políticamente; mientras que los gestores operativos están en mejores condiciones para saber cómo prestar tales servicios o productos de un modo efectivo y eficiente (Barzelay, 2002, pág. 24)

Asimismo, Zuleta (2003) señala que la NGP significa incorporar cambios en la toma de decisiones y asignación de responsabilidades. El mencionado autor cita a Shepherd (1999) cuando establece que la NGP delega la toma de decisiones disminuyendo la carga jerárquica y enfatiza una orientación hacia los resultados y los clientes.

En cuanto a la responsabilidad sobre los recursos, Schröder (2001) sostiene que esta debe ser transferida a las áreas especializadas, con el fin de generar un sentido de responsabilidad hacia el cliente; es decir, hacia el ciudadano. Para ello, se debe definir los servicios que serán provistos por estas últimas.

Luego de recibir un presupuesto relacionado a los servicios, las áreas especializadas deberán efectuar los pagos requeridos para poder obtenerlos. El presupuesto no deberá ser incrementado, por ello, el desempeño será medido en base al grado de cumplimiento del acuerdo de prestación de servicios.

Por otro lado, “la dirección de la administración pública se realiza principalmente a través de los insumos (input), es decir, a través de la adjudicación central de recursos” (Schröder, 2001, pág. 18). Generalmente, los presupuestos indican cuánto dinero podrá ser gastado, pero no señalan los servicios que deberán ser generados ni los resultados esperados. Según Ospina (2001),

Una evaluación orientada a resultados supone el establecimiento de claras metas y objetivos, preferiblemente enmarcados dentro de un plan estratégico global que se deriva de la misión, y la determinación de indicadores para medir el cumplimiento de estas metas y objetivos (p.8).

Debido a que los presupuestos solo se centran en la cantidad de dinero que puede ser gastada mas no en los servicios que serán generados, es necesaria una orientación hacia el rendimiento u output del servicio. De este modo, se justifica la necesidad de rendir cuentas por los medios utilizados, para lo cual se utiliza el controlling.

Schröder (2001) afirma que el controlling “abarca la totalidad de las funciones que deberán optimizar el suministro de informaciones para las instancias directivas” (pág. 20). En términos generales, el controlling significa proporcionar información para la dirección de un proceso.

De acuerdo al mencionado autor, para que sea un verdadero instrumento de apoyo se requiere efectuar un cálculo de costos-beneficios para definir una relación entre los costos y prestaciones de servicio. Asimismo, es necesaria la elaboración de informes que detallen el destino de los recursos confiados, así como el cumplimiento de objetivos y estándares.

Ospina (2001) sostiene que para que el sistema sea viable en la promoción de una cultura orientada a resultados, la información generada debe ser utilizada. Ello implica diferenciar entre medición y gestión del desempeño, lo cual significa utilizar los datos como fuente de aprendizaje y guía para la toma de decisiones, en vez de únicamente recolectarlos.

En cuanto a la orientación hacia los ciudadanos, Schröder (2001) afirma que la filosofía de la NGP sostiene que “todo aquello que no sirve al ciudadano representa un derroche” (pág. 24). El ciudadano equivale a la figura de un cliente en el sentido que a cambio de sus contribuciones exige la provisión de cierta cantidad de servicios de calidad. Por su parte, el gobierno equivale a la figura de una moderna empresa prestadora de servicios.

Schröder (2001) sostiene que el cliente valora los productos teniendo en cuenta si este cumple con los requerimientos previstos y es competitivo en precio y rendimiento con respecto a la competencia. “En la Nueva Gestión Pública la competencia y la comparación de prestaciones forman la base para el incremento del valor” (Schröder, 2001, pág. 29).

Para lograr un proceso de gobierno exitoso o nueva gobernanza, es necesario incorporar una gestión de calidad.

La calidad se revela en instrumento básico para promover una regulación económica de calidad (…), un marco institucional de calidad, para mejorar la percepción social sobre la gestión y los servicios públicos que se brindan, así como una participación ciudadana de calidad, para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la misma democracia (Moyado, 2011, pág. 211).

La gestión de calidad, de acuerdo a Moyado (2011), es un modelo que se retoma del sector privado y cuyo reto es lograr su institucionalización y plena adopción en el sector público.

En suma, la NGP emplea la lógica gerencial, con el fin de alcanzar eficacia y eficiencia. Según Serra (2007), esta lógica propone optimizar el uso de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos a raíz de mayores exigencias por más servicios de mejor calidad.

Asimismo, propone la transparencia, equidad y control del proceso de producción de bienes y servicios públicos incluyendo las etapas de asignación y distribución. A su vez se enfatiza el desarrollo de mecanismos internos para mejorar el desempeño de los trabajadores públicos, con el propósito de impulsar la efectividad de los organismos públicos.

Dado que el personal es la clave para lograr la modernización de la administración pública, deberán recibir capacitaciones para ampliar sus conocimientos empresariales y será necesario “invertir en la competencia social y especializada de los empleados” (Schröder, 2001, pág. 27).

Podríamos resumir que la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana (García Sánchez, 2007, pág. 43)

* **Experiencias en América Latina**

Mientras que en los países desarrollados la evaluación de la gestión pública se encuentra asociada a los esfuerzos por implementar el paradigma de la Nueva Gestión Pública, en América Latina, aunque influenciada por esta última, “la evaluación surge como una necesidad endógena, puesto que representa un pilar del proceso de modernización del Estado y tiene gran potencial para contribuir al fortalecimiento de sus instituciones” (Ospina, 2001, pág. 18).

La Política Pública (PP) y la Nueva Gestión Pública (NGP) aparecieron en el medio latinoamericano en los años 80 y 90 como propuestas disciplinarias y profesionales para superar la vulnerabilidad financiera o la crisis fiscal en que habían caído los Estados sociales desarrolladores y/o para restablecer la naturaleza pública que las políticas de los gobiernos autoritarios habían tergiversado (…) y/o para mejorar los servicios públicos que eran considerados insatisfactorios en calidad, cobertura y costoeficiencia. (Aguilar L. F., 2007, pág. 9)

En América Latina se efectuaron dos olas de reformas en el proceso de transición hacia la NGP. Según Moyado (2011), durante la década de los 80, países como Brasil, Argentina, Chile, México, Colombia y Venezuela impulsaron programas de ajuste estructural que básicamente consistían en reformas económicas para la restructuración de las finanzas públicas y la reducción del déficit fiscal. A la vez, estas reformas promovieron la privatización de empresas públicas y las bases para asentar la apertura comercial.

De acuerdo Bresser (2002), es erróneo asociar la reforma de la gestión pública con las “reformas de segunda generación” promovidas por el Banco Mundial en los países en vías de desarrollo, dado que estas solo se enfocaban en el downsizing y en la reforma del servicio público o burocrática, mas no en la gerencial. Cabe mencionar que los representantes del Banco Mundial se basaban en la secuencia , es decir, argumentaban que los países en desarrollo primero debían emprender una reforma burocrática completa para poder iniciar una reforma gerencial. Según el mencionado autor, solo Brasil y Chile pueden considerarse dentro de la lista de países de América Latina que se comprometieron con una verdadera reforma del servicio público.

Sin embargo, Bresser (2002) sostiene que no es necesario que los países en vías de desarrollo sigan en orden estas etapas, pues “la mayor parte de las veces no tiene sentido completar la reforma del servicio público en un mundo complejo y en transformación, donde la administración pública burocrática perdió mucho de su “raison d’être” (Bresser, 2002, pág. 46). Arellano y Cabrero (2005) afirman que en el sentido weberiano la burocracia equivale a meritocracia. Sin embargo, la NGP diferencia ambos conceptos.

(…) la burocracia está vinculada a los procedimientos, a la secuencia profesional y legal estricta de la acción. La meritocracia se basa en lo mismo, pero para la NGP también es una estructura basada en el desempeño, en la evaluación de resultados, en encontrar las capacidades casi heredadas para gobernar (Ingraham y Rosenbloom, 1992). La verdadera estructura burocrática, dice la NGP, tiene básicamente una naturaleza meritocrática, pero las burocracias por sí mismas no crean sistemas de méritos “reales”, porque el mérito debe ser medido básicamente mediante resultados (capacidad o logro), no por procedimientos (Young, 1962; Sen, 2000). Por lo tanto, para estar conscientes de la capacidad, el logro y el desempeño deben verse como las características clave para diferenciar las burocracias de las meritocracias (Arellano & Cabrero, 2005, pág. 602).

Zuleta (2003) cita a García Delgado (1997) cuando este afirma que la burocracia weberiana, basada en reglas, códigos y programas explícitamente formulados, comienza a presentar deficiencias demostrando no estar capacitada para situaciones inesperadas. El autor sostiene que “esta forma de operar explicita un fuerte principio jerárquico que conduce a eludir responsabilidades, enviando las decisiones hacia arriba, sobrecargando la capacidad de trabajo y decisión al máximo nivel” (Zuleta, 2003, pág. 1).

Dado que los programas de ajuste estructural con sus respectivas reformas fueron insuficientes para la resolución de los problemas sociales en la región, Moyado (2011) afirma que se siguió otra serie de reformas, esta vez gerenciales, que se enfocaban en la modernización del Estado y en el logro de mayor eficiencia en el funcionamiento de las instituciones públicas.

De acuerdo a López (s.f.) términos como “gestión por resultados”, “mejora continua de la calidad”, “satisfacción al cliente” o “gerencia de contratos” adquirieron popularidad en los nuevos programas de modernización del Estado. Moyado (2011) sostiene que la "Agenda de la Reforma Gerencial en América Latina", de acuerdo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), consistía en la profesionalización del servicio público, con el fin de “contar con una élite burocrática de tomadores de decisión, con gran capacidad técnica” (pág. 213).

Asimismo, esta agenda consistía en lograr la transparencia de la gestión pública, la descentralización de la ejecución de servicios públicos y la autonomía gerencial de las entidades públicas. Por último, Moyado (2011) señala que esta contemplaba la realización de evaluaciones de desempeño, controles de resultados y la orientación de los servicios hacia las expectativas del ciudadano (cliente). “Este conjunto de reformas genera una nueva cultura administrativa, basada en la receptividad, la transparencia, la eficacia, la ética pública y la búsqueda de calidad y excelencia en la prestación de los servicios públicos” (Moyado, 2011, pág. 214).

Esta agenda guarda relación con las principales “recetas” de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyas reformas, de acuerdo Sentíes Santos y Tellez (2011), se pueden clasificar de la siguiente manera:

• Reformas orientadas a la reducción del tamaño del sector público, la privatización del sector público y el equilibrio de sus finanzas públicas. Según datos del Banco Mundial, más de 80 países crearon programas de privatización, y desde el año de 1980, se han privatizado a nivel mundial más de 6,832 empresas públicas.

• Reformas orientadas a lograr un “mejor gobierno”, lo cual se puede traducir en mejorar la prestación de sus servicios por medio de la aplicación de diversos modelos administrativos, que buscan la eficiencia y eficacia en sus operaciones, y hacer transparentes sus acciones para la sociedad. Estas reformas están orientadas hacia la búsqueda de la eficiencia y eficacia en las actividades públicas, así como a lograr mayor contacto e interacción entre la sociedad y el prestador de servicios, buscando la transparencia de las actividades públicas, incorporando para ello conceptos como la profesionalización de los servidores públicos, de programas gestión de calidad, de la aplicación de indicadores para la evaluación del desempeño, de la utilización de la tecnología de la información y comunicación (TIC), la adopción del modelo de “gobernanza moderna” , el cual de acuerdo con lo que menciona Maynetz, significa la invitación a los diversos actores sociales a participar en la formulación y aplicación de las políticas públicas, etc. (Sentíes Santos & Tellez, 2011, pág. 51).

“Según Jones y Thompson (1999) la modernización se reflejaría en las famosas “Cinco R”: Reestructuración, Reingeniería, Reinvención, Realineación y Reconceptualización” (Zuleta, 2003, pág. 2).Para justificar esta nueva orientación, en vez de emplear nociones teóricas se utilizaron cuestionamientos prácticos relacionados al accionar del sector público como: burocratismo, lentitud, inoperancia, disconformidad (de la población, las instituciones no públicas, las empresas y los propios trabajadores públicos), calidad de prestaciones, corrupción, irresponsabilidad (en el sentido que todos quedan impunes ante fallas, faltas e incluso delitos).

El uso de estas concepciones fue lo que, a nuestro parecer, permitió la acogida prácticamente mundial o al menos generalizada de esta nueva orientación en países tan disímiles en sus realidades socioeconómicas, políticas e incluso culturales como los anglosajones y los latinoamericanos.

En suma, las crisis económicas y políticas de décadas asociadas a malos gobiernos, especialmente en Latinoamérica, influyeron decisivamente en “la pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano [lo cual] viene acompañado de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia” (García Sánchez, 2007, pág. 38).

* **La NGP en Perú**

En el Perú, es difícil encontrar documentos que explícitamente vinculen los instrumentos de gestión pública como el presupuesto por resultados (PpR) con la NGP. Sin embargo, desde nuestro punto de vista no hay duda de tal vínculo, debido a acciones como la reciente aprobación de la nueva Ley del Servicio Civil basada en el mérito, el rediseño de las políticas y programas sociales, entre otros indicios. De acuerdo a Chamané (2005),

La implementación de acciones encaminadas a conseguir una gestión orientada a resultados es algo relativamente nuevo en el Perú, por lo que durante el desarrollo de dichas acciones, la propia dinámica y experiencia que se genera son importantes para mejorar la administración pública (pág. 19).

En un reciente documento (Franciskovic Ingunza, 2012)se señala que “conceptualmente la aplicación de instrumentos de la NGP como el presupuesto por resultados tiene su fundamento en la denominada Gestión para Resultados (GpR), la cual, a su vez, tiene a la Nueva Gestión Pública como marco conceptual”.

De este modo, la GpR sirve como elemento formador que se orienta a priorizar el resultado en todas las acciones para conseguir la optimización del desempeño gubernamental, convirtiéndose en una herramienta cultural, conceptual y operativa.

Sin embargo, implantar la GpR en el sector público no es tarea sencilla, pues significará cambios en asuntos relacionados al liderazgo, cultura, discrecionalidad, sanciones, procedimientos, entre otros.

Como se señala en la página web de capacitación del MEF (s.f.), a estos cambios se suman problemas como:

• Dificultad para medir algunos productos y por ende el desempeño de los funcionarios y las instituciones públicas.

• Asimetría de información al interior de las entidades, entre éstas y el ciudadano, y entre éstas 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 (párr.8).

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 a Shack y Porras (2011, pág. 29) estos están relacionados a:

* Clasificación de proyectos regionales, provinciales y distritales.
* Proceso Participativo de PP (presupuesto participativo) en 5 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 (Franciskovic Ingunza, 2012, págs. 6-7).
* **Críticas a la NGP**

Hacia fines de los años 90, se efectuaron observaciones hacia la NGP orientadas principalmente a dos cuestiones. Una de ellas es la democracia. Al parecer hay un grupo de autores que alertan sobre el carácter intrínsecamente autoritario de la NGP.

Pero no todo son alabanzas para los nuevos planteamientos, a la falta de democratización criticada por Beltrán Villalva (1996, p. 11), se unen las críticas de otros autores como Peters (1996, p. 7) y Brugué (1996, p. 50) que incluyen la asiduidad y generalidad con que se acude al recurso del mercado como prácticas incuestionables. Sin embargo, opinamos con Albi (2001) que «sería un error considerar que la apuesta por el mercado necesariamente supone reducir mucho el papel del estado. Ambas formas de organización colectiva, estado y mercado, son tan imperfectas que se necesitan mutuamente» (García Sánchez, 2007, pág. 57 nota final 1).

Por otro lado, la segunda observación se refiere a la incompatibilidad o ineficacia del uso de mecanismos de mercado para dirigir la gestión pública. Sentíes Santos y Tellez (2011) establecen lo siguiente:

Las críticas que se le hacen a estas reformas, son en el sentido de que su origen es la empresa particular, y por lo tanto las condiciones económicas y sociales en las que se ha probado su éxito [refiriéndose al Reino Unido de Thatcher y a los Estados Unidos de Norteamérica de Reagan y Clinton], no son las mismas que las que imperan en la administración pública, por lo que su aplicación es inoperante e inadecuada (pág. 51).

Ante la opción preferente por un servicio público orientado y regido por la búsqueda de resultados, la evaluación de los mismos y el objetivo de lograr eficiencia económica, Arellano y Cabrero (2005) se hacen una pregunta, la cual nos parece pertinente, significativa y que resume la discusión acerca de las bondades, alcances y consecuencias (económicas, políticas, sociales y éticas) del uso indiscriminado y dogmático de lo que se entiende por Nueva Gestión Pública. *“*¿Qué hacer cuando actuar justamente u obedecer la ley crea resultados “ineficientes?”

(…) implica cuestionar si es posible aplicar de manera integral las modernas técnicas de gestión privadas a los distintos ámbitos (macro estructura y microestructura) en que se articulan las funciones realizadas por la red de organizaciones públicas, mediante las cuales el gobierno sistematiza y ejecuta decisiones que afectan a todos los actores económicos, políticos y sociales. (Huerta Moreno & Magallón Diez, 2009, pág. 69).

Entre otros críticos de la NGP, hay quienes la consideran como una propuesta sin posibilidades de continuar aplicándose vaticinando su fin como estrategia práctica y teórica (Guerrero Orozco, 2009).

(…) La existencia de diversidad de prácticas formales o informales de medir el rendimiento de estos colectivos profesionales se remonta a mucho antes. En el siglo III el filósofo chino Sin Yu criticaba la desviación de los mecanismos de estimación utilizados por la dinastía Wei indicando que *“the Imperial Rate of Nine Grades seldom rates men according to their merits but always according to his likes and dislikes”* (Patten, 1997: 352). Parece ser que desde hace ya bastantes siglos se ha cuestionado la objetividad de un instrumento orientado a evaluar (Dubin & Salvador, 2008, pág. 49)

Si bien las observaciones y cuestionamientos a la llamada NGP deben ser discutidos a mayor detalle, las mismas no invalidan su aplicación. Varios elementos de la NGP son reconocidos como positivos y pertinentes para la formación de un gobierno no solo con una actitud y visión menos ensimismada en sí mismo, sino también con mayor proactividad recuperando su real naturaleza de servicio a la ciudadanía.

La NGP pretende convertir el servicio público en acciones promotoras centradas en el servicio, con metas y objetivos claros y mensurables dando prioridad a la delegación y a la decisión. Asimismo, busca generar en el personal actitudes de iniciativa, inventiva, responsabilidad y, en suma, profesionalización. Por último, brinda la oportunidad de realizar una carrera pública, independiente del “favor” o influencia, así como pretende alcanzar el reconocimiento institucional y valoración social del sector público.

* 1. Eficiencia en el sector público

En su Manual de Economía Política, el economista suizo-italiano Pareto (1906) estableció las bases de la moderna "economía del bienestar", como parte de la economía relacionada con la evaluación de las políticas públicas. Señalo que una política social podría justificarse si logra que algunas personas mejoren sin hacer que otros empeoren. Esta idea se conoce como el “Óptimo de Pareto”. Indica que una asignación de recursos A es preferida a otra B si y solo si con la segunda al menos algún individuo mejora y nadie empeora. Siguiendo esta idea, se puede evitar la necesidad de efectuar comparaciones entre el valor de las ganancias para algunos y las pérdidas de los demás. También se evade la necesidad de conocer las "funciones de utilidad" de las personas afectadas y / o el "peso" de la importancia relativa de las pérdidas y ganancias de cada individuo.

Durante los años cincuenta se planteó la necesidad de desarrollar mejores métodos y modelos para evaluar la productividad de las unidades de gestión (empresas privadas, sin fines de lucro y empresas públicas). Farrel (1957) sostenía que las mediciones eran muy restrictivas, porque no lograban una medida única de la eficiencia. Se lograban índices separados de la productividad del trabajo, de la productividad del capital.

Farrel (1957) propone entonces un enfoque de análisis de la productividad de forma más global, envolvente. Su medida pretendía ser aplicable a cualquier organización productiva, en sus palabras, “... de un taller a toda una economía”. En el proceso, se amplió el concepto de "productividad" al concepto más general de "eficiencia”. Para Farrel (1957), el concepto de eficiencia se descompone en eficiencia técnica y en eficiencia asignativa. La primera refleja la capacidad de una unidad económica para producir el máximo posible dado un conjunto de inputs. La habilidad para producir sobre una frontera, o límites, de posibilidades de producción dada la tecnología. Esta capacidad puede ser medida en términos de relaciones físicas entre el output observable y el máximo output obtenible (posible) para un conjunto de observables inputs. Por otro lado, la eficiencia asignativa, denominada también precio-eficiencia, muestra la capacidad de una unidad económica para escoger un conjunto óptimo de inputs, dados los correspondientes precios y la referencia tecnológica.

Para Bradford (1969) y Fisher (1996) la investigación de Farrel (1957) se podía utilizar para medir la eficiencia municipal. Por lo que el estudio sobre esta última se derivaría de la teoría microeconómica de la producción de Pareto (1906). En ella las actividades públicas se interpretan como un proceso de producción que transforma inputs (tales como capital, transferencia de fondos y fuerza laboral) en outputs/outcomes (tales como asistencia alimentaria, asistencia social, Km construidos de carretera, inversión en infraestructura).

Siguiendo a Lovell (2000), podemos interpretar que dado un conjunto de k=1,…, K municipalidades, cada uno emplea un vector de N inputs (recursos), x=(x\_1,…x\_N) que permiten producir un vector de D outputs (productos), y=(y\_1,…y\_D) mediante el desarrollo de un conjunto de diversas actividades.

Siguiendo a Bradford (1969) se podrían distinguen tres fases en el proceso de producción o gestión municipal. El primero corresponde a un proceso primario en el cual los recursos son transformados en actividades intermedias. Para De Borger y Kerstens (2000) y Argell (2001), en esta fase de producción el análisis de eficiencia permite capturar el grado de desempeño operacional municipal mediante el uso de indicadores de proceso. La segunda fase de producción se refiere a la forma cómo esas actividades intermedias son transformadas en bienes y servicios locales provistos a las poblaciones denominadas D-Outputs o Direct Outputs, según Bradford (1969). Este proceso puede evaluarse mediante el empleo de indicadores de desempeño. Finalmente, la tercera fase de producción, Bradford (1969), comprende la manera cómo estos bienes y servicios provistos (D-Outputs) se transforman en mejoras en el bienestar local, denominados C-Outputs o Consumer Outputs. Esta fase puede evaluarse mediante el uso de indicadores de efecto según De Borger y Kerstens (2000).

Diversas metodologías se han utilizado para analizar la eficiencia municipal, las cuales pueden clasificarse en dos grandes categorías: no paramétricas y paramétricas. Afonso y Fernandes, (2003); Worthington y Dollery; (2000b); analizan la eficiencia de las unidades productivas a partir de un conjunto de supuestos adoptados sobre la referencia tecnológica, usualmente desconocida, a partir de los datos disponibles. Destacan por su flexibilidad y la posibilidad de adaptarse a un contexto de múltiples inputs y outputs.

Si bien la propuesta inicial fue desarrollada en un contexto determinístico, Land, Lovell y Thore (1993) y Olesen y Petersen (1995) posteriormente desarrollaron versiones estocásticas. En este grupo destacan dos metodologías: Free Disposal Hull (FDH) y Data Envelopment Analysis (DEA). La primera de ellas fue introducida por Deprins, Simar y Tulkens (1984). Esta asume la no convexidad del conjunto de combinaciones de inputs y outputs, así como la libre disponibilidad de los mismos. La segunda metodología fue introducida por Charnes, Cooper y Rhodes (1978) y extendida por Banker, Charnes y Cooper (1984). Esta asume rendimientos constantes o variables a escala, fuerte disponibilidad de inputs y outputs y convexidad del conjunto de combinaciones de posibles inputs y outputs.

En su estudio, Charnes, Cooper y Rhodes (1978) describen la DEA como un modelo de "programación matemática aplicada a los datos de observación [que] proporciona una nueva forma de obtener estimaciones empíricas de las relaciones - como las funciones de producción y / o la producción eficiente superficies posibilidad - que son pilares de la economía moderna”. Copper, Seiford y Zhu (2011) explican que el trabajo de Charnes, Cooper y Rhodes (1978) en el que proponen el modelo de Análisis Envolvente de Datos, DEA, está basado en los trabajos anteriores de Farrel (1957). El objetivo era estimar la "mejor práctica" teniendo como referente la frontera de producción.

En cuanto a las metodologías paramétricas, señaladas por Deller (1992), Davis y Hayes (1993), Deller y Rudnicki (1992), a diferencia de las no paramétricas, especifican una determinada forma funcional para recoger las relaciones entre las variables analizadas, pudiendo ser determinísticas o estocásticas. Las paramétricas determinísticas consideran como ineficiencia cualquier desviación de la frontera de producción. Su estimación puede realizarse mediante mínimos cuadrados corregidos (corrected ordinary least squares, COLS) o mínimos cuadrados ordinarios modificados (modified ordinary least squares, MOLS).

Por otro lado, las aproximaciones estocásticas para la estimación de las fronteras de producción fueron introducidas por Aigner, Lovell & Schmidt (1977). Esta metodología considera que las desviaciones de la frontera se descomponen en dos componentes independientes: uno aleatorio y otro de ineficiencia. La estimación se realiza en dos etapas. Primero se obtiene el error compuesto mediante mínimos cuadrados ordinarios y luego se realiza la estimación mediante máxima verosimilitud.

 Bjurek et. al. (1990) utilizando una aproximación no paramétrica (DEA) y una metodología determinística encontraron similitudes en los resultados de eficiencia obtenidos, a excepción de las unidades de gestión más pequeñas. Por el contrario, Ferrier y Lovell (1990) emplearon una metodología DEA y una frontera de producción estocástica en un análisis de eficiencia para bancos comerciales. Ellos hallaron una débil correlación en los resultados de eficiencia obtenidos.

Adicionalmente, se han encontrado diferencias significativas en los resultados de eficiencia que proceden de la aplicación de metodologías no paramétricas, así como diferencias insignificantes en los resultados de eficiencia que proceden de la aplicación de metodologías determinísticas y estocásticas, como señalan Corbo y De Melo (1986) y Lovell y Schmidt, (1988).

Vinculado a las aplicaciones de eficiencia no paramétricas, se encuentra el trabajo de Vanden Eeckhaut, et. al. (1993) quienes estimaron una frontera de costos para analizar la relación entre el costo agregado y la cantidad de los servicios provistos por las autoridades locales en los municipios belgas. Este análisis se realizó mediante cuatro metodologías no paramétricas: una FDH y tres DEA para rendimientos constantes, crecientes y decrecientes a escala.

Otra investigación para municipios belgas que emplea técnicas no paramétricas fue realizada por De Borger y Kerstens (2000) quienes analizaron el costo de eficiencia en la provisión de diversos servicios municipales mediante cinco referencias tecnológicas: dos no paramétricas (FDH y DEA) y tres paramétricas (determinísticas y estocásticas). En De Borger y Kerstens (2000) y en Worthington y Dollery (2000a), puede encontrarse una síntesis sobre las aplicaciones de análisis de eficiencia. Afonso A. y Fernandes, S. (2003) construyeron un indicador de desempeño municipal para analizar la eficiencia del gasto en los municipios portugueses de la región de Lisboa y Vale do Tejo. Los resultados indican que estas municipalidades podrían lograr los mismos resultados con aproximadamente 39% menos recursos.

Deller (1992) analiza la eficiencia de las municipalidades del oeste de Estados Unidos en el mantenimiento de caminos rurales mediante la estimación de una frontera de producción estocástica. El autor demuestra que los costos de producción pueden reducirse en aproximadamente 15%. Además, encuentra evidencia que relaciona la escala de operaciones con el nivel de eficiencia encontrado, por el que las jurisdicciones más grandes resultan ser más eficientes en relación a las más pequeñas.

Por su parte, Deller y Rudnicki (1992) analizan la eficiencia de las autoridades públicas locales en la provisión de servicios educativos, a partir de la estimación de una función de costos mediante mínimos cuadrados ordinarios. Los resultados hallados indican que las escuelas más pequeñas exhiben mayores niveles de desempeño ineficiente.Una vez realizado el análisis de eficiencia, el paso siguiente implica indagar sobre los factores que determinan los niveles de eficiencia o ineficiencia encontrados. Este tipo de análisis constituye la segunda fase de los modelos de eficiencia en dos etapas (véase por ejemplo, Balaguer-Coll, Prior &Tortosa-Ausina (2003); Loikkanen y Susiluoto (2005); Afonso y Fernandes (2005)).

El análisis se realiza mediante la estimación de modelos de regresión considerando como variables explicativas aquellas sobre las cuales las unidades de gestión evaluadas no tienen injerencia, denominadas también variables no discrecionales (Worthington & Dollery, 2000a).La elección del modelo de regresión para realizar dicho análisis dependerá de la distribución de la variable dependiente. Una primera aproximación implica estimar una regresión lineal mediante mínimos cuadrados ordinarios. Sin embargo, cuando la variable dependiente es censurada, los parámetros estimados mediante este modelo son inconsistentes. Esta inconsistencia se incrementa con el número de observaciones censuradas (Greene, 1981).

Si bien la eficiencia o ineficiencia municipal puede ser explicada por factores de diversa índole, la literatura se ha concentrado mayormente en los aspectos fiscales, socioeconómicos y demográficos como factores explicativos de los niveles de eficiencia municipal. Los factores fiscales se encuentran en la literatura entre los principales determinantes de la eficiencia municipal. Uno de los primeros autores en tratar el tema fue Spann (1977) quien sostuvo que una mayor tasa impositiva podría incrementar el control del gasto local, el cual podría ser mayor, si fuera posible una comparación de los costos entre municipalidades.

Más adelante Silkman y Young (1982) sostuvieron que un mayor nivel de ingresos incrementa la capacidad fiscal de las municipalidades, lo cual podría incrementar la probabilidad de los políticos y burócratas de desempeñarse de manera ineficiente. De otro lado, el mayor monto asignado por concepto de transferencias intergubernamentales a las municipalidades podría tener un efecto negativo sobre la eficiencia, dado que los gastos se ajustan a los recursos adicionales y no se traducen en una mayor y mejor provisión de servicios públicos (Sampaio de Sousa & Stosic, 2003). Este tipo de resultados se caracterizan por un comportamiento local de menor recaudación y de reducido control en la ejecución del gasto, resultado que en la literatura se le ha denominado el “efecto flypaper” (Hamilton, 1983).

La literatura ha revelado la existencia de una relación difusa entre los recursos obtenidos por operaciones de endeudamiento y los niveles de eficiencia conseguidos. La relación podría ser negativa si se considera que el municipio accede a estas fuentes de financiamiento, ya que no posee capacidades para generar ingresos mediante el cobro de impuestos. Entonces bajo el supuesto de que no existe control por parte de la ciudadanía (el cual está presente cuando se cobran impuestos), podrían generarse resultados ineficientes (Balaguer-Coll et. al., 2003).

Otra variable que puede tener un impacto negativo sobre la eficiencia es el déficit fiscal, al considerar que el exceso de los gastos sobre los ingresos podría exponer a un municipio a una situación de vulnerabilidad financiera (Balaguer-Coll et. al., 2003).

Existe también una amplia literatura que ha mostrado la importancia de los factores socioeconómicos y demográficos como determinantes de los niveles de la eficiencia municipal. Es posible afirmar que la participación ciudadana a nivel local podría contribuir a un mejor desempeño municipal. Vanden Eeckaut et. al. (1993) y De Borger y Kerstens (2000) determinaron que la variable de participación ciudadana (aproximada por el nivel educativo de la población adulta) tiene un impacto positivo sobre el grado de eficiencia municipal. En esta línea de investigación también se encuentra el trabajo de Deller (1992) quien mostró que entre otros factores que pueden influir en la eficiencia municipal se encuentran las características propias de los residentes locales.

Adicionalmente, De Borger y Kerstens (2000) y Sampaio de Sousa y Stosic (2003) han mostrado que una menor cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado puede incrementar el costo medio de la provisión de bienes y servicios, por lo que una municipalidad podría ser más eficiente si su densidad poblacional local fuera mayor. Los hallazgos obtenidos por Balaguer-Coll et. al. (2003) y Loikkanen y Susiluoto (2005) refuerzan estos resultados. Los primeros encuentran evidencia que una mayor cantidad de población tiene un impacto positivo sobre la eficiencia mientras que los segundos encontraron que una densa estructura urbana conduce también a resultados eficientes.

Otras líneas de investigación han argumentado que la ineficiencia se origina como resultado de la existencia de intereses privados de grupos de interés como los que establecen los modelos de ineficiencia burocrática o del problema principal-agente, en los cuales los políticos y funcionarios públicos pueden carecer de incentivos apropiados para controlar y auditar de manera efectiva la ejecución del gasto público (Mueller, 1989).

Así, es posible argumentar que la ineficiencia municipal puede explicarse por el tamaño y la composición política de las autoridades locales. Al respecto, Vanden Eeckaut et. al. (1993) en un estudio para los municipios belgas encontraron que las municipalidades dirigidas por municipios multipartidarios conducen a resultados menos ineficientes que los municipios dirigidos por mayorías. Además, las mayorías compuestas por coaliciones múltiples inducen a un comportamiento más ineficiente que las mayorías compuestas por un partido único.

Vinculado también al análisis de eficiencia en los municipios belgas y su relación con aspectos políticos, se encuentra el trabajo de De Borger y Kerstens (2000). Ellos hallaron una relación positiva entre los niveles de eficiencia obtenidos y la presencia del partido socialista belga. Por su parte, Athanassopoulos y Triantis (1998) encontraron evidencia de que los partidos locales pertenecientes al gobierno central conducen a resultados ineficientes.

Aunque menos estudiados como determinantes de la eficiencia municipal se encuentran los niveles salariales y las tasas de desempleo (Loikkanen & Susiluoto, 2005). Entre otros factores que pueden influir en el nivel de eficiencia municipal, se encuentran el grado de uso de equipos informáticos y de actualización de la base de datos municipal (Sampaio de Sousa & Stosic, 2003).

Para el caso peruano, Alcazar, López-Calix y Wachtenhein (2003) analizan la eficiencia de determinados programas sociales como la del Vaso de Leche - que es gestionado por las municipalidades distritales- y la educación. En el primer caso la investigación determinó que el 70% de los recursos del Vaso de Leche no llega a sus directos beneficiarios (niños menores de 7 años de edad y madres embarazadas o lactantes) mientras que en el caso de los programas del sector educación, se encontró un exceso del gasto de alrededor del 33% al mostrarse que la mitad de los colegios de la muestra bajo estudio contaban con menos personal trabajando del que figuraba en planilla. El estudio mostró como conclusión principal que existe espacio relevante para mejorar la eficiencia de los programas sociales en el Perú.

Herrera y Málaga (2007) han analizado la eficiencia en 1499 municipalidades peruanas mediante el empleo de la metodología no paramétrica FDH. Los resultados obtenidos son variados debido al desarrollo de un análisis de eficiencia segmentado; sin embargo, dicho trabajo muestra un patrón común de eficiencia en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana que resultaron ser en promedio las más eficientes en la totalidad de las funciones de gestión municipal evaluadas. Francke y Herrera (2007), realizaron un análisis de la eficiencia del gasto para el año 2003 en 1686 municipalidades del país. Para ello se definieron previamente 10 categorías de municipalidades, 4 provinciales y 6 distritales, con el fin de analizar la eficiencia local en grupos de municipalidades con características similares. Dicha homogenización se realizó a partir de un análisis de conglomerados, técnica multivariante que agrupó a las municipalidades en categorías con la mínima varianza interna y la máxima varianza entre grupos. Se empleó para ello las variables población, urbanidad y necesidades básicas insatisfechas. Los resultados de eficiencia obtenidos fueron diversos y variaron según la categoría de municipalidades analizada.

Además de los trabajos mencionados anteriormente pueden encontrarse algunos que analizan temas específicos en las municipalidades, pero no necesariamente se encuentran relacionados con la eficiencia. Por ejemplo, Torero y Valdivia (2002) realizaron una tipología de municipalidades sobre la base de una metodología de conglomerados en la cual se utilizaron como variables de tipificación aquellas fiscales, financieras y socioeconómicas. En el estudio las municipalidades son clasificadas según su nivel de necesidades y de capacidad de gestión, estableciéndose 4 categorías de municipalidades.

1. **Discusión de la propuesta**
	1. Definición del problema

Torero y Valdivia (2002) señalan que el proceso de descentralización transfiere los derechos de control hacia los gobiernos locales cuyo objetivo fundamental es lograr la maximización del bienestar de sus respectivas poblaciones.

Sin embargo, un mecanismo de descentralización no es forzosamente más eficiente que la centralización, ya que se ha observado, sobre todo en los países en vías de desarrollo, que altos niveles de recaudación de los gobiernos locales pueden generar un peor manejo en las adjudicaciones en relación con un problema centralizado (Torero & Valdivia, 2002, pág. 54).

La descentralización del gasto público en el contexto peruano no garantiza una adecuada provisión de bienes y servicios públicos hacia los Gobiernos Regionales. Por ello, es necesario establecer criterios de eficiencia que puedan constituirse en una herramienta de análisis, con el fin de evaluar cómo los recursos públicos vienen siendo gastados por estos niveles de gobierno.

En ese sentido, el objetivo del presente trabajo consiste en analizar la eficiencia del gasto de los gobiernos regionales peruanos, interpretando las actividades públicas regionales como un proceso de producción que transforma inputs en outputs/outcomes. Se propone utilizar como variable input el gasto regional per cápita por entidad y como variables output diversos indicadores construidos a partir del Registro de la Contabilidad Nacional. Con el fin de efectuar el análisis de eficiencia, se aplica metodologías de estimación, no paramétricas, determinísticas y estocásticas.

* 1. Objetivos

La presente investigación tiene como objetivo analizar el desempeño de los gobiernos regionales en el manejo del gasto. Existe mucha discusión sobre la gestión de los recursos de los gobiernos regionales y la ejecución de este en distintos programas sociales y productivos. La investigación podrá:

* Analizar el desempeño de los gobiernos regionales. Evaluar la capacidad de gestión de estos gobiernos en lo que se refiere a gasto social.
* Elaborar un ranking de eficiencia relativa relacionado a los gastos en inversión social y relacionarlo con aspectos económicos.
* Analizar qué condiciones de los gobiernos regionales impactan en la gestión (eficiencia) de los mismos.
* Tener elementos de juicio suficientes para poder implementar nuevos mecanismos que lleven a una mejor aplicación del presupuesto por resultados.
	1. Preguntas de investigación
1. ¿Cuál es la capacidad de los GR en lo que se refiere a gasto social?
2. ¿Se puede elaborar un ranking de eficiencia relacionando los gastos en inversión total con inversión social?
3. ¿De qué depende el impacto de la inversión social en los Gobiernos Regionales?
4. ¿Cuáles son los criterios para señalar que la inversión social en los GR es eficiente?
	1. Justificación

De acuerdo a Ospina (2001), la evaluación del desempeño de la gestión pública constituye un pre-requisito para “promover una agenda de desarrollo que incluya estabilidad macroeconómica, mayor equidad, una asignación más efectiva de los recursos y un crecimiento económico sostenible” (pág. 5). Cabe mencionar que la gestación de indicadores de evaluación del desempeño en América Latina está vinculada a los esfuerzos por modernizar el aparato público (Armijo & Bonnefoy, 2005).

La mejora de la gestión del gasto público, según Ospina (2001), implica mejorar su productividad haciéndolo rendir más, lo cual es importante para que la imagen del Estado se vea fortalecida, ya que los recursos liberados pueden llegar a aquellos sectores con los ingresos más bajos. Ello aumenta la equidad y el bienestar de la población.

En tal sentido, la investigación a realizar presenta relevancia social, pues al analizar la gestión de los gobiernos regionales y el desempeño del gasto social, estos podrán tener en cuenta los resultados encontrados, con el fin de mejorar sus políticas y la implementación de los programas sociales. De este modo, los beneficiarios directos son los ciudadanos, particularmente aquellos de bajos recursos económicos.

En el marco de un proceso de descentralización, no solo el gobierno central debe esforzarse por mejorar la eficiencia de su gestión y el rendimiento del gasto social, sino también los gobiernos regionales y locales.

Francke y Herrera (2007) aseveran que a pesar de la existencia de autores que hayan tocado temas relacionados a la eficiencia municipal, no existen estudios que la evalúen exhaustivamente. Tales son los casos de Aguilar y Morales (2005), Alvarado, Porras, Rivera y Vigil (2003) y Alcázar (2003).

Los primeros llegaron a la conclusión que las transferencias intergubernamentales impulsan un mayor esfuerzo fiscal en las municipalidades peruanas. En contraste, Alvarado et. al (2003) encontraron que estas últimas muestran un comportamiento caracterizado por la pereza fiscal a consecuencia de las transferencias del gobierno central. Por su parte, Alcázar (2003) analizó la eficiencia del sector educativo y de programas sociales como la del Vaso de Leche encontrando que el 70% de sus recursos no llegaban a los beneficiaros objetivos. Ello, lo llevó a concluir que definitivamente se podía mejorar la eficiencia de los programas sociales en el país.

Con respecto a este último punto, Monge, Vásquez y Winkelried (2009) sostienen lo siguiente:

En un contexto de recursos económicos limitados, elevados niveles de pobreza y alta desigualdad en la distribución del ingreso, la gestión eficaz y eficiente de programas sociales más que una opción administrativa es un condicionante del impacto y la calidad mismos de las políticas públicas. En tal sentido, la ineludible responsabilidad del Estado es hacer que los programas sociales (…) lleguen a quienes deben llegar y en las cantidades y dimensiones presupuestadas para ello (pág. 15).

Francke y Herrera (2007) afirman que la escasez de literatura sobre la eficiencia municipal para el caso peruano se debe fundamentalmente a la carencia de información sistemática a nivel municipal. El mencionado autor resalta que “para el desarrollo de un análisis de eficiencia a cualquier nivel de gobierno se requieren básicamente dos tipos de fuente de datos: (i) información sobre la ejecución presupuestal e (ii) información sobre desempeño o gestión” (Francke & Herrera, 2007, pág. 10). El primero puede encontrarse por entidad a partir del año 1998 y, con una mayor desagregación de las cuentas, a partir del 2003. Por otro lado, en cuanto al segundo tipo de fuente de dato,

(…) a partir del año 2001, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) viene realizando anualmente encuestas sobre las gestiones municipales en los diversos campos de su competencia, la cual con algunos cambios ha sido replicada en los años 2004, 2005 y 2006” (Francke & Herrera, 2007, pág. 10).

En tal sentido, la presente investigación es conveniente, debido a que proporcionará mayor información y valor teórico con respecto a la gestión del gasto social y eficiencia de los gobiernos regionales.

El tema a tratar es de suma importancia, ya que para lograr mejorar la eficiencia de la gestión pública es necesaria la implementación de sistemas de evaluación de desempeño o desarrollo de criterios de desempeño, los cuales han formado parte de iniciativas en varios países de América Latina, según estudios efectuados por la CEPAL y el CLAD (Armijo & Bonnefoy, 2005). “No obstante los esfuerzos que muchos de estos países han desplegado, se puede concluir que con la excepción de situaciones muy específicas, las experiencias desarrolladas están lejos de haber logrado un grado de madurez institucional importante” (Armijo & Bonnefoy, 2005, pág. 77).

1. **Metodología de la investigación y de análisis**
	1. Hipótesis

Un análisis de eficiencia en términos de inputs permite evaluar, cuánta cantidad de input puede ser proporcionalmente reducida manteniendo las cantidades de output. Por otro lado, el análisis en términos de outputs, permite estimar en cuanto puede incrementarse proporcionalmente el nivel de output sin modificar la cantidad de los input empleados. Para esta investigación se utilizará el segundo caso, un a análisis en términos de outputs.

La descripción analítica del modelo bajo la hipótesis de rendimientos a escala constante, asume que dados n municipios, cada uno produce m diferentes outputs utilizando k diferentes inputs. La solución del modelo DEA implica resolver el siguiente problema de programación matemática:

$$MIN\_{θ,λ}θ$$

**s.a**

$$-y\_{i}+Yλ\geq 0$$

$$θx\_{i}-Xλ\geq 0$$

$$λ\geq 0$$

Donde:

$y\_{i}$: Vector de outputs producidos por el ith gobierno regional

$x\_{i}$: Vector de inputs utilizados por el ith gobierno regional

Y: Matriz (mXn) de outputs para todos los n gobiernos regionales

X: Matriz (kXn) de inputs para todos los n Gobiernos regionales

$λ$: Vector (nX1) de constantes

I: Toma los valores desde 1 a n.

$θ$: Escalar que representa el puntaje de eficiencia para un determinado gobierno regional que satisface la restricción $θ\leq 1$.

El puntaje $θ$ se calcula como la distancia entre un gobierno regional y la frontera de posibilidades de producción, la cual se define como la combinación lineal de las mejores observaciones dentro de una muestra de gobiernos regionales. Dado que el escalar $θ$ toma valores menores o iguales a uno, se producen los siguientes dos casos:

$θ<1$: La municipalidad evaluada es ineficiente dado que se encuentra al interior de la frontera de producción.

$θ$=1: La municipalidad evaluada se encuentra sobre la frontera de producción, por lo que es considerada eficiente.

El vector $λ$ mide los pesos empleados para estimar la ubicación de una unidad de gestión ineficiente si este fuera a convertirse en eficiente. Así, las unidades de gestión ineficientes podrán ser proyectadas sobre la frontera de posibilidades de producción como una combinación lineal mediante el empleo de estos pesos.

* 1. Modelo conceptual

La presente investigación empleará el Análisis Envolvente de Datos, DEA, y la orientación *output orientated,* puesto que los gobiernos regionales reciben un presupuesto mediante el cual se trata de lograr los mejores resultados. Es decir, que dado un set de inputs, se pretende conseguir el máximo número de outputs.

La idea principal es que una DMU (unidad tomadora de decisiones), será cada Gobierno regional, emplea menos inputs que otra para obtener el mismo output puede considerarse eficiente. Los índices de eficiencia de cada unidad analizada se calculan como el cociente entre una suma ponderada de los outputs y una suma ponderada de los inputs (PRONAA):

$$eficiencia=\frac{suma ponderada de outputs}{suma ponderada de inputs}$$

El siguiente paso es la descripción detallada del algoritmo:

Dados los vectores de «s» outputs (Y), «m» inputs (X), «s» ponderaciones U y «m» ponderaciones V:

$$h\_{0}=\frac{\sum\_{r=1}^{s}UroYro}{\sum\_{i=1}^{m}VioXio}$$

Maximizar $h\_{0}=\frac{\sum\_{r=1}^{s}UroYro}{\sum\_{i=1}^{m}VioXio}$ (1)

Sujeto a las siguientes restricciones:

$\frac{\sum\_{r=1}^{s}UroYrj}{\sum\_{i=1}^{m}VioXij}\leq 1$, $j=1…n$ (2)

$u\_{r}v\_{j}\geq 0$ $j=1…s$ $i=1…m$

En el numerador del cociente (1) se encuentra la suma de Yro (la cantidad de outputs (1,2,..,r) producidos por la unidad evaluada) multiplicados por los coeficientes de ponderación (u1, u2,…, ur) que pueden ser asociados como precios del output (y1o, y2o,…,yro).

En el denominador esta la suma de xio (la cantidad de inputs utilizados (1,2,…i) por la unidad evaluada en la producción de los outputs recogidos en el numerador) multiplicados por un coeficiente de ponderación (v1,v2…,vi) asignado por el programa, que representa el precio asociado a cada inputs correspondiente (x1o, x2o,…, xio) y que es distinto para cada unidad (MINDES).

Se utilizara el Índice de Malmquist DEA**.** Este índice es utilizado para medir los cambios en productividad de las unidades analizadas. Dicho índice, se basa en los conceptos de «funciones de distancia», utilizando la metodología DEA.

Las principales ventajas según Ciquero y Figueroa (2007) son las siguientes:

* A diferencia de los índices de Tornqvist y Fisher, el de Malmquist no necesita información de precios, por lo que es ideal para el marco del gasto público.
* El cálculo de los índices de Malmquist no requiere tener supuestos acerca de si las unidades productivas son maximizadoras de beneficios o minimizadoras de costos.
* Descompone la productividad en «cambios en eficiencia técnica» (catching-up effect o efecto de convergencia) y «cambios debido al progreso tecnológico».

Una tecnología de producción puede ser caracterizada a través del conjunto de P(x). Este conjunto representa al grupo de vectores de outputs «y» que pueden ser producidos utilizando los vectores de «x».

P(x) = [y: x puede producir y]

Coelli y Perelman (2001) plantea una la función de distancia orientada al output definida en términos del conjunto de posibilidades de producción P(x):

$$Do\left(x,y\right)=min⁡[δ:\left(\frac{y}{δ}\right)⋅ϵP\left(x\right)]$$

Esta función de distancia tiene las siguientes propiedades:

* Do(x,y) es no decreciente en outputs y creciente en inputs .
* Do(x,y) es linealmente homogénea en outputs.
* Si «y» pertenece a P(x), entonces D(x,y) =< 1.
* Do(x,y) = 1 si «y» pertenece a la frontera de P(x).

Ciquero y Figueroa (2007) utilizan el siguiente algoritmo DEA:

Se puede dinamizar el análisis relacionando el vector de t+1 del período t ($x^{t},y^{t}$) con la tecnología de producción del siguiente período $T^{t+1}$:

$$D\_{o}^{t+1}\left(x^{t},y^{t}\right)=min⁡[δ\leq 1:\left(\frac{x^{t},y^{t}}{δ}\right)ϵ T^{t+1}\left(x,y\right)]$$

De manera análoga, el vector inputs-outputs del período t+1 puede compararse con la tecnología del período anterior. En la presencia de progreso técnico $D\_{o}^{t}\left(x^{t+1},y^{t+1}\right)>1$ para una observación ubicada en la frontera de t+1, Martínez Cabrera (2007), sobre la base de Fare, Grasskopf, Lindgren y Roos (1994), define el índice de Malmquist de la siguiente manera:

$$M\_{o}^{t+1}\left(x^{t+1},y^{t+1},x^{t},y^{t}\right)=\left[\frac{D\_{o}^{t}\left(x^{t+1},y^{t+1}\right)}{D\_{o}^{t}\left(x^{t},y^{t}\right)}\*\frac{D\_{o}^{t+1}\left(x^{t+1},y^{t+1}\right)}{D\_{o}^{t+1}\left(x^{t},y^{t}\right)}\right]^{1/2}$$

Este índice representa una media geométrica de los índices de Malmquist como menciona Ciquero y Figueroa (2007); sin embargo, la diferencia radica en que uno lo hace con la tecnología del año T y el otro con la tecnología del año T+1.

Ciquero y Figueroa (2007) mencionan que un índice de Malmquist mayor a uno refleja mejora, un índice igual a cero no refleja ningún cambio y un índice menor a uno significa una situación más desfavorable.

* 1. Recojo de información

La información requerida para esta investigación es a nivel regional. En general, para realizar un análisis de eficiencia a cualquier nivel de gobierno se requieren dos tipos de fuente de datos: (i) información sobre la ejecución presupuestal e (ii) información sobre desempeño o gestión. La información estadística contemplara 24 unidades productivas[[4]](#footnote-4) y para cada una de ellas se han observado tres variables: gasto en inversión social, número de localidades y gastos administrativos.

Los datos utilizados para esta investigación se obtendrán de:

* La Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la variable Gasto en Inversión Social (output) y gastos administrativos (input). La información de la ejecución presupuestal se encuentra disponible a partir del año 1998 y, a nivel desagregado de ingresos y egresos, a partir del año 2003. Ello se debe al proceso de descentralización que se hizo efectivo desde el 2003.
* Del Censo Nacional de Población y Vivienda del Instituto Nacional de estadística e informática (INEI) para el número de localidades (input).
	1. Variables (definición y medición)

Con el fin de efectuar el siguiente análisis se utilizaran las variables gasto en inversión social como output y gastos administrativos y número de localidades como inputs. La selección de basa en la investigación de Ciquero y Figueroa (2007) quienes señalan que estas variables permiten conocer la eficiencia de la gestión de los gobiernos regionales relacionado a la política de gasto en inversión social en programas sociales del Perú.

* **Output: Gasto en inversión social**

El gasto en inversión social es un indicador que resulta de la división de la inversión social ejecutada por el gobierno regional sobre la inversión total ejecutada, por cien. Esta información se obtiene del Ministerio de Economía y Finanzas.

* **Inputs: Gastos administrativos y Número de localidades**

**Los Gastos Administrativos** representan un insumo para los gobiernos regionales o para cualquier tipo de nivel de gobierno. Los gobiernos regionales que cuentan con un mayor gasto administrativo deberían poder asignarlos de manera más eficiente a todos los fines requeridos, entre ellos los gastos en inversión social. Se puede decir que los gastos administrativos influyen en el gasto en inversión social. La información sobre esta variable se puede obtener de Transparencia Económica.

**El número de localidades** representa un insumo para los gobiernos regionales en la medida que una región con muchas localidades tiene más problemas para gestionar eficientemente sus recursos, a comparación de una región con pocas localidades, lo cual puede afectar la eficiencia de las regiones. Esta variable se puede extraer de la web del INEI.

El cuadro adjunto describe los inputs y outputs utilizados en el análisis de eficiencia mediante el método DEA basado en el documento de Ciquero y Figueroa (2007) y adaptado a los Gobiernos Regionales del Perú:

**Cuadro: Resumen de inputs y outputs**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Factor de producción** | **Modelo** | **Objetivo del Modelo** | **Explicación de las variables** |
| Variable Outputs | **ISR=Inversión Social Regional**. | Evaluar la eficiencia de los gobiernos regionales con relación al gasto en inversión social. | Permite conocer y comparar la eficiencia de los gobiernos regionales respecto al gasto en inversión social. |
| Variables Inputs | **GA=Gastos Administrativos de los gobiernos regionales**. |
| **Nº de Localidades en la región**. |

* 1. Método de procesamiento y análisis

La heterogeneidad que existe entre los gobiernos regionales crea la necesidad de clasificarlos de acuerdo a algún criterio. Esto servirá para efectuar comparaciones coherentes entre gobiernos regionales que tengan las mismas características al momento de hacer la medición de la eficiencia en programas sociales. Es decir, se contrasta el concepto de eficiencia en el ámbito de gobiernos regionales comparables. Para alcanzar este objetivo se hará uso de las técnicas de conglomerados.

Los gobiernos regionales pueden ser clasificados mediante muchas variables como presión tributaria, población, pobreza, tamaño burocrático. Siguiendo el documento de Herrera y Málaga(2007)**,** las variables de agrupamiento no deben ser controlables por el gobierno regional (variable estado) en un plazo corto. Lo que se busca con los conglomerados es homogenizar las condiciones externas de los gobiernos regionales aislando las variables que nos permitirán netamente medir su eficiencia en el sentido técnico.

Teniendo como base a los autores mencionados, las variables de agrupamiento utilizadas en esta investigación son: tamaño de población, ruralidad y necesidades básicas. A diferencia del documento original de Herrera y Málaga (2007), en la presente investigación no se suprime la variable población, pues consideramos que esta es relevante para homogenizar los gobiernos regionales.

**Ruralidad**. Se refiere al porcentaje de la población rural en cada departamento. De acuerdo a Herrera y Málaga (2007), determina la capacidad de estar más cerca de tecnologías y mejores recursos que permitan realizar mejor las funciones.

**Necesidades básicas**. Según Herrera y Málaga (2007), las necesidades básicas determinan el mayor o menor esfuerzo de la gestión regional. Es decir, aquella región que no ha logrado condiciones básicas de vida tendría menor posibilidad de atender otros proyectos en comparación con aquellos gobiernos que sí lo han logrado. La variable será el porcentaje de personas que no satisfacen al menos una necesidad básica[[5]](#footnote-5). Dichas necesidades serán acceso a agua, desagüe y electricidad[[6]](#footnote-6).

De manera similar a Herrera y Málaga (2007), se descartó al gobierno del Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima, debido a que en términos de presupuesto no se compara con las otras 24 regiones. La información de ruralidad y necesidades básicas se obtienen del INEI para el año 2007.

El análisis será de conglomerados agrupando los elementos de una muestra de modo que si dos elementos son muy cercanos formarán parte de un mismo grupo. Se utilizará el agrupamiento jerárquico aglomerativo. Este método precisa dos medidas de eficiencia entre los grupos que se van formando.

La medida de distancia entre las observaciones es la distancia euclidiana L2 que se define como la norma euclidiana en un espacio n dimensional. La distancia euclidiana entre el punto x y el punto y es:

$$d\left(x,Y\right)=\sqrt{(x\_{1}-y\_{1})^{2}+…+(x\_{n}-y\_{n})^{2} }$$

La medida de asociación que se utilizará es la de mínima varianza de Ward, la cual agrupa las unidades de muestra que minimizan la varianza interna de los grupos y maximiza la distancia L2 cuadrada. Para estimar la medida de asociación de Ward se utiliza la notación de Everitt, Landau y Leese:

$$d\_{k(ij)}=\left(\frac{n\_{i}+n\_{k}}{n\_{i}+n\_{j}+n\_{k}}\right)d\_{ki}+\left(\frac{n\_{j}+n\_{k}}{n\_{i}+n\_{j}+n\_{k}}\right)d\_{kj}+\left(\frac{-n\_{k}}{n\_{i}+n\_{j}+n\_{k}}\right)d\_{ij}$$

Dónde:

$d\_{ki}$= Es la distancia entre el grupo i y el grupo j

$n\_{i}$= Es el número de elementos del grupo i

Se utiliza el estadístico Pseudo –F de Calinski –Harabasz el cual se define para N observaciones y g grupos como:

$$pseudo-F=\frac{Traza(B)/(g-1)}{Traza(W)/(N-g)}$$

Dónde:

B= Es la matriz de suma de cuadrados y de productos cruzados entre los grupos.

W= Es la matriz de suma de cuadrados y matriz de productos interior a los grupos.

1. **Discusión y conclusiones**

La investigación propuesta presenta relevancia social, pues al analizar la gestión de los gobiernos regionales y el desempeño del gasto social, estos podrán tener en cuenta los resultados encontrados, con el fin de mejorar sus políticas y la implementación de los programas sociales. De este modo, los beneficiarios directos , serán los ciudadanos, particularmente aquellos de bajos recursos económicos.

Las teorías en materia de administración pública en el siglo XXI sugieren una serie de ideas a favor de la racionalización de los recursos y la eficiencia de los servicios públicos. Se presume que el accionar de un aparato público tecnocrático, orientado al logro de resultados y la racionalización, tendría un efecto neutro sobre las estructuras y agentes de la economía. De este modo, se evita un efecto (positivo o negativo) en las reglas del mercado, por lo que las decisiones de los agentes económicos guiados por la naturaleza del libre mercado no se ven afectadas.

Debe recordarse que la idea base de lo que se denomina NGP es la aplicación de una serie de conceptos y prácticas, característicos de la gestión privada, a la gestión pública. Estos se relacionan a la priorización del ciudadano y obtención de resultados, la eficiencia y asignación óptima de recursos y los mecanismos de medición de impactos de las intervenciones públicas**.**

Por otro lado, “la dirección de la administración pública se realiza principalmente a través de los insumos (input), es decir, a través de la adjudicación central de recursos” (Schröder, 2001, pág. 18). Generalmente, los presupuestos indican cuánto dinero podrá ser gastado, pero no señalan los servicios que deberán ser generados ni los resultados esperados. Según Ospina (2001),

La investigación supone el establecimiento de claras metas y objetivos, preferiblemente enmarcados dentro de un plan estratégico global que se deriva de la misión, y la determinación de indicadores para medir el cumplimiento de estas metas y objetivos (p.8).Debido a que los presupuestos solo se centran en la cantidad de dinero que puede ser gastada mas no en los servicios que serán generados, es necesaria una orientación hacia el rendimiento u output del servicio. De este modo, se justifica la necesidad de rendir cuentas por los medios utilizados, para lo cual se utiliza el controlling.

En ese sentido, al analizar la eficiencia del gasto de los gobiernos regionales peruanos, interpretando las actividades públicas regionales como un proceso de producción que transforma inputs en outputs/outcomes. Se propone utilizar como variable input el gasto regional per cápita por entidad y como variables output diversos indicadores construidos a partir del Registro de la Contabilidad Nacional. Con el fin de efectuar el análisis de eficiencia, se aplica metodologías de estimación, no paramétricas, determinísticas y estocásticas.

De acuerdo a Ospina (2001), la evaluación del desempeño de la gestión pública constituye un pre-requisito para “promover una agenda de desarrollo que incluya estabilidad macroeconómica, mayor equidad, una asignación más efectiva de los recursos y un crecimiento económico sostenible” (pág. 5). Cabe mencionar que la gestación de indicadores de evaluación del desempeño en América Latina está vinculada a los esfuerzos por modernizar el aparato público (Armijo & Bonnefoy, 2005).

 La mejora de la gestión del gasto público, según Ospina (2001), implica mejorar su productividad haciéndolo rendir más, lo cual es importante para que la imagen del Estado se vea fortalecida, ya que los recursos liberados pueden llegar a aquellos sectores con los ingresos más bajos. Ello aumenta la equidad y el bienestar de la población.

1. **Referencias bibliográficas**

Afonso, A., & Fernandes, S. (2003). *Efficiency of Local Government Spending: Evidence for the Lisbon Region.* Mimeo.

Afonso, A., & Fernandes, S. (2005). *Assessing and Explaining the Relative Efficiency of Local Government: Evidence for Portuguese Municipalities.* Working Papers 2005/19, Department of Economics, Institute for Economics and Business Administration (ISEG).

Agrell, P. J. (2001). A caveat on the measurement of productive efficiency. *International journal of production economics*, 69(1), 1-14.

Aguilar, G., & Morales, R. (2005). *Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad.* Instituto de Estudios Peruanos.

Aguilar, L. F. (Octubre de 2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia*(39 ).

Aigner, D., Lovell, C., & Schmidt, P. (1977). Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models. *Journal of Econometrics, 6*, 21-37.

Alcazar, L., López-Calix, J., & Wachtenhein, E. (2003). *Las pérdidas en el Camino. Fugas en el Gasto Público: Transferencias Municipales, Vaso de Leche y Sector Educación.* Instituto APOYO.

Alvarado, B., Porras, J., Rivera, B., & Vigil, A. (2003). Transferencias intergubernamentales en las finanzas públicas municipales. En *Documento de Trabajo No 60.* Lima, Documento de Trabajo No. 60: Universidad del Pacífico. CIES. USAID.

Arellano , D., & Cabrero, E. (II semestre de 2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional. *Gestión y Política Pública, XIV*(3), 599-618.

Armijo, M., & Bonnefoy, J. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público.* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Santiago de Chile.

Athanassopoulos , A., & Triantis, K. (1998). Assessing Aggregate Cost Efficiency and the Related Policy Implications for Greek Local Municipalities. *INFOR, 36*(3), 66-83.

Balaguer-Coll, M. ,., Prior, D., & Tortosa-Ausina, E. (2003). *On the determinants of local government performance: A two-stage nonparametric approach. Working Paper 03.* Centre for Applied Economic Research.

Banker, R., Charnes, A., & Cooper, W. (1984). Some Models for the Estimation of Technical and Scale Efficiencies in Data Envelopment Analysis. *Management Science, 30*(9), 1078-1092.

Barzelay, M. (Febrero de 2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(19).

Barzelay, M. (2002). La Nueva Gestión Pública: Una Invitación al Diálogo Globalizado. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública, 2*(2), 22-28.

Bjurek, H., Hjalmarsson, L., & Forsund, F. (1990). Deterministic parametric and non parametric estimation. of efficiency in service production. A comparison. *Journal of Econometrics, 46*, 213-227.

Bradford, D. F. (1969). The rising cost of local public services: some evidence and reflections. *National Tax Journal*, 22(2), 185-202.

Bresser, L. (2002). Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... *DAAPGE*(3), 1-24.

Chanamé , C. (2005). *Análisis de los alcances y limitaciones de los Indicadores de Desempeño desarrollados por la la DNPP en el marco de la Directiva Nº 019-2004-EF.* Informe de consultoría, Ministerio de Economía y Finanzas.

Charnes, A., Cooper, W., & Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency of decision making units. *European journal of operational research*, 2(6), 429-444.

Christensen, T., & Lægreid, P. (II Semestre de 2007). Reformas post nueva gestión pública Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública, XVI* (2), 539-564.

Ciquero, V., & Figueroa, J. (2007). Eficiencia relativa en el gasto de los gobiernos regionales: Un aporte al proceso de descentralización. *Revista Apuntes 60/61 pp.*

Coelli, T., & Perelman, S. (2001). Medición de la eficiencia técnica en contextos multiproducto. En A. Álvarez Pinilla (Ed.), *La medición de la eficiencia y la productividad* (Primera ed.). España: Ediciones Pirámide.

Copper, W., Seiford, L., & Zhu, J. (2011). *Data envelopment analysis: History, models, and interpretations.* Springer US.

Corbo, V., & De Melo, J. (1986). Measuring technical efficiency: a comparison of alternative methodologies with census data. En A. Dogramaci, & R. Fare (Edits.), *Measurement Issues and Behavior of Productivity Variables.* Boston: Kluwer Nijhoff.

Davis, M., & Hayes , K. (1993). The Demand For Good Government. *The Review of Economics and Statistics, 75*, 148-152.

De Borger, B., & Kerstens, K. (2000). Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 26(2), 145-170.

Deller, S. (1992). Production Efficiency in Local Government: A Parametric Approach. *Public Finance, 47*(1), 32-44.

Deller, S., & Rudnicki, E. (1992). Managerial efficiency in local government: Implications on jurisdictional consolidation. *Public Choice, 74*, 221-231.

Deprins, D., Simar, L., & Tulkens, H. (1984). Measuring labor-efficiency in post offices. En M. Marchand, P. Pestieau, & H. Tulkens (Edits.), *The performance of public enterprises: concepts and measurement.* Amsterdam: North-Holland.

Dubin , K. A., & Salvador, M. (2008). La institucionalización de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas: marco analítico y referentes internacionales. En A. Ángel, K. A. Dubin, M. Salvador, C. Simón, J. Gómez-Pomar, & G. Allard (Edits.), *La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas.* Madrid, España: Centro PwC & IE del Sector Público.

Fare, S., Grasskopf, B., Lindgren, B., & Roos, P. (1994). Productivity Developments in Swedish Hospitals: A Malmquist Output Approach. En A. Charnes, W. Copper, A. Lewin, & L. Seiford (Edits.), *Data Evelopment Analysis: Theory, Methodology and Applications.* Boston: Kluwer Academic Publishers.

Farrell, M. J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, 120(3), 253-290.

Ferrier, G., & Lovell, C. (1990). Measuring Cost Efficiency in Banking: Econometric and Linear Programming Evidence. *Journal of Econometrics, 46*, 229-245.

Fisher, R. (1996). *State and local Public Finance.* USA: Irwin.

Franciskovic Ingunza, J. (2012). Retos de la gestión pública: Presupuesto por Resultados y Rendición de cuentas. *En revisión para publicació.* CLADEA.

Francke, P., & Herrera, P. (2007). *Un análisis de la eficiencia del gasto municipal y sus determinantes.*

García Sánchez, M. I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*(47), 37 - 64.

Greene, W. (1981). On the Asymptotic Bias of the Ordinary least Squares estimator of the Tobit Model. *Econometrica, 49*, 505-513.

Guerrero Orozco, O. (Junio de 2009). El fin de la Nueva Gerencia Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*(13).

Guerrero, O. (2001). Nuevos modelos de gestión pública. *Revista Digital Universitaria, 2*(3), 1-8.

Hamilton, B. (1983). The flypaper effect and other anomalies. *Journal of Public Economics, 22*, 347-361.

Hegoa, I. d. (2005). *Diccionario en línea de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Obtenido de http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/24

Herrera, P., & Málaga, R. (2007). *Indicadores de desempeño y análisis de eficiencia de los municipios peruanos: Una aproximación no paramétrica en un contexto de descentralización.* CIES.

Huerta Moreno, M. G., & Magallón Diez, M. T. (Enero/Junio de 2009). Consideraciones sobre la nueva gestión pública en México durante el sexenio foxista. *Gestión y estrategia*(35), 63-79.

Land, K., Lovell, C., & Thore, S. (1993). Chance-constrained Data Envelopment Analysis. *Managerial and Decision Economics, 14*, 541-554.

Loikkanen, H., & Susiluoto, I. (2005). *Cost efficiency of finnish municipalities in basic service provision 1994-2002.* ERSA conference papers ersa05, European Regional Science Association.

López, A. (s.f.). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo.

Lovell , C., & Schmidt, P. (1988). A Comparison of Alternative Approaches to the Measurement of Productive Efficiency. En A. Dogramaci, & R. Fare (Edits.), *Applications of Modern Production Theory: Efficiency and Productivity.* Boston: Kluwer Academic Publishers.

Lovell, C. (2000). Measuring Efficiency in the Public Sector. En J. Blank (Ed.), *Public Provision and Performance.* Amsterdam: North-Holland.

Martínez Cabrera, M. (2007). *La eficiencia en la gestión del riesgo de crédito en las cajas de ahorro.* Documento de trabajo N°307/2007, Fundación de las Cajas de Ahorro (Funcas).

Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). Recuperado el 26 de Febrero de 2013, de http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\_publ/capacita/programacion\_formulacion\_presupuestal2012/gestion%20por%20resultados.swf

Monge, A., Vásquez, E., & Winkelried, D. (2009). *¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?* Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.

Moyado, F. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios Gerenciales, 27*(120), 205-226.

Mueller, D. (1989). *Public Choice II.* Cambridge: Cambridge University Press.

Olesen, O., & Petersen, N. (1995). Chance Constrained Efficiency Evaluation. *Management Science, 41*, 442-457.

Ospina, S. (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Revista do Serviço Público, 52*(1), 25-55.

Oszlak, O. (2003). Profesionalización de la Función Pública en el Marco de la Nueva Gestión Pública. En D. Arellano, & (et. al.), *Retos de la profesionalización de la función pública.* Venezuela: CLAD, AECI/MAP/FIIAP.

Pareto, V. (1906). Manuale di economia politica. *Societa Editrice.*, (Vol. 13).

Pérez, F. (2012). Un estudio al Corpus teorico de la Nueva Gestión Pública . *Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”.* Uruguay: Asociación Uruguaya de Ciencia Política.

Sampaio de Sousa, M., & Stosic, B. (2003). *Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Non-Parametric Frontier Measurements for Outliers.* Working Paper 294, Department of Economics University of Brasilia.

Schröder, P. (2001). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno.* Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional América Latina. México.

Sentíes Santos, M. E., & Tellez, M. d. (2011). A la Administración Pública en México frente al siglo XXI: Retos y Oportunidades. *Revista de la Alta Tecnología y Sociedad, 5*(1), 50 55.

Serra, A. (2007). *Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el sector público.* BID, CLAD.

Shack Yalta, N., & Porras Rodríguez, H. (2011). *Algunas ideas para avanzar hacia la consolidación del Presupuesto Participativo en el Perú.*

Silkman, R., R., & Young, D. (1982). X-Efficiency and state formula grants. *National Tax Journal, 35*, 383-397.

Spann, R. (1977). Public versus private provision of governmental services. En T. Borcherding (Ed.), *Budgets and bureaucrats: The sources of government growth* (págs. 71-89). Durham, NC: Duke University Press.

Torero, M., & Valdivia, M. (2002). *La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú.* GRADE.

Vanden Eeckaut, P., Tulkens, H., & Jamar, M.-A. (1993). Cost Efficiency in Belgian Municipalities. En H. Fried, C. Lovell, & S. Schmidt (Edits.), *The Measurement of Productive Efficiency – Techniques and Applications* (págs. 300-334). New York: Oxford University Press.

Worthington, A., & Dollery, B. (2000a). *Efficiency Aspects of NSW Local Governments’ Domestic Waste Management Service.* Working Paper Series in Economics ISSN 1442 2980, School of Economic Studies. University of New England.

Worthington, A., & Dollery, B. (2000b). *Efficiency Measurement in the Local Public Sector: Econometric and Mathematical Programming Frontier Techniques.* Discussion Papers in Economics, Finance and International Competitiveness, School of Economics and Finance, Queensland University of Technology, No. 78.

Zuleta, A. (2003). Algunas Precisiones Sobre la Nueva Gerencia Pública y su Implementación en la Administración Publica Cordobesa. *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración.* Cordoba, Argentina.

1. Al menos la revisada hasta este momento [↑](#footnote-ref-1)
2. Aunque ninguno se centra únicamente en un tema se considera para esta clasificación el peso que tienen algunos temas sobre los demás. [↑](#footnote-ref-2)
3. De acuerdo a la autora otras clasificaciones se pueden encontrar en: Hood (2000), Pollitt (2003) y Ferlie *et al.* (2005) [↑](#footnote-ref-3)
4. Veremos en el Método de Procesamiento y Análisis que no se toma en cuenta el Gobierno Regional de Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima por diferir significativamente a las demás regiones en cuanto a las variables analizadas. [↑](#footnote-ref-4)
5. Se utilizará información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2007. [↑](#footnote-ref-5)
6. En el caso de agua y desagüe, se consideró necesidad satisfecha si se contaba con red de agua pública o privada. [↑](#footnote-ref-6)