

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



“AVANCES Y PERSPECTIVAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL
PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN PERÚ”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y
Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

Inder Gley Delgado Tuesta

ASESOR

Gabriel Arrisueño Fajardo

JURADO

Flavio Ausejo Castillo

Percy Bobadilla Díaz

LIMA - PERÚ

2013

Dedicado a la memoria de
mis padres Noé y María,
en gratitud a mi hermano
Elvis y con mucho amor
para mis hijos Inder Octavio
y María Noelia.



Avances y Perspectivas en la Implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú

Introducción.....	5
1. Marco teórico y metodológico.....	7
1.1. La nueva gestión pública.....	8
1.2. La perspectiva de la gobernanza.....	10
1.3. Instituciones y cambio institucional.....	12
1.4. Modelo básico de presupuesto por resultados.....	13
1.5. Consideraciones para la implementación de un presupuesto por resultados	18
1.6. Marco metodológico.....	22
2. Estrategia y avances en la implementación del presupuesto por resultados en Perú.....	26
2.1. Programas presupuestales.....	31
2.1.1. Antecedentes.....	33
2.1.2. El proceso de identificación de programas presupuestales.....	35
2.1.3. La incidencia de los programas presupuestales en el proceso presupuestario.....	39
2.1.4. Avances en la estructuración del presupuesto en programas	48
2.2. Seguimiento del desempeño.....	51
2.2.1 incidencia del seguimiento del desempeño en el proceso presupuestario	55
2.3. Evaluaciones independientes.....	60
2.3.1. Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP).....	61
a).- El proceso de evaluación.....	63
b).- Incidencia de las EDEP en el proceso presupuestario.....	67
c).- Sistematización del uso de las EDEP.....	74
c.1).- Eficacia en la formalización de compromisos.....	74
c.2).- Oportunidad en la formalización de compromisos.....	75
c.3).- Eficacia en el cumplimiento de los compromisos.....	76
c.4).- Uso de las EDEP en la mejora del diseño e implementación de las intervenciones evaluadas.....	78
c.5).- Uso de las EDEP en la formulación del presupuesto 2013.....	82
2.3.2. Evaluaciones de impacto.....	86
a).- Uso de las evaluaciones de impacto en la formulación del presupuesto 2013.....	88
b).- Evaluaciones de impacto en proceso de implementación.....	91
2.4. Incentivos a la gestión.....	93
2.4.1. Programa de Modernización Municipal – PMM (2010 – 2011).....	96
2.4.2. Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal – PI (2010 -2011).	99
2.4.3. Plan de Incentivos a la Mejora y Modernización de la Gestión Municipal - PI.....	101
2.4.4. Bono de Incentivo por la Ejecución Eficaz de Inversiones – BOI (2012)...	103
2.4.5. Convenios de apoyo presupuestario.....	105
2.4.6. Bono por desempeño (Ministerio del Interior, Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Poder Judicial).....	110
2.5. Presupuesto multianual.....	112

3. Balance y perspectivas de la reforma.....	116
3.1. Programas presupuestales.....	121
3.2. Seguimiento del desempeño.....	124
3.3. Evaluación del desempeño.....	126
3.4. Incentivos a la gestión.....	128
3.5. Presupuesto multianual.....	130
4. Conclusiones y recomendaciones.....	132
4.1. Conclusiones.....	132
4.2. Recomendaciones.....	135
Anexo.....	138

Relación de cuadros:

Cuadro N° 1: Pilares de la nueva gestión pública.....	9
Cuadro N° 2: La nueva Gestión Pública.....	10
Cuadro N° 3: La Perspectiva de la Gobernanza.....	11
Cuadro N° 4: Características en transformación del cambio de paradigma y nuevas aptitudes requeridas.....	12
Cuadro N° 5: Elementos básicos de un presupuesto por resultados.....	18
Cuadro N° 6: Matriz de evaluación de la implementación del PpR en Perú.....	24
Cuadro N° 7: Nueva estructura organizacional de la Dirección General de Presupuesto Público – DGPP.....	28
Cuadro N° 8: Sinergias entre los principales instrumentos de la reforma.....	30
Cuadro N° 9: Avances en la clasificación del presupuesto en programas.....	50
Cuadro N° 10: Proceso de seguimiento del desempeño de los programas.....	52
Cuadro N° 11: Avances en el seguimiento de indicadores de resultado y producto con información generada por el INEI.....	52
Cuadro N° 12: Esquema para el reporte del desempeño de los programas presupuestales en la evaluación de los presupuestos institucionales de las entidades del Gobierno Nacional y Regional.....	54
Cuadro N° 13: Avances en el seguimiento del desempeño.....	55
Cuadro N° 14: Proceso de las evaluaciones.....	62
Cuadro N° 15: Eficacia en el Uso de las Evaluaciones.....	75
Cuadro N° 16: Oportunidad en el Uso de las Evaluaciones.....	76
Cuadro N° 17: Cumplimiento de compromisos al 31 de diciembre del 2010.....	77
Cuadro N° 18: Cumplimiento de compromisos al 31 de diciembre de 2011.....	78
Cuadro N° 19: Análisis comparativo del nivel de cumplimiento de los compromisos 2010 – 2011.....	78
Cuadro N° 20: Uso de las evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal en la mejora de la gestión de las intervenciones evaluadas.....	79
Cuadro N° 21: Costo – Efectividad de las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal en la Formulación del Presupuesto 2013.....	83
Cuadro N° 22: Uso de las evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal en la formulación del presupuesto 2013.....	84
Cuadro N° 23: Evaluaciones de Impacto realizadas y en proceso de implementación.....	86
Cuadro N° 24: Costo-efectividad de las Evaluaciones Independientes en la formulación del presupuesto 2013.....	87
Cuadro N° 25: Uso de las evaluaciones de impacto en la formulación del presupuesto 2013.....	88
Cuadro N° 26: Evaluaciones de impacto en proceso de implementación.....	91

Cuadro N° 27: Esquemas de incentivos en el marco de la implementación del presupuesto por resultados.....	94
Cuadro N° 28: Avances en la implementación de Incentivos a la Gestión.....	95
Cuadro N° 29: Cumplimiento de metas en el marco del PMM – 2011.....	97
Cuadro N° 30: Programa de Modernización Municipal 2011 - Cumplimiento de metas por tipo de municipalidad.....	98
Cuadro N° 31: Cumplimiento de metas en el marco del PI: 2010-2011.....	100
Cuadro N° 32: Operatividad del Plan de Incentivos.....	102
Cuadro N° 33: Cumplimiento de metas en el marco del PI.....	102
Cuadro N° 34: Cumplimiento de metas en el marco del BOI.....	104
Cuadro N° 35: Montos transferidos en el marco del BOI.....	105
Cuadro N° 36: Presupuesto comprometido en el marco de los convenios de apoyo presupuestario.....	106
Cuadro N° 37: Nivel de cumplimiento de criterios establecidos para cada convenio - Tramo fijo.....	106
Cuadro N° 38: Nivel de Cumplimiento de metas establecidas en indicadores priorizados -Tramo variable.....	107
Cuadro N° 39: Monto transferido a los pliegos según nivel de cumplimiento del tramo fijo y tramo variable.....	108
Cuadro N° 40: Monto ejecutado del convenio por las diferentes entidades.....	108
Cuadro N° 41: Proporción de menores de 12 meses con vacunas contra el Rotavirus y el Neumococo para su edad, según departamento, 2009, 2010 y 2011...	109
Cuadro N° 42: Proporción de menores de 36 meses con Controles de Crecimiento y Desarrollo (CRED) completo para su edad, según departamento, junio 2007, 2009, 2010 y 2011.....	109
Cuadro N° 43: Oportunidad en la implementación del esquema de incentivos.	111
Cuadro N° 44: El enfoque de resultados en el proceso presupuestario.....	116
Cuadro N° 45: Porcentaje de personas con resultados satisfactorios, según puesto tipo y nivel de gobierno.....	120
Cuadro N° 46: Porcentaje de personas que necesitan capacitación según nivel de responsabilidad.....	120
Cuadro N° 47: Chile - Sistema de Gestión de la Calidad 2011.....	123
Cuadro N° 48: Hoja de ruta para consolidar la reforma.....	135

