

DGP-02/2012

EN CAMINO DE UN PRESUPUESTO POR RESULTADOS (PpR): UNA NOTA SOBRE LOS AVANCES RECIENTES EN LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

Rodolfo Acuña
Franklin Huaita
Jorge Mesinas

Diciembre 2012



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

DIRECCIÓN GENERAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

EN CAMINO DE UN PRESUPUESTO POR RESULTADOS (PpR): UNA NOTA SOBRE LOS AVANCES RECIENTES EN LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

Rodolfo Acuña

Franklin Huaita

Jorge Mesinas

DGP-02/2012

Diciembre 2012

Documentos de Gestión Presupuestaria

La serie Documentos de Gestión Presupuestaria es una publicación de la Dirección General de Presupuesto Público que discute sobre tópicos relevantes para los objetivos de la Dirección y está dirigido a un público amplio tal como funcionarios públicos, investigadores y profesionales vinculados a la gestión pública así como a otros interesados.

Tiene el objetivo de reforzar la comunicación y la difusión desde la Dirección General de Presupuesto Público

En camino de un Presupuesto por Resultados (PpR): Una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria

Rodolfo Acuña
Dirección General de Presupuesto Público

Franklin Huaita
Grupo de Estudios

Jorge Mesinas
Dirección General de Presupuesto Público

I. Introducción

Fue hace más de 4 años que se formalizó la idea de avanzar hacia una gestión presupuestaria basada en resultados.¹ Desde entonces, surgieron una serie de iniciativas e instrumentos que buscaron fortalecer el presupuesto público como herramienta de gestión financiera para alcanzar los objetivos del Estado y contribuir a mejorar el bienestar ciudadano. Desde ese momento la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) tenía como objetivo contribuir a que la intervención del Estado sea más eficaz, eficiente, y transparente.² Lo que ha seguido en adelante han sido impulsos cada vez más fuertes para alcanzar este objetivo. Se ha buscado mejorar cada etapa del ciclo presupuestal fortaleciendo los instrumentos para abarcar la mayor cantidad de bienes y servicios que entrega el Estado y en esta línea han estado las modificaciones propuestas en las etapas de programación y formulación del presupuesto del 2012.

Hay que destacar principalmente que el interés de pensar y ejecutar un presupuesto público que tenga como eje central el ciudadano, está intacto. La DGPP sigue trabajando por dejar atrás la mirada inercial de solicitud de recursos y reforzar la idea de tener una construcción del presupuesto con información sobre bienes y servicios a entregar (productos) y resultados por alcanzar, así como sobre sus características de eficiencia y eficacia. Creemos que el esfuerzo de estos años ha tenido buenos resultados. Al día de hoy, podemos observar en diferentes niveles de gobierno que ya se tiene conocimiento del PpR y se entiende sus objetivos principales. Hubo esfuerzos por mejorar la información a través de la identificación de productos en varias de las instituciones del gobierno nacional, y se tomó conciencia de la importancia de contar con indicadores de los resultados propuestos para la posterior toma de decisiones.

En el cumplimiento de su rol normativo, la DGPP ha seguido un agudo proceso de revisión de sus métodos e instrumentos que le ha llevado a seguir algunas modificaciones necesarias para alcanzar los objetivos planteados. Este documento quiere reforzar los principales objetivos que se manifestaron cuando se inició esta reforma y dejar bien establecidos cuáles han sido los ajustes en la visión que han llevado a tomar algunas medidas distintas de las iniciales, en la permanente búsqueda por mejorar. En este documento se trata de explicar las modificaciones impuestas y darle cuerpo al enfoque que se tiene para lo que conocemos como PpR.

¹ Capítulo IV de la Ley de Presupuesto del sector público para el año 2007

² En este documento recurrentemente hacemos mención a las características de efectividad, eficiencia y transparencia en las intervenciones del Estado, por lo que es necesario ensayar definiciones para estos términos. En este documento entendemos por:

- Eficacia: Asociado al logro de resultados. Se dice que una intervención es eficaz cuando logra los objetivos propuestos. En el texto a veces se usa el término efectividad.
- Eficiencia: Asociado al uso adecuado de los recursos. Se dice que una intervención es eficiente cuando logra resultados usando los menores recursos posibles. Ser eficiente significa tratar de generar ahorro de recursos.
- Transparencia: Asociado al acceso de información para los ciudadanos. Una intervención transparente revela cuáles son sus objetivos, cuáles sus actividades y sobretodo cuáles son sus resultados.

Este documento se estructura de la siguiente manera. En la sección II se presenta, a grandes rasgos, las principales declaraciones de nuestra visión del PpR. En la sección III se resume las características previas de la programación presupuestaria por resultados que se inició en la preparación del presupuesto del 2008. En la sección IV se describe las medidas tomadas en la programación presupuestaria 2012 (y que han sido reafirmadas en la Directiva de programación para el presupuesto del año 2013) y se ensaya reflexiones sobre los temas más importantes para explicar las medidas descritas. En la sección V se desarrolla otros temas que son importantes de considerar cuando se piensa en el desarrollo del PpR. Finalmente, en la sección VI se presenta las principales conclusiones del documento.

II. Principales Declaraciones de nuestro PpR

a. Objetivo General del PpR

El PpR es una estrategia de gestión pública que viene liderando la DGPP, con el objetivo de contribuir a una mayor eficiencia y eficacia del gasto público a través de una *completa vinculación entre los recursos públicos asignados y los productos y resultados propuestos para favorecer a la población*.

La aplicación de esta estrategia requiere avanzar en el cumplimiento de lo siguiente:

1. Entidades verdaderamente comprometidas con alcanzar sus resultados propuestos; el logro de lo que llamamos la *apropiación*.
2. Declaración explícita sobre la responsabilidad en el logro de resultados y productos que posibilite la rendición de cuentas.
3. Producción de información de resultados, productos y costos de insumos.
4. Hacer uso de la información generada en el proceso de toma de decisiones de asignación presupuestaria, y hacerlo con transparencia hacia las entidades y los ciudadanos.

Por supuesto que el logro de los puntos arriba mencionados lleva un objetivo implícito que ha sido mencionado en documentos anteriores, que es el de lograr superar la naturaleza incremental de los presupuestos tradicionales para pasar a cubrir productos.³

La DGPP toma una serie de medidas para alcanzar estos objetivos, las mismas que se agrupan en 4 líneas de acción que constituyen los instrumentos del PpR en el Perú:

- Clasificación del presupuesto en base a programas presupuestales con visión de logro de resultados.
- Acciones de seguimiento del desempeño en base a la creación de indicadores de resultados, pero también acciones de seguimiento a la entrega de productos por parte de los programas presupuestales.
- Evaluaciones sobre el diseño, la lógica y la gestión de las intervenciones públicas, así como también evaluaciones sobre la verdadera eficacia de las intervenciones sobre los resultados (evaluaciones de impacto).
- Incentivos a la gestión que promueven más agresivamente el logro de los resultados esperados.

³ Ver DNPP-MEF (2008). Conceptos y Líneas de acción

b. Visión general para el desarrollo del PpR (o el modelo básico)

Si tuviéramos que decir en palabras simples cuál es la idea central detrás del PpR, diríamos que esta estrategia *trata de asegurar que cuando se formule el presupuesto se tome en cuenta los resultados a ser alcanzados*. Para ello se requiere:⁴

- *Información sobre los objetivos o resultados* que se propone el gasto público,
- Un proceso de preparación del presupuesto que facilite el *uso de esta información en la toma de decisiones de asignación*.

Para conseguir ambas cosas, es recomendable que haya una adecuada clasificación del presupuesto, en grupos de productos similares con objetivos similares. Es decir, construir programas presupuestales que ayuden a tomar decisiones comparando costos y beneficios de opciones de gasto. Esto contribuye a:

- *Mejorar la priorización del gasto* (asignar los limitados recursos hacia donde se tiene más eficacia).
- *Motivar que las entidades y ministerios gasten de forma más eficiente y eficaz* (porque son conscientes que su desempeño influirá sobre su nivel de financiamiento y tendrán que administrar mejor para elevar ese desempeño).

La *característica más relevante para el desarrollo del PpR es la generación de información sistemática sobre la eficiencia y eficacia del gasto público*. Sin embargo, *únicamente si esta información es confiable y está disponible en el momento adecuado, será posible tomar decisiones informadas*. En este sentido, uno de los desafíos principales en el desarrollo del PpR es *mantener la información de desempeño simple y utilizable*. Y acá hay que diferenciar entre generar la información y usarla. No hay un completo PpR si es que se tiene la información pero no se usa para tomar decisiones. La experiencia de varios países, incluidos países desarrollados, nos revela que este objetivo es difícil de conseguir por lo que nosotros debemos ser más persistentes si queremos conseguirlo.

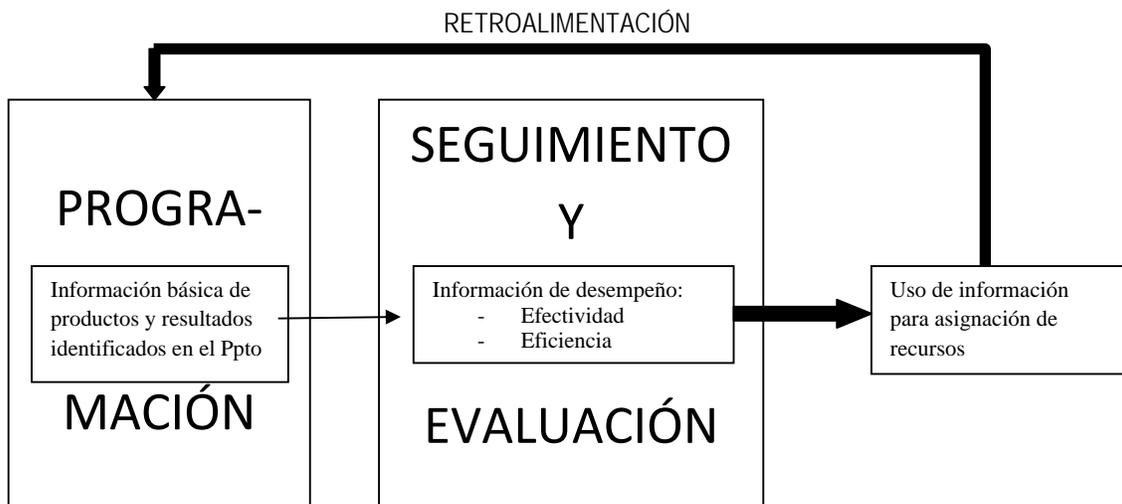
Se debe señalar también que en el modelo básico que lleva a cabo la DGPP, la vinculación entre la asignación de recursos y la información de desempeño no es directa ni sigue una fórmula exacta. La información de desempeño es importante y se debe usar sistemáticamente para tomar decisiones, pero no es lo único que se toma en cuenta. Importan mucho las prioridades de política, las reglas fiscales y algunas otras variables de carácter político.⁵

Intentamos graficar el proceso de generación y uso de información en el siguiente esquema:

⁴ Varios de los conceptos desarrollados en esta parte siguen de cerca a Robinson, Marc y Duncan Last (2009). A Basic Model of Performance-Based Budgeting. IMF, Technical Notes and Manuals

⁵ La OECD hace una clasificación de PpR según el uso de la información de desempeño. Nuestra aplicación se definiría mejor dentro de lo que ellos llaman un "Presupuesto que informa sobre su desempeño". Ver OECD (2007). Performance Budgeting in OECD Countries.

Figura 1: Ciclo de generación y uso de información en el Presupuesto



Inicialmente, una buena programación presupuestaria contará con información básica de productos y resultados, que posteriormente con las tareas de seguimiento y evaluación se convertirá en información de desempeño. El desafío más grande del PpR lo muestra las flechas más gruesas: hacer uso de la información de desempeño en la asignación y retroalimentar el proceso de programación de los presupuestos de las entidades.

El PpR debe ser entendido por todos⁶ como un contrato, un compromiso, en el que las entidades reciben una transferencia de recursos por la entrega adecuada (eficiente y eficaz) de bienes y servicios que redundan en un mayor bienestar social. Y es necesario darle ciertas características a este contrato que permitan el cumplimiento de los compromisos, y esas características son: claridad en cuáles son los bienes y servicios que se comprometen a entregar, cuáles los resultados a alcanzar, y luego la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre lo mismo en términos de eficiencia y eficacia. Este tipo de contrato es una respuesta al problema de falta de información que enfrenta el MEF (DGPP) como administrador de los recursos públicos entregados por los ciudadanos. La DGPP no conoce cuántos son los recursos que necesita cada pliego presupuestario para poder entregar adecuadamente sus productos ni qué resultados esperan conseguir con el dinero entregado. Es decir, no conoce la función de producción ni la función de costos de cada entidad pública. Adicionalmente al problema de información, por la naturaleza de las entidades públicas, éstas tienden a perder la perspectiva de servicio a la sociedad ya que al financiar sus actividades con impuestos obligatorios, la satisfacción del ciudadano (cliente) no condiciona su existencia, a diferencia de lo que sucede en el sector privado.⁷

Con estas características del contrato PpR (que se hacen operativas con la creación de los instrumentos que se describen a continuación), la DGPP pretende avanzar en la solución de ambos problemas y asignar de mejor manera los recursos.

⁶ Por todas las partes: la sociedad, el MEF (DGPP) como el vigilante de los recursos de la sociedad y las entidades que ejecutan los recursos.

⁷ El problema de información y la pérdida de perspectiva del servicio social forman el llamado problema de agencia. Para una presentación del problema de asignación de recursos en el sector público, ver Espinoza, Henry y Franklin Huaita (2012). Aplicación de Incentivos en el sector público, DGP-01/2012. Dirección General de Presupuesto Público.

Sin duda que hay un tema en particular que es necesario para que el PpR (y la gestión por resultados) se desarrolle. Este es la *capacidad del personal* del sector público de adaptarse a los cambios. Es casi un pre-requisito para llevar a cabo esta reforma con éxito. Son las personas las que formulan los presupuestos y son las personas de la DGPP las que revisan, dirigen y evalúan todo el proceso presupuestario. Si estas personas no están capacitadas para llevar adelante las innovaciones que se requieren, los objetivos propuestos tardarán más de la cuenta en lograrse. Un proceso de reforma tal como el que se ha iniciado hace más de 4 años, es un verdadero desafío para las capacidades de la administración pública.

Otro tema especialmente relevante es la relación entre los *sistemas de planificación y los de presupuesto*. Idealmente estos dos sistemas deben ser *reflejos*, uno debe reflejar al otro; sin embargo, en nuestro país no hay todavía una vinculación fuerte del presupuesto con el plan y frente al avance de definiciones de resultados necesarias en la programación presupuestaria, los documentos de planificación que se encuentran en desarrollo deberán corroborar lo avanzado o mejorarlo, sin entrar en conflicto para no detener el correcto avance del PpR. En la sección IV describimos cuáles han sido las medidas adoptadas por la DGPP que consideran esta importante vinculación.

b.1 Breve descripción de los instrumentos de PpR

Programas Presupuestales: Son unidades de programación de las acciones del Estado que se realizan en cumplimiento de las funciones encomendadas a favor de la sociedad. Su existencia se justifica por la necesidad de lograr un resultado para una población objetivo, en concordancia con los objetivos estratégicos de la política de Estado formulados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, pudiendo involucrar a entidades de diferentes sectores y niveles de gobierno. Cuentan con un responsable y un responsable técnico. Ellos asumen el diseño y la implementación del programa. Deben entregar información sobre la descripción y metas de entrega de productos, indicadores de resultados, uso de evidencias en sus diseños causales, entre otras que sean requeridas.

Seguimiento: Se realiza sobre los avances en los productos y resultados del gasto público en general, con énfasis inicial en los Programas Presupuestales. Dicho seguimiento está a cargo de la DGPP. Los ministerios y sectores responsables de los programas presupuestales y los pliegos que intervienen en la ejecución de las metas físicas y financieras de los productos comprendidos, velan por la calidad de la información remitida. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) genera la información estadística necesaria para el seguimiento de los indicadores en los ámbitos correspondientes a su misión, en el marco del PpR, particularmente de aquellos que no pudieran ser generados por los sistemas estadísticos propios de las entidades involucradas en la aplicación del PpR.

Evaluación: Consiste en el análisis sistemático y objetivo de un proyecto, programa o política en curso o concluido, en razón a su diseño, ejecución, eficiencia, eficacia e impacto en la población, sin perjuicio de las normas y procesos establecidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) relativos a los proyectos de inversión. Los resultados de las evaluaciones vinculan a las entidades cuyas acciones han sido objeto de las mismas, las cuales deberán *asumir compromisos formales de mejora sobre su desempeño*. Actualmente, se viene implementando las llamadas evaluaciones independientes, que son realizadas por personas naturales o jurídicas, sin vinculación o distintas a las entidades que son objeto de las evaluaciones.

Informática (INEI) a través de encuestas que recogen la impresión de los ciudadanos sobre la entrega de los bienes y servicios públicos.

La figura no muestra el componente político en la asignación de recursos que se da a través de la participación del Consejo de Ministros y el Congreso como órganos de aprobación política de la asignación de recursos.

III. Antecedentes de la programación presupuestaria por resultados

Desde hace varios años el Estado peruano en general, y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en particular, han tratado de hacer reformas sustantivas en la gestión pública. Inicialmente, la participación del MEF y de la DGPP en estos esfuerzos estuvo en la suscripción de los Convenios de Administración por Resultados (los llamados CAR)⁹ desde el año 2002 y en el intento de tener un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público a fines del año 2004. Fue a partir de estas iniciativas que se comenzó a crear las bases para la articulación entre una gestión pública por resultados y su expresión en el presupuesto público.

No fue sino hasta el año 2006, cuando se incorporó en la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2007, un capítulo que estableció la implementación del PpR y que creó la figura de la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE) para algunos pliegos y en torno a acciones prioritarias que debía emprender el Estado. Estas acciones prioritarias estaban fuertemente dirigidas a alcanzar resultados sobre la infancia en términos de salud, educación, condiciones básicas de infraestructura y abastecimiento de agua. Áreas que son consideradas básicas para alcanzar un desarrollo sostenible en el largo plazo en nuestro país. En este capítulo de la ley se hace responsable a la DGPP del diseño e implementación de los instrumentos que debía contener el PpR, tales como la mencionada PPE, metas físicas, indicadores de resultados y pruebas de evaluación.

La aparición de los Programas Presupuestales Estratégicos (PPEs) ocurre durante el año 2007, junto con la preparación del presupuesto público del 2008. Los 5 primeros PPEs fueron: Salud Materno Neonatal, Articulado Nutricional, Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo, Acceso de la Población a la Identidad, y Acceso a Servicios Sociales Básicos y Oportunidades de Mercado. Estos 5 programas presupuestales respondían a las acciones prioritarias identificadas el año anterior, que tenían una visión de largo plazo para superar la pobreza y exclusión social y alcanzar un nivel superior de desarrollo en el país.

Los objetivos de la PPE eran esencialmente:

- Reemplazar la manera tradicional de formular el Presupuesto basada en la asignación histórica (incrementalismo), por una que persiga objetivos o resultados bien definidos.
- Cambiar la manera tradicional de tomar las decisiones centrada en líneas de gasto, insumos o procedimientos que tienen una perspectiva puramente institucional, y centrarla en la cobertura de bienes y servicios (*productos* en el glosario PpR) necesarios para alcanzar los resultados.
- Dejar de hacer sólo un control financiero de la ejecución presupuestal y empezar a tener una gestión más efectiva que planifique la cantidad de bienes y servicios a entregar y use indicadores de resultados para medir sus avances.

⁹ Para una descripción y evaluación de los CAR, ver Governa (2005). Evaluación de los Convenios de Administración por Resultados (CAR) en el Perú.

Complementariamente, se planteó que con la PPE también se lograría:

- Integrar el planeamiento nacional, sectorial e institucional al presupuesto anual: el presupuesto debe reflejar en cantidades de bienes y servicios definidos, y su equivalente en unidades monetarias, los productos a entregar que generarán los cambios establecidos en el proceso de PPE.
- Establecer roles y responsabilidades claras en la generación de productos y resultados, por parte de los involucrados en la gestión de las instituciones y programas del Estado.

Para alcanzar estos objetivos, la PPE impulsó un enfoque *integral* que abarcaba a todos los sectores (ministerios) y niveles del gobierno (Nacional, Regional y Local) en cada aproximación causal detrás de un resultado propuesto. De esta manera, no se partía identificando a una institución y los productos que ésta tenía que entregar para alcanzar dicho resultado, sino que primero identificaba lo que había que entregar sin considerar qué institución debería hacerlo, y luego se esperaba que esta entrega se haga de manera *coordinada* entre los diferentes sectores y niveles de gobierno ("Primero se debiera establecer el presupuesto por productos y luego por instituciones según el rol que desempeñan"). De esta manera se pretendía dejar de lado la iniciativa institucional para reemplazarla por otra que ponía en el centro al resultado propuesto.¹⁰

En la práctica, la característica integral-multisectorial además ayudaba a cumplir un objetivo de seguimiento presupuestal. Se buscaba identificar cuántos recursos del presupuesto estaban detrás de un resultado estratégico. Esto implicaba que al elaborar los diseños causales de los PPEs, se haga esfuerzos por identificar cualquier producto que ya esté siendo entregado por algún sector del Estado y que tenga potenciales efectos sobre el resultado propuesto, para que pase a formar parte de la *estrategia multisectorial a favor del resultado referido*. Formar parte de la estrategia significaba entrar a la agenda de coordinación con el resto de sectores involucrados.¹¹

El desarrollo metodológico para la PPE fue tomado del sector salud, en vista que este sector contaba con experiencia en herramientas de gestión que se consideraron útiles para llevar a cabo un PpR. Fue con esta influencia que se elaboró las instrucciones metodológicas para establecer los diseños causales detrás de un resultado, la priorización de intervenciones públicas, la posterior definición de los productos, su cantidad necesaria (metas físicas), la información de sus costos y su posterior formulación. Para ello, la metodología propuso desarrollar los diagnósticos en tres niveles o modelos, para terminar postulando el diseño del programa en un modelo adicional, el modelo lógico. Quizás la característica más sobresaliente de esta metodología fue la búsqueda por la rigurosidad científica que respalde las intervenciones a financiar. En esta búsqueda se establecía la importancia de sólo financiar intervenciones que sean de probada eficacia, para lo que era necesario recurrir a métodos estadísticos que determinaran la pertinencia de cada intervención para los resultados que se esperaban alcanzar.¹²

¹⁰ Esta idea fue difundida generalmente bajo el slogan: "*de las instituciones a los resultados que requiere y valora el ciudadano*".

¹¹ Con esto se pretendía cambiar la discusión presupuestal, centrada normalmente en presupuestos institucionales a una en la que el debate sea en función a resultados, por esa razón era importante identificar todas las acciones del Estado que incidían sobre un resultado propuesto.

¹² La metodología proponía efectuar una revisión sistemática de evidencias, tal como es la práctica de lo que se conoce como *evidence based policy*, un derivado de la original *evidence based medicine*. Este instrumento consiste en sintetizar toda la evidencia existente usando, por lo general, meta-análisis. Para más detalles ver: <http://www.campbellcollaboration.org/> o <http://www.cochrane.org/>

Como parte de este impulso de promoción de la PPE, en los años siguientes (2009-2010), las leyes de presupuesto identificaron las prioridades que se debían abordar y los programas presupuestales que se iban a crear durante el año fiscal correspondiente (lo que le daba el nivel de estratégicos), además señalaban los ministerios o entidades encargados de conducir las estrategias y de identificar a todos los actores involucrados independientemente del nivel de gobierno.

A través de las leyes de presupuesto entre los años 2007-2010, se crearon más de 25 PPEs; ciertamente, unos con mayor nivel de desarrollo que otros en los diseños e instrumentos esperados. La aplicación del *enfoque integral* y la *metodología* significaron un desafío casi inalcanzable para las instituciones encargadas, por lo que la DGPP tuvo que apoyar el desarrollo de los diseños y la aplicación metodológica a través de la disposición de consultores especializados. Por otro lado, el desafío de poder generar alianzas exitosas entre los distintos sectores fue una permanente agenda pendiente.

Con alguna posterioridad a la aparición de los PPEs, otra iniciativa de la DGPP creó el concepto de Programas Institucionales (PIT) en el marco del enfoque por resultados. La intención de esta iniciativa fue identificar en el presupuesto público, la estructura programática de aquellos programas que habían sido creados por Ministerios y sus organismos públicos mediante decreto supremo u otra norma con rango de ley.¹³ Para integrar ambas iniciativas, se estableció que “la articulación de los PIT con el PpR se da cuando un PIT contribuye al logro de los resultados de un Programa Presupuestal Estratégico, en razón a que estos últimos programas representan una Estrategia Nacional para el logro de un resultado determinado”.¹⁴ La identificación de los PIT implicó un diseño causal distinto al de la PPE y usualmente se incorporaron a los PPEs como productos. Sin embargo, muchas veces los resultados que perseguía un PIT y un programa estratégico eran distintos por lo que la articulación entre ambos no era una tarea sencilla.

IV. Los avances recientes en la programación presupuestaria por resultados

En vista del nivel de avance y cobertura de los instrumentos de PpR, la DGPP creía que era momento de plantearse nuevos desafíos. Concretamente, era necesario incorporar más presupuesto y más instituciones al enfoque de PpR para de esta manera contar con más información y hacer una gestión presupuestaria integral que priorice al interior de todo el gasto público. Era necesario también revisar si el instrumento de programación estaba fomentando el cumplimiento de los objetivos señalados en las secciones anteriores. Por otro lado, hubo conciencia que se pudo generar algún grado de confusión en las instituciones por el avance de los instrumentos de programación presupuestal que utilizaban metodologías y enfoques distintos para abordar problemas similares. Por estas razones, la DGPP empezó una revisión de los métodos y de los instrumentos creados bajo la concepción de PpR, revisión que se dio en el contexto de la reorganización de la DGPP, lo que permitió tener más personal dedicado al desarrollo de los instrumentos. Esta revisión llevó a la DGPP a plantear las modificaciones que se leen en los *Líneamientos para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público 2012* y sus *Anexos*, aprobados mediante Resolución Directoral 002-2011-EF/76.01, los mismos que han sido reafirmados y mejorados en la Directiva 002-2012-EF/50.01: “*Directiva para los Programas Presupuestales en el marco de la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público para el*

¹³ Según la Directiva 005-2008-EF/76.01.

¹⁴ Directiva 002-2009-EF/76.01.

año fiscal 2013¹⁵ y en sus Anexos.¹⁵ En adelante denominaremos sencillamente *Los Lineamientos* para referirnos a ambas normas. Como parte de esta revisión metodológica, se consultó la evidencia de la implementación de PpR en otros países, se realizó una encuesta a los consultores especialmente contratados para apoyar la PPE y se revisó la experiencia en el avance de los programas presupuestales llamados estratégicos.

De acuerdo a la experiencia, mantener una ruta metodológica que tenía como principios básicos para la gestión presupuestaria la multisectorialidad¹⁶ y la propuesta de resultados de nivel estratégico, complicaba la posibilidad de extender un enfoque de programación basado en resultados y estaba generando confusiones en varias entidades que pujaban por tener un programa presupuestal por resultados.

En vista de lo anterior, para transitar hacia el cumplimiento de los objetivos señalados y además eliminar la confusión generada por PPEs y PITs, en la programación y formulación del presupuesto 2012 se tomó las siguientes medidas:

- Se cambian los nombres de programas presupuestales estratégicos y programas institucionales y crear una sola categoría de programación por resultados: programas presupuestales.
- Se propone la metodología de marco lógico para encontrar vínculos causales, más usada nacional e internacionalmente.
- Se determinó que los resultados que justifican la creación de un programa presupuestal, contribuyen, y no son el fin mismo, a otros resultados asociados a objetivos de política nacional de largo plazo (estratégicos antes y llamados resultados finales ahora).
- Los resultados finales no están definidos por el MEF o por el Congreso en el debate presupuestal, sino que obedecen a los objetivos del Plan Estratégico Nacional elaborado por el CEPLAN y coordinados con los sectores respectivos.
- Esta vez son los sectores los que proponen los programas presupuestales. La participación del MEF (DGPP) se da en la acreditación de los contenidos mínimos (Anexo 2 de *Los Lineamientos*) de estos programas, a diferencia de años anteriores en que la ley de presupuesto proponía los programas y el MEF orientaba sus diseños para su inclusión en el presupuesto del año siguiente.
- En la metodología presentada, se reduce la exigencia para mostrar evidencias ex-ante y así justificar los vínculos causales, y se promueve la generación y uso de evidencias ex-post, como una aceptación implícita de que en muchos casos no existe, a priori, evidencia concluyente.
- Se exige tener una unidad responsable del diseño y ejecución del programa presupuestal al interior de la entidad.
- Se crea dos categorías adicionales de programación que completan el presupuesto: las *acciones centrales* que tienen relación con la gestión de recursos humanos, materiales y financieros de la entidad y que contribuyen al logro de resultados de todos sus programas presupuestales; y las *asignaciones presupuestarias que no resultan en productos*, que comprende aquello que no

¹⁵ La Directiva 002-2012-EF/50.01 es aprobada mediante Resolución Directoral 004-2012-EF/50.01.

¹⁶ La multisectorialidad es entendida como la inclusión de dos o más ministerios.

pertenece a las actividades productivas de la entidad (principalmente, pago por servicios de deuda y pago de pensiones).

- Se mantiene el diseño metodológico de los programas ya creados bajo el liderazgo del sector salud.

Para explicar mejor las medidas adoptadas, a continuación ensayamos una serie de reflexiones en torno a los conceptos más importantes que han motivado los avances previamente presentados.

a. Apropiación de los resultados

En nuestro modelo de PpR, la apropiación juega un rol muy importante. No hay presupuestación por resultados si no hay entidades comprometidas con el logro de sus resultados. La apropiación es el origen del cambio, es la fuerza que lleva a los gerentes de las entidades públicas a programar bien, a hacer el mejor de sus esfuerzos para identificar los productos más eficaces en el logro de sus resultados. *La apropiación es lo que lleva a vincular la planificación de la institución con la programación presupuestaria.* En ese sentido, lo que busca la DGPP es que cada vez sean más los gerentes y entidades públicas que sigan un enfoque por resultados. La DGPP promueve esta práctica al dejar que sea la demanda la que regule el avance de la programación presupuestaria por resultados y así garantizar el interés de las entidades. Este es un importante avance con respecto a la práctica anterior en la que los gerentes o autoridades políticas de los sectores no escogían sus resultados o programas presupuestales. *La DGPP, como autoridad normativa, orienta metodológicamente sobre el interés demostrado por las entidades,* entregando pautas que deben ser cumplidas para asegurar que: i) el proceso de presupuestación por resultados se desarrolle tomando en cuenta aspectos relevantes de la gestión de la entidad, y ii) que el interés manifestado por la entidad garantice una vinculación con los objetivos de desarrollo del país.

En la experiencia reciente, se advirtió que el uso de una metodología desconocida y muy rigurosa, puede provocar que los responsables de la programación (y más aún los responsables de los resultados de la gestión) se involucren poco en los diseños de causa-efecto y entreguen esta tarea a terceros contratados especialmente para ello. A raíz de ello, en los dos recientes procesos de programación presupuestaria se cambió la orientación metodológica por una más ágil y más conocida por las entidades, como es el marco lógico, que además es extensamente usado en la práctica internacional.

Sobre las pautas metodológicas, se debe señalar que en sí mismas no deben representar una rígida barrera a la entrada, sobre todo cuando las entidades muestran un real interés, ya que la DGPP como parte de su gestión presupuestal, necesita incorporar progresivamente información sobre los bienes y servicios que entregan las entidades, al menos inicialmente como un registro de gasto. Como se mencionó al inicio de esta sección, la denominación de programa presupuestal es solamente el punto inicial de la gestión presupuestaria por resultados, una vez que un programa presupuestal es aprobado mediante la ley de presupuesto, se inicia la dinámica de mejoramiento metodológico y de recojo de información de desempeño tan necesaria para la gestión presupuestaria por resultados.

b. El interés por el ciudadano y la organización del Estado: la multisectorialidad

Hay acuerdo que los resultados que importan de la aplicación de las políticas públicas son aquellos que mejoran la situación de las personas. Las principales interrogantes en torno a la aplicación de las

políticas públicas tienen que ver con mejorar las condiciones de vida del ciudadano, con igualar las oportunidades de desarrollo, con descubrir qué es lo que falta para que los niños puedan tener sus libros escolares a tiempo o que las familias tengan completo acceso a los servicios de saneamiento básico, entre otras interrogantes. Sin embargo, no puede soslayarse que la aplicación de políticas sigue a la conformación administrativa del Estado a través de sus diferentes entidades, quienes de acuerdo a la normatividad correspondiente son las responsables de ejecutar y liderar acciones en un ámbito determinado. Esta misma organización de entidades determina que quienes tienen a su cargo algún sistema administrativo del Estado, como es el caso de la DGPP con el Sistema Nacional de Presupuesto, gestionen basándose en esta organización. Los créditos presupuestarios se asignan a pliegos o entidades en la ley de presupuesto, las que finalmente ejecutan estos recursos entregando bienes y servicios y definiendo de esta manera el carácter de las políticas de Estado. Adicionalmente, hay que ser conscientes de la complejidad que representan los efectos de estas intervenciones. Las intervenciones públicas son multipropósito, por lo que una intervención tiene efectos en varios resultados propuestos sobre la población. Siendo así, en muchos casos los resultados que se proponen conseguir se logran con la intervención conjunta de varios sectores o instituciones del Estado. Por ejemplo, un buen rendimiento escolar en los niños más pobres requiere no sólo de políticas educativas, sino también de políticas de salud, de políticas alimentarias, de políticas de ingresos para que los padres no tengan que forzar a los niños a trabajar, etc.

Si, por un lado, la asignación de los créditos presupuestarios obedeciera únicamente a la organización administrativa del Estado, ésta no estaría centrada en los efectos de las intervenciones públicas sino más bien en un fortalecimiento administrativo de cada entidad. Si, por otro lado, la asignación presupuestaria obedeciera únicamente a los posibles resultados de las intervenciones públicas sin tomar en cuenta la organización administrativa del Estado, ésta no contemplaría las limitaciones de acción, la delimitación de responsabilidades en la gestión del Estado, las posibilidades de coordinación entre entidades o entre gobiernos, etc. Por tanto, una adecuada asignación no debería estar en ninguno de los dos extremos sino en un punto intermedio que asegure que las entidades busquen logros concretos de sus acciones de acuerdo a las posibilidades que tiene la gestión de cada una en la estructura del Estado, redundando con ello en mejoras en el servicio al ciudadano.

Complementando lo anterior, resulta útil recordar que según la ley 29158 (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo –LOPE–), que es la norma que organiza a buena parte del Gobierno Nacional, los ministerios son los que diseñan, establecen, ejecutan y supervisan las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. Adicionalmente, **planifican, financian** y garantizan la provisión y prestación de servicios públicos, coordinando con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de estas políticas así como la evaluación de su cumplimiento, cuando se trata del ejercicio de las competencias compartidas que son materia de la descentralización.¹⁷ Y recordar también que el presupuesto público es un instrumento de la gestión económica y financiera del Estado, y que el Estado se gestiona a través de sus diversas instituciones. Según las leyes 28112¹⁸ y 28411¹⁹, el presupuesto del sector público está conformado por los presupuestos aprobados a nivel institucional y es el titular de la entidad pública el responsable de efectuar la gestión presupuestaria.

¹⁷ Artículos 22 y 23 de la ley 29158 (LOPE)

¹⁸ Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público.

¹⁹ Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto

Sobre esta plataforma se han realizado las acciones de la DGPP en la programación presupuestaria del 2012 y del 2013. Las entidades han comenzado a explicitar los resultados que esperan de sus gestiones y detallar las características de los bienes y servicios que entregan al momento de programar y formular sus presupuestos. Esto es importante porque si todas las instituciones del Estado entregaran adecuadamente los productos regulares que cumplen con sus objetivos básicos, cualquier meta de resultado sobre la población representaría menos desafíos para la gestión pública. Es decir, revisando y mejorando las prácticas individuales de las entidades, sin tener que solicitar apoyo de otro sector, se debe mejorar la acción conjunta del Estado y avanzar sobre los resultados con clara orientación ciudadana. Esto no significa que la programación presupuestal multisectorial esté descartada en el enfoque por resultados. Lo que se exige ahora para que haya iniciativas de programas multisectoriales es que exista una plataforma de soporte, tal como una coordinación intersectorial respaldada políticamente, que garantice que las acciones de diversas instituciones o sectores respondan a una estrategia del más alto nivel con resultados compartidos y responsabilidades bien definidas.

Inicialmente en la programación presupuestaria por resultados, la PPE tenía como condición la transversalidad o multisectorialidad; es decir, debía identificarse todas las acciones del Estado que incidían en un resultado para proponer un programa presupuestal²⁰. Los diseños de los programas presupuestales no tenían límites para incorporar intervenciones de otras instituciones. Pero los diseños no implicaban verdaderas estrategias propuestas por las autoridades, además que tenían un problema metodológico: sin estos límites y considerando que cada intervención pública en realidad tiene muchos ámbitos de alcance, dudar si una intervención debía o no formar parte del diseño de un programa era inevitable. Por otro lado, se volvía complejo llevar adelante un control de la asignación y la definición de responsabilidades de cobertura de productos y logro de resultados, sobre todo si es que no existe una articulación entre los sectores.

Por supuesto que existen metas dentro de cualquier gestión que necesita de esfuerzos adicionales de otros sectores para poder ser alcanzadas, y es válido que las instituciones o las autoridades las planteen; pero deben tener el respaldo de un compromiso político para hacer efectiva la coordinación necesaria que permita asignar recursos y establecer claramente las responsabilidades entre instituciones para la posterior evaluación y rendición de cuentas, de otra manera no estaríamos hablando de esfuerzos multisectoriales. De ninguna manera le corresponde a la DGPP del MEF definir cuáles son las estrategias de las políticas públicas que deben ser coordinadas. Esa es una decisión que está en otro nivel.

c. El interés por el ciudadano y la Planificación Institucional

El desarrollo de nuestro sector público nos revela que las acciones de planificación aún no se han consolidado, de tal manera que el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021 no necesariamente guarda relación con los planes sectoriales.²¹ Frente a esta realidad, uno de los requerimientos mínimos de estricto cumplimiento en *Los Lineamientos* para la programación presupuestaria, ha sido justamente su vinculación con el plan de Desarrollo Nacional; es decir, la acreditación técnica de la DGPP debe ser tal que se asegure una real vinculación con los objetivos estratégicos de desarrollo. Incluso en *Los Lineamientos* aparece un anexo con una lista tentativa de Resultados Finales que fueron trabajados junto

²⁰ Esta transversalidad le daba el carácter de "estratégico".

²¹ Como lo revela la página del CEPLAN: <http://www.ceplan.gob.pe/sectoriales>.

con CEPLAN para orientar a los proponentes de programas presupuestales a establecer una vinculación con sus Resultados Específicos de programas presupuestales.

Creemos que la relación entre el presupuesto y la planificación institucional que ordena la ley es algo que deba cumplirse. Si bien es cierto que el ejercicio de planificación es aún incipiente, esto determina que existe un terreno por desarrollarse y no un motivo para establecer una brecha entre planificación y presupuesto. Actualmente la vinculación entre el presupuesto y la planificación institucional se da principalmente en los términos agregados y se vuelve más tenue a medida que se va yendo a actividades particulares. Esta situación es la que obliga a que se haga una evaluación rigurosa de los resultados u objetivos planteados en cada programa presupuestal, la que será menos necesaria cuando los documentos de planificación institucional estén alineados con el plan de Desarrollo Nacional y se asegure que esta planificación sea la misma que se refleje en la programación presupuestaria.

Los iniciales contactos con CEPLAN revelan el interés de la DGPP porque se respete la normatividad vigente en el sentido de la vinculación explícita del plan con el presupuesto. Con estas acciones de la DGPP, se trata de apoyar y complementar el trabajo que tiene que hacer CEPLAN como parte de la transición a una gestión pública que se proponga alcanzar resultados. En el desarrollo progresivo del PpR, la DGPP considera mantener las conversaciones con CEPLAN para caminar juntos e impulsar la *gestión por resultados*.

Inicialmente en la programación presupuestaria, la alternativa tomada por la PPE en virtud de la ausencia de planes bien desarrollados o de una vinculación explícita con el "interés ciudadano", había sido la de proponer (desde algún lugar que podía ser el MEF o el Congreso) metas de avance sobre "problemas nacionales"²² (es decir, resultados) donde *había cierto consenso* y que *podían considerarse estratégicos*. Sin embargo, el no tener una manera institucionalizada de definir estos resultados estratégicos, ni prioridades explícitas de gobierno, se corría el riesgo de dar paso a una serie de iniciativas de origen diverso y todas ellas con potencialidad de ser consideradas estratégicas. Adicionalmente, al *proponerse fuera* de las instituciones, había un alto riesgo de que los programas presupuestales no generen interés en la gestión (no generen apropiación).²³

Por otro lado, al parecer hay un temor que al ser sectoriales, los actuales programas presupuestales nunca se consoliden y estén sujetos a la voluntad de los gerentes de turno quienes podrían cambiarlos sustantivamente de un ejercicio a otro. Sobre esto, hay que decir en primer lugar, que precisamente es la vinculación con la planificación nacional lo que guía la presupuestación y es lo que se revisa en el proceso de acreditación que hace la DGPP a las propuestas de programas presupuestales. Es decir, no hay completa libertad para cambiar la programación presupuestaria previa. Pero también hay que resaltar que la literatura reconoce que una de las diferencias del PpR con anteriores innovaciones presupuestarias, es la autonomía con la que debe contar la gestión si es que va a tener que responder por los resultados que consiga.²⁴ En tal sentido, como en tantas otras situaciones, se debe tener un grado de flexibilidad y de rigidez, donde ninguno de los extremos es deseable. Para que un gerente o ministro pueda hacerse responsable por los resultados debe tener un grado de autonomía, de poder de decisión (además que es parte de la apropiación), lo que la DGPP cuidará es que las modificaciones

²² Término usado en la pasada normatividad.

²³ Se corría el riesgo de no tener gestores que propongan los programas, por lo tanto al ser terceros los proponentes en un contexto multisectorial, las acciones de las entidades podían quedar en varios programas o quedar en uno solo pero sin una razón sólida aparente.

²⁴ Ver por ejemplo Tavares y Beretta (2006) op. cit.

propuestas tengan sustento técnico (los requisitos metodológicos) y no pongan en riesgo la seriedad del proceso de programación.

d. El uso de evidencias en la programación por resultados

Otro punto que ha sido bastante discutido respecto a la metodología detrás de la programación presupuestaria, es el del uso de evidencias para sustentar las intervenciones públicas. Antes de *Los Lineamientos*, este punto era muy enfatizado y había una detallada instrucción metodológica que explicaba la manera en que debía garantizarse que cada intervención programada fuera eficaz en mejorar los resultados propuestos.

Sobre el uso de evidencias, hay que tener en cuenta que para muchos temas en ciencias sociales, no existe, o es muy escasa, la evidencia cuantitativa que cumpla con los estándares de rigurosidad que se aplican, por ejemplo, en medicina. Esto es así pues, a diferencia de las ciencias médicas, en ciencias sociales el uso de diseños de investigación experimentales²⁵ o no es parte de la tradición académica o su implementación es dificultosa por razones prácticas. En este sentido, no se puede asumir que con una revisión de la literatura empírica ya se tiene el conocimiento suficiente para poder distinguir qué es lo que funciona y qué es lo que no, para abordar de manera eficaz una determinada problemática en el país.²⁶

Si creemos que la práctica de financiar intervenciones públicas de probada eficacia es óptima en el proceso de asignación de recursos, y una señal que debe emitirse desde la DGPP es que ***cuando haya una intervención probada para alcanzar un resultado propuesto, esta debe implementarse antes que cualquier otra***. Sin embargo, la DGPP no puede instruir a una entidad sobre qué es lo que debe hacer para alcanzar un resultado, puede pedirle que rinda cuentas, que exponga qué espera de sus intervenciones y por qué, dentro de lo cual debe estar el sustento de los estudios o experiencias realizados (cuando existan), pues es función de la DGPP velar porque los recursos se asignen con la mayor calidad posible, pero hay que resaltar que son las entidades las únicas responsables por los resultados de sus intervenciones y son los especialistas en cada materia. En *Los Lineamientos* se sigue pidiendo que muestren evidencia de la eficacia de sus intervenciones, pero no se somete a las entidades a ningún método específico de búsqueda de intervención pública y se considera el hecho real que en muchos casos la evidencia de carácter concluyente, aún no se ha producido. Adicionalmente y tal como se señaló en el modelo de PpR, se espera que el desarrollo y uso de los instrumentos de seguimiento y evaluación vayan informando respecto de la eficacia de estos programas.

e. A modo de resumen

1. A pesar de los cambios realizados y listados previamente, se debe resaltar que *Los Lineamientos* mantienen las ideas generales de inicio de la reforma PpR y específicamente en el instrumento de programación se mantiene lo siguiente:
 - Principalmente, la visión de estar dirigida a alcanzar los resultados.
 - Organizar el presupuesto en base a programas.

²⁵ En una investigación experimental la intervención se entrega aleatoriamente entre los beneficiarios calificados, generando con ello un grupo de tratamiento y un grupo de control comparable que son equivalentes entre sí. Esta entrega al azar es muy difícil de encontrar en las políticas públicas.

²⁶ Estas reflexiones provienen básicamente de lo entregado por los consultores encargados del diseño de los PPEs.

- Definir productos para hacer un control más efectivo del gasto público.
 - Promover paulatinamente el diseño de intervenciones basadas en evidencias.
 - El desarrollo de un sistema de seguimiento de indicadores y evaluaciones de resultado de programas presupuestales.
2. Asimismo, al realizar las modificaciones, la reforma PpR avanza en lo siguiente:
- Permite la creación de programas a mayor escala mediante un sinceramiento metodológico.
 - Promueve la apropiación de los resultados por parte de las entidades públicas.
 - Define claramente los responsables de alcanzar los objetivos lo que mejora los mecanismos de rendición de cuentas.
 - Avanza en la vinculación de los resultados de los programas presupuestales y los objetivos de los documentos de gestión de las entidades.
 - Reconoce la organización de los órganos ejecutivos del Gobierno, en el cual cada sector es el responsable de las políticas a implementarse y de los resultados en los correspondientes ámbitos del Estado.
3. La DGPP con los cambios realizados, reconoce la importancia de los objetivos de largo plazo para el desarrollo del país y por eso trata de alinearse con el Plan de Desarrollo Nacional del CEPLAN, pero enfatiza en la necesidad de contar con más entidades presupuestando resultados y generando información de desempeño que sea útil para tomar decisiones de priorización del gasto público. La metodología anterior tenía un límite natural para esta expansión pues no todas las actividades del Estado pueden considerarse estratégicas; adicionalmente, no existe aún en el Estado peruano un orden de prioridades explícito que permita inequívocamente determinar qué es estratégico y qué no.
4. Las intervenciones públicas tienen un carácter multipropósito y si bien los problemas nacionales los resuelve la acción conjunta de todas las fuerzas del Estado, hay varios requisitos que deben cumplirse para programar recursos en varios sectores que estén tras el logro de un mismo resultado. Uno de ellos es que exista la posibilidad de concertar las intervenciones para complementarlas, ahorrar duplicidades y hacerlas más efectivas. La experiencia que se ha recogido señala que el nivel de comunicación entre pliegos o sectores es muy bajo y que el costo de coordinación es alto. Por otro lado, se hace muy difícil hacer un seguimiento por responsable a los avances en la entrega de productos y en la atribución de los resultados. Finalmente, se debe resaltar que la actual metodología de programación presupuestaria por resultados no ofrece ninguna resistencia para la aproximación multisectorial, siempre que pueda asegurarse que estas dificultades están superadas.

V. Más temas importantes a considerar

a. Presupuesto por Resultados y la Eficacia del Gasto público

Mucho se ha hablado sobre la eficacia o efectividad en el logro de resultados. Se suele creer que mediante la implementación del PpR se garantiza la efectividad de los resultados, si no es así se piensa que esta estrategia presupuestaria es incompleta o inadecuada. Estas afirmaciones olvidan que el ejercicio de presupuestación comprende sólo un subconjunto de todas las decisiones que se toman en la administración de una entidad pública. Están las decisiones que se toman diariamente referidas a la contratación de personal, a la compra de insumos, entre otros, y que el ejercicio de presupuestación no garantiza la calidad o idoneidad de quienes son contratados, o de los bienes comprados, ni la pertinencia del procedimiento o del momento en que se toma la decisión, para mencionar solo algunos ejemplos.

El PpR es una estrategia que pretende crear los incentivos para que el conjunto de las decisiones de la administración pública alcancen los resultados esperados. Pero es un error creer que es la única estrategia, o que es condición suficiente para garantizar el logro de resultados. Para ello, hay que concebir un conjunto de reformas que construyan una verdadera "administración o gestión pública por resultados", entre las cuales podemos mencionar, además del PpR, las reformas al servicio civil que promuevan la motivación del personal, una mejor estructura organizacional entre las instituciones públicas y al interior de las mismas, un ejercicio de control interno con un nivel de flexibilidad adecuado que permita a las gerencias enfocarse menos en sus procesos internos y más en sus resultados, el uso de sistemas informáticos de gestión, etc.

Hay varias acciones por tomar para caminar hacia una gestión por resultados que van más allá de los límites de acción del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Mientras tanto, se viene dando un cambio fundamental en la mirada de la ejecución presupuestal por parte de la DGPP. Si bien tradicionalmente y por aplicación de la Ley N° 28411, la participación de la DGPP en la ejecución presupuestaria de los pliegos se ha dado básicamente a través de un seguimiento de los niveles de ejecución de egresos respecto a los créditos presupuestarios aprobados, ahora con el PpR por un lado, a través de las modificaciones en el ejercicio de programación presupuestaria se transita hacia un monitoreo de la cadena de insumo-producto-resultado, y por otro lado, con las evaluaciones independientes, se hace una revisión de la gestión de las entidades, aunque es sólo complementaria a las tareas que se deben implementar desde otros Sistemas del Estado.

Pero la buena ejecución del gasto que asegure resultados está en manos de las entidades antes que en la DGPP del MEF. Hay espacios por recorrer por otros sistemas administrativos del Estado que pueden ayudar en el tránsito hacia una gestión por resultados en el sector público, tales como el CEPLAN, órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, SERVIR, organismo rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, la Secretaría de Gestión Pública, que es el órgano que conduce el proceso de modernización del Estado y competente en materia de funcionamiento y organización del Estado y la Contraloría General de la República, ente rector del Sistema Nacional de Control. Y el avance en los instrumentos de PpR, ha permitido que se inicien diálogos con varias de estas entidades para trabajar coordinadamente en una gestión por resultados.

Cierto es que si luego de unos años no se implementan reformas en otras áreas de la administración pública, es muy probable que se haya mejorado la organización del presupuesto público o los sistemas de información de desempeño, pero todavía estamos lejos de alcanzar los resultados esperados.

b. Consolidación de una ruta metodológica en el PpR

El óptimo de una formulación presupuestaria sería aquella en la que cada entidad proponga resultados esperados por los ciudadanos que ayuden a cerrar los déficits que nos distancian del desarrollo, y que al mismo tiempo programe gastar recursos únicamente en aquellas intervenciones necesarias para alcanzar dichos resultados. Sin embargo, las entidades no siempre conocen cuáles son aquellas intervenciones necesarias, algunas veces por falta de esfuerzo en la búsqueda y otras veces porque no es tan sencillo tener el conocimiento de lo que es realmente necesario para acceder a los resultados esperados.

En la búsqueda de este óptimo, la DGPP puede motivar que las gerencias de las entidades públicas hagan un mayor esfuerzo que conduzca a usar de mejor manera los recursos y alcanzar los resultados esperados. Desde el momento de la programación presupuestaria, la DGPP puede dar pautas que generen procedimientos concienzudos de revisión de las acciones de las entidades, y es justamente en ese campo donde han descansado las principales revisiones metodológicas para el presupuesto de este año y del próximo. Se ha tratado que con estas nuevas pautas metodológicas sean más las entidades que se animen a proponer resultados y con ello hagan esfuerzos adicionales por tecnificar su proceso de programación presupuestaria buscando encontrar correlación o causalidad en aquellas acciones que emprenden y los resultados que se proponen.

La organización del presupuesto público en base a programas presupuestales ha seguido lo recomendado ampliamente por la literatura internacional,²⁷ tratando de ser cuidadoso en la construcción de los programas y siendo conscientes que no hay una receta única en este ejercicio sino que más bien se va definiendo progresivamente tomando en cuenta las oportunidades y limitaciones que ofrece la propia realidad local. Como parte del avance metodológico está el mayor énfasis que se quiere dar a los instrumentos de evaluación y seguimiento. Todas las entidades deben recibir el mensaje que serán evaluadas tanto en el diseño e implementación de sus programas, como en el logro de productos y resultados por la DGPP. De igual manera, la información que se genere en las acciones de seguimiento alimentará el conocimiento de la DGPP (idealmente también del Consejo de Ministros y del Congreso, donde finalmente se aprueban las asignaciones presupuestarias) y servirá para tomar decisiones de asignación de recursos en las siguientes etapas de programación y formulación presupuestal. Es decir, se está poniendo los incentivos para que las acciones que programen las gerencias de las entidades sean aquellas que con esfuerzo han podido identificar como más eficaces y eficientes para lograr resultados.

Palabras adicionales merece la ruta de evaluaciones que se está proponiendo. Como señalamos al inicio de este punto, muchas veces no existe el conocimiento de lo que es realmente necesario para alcanzar los resultados esperados, y las políticas públicas son una práctica bien intencionada de ensayo y error. ***Las evaluaciones buscan generar el conocimiento y despejar la duda sobre lo realmente importante.*** Son una herramienta muy importante para la gestión de las entidades y para la misma gestión presupuestaria de los recursos públicos. Las evaluaciones de impacto son el instrumento más

²⁷ Ver Robinson y van Eden (2007) y Diamond (2003).

potente para poder determinar el efecto real de una política pública y se espera acelerar esta ruta en el más corto plazo.

Pero la revisión metodológica y de los instrumentos implementados es *dinámica* y *no ha terminado* con la última etapa de formulación presupuestaria. Tanto es así que incluso en el área de programación hay aún algunos caminos que ir construyendo como lo son aquellos que tienen que ver con la participación de los gobiernos subnacionales, para poner un ejemplo. Este es un tema muy importante en el desarrollo del PpR. Con *Los Lineamientos* se ha avanzado en definir la participación de los gobiernos regionales y locales para la programación del presupuesto 2013. En aquellos programas presupuestales cuya estructura lógica comprende a los tres niveles de gobierno, se está pidiendo que designen un coordinador territorial a nivel del pliego responsable, y un coordinador regional y otro local, quienes en conjunto deberán definir las acciones necesarias para coadyuvar a la mejora de la gestión presupuestal.

Por otro lado, en lo que es la generación de información, a partir de las acciones de seguimiento y evaluación se tratará de consolidar los instrumentos existentes y crear los que se requieran para contar con mayor información respecto a procedimientos y productos. Al igual como debiera ser la implementación de la gestión por resultados en las entidades, en el caso de la DGPP es el logro de los objetivos propuestos los que van determinando las innovaciones metodológicas, las mismas que se espera vayan tomando forma y consolidándose en el tiempo.

c. La DGPP está en medio de la reforma PpR

La DGPP en esta reforma de PpR tiene una participación fundamental, no sólo por ser la autoridad normativa que puede imponer nuevas metodologías de programación presupuestaria o de generación de información a través de indicadores y evaluaciones del gasto, sino que al tener la responsabilidad de preparar el anteproyecto de la ley de presupuesto, puede proponer decisiones de asignación de recursos públicos entre los pliegos.

Los cambios propuestos por la DGPP en las diferentes fases del ciclo presupuestario, han sido producto de una revisión de las metodologías presupuestales aplicadas internacionalmente y localmente, revisión que no se ha detenido a partir de los cambios realizados sino que es efectuada permanentemente. Se ha recibido visitas de expertos internacionales que han destacado los avances que se han hecho en la programación presupuestaria.²⁸ Como se señaló líneas arriba, todavía se está en un proceso de consolidación metodológica de los instrumentos de PpR lo que genera una dinámica de revisión y consulta con los actores presupuestales y con otros especialistas comprometidos.

Los pasos que se han dado en esta reforma presupuestaria implican que la función de los profesionales al interior de la DGPP ha debido actualizarse a los nuevos desafíos. En ese sentido, la reciente reorganización²⁹ de la DGPP también obedeció a un fortalecimiento del enfoque por resultados. La revisión de los presupuestos de los pliegos tuvo que tecnificarse y ajustarse para cumplir con los objetivos propuestos (y se sigue tecnificando). La DGPP es un activo vigilante del buen uso de los recursos con un creciente conocimiento de la función sectorial y de la problemática resultante de los bienes y servicios entregados por los pliegos a los ciudadanos, a partir de la mayor información generada.

²⁸ Rojas, Fernando (2012) y FMI (2012). En ambos casos, sin embargo, se reconoce que no desaparece el riesgo de que en lugar de sustituir los sistemas y procedimientos sólo se adicione esfuerzos para cumplir con lo que el MEF exige.

²⁹ Mayo de 2010.

Los sectoristas al ser la imagen de la DGPP frente a sus pliegos, deben estar en capacidad de supervisar el logro de los resultados propuestos, de analizar las razones del cumplimiento o incumplimiento de estos logros y de discutir con el pliego respecto a la idoneidad o no de alguna de las intervenciones propuestas. Por otro lado, los analistas de seguimiento y evaluación y de otras áreas de estudios, deben nutrir a los sectoristas con la información de seguimiento de los indicadores de los programas presupuestales y de los informes y recomendaciones de las evaluaciones realizadas, para exigir su cumplimiento.

Es necesario además, que al interior de la DGPP se vayan dando los espacios (disposición de tiempo y equipos de trabajo) para el ejercicio de asignación consciente de los recursos, lo que tiene que ver con la priorización de programas presupuestales, el abordaje de las demandas adicionales (su contribución a los resultados esperados, la justificación de los montos, etc). En ese mismo sentido, la generación de la información como resultado de estas reformas debe coincidir con que las decisiones de asignación sean lo más transparentes posibles; la DGPP y el MEF deben esmerarse en entregar la información de la manera más transparente a las entidades y a la sociedad para que se haga un juicio correcto de dichas asignaciones.

VI. Conclusiones

1. La clasificación del presupuesto en base a programas presupuestales facilita la priorización del gasto público, adicionalmente pretende imponer presión sobre las entidades para mejorar el desempeño de su ejecución del gasto. Sin embargo, es necesario que se produzca información sistemática de los programas presupuestales.
2. Los avances recientes que se han producido en la programación presupuestaria, han seguido las recomendaciones de la literatura existente y han sido bien evaluados por expertos internacionales que han tenido la oportunidad de revisarlos.
3. Los avances recientes en la programación estimulan el desarrollo de la capacidad gerencial, permiten asociar los esfuerzos y responsabilidades desde los objetivos más elevados de desarrollo para el país hasta el de los ministerios y entidades. Adicionalmente, la mayor cobertura de los programas presupuestales permite proyectar una gestión pública basada en resultados, en la que el PpR es uno de sus componentes principales pero no el único. Este avance en cobertura ha permitido poner en perspectiva que los cambios necesarios en modernización de la gestión, estructuras organizacionales, planificación estratégica, medición de resultados y evaluaciones, entre otros, pueden usar como base a los programas presupuestales.
4. Igualmente, para la construcción de un marco fiscal de mediano plazo que haga más predecible y transparente el gasto público, es necesario tener una proyección del gasto así como de las brechas que están por cerrarse, y el avance de los programas presupuestales es una herramienta que aumenta las posibilidades de construir con éxito este marco.
5. Si bien ha habido avances significativos en el PpR y en la programación presupuestaria, los desafíos son aún numerosos. El riesgo de la falta de apropiación por parte de las entidades no está disuelto todavía, las capacitaciones y las exigencias impartidas por la DGPP no han hecho que se sustituya completamente la manera tradicional de elaborar el presupuesto, por lo que es necesario que se den avances en otros sistemas administrativos del Estado para caminar hacia una gestión integral por

resultados. En la programación presupuestaria falta todavía mejorar la articulación con los gobiernos subnacionales y asegurar una rutina de recojo de información que asegure su disponibilidad en los momentos de toma de decisiones.

Referencias

BID (2009). Presupuesto Basado en Resultados. Conferencia Internacional.

Diamond, Jack (2003). From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. IMF Working Paper. WP/03/169.

DNPP-MEF (2008). Conceptos y Líneas de acción.

Espinoza, Henry y Franklin Huaita (2012). Aplicación de Incentivos en el sector público, DGP-01/2012. Dirección General de Presupuesto Público.

FMI (2012). Perú: Implementación del Presupuesto Multianual de Gasto Público. Departamento de Finanzas Públicas. Exclusivamente para uso oficial.

Governa (2005). Evaluación de los Convenios de Administración por Resultados (CAR) en el Perú.

OECD (2007). Performance Budgeting in OECD countries. OECD.

Robinson, Marc y Duncan Last (2009). A Basic Model of Performance-Based Budgeting. IMF, Technical Notes and Manuals.

Robinson, Marc y Holger van Eden (2007). Program Classification. En: "Performance Budgeting: Linking Funding and Results", editado por Marc Robinson. Palgrave, Macmillan.

Rojas, Fernando (2012). Informe de Consultoría sobre Control de Calidad de Programas Presupuestarios.

Tavares, Martus y Beretta Nora (2006). Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. Informe preparado para el BID/PRODEV.