



ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN EL PERÚ: AVANCES Y PERSPECTIVAS

Línea de investigación:

Gestión empresarial e inclusión social

Tesis para optar el grado Académico de Maestro en Costos y Presupuesto

Autor:

García Vargas, Luis Enrique

Asesor:

Gutiérrez Paucar, Félix Javier
(ORCID: 0000-0002-6721-3815)

Jurado:

Cumpén Vidaurre, Roberto
Antón De Los Santos, Juan
Bedón Soria, Isabel Teófila

Lima - Perú

2020

Referencia:

García, V. (2020). *El presupuesto por resultados en el Perú: avances y perspectivas* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Federico Villarreal]. Repositorio Institucional UNFV. <http://repositorio.unfv.edu.pe/handle/UNFV/5789>



Reconocimiento - No comercial - Sin obra derivada (CC BY-NC-ND)

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede generar obras derivadas ni se puede utilizar comercialmente.

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



ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

**EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN EL PERÚ: AVANCES Y
PERSPECTIVAS**

Línea de investigación:

Gestión empresarial e inclusión social

Tesis para optar el Grado Académico de Maestro en Costos y Presupuesto

Autor:

García Vargas, Luis Enrique

Asesor:

Gutiérrez Paucar, Félix Javier

ORCID. 0000-0002-6721-3815

Jurado:

Cumpén Vidaurre, Roberto

Antón De Los Santos, Juan

Bedón Soria, Isabel Teófila

Lima, Perú

2020

Dedicatoria

A la señora Juana Vargas Arenaza, un ejemplo de madre, y que sólo reparte amor y comprensión en sus días de vida y a mi esposa Norma Arribasplata Cruz que constituye la estrella que ilumina mi camino.

Agradecimiento

A mi asesor de Tesis; Magíster **Félix Javier Gutiérrez Paucar**, por su constante orientación en el desarrollo de la tesis.

Asimismo, a todos mis profesores de la Maestría, que impartieron conocimiento y me apoyaron directamente o indirectamente para hacer posible el desarrollo de los documentos técnicos y orientaron en realizar el trabajo de investigación, que fue arduo y laborioso.

Índice

Dedicatoria.....	ii
Agradecimiento.....	iii
Índice.....	iv
Índice de tablas	vii
Índice de figuras.....	viii
Resumen.....	ix
Abstract.....	x
I. Introducción.....	1
1.1. Planteamiento del Problema	3
1.2. Descripción del Problema.....	4
1.3. Formulación del Problema.....	6
- Problema general:	6
- Problemas específicos:.....	6
1.4. Antecedentes	7
1.5.- Justificación de la Investigación.....	10
1.6.- Limitaciones de la investigación	10
1.7. Objetivos.....	11
- Objetivo Principal:	11
- Objetivos Específicos:	11
1.8.- Hipótesis	11

1.8.1 Hipótesis Principal	11
1.8.2 Hipótesis Específicas	11
II. Marco teórico	12
2.1.1. La nueva gestión pública.....	14
2.1.2. La perspectiva de la gobernanza	18
2.1.3. Instituciones y cambio institucional.....	21
2.1.4. Modelo básico de presupuesto por resultados	22
2.1.5. Consideraciones para la implementación de un presupuesto por resultados	31
III. Método	37
3.1. Tipo de investigación.....	37
3.2. Población y muestra.....	38
3.2.1. Población.....	38
3.2.2. Muestra.....	38
3.3. Operacionalización de Variables	39
3.4. Instrumentos.....	39
3.5. Procedimientos.....	40
3.6. Análisis de datos	41
IV. Resultados.....	42
V. Discusión de resultados.....	64
VI. Conclusiones.....	65
VII. Recomendaciones	70
VIII. Referencias.....	75

IX. Anexos	81
Anexo A. Validación del instrumento por experto	81
Anexo B. Confiabilidad del instrumento establecida por experto	82
Anexo C. Matriz de consistencia	84

Índice de tablas

Tabla 1	Pilares de la nueva gestión pública	15
Tabla 2	La nueva Gestión Pública	17
Tabla 3	Características en transformación del cambio de paradigma y nuevas aptitudes requeridas.....	20
Tabla 4	Elementos básicos de un presupuesto por resultados	30
Tabla 5	Variables	39
Tabla 6	Chile - Sistema de Gestión de la Calidad 2011	51
Tabla 7	Hoja de ruta para consolidar la reforma.....	70

Índice de figuras

Figura 1 La Perspectiva de la Gobernanza	19
--	----

Resumen

Objetivo: Analizar el proceso Presupuestario actual por resultados a fin de obtener una mejor planificación y consecución de buenos resultados. Método: Los principales métodos que serán utilizados en la investigación serán: descriptivo, explicativo, análisis, síntesis, deductivo y estadístico, entre otros. La muestra ha sido determinada mediante la fórmula de muestreo aleatorio simple utilizada en censos en donde se conoce la población para el cual será 100. Las principales técnicas que serán utilizadas en nuestra investigación son: entrevistas, encuestas, análisis documental. Resultados: La programación y formulación presupuestaria debe basarse en intervenciones prioritarias y efectivas; por su parte, la aprobación del presupuesto debe realizarse con una discusión informada sobre el costo-efectividad de las intervenciones que financia el presupuesto, para reducir la injerencia política. Conclusiones: La estrategia de implementación del presupuesto por resultados en Perú contempla los elementos básicos de una reforma de este tipo, a saber, la estructuración del presupuesto en programas, generación y uso de información de desempeño e incentivos a la gestión. La estrategia se ha adaptado al arreglo institucional existente (descentralización) y a las capacidades del Estado. Se ha focalizado y existe gradualidad en la implementación de los principales instrumentos de la reforma; a nivel del Gobierno Nacional, se ha priorizado la implementación de los programas presupuestales y de las evaluaciones independientes que refuerzan el rol rector de este nivel de gobierno; a nivel de los gobiernos subnacionales, se ha priorizado los incentivos a la gestión que propician la implementación de las políticas a nivel nacional y generan una mayor eficiencia técnica en dichas entidades.

Palabras claves: estado, administración pública, presupuesto general de la república, presupuesto por resultados, descentralizado.

Abstract

Objective: To analyze the current budget process by results in order to obtain better planning and achieve good results. Method: The main methods that will be used in the research will be: descriptive, explanatory, analysis, synthesis, deductive and statistical, among others. The sample has been determined by means of the simple random sampling formula used in censuses where the population for which it will be 100 is known. The main techniques that will be used in our research are: interviews, surveys, documentary analysis. Results: Budget programming and formulation must be based on priority and effective interventions; For its part, the approval of the budget must be carried out with an informed discussion on the cost-effectiveness of the interventions financed by the budget, in order to reduce political interference. Conclusions: The results-based budget implementation strategy in Peru contemplates the basic elements of a reform of this type, namely, the structuring of the budget into programs, generation and use of performance information, and management incentives. The strategy has been adapted to the existing institutional arrangement (decentralization) and to the capacities of the State. It has been focused and there is gradual implementation of the main instruments of the reform; At the level of the National Government, the implementation of budget programs and independent evaluations that reinforce the leading role of this level of government have been prioritized; At the level of subnational governments, priority has been given to management incentives that promote the implementation of policies at the national level and generate greater technical efficiency in said entities.

Keywords: State, public administration, general budget of the republic, budget by results, decentralized.

I. Introducción

Contar Un Estado moderno, descentralizado y transparente tiene que ser capaz de proveer de manera eficaz, oportuna, eficiente y con criterios de equidad, los bienes y servicios públicos que requiere la población, es el objetivo fundamental de la administración pública. Dentro de las herramientas más importantes para lograr se encuentra el Presupuesto General de la República. Este es el principal instrumento de programación económica y financiera para el logro de las funciones del Estado de asignación, distribución y estabilización.

No obstante, diversos son los estudios y análisis que concluyen que el presupuesto, tal como se formula en la actualidad, no logra consolidarse en un instrumento de gestión que promueva una provisión adecuada de los bienes públicos y el logro de efectos positivos y permanentes a favor de la población a la que sirve. Entre las principales limitaciones mencionadas están: la débil articulación entre el planeamiento y el presupuesto; la rigidez para gestionar como consecuencia de una normatividad abundante, desarticulada y contradictoria; el marcado énfasis en la gestión financiera, a pesar de los avances en identificación y seguimiento de productos; la falta de flexibilidad en las asignaciones presupuestarias debido a los compromisos laborales, pensionarios y de funcionamiento rutinario que copan las asignaciones presupuestarias dejando escaso margen para establecer prioridades diferentes a las existentes; débil desarrollo de mediciones del desempeño que permitan determinar si se logran o no los objetivos; la carencia de evaluaciones significativas que retroalimenten los procesos de toma de decisiones, entre otras.

Con el fin de superar estas limitaciones y consolidar un sistema de gestión presupuestaria capaz de contribuir a logro de los propósitos del Estado se plantea la aplicación progresiva del Presupuesto por Resultados (PpR). El PpR introduce un cambio en

la forma de hacer el Presupuesto, partiendo de una visión integrada de planificación y presupuesto para la consecución de resultados a través de la aplicación efectiva de instrumentos como el planeamiento estratégico, la medición del desempeño, la evaluación de resultados, esquemas de incentivos a la gestión, entre otros. La Ley 28927-Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007-, en su Capítulo IV, incorporó elementos fundamentales para la implantación del Presupuesto por Resultados en el Perú, estableciendo una ruta crítica para su implementación progresiva en todas las entidades de la administración pública peruana.

La presente tesis, partiendo de lo señalado en la Ley de Presupuesto 2007, desarrolla y propone elementos mínimos de esta iniciativa de modernización del Presupuesto en el Perú. Asimismo, presenta las estrategias y principales acciones que la Dirección Nacional del Presupuesto Público – DNPP prevé implementar para la concreción de este cambio en la forma de gestionar el presupuesto y consecuentemente en la gestión pública. Estas líneas de acción son resultantes de un análisis de la situación actual, de las limitantes para la generación de resultados y el papel de la presupuestación en la resolución de este problema.

1.1. Planteamiento del problema

Entre el año 2000 y el 2006, el gasto real en Educación se incrementó de 3 mil 972 millones a 5 mil 904 millones de soles, es decir, un incremento real de 49%. No obstante, los logros obtenidos en materia educativa se han mantenido en niveles bastantes pobres: en el caso de los estudiantes de 6to de primaria solo el 8% de los que estudian en instituciones públicas y el 2,3% de los estudiantes de escuelas pública rurales alcanzan el nivel suficiente en comprensión de textos, evidenciando un problema severo de calidad que tiene la educación básica pública.

En el caso de salud la situación es similar. En los últimos cinco años, el total de recursos ejecutados en los programas de Salud Individual y Colectiva, ambos programas de salud pública preventiva y recuperativa, pasó de 1,656 millones de soles a 2,949 millones de soles en el 2006, es decir, un incremento real de 78%³. A diferencia de lo que ocurrió con los recursos asignados a la educación pública, en el caso de salud sí hubieron mejoras en indicadores de calidad de vida: la mortalidad materna se redujo de 234 cada 100 mil nacidos vivos en 1990 a 169 cada 100 mil nacidos vivos en el 2002⁴; la mortalidad infantil de 64 cada mil nacidos vivos a en 1991-1992 a 33 cada mil nacidos vivos en el 2002⁵; la cobertura de parto institucional se incrementó de 45% en 1995 a 71% en el 2004⁶. No obstante, aún con esta mejora, los niveles en los que actualmente se encuentran estos indicadores están por debajo de los promedios de América Latina y además evidencian fuertes inequidades geográficas y económicas.

La situación descrita anteriormente constituye la evidencia empírica que muestra la existencia de problemas de eficacia y calidad en el gasto público, ya sea por qué la población no tiene acceso a los servicios que debería y que la calidad de los mismos es inferior a la óptima o por que los recursos públicos no han conseguido revertir tendencias históricas de

mal desempeño de las políticas o programas públicos y de las instituciones encargadas de implementarlas.

1.2. Descripción del problema

La siguiente Tesis, planteado como investigación sobre la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú: avances y perspectivas, parte desde el año 2008, año en la que se da inicio su implementación. Está motivada principalmente por la necesidad de aumentar la confianza de la sociedad en los gobiernos (nacional, regional y local) y responder a la necesidad de gestionar la escasez de recursos públicos de forma óptima, centrando la atención en los resultados que son valorados por el ciudadano, respondiendo de forma oportuna a los cambios en las prioridades y necesidades sociales y mejorando la efectividad del gasto público.

La implantación del presupuesto por resultados es un cambio cultural que requiere tiempo, paciencia, persistencia y flexibilidad en su implementación. Los lineamientos comúnmente aceptados de buenas prácticas aplicados por la mayoría de países que han implantado este tipo de presupuestos, señalan la importancia del liderazgo institucional con mandato y visión, la importancia de la amplia participación de los sectores y la participación de otros actores adicionales, particularmente del Congreso.

De otro lado, no existe un modelo único de presupuesto basado en resultados, los modelos tienden a adecuarse a realidades específicas; sin embargo, destacan tres instrumentos claves en la orientación del presupuesto a resultados: i) contar con un conjunto de programas, ii) un sistema de seguimiento y evaluación dirigido a mejorar el desempeño y iii) un sistema de incentivos para la gestión. Estos instrumentos pueden orientar las decisiones de asignación de recursos en el proceso presupuestario, contribuir a la planificación nacional o sectorial, favorecer la gestión y prestación de servicios públicos y reforzar la rendición de cuentas. En nuestro país se están implementando progresivamente estos instrumentos. La identificación

de programas presupuestales con un enfoque por resultados comprende al 48,1% del presupuesto¹ y se espera que en el año 2016 haya alcanzado el 100%.

Se está generando información de desempeño a través del seguimiento y evaluación. Se realiza el seguimiento de la ejecución financiera y de la ejecución de metas físicas de todos los programas presupuestales, asimismo, se realiza la medición de indicadores de desempeño a nivel resultado específico y/o productos de 38 programas que representan el 56,7% del total de programas².

Con relación a las evaluaciones independientes, el MEF realiza desde 2008 dos tipos de evaluaciones: i) las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) y ii) las Evaluaciones de Impacto (EI). En cuanto a las EDEP, se han culminado 33 evaluaciones en el periodo 2008-2013, de las cuales 23 han formalizado una matriz de compromisos de mejora del desempeño, se encuentran en proceso 9 evaluaciones, se iniciaron 11 evaluaciones en el 2013 y se contemplaron realizar 4 evaluaciones en el año fiscal 2014, con las cuales se sumaron 57 EDEP. En cuanto a las EI, se han realizado 4 evaluaciones retrospectivas con técnicas cuasi experimentales y 3 evaluaciones prospectivas.

Asimismo, a través de los Incentivos a la gestión, desde su aplicación en el año 2010, se han transferido S/. 4,404 millones condicionados al cumplimiento de metas de desempeño, tanto a entidades como a servidores del Estado, propiciando la implementación de políticas prioritarias y generando una mayor eficiencia técnica en las entidades públicas.

La investigación pretende evaluar la estrategia de implementación del presupuesto por resultados del Perú, con el propósito de determinar los avances, tomar medidas correctivas y señalar una hoja de ruta para continuar la implementación, teniendo en cuenta las particularidades del país y tomando como referente un modelo básico de presupuesto por resultados.

Se considera el presupuesto no financiero ni previsional, el cual excluye el presupuesto destinado al pago de los servicios de la deuda y al pago de las pensiones.

Comprende a los indicadores que cuentan con al menos una medición realizada al 2011 y 2012. Indicadores medidos por el INEI a través de encuestas especializadas y por las propias entidades ejecutoras a través de registros administrativos.

En este contexto, las hipótesis que orientan esta investigación permiten realizar un análisis cualitativo y cuantitativo de la estrategia utilizada y del grado de institucionalización logrado en la implementación del presupuesto por resultados. Las hipótesis son: i) la estrategia de implementación del Presupuesto por Resultados en Perú es la adecuada, ii) existe un marco normativo que define los procesos claves en la implementación del presupuesto por resultados, iii) la información de desempeño se utiliza en el proceso presupuestario, iv) la sostenibilidad de la reforma presupuestaria está garantizada.

En la presente investigación pretendemos; abordar las bases conceptuales y el marco metodológico que enmarca la investigación, luego, presentar la estrategia y los avances en la implementación del presupuesto por resultados en el Perú, de ahí realizar un balance y perspectivas de la reforma presupuestaria, para finalmente, presentar las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

1.3. Formulación del problema

- Problema general:

¿El proceso presupuestario actual no contribuye con eficacia y calidad el gasto público a mejorar la planificación y consecución de buenos resultados?

Problemas específicos:

¿Existe articulación entre el planeamiento con el presupuesto desde una perspectiva de resultados, hay abundancia e inconsistencia de normas que dificultan la gestión institucional y no promueven un enfoque por resultados?;

- ¿Existe poca de capacidad de gestión de las instituciones orientada a resultados, medida tanto en términos de los recursos humanos como en términos de los mecanismos que promuevan la articulación de objetivos?;

- ¿Hay rendición social de cuentas y participación informada de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones?;

1.4. Antecedentes

La identificación de programas se inició con un liderazgo fuerte del MEF, propiciando el diseño y la implementación de programas claves vinculados a la estrategia de lucha contra la Pobreza y a Objetivos de Desarrollo del Milenio. Posteriormente la estrategia se enfoca en lograr una mayor apropiación por parte de los rectores de las políticas nacionales tanto en el diseño como en la implementación de los programas, con lo cual se han logrado un avance significativo. El proceso de clasificación del presupuesto en programas ha tenido varias aproximaciones, la primera se realizó con la identificación de “Programas Presupuestales Estratégicos”, paralelamente, con el propósito de acelerar la clasificación del presupuesto en programas, se impulsó la identificación de los “Programas Institucionales” y la identificación de “Productos”, finalmente la estrategia se consolidó a partir del año fiscal 2012, con la identificación de los “Programas Presupuestales”. Durante el proceso se ha consolidado una metodología única y se ha realizado un arreglo institucional al interior de la DGPP, que ha establecido a la Dirección de Calidad del Gasto Público, como la encargada de liderar la identificación de programas presupuestales.

Los programas presupuestales estratégicos parten con una metodología rigurosa, con el objetivo de articular acciones coherentes, basadas en evidencias, para el logro de resultados. La metodología explícita en la “Guía Metodológica para la Programación Presupuestaria Estratégica” exigía el desarrollo del modelo conceptual general, modelo

explicativo, caminos causales jerarquizados, la formulación de resultados (diseño de la estrategia), formulación de productos (diseño del programa), definición de la estructura funcional programática y la identificación de indicadores. Esta metodología estuvo vigente hasta el año fiscal 2011 y para entonces se identificaron 24 programas que comprendían el 14% del presupuesto.

Se excluye el presupuesto de la deuda y pensiones.

Por su parte, los programas institucionales constituyeron una aproximación más flexible para orientar los programas existentes hacia un enfoque por resultados; esta aproximación basada en la metodología del marco lógico, contemplaba, en la etapa inicial, la identificación presupuestal de los programas, y posteriormente, un acompañamiento técnico para definir el diseño y orientar la gestión de los programas hacia un enfoque por resultados.

Los programas institucionales identificados en el año 2010, se estructuraron sobre los programas creados con alguna norma legal y sobre las acciones con objetivos comunes que el Estado venía ejecutando en el marco de sus competencias. Cabe indicar que el presupuesto de los programas que ejecutaban las entidades públicas no estaba claramente identificado, no existía información sobre cuánto se gastaba, en qué se gastaba y mucho menos sobre los resultados esperados. En el año 2010, se identificaron 67 programas institucionales que representaban el 23% del presupuesto no financiero ni previsual.

Esta aproximación no tuvo continuidad, los programas sólo se identificaron presupuestalmente pero no tuvieron el acompañamiento técnico previsto; sin embargo, muchos de estos programas llegaron a convertirse en programas presupuestales en el proceso de formulación presupuestal 2012.

La metodología de los Programas Institucionales y de las Evaluaciones Independientes, tenían en común la Metodología del Marco Lógico, con la cual las entidades

públicas estaban más familiarizadas, dado que se venía utilizando por una década en la formulación de proyectos de inversión pública; lo cual dio lugar a la uniformización de conceptos y criterios en los nuevos lineamientos metodológicos para el diseño de programas, establecidos para el proceso de programación y formulación del presupuesto del año fiscal 2012, con lo cual surgen los programas presupuestales.

Por otro lado, la identificación de Productos dispuesta en el proceso de programación y formulación del 2010, fue extensiva a todas las intervenciones de los tres niveles de gobierno, con excepción de los programas estratégicos que contaban con una estructura definida. La identificación de productos buscaba enfocar la asignación presupuestal, identificando los bienes y servicios, los costos, los responsables, los beneficiarios y los resultados esperados con su entrega.

A través de este esfuerzo se pretendía establecer roles y responsabilidades sobre los bienes y servicios entregados por las entidades públicas que tenían una relación directa con resultados en el bienestar de los ciudadanos; asimismo, se pretendía facilitar la estructuración de nuevos programas orientados a resultados, alineados a objetivos institucionales, sectoriales y nacionales. Sin embargo, la implementación no fue exitosa dado que no se logró capacitar adecuadamente a las entidades públicas y éstas tuvieron limitaciones para identificar sus productos. La experiencia no tuvo continuidad en los procesos presupuestarios siguientes.

La estrategia para la clasificación del presupuesto en programas se consolida en el proceso presupuestario del año 2012 con el surgimiento de los programas presupuestales; esta aproximación uniformiza criterios y conceptos en la identificación de programas, recoge aspectos metodológicos de los programas estratégicos y de los programas institucionales y define nuevos lineamientos metodológicos. Los nuevos lineamientos establecieron contenidos mínimos para la presentación de los programas, y tuvieron una buena acogida por parte de las entidades. Durante el proceso de formulación del presupuesto para el año fiscal

2012, las entidades presentaron más de 150 propuestas de programas, de las cuales calificaron 59 programas.

En la formulación del presupuesto del año fiscal 2013, se han realizado algunos ajustes en los lineamientos metodológicos, se han realizado ajustes en algunos de los programas formulados en procesos anteriores y se han formulado nuevos programas, con los cuales el número de programas presupuestales ascendió a 67 en dicho año fiscal. Los ajustes en los lineamientos metodológicos y en el diseño de los programas, así como la identificación de nuevos programas ha continuado, en la formulación del año fiscal 2014 el número de programas se ha incrementado a 73.

Actualmente existe una Directiva consolidada, que define los aspectos metodológicos, así como los arreglos institucionales y procedimientos que son necesarios para la formulación e implementación de programas presupuestales.

1.5.- Justificación de la investigación

La finalidad de investigar este tema, es conocer las dificultades que tiene la implementación del Presupuesto por Resultados y poder obtener resultados óptimos en la gestión de los presupuestos

A través de la investigación podemos conocer que otras variables intervienen en la implementación del Presupuesto por resultados que hacen que el Gobierno y los Sub gobiernos cumplan con los objetivos.

1.6.- Limitaciones de la investigación

La presente investigación se desarrollará con toda la normatividad legal existente en lo referente al Presupuesto por resultados y el avance logrado en los gobiernos regionales y locales.

La investigación sobre el Presupuesto por resultados tiene como limitante contar con la información adecuada a fin de evaluar los resultados.

1.7. Objetivos

- Objetivo principal:

Analizar el proceso Presupuestario actual por resultados a fin de obtener una mejor planificación y consecución de buenos resultados.

- Objetivos específicos:

- Investigar el planeamiento con el presupuesto desde una perspectiva de resultados. Utilizar la abundancia de normas que existen en mejora de la gestión institucional y promueven un enfoque por resultados.
- Optimizar la capacidad de gestión de las instituciones orientada a resultados, para ello, contar con el recurso humano adecuado, en términos de los mecanismos que promuevan la articulación de objetivos;
- Generar los sistemas de información, seguimiento y evaluación en los sectores e instituciones que den cuenta clara y oportuna de la situación de los resultados y productos.

1.8.- Hipótesis

1.8.1 Hipótesis principal

- La aplicación del Presupuesto por Resultados dará mejores resultados a fin de obtener la eficiencia y eficacia del gasto público en el Perú.

1.8.2 Hipótesis específicas

- Existe el marco normativo adecuado que define los procesos claves en la implementación del presupuesto por resultados,
- La información de desempeño que se utiliza en el proceso presupuestario.
- La sostenibilidad de la reforma presupuestaria está garantizada

II. Marco teórico

La administración pública está evolucionando en tres modos dominantes: la administración pública tradicional, la nueva gestión pública (NGP) y la perspectiva de la gobernanza (Osborne, 2006; Andresani y Ferlie, 2006; UN/DESA, 2005; Osborne, 2006). Según Kim es probable que la NGP vaya declinando con el tiempo, a medida que la perspectiva de la gobernanza va recibiendo más atención en todo el mundo (2007: 531).

Esta evolución está causando un impacto significativo en la función y el papel del gobierno y de los ciudadanos; el papel del gobierno va disminuyendo a medida que aumenta el de otros sectores y *stakeholders* no gubernamentales. Además, las reformas del sector público, incluyendo la privatización, descentralización, reforma del servicio civil, reforma financiera y presupuestaria, desregulación, gobierno digital y reforma de la empresa pública, han afectado la capacidad pública. En particular, la función del gobierno central ha sido sustancialmente fragmentada, lo cual genera una insatisfacción pública creciente dado que los ciudadanos no han modificado sus expectativas acerca de las responsabilidades del gobierno (Kim 2007:531).

Por su parte, el papel del ciudadano en el pasado consistía en obedecer sin crear mucha interferencia, pero ahora el papel del ciudadano implica un mayor compromiso, reconocimiento de derechos o empoderamiento. En este sentido, también está cambiando el papel del gobierno, que está pasando de representar los intereses de los ciudadanos o expresar la voluntad pública a promover la ciudadanía y la discusión pública, así como a manifestar el interés público (Bourgon, 2006).

Eran Vigoda afirma que el papel de los ciudadanos se está transformando de ciudadanos como sujetos a votantes, de votantes a clientes, de clientes a socios, mientras

que del gobierno está pasando de dirigentes a fiduciarios, de fiduciarios a administradores, y de administradores a socios. En consecuencia, el tipo de interacción entre los ciudadanos y el gobierno se está transformando de la coerción a la delegación, de la delegación a la responsividad, de la responsividad a la colaboración (Vigoda, 2002, p.531).

En este contexto, de vaciamiento del Estado en la era de la NGP así como en el paradigma emergente de la gobernanza, el gobierno tiene que volver a construir la capacidad pública para no perder la confianza del público; lo cual no necesariamente significa “reforzamiento de la burocracia”, más bien tiene que ver con elevar los niveles de aptitud de las instituciones públicas y los funcionarios gubernamentales. “Hacer más con menos” o “coordinar más con menos” (Kim 2007: 531).

No existe una receta única en la construcción de las capacidades públicas, el gobierno tiene la prerrogativa y el deber de decidir cuál es la que mejor le funciona a un país (UN/DESA 2001,13), las reformas institucionales tienen que generarse impulsadas por la demanda y el gobierno, han de ser muy bien pensadas y tienen que ser mutuamente consistentes (Kim, 2007: 533).

Según Kim, en los países en desarrollo es difícil adaptar inmediatamente las mejores prácticas de los países desarrollados. Por ejemplo, durante la última década, Nueva Zelanda ha introducido reformas de gran alcance en la estructura y operación de departamentos y organismos gubernamentales, convirtiéndose en un modelo para los países en desarrollo, porque promete aumentos significativos de eficiencia operativa. Sin embargo, Allen Schick (1998: 123) sugiere que en los países en desarrollo primero se deben implementar reformas básicas para reforzar un gobierno basado en reglas y preparar el camino para robustecer los mercados. Schick advierte que la mayoría de las naciones en vías de desarrollo deberían

abstenerse de intentar las reformas de Nueva Zelanda. Debería haber una vía de reforma diferente para estos países.

Para todos los gobiernos, recuperar la confianza del público constituye un objetivo común, dado que ésta ha ido declinando en todo el mundo, sin embargo, la confianza es como un subproducto del logro máximo (Goodsell, 2006, p.633).

Según Kim, para mejorar la confianza tenemos que mejorar metas de menor nivel, como buenos valores de gobernanza (legalidad, integridad, eficiencia, efectividad, compromiso, confiabilidad, transparencia y justicia), pero todas estas metas importantes se basan en la capacidad de nuestro sector público para cumplir su misión percibida, dicha capacidad está en peligro; por lo tanto, hay que reforzarla o el problema se volverá insoluble.

2.1.1. La nueva gestión pública

La nueva filosofía de gestión pública es un matrimonio entre el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional (Hood, 1991, pp. 5-6). El Nuevo Institucionalismo se construye principalmente a partir de las ideas Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costes de Transacción y la Teoría de la Agencia; doctrinas que persiguen reformas administrativas mediante ideas como la competencia, elección, transparencia y control. Por su parte, la gerencia profesional, definida principalmente a partir de las ideas de los Neo-Tayloristas (Pollitt, 1993), se centra en el estudio de la organización burocrática interna de la administración. Abogando por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público (Arellano, 2002, p. 10).

Tabla 1*Pilares de la nueva gestión pública*

“Publicchoice”	Costes de Transacción	Neo-Tailorismo	Teoría de la agencia
Introducción del sector privado en la producción pública Introducción de mecanismos de competencia	Reestructuración organizativa en relación con la función de coste más óptima	Reducción de la burocracia y sus normas de actuación. Simplificación de la estructura jerárquica Perfeccionamiento de los mecanismos de motivación, vinculados a sistema	Implantación de herramientas de control vinculadas al ejercicio de responsabilidades Implantación de procesos de rendición de cuentas

Nueva Gestión Pública
Reforma en la estructura orgánica
Racionalización normativa y cultural
Transparencia de la administración

Fuente: García 2007:43

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 ciudadana⁴.

Según García (2007), para ello se han desarrollado una serie de actuaciones, cuyas líneas básicas se presentan, en la siguiente clasificación, de manera secuencial, lógica y agrupada en torno a la teoría que las sustenta.

Así, dentro de un marco temporal, inicialmente se debe determinar qué actividades deben ser realizadas por las administraciones públicas y cuáles pueden ser cedidas al sector privado, en el caso de que este último sea el productor más eficiente de las mismas. Seguidamente, debe cuestionarse las acciones más adecuadas para introducir la competencia como mecanismo que fomente la eficiencia y calidad de aquellos servicios que permanecen definidos como de competencia pública (p. 45).

Una vez delimitado claramente el ámbito público, y con el mismo fin que la introducción de la competencia, las administraciones públicas deben (i) desburocratizarse, o en otras palabras, simplificar tanto su propio contexto interno como la normativa que regula la prestación de sus competencias en relación con los administrados y (ii) adoptar determinadas actuaciones con gran éxito en el ámbito privado encaminadas a promover la motivación de los trabajadores y a mejorar los procesos de toma de decisiones mediante el feedback proporcionado por los instrumentos de planificación y control (García, 2007, p. 45).

Finalmente, las actuaciones a desarrollar se centrarán en favorecer las relaciones con los ciudadanos, explicando qué se pretende hacer y qué se ha hecho para servir los intereses generales, fijados estos a partir de la participación de los ciudadanos en el proceso público de decisión (García, 2007, p. 46).

Tabla 2*La nueva Gestión Pública*

“Públic choice”	Reforma en la estructura organizativa	Reducciones puras de la dimensión	Privatizaciones
			Gestión indirecta de servicios
		Reducciones híbridas o intermedias	Introducción de competencia externa
			Cooperación o colaboración
Costes de transacción		Modificaciones en el diseño	Creación de competencia interna
Neo – Tailorismo	Racionalización normativa y cultural	Organizativo	Simplificación de la estructura jerárquica: la descentralización
		Racionalización normativa	Racionalización 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	

2.1.2. La perspectiva de la gobernanza

Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2007), el tema de la gobernanza ha emergido como un concepto clave preocupando a la comunidad internacional. La gobernanza se refiere al modo en que una sociedad establece y administra las reglas que guían la definición de políticas y su implementación.

El ingreso per cápita y la calidad de gobernanza tienen una correlación positiva fuerte en los países, lo cual se explica por tres factores complementarios: Una mejor gobernanza ejerce un efecto poderoso sobre el ingreso, las mejoras en la gobernanza son el resultado de un alto ingreso y existen otros factores que intervienen para hacer de los países más ricos y mejor gobernados.

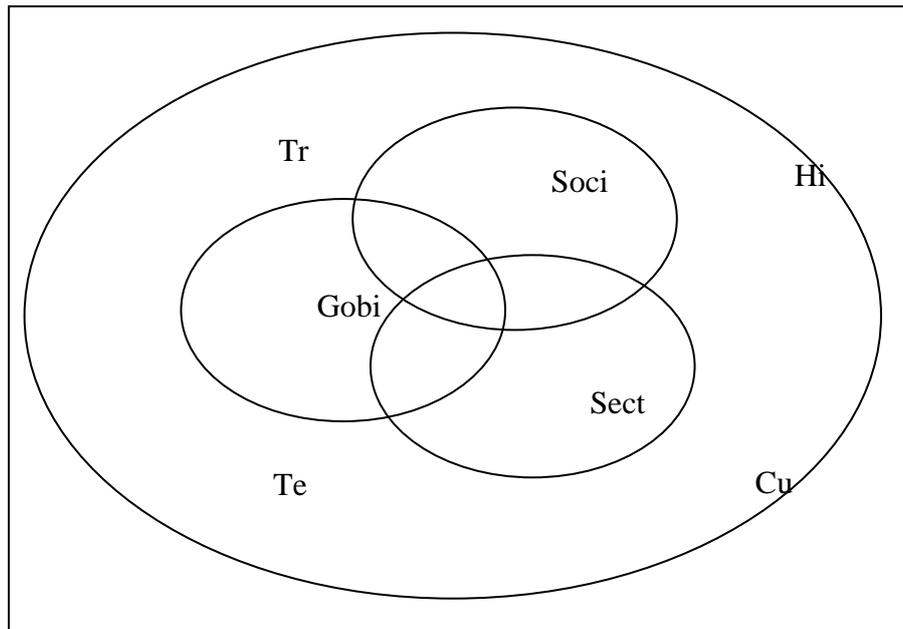
En el caso en los que los ingresos per cápita altos no resultan en una mayor gobernanza, una explicación posible es la captura del estado, definida como la influencia ilícita de la élite en la orientación de las leyes, políticas y regulación del estado. La captura de las instituciones del estado por élites implica que ellos pueden beneficiarse de la falta de una buena gobernanza y además son reacios a las demandas de cambio⁵.

Debido a la inherente diversidad en las tradiciones nacionales y culturas públicas, existen muchas definiciones de gobernanza en la literatura, pero es posible aislar tres principales tipos de gobernanza (Nzongola – Ntalaja 2003): Primero, gobernanza pública o Política, cuya autoridad es el estado, gobierno o sector público, relacionado a los procesos por el cual una sociedad organiza sus asuntos y se administra a sí misma. Segundo, la gobernanza económica, cuya autoridad es el sector privado, relacionada con las políticas, los procesos o mecanismos organizacionales que son necesarios para producir y distribuir bienes y servicios. Tercero, la gobernanza social, cuya autoridad es la sociedad civil, incluyendo ciudadanos y organizaciones sin fines de lucro, relacionadas a un sistema de

valores y creencias que son necesarias para que ocurra el comportamiento social y las decisiones públicas sean tomadas.

Figura 1

La Perspectiva de la Gobernanza



Fuente: Graham, Amos, Plumptre 2003

La gobernanza no debería ser reducida a gobierno, dado que los tres aspectos de la gobernanza son interdependientes en una sociedad. La gobernanza social provee una fundación moral, mientras que la gobernanza económica provee una fundación material, y la gobernanza política garantiza el orden y la cohesión de una sociedad (Nzongola – Ntalaja 2003).

En este contexto de cambio de paradigmas, nuevas aptitudes son requeridas en la función pública, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla 3*Características en transformación del cambio de paradigma y nuevas aptitudes requeridas*

Características en transformación	Nuevas aptitudes requeridas
Gobierno <input type="checkbox"/> Gobernanza	Coexistencia de múltiples “stakeholders”, protección de los derechos de “stakeholders” de menor importancia, cooperación, conciencia del medio externo, solución de conflictos.
Jerarquía- Heterarquía	Manejo de redes, más estructuras y procesos interorganizacionales, comunicación.
Poder concentrado -Poder difuso	Liderazgo colaborativo, fuerzas de equilibrio, destreza política
Elitista -Pluralista	Competencia, coordinación, coexistencia (equilibrio), estabilidad
Unitario y centralizado Fragmentado y descentralizado	Cooperación, coordinación, autonomía, tolerancia de la diferencia, comunicación, construcción de confianza
Estado centralizado y fuerte Ejecutivo segmentado	Integración, coadministración y liderazgo
Líneas claras de rendición de cuentas Líneas de rendición de cuentas borrosas / difusas	Asociación coadministración, comunicación, responsividad, tolerancia de la ambigüedad
Control central del Estado Dirección central del Estado	Planeación estratégica, visión estratégica
Cultura de servicio homogénea Cultura de servicio heterogénea	Diversidad cultural(multiculturalismo), manejo de la diversidad

Fuente: Suk Kim 2007: 528

2.1.3. Instituciones y cambio institucional

Según Douglas North, las instituciones son las reglas, o más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana; por lo tanto, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Por su parte, el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

Para el autor, la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana, sin embargo, la estabilidad de las instituciones no contradice el hecho de que estén en cambio permanente; a lo largo del tiempo las instituciones ineficientes son descartadas y sobreviven las instituciones eficientes, por lo cual hay una evolución gradual de formas más eficientes de organización económica, política y social. Las instituciones afectan el desempeño de las economías, y a lo largo del tiempo, la divergencia de las economías está influenciada por el modo en que evolucionan las instituciones. Esta divergencia entre las economías se explica por las diferencias entre instituciones y organizaciones, de modo que la interacción entre ambos determina la dirección del cambio institucional.

Según Douglas North, el cambio institucional es un proceso complicado, generalmente las instituciones cambian de manera incremental y no de manera discontinua, incluso en las revoluciones o conquistas. Pueden cambiar las normas formales de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas, pero las limitaciones informales (costumbres, tradiciones, códigos de conducta) son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas. Así, los resultados de la aplicación de un conjunto común de normas en sociedades con marcos institucionales diferentes, no serán similares, aun cuando las reglas son las mismas, dado que los mecanismos de

cumplimiento, la forma en que se ejerce la obligatoriedad, las normas de conducta y los modelos subjetivos de los actores no son similares.

Nos dice el autor, que en cada sociedad el cambio institucional dará como resultado adaptaciones marginales diferentes edificadas sobre los acuerdos institucionales precedentes, y que los márgenes afectados serán aquellos en que los problemas inmediatos requieran solución, la cual será determinada por el poder relativo de negociación de las organizaciones que han evolucionado en el contexto institucional general y específico.

La implementación del presupuesto por resultados en la administración pública implica un cambio institucional, una evolución hacia instituciones más democráticas y eficientes; donde el Estado se enfoca en atender los problemas del ciudadano con efectividad.

2.1.4. Modelo básico de presupuesto por resultados

En este apartado se desarrolla un modelo básico de presupuesto por resultados, a partir de la información presentada por los autores Robinson y Last en la Nota Técnica “Un modelo básico de presupuestación por resultados” publicada por el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, y por Robinson en su libro “Performance budgeting: linking funding and results”.

El presupuesto por resultados forma parte de una reforma más amplia de la administración pública que busca lograr una gestión por resultados, la cual se enmarca en las nuevas perspectivas descritas anteriormente. Esta reforma amplia de la administración pública, además de la reforma del sistema presupuestario, implica una reforma de los demás sistemas administrativos del Estado para facilitar la labor de los gestores públicos; constituyen reformas complementarias claves, la reforma del servicio

civil, del sistema de contrataciones y adquisiciones, del control de la gestión pública, entre otras.

El objetivo del presupuesto por resultados es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público estableciendo un vínculo entre el financiamiento de las entidades del sector público y su desempeño, utilizando sistemáticamente la información sobre resultados (Robinson y Last, 2009).

Según los autores citados, el modelo de presupuesto por resultados en su forma más elemental pretende garantizar que al elaborar el presupuesto del gobierno, las personas que toman decisiones clave tengan en cuenta sistemáticamente los resultados a los que apunta el gasto, para lo cual son requisitos esenciales lo siguiente:

- I) Información sobre objetivos y resultados del gasto del gobierno, recogida en indicadores clave de desempeño y en una forma simple de evaluación de los programas. Sólo si se dispone de información fiable y oportuna será posible tomar decisiones presupuestarias basadas en el desempeño.
- II) Un proceso de elaboración del presupuesto que facilite el uso de esta información para la toma de decisiones sobre el financiamiento del presupuesto, incluidos procesos simples de revisión del gasto y decisiones presupuestarias de los ejecutores del gasto. Es necesario contar con una etapa estratégica al inicio del ciclo presupuestario que comprenda el análisis preliminar de las prioridades del gasto del gobierno; un proceso de revisión del gasto, aunque sea muy simple, que sirva para comprobar la idoneidad y eficacia de los programas vigentes y que pueda hacer uso de la información sobre los resultados para determinar qué programas pueden ser reducidos, o incluso eliminados, y cuáles podrían ampliarse; un proceso sistemático para analizar las nuevas propuestas de gasto; y que todas las

propuestas presupuestarias de los ministerios ejecutores del gasto, estén respaldadas con información sobre la eficacia y la eficiencia del gasto que realizan. Sin una revisión sistemática del gasto es mucho más difícil crear espacio fiscal para nuevas prioridades.

- III) La clasificación del gasto en el presupuesto por programas. Un presupuesto por programas requiere generar y presentar públicamente información básica sobre los resultados y los costos de cada programa. Este componente de la presupuestación por resultados se recomienda para aquellos países que disponen de los recursos y de la capacidad para aplicarla. Una clasificación del gasto en grupos de servicios similares con objetivos similares, ayuda a las autoridades a comparar costos y las ventajas de las opciones de gasto.

El uso sistemático de la información de resultados en el proceso de elaboración del presupuesto puede ayudar en los siguientes aspectos:

- i) Mejorar la priorización de gasto; es decir, mejorar la capacidad para asignar recursos limitados a fines que resulten más rentables.
- ii) Alentar a los ministerios ejecutores a gastar más eficiente y eficazmente, haciendo que tomen conciencia de que los resultados que logren determinarán el nivel de financiamiento que reciban, y reduciendo o simplificando los controles que dificultan el buen desempeño,
- iii) Mejorar la disciplina fiscal global. Una mejor priorización del gasto supone una mayor capacidad para crear “espacio fiscal” para nuevas iniciativas de gasto sin generar un aumento del gasto agregado, asimismo, facilita la consolidación fiscal, cuando es necesaria, porque ayuda al gobierno a focalizar los recortes del gasto en los programas menos eficaces o en los que tienen menos importancia desde el punto de vista social.

Sin embargo, según los autores citados, la iniciativa de un presupuesto por resultados, aún en su forma más elemental, no es recomendable para todos los países, existen prerequisites relacionados a la gestión financiera pública y prerequisites institucionales que se deben cumplir, entre los más importantes:

- i) La existencia de una sólida gestión de política macrofiscal, de manera que los presupuestos de los ministerios no enfrenten la incertidumbre excesiva sobre el financiamiento que recibirán durante el año presupuestario.
- ii) La capacidad para exigir que el presupuesto se ejecute según lo programado; es decir, que se respeten las reglas y los procedimientos presupuestarios y contar con la capacidad para aplicarlos (y verificarlos) durante la ejecución, así como, contar con buenos procedimientos de contabilidad y auditoría.
- iii) Una dotación de personal capacitado adecuada para obtener la información que requiere un sistema de presupuesto por resultados.

El presupuesto por resultados no es una práctica monolítica, hay diferentes formas de presupuesto por resultados los cuales tratan de vincular resultados y presupuesto de diferentes modos. El sistema de presupuesto por resultados varía también respecto a sus objetivos, en particular, en algunos casos se pone más énfasis sobre la eficiencia de la asignación que sobre la eficiencia técnica o viceversa, lo cual implica diferentes requerimientos de información (Robinson, 2007).

No obstante, se pueden indicar elementos esenciales que permiten la implementación del presupuesto por resultados. La clasificación del gasto es uno de ellos y constituye la herramienta básica de todas las formas de presupuesto por resultados, la cual ayuda a mejorar la priorización del gasto; para este propósito, uno de los instrumentos fundamentales ha sido la clasificación de programas de gasto.

Sin embargo, la clasificación del gasto por sí misma no cambia la asignación presupuestal, es clave generar información sobre el costo y la efectividad de las alternativas de gasto existentes, para mejorar la toma de decisiones en la asignación presupuestal. De la misma manera, la generación de información no garantiza su utilización, para esto, además de generar información oportuna y de calidad, es necesario generar los mecanismos que permitan el uso, dado que en sistemas disfuncionales existe un interés negligente por la eficiencia y la efectividad, lo cual se explica en parte por las rigideces con las cuales operan las entidades públicas.

La priorización del gasto necesita ser conducida como una rutina sistemática integrada con el proceso presupuestario con una perspectiva multianual; el instrumento utilizado con este propósito son las revisiones del gasto, a través de las cuales se establecen asignaciones de gasto multianuales o actualizaciones de gastos estimados, constituyendo un mecanismo exitoso, como lo demuestra la experiencia Inglesa y Australiana⁶. La priorización del gasto requiere de la elección entre alternativas de políticas y el impacto fiscal de las mismas con una perspectiva multianual.

La revisión del gasto permite analizar las alternativas de política, tanto las nuevas como las existentes para determinar aquellas que serán incluidas o tendrán continuidad; la revisión debe comprender la gama completa del gasto público, teniendo en cuenta que el gasto es flexible en el mediano y largo plazo, y que reducir las inflexibilidades que limitan la reasignación de fondos es un prerrequisito para el éxito del presupuesto por resultados.

⁶ Existen experiencias exitosas como el proceso de revisiones del gasto británico, el Comité de Revisión del Gasto Australiano.

Asimismo, para que la priorización del gasto represente un cambio respecto a la asignación presupuestal tradicional, se requiere que esta sea gestionada por el ministerio de finanzas, como ocurre en las experiencias exitosas antes mencionadas; de esta forma, se

logra una planificación de los ministerios coherente con las decisiones presupuestarias. En consecuencia, se requiere que los mecanismos de priorización del gasto, se diseñen de tal forma que faciliten la utilización de información relevante para las decisiones de asignación; reconociendo las limitaciones del ministerio para analizar y planear todo el gasto público.

Una aproximación, como en el caso del Reino Unido, consiste en revisar las prioridades de manera periódica y no anuales; o como en el caso de Estados Unidos, donde se establece un cronograma de 5 años para una revisión comprensiva de las prioridades del gasto, al término del cual todos los programas son revisados; o como en el caso chileno y australiano donde se revisan áreas selectas del gasto público sin un plan predeterminado, sino considerando los programas que son los indicados para una revisión.

El ministerio de finanzas debería centrar su atención en las asignaciones de gasto generales, particularmente en el nivel sectorial, propiciando una toma de decisiones de asignación descentralizada a nivel de las agencias de línea; para lo cual se requiere crear incentivos sobre las agencias de línea para mantener sus propias prioridades de gasto bajo activa revisión y para lograr el máximo uso de la información de desempeño para este propósito. En tal sentido, se requiere crear, a nivel central, una buena priorización de gasto basada en información de desempeño, con lo cual las agencias de línea se verán motivadas a priorizar sus presupuestos más efectivamente y a mejorar el diseño y gestión de sus programas.

Reino Unido y Australia

La efectividad del proceso de priorización del gasto depende, en parte, de la calidad del proceso de elaboración del presupuesto, si éste se elabora respetando la disciplina fiscal se genera un refuerzo mutuo, es decir, la buena priorización del gasto facilita la disciplina fiscal y la disciplina fiscal facilita la priorización del gasto. El Ministerio de

finanzas debe tener la capacidad para orientar a los líderes políticos sobre las opciones de reasignación, y en particular, sobre dónde cortar para obtener fondos para nuevas prioridades e imperativos de gasto, lo cual es posible si se dispone de información de desempeño clave de las agencias de línea. Asimismo, hay que tener en cuenta que los mecanismos de priorización no funcionan si no cuentan con un fuerte compromiso de los ejecutivos políticos, se requiere su interés por la eficiencia y efectividad del gasto público.

Para el buen funcionamiento del presupuesto por resultados también se requiere de la participación de los legisladores, quienes deben aprender a usar la información de desempeño al momento de votar sobre las prioridades de gasto establecidas en el presupuesto anual. Si bien en los países presidencialistas el poder de los legisladores sobre el presupuesto es constitucionalmente restringido, es necesario crear mecanismos que permitan la participación de los legisladores sin distorsionar sustancialmente la asignación presupuestal propuesta por el ejecutivo.

Cabe recordar que la mejora de la priorización del gasto no es el único objetivo que persigue el presupuesto por resultados, hay otros mecanismos que se utilizan para presionar a las agencias a mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público (incentivos), fortaleciendo la relación entre el financiamiento y resultados, a través de mecanismos *ex ante* que definen una relación entre financiamiento y resultados (Fórmula *funding*: el financiamiento es una función matemática de resultados esperados) y mecanismos *ex post* que relacionan el financiamiento en función del desempeño de las agencias (*purchaser-provider*: pago por resultados).

La experiencia ha demostrado que estos esquemas generan una mayor eficiencia técnica en las entidades públicas, pero no son aplicables a todos los servicios, debido a que la relación entre producto y costos son inciertos para muchos servicios públicos. Por otro lado, la teoría y la práctica establecen que los objetivos y medidas de desempeño incompletos o

manipulables pueden inducir a distorsiones del comportamiento de las agencias; la lógica de estos mecanismos reside en que los premios y sanciones impulsarán a las entidades a tener un mejor desempeño.

Finalmente se requieren de ciertas precondiciones para la adopción de un modelo particular de presupuesto por resultados, así como definir una estrategia de implementación considerando la gradualidad del proceso. La introducción del presupuesto por resultados es una reforma sistémica, que comprende el planeamiento, la elaboración del presupuesto, la implementación del presupuesto y la evaluación expost; la introducción del presupuesto por resultados es un proceso complejo, representa un cambio en la gestión del presupuesto y un cambio cultural en el gobierno.

La experiencia señala que la introducción de un presupuesto por resultados es comprensiva y necesita ser reforzada con reformas sistémicas amplias, no solamente en las prácticas de trabajo del gobierno, sino en la estructura institucional del gobierno, su marco legal y su base de recursos humanos, asimismo, se necesitan reformas para propiciar una gestión por resultados, que implican la modernización de la administración pública, a través de la reforma del servicio civil, la organización del gobierno y la interacción entre los representantes políticos, ministerios y servidores públicos.

Tabla 4*Elementos básicos de un presupuesto por resultados*

Elemento básico	Experiencia exitosa
Clasificación del gasto	Clasificación por programas para facilitar la priorización del gasto.
Generación de información sobre el costo y la efectividad de las alternativas de gasto	Seguimiento y evaluación para mejorar la toma de decisiones en la asignación presupuestal.
Mecanismos que faciliten el uso de la información	Revisiones del gasto para establecer rutinas sistemáticas integradas al proceso presupuestario.
Liderazgo del Ministerio de finanzas en la priorización del gasto	Mecanismos de priorización que permitan utilizar información relevante para las decisiones de asignación presupuestal con la participación de los ejecutivos políticos.
Generar incentivos para la priorización del gasto	El ministerio de finanzas debe enfocarse en asignaciones generales a nivel sectorial, descentralizando la asignación a nivel de las agencias de línea y promoviendo la priorización del gasto en ellas desde el nivel sectorial.
Calidad en la elaboración del presupuesto	Disciplina fiscal y capacidad del Ministerio de finanzas para orientar a los líderes políticos sobre las alternativas de gasto y reasignación y sobre todo donde cortar para obtener fondos para nuevas prioridades, asimismo, para generar compromisos políticos por la eficiencia y efectividad del gasto.
Incentivos a la gestión	Mecanismos ex ante y ex post para mejorar la eficiencia técnica de las entidades fortaleciendo la relación entre el financiamiento y los resultados.
Consideraciones:	
La adopción de un esquema de presupuesto por resultados requiere de condiciones relevantes previas, contar con una estrategia de implementación y avanzar gradualmente.	
La adopción de un modelo de presupuesto por resultados implica una reforma sistémica, un cambio en la gestión del presupuesto y un cambio cultural en el gobierno.	

Fuente: Robinson - Elaboración propia

2.1.5. Consideraciones para la implementación de un presupuesto por resultados

Las reformas presupuestarias son costosas, consumen tiempo, son difíciles de poner en práctica, requieren de nuevos procedimientos y habilidades y a menudo de una nueva forma de pensar, y con frecuencia son objeto de fracaso a pesar de una cuidadosa planificación. En consecuencia, los planes para poner en práctica un presupuesto por resultados se pueden lograr cuando se reconocen las dificultades de implementación y cuando se ha desarrollado un plan estratégico de aplicación para garantizar el éxito (Kim, 2009).

Según Kim, algunas consideraciones para una implementación exitosa son las siguientes:

I.- Diseñar un plan que abarque todos los esfuerzos de reforma del gasto público. El plan debe dar claridad, de cómo cada uno de los componentes de la reforma se ajustan a un esquema general y proporcionar una dirección estratégica de largo plazo. El plan debe contener reformas integrales del gasto público, incluyendo el marco de mediano plazo para el gasto, la gestión del desempeño, la transparencia fiscal, el sistema integrado de administración financiera (IFMIS) y la presupuestación por programas.

II.- La creación de consenso entre los interesados del nuevo sistema.

La búsqueda de consenso y de compromisos en el más alto nivel del gobierno se hace necesario, incluso desde la etapa de planificación para aumentar la probabilidad de éxito, ya que la reforma aspira a modificar la base sobre la cual se toman las decisiones sobre los objetivos de política y sobre el gasto público.

III.- Que los ministerios de línea diseñen su propio presupuesto por programas en estrecha coordinación con el Ministerio de Finanzas. El Ministerio de Planificación y Presupuesto puede ofrecer asesoramiento y orientación a las políticas de los ministerios, los cuales a su vez tendrán la oportunidad para expresar sus puntos de vista y visiones para la nueva estructura presupuestaria. Esta interacción proporciona beneficios

mutuos, asegura que el diseño de los programas se ajuste a los criterios definidos por el Ministerio de finanzas y que los ministerios de línea asuman su nuevo rol y responsabilidades.

IV.- Establecer nuevos roles en el ministerio de finanzas y los ministerios de línea. La introducción del presupuesto por resultados requiere de cambios en los roles tanto de la oficina central de presupuesto y los ministerios. La oficina central de presupuesto debe recurrir a una orientación macro-fiscal, a la toma de decisiones estratégica de los recursos, a revisar el desempeño y a proporcionar directrices en lugar de controlar el gasto. Por parte de los ministerios, el aumento de las responsabilidades que viene de una gran autonomía y rendición de cuentas requerirá un cambio a micro presupuesto y toma de decisiones, al establecimiento de objetivos e indicadores, y a la ejecución presupuestaria. Para ello será necesario la creación de capacidades para el desarrollo de habilidades y conocimientos en todos los niveles de los ministerios, lo cual debe realizarse en las primeras etapas de la reforma.

V.- Un enfoque gradual para la implementación de la reforma. El enfoque gradual implica la introducción del presupuesto por programas en algunos ministerios los cuales actualizarían su sistema de clasificación en un plazo preestablecido, manteniendo en paralelo el nuevo sistema y el actual en la etapa inicial. El número de ministerios que participan aumentaría gradualmente con el tiempo. La ventaja de un enfoque gradual es que permite asegurarse que el nuevo sistema es aceptado como un cambio real y permanente y, al mismo tiempo, da tiempo a los otros ministerios para obtener más información sobre el nuevo sistema y sus efectos.

VI.- Cambio de la cultura y el comportamiento institucional. Las reformas de la gestión del gasto público buscan ir más allá de aspectos mecánicos para desarrollar una cultura y comportamiento institucional orientado a resultados. Para ello es necesario que las

reformas se complementen con reformas más amplias del sector público, incluyendo la reforma del servicio civil. Sin una adecuada cultura orientada a resultados, los nuevos mecanismos de toma de decisiones y el enfoque en resultados que el presupuesto por programas instituirá será menos exitoso. La reforma de la gestión del gasto público traerá cambios radicales en la cultura institucional formal e informal del sector público.

Por su parte, Robinson señala entre los requisitos para la implementación de un presupuesto por resultados:

- I) **Una base de información del desempeño.** La construcción de indicadores de desempeño es un proceso gradual que puede tomar décadas; en la etapa inicial se debe desarrollar un conjunto de indicadores útiles y de evaluaciones de programas de relativa sencillez, diseñados para su utilización en el proceso presupuestario.
- II) **La creación de una estructura programática para el presupuesto.** Esta iniciativa puede tomar varios años, y en la etapa inicial se requiere identificar a los programas más apropiados de los ministerios ejecutores, es decir, a los definidos en términos de resultados y productos. El proceso de identificación de programas debe conducirse de manera interactiva entre el ministerio de finanzas y los ministerios ejecutores, para lograr una apropiación por parte de los ejecutores y para que sean útiles como instrumentos de priorización del gasto por parte del nivel central. En este proceso, el ministerio de finanzas debe apoyar a los ministerios con instrucciones y guías técnicas y con programas de capacitación.
- III) **Modificar los sistemas de contabilidad y el de manejo de información financiera (FMIS).** Es clave para implementar una estructura programática y para una aprobación del presupuesto con base en programas. A manera de preparación la mayoría de países desarrollan primeramente presupuestos programáticos indicativos que se presentan al Congreso como anexo al presupuesto tradicional. Dichos presupuestos muestran tanto al

Congreso como al público una iniciativa de apropiaciones presupuestarias en términos de programas.

IV) Disminuir los controles del presupuesto tradicional. En la etapa de apropiaciones programáticas, resulta crucial tomar decisiones claras sobre la manera y la medida en que se disminuirán los controles del presupuesto tradicional. La cuestión más importante en ese punto es el grado de simplificación del control de rubros contables, con el propósito de otorgar una mayor libertad de gestión, que es parte esencial del presupuesto por resultados.

V) Reformar el proceso presupuestario y disminuir la rigidez del gasto a fin de poder reasignar con mayor facilidad los limitados recursos públicos a los sectores y programas que puedan generar el mayor beneficio social.

VI) Cambiar el modus operandi y el conjunto de habilidades del ministerio de finanzas para el éxito del nuevo sistema de presupuestación. Este ministerio no podrá simplemente controlar el gasto; deberá jugar un papel central como asesor del gobierno en materia de política del gasto. Para ello se requiere reforzar el estudio de políticas y la capacidad de rendición de cuentas y de análisis económico, lo cual exige una combinación de nuevas contrataciones y de capacitación de los recursos humanos existentes.

VII) Los países pueden elegir entre un enfoque similar al de la teoría del “bigbang” o a uno más gradual para implementar el presupuesto por resultados. En el primer caso, se requiere que los países hayan implementado además de la administración de las finanzas públicas, un sistema integrado de administración financiera que opere correctamente y que se pueda adaptar con relativa facilidad a los programas. La gran ventaja de este enfoque es el ímpetu. Por el contrario, optar por un enfoque gradual podría ser más realista para muchos países, aunque el gran riesgo que conlleva una implementación demasiado gradual es la pérdida del ímpetu y por ende, una reforma que nunca llegue a concretarse.

VIII) **El manejo del proceso de implementación es clave para el éxito del presupuesto por resultados.** Se debe contar con un sólido apoyo de la dirigencia política. Generalmente, lo lógico es que el ministerio de finanzas con otras instancias del nivel central integre un equipo de trabajo para la implementación. Los ministerios ejecutores necesitan participar estrechamente en el proceso, representados por un comité consultor formado por funcionarios de alto nivel. A lo largo del proceso, el ministerio de finanzas debe brindar una sólida orientación técnica, por ejemplo, en la definición de programas y en la selección de indicadores útiles para medir el desempeño.

IX) Los países en vías de desarrollo, durante el proceso de implementación, deben superar retos más serios como limitaciones de recursos y de capacidad, debilidades de sus sistemas de administración de finanzas públicas, problemas de gobernabilidad. En estos países adquiere importancia la simplificación de controles tradicionales innecesarios a fin de liberar tiempo de personal para las nuevas responsabilidades del proceso. Asimismo, se puede aligerar la carga de la implementación optando por sistemas simples de presupuesto por resultados, evitando el uso de estructuras programáticas complejas y añadidos innecesarios como el costeo por actividades. En estos países, se debe posponer la posible aplicación de mecanismos sofisticados de presupuesto por resultados como el financiamiento por fórmula y los sistemas de comprador-vendedor, entre otros. Asimismo, el establecimiento de metas de desempeño se debe abordar de manera gradual y muy selectiva. En general, en un principio los esfuerzos se deben concentrar en simplemente lograr que el presupuesto se oriente más al desempeño; es decir, en introducir la consideración sistemática de los resultados de los programas al determinar la asignación de recursos en el presupuesto.

X) **En conclusión**, no se debe considerar que el presupuesto por resultados constituye una simple reforma que puede introducirse de la noche a la mañana. Incluso en su forma menos compleja, es un esfuerzo demandante que requiere años de implementación.

III. Método

3.1. Tipo de investigación

De acuerdo al propósito de la investigación, la naturaleza de los problemas y objetivos formulados en la investigación, el trabajo reúne las condiciones metodológicas y temáticas suficientes para ser considerado como una investigación "**Descriptiva y explicativa**", en razón que para su desarrollo se van a utilizar conocimientos relacionados a la aplicación de las normas legales vigentes sobre el Presupuesto por resultados.

Nivel de investigación

De acuerdo a la naturaleza del estudio, consideramos que reúne las condiciones suficientes para ser considerada una investigación descriptiva.

Método

Los principales métodos que serán utilizados en la investigación serán: descriptivo, explicativo, análisis, síntesis, deductivo y estadístico, entre otros.

Diseño

El presente estudio dado la naturaleza de las variables, materia de la investigación, responde al de una investigación por objetivos; de acuerdo al siguiente esquema:

Leyenda:

OG = Objetivo General

OE = Objetivo Específico

C = Conclusión

HP = Hipótesis General

En el esquema en que estamos presentando, nos indica que el objetivo general está formado por los objetivos específicos, los cuales se contrastarán a través de la recopilación y contrastación de la información para formular nuestras hipótesis.

Esta contrastación dará lugar a la formulación de las conclusiones de nuestra investigación, las que se deben correlacionar adecuadamente para realizar el informe final (tesis), que debe estar relacionada con la hipótesis general de nuestro trabajo de investigación.

3.2. Población y muestra

3.2.1. Población

Para la realización del trabajo de investigación, se ha considerado como población a los profesionales y técnicos de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, por ser ellos los encargados de la formulación y evaluación del presupuesto por programas y la implementación de los programas pilotos del PpR establecidos en la Ley de Presupuesto desde el año 2007.

3.2.2. Muestra

La muestra ha sido determinada mediante la fórmula de muestreo aleatorio simple utilizada en censos en donde se conoce la población:

$$n = \frac{z^2 pq N}{E^2(N - 1) + z^2 pq}$$

Donde:

z: Es el valor asociado a un nivel de confianza, ubicado en la Tabla Normal Estándar
(90% ≤ *confianza* ≤ 99%)

Para una probabilidad del 905 de confianza; z = 1.64.

p: Proporción de auditores, administradores y contadores varones. (p = 0.5)

q: proporción de auditores, administradores y contadores mujeres. (q = 0.5).

ε: Es el máximo error permisible en todo trabajo de investigación
(1% ≤ ε ≤ 10%). ε = 0.1.

n: Tamaño óptimo de la muestra

$$n = \frac{(1.95)^2(0.5)(0.5)(2000)}{(0.05)^2(2000) + (1.95)^2(0.5)(0.5)} = \frac{1000}{10.12 + 0.5}$$

$$n = \frac{1000}{10} = \frac{1000}{10} \quad n = 100$$

3.3. Operacionalización de variables

Tabla 5

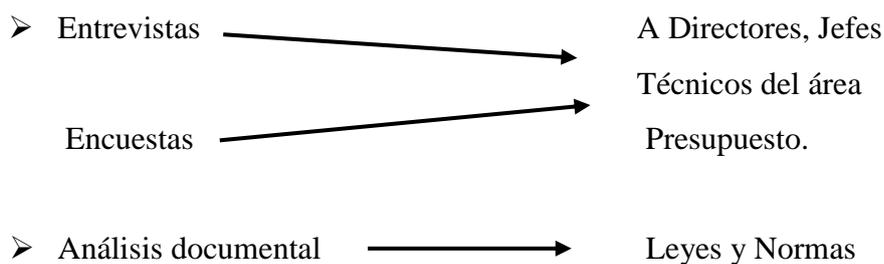
Variables

Variables	Indicadores
Variable independiente: Presupuesto basado en resultados La calidad del Recurso Humano Priorización en la ejecución del Presupuesto.	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de Análisis FODA. • Nivel de calidad y estrategias • Nivel de formación del recurso Humano. • Nivel de disponibilidad de indicadores de gestión.
Variables dependientes Eficacia y Eficiencia del gasto público Asignación y ejecución del Presupuesto de Inversiones.	Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de gasto ejecutado • Nivel de cumplimiento de las normas establecidas • Impacto social obtenido

3.4. Instrumentos

Técnicas

Las principales técnicas que serán utilizadas en nuestra investigación son:



Revisión documental, se utilizará en la técnica para obtener datos de las fuentes de información tales como normas, libros, manuales, reglamentos, tesis, directivas relacionadas a las revistas, periódicos, trabajos de investigación de micro y pequeña empresa.

3.5. Procedimientos

- **Guía de entrevista**

La entrevista será una de las técnicas más conocida para recoger información, una buena entrevista fue planificar debidamente dicha entrevista.

El encuestador estará avalado por una carta institucional que lo presentó y señaló explícitamente los fines de la entrevista, afirmando su carácter reservado.

Se concertará una cita. Previamente acercándose donde el entrevistado y se pactó el día y la hora en que se llevó a cabo la entrevista.

El entrevistador estará capacitado para ir sorteando las dificultades de dicha entrevista, como también tuvo las cualidades siguientes: capacidad de comunicación y capacidad de ponerse en el lugar del otro y tratar de ser objetivo.

- **Cuestionario**

El cuestionario será un instrumento de investigación útil y eficaz para recoger información en un tiempo relativamente breve.

Será utilizado para recoger información, diseñado para poder cuantificar y universalizar la información y estandarizar el procedimiento de la entrevista.

Los cuestionarios serán instrumentos muy flexibles y versátiles. Su validez depende de la claridad de sus preguntas y de la pertinencia de sus alternativas de respuesta. Los mejores cuestionarios siempre son los más sencillos y los más directos, los menos ambiguos y los más breves.

- **Guía de análisis documental**

El análisis documental será una técnica de representación del contenido de los documentos en un sistema documental realizado, principalmente para que puedan ser recuperados cuando sean necesarios.

- **Guía de observación**

La observación será un elemento fundamental en el proceso de investigación, para obtener el mayor número de datos, fue el uso sistemático de nuestros sentidos en búsqueda de los datos que fue necesario para resolver un problema de investigación.

3.6. Análisis de datos

- a) Ordenamiento y clasificación.** - Esta técnica se aplicará para tratar la información cualitativa y cuantitativa en forma ordenada, de modo de interpretarla y sacarle el máximo provecho.
- b) Registro manual.** - Se aplicará esta técnica para dirigir la información de las diferentes fuentes.
- c) Proceso computarizado SPSS.** - El procesamiento y análisis de datos deberá efectuarse mediante el uso de herramientas estadísticas con el apoyo del computador, utilizando el software estadístico que hoy se encuentra en el mercado SPSS versión 20.

IV. Resultados

La implementación del presupuesto por resultados es un proceso de largo aliento; su implementación plena requiere de la institucionalización de diversas prácticas que abarcan todas las etapas del ciclo presupuestario. La programación y formulación presupuestaria debe basarse en intervenciones prioritarias y efectivas; por su parte, la aprobación del presupuesto debe realizarse con una discusión informada sobre el costo-efectividad de las intervenciones que financia el presupuesto, para reducir la injerencia política. Asimismo, la ejecución presupuestaria debe realizarse con eficacia y eficiencia, lo cual implica la utilización racional de los recursos y reformar los sistemas administrativos para dotar de la capacidad y flexibilidad a las entidades públicas en la ejecución de sus presupuestos. Finalmente, la evaluación del presupuesto debe constituirse en un factor clave para retroalimentar el proceso presupuestario generando información para mejorar las intervenciones públicas y la asignación presupuestal.

En el Perú, este proceso de implementación del presupuesto por resultados se está consolidando a través de los principales instrumentos que impulsan la reforma: programas presupuestales, seguimiento y evaluación del desempeño y esquemas de incentivos a la gestión. Durante los años de implementación de la reforma, se han generado sinergias entre estos instrumentos y se han logrado avances importantes; sin embargo, estos avances plantean nuevos retos para perfeccionar lo avanzado y consolidar la reforma.

En este contexto, el uso de la información generada a través de estos instrumentos en el proceso presupuestario constituye el gran desafío, esto implica desarrollar nuevas prácticas, establecer nuevas rutinas de trabajo, desarrollar capacidades en los servidores públicos, reformar los demás sistemas administrativos para que la administración pública se enfoque en el logro de resultados.

En los últimos años la DGPP ha emitido lineamientos metodológicos para la programación y formulación a través de los cuales se orienta a las entidades para definir intervenciones con un enfoque por resultados, ha ampliado los plazos de la etapa de programación y formulación para que esta se realice de manera más informada, con lo cual se está cambiando la manera tradicional de elaborar el presupuesto; ahora se exige una mayor justificación de las intervenciones y se utiliza información de desempeño para tomar decisiones presupuestarias. Esta práctica debe fortalecerse estableciendo en la discusión presupuestal mecanismos que propicien la rendición de cuentas en términos de resultados por parte de las entidades y mecanismos que propicien el uso de la información de desempeño en las decisiones presupuestarias de la DGPP.

Asimismo, en cuanto a la etapa de evaluación, la DGPP está cambiando otra etapa clave del proceso presupuestario; se han emitido nuevos lineamientos metodológicos que orientan a las entidades para realizar la evaluación de sus presupuestos institucionales centrandose su atención en resultados, asimismo, se ha actualizado la directiva para las evaluaciones independientes estableciendo mecanismos para propiciar una implementación adecuada de las evaluaciones, con lo cual se impulsa la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión pública.

Estos avances se deben articular para darle una mayor consistencia al proceso presupuestario; se debe establecer un nuevo esquema para la evaluación de la gestión presupuestaria en el cual se articule la exposición (sustentación) del presupuesto, la evaluación del presupuesto y la sustentación del desempeño, precisando los requerimientos de información correspondientes. En los países pioneros del presupuesto por resultados, las entidades realizan la exposición de su presupuesto en un documento público a través del cual la entidad expone los resultados que espera lograr con el presupuesto asignado, explicando la lógica de sus intervenciones y la forma cómo medirá su desempeño, este documento

publicado al inicio del año fiscal constituye un marco para la evaluación y sustentación del desempeño. Estos instrumentos además de contribuir a la gestión presupuestaria, contribuyen a la rendición de cuentas y transparencia de la gestión.

La generación y utilización de información presupuestaria de manera eficiente, requiere de un sistema de información. En tal sentido, el diseño del SIAF II, que actualmente se encuentra en desarrollo, debe adecuarse para facilitar la generación y utilización de la información sobre la programación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación y sustentación del desempeño de la gestión presupuestaria.

Asimismo, para que la información generada sea utilizada por los tomadores de decisión política y ejecutiva, se requiere generar alianzas estratégicas con actores claves como el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, el Congreso de la República, el Consejo de Ministros y la Contraloría General de la República, para compartir la información y propiciar la toma de decisiones informadas.

Por otro lado, este avance en la implementación del presupuesto por resultados requiere del desarrollo de capacidades en las entidades públicas, de manera particular, en los operadores del Sistema Nacional de Presupuesto Público. En el marco de la implementación del presupuesto por resultados, cada año la DGPP emite nuevas directrices para el proceso presupuestario y las difunde a través de talleres, sin embargo, esta difusión no cubre las necesidades de capacitación existente para la aplicación de las directrices, lo cual se agudiza con la alta rotación de personal existente y porque las entidades no cuentan con centros especializados para su capacitación sobre estas materias.

En este contexto, se estableció en la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012 la Implementación del Curso de Formación en Gestión Presupuestal a cargo de la Dirección General de Presupuesto Público, para fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos. En consecuencia, se requiere la implementación del Curso abordando

los temas claves de la gestión presupuestaria y facilitando el acceso de los funcionarios de los gobiernos subnacionales.

La implementación del presupuesto por resultados forma parte de una reforma más amplia de la administración pública, los sistemas administrativos (control, contabilidad, endeudamiento, tesoro, servicio civil, inversión pública, modernización de la gestión pública) requieren reformas que propicien la flexibilidad en la gestión pública, de tal manera que esta no constituya una restricción para los gestores públicos.

La reforma del servicio civil es una reforma urgente de la administración pública. Según el BID, el servicio civil peruano es uno de los más deficientes en América Latina, lo cual constituye una limitación para implementar un presupuesto por resultados y mucho más para una gestión por resultados. La reforma del servicio civil, actualmente en curso, debería propiciar la captación y retención de servidores con la perspectiva de mejorar el perfil profesional, el rendimiento de los servidores e incrementar los salarios; lo cual implica una reforma de los regímenes laborales existentes para permitir una carrera pública de manera ordenada, asimismo, implica implementar una gestión de los recursos humanos que promueva la capacitación continua.

El Sistema de Planeamiento requiere una mayor vinculación con el Sistema Nacional de Presupuesto Público, para integrar la programación presupuestaria con los objetivos nacionales, generar sinergias para la implementación, el seguimiento y evaluación de las políticas nacionales.

Asimismo, el órgano de control debe adecuar sus procedimientos de control de la gestión pública hacia un enfoque por resultados, transitando de la verificación de la legalidad de la gestión pública, hacia la verificación de la eficacia, economía, eficiencia, calidad e impacto de la gestión pública. Si bien el control limita la corrupción, y en países como Perú con un alto grado de corrupción, la flexibilización del control de la gestión pública puede ser

contraproducente, es necesario revisar los procedimientos existentes y definir procedimientos que flexibilicen la gestión de manera razonable.

En lo que respecta al Sistema Nacional de Inversión Pública, la simplificación de los procesos para la formulación de los proyectos de inversión pública y la capacitación de los servidores que operan este sistema es clave para superar las deficiencias en la ejecución presupuestal de las inversiones. El sistema debe orientarse a facilitar la formulación de los proyectos de inversión pública, reduciendo las restricciones para la formulación de proyectos, a fortalecer las capacidades de los servidores relacionados con el Sistema Administrativo y a propiciar una gestión más estratégica de la inversión.

De igual manera, el sistema de abastecimiento del estado, cuya rectoría recae en el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE, requiere alinear sus procedimientos con una gestión por resultados, en este contexto, la simplificación de los procesos de contratación, la facilitación de las contrataciones del Estado y el desarrollo de capacidades es clave.

El diagnóstico realizado por SERVIR en el año 2011, refleja una alta necesidad de capacitación de los operadores del SNIP y del OSCE. En el caso del SNIP existe una mayor necesidad a nivel de Gobierno Local y en lo que respecta a OSCE los operadores vinculados con los procedimientos de formalización de los contratos y con las irregularidades de los contratos son los que requieren más capacitación.

1. Programas presupuestales

Existe una Directiva que define los contenidos mínimos y los arreglos institucionales que son necesarios para la formulación de programas presupuestales, la cual se encuentra en revisión con miras a la formulación del presupuesto del 2015. Cabe mencionar que la meta del gobierno al 2016 es la estructuración del 100% del presupuesto en programas

presupuestales. De manera que existen lineamientos técnicos que van perfeccionándose y compromisos políticos que propician la consolidación de este instrumento.

El avance en la identificación de programas presupuestales comprende al 48,1% del presupuesto del año fiscal 2013; por niveles de gobierno los programas presupuestales comprenden al 48,4%, 63,6% y 33,4% del presupuesto del Gobierno Nacional, Regional y Local, respectivamente; asimismo, el 61,2% de los programas presupuestales articulan intervenciones de los tres niveles de gobierno.

Los programas están consolidando sus diseños con el acompañamiento técnico de la DGPP. La ejecución financiera de los programas presupuestales es pública y se actualiza diariamente a través de la Consulta Amigable del SIAF.

Se ha logrado un avance significativo en la identificación de programas presupuestales, sin embargo, el gran desafío que enfrenta la DGPP es fortalecer el diseño de los programas, propiciar una correcta implementación y generar información clave que permita medir el costo y la efectividad de dichas intervenciones. En la actualidad el acompañamiento técnico de la DGPP se enfoca en superar estas deficiencias.

En este contexto, urge mejorar la información de los programas enfocándose en una correcta definición de la matriz de marco lógico, que constituye en el elemento principal para el seguimiento y evaluación del desempeño y para transparentar la información de los programas. Se debe tener especial cuidado en la definición de los indicadores, procurando que estos midan aspectos relevantes de la implementación de los programas y cuenten con línea de base y metas razonables para medir el desempeño. Asimismo, se debe tener cuidado en la definición de la estructura presupuestaria procurando que ésta refleje la matriz de marco lógico y cuente con una adecuada asociación de financiamiento y metas de desempeño para no distorsionar el seguimiento y la evaluación.

Un aliado estratégico para esta tarea lo constituye el Instituto Nacional de Estadística e Informática, cuya experiencia puede ser aprovechada para generar la información requerida para definir líneas de base y evaluar el desempeño de los indicadores de productos y resultados. En tal sentido, se requiere fortalecer la relación con dicha entidad dotando de la capacidad operativa para enfrentar con oportunidad los requerimientos de información⁶⁰.

La implementación de los programas es otro aspecto importante a considerar, existen programas cuya implementación implica la articulación de diferentes actores a nivel sectorial y multisectorial incluyendo los tres niveles de gobierno. En tales casos, es necesario empoderar a las entidades rectoras de los programas, a través de mecanismos que permitan articular los esfuerzos de diferentes entidades.

Un elemento básico para una adecuada articulación es contar con un diseño consensuado entre el ente rector del programa y los demás actores; y contar con la capacidad operativa para difundir y brindar la asistencia técnica correspondiente. Este proceso de articulación, en algunos casos podría ser impulsado a través de esquemas de incentivos promovidos desde la DGPP o desde las entidades rectoras de los programas.

Existen experiencias en la aplicación de esquemas de incentivos con relativo éxito, como los incentivos municipales y los convenios de apoyo presupuestario, que podrían replicarse para incentivar la implementación de los programas con la articulación de diversos actores del Estado. Excluyendo el presupuesto de la deuda, pensiones y de gastos administrativos.

Se excluye el presupuesto de la deuda, pensiones y reserva de contingencia, Asimismo, la implementación de los programas presupuestales debe dar lugar a sinergias en el Estado, por lo cual es necesario definir estrategias que vinculen a varios programas que se complementan o contribuyen a objetivos estratégicos. Lo cual implica desarrollar los mecanismos que permitan la coordinación, como la definición de comisiones

multisectoriales, con las facultades para exigir una correcta implementación de los programas.

En la implementación de los programas y estrategias, juega un rol clave la capacidad para monitorear su implementación. Los entes rectores de los programas que involucran a varias entidades, así como las comisiones multisectoriales que coordinan la implementación de las estrategias, además de contar con las prerrogativas normativas, deben contar con las herramientas informáticas para monitorear la implementación de los programas.

La Dirección General del Presupuesto Público debe facilitar, a los entes rectores y a las comisiones multisectoriales, el acceso a la información presupuestal y de desempeño de los programas. Asimismo, propiciar la rendición de cuentas sobre el desempeño desde los involucrados hacia los entes rectores y desde los entes rectores hacia el Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría General de la República y al Congreso de la República, principalmente. De tal manera que el ejercicio de la rectoría sobre los programas y de la coordinación de las estrategias sea efectiva.

Otro aspecto importante en la implementación de los programas, es la generación de información. La mayoría de las entidades implementadoras de:

El INEI es un aliado estratégico del MEF en la implementación del presupuesto por resultados, en la actualidad genera información para 320 indicadores de 20 programas presupuestales a través de diversas encuestas.

Los programas no disponen de un sistema de información que registre la información de los insumos utilizados en sus procesos productivos, ni de los clientes-usuarios-beneficiarios de sus servicios. Información que podría ser útil para definir los costos, para conocer el número y perfil de los clientes-usuarios-beneficiarios de las intervenciones, para monitorear y evaluar el desempeño y para definir estrategias más coherentes para abordar los problemas y necesidades de la población objetivo.

El MEF debe propiciar la implementación de sistemas de información que reporten información clave sobre la programación y ejecución de los programas presupuestales, propiciando el fortalecimiento de las áreas de seguimiento y evaluación, con la conformación de equipos con personal especializado y la dotación de herramientas informáticas. En este aspecto juega un rol clave la implementación del SIAF II el cual debe constituirse en una herramienta informática que facilite la gestión de las entidades públicas⁶¹. Asimismo, de manera complementaria, se debe propiciar la adquisición de software adecuados al modelo de negocio de cada entidad.

En la implementación de los programas, un aspecto importante a considerar es la calidad de las intervenciones. El MEF además de propiciar la implementación de los programas presupuestales con un enfoque por resultados, a través de los mecanismos descritos anteriormente, debe también propiciar la implementación de los programas presupuestales con estándares de calidad reconocidos internacionalmente. Un referente próximo lo constituye la experiencia chilena que implementa en sus servicios públicos estándares de calidad ISO 9001; en el año 2011 existían en este proceso de certificación 46 servicios de los cuales 23 servicios se encuentran en la Etapa I, 11 servicios en la Etapa II, 3 servicios en la Etapa III, 8 servicios en la Etapa I Modificada y 1 servicio en la Etapa IV.

Tabla 6*Chile - Sistema de Gestión de la Calidad 2011*

Etapa del sistema de gestión de la Calidad ISO 9001	Servicios	Compromisos
Etapa I	23	Diagnóstico, Plan Trienale Implementación primer año
Etapa II	11	Diagnóstico, Plan Trienale Implementación segundo año
Etapa III	3	Diagnóstico, Plan Trienal, implementación tercer año y ampliación certificación
Etapa I Modificada	8	Implementación primer año
Etapa IV	1	Implementación y certificación institucional del Sistema de Gestión de la Calidad

Fuente: DIPRES / Chile – Elaboración propia

Finalmente, una evaluación ejecutiva de los programas presupuestales es un mecanismo útil para establecer un ranking de programas presupuestales en base a un conjunto de criterios de evaluación relacionados, con la consistencia del diseño, capacidad en la generación de información de desempeño, capacidad en la generación de sinergias en la implementación de la intervención, capacidad de ejecución presupuestal, efectividad en el logro de resultados, etc. Este ranking público, además de constituir un incentivo para las

entidades para mejorar su percepción pública mejorando sus intervenciones, constituye una valiosa información para ser utilizada en la negociación presupuestal.

La DGPP en los últimos años ha realizado la verificación de la consistencia de los programas presupuestales y ha establecido agendas de trabajo para mejorar aspectos del diagnóstico, diseño, programación física y financiera, y seguimiento y evaluación. Esta práctica debería constituirse en una práctica rutinaria en el periodo posterior a la formulación y el periodo previo a la ejecución del año fiscal en curso, para propiciar una adecuada implementación de los programas, en especial de los nuevos programas. Como un mecanismo para mejorar la consistencia de los programas, se debe publicar una clasificación de los programas de acuerdo al cumplimiento de los requerimientos de información establecidos en la Directiva para los programas presupuestales.

Por otro lado, se debe instaurar como una rutina sistemática, la revisión de los programas con miras a generar información útil para la toma de decisiones presupuestarias; es decir, generar información que permita asignar recursos a intervenciones prioritarias de manera informada.

2. Seguimiento del desempeño

La institucionalización de este instrumento cuenta con un avance significativo, pero también presenta grandes desafíos. Se han logrado avances en cuanto al seguimiento de la ejecución financiera y de indicadores de resultado y de producto con información confiable, así mismo se han logrado avances en cuanto a la transparencia del desempeño y en la transición hacia un esquema de reporte del desempeño de la gestión pública enfocada en resultados. Los desafíos que enfrenta la institucionalización de este instrumento son la mejora de la calidad del seguimiento a nivel de metas físicas, la ampliación de la cobertura del seguimiento a nivel de indicadores de resultado y de productos de los programas

presupuestales y fortalecer el uso de la información de desempeño en el proceso presupuestario.

El seguimiento del desempeño a nivel de ejecución financiera y de metas físicas comprende a los 67 programas con lo cual se cubre el 48,1% del presupuesto¹⁴. El seguimiento de la ejecución financiera es confiable dado que se cuenta con el SIAF que permite una actualización diaria del gasto; mientras que el seguimiento de la ejecución de metas físicas, no obstante que se procesa a través del SIAF, presenta limitaciones debido a inconsistencias en la definición de unidades de medida y de metas, dificultades en la programación a nivel de pliegos y unidades ejecutoras que distorsionan el seguimiento del desempeño.

Se considera a los programas formulados para el año fiscal 2013. Para el cálculo del porcentaje se excluye el presupuesto de la deuda, pensiones y reserva de contingencia.

Por otro lado, la generación de información de desempeño de los programas a nivel de resultado específico y de productos no ha avanzado de la mano con el diseño e implementación de los programas; esta aproximación al seguimiento del desempeño tiene una dinámica diferente, lo cual se explica por la gradualidad en la orientación al enfoque por resultados. Gran parte de los programas no cuentan con indicadores de resultado y de productos bien definidos; es decir, indicadores con líneas de base, metas de desempeño coherentes y con fuentes de verificación del desempeño, por lo cual tienen limitaciones para reportar su desempeño a este nivel en los primeros años de ejecución.

En la administración pública peruana existe una gran deficiencia en cuanto a sistemas de información; las entidades, con algunas excepciones, no procesan información que permita medir su desempeño de manera confiable. Debido a esta limitación, a la fecha sólo se realiza el seguimiento del desempeño con información proporcionada por el INEI; no obstante,

existen avances significativos, en la actualidad a través del INEI se realiza la medición de 320 indicadores de 20 programas que representan el 30% del presupuesto.

La medición de indicadores a través del INEI es costosa por ello se prioriza los indicadores más relevantes. La DGPP con el propósito de ampliar el seguimiento del desempeño está impulsando la medición de indicadores a través de registros administrativos, para ello se brinda la asistencia técnica a las entidades gestoras de los programas en la definición de indicadores, definiendo fichas técnicas en las cuales se precise la metodología de cálculo y como cómo se generará la información para la medición del indicador, entre otros aspectos.

Por otro lado, se han logrado avances en cuanto a la transparencia del desempeño. El seguimiento del desempeño de la ejecución financiera y de metas físicas es publicado periódicamente a través de reportes que se remiten a la Contraloría de la República y al Congreso de la República y se publican en la web del MEF, además se cuenta con la consulta amigable que reporta el desempeño de la ejecución financiera con una actualización diaria. Asimismo, los reportes del seguimiento del desempeño de los programas a nivel de indicadores de resultado y de productos se publican periódicamente a través de la web del INEI y del MEF y se reparten ejemplares impresos. Adicionalmente, se cuenta con un aplicativo informático en etapa de prueba que de manera amigable permite apreciar la evolución de los indicadores y estará disponible al público.

En cuanto a la orientación hacia un enfoque por resultados del reporte del desempeño de la gestión pública, se han logrado avances con la emisión de la Directiva N° 005-2012-EF/50.01 – Directiva para la Evaluación Semestral y Anual de los Presupuestos Institucionales de las Entidades del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales para el Año Fiscal 2012, con la cual se cambia la lógica con la cual se venía reportando el

desempeño de las entidades, dando una mayor importancia al reporte del desempeño en términos de resultados.

En este contexto, mejorar la calidad de la programación de metas físicas constituye un reto para la DGPP. Es conveniente, propiciar una mejora en la calidad de la información registrada, reforzando el acompañamiento técnico a las entidades y promoviendo la implementación de un software que permita la vinculación presupuestal, de los insumos con las actividades y productos. Al respecto, algunas entidades han incorporado a su gestión presupuestaria el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA), mediante el cual se realiza una programación presupuestaria más fina; el SIGA permite definir los insumos que se requieren para implementar las actividades y productos, y permite definir estructuras de costos para programas, productos y actividades, información que es clave para el seguimiento.

Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística e informática constituye un aliado estratégico para generar información relacionada con los indicadores de los programas, por lo cual, es conveniente mantener una estrecha coordinación y una mayor asignación de recursos para mejorar su capacidad operativa para atender los requerimientos de mayor información que el avance de la reforma implica.

Para ampliar la cobertura del seguimiento del desempeño de los programas presupuestales, es necesario propiciar la creación o fortalecimiento de equipos de seguimiento y evaluación del desempeño en las entidades gestoras de los programas, asimismo, propiciar la implementación de herramientas informáticas que permitan el procesamiento de la información de desempeño de manera confiable al interior de cada entidad.

Finalmente, se deben desarrollar mecanismos para propiciar el uso de la información de desempeño generada a través de este instrumento en la toma de decisiones presupuestarias

y para lograr una mayor eficacia de las entidades públicas. La elaboración y difusión de reportes del desempeño de los programas, con un sistema automatizado de alertas, puede ser una alternativa para propiciar un mayor uso de la información de desempeño.

3. Evaluación del desempeño

Con relación a este instrumento se han implementado dos tipos de evaluaciones, las evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal (EDEP) y las evaluaciones de impacto (EI); el avance en términos de cobertura de intervenciones evaluadas es significativo, por otro lado, las evaluaciones que han sido utilizadas han demostrado ser costo-efectivas; no obstante, ello, el uso de las evaluaciones en la toma de decisiones presupuestarias o para mejorar las intervenciones evaluadas es limitado.

En cuanto a las EDEP, a la fecha se han realizado 33, se encuentran en proceso 9, por iniciar 11 y se han contemplado 4 evaluaciones para el 2014, con las cuales sumarán 57 evaluaciones; en cuanto a las evaluaciones de impacto se han realizado 4 evaluaciones retrospectivas con técnicas cuasi experimentales y 3 evaluaciones prospectivas. Con estas evaluaciones el presupuesto evaluado superará el 20% del presupuesto¹⁵.

Al 2012, de las 24 EDEP culminadas sólo 13 han formalizado compromisos, lo cual demuestra una eficacia del 54,2%; la formalización de compromisos se ha realizado de manera poco oportuna, en la mayoría de casos se ha realizado durante el segundo y tercer año posterior a la presentación del informe final de evaluación; de las evaluaciones que han formalizado compromisos se ha realizado el seguimiento del cumplimiento de compromisos de 7 evaluaciones al 31 de diciembre del 2010 y de 9 evaluaciones al 31 de diciembre del 2011, cuyo cumplimiento de compromisos denota que las evaluaciones tienen un gran potencial para mejorar las intervenciones públicas; asimismo, durante la formulación del presupuesto del año 2013, se han utilizado 9 evaluaciones (37,5%), lo cual ha demostrado

que las evaluaciones son claves en la discusión presupuestal y se puede lograr un uso sistemático en esta etapa del proceso presupuestario.

La DGPP está implementando mecanismos para propiciar una mayor celeridad en la formalización y el cumplimiento de compromisos, asimismo, para propiciar un mayor uso de las evaluaciones en la discusión presupuestaria. Mecanismos tales como el establecimiento de plazos máximos para la formalización de compromisos, la transparencia del estado de las evaluaciones en cuanto a la formalización y cumplimiento de compromisos, la vinculación de la Contraloría General de la República para ejercer una presión sobre las entidades evaluadas, y la obligatoriedad de las entidades evaluadas de presentar información sobre el estado de sus evaluaciones en la etapa de discusión presupuestal.

En este contexto, se debe propiciar la operatividad de los mecanismos que se vienen implementando, para ello es necesaria una mayor difusión de los beneficios de las evaluaciones a las entidades evaluadas, una difusión de la información generada con las evaluaciones hacia la sociedad civil y potenciales usuarios del Estado, como la Contraloría General de la República, el Congreso de la República, La Presidencia del Consejo de Ministros y la Defensoría del Pueblo. Asimismo, al interior del MEF, en particular a los sectoristas, es necesario difundir los informes ejecutivos de las evaluaciones.

Por otro lado, la calidad de las evaluaciones es un factor esencial para lograr una mayor apropiación por parte de las entidades. Con el propósito de mejorar la calidad de las evaluaciones, la DGPP debe seleccionar adecuadamente a los evaluadores (una alternativa sería contratar a reconocidas firmas consultoras) y propiciar una adecuada implementación, asimismo, continuar con la revisión de los términos de referencia para abordar adecuadamente la evaluación de una intervención pública.

Las evaluaciones implementadas toman mucho tiempo para implementarse y en muchos casos se pierde oportunidad para mejorar las intervenciones públicas o disponer de

información que pueda orientar la toma de decisiones presupuestarias. Es necesario implementar evaluaciones más ejecutivas que aborden aspectos puntuales de las intervenciones públicas y que deriven en compromisos y acciones de mejora que se implementen de manera rápida. Con este propósito se podrían identificar procesos claves de la gestión pública que serían evaluables tomando en cuenta elementos básicos, en algunos casos la evaluación se podría limitar a un check-list, dado que se tiene conocimiento de la inexistencia de algunos procesos o elementos básicos en la gestión de las intervenciones públicas.

15 Se excluye el presupuesto de la deuda, pensiones y reserva de contingencia.

16 Se basa en el análisis presentado en el apartado correspondiente al uso de las EDEP.

En cuanto a las evaluaciones de impacto, estas han demostrado ser costo-efectivas, las tres evaluaciones implementadas tuvieron un costo de S/. 679 mil y se ha logrado restringir las demandas de recursos por S/. 1 693 millones. En la actualidad se tienen en agenda varias evaluaciones, en algunos casos del tipo experimental que garantizan la confiabilidad de los resultados.

4. Incentivos a la gestión

Se ha logrado un avance significativo en la implementación de este instrumento, desde el año 2010 se vienen implementando diversos esquemas de incentivos, que consisten en transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de metas de desempeño. Se han implementado dos tipos de incentivos, aquellos que se aplican a las entidades y aquellos que se aplican a los servidores públicos. El primer tipo de incentivos se ha aplicado principalmente a los gobiernos subnacionales y el segundo tipo de incentivos a servidores de algunas entidades del Gobierno Nacional vinculadas con la justicia y la seguridad ciudadana (Poder Judicial, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Ministerio Público).

A través de estos esquemas de incentivos, a la fecha se han transferido de S/. 4 404 millones. De este monto, S/. 4 039,5 millones corresponden a los incentivos municipales (PMM, PI, BOI y PI - fusionado), S/. 109,4 millones corresponden a los convenios de apoyo presupuestario y S/. 93,3 millones al bono por desempeño.

Estos esquemas de incentivos que han tenido un mayor énfasis en el desarrollo local, están propiciando la implementación de políticas prioritarias. En cuanto a los incentivos municipales (PMM, PI y PI fusionado), los convenios de apoyo presupuestario y el bono por desempeño, han tenido una continuidad por tres años lo cual ha permitido realizar mejoras tanto en el diseño como en la implementación. Estas mejoras están relacionadas con la definición de metas de desempeño, la coordinación con los entes rectores de las políticas sujetas a incentivos para la difusión, capacitación y evaluación. Con estas mejoras se ha logrado una mayor apropiación tanto en las entidades sujetas a incentivos como en los rectores de las políticas sujetas a incentivos.

Sin embargo, el análisis del cumplimiento de las metas nos indica que es necesario continuar con las acciones de mejora, identificando los factores críticos, sobre los cuales se debe incidir para lograr un mejor desempeño de las entidades. En el caso del PMM - 2011 se logró un cumplimiento total de las metas en el 35,6% de municipalidades, en el caso del PI 2010 – I, PI 2010 - II y PI 2011- I se logró un cumplimiento total de las metas en el 72%, 67,4% y 60,2% de municipalidades, respectivamente; en el caso del PI 2011-II y PI 2012-I (PI fusionado) se logró un cumplimiento total de las metas en el 25,1% y 78,4% de municipalidades, respectivamente.

Los esquemas de incentivos aplicados a las municipalidades, cuentan con una gran aceptación y movilizan esfuerzos importantes por parte de estas entidades para cumplir con las metas establecidas, lo cual es una señal que está mejorando la gestión de las

municipalidades en aspectos institucionales y regulatorios y en la inversión en capital físico y humano.

Sin embargo, es necesario hacer unos ajustes en los esquemas de incentivos para enfocar mejor los esfuerzos de las municipalidades y mejorar la efectividad en el logro de los objetivos planteados; es necesario una revisión de las metas para que estas se definan de manera razonable en función de la capacidad de las entidades y de las prioridades de desarrollo que impulsa el gobierno, asimismo, es necesario ofrecer un acompañamiento técnico a las entidades menos capacitadas para el cumplimiento de las metas y la orientación de los recursos transferidos.

Asimismo, con el propósito de realizar un seguimiento de los recursos transferidos, es necesario identificar los gastos que se ejecutan con estos fondos y en lo posible orientar el uso de los recursos en áreas que podrían tener un mayor impacto en el desarrollo local.

Por otro lado, en el caso de los convenios de apoyo presupuestario se ha logrado una experiencia valiosa que es bien vista por los cooperantes, lo cual ha motivado el incremento de los convenios, pasando de 3 convenios en el 2010 a 10 convenios en el 2011. Este esquema de incentivos ha logrado un cambio significativo en la implementación del PAN en Apurímac, Ayacucho y Huancavelica; en estos departamentos se ha logrado un avance significativo en la provisión de los productos relacionados con las vacunas y el CRED. Sin embargo, el cumplimiento de metas correspondientes al tramo fijo ha sido bajo comparado con el cumplimiento de las metas correspondientes al tramo variable; lo cual implica que las entidades no reciben parte de los recursos comprometidos con el apoyo presupuestal, así las transferencias en el 2010, 2011 y 2012 representaron el 57,9%, el 77,1% y el 72,1% de los recursos comprometidos, respectivamente.

Al igual que en el caso de los incentivos municipales, se requiere complementar el esquema de incentivos con la asistencia técnica para mejorar el desempeño de las entidades con relación a las metas del tramo fijo, asimismo, para mejorar la ejecución presupuestal de los montos transferidos.

En el caso del Bono por Desempeño, que fue aplicado a los servidores del Poder Judicial, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Ministerio Público, este esquema no continuará durante el año 2013, debido al incremento de los salarios en las entidades sujetas al incentivo. El incentivo tuvo continuidad por tres años y durante este tiempo se ha generado una valiosa experiencia que puede ser capitalizada para replicar el incentivo en otras entidades públicas. Una alternativa sería a través de aquellos programas presupuestales que cuentan con información histórica de desempeño confiable, lo cual facilitaría la definición de metas coherentes.

Finalmente, cabe mencionar que los esquemas de incentivos han adquirido una gran relevancia en la estrategia de implementación del presupuesto por resultados; en consecuencia, se viene diseñando una nueva generación de incentivos que se aplicarán a la gestión de la inversión con un enfoque de desarrollo territorial, que tienen como objetivo articular los esfuerzos de los gobiernos subnacionales para la ejecución de proyectos de inversión con mayor impacto para generar polos de desarrollo. Cabe indicar que los proyectos de inversión representan el 21,5% de presupuesto y el 50,3% del presupuesto de inversiones es ejecutado por los gobiernos subnacionales.

5. Presupuesto multianual

El proceso de implementación del presupuesto multianual ha contado con una base sólida, expresada en un conjunto de prácticas que se han venido realizando por más de una década, como la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual, la Programación Multianual de la Inversión Pública y el uso del Sistema Integrado de Administración

Financiera; y últimamente la identificación de programas presupuestales que han facilitado la implementación de este instrumento en todo el sector público.

Se han logrado avances significativos en términos de cobertura. En el año 2012 se realizó un ejercicio de programación del presupuesto multianual de la inversión pública para el periodo 2013-2015 involucrando a todas las entidades de los niveles de gobierno Nacional y Regional, y a 17 entidades del nivel de Gobierno Local, con lo cual se logró una cobertura del 74,4% del presupuesto de la inversión pública. Asimismo, para el mismo periodo se realizó un ejercicio de programación del presupuesto multianual de los programas presupuestales que involucró a los niveles de gobierno Nacional y Regional y cubrió al 85,5% del presupuesto de los programas presupuestales. En suma, el porcentaje del presupuesto con programación multianual tuvo una cobertura del 40,3%.

En el año 2013 se ha realizado el primer ejercicio de presupuesto multianual para el periodo 2014-2016 involucrando a todas las entidades de los tres niveles de gobierno y la totalidad del presupuesto. Este ejercicio se ha realizado utilizando el SIAF y las clasificaciones presupuestarias existentes (clasificador institucional, clasificador funcional programático, clasificador de gastos, clasificador geográfico).

El gran desafío que enfrenta este instrumento es mejorar su consistencia para constituirse en un instrumento útil para integrar la planificación estratégica con la programación presupuestaria y como un instrumento orientador de las decisiones del sector público y privado.

La consistencia de este instrumento está supeditada al avance en la implementación de los demás instrumentos que impulsan la implementación del presupuesto por resultados; en particular, el avance en la identificación y consolidación del diseño de los programas presupuestales, y el avance en la generación de información de desempeño a través del

seguimiento y la evaluación, puede incidir significativamente en la consistencia del presupuesto multianual.

Por otro lado, se requiere fortalecer la programación multianual de las inversiones, para lo cual es necesario desarrollar información básica sobre las brechas socio-económicas a nivel provincial y distrital, definir tipologías de proyectos asociadas a las brechas socio-económicas, desarrollar mecanismos efectivos de priorización de proyectos de inversión para reducir la injerencia política sobre lo técnico, implementar un sistema efectivo de monitoreo y evaluación de los proyectos de inversión pública que retroalimente la programación de inversiones y Brindar asistencia técnica a las OPIs.

V. Discusión de resultados

La aplicación del presupuesto por resultados está orientado a resolver los problemas sociales de las comunidades, a través de los programas presupuestales que son los instrumentos del presupuesto por resultados, por esta razón los recursos públicos deberían estar bien orientados.

La calidad del gasto público está constituido por la forma como se beneficia a la población y no por la cantidad de recursos que gasta los gobiernos regionales o las municipalidades, de manera que los indicadores actuales de evaluación presupuestal solo determinan cuanto se gasta, pero no mide el beneficio a favor de la población, los gastos de calidad son los siguientes: nutrición, educación y salud.

Las decisiones del gasto público no sólo dependen de los gobernadores regionales o los alcaldes, sino que dichas decisiones deben ser tomadas por todos (Gobernadores, Alcaldes, sociedad civil, empleados públicos y consejo municipal) ya que la evaluación de la toma de decisiones respecto al gasto de los gobiernos regionales o las municipalidades no son muy eficientes.

Como parte final de la discusión se puede afirmar que, mediante el presente estudio de investigación, se comprobó los beneficios que trae la aplicación del Presupuesto por Resultados en la ejecución del gasto público, en favor de la población más necesitadas del Perú.

VI. Conclusiones

- 6.1. La estrategia de implementación del presupuesto por resultados en Perú contempla los elementos básicos de una reforma de este tipo, a saber, la estructuración del presupuesto en programas, generación y uso de información de desempeño e incentivos a la gestión.
- 6.2. La estrategia se ha adaptado al arreglo institucional existente (descentralización) y a las capacidades del Estado. Se ha focalizado y existe gradualidad en la implementación de los principales instrumentos de la reforma; a nivel del Gobierno Nacional, se ha priorizado la implementación de los programas presupuestales y de las evaluaciones independientes que refuerzan el rol rector de este nivel de gobierno; a nivel de los gobiernos subnacionales, se ha priorizado los incentivos a la gestión que propician la implementación de las políticas a nivel nacional y generan una mayor eficiencia técnica en dichas entidades.
- 6.3. Se ha logrado un avance significativo en la reforma presupuestaria en Perú. Se están consolidando los elementos básicos de un presupuesto por resultados y generando sinergias entre sí. Se han desarrollado alianzas estratégicas y se han implementado acciones con actores claves para propiciar la implementación de la reforma; sin embargo, se requiere profundizar este tipo de relaciones para consolidar la institucionalización de la reforma.
- 6.4. En términos de cobertura se ha logrado un avance significativo en la implementación de los principales instrumentos de la reforma, pero su incidencia para orientar el proceso presupuestario hacia un enfoque por resultados es limitado. Los programas presupuestales, el seguimiento del desempeño, las evaluaciones independientes, presentan deficiencias en su implementación y no cuentan con mecanismos efectivos

para utilizar de manera sistemática la información de desempeño en el proceso presupuestario.

- 6.5. El gran desafío que enfrenta la reforma es mejorar la calidad de la implementación de los principales instrumentos de la reforma, particularmente, la implementación de los programas y del seguimiento del desempeño.
- 6.6. La articulación territorial de los programas presupuestales ofrece una ventana de oportunidad para articular a los tres niveles de gobierno en la implementación de las políticas públicas con un enfoque por resultados; sin embargo, presenta un gran desafío de coordinación para alinear a miles de ejecutores con limitaciones técnicas en torno a objetivos comunes. Se observa una débil apropiación de los instrumentos de la reforma por parte de los rectores de la política y de los ejecutores. Los rectores no han desarrollado aún mecanismos efectivos para implementar adecuadamente los programas a nivel nacional y los ejecutores no cuentan con la claridad para implementarlos desde sus competencias.
- 6.7. La programación presupuestal realizada por el MEF no está facilitando la implementación del PpR. Los límites a los créditos presupuestarios se asignan por pliego y por genéricas de gasto, lo cual mantiene un enfoque presupuestal incrementalista y basado en insumos, que distorsiona el ciclo presupuestario.
- 6.8. Los avances en la implementación del presupuesto por resultados representan un gran desafío para la DGPP para brindar la asistencia técnica correspondiente; en este contexto, se requiere propiciar una mayor apropiación de los instrumentos que impulsan la reforma, por parte de las entidades del gobierno nacional y regional, para generar sinergias que contribuyan a una implementación adecuada.
- 6.9. La estructuración del 100% del presupuesto en programas es una meta del gobierno al 2016; en la actualidad el avance comprende al 48,1% del presupuesto; por niveles de

gobierno los programas presupuestales comprenden al 48,4%, 63,6% y 33,4% del presupuesto del Gobierno Nacional, Regional y Local, respectivamente; el 47,8% de los programas presupuestales articulan intervenciones de los tres niveles de gobierno. Los programas están consolidando sus diseños con el acompañamiento técnico de la DGPP. Existe una Directiva que define los lineamientos metodológicos y los arreglos institucionales que son necesarios para la formulación de programas presupuestales. La ejecución financiera de los programas presupuestales es pública y se actualiza diariamente a través de la Consulta Amigable del SIAF. El gran desafío que enfrenta la DGPP es fortalecer el diseño de los programas, propiciar una correcta implementación y generar información clave que permita medir el costo y la efectividad de dichas intervenciones.

6.10. El seguimiento del desempeño, a nivel de ejecución financiera y de metas físicas

comprende a la totalidad de los programas que representan el 48,1% del presupuesto (67 programas); semestralmente se remiten reportes de desempeño al Congreso de la República y a la Contraloría General de la República, la información de ejecución financiera es confiable pero la información de ejecución física es poco consistente. A nivel de indicadores de desempeño de resultado y productos se realiza la medición a través del INEI de 320 indicadores de 20 programas los cuales representan el 30,0% del presupuesto. La DGPP realiza el acompañamiento técnico a las entidades en la definición y medición de indicadores de desempeño para ampliar el seguimiento del desempeño y lograr indicadores consistentes que permitan la trazabilidad del desempeño de los programas. Se ha emitido la Directiva N° 005-2012-EF/50.01, con la cual se integra el seguimiento del desempeño de los programas presupuestales y se enfoca el reporte del desempeño de las entidades del Gobierno Nacional y Regional en términos de resultados. Se ha desarrollado un aplicativo informático para publicar el desempeño de los

programas presupuestales a nivel de indicadores de resultado y de producto. Para ampliar el seguimiento del desempeño de los programas, es necesario propiciar la sistematización de información de desempeño que permita la medición de indicadores a través de registros administrativos. Asimismo, se requiere propiciar un mayor uso de la información de desempeño para mejorar la gestión de los programas.

6.11. Las evaluaciones independientes comprenden las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) y las Evaluaciones de Impacto (EI); en cuanto a las EDEP, se han evaluado 33 intervenciones públicas, se encuentran en proceso 9 evaluaciones, por iniciar 11 y se han programado 4 evaluaciones para el año 2014, con las cuales el presupuesto evaluado, superará el 20% del total del presupuesto; en cuanto a las EI se han realizado 4 evaluaciones retrospectivas y 3 evaluaciones prospectivas. Las evaluaciones han demostrado ser costo-efectivas, sin embargo, el uso de las evaluaciones para mejorar la gestión de las intervenciones evaluadas o para orientar la toma de decisiones presupuestarias, es limitado, sólo el 54,2% de las evaluaciones ejecutadas ha formalizado compromisos de mejoras del desempeño y el 37,5% han sido utilizadas en el proceso de formulación del presupuesto. Se están implementando mecanismos para propiciar un mayor uso de las evaluaciones, como el establecimiento de un plazo máximo para la formalización de compromisos, la publicación del cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades evaluadas, la vinculación de la Contraloría General de la República para fiscalizar el cumplimiento de los compromisos, entre otros.

6.12. Los esquemas de incentivos se han enfocado en los gobiernos subnacionales, están permitiendo la implementación de las políticas nacionales y propiciando una mayor eficiencia técnica de las entidades públicas, lo cual se expresa en el grado de cumplimiento de las metas. Se han implementado diversos esquemas de incentivos que

han tenido continuidad y han permitido perfeccionarlos; sin embargo, hay espacio para mejoras en cuanto a la definición de indicadores y metas, a la difusión y capacitación para lograr una mayor apropiación de los esquemas de incentivos. A través de los esquemas de incentivos, se han transferido S/. 4 404 millones en el periodo 2010-2013.

6.13. La implementación del presupuesto multianual ha contado con una base sólida, expresada en un conjunto de prácticas que se han venido realizando por más de una década, como la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual, la Programación Multianual de la Inversión Pública y el uso del Sistema Integrado de Administración Financiera. Se han logrado avances significativos en términos de cobertura, en el año 2013 se ha realizado el primer ejercicio de presupuesto multianual para el periodo 2014-2016 involucrando a todas las entidades de los tres niveles de gobierno y la totalidad del presupuesto. El gran desafío que enfrenta este instrumento es mejorar su consistencia para constituirse en un instrumento útil para integrar la planificación estratégica con la programación presupuestaria.

6.14. La implementación del presupuesto por resultados se viene realizando en un contexto de disciplina fiscal y un crecimiento significativo del presupuesto¹⁹. En este contexto, se requiere profundizar la reforma para orientar los recursos de manera estratégica, priorizando las intervenciones con mejor costo-efectividad.

6.15. La reforma presupuestaria para lograr el cambio institucional esperado, requiere del acompañamiento de otras reformas claves en la administración pública orientadas a lograr una gestión por resultados, que permitan a las entidades públicas un cambio cultural, una mayor capacidad y flexibilidad para el logro de sus objetivos.

VII. Recomendaciones

A modo de recomendaciones se plantea un conjunto de acciones estructurada en cinco ejes, que constituyen la hoja de ruta para consolidar la reforma presupuestaria.

Tabla 7

Hoja de ruta para consolidar la reforma

Ejes	
	Acciones
1. Consolidación de los instrumentos que han impulsado la reforma	
Fortalecer el diseño e implementación de los programas presupuestales	
	<ul style="list-style-type: none"> - Definir criterios de focalización y estrategias de cobertura - Identificar y sistematizar la población beneficiaria - Definir el Marco lógico enfatizando la definición de indicadores: Líneas de base, metas de desempeño. - Definición de procesos claves para la implementación de productos / actividades (modelos operacionales) - Implementar el costeo de productos / actividades (programación presupuestal a través del SIGA) - Implementar la programación presupuestaria multianual de los programas integrando la programación estratégica con la programación financiera. - Generar mecanismos de coordinación que faciliten la implementación de programas multisectoriales y estrategias. - Promover la reorientación de recursos hacia los programas - Promover la adecuación de la organización - Promover la sistematización de la información de la implementación de los programas (sistemas de información). - Aplicar incentivos para promover la eficiencia técnica en la implementación de los programas

Fortalecer el seguimiento de los programas presupuestales	
	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la relación estratégica con el INEI, como entidad generadora de información para medir el desempeño de los programas. - Propiciar la definición de indicadores de producto y resultado cuya medición se realice por las propias entidades gestoras de los programas. - Propiciar el registro de metas físicas consistentes de actividades y productos. - Propiciar la creación y fortalecimiento de equipos de seguimiento del desempeño en las entidades públicas, principalmente en las entidades rectoras. - Propiciar el desarrollo de sistemas de información en las entidades ejecutoras para facilitar la medición de indicadores de desempeño, de manera confiable.
Fortalecer el sistema de evaluaciones independientes	
	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidar el sistema de evaluaciones - Ampliar el tipo de evaluaciones independientes, incluyendo evaluaciones ejecutivas.
	<ul style="list-style-type: none"> - Generar mecanismos que permitan utilizar la información de las evaluaciones con una mayor oportunidad en el proceso presupuestario (contratación de firmas evaluadoras, enfocar las evaluaciones en aspectos relevantes, discusión de recomendaciones / compromisos de mejora del desempeño en la etapa de formulación presupuestal). - Generar una alianza estratégica con la Contraloría General de la República para propiciar la formalización y cumplimiento de compromisos de mejora del desempeño. - Difundir la información generada a través de las evaluaciones para propiciar una mayor conciencia sobre el desempeño (resúmenes ejecutivos).
Fortalecer y profundizar la aplicación de incentivos a la gestión	
	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar los esquemas de incentivos aplicados a los municipios: <ul style="list-style-type: none"> • Definir metas y montos de transferencia monetaria adecuados. • Facilitar con asistencia técnica el cumplimiento de metas relevantes. • Orientar la utilización de los recursos transferidos. • Realizar el seguimiento de los recursos transferidos.

	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar los esquemas de incentivos a la gestión de los programas presupuestales: <ul style="list-style-type: none"> • Incentivar la programación a través del SIGA. • Incentivar la sistematización de información de desempeño. • Incentivar el logro de metas en aspectos y/o zonas prioritarias. - Aplicar esquemas de incentivos para la gestión de las inversiones con un enfoque territorial: <ul style="list-style-type: none"> • Promover inversiones de mayor impacto con un enfoque de desarrollo territorial. • Promover la articulación de los niveles de gobierno en la ejecución de inversiones con mayor impacto en el desarrollo.
<p>2. Fortalecimiento de capacidades de los operadores del Sistema Nacional de Presupuesto Público y de otros servidores involucrados con los instrumentos de la reforma</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar el curso de formación en gestión presupuestaria. - Desarrollar herramientas de e-learning para capacitar adecuada y eficientemente, a los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno. - Coordinar con instituciones educativas una oferta de capacitación especializada y adecuada a las necesidades.
<p>3. Implementación de mecanismos para la utilización de la información de desempeño y para la priorización del gasto.</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar directrices para la elaboración, seguimiento y evaluación del presupuesto que consideren un mayor tiempo y la utilización de información consistente sobre las intervenciones (desempeño y costo-efectividad) en la formulación presupuestal, para una discusión informada. - Implementar un nuevo esquema para la evaluación de la gestión presupuestaria de las entidades públicas que promueva una gestión por resultados, mayor transparencia, la rendición de cuentas, la generación y utilización de información de desempeño en el proceso presupuestario. - Implementar un sistema integrado de administración financiera que facilite la gestión presupuestaria y en especial el uso de la información de desempeño. - Generar alianzas estratégicas con actores claves como el Consejo de Ministros, la

	<p>Contraloría General de la República, Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo, para propiciar la priorización del gasto.</p>
<p>4. Fortalecer la implementación del presupuesto multianual</p>	
	<p>Consolidar la programación multianual de la inversión pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar información básica sobre las brechas socio-económicas a nivel provincial y distrital - Definir tipologías de proyectos asociadas a las brechas socio-económicas - Desarrollar mecanismos efectivos de priorización de proyectos de inversión para reducir la injerencia política sobre lo técnico. - Implementar un sistema efectivo de monitoreo y evaluación de los proyectos de inversión pública que retroalimente la programación de inversiones - Brindar asistencia técnica a las OPIs. <p>Consolidar la programación multianual de los programas presupuestales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ver recomendaciones en el apartado correspondiente al fortalecimiento del diseño e implementación de los programas presupuestales.
<p>5. Propiciar reformas claves para la consolidación y sostenibilidad de la reforma presupuestaria</p>	
	<p>Implementar reformas en los sistemas administrativos para facilitar una gestión por resultados en las entidades públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Servicio Civil: Promover una efectiva gestión de los recursos humanos que mejore el perfil profesional, el rendimiento y el salario de los servidores públicos. Reformar los regímenes laborales para ordenar la carrera pública ✓ Planeamiento: Vincular el planeamiento con el presupuesto, vinculando la programación presupuestaria con el plan nacional y los planes sectoriales e institucionales. ✓ Control: Convertir a la Contraloría General de la República en un aliado para

<p>promover la gestión por resultados en las entidades públicas, orientando las acciones de control hacia los resultados.</p> <p>✓ Contrataciones y adquisiciones: Promover la utilización de las modalidades de contratación más eficientes.</p> <p>Simplificar razonablemente los procesos de contrataciones y adquisiciones para facilitar la ejecución presupuestal.</p> <p>Fortalecer las capacidades de los operadores del Sistema administrativo.</p> <p>✓ Inversión Pública: Simplificar los procesos para la viabilidad de los proyectos de inversión pública.</p> <p>Fortalecer las capacidades de los operadores del Sistema Nacional de Inversión Pública.</p> <p>Promover la gestión de las inversiones de manera estratégica.</p> <p>✓ Contabilidad: Orientar la rendición de cuentas hacia los resultados de la gestión Promover una mayor integración con el SNPP.</p>
--

Fuente: Elaboración propia

VIII. Referencias

- Andresani, G. y Ferlie, E. (2006). Studying governance within the british public sector and without, *Public Management Review* 8 (3), pp. 415-431.
- Arellano-Gault, D. (2002). Nueva gestión pública: el meteorito que mató al dinosaurio. Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Revista de CLAD Reforma y Democracia*. número. 23, pp. 1-21.
- Banco mundial (2012) PEFA Framework Material, Washington D.C. Banco Mundial. Consulta: 15 Noviembre 2012.
- <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/835361468326418400/public-expenditure-and-financial-accountability-pefa-public-financial-management-performance-measurement-framework>
- Bourgon, J. (2006) Responsivo, responsable y respetado: Hacia una nueva teoría de la administración pública, *Conferencia Braibant del IIAS, Bruselas, IIAS*.
- Delgado I. (2012) *Avances y perspectivas en la implementación del presupuesto por resultados en Perú*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional PUCP.
- https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5208/DELGA_DO_TUESTA_INDER_GLEY_AVANCES.pdf?sequence=1
- García, R. y García M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- García, I. (2007) La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto Público*. número 47.

Goodsell, T. (2006). A New Vision for Public Administration”, *Public Administration Review* 66(5).

Hood, C. (1991) A public management for all seasons?” *Public Administration*, volume 69.
<http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/hood%20npm%201991.pdf>

Kim, P. (2007) Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno. *Gestión y Política Pública*. volumen XVI, número 2.
http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dos_em/Suk_Kim.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2009) *Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal*.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley27245.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2012). *Directiva para los programas presupuestales en el marco de la programación y formulación del presupuesto del sector público para el año fiscal 2013*.
<https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/directivas/9631-directiva-n-002-2012-ef-50-01/file>

Ministerio de Economía y Finanzas (2012) *Directiva para las Evaluaciones Independientes en el Sistema Nacional de Presupuesto Público en el marco del Presupuesto por Resultados*.<https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-directoral/9239-resolucion-directoral-n-023-2012-ef-50-01/file>

Ministerio de Economía y Finanzas (2012) *Directiva para la programación y formulación del presupuesto del sector público*.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/anexos/Directiva_004_2012EF5001.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2012). *Evaluaciones Independientes*.

https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101532&lang=es-ES&view=article&id=5339

Ministerio de Economía y Finanzas (2012). *Convenios de Apoyo Presupuestario*.

[https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&vie%20w=article&id=2131&Itemid=101532&lang=es](https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2131&Itemid=101532&lang=es)

Ministerio de Economía y Finanzas (2012). *Informe de Seguimiento del Cumplimiento de Compromisos de las Evaluaciones de Diseño y Ejecución (EDEP) al 31 de diciembre de 2011*.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/eval_indep/inf_seguimiento_compromisos2012.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2011). *Informe de Seguimiento del Cumplimiento de Compromisos de las Evaluaciones de Diseño y Ejecución (EDEP) al 31 de diciembre de 2010*.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/eval_indep/Informe_Seguimiento_Compromisos2011.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2012). *Ayuda Memoria: Convenios de Apoyo Presupuestal al Programa Articulado Nutricional EURO-PAN*.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/documentacion/europan/Ayuda_Memoria_EURO-PAN.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2010) *Decreto Supremo N° 002-2010-EF - Aprueban procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Programa de Modernización Municipal*.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/mi/normas/DS002_2010EF.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2010) *Decreto Supremo N° 003-2010-EF - Aprueban procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.*

https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=430&id=2223&lang=es-ES

Ministerio de Economía y Finanzas (2010). *Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (fFoncomun condicionado II).*

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/normas/DS183_2010EF.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2010) *Aprueban procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Programa de Modernización Municipal del año Fiscal 2011.*

<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/225270-190-2010-ef>

Ministerio de Economía y Finanzas (2011) *Incorporan disposiciones y modifican procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y del Programa de Modernización Municipal.*

<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/227304-187-2011-ef>

Ministerio de Economía y Finanzas (2012) *Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del año 2012.*

<https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/9622-anexo-decreto-supremo-n-002-2013-ef/file>

Ministerio de Economía y Finanzas (2013). *Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del año 2013.*

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/normas/RD002_2013EF5001.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2011) *Establecen medidas excepcionales para agilizar la ejecución de Proyectos de Inversión Pública y otras medidas.*

<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226796-054-2011>

Ministerio de Economía y Finanzas (2011) *Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Bono de Incentivo por la Ejecución Eficaz de Inversiones (BOI), creado por Decreto de Urgencia N° 054-2011.*

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FF8F9A427317D93005257BC8005A4697/\\$FILE/174-2011-EF.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FF8F9A427317D93005257BC8005A4697/$FILE/174-2011-EF.pdf)

Osborne, E. (2010). *The new public governance?* Editorial Routledge Taylor & Francis Group. <http://blog.ub.ac.id/irfan11/files/2013/02/The-New-Public-Governance-oleh-Sтивен-P.-Osborne.pdf>

Pollit, C. (1993) *Managerialism and the public sector*, Oxford, Second Edition, Blackwell.

Robinson, M. (2007) *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. <https://www.worldcat.org/title/performance-budgeting-linking-funding-and-results/oclc/759106121>

Robinson, M. y Duncan L. (2009). *Un modelo básico de presupuestación por resultados: Notas Técnicas y Manuales sobre Gestión Financiera Pública*. Fondo Monetario Internacional. https://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-1_spanish-translation.pdf

Schick A. (1998). Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms, *World Bank Research Observer* 13(1), pp. 123-131.

<https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1093/wbro/13.1.123>

World Public Sector Report (2001). *Globalization and the State – An Executive Summary* (Part II). United Nations Department of Economic and Social Affairs.

Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”, *Public Administration Review* 62 (5), pp. 527-540.

IX. Anexos

Anexo A. Validación del instrumento por experto

Revisado el instrumento del Plan de Tesis denominado: **EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN EL PERÚ: AVANCES Y PERSPECTIVAS**, mi calificación es la siguiente:

o	PREGUNTA	0	0	0	0	0	00
1	¿En qué porcentaje se logrará contrastar la hipótesis con este instrumento?						
2	¿En qué porcentaje considera que las preguntas están referidas a las variables, subvariables e indicadores de la investigación?						
3	¿Qué porcentaje de las interrogantes planteadas son suficientes para lograr el objetivo general de la investigación?						
4	¿En qué porcentaje las preguntas son de fácil comprensión?						
5	¿Qué porcentaje de preguntas siguen una secuencia lógica?						
6	¿En qué porcentaje se obtendrán datos similares con esta prueba aplicándolo en otras muestras?						

Validado favorablemente por:

Mag. Félix Javier Gutiérrez Paucar

Docente de la Escuela Universitaria de Post Grado de la Universidad Nacional Federico Villarreal de Lima- Perú

Lima, 2 de abril del 2018

Anexo B. Confiabilidad del instrumento establecida por experto

Revisado el instrumento del Plan de Tesis denominado: **EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN EL PERÚ: AVANCES Y PERSPECTIVAS**, debo indicar que dicho instrumento es factible de reproducción por otros investigadores e incluso puede ser aplicados a otras entidades similares. Es decir, los resultados obtenidos con el instrumento en una determinada ocasión, bajo ciertas condiciones, serán similares si volviera a medir las mismas variables en condiciones idénticas. Este aspecto de la razonable exactitud con que el instrumento mide lo que se ha pretendido medir es lo que se denomina la confiabilidad del instrumento, la misma que se cumple con el instrumento de encuesta de este trabajo.

En estos términos, la confiabilidad del instrumento es equivalente a los de estabilidad y predictibilidad de los resultados que se lograrán. Esta es la acepción generalmente aceptada por los investigadores, lo cual es posible lograr en este trabajo de investigación.

Otra manera de aproximarse a la confiabilidad del instrumento es preguntarse: ¿Hasta dónde los resultados que se obtendrán con el instrumento constituirán la medida verdadera de las variables que se pretenden medir? Esta acepción del término confiabilidad del instrumento es sinónimo de seguridad: la misma que es factible de lograr con el instrumento de este trabajo de investigación.

Existe una tercera posibilidad de enfocar la confiabilidad del instrumento: ella responde a la siguiente cuestión: ¿Cuánto error está implícito en la medición del instrumento? Se entiende que un instrumento es menos confiable en la medida que hay un mayor margen de error implícito en la medición, de acuerdo con esto, la confiabilidad puede ser definida como la ausencia relativa de error de medición en el instrumento; es decir, en este marco, el término confiabilidad es sinónimo de precisión. En este trabajo se ha establecido un margen

de error del 5% que es un porcentaje generalmente aceptado por los investigadores, lo que le da un nivel razonable de precisión al instrumento.

La confiabilidad del instrumento también puede ser enfocada como el grado de homogeneidad de los ítems del instrumento en relación con las variables. Es lo que se denomina la confiabilidad de consistencia interna u homogeneidad. En este trabajo se tiene un alto grado de homogeneidad.

Determinada la confiabilidad del instrumento por el experto:

Mag. Félix Javier Gutiérrez Paucar

Docente de la Escuela Universitaria de Post Grado de la Universidad Nacional Federico Villarreal de Lima- Perú

Lima, 2 de abril del 2018

Anexo C. Matriz de consistencia

“EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN EL PERÚ: AVANCES Y PERSPECTIVAS”

PROBLEMA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	VARIABLES	METODOLOGÍA
<p>Problema principal</p> <p>¿El proceso presupuestario actual por resultados no contribuye con eficacia y calidad el gasto público a mejorar la planificación y consecución de buenos resultados?</p> <p>Problemas específicos</p> <p>a) ¿Existe articulación entre el planeamiento con el presupuesto desde una perspectiva de resultados?</p> <p>¿Hay abundancia e inconsistencia de normas</p>	<p>Objetivo principal</p> <p>Analizar el proceso presupuestario actual por resultados a fin de obtener una mejor planificación y consecución de buenos resultados.</p> <p>Objetivos específicos</p> <p>a) Investigar el planeamiento con el presupuesto desde una perspectiva de resultados.</p> <p>Utilizar la abundancia de normas que existen en mejora de la gestión</p>	<p>Hipótesis general</p> <p>La aplicación del Presupuesto por Resultados dará mejores resultados a fin de obtener la eficiencia y eficacia del gasto público en el Perú.</p> <p>Hipótesis específicas</p> <p>a) Existe el marco normativo adecuado que define los procesos claves</p>	<p>Variable independiente:</p> <p>Presupuesto basado en resultados</p> <p>La calidad del Recurso Humano</p> <p>Priorización en la ejecución del Presupuesto.</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de Análisis FODA. • Nivel de calidad y estrategias • Nivel de formación del recurso Humano. • Nivel de 	<p>Tipo de investigación</p> <p>Aplicativa</p> <p>Nivel de investigación</p> <p>Descriptiva</p> <p>Diseño</p> <p>Por objetivos</p> <p>Población</p> <p>Estará compuesta por los funcionarios, Profesionales y Técnicos del área de Presupuesto y Planificación</p> <p>Muestra</p>

<p>que dificultan la gestión institucional y no promueven un enfoque por resultados?</p> <p>b) ¿Existe poca de capacidad de gestión de las instituciones orientada a resultados, medida tanto en términos de los recursos humanos como en términos de los mecanismos que promuevan la articulación de objetivos?;</p> <p>c) ¿Hay rendición social de cuentas y participación informada de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones?;</p>	<p>institucional y promueven un enfoque por resultados.</p> <p>b) Optimizar la capacidad de gestión de las instituciones orientada a resultados, para ello, contar con el recurso humano adecuado, en términos de los mecanismos que promuevan la articulación de objetivos;</p> <p>c) Generar los sistemas de información, seguimiento y evaluación en los sectores e instituciones que den cuenta clara y oportuna de la situación de los resultados y productos.</p>	<p>en la implementación del presupuesto por resultados,</p> <p>b) La información de desempeño que se utiliza en el proceso presupuestario.</p> <p>c) La sostenibilidad de la reforma presupuestaria está garantizada.</p>	<p>disponibilidad de indicadores de gestión.</p> <p>Variables dependientes</p> <p>Eficacia y Eficiencia del gasto público</p> <p>Asignación y ejecución del Presupuesto de Inversiones.</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de gasto ejecutado • Nivel de cumplimiento de las normas establecidas • Impacto social obtenido • Mejoramiento en la distribución de los recursos. 	$n = \frac{Z^2 \cdot pqN}{\theta^2(N-1) + Z^2 pq}$ <p>Técnicas de recolección de datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevista • Encuestas • Análisis documental <p>Instrumentos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Guía de entrevista • Cuestionario • Guía de análisis documental • Guía de observación <p>Técnicas de procesamiento de información</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento y clasificación. • Registro manual. • Proceso computarizado SPSS.
---	---	---	---	--