Cuadros del Anexo

Cuadro N° 1: Programas estratégicos – Año fiscal 2011.....	138
Cuadro N° 2: Programas institucionales – Año fiscal 2010.....	139
Cuadro N° 3: Programas presupuestales – Año fiscal 2012.....	141
Cuadro N° 4: Programas presupuestales por funciones - Año fiscal 2012.....	143
Cuadro N° 5: Programas presupuestales por sectores del Gobierno Nacional – Año fiscal 2012.....	144
Cuadro N° 6: Programas presupuestales por gobierno regional - Año fiscal 2012....	145
Cuadro N° 7: Programas presupuestales – Año fiscal 2013.....	146
Cuadro N° 8: Seguimiento del desempeño – año fiscal 2011.....	148
Cuadro N° 9: Evaluaciones independientes – Al 2012.....	149
Cuadro N° 10: Evaluaciones independientes – Al mes de agosto del 2013	151
Cuadro N° 11: Cumplimiento de metas del PMM 2011 - Promedio por región.....	152
Cuadro N° 12: Metas del PI – 2012.....	153
Cuadro N° 13: BOI - Meta de Ejecución de los Proyectos de Inversión Pública.....	157

Introducción

La adopción de un presupuesto por resultados es motivada principalmente por la necesidad de aumentar la confianza de la sociedad en los gobiernos 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 comprenda al 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

¹ 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.

² 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.

desempeño, se encuentran en proceso 9 evaluaciones, se iniciarán 11 evaluaciones en el 2013 y se ha contemplado realizar 4 evaluaciones en el año fiscal 2014, con las cuales se sumarán 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 de 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.

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.

La investigación se ha estructurado en cuatro capítulos; en el primero se abordan las bases conceptuales y el marco metodológico que enmarca la investigación, en el segundo capítulo, se presenta la estrategia y los avances en la implementación del presupuesto por resultados en el Perú, en el tercer capítulo, se presenta un balance y perspectivas de la reforma presupuestaria, finalmente, en el último capítulo, se presentan las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

1 Marco teórico y metodológico

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 (2002, 531) 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, 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 tiene 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.

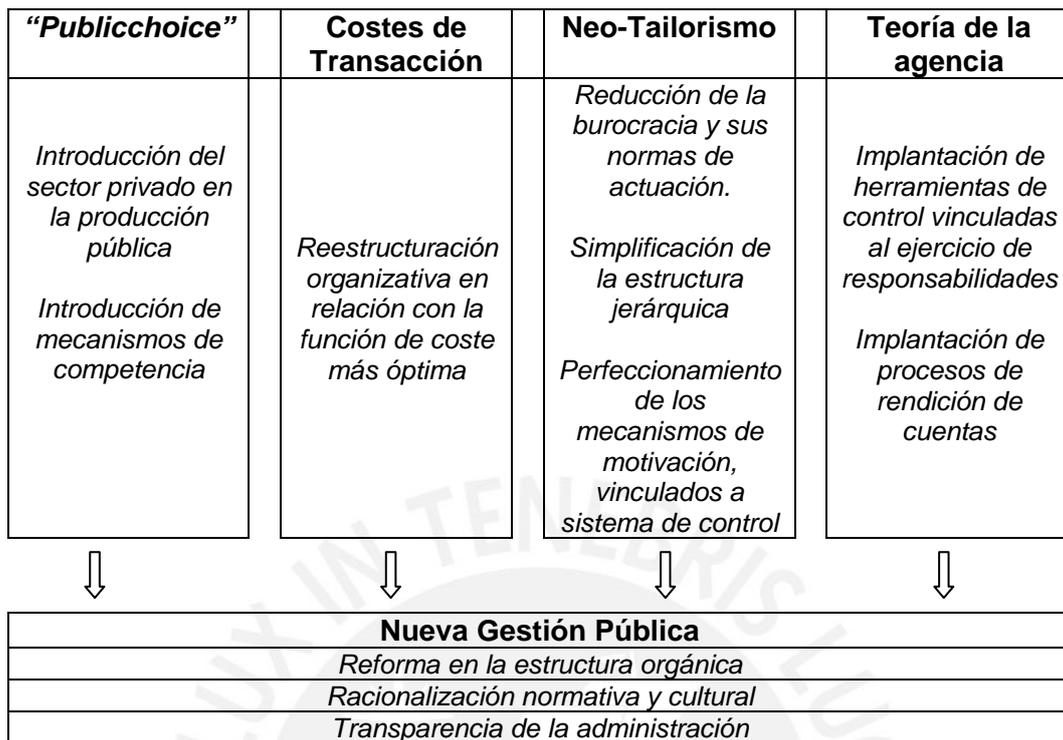
Para todos los gobiernos, recuperar la confianza del público constituye un objetivo común, dado que ésta ha ido declinando en todo el mundo, sin embargo, la confianza es como un subproducto del logro máximo (Goodsell, 2006, 633).

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.

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).

Cuadro N° 1: Pilares de la nueva gestión pública



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 ciudadana³.

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 (García, 2007, 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

³García Sánchez, Isabel M. La nueva gestión pública: evolución y tendencias (2007)

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).

Cuadro N° 2: La nueva Gestión Pública

"Public choice"	Reformas en la estructura organizativa	Reducciones puras de la dimensión	Privatizaciones
		Reducciones híbridas o intermedias de la dimensión	Gestión indirecta de servicios
		Modificaciones en el diseño	Introducción de competencia externa
Costes de transacción			Cooperación o colaboración
Neo-Taylorismo	Racionalización normativa y cultural	organizativo	Creación de competencia interna
		Racionalización normativa	Simplificación de la estructura jerárquica: la descentralización
		Racionalización cultural	Racionalización procedimientos administrativos
Teoría de la agencia	Transparencia de la administración		Desburocratización
			Desarrollo de políticas de personal
			Introducción de técnicas privadas
		Comunicación externa	Innovación tecnológica
		Participación ciudadana	

Fuente: García 2007:45

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.

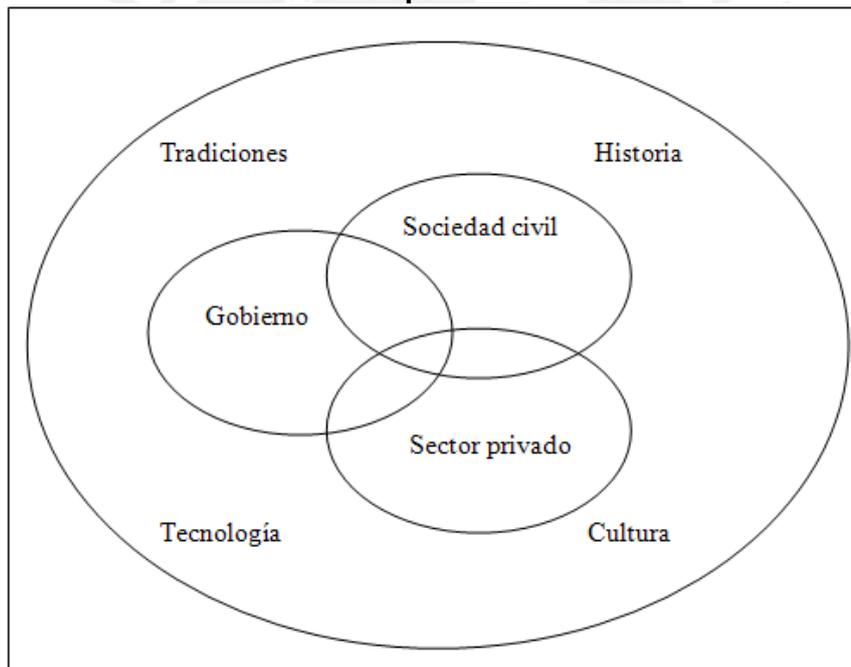
El ingreso per cápita y la calidad de gobernanza tienen una correlación positiva fuerte en los países, lo cual se explica por tres factores complementarios: Una mejor gobernanza ejerce un efecto poderoso sobre el ingreso, las mejoras en la gobernanza son el resultado de un alto ingreso y existen otros factores que intervienen para hacer de los países más ricos y mejor gobernados⁴.

⁴Department of Economic and Social Affairs. United Nations. Public governance indicators: A literature review (2007)

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.

Cuadro N° 3: La Perspectiva de la Gobernanza



Fuente: Graham, Amos, Plumtre 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).

⁵Idem.

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

Cuadro N° 4: Características en transformación del cambio de paradigma y nuevas aptitudes requeridas

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

Fuente: Suk Kim 2007: 528

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.

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 prerrequisitos relacionados a la gestión financiera pública y prerrequisitos 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.

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 mencionadas⁷; 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.

La efectividad del proceso de priorización del gasto depende, en parte, de la calidad del proceso de elaboración del presupuesto, si éste se elabora

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

⁷ Reino Unido y Australia

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 *ex post*; 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.

Cuadro N° 5: Elementos básicos de un presupuesto por resultados

Elemento básico	Experiencia exitosa
<i>Clasificación del gasto</i>	<i>Clasificación por programas para facilitar la priorización del gasto.</i>
<i>Generación de información sobre el costo y la efectividad de las alternativas de gasto</i>	<i>Seguimiento y evaluación para mejorar la toma de decisiones en la asignación presupuestal.</i>
<i>Mecanismos que faciliten el uso de la información</i>	<i>Revisiones del gasto para establecer rutinas sistemáticas integradas al proceso presupuestario.</i>
<i>Liderazgo del Ministerio de finanzas en la priorización del gasto</i>	<i>Mecanismos de priorización que permitan utilizar información relevante para las decisiones de asignación presupuestal con la participación de los ejecutivos políticos.</i>
<i>Generar incentivos para la priorización del gasto</i>	<i>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.</i>
<i>Calidad en la elaboración del presupuesto</i>	<i>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.</i>
<i>Incentivos a la gestión</i>	<i>Mecanismos ex ante y ex post para mejorar la eficiencia técnica de las entidades fortaleciendo la relación entre el financiamiento y los resultados.</i>
Consideraciones:	
<i>La adopción de un esquema de presupuesto por resultados requiere de condiciones relevantes previas, contar con una estrategia de implementación y avanzar gradualmente.</i>	
<i>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.</i>	

Fuente: Robinson - Elaboración propia

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 lapresupuestación 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 ajusten 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 integren 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.

1.6 Marco metodológico

El presente estudio es una evaluación del proceso de implementación del presupuesto por resultados en el Perú. Se evalúa la estrategia de implementación de la reforma impulsada por el Ministerio de Economía y Finanzas en el periodo 2008-2013, analizando su coherencia a la luz del modelo básico de presupuesto por resultados, el Sistema de Evaluación Prodev (SEP)⁸, el marco de referencia para la medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas (PEFA)⁹ y tomando en cuenta las estrategias de implementación referidas en la literatura especializada.

Las hipótesis que orientan la investigación son:

- i. La estrategia de implementación del Presupuesto por Resultados en Perú es la adecuada; es decir, considera los elementos básicos del modelo de referencia, se realiza de manera gradual aprovechando las potencialidades del estado y generando sinergias entre las entidades públicas, así como generando sinergias entre los instrumentos de la reforma.
- ii. Existe un marco normativo que define los procesos claves en la implementación del presupuesto por resultados; es decir, cada uno de los instrumentos de la reforma presupuestaria cuenta con arreglos institucionales, lineamientos metodológicos y mecanismos para su operatividad.
- iii. La información de desempeño generada se utiliza en el proceso presupuestario; es decir, la información de desempeño se utiliza en las etapas de programación, formulación, ejecución y evaluación del presupuesto. En otras palabras, se utiliza información de desempeño en la toma de decisiones presupuestarias, en la mejora de la implementación de las intervenciones públicas y rendición de cuentas.
- iv. La sostenibilidad de la reforma presupuestaria está garantizada; es decir, existen avances concretos en la implementación de cada uno

⁸La metodología utilizada por el SEP se encuentra disponible en: García López, Roberto y García Moreno, Mauricio. La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (2010).

⁹ El marco de referencia PEFA es una de las metodologías más usadas en el mundo para evaluar la gestión de las finanzas públicas. La metodología utilizada se encuentra disponible en: <http://www.pefa.org/en/content/pefa-framework-material-1>

de los elementos básicos y voluntad política para continuar con la implementación del presupuesto por resultados.

Debido a que no existe un documento oficial actualizado que haga explícita la estrategia de implementación del presupuesto por resultados en Perú¹⁰, tomando en cuenta el modelo de referencia, se estructuran las intervenciones que se vienen realizando en este proceso en un modelo lógico. Para analizar si se están logrando los objetivos en cada uno de los niveles de la estrategia, se definen indicadores para cada nivel de objetivos. La medición de estos indicadores se complementa con un análisis cualitativo con lo cual se evalúa el grado de avance de implementación de la reforma.

Cabe mencionar que la medición de estos indicadores, en la mayoría de casos, permite apreciar el grado de avance de la reforma y sólo en algunos casos la medición se puede contrastar con una meta. Por otro lado, teniendo en cuenta que este estudio se enfoca en la evaluación del proceso la implementación del presupuesto por resultados, el análisis enfatiza el nivel de objetivos correspondiente a los componentes del modelo lógico, que vendrían a ser los instrumentos que impulsan la implementación del presupuesto por resultados en Perú. Cabe precisar que, el estudio se enfoca en 4 de los 5 componentes, dejando de lado el componente relacionado con la disciplina fiscal, dado que fue implementado con anterioridad al periodo de evaluación (2008-2013):

- i) Programación presupuestaria
- ii) Seguimiento y evaluación
- iii) Incentivos a la gestión
- iv) Marco fiscal de mediano plazo (presupuesto multianual)
- v) Ley de responsabilidad fiscal (No será evaluado)

Los indicadores que se utilizan para evaluar en términos cuantitativos la implementación de estos instrumentos, miden de manera objetiva, aspectos de cobertura, calidad y el grado de apropiación, entre otros aspectos. Por su parte el análisis cualitativo se enfoca en el modo en que se van implementando los instrumentos contrastando con otras experiencias, recurriendo para ello a la evidencia empírica, la literatura especializada, la opinión de expertos que han estado involucrados en la reforma.

El análisis cuantitativo y cualitativo permite realizar un balance del proceso de implementación del presupuesto por resultados en Perú, contrastando de esta manera las hipótesis planteadas.

El desarrollo de esta investigación permitirá identificar las fortalezas y debilidades de la reforma, obtener lecciones claves que puedan servir de referente a otras iniciativas de implementación y generar recomendaciones orientadas a consolidar la reforma en Perú.

¹⁰ No existe un documento oficial que contenga la planificación de la implementación del presupuesto por resultados, donde se hagan explícitas las intervenciones, los objetivos, los indicadores y metas, que permitan realizar una evaluación en función de lo planificado.

Los indicadores definidos para medir el avance de la reforma en términos cuantitativos, así como las preguntas que permitirán una apreciación en términos cualitativos, para cada uno de los instrumentos, se presentan a continuación:

Cuadro N° 6: Matriz de evaluación de la implementación del PpR en Perú

Objetivo	Indicador (cuantitativo)	Preguntas (cualitativo)
<i>Resultado final: Crecimiento económico y bienestar para todos los peruanos</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tasa de crecimiento ✓ Índice de desarrollo humano 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Existen programas presupuestales que han logrado resultados significativos? ✓ ¿Existe un cambio significativo en la orientación/priorización del gasto?
<i>Resultado intermedio: Mejora de la gestión del presupuesto público (credibilidad, calidad y transparencia)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desviación del gasto ✓ Porcentaje de ejecución presupuestal de los programas presupuestales ✓ Porcentaje de programas presupuestales con ejecución presupuestal satisfactoria. ✓ Utilidad de la información de desempeño en el proceso presupuestario. ✓ Índice de transparencia presupuestaria 	
<i>Componente 1: Estructuración del presupuesto en programas</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Porcentaje del presupuesto clasificado en programas presupuestales. ✓ Porcentaje de entidades con presupuesto clasificado en programas ✓ Porcentaje de programas con articulación territorial ✓ Correspondencia entre los programas presupuestales y la planificación nacional, sectorial e institucional. ✓ Los programas incluyen información sobre objetivos y metas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Cuáles son los retos que se han enfrentado en la estructuración del presupuesto en programas? ✓ ¿Qué mecanismos son necesarios para mejorar la incidencia de los programas en el proceso presupuestario? ✓ ¿Cuáles son los mecanismos necesarios para lograr la estructuración del presupuesto en programas? ✓ ¿Cuáles son las perspectivas en la estructuración del presupuesto en programas?
<i>Componente 2: Seguimiento y evaluación del desempeño</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Porcentaje del presupuesto que reporta información de desempeño a nivel de indicadores de resultado y de producto ✓ Porcentaje de programas presupuestales que reporta información de desempeño a nivel de indicadores de resultado y de producto ✓ Porcentaje del presupuesto evaluado ✓ Porcentaje de entidades evaluadas que han definido oportunamente una matriz de compromisos de mejora del desempeño. ✓ Porcentaje de entidades 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿La calidad y el uso de la información del seguimiento del desempeño son satisfactorios? ✓ ¿Qué mecanismos se requieren para mejorar la calidad y el uso de la información del seguimiento del desempeño? ✓ ¿Cuáles son las perspectivas en la implementación del seguimiento del desempeño? ✓ ¿La calidad y el uso de las evaluaciones independientes son satisfactorios? ✓ ¿Qué mecanismos se requieren para lograr evaluaciones influyentes? ✓ ¿Cuáles son las perspectivas

	<i>evaluadas que han implementado los compromisos de mejora del desempeño.</i>	
<i>Componente 3: Incentivos a la gestión</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Presupuesto transferido a los gobiernos subnacionales condicionado al cumplimiento de metas de desempeño. ✓ Presupuesto transferido a los servidores públicos condicionado al cumplimiento de metas de desempeño. ✓ Porcentaje de entidades bajo un esquema de incentivos ✓ Porcentaje de entidades bajo un esquema de incentivos con cumplimiento satisfactorio de metas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Los esquemas de incentivos se han definido adecuadamente? ✓ ¿Qué mecanismos se requieren para lograr esquemas de incentivos efectivos? ✓ ¿Qué acciones son necesarias para lograr una mayor institucionalización de los incentivos a la gestión? ✓ ¿Cuáles son las perspectivas en la implementación de esquemas de incentivos a la gestión? ✓ ¿Respecto a los incentivos a la gestión, cómo ve el avance de Perú con relación a los países de Latinoamérica?
<i>Componente 4: Marco fiscal de mediano plazo</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se prepara un marco fiscal de mediano plazo (mínimo tres años) acorde con el plan de gobierno. ✓ El marco fiscal de mediano plazo se actualiza anualmente. ✓ El marco fiscal de mediano plazo incluye las principales categorías de clasificación económica y administrativa. ✓ El marco fiscal de mediano plazo incluye las principales categorías de clasificación funcional o programática. ✓ El presupuesto anual está legal y efectivamente articulado con el marco fiscal de mediano plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Cuál es la estrategia para la implementación del presupuesto multianual? ✓ ¿Cuáles son los avances en la implementación del presupuesto multianual? ✓ ¿Cuáles son las perspectivas en la implementación del presupuesto multianual?
<i>Componente 5: Ley de responsabilidad fiscal</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Existe una ley de responsabilidad fiscal ✓ La ley especifica metas cuantitativas para el manejo fiscal ✓ La ley se cumple o, si no hay ley, existen otras disposiciones legales que fomentan la disciplina fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿Cuáles son las metas establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal en Perú? ✓ ¿Cuál ha sido el desempeño del Perú con relación a las metas de la Ley de Responsabilidad Fiscal? ✓ ¿Cuáles son las perspectivas de Perú en cuanto a la disciplina fiscal?

Fuente: MEF, SEP, Marco de Referencia PEFA. Elaboración propia

2 Estrategia y avances en la implementación del presupuesto por resultados en Perú

El presente estudio analiza el proceso de implementación del presupuesto por resultados que comprende el periodo 2008-2013. Durante este periodo la estrategia de implementación del presupuesto por resultados se ha enfocado en impulsar cuatro instrumentos claves para lograr la reforma presupuestaria: i) La identificación de programas presupuestales, cuyo objetivo es clasificar el presupuesto en programas para facilitar la priorización del gasto y orientar la gestión de las entidades con un enfoque por resultados; ii) el seguimiento del desempeño, cuyo objetivo es generar información para tomar medidas correctivas durante la implementación de los programas y en las decisiones presupuestales; iii) la evaluación del desempeño, cuyo objetivo es generar información para mejorar la gestión de las intervenciones públicas y para orientar la toma de decisiones presupuestarias; y iv) los incentivos a la gestión, cuyo objetivo es propiciar la implementación de las políticas públicas y mejorar la eficacia y eficiencia del Estado.

La sinergia de estos instrumentos generaría la información para orientar el proceso presupuestario y mejorar la calidad del gasto público, asignando recursos a intervenciones prioritarias, propiciando la efectividad y la rendición de cuentas del gasto público.

Adicionalmente, se impulsa la implementación del presupuesto multianual, cuyo objetivo es contar con un marco referencial de mediano plazo para la asignación presupuestal, que propicie el planeamiento del gasto y reduzca la asignación inercial, incrementalista y sin sustento técnico.

Un rasgo característico del proceso de implementación del presupuesto por resultados en Perú, es que ha estado enmarcado en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, que ha permitido elaborar el presupuesto acorde con las metas fiscales establecidas en dicha Ley¹¹.

El proceso de implementación del presupuesto por resultados en Perú ha contado con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), una herramienta clave para la gestión financiera cuya implementación se inició hace más de una década y en los últimos años cubre las operaciones financieras de todas las entidades de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). Esta plataforma tecnológica ha facilitado la estructuración del presupuesto en programas y la rendición de cuentas del gasto público. El SIAF ha facilitado la medición del desempeño, el uso y la difusión de la información de desempeño.

Asimismo, este proceso de reforma presupuestaria, ha contado con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) cuya implementación se inició hace más de una década y ha contribuido en el desarrollo de capacidades técnicas en las entidades públicas para planificar, presupuestar y ejecutar el gasto de la inversión pública con un enfoque por resultados y perspectiva multianual.

¹¹ Ver Decreto Supremo N° 066-2009-EF – Texto Único Ordenado de la Ley N° 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Un factor clave en la estrategia de implementación del presupuesto por resultados en Perú, ha sido la reestructuración de la Dirección General del Presupuesto Público (DGPP), con lo cual se ha logrado un avance importante en la institucionalización de la reforma. La reestructuración dio lugar a la creación de direcciones con funciones definidas para profundizar la reforma, se pasó de una unidad especializada conformada por un grupo de consultores que no formaban parte de la estructura orgánica, a una organización con las competencias y la capacidad para enfrentar los retos de la reforma.

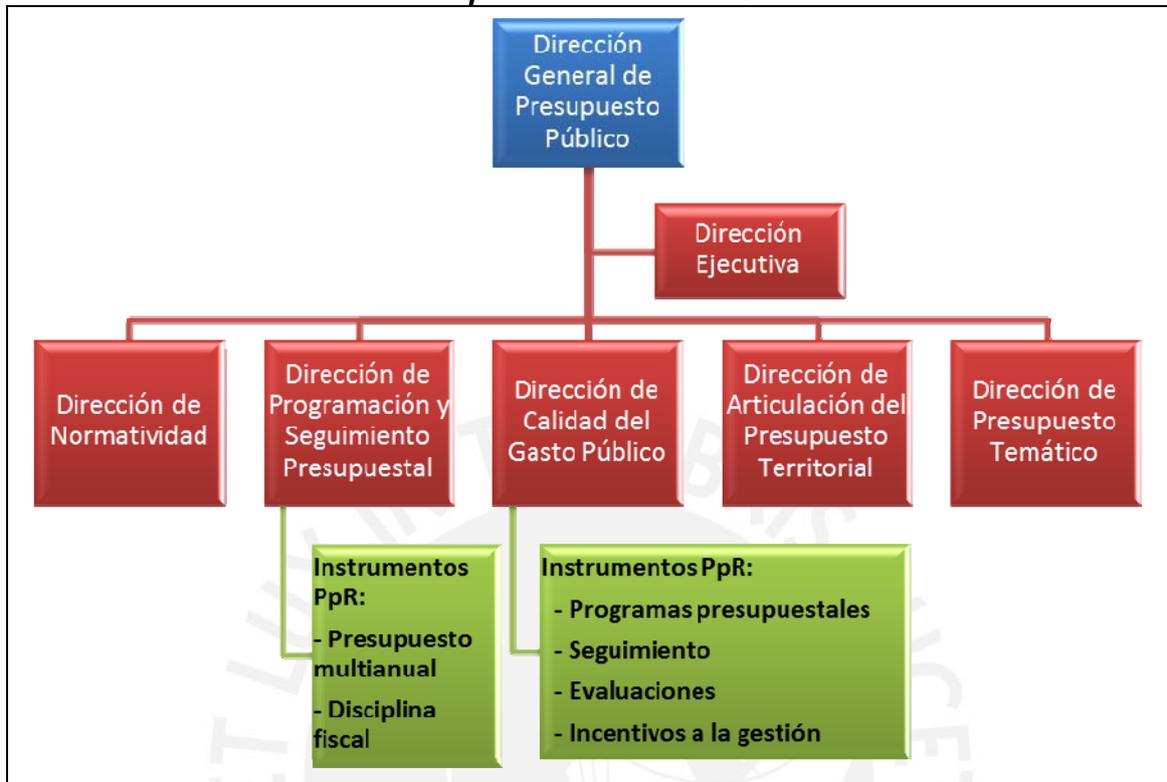
El nuevo arreglo institucional estableció seis direcciones: i) la Dirección Ejecutiva (DE), ii) la Dirección de Normatividad (DN), iii) la Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal (DPSP), iv) La Dirección de Calidad del Gasto Público (DCGP), v) la Dirección de Articulación del Presupuesto Territorial (DAPT) y vi) la Dirección de Presupuesto Temático (DPT).

Las direcciones con mayor incidencia en la reforma presupuestaria son la Dirección de Calidad del Gasto Público y la Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal, quienes proveen las directrices al proceso presupuestario. En el caso de la primera, cuya función principal es orientar metodológicamente el proceso presupuestario e impulsar la implementación de las reformas en coordinación con las direcciones de línea, tiene a su cargo la implementación de los programas presupuestales, el seguimiento del desempeño de los programas presupuestales, las evaluaciones independientes y los incentivos a la gestión. Mientras que en el caso de la segunda, cuya función principal es la elaboración del presupuesto público en coordinación con todas las direcciones, tiene a su cargo la implementación del presupuesto multianual y el control del gasto para mantener la disciplina fiscal.

Por su parte, la Dirección de Presupuesto Temático y la Dirección de Articulación del Presupuesto Territorial, constituyen las direcciones de línea que aplican las directrices que emiten las direcciones antes mencionadas y conducen el proceso presupuestario con una perspectiva nacional y de desarrollo territorial. En estas direcciones, con el apoyo de la DCGP, se gestan las decisiones presupuestarias; ante ellas las entidades sustentan sus presupuestos y demandas adicionales, estas direcciones de línea son las encargadas de verificar una adecuada priorización de los recursos utilizando información de desempeño y de elevar una propuesta del presupuesto del sector público.

Avanzar en la implementación de nuevas prácticas en el proceso presupuestario, ha requerido incrementar de manera significativa la capacidad operativa de la DGPP; en particular de la DCGP, para brindar el acompañamiento técnico a las entidades en el diseño de sus programas, para gestionar la información de desempeño generada a través del seguimiento y la evaluación, y para la implementación de los esquemas de incentivos. Cada año la DCGP se apoya con la contratación de consultores externos para brindar la asistencia técnica a las entidades públicas en el diseño de sus programas, no obstante ello, no se logra cubrir la demanda existente.

Cuadro N° 7: Nueva estructura organizacional de la Dirección General de Presupuesto Público – DGPP



Funciones principales de las direcciones, elaboradas en base al Plan Operativo Institucional del año fiscal 2012

Dirección de Normatividad

- ✓ Apoyo técnico normativo presupuestal a las entidades públicas
- ✓ Apoyo técnico normativo presupuestal a la DGPP y otras dependencias del MEF

Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal

- ✓ Elaboración del proyecto de presupuesto del sector público
- ✓ Asistencia técnica en la gestión de la inversión pública
- ✓ Seguimiento del gasto público
- ✓ Evaluación de la gestión presupuestaria (global)
- ✓ Implementación del presupuesto multianual

Dirección de Calidad del Gasto Público

- ✓ Directrices metodológicas
- ✓ Asistencia técnica en el diseño y fortalecimiento de programas presupuestales
- ✓ Seguimiento y evaluación del desempeño
- ✓ Incentivos a la gestión
- ✓ Investigación presupuestal
- ✓ Integración del Sistema Nacional del Presupuesto Público - SNPP
- ✓ Fortalecimiento de capacidades de los operadores del SNPP

Dirección de Articulación del Presupuesto Territorial

- ✓ Conducción del proceso presupuestario de los gobiernos subnacionales con una perspectiva de desarrollo territorial.
- ✓ Asistencia técnica en el proceso presupuestario de las entidades de los gobiernos subnacionales
- ✓ Asistencia técnica en la implementación de los programas presupuestales en los gobiernos subnacionales.

Dirección de Presupuesto Temático

- ✓ Conducción del proceso presupuestario del Gobierno Nacional con una perspectiva nacional y geográfica

- ✓ *Asistencia técnica en el proceso presupuestario de las entidades del Gobierno Nacional*
- ✓ *Asistencia técnica en la implementación de los programas presupuestales en las entidades del Gobierno Nacional.*
- ✓ *Incentivos a la gestión de programas presupuestales prioritarios*

Fuente: MEF – Elaboración propia

Otro aspecto importante ha sido la gradualidad del proceso, el cual se realiza aprovechando las potencialidades del Estado y partiendo de lo más simple a lo más complejo. El proceso se inicia en un conjunto de entidades del Gobierno Nacional con intervenciones a nivel nacional que están propiciando la articulación de los gobiernos subnacionales en la implementación de las políticas; cabe indicar que en Perú existe un proceso de descentralización, y en este nuevo escenario, el ejercicio de la rectoría de las políticas nacionales, recae en las entidades del Gobierno Nacional.

En el caso de la estructuración del presupuesto en programas, la gradualidad se expresa en términos de cobertura pero también en la consolidación de los diseños e implementación de los programas. La identificación de programas se inicia en el 2008 con un piloto de 5 programas y al año 2013 se han identificado 73 programas¹²; una vez identificados los programas, se realiza un trabajo de acompañamiento técnico orientado a fortalecer sus diseños y a propiciar una implementación adecuada a nivel nacional, articulando a los gobiernos subnacionales y desarrollando estructuras de costos.

En el caso del seguimiento del desempeño la gradualidad se expresa partiendo de lo más simple a lo más complejo y ampliando la cobertura; se inicia con el seguimiento de la ejecución financiera y de metas de producción física, progresivamente se miden indicadores de desempeño prioritarios (eficacia, eficiencia, calidad y economía) con el apoyo del INEI y se promueve el desarrollo de capacidades al interior de cada entidad para medir los indicadores de sus programas.

En el caso de las evaluaciones, la gradualidad se expresa en términos de complejidad, cobertura y en términos de uso de la información generada; en la etapa inicial se llevaron a cabo sólo evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal y en los últimos años se está evaluando también el impacto, asimismo, se realizan de manera selectiva, se han enfocado en las intervenciones del gobierno nacional y progresivamente se van implementando mecanismos para propiciar el uso de la información en la toma de decisiones presupuestarias y en la mejora de la gestión de las intervenciones evaluadas.

En el caso de los esquemas de incentivos, la gradualidad se expresa en términos de cobertura y complejidad. En el caso de las transferencias monetarias condicionadas a servidores públicos se aplicó solo en cuatro entidades del gobierno nacional y progresivamente se fue mejorando el diseño del esquema de incentivos. En el caso de los convenios de apoyo presupuestario (CAP) se inició en el marco de un programa y con un piloto de entidades, progresivamente se fueron incorporando a más entidades y últimamente se están implementando otros CAP en otros programas. En el

¹² Se considera el proyecto de presupuesto para el año fiscal 2014.

caso de los incentivos a las municipalidades fue aplicado a todas las municipalidades pero progresivamente se fueron incorporando nuevas metas e incluyendo a más actores en la implementación del esquema de incentivos.

En el caso del presupuesto multianual la implementación se inicia sobre la base de dos elementos claves: el Marco Macroeconómico Multianual y la Programación Multianual de la Inversión Pública. La gradualidad en la implementación de este instrumento se expresa en términos de cobertura y calidad, por varios años se realizó una programación presupuestaria multianual de las inversiones incluyendo a los niveles de gobierno Nacional y Regional y algunos gobiernos locales, posteriormente se amplió la cobertura de este ejercicio incorporando a los programas presupuestales y en el año 2013 se realizó un ejercicio de programación presupuestaria multianual involucrando a todas las entidades que conforman la totalidad del presupuesto del sector público. Una vez lograda la cobertura, la estrategia contempla la mejora progresiva de la consistencia del ejercicio de programación multianual, desarrollando las capacidades del Estado.

La implementación de estos instrumentos se refuerzan mutuamente, la implementación de los programas se propicia con la implementación de las evaluaciones y los incentivos a la gestión, la implementación de las evaluaciones así como de los incentivos a la gestión se facilitan con la implementación de los programas y el seguimiento rutinario del desempeño.

Cuadro N° 8: Sinergias entre los principales instrumentos de la reforma



Fuente: elaboración propia

Por su parte, la Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal, es uno de los requisitos que Perú logró en el año 2003 con la aprobación de la Ley N° 27245, la cual ha reforzado la cultura de disciplina fiscal que ha permitido una relativa estabilidad financiera por más de dos décadas. El principio general de esta ley es asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávit fiscales en los periodos favorables y permitiendo únicamente déficit fiscales moderados y no recurrentes en periodos de menor crecimiento.

La estrategia de implementación del Presupuesto por Resultados en Perú, liderada por la DGPP, cuenta con aliados claves que facilitan, otorgan credibilidad y legitiman el proceso. Entre estos aliados figuran organismos multilaterales y países cooperantes, quienes han apoyado con el

financiamiento de las iniciativas y a través de asistencia técnica (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, GIZ, SECO). Internamente, un aliado clave es el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que de manera independiente y con calidad técnica, genera la información para medir el desempeño de los programas presupuestales; asimismo, figuran la Contraloría General de la República vinculada a la rendición de cuentas y el Congreso de la República que propicia la rendición de cuentas y otorga el marco legal y el respaldo político para institucionalizar la reforma.

Como se verá a continuación, tomando en cuenta nuestro modelo de referencia, la estrategia de implementación de la reforma presupuestaria en Perú a través de los instrumentos antes descritos, contempla los elementos básicos de un esquema de presupuesto por resultados. La estrategia contempla: la clasificación del presupuesto en programas, un marco presupuestal de mediano plazo, la generación de información sobre el costo y las alternativas de gasto, el desarrollo de mecanismos que faciliten el uso de dicha información en el proceso presupuestario, el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas en la priorización del gasto, la generación de incentivos para la priorización del gasto, calidad en la elaboración del presupuesto y la aplicación de incentivos a la gestión.

El proceso de implementación de esta reforma no ha sido una práctica monolítica, durante el proceso se han ensayado diversas iniciativas, se han generado alianzas y se han implementado mecanismos para propiciar la implementación de la reforma. El proceso ha contado con algunos requisitos básicos como un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), un Marco Macroeconómico Multianual (MMM) y una Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) que han sido implementados hace más de una década, entre otros elementos, que constituyen la base sobre la cual se está implementando la reforma.

A continuación se describe la estrategia y los avances en la implementación de cada uno de los instrumentos que impulsan la implementación del presupuesto por resultados en Perú.

2.1 Programas presupuestales

Los programas presupuestales constituyen el instrumento más importante de la reforma, su implementación es clave para lograr un presupuesto por resultados y para incidir en una gestión por resultados en la administración pública. La estructuración del presupuesto en programas presupuestales ordena el proceso presupuestario (programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación) con una lógica de resultados.

En la etapa de programación los programas permiten una programación de gastos en función de resultados y de una estrategia coherente, basada en evidencias sobre su efectividad, para lograr dichos resultados. Este

ordenamiento facilita la priorización de las intervenciones con mejor costo efectividad.

En la etapa de formulación facilitan el diálogo entre las entidades y el MEF, los programas generan información que permite tener claridad entre ambos respecto a los resultados, cómo y a qué costo se van a lograr. La información generada a través de los programas permite asignar los recursos de manera informada, priorizando aquellas intervenciones con mejor costo efectividad.

En la etapa de aprobación del presupuesto, los programas facilitan la discusión del anteproyecto del presupuesto y del proyecto del presupuesto a nivel del Consejo de Ministros y del Congreso de la República, un presupuesto estructurado en programas permite tener una mayor claridad sobre los resultados del gobierno, la estrategia y los costos para lograrlos. Asimismo, reduce el margen de la injerencia política sobre lo técnico.

En la etapa de ejecución del presupuesto, constituyen un instrumento clave para enfocar la gestión de las entidades en resultados, la información desarrollada en el diseño de un programa permite al ejecutor tener una mayor claridad sobre las acciones y el modo en que se tienen que ejecutar para lograr los resultados esperados, asimismo, facilitan el seguimiento de las intervenciones para tomar medidas correctivas durante la ejecución.

En la etapa de evaluación del presupuesto, los programas facilitan la rendición de cuentas, dado que los programas ofrecen un marco de referencia para la evaluación al contar con una lógica de intervención explícita, donde hay claridad sobre los resultados, los productos (bienes y/o servicios), las actividades, indicadores con metas de desempeño y los costos. Los programas permiten generar información de desempeño de manera estructurada para reportar al interior del Estado y sobre todo al ciudadano que constituye el foco de esta reforma.

Sin embargo, para que los programas puedan tener esa incidencia en el proceso presupuestario deben contar con aspectos básicos como diseños consistentes, estructuras de costos, medición de indicadores confiables, con evaluaciones que demuestren la efectividad de las intervenciones, y sobre todo, rutinas en las cuales se utilice la información generada por este instrumento en el proceso presupuestario.

Con el propósito de analizar la implementación de este instrumento, se ha estructurado este apartado en cuatro secciones. En la primera, a manera de antecedentes, se describen las diversas aproximaciones que se dieron en este proceso de consolidación de una metodología para la estructuración del presupuesto en programas. En la segunda sección, se analiza el proceso de identificación de los programas presupuestales, identificando hitos y rutinas claves establecidas, destacando sus fortalezas y desafíos, dado respuesta de esta manera a la pregunta de cómo se viene realizando el proceso. En la tercera sección, se analiza la incidencia de este instrumento en el proceso presupuestario; al igual que en la segunda sección, el análisis se enfoca en cómo se viene utilizando este instrumento en las diferentes etapas del proceso

presupuestario, identificando hitos y rutinas claves establecidas, destacando sus fortalezas y desafíos. En la última sección, utilizando algunos indicadores se intenta cuantificar los avances en la implementación de este instrumento.

2.1.1. 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 enfocó 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 halogaron 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 presupuesto¹³. Ver cuadro 1 del Anexo 2.

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

¹³ Se excluye el presupuesto de la deuda y pensiones.

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. Ver cuadro 2 del Anexo 2.

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. Ver Cuadro 3 del Anexo 2.

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. Ver Cuadro 4 del Anexo 2.

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.

2.2.2. Proceso de identificación de programas presupuestales

El proceso de identificación de los programas presupuestales ha ido perfeccionándose en estos años de implementación del instrumento. Cada año la Directiva para la Programación y Formulación de Programas Presupuestales ha ido definiendo los arreglos institucionales y los procedimientos para la identificación de los programas. La última Directiva define el proceso estableciendo los siguientes hitos:

- ✓ Publicación de la Directiva
- ✓ Difusión de la Directiva
- ✓ Capacitación metodológica
- ✓ Informes preliminares
- ✓ Asistencia técnica
- ✓ Discusión de EFP:
- ✓ Presentación de Anexo N° 2 y Anexo N° 5
- ✓ Discusión de la sección V del Anexo N° 2*
- ✓ Acciones en el marco del Anexo N° 5
- ✓ Discusión de la sección V del Anexo N° 2* con marco
- ✓ Ajustes a la sección V* - proyecto de presupuesto
- ✓ Informes de verificación y agendas de diseño

A continuación se describe y analiza cada uno de los hitos del proceso de identificación de los programas presupuestales:

- ✓ **Publicación de la Directiva:** cada año la Directiva ha sido revisada y publicada con mayor oportunidad para facilitar a las entidades en la formulación de sus programas con una mayor consistencia.

La revisión de la Directiva ha dado lugar a una mejor definición de los arreglos institucionales, los actores, los roles de los actores y de las rutinas para la formulación e implementación de los programas presupuestales.

La Directiva establece lineamientos para la conformación y las funciones que desempeñarán la comisión formuladora, equipo técnico,

responsable del PP, responsable técnico del PP, coordinador de seguimiento y evaluación del PP, coordinador territorial, coordinador regional y el coordinador local; con lo cual se está propiciando un ordenamiento en la formulación e implementación de los programas.

En cuanto a la oportunidad de la Directiva, en el último proceso de identificación de programas fue publicada a fines del mes de enero, lo cual ha permitido disponer de más tiempo para realizar cada una de las rutinas establecidas.

- ✓ **Difusión de la Directiva:** La difusión se realiza a las entidades del Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales, a través de eventos, de materiales impresos y a través de la web.
- ✓ **Capacitación metodológica:** La capacitación la realiza la DGPP a los equipos técnicos de los programas vigentes que serán revisados o rediseñados, así como a los equipos técnicos de los nuevos programas. La metodología para la formulación de programas se basa en la metodología del marco lógico. La capacitación metodológica usualmente comprende un día, lo cual para muchos de los servidores públicos que no están familiarizados con la metodología resulta insuficiente. En la etapa previa a la capacitación las entidades deben presentar la lista de programas nuevos así como la lista de los equipos técnicos correspondientes que trabajarán en el diseño. Se ha establecido en la Directiva que los equipos técnicos deben estar conformados por servidores de las áreas administrativas y técnicas, con lo cual se propicia una integración de las áreas para la implementación de los programas.
- ✓ **Informes preliminares:** Las entidades presentan propuestas preliminares de programas presupuestales, que se limitan a algunos contenidos del formato para la formulación de programas (Anexo 2), las cuales son evaluadas y seleccionadas para recibir asistencia técnica. Este mecanismo se viene aplicando desde la formulación del año fiscal 2012 y ha evitado un mayor desgaste tanto de las entidades en la formulación de propuestas de PP completas como de la DGPP en la revisión correspondiente, asimismo, el mecanismo ha permitido concentrar la asistencia técnica en aquellas propuestas con mayor potencial para convertirse en programas presupuestales.
- ✓ **Asistencia técnica:** La DGPP contrata a consultores para brindar la asistencia técnica a los equipos técnicos encargados de elaborar las propuestas de PP. Los miembros del equipo técnico son concentrados en un ambiente fuera de la sede de su entidad para lograr una dedicación exclusiva al diseño del programa y a la elaboración de la información de sustento requerida para su presentación a la DGPP. Usualmente la concentración demora tres semanas.

Los formatos para la presentación de las propuestas de PP están definidos en el Anexo 2 y el Anexo 5 de la Directiva. El Anexo 2

establece los contenidos mínimos para la presentación de un PP, los cuales están organizados en cinco secciones: i) Información general, ii) Diagnóstico, iii) Diseño, iv) Seguimiento y evaluación, v) Programación física y financiera; por su parte, el Anexo 5 establece el plan de trabajo para la articulación territorial, definiendo 10 acciones que se deben realizar, en coordinación con la DGPP y los gobiernos subnacionales, en 4 etapas del proceso presupuestario (programación, formulación, ejecución y evaluación).

- ✓ **Discusión de EFP:** la Estructura funcional programática, es uno de los contenidos que deben ser presentados en el Anexo 2, sin embargo dado que esta información debe ser sistematizada (incorporada al SIAF), en la etapa previa a la presentación del Anexo 2 completo, se realiza una validación con la DGPP.
- ✓ **Presentación de Anexo N° 2 y Anexo N° 5:** la presentación de estos anexos, de acuerdo a la Directiva lo debe realizar el ente rector del programa.
- ✓ **Discusión de la sección V del Anexo N° 2:** La sección v del anexo 2 corresponde a la programación física y financiera, la cual debe ser discutida con la DGPP para validar la consistencia de la programación; esta discusión es de carácter preliminar dado que en esta etapa las entidades no cuentan con un crédito presupuestal aprobado.
- ✓ **Acciones en el marco del Anexo N° 5:** Comprende las acciones en el marco de la articulación territorial de los programas presupuestales, a través de ellas se busca lograr un proceso ordenado y consistente en coordinación con los gobiernos subnacionales, durante el diseño, programación, formulación, ejecución y evaluación. Las 10 acciones que deben llevar a cabo los entes rectores de los programas son: i) Difusión de la lógica del diseño del PP, ii) Validación de modelos operacionales, iii) Difusión del diseño del PP (que incluye las definiciones operacionales de productos y actividades definitivos) a ser considerado en la formulación del presupuesto del año, iv) Propuesta de las metas de los indicadores de desempeño de resultado y productos por el PP, v) Definición de las metas físicas y financieras, vi) Ajuste de metas físicas y financieras con marco presupuestal aprobado, vii) Consolidación de la formulación del presupuesto del PP para el ejercicio en documentos ejecutivos, viii) Revisión de metas del ejercicio vigente, ix) Seguimiento ejecución del PP, x) Evaluación presupuestal del PP.

La articulación territorial de los programas, es un aspecto positivo de los programas porque vincula a los tres niveles de gobierno en la implementación de las políticas públicas, pero constituye un gran desafío en términos de coordinación durante el proceso presupuestario, cabe mencionar que en algunos programas implica articular a más de 1000 ejecutores. A la fecha existen 37 programas con articulación territorial, pero la articulación en muchos programas se ha dado de manera

desordenada y reflejan una gran debilidad en la programación, formulación, ejecución y evaluación.

Los gobiernos subnacionales no han tenido claridad sobre la lógica de los programas, se han vinculado proyectos que no contribuyen a los resultados que persigue los programas, las estructuras presupuestarias no se han definido con una adecuada clasificación de gastos teniendo en cuenta los insumos que se requieren para llevar a cabo las actividades, las metas de desempeño no son consistentes con el financiamiento y existe una gran disparidad entre entidades, la ejecución se realiza sin tener en cuenta modelos operativos porque no los conocen o porque los programas no los tienen definidos, el seguimiento y evaluación del desempeño está distorsionado por las limitaciones antes mencionadas.

Para superar estas deficiencias es que la última Directiva ha establecido algunos mecanismos para propiciar una mayor apropiación por parte del ente rector del programa y de los ejecutores: i) se han definido las funciones que deben realizar los entes rectores de los programas en la articulación territorial, así como los gobiernos subnacionales, ii) se ha dispuesto la designación de un coordinador territorial en la entidad rectora del programa y un coordinador en los gobiernos regionales y locales y iii) se ha establecido la presentación del Anexo 5, el plan de articulación territorial con las 10 acciones antes mencionadas, el cual debe ser implementado en coordinación con la DGPP, pero antes los programas deben haber desarrollado las condiciones previas para realizar cada una de las acciones.

Sin embargo, estas acciones de articulación territorial no pueden ser desarrolladas por todos los programas, debido a que no cuentan con los diseños consolidados o porque las entidades rectoras no cuentan con los recursos humanos o no han presupuestado estas acciones para poder realizarlas.

La DGPP ha seleccionado a un conjunto de programas que cuentan con un diseño más consistente, con los cuales ha venido realizando de manera coordinada las acciones de articulación. La DGPP ha realizado capacitaciones a los entes rectores de los programas, ha apoyado con material impreso para la difusión de los programas y con la organización de los talleres en las principales ciudades del país.

La articulación territorial es una las rutinas claves que deben ser fortalecidas para lograr una adecuada formulación e implementación de los programas presupuestales; se recomienda una mayor difusión de esta rutina a los entes rectores de los programas presupuestales, para que ellos se apropien y realicen las previsiones correspondientes para ejecutarlas.

Discusión de la sección V del Anexo N° 2 con marco: El diseño del programa se realiza en un momento previo a la asignación de los límites

presupuestales, usualmente, las entidades realizan una programación física y financiera con una previsión presupuestal elevada lo cual conlleva a realizar ajustes en su programación teniendo en cuenta los límites presupuestales establecidos. En esta etapa las entidades aún tienen la posibilidad de obtener recursos adicionales en la etapa de formulación del presupuesto, de modo que aún en esta etapa la sección V del anexo 2 es preliminar.

- ✓ **Ajustes a la sección V - proyecto de presupuesto:** Estos ajustes a la programación física y financiera se deben realizar una vez que se ha definido el presupuesto de todas las entidades y se cuenta con el Proyecto de Ley del Presupuesto.
- ✓ **Informes de verificación y agendas de diseño:** Cada año la DGPP revisa la información presentada en la formulación de programas nuevos y vigentes, en el caso de los nuevos si cumplen con los contenidos mínimos establecidos se autoriza el uso de la estructura presupuestaria y se establece una agenda de trabajo para mejorar la consistencia del diseño; en el caso de los programas vigentes se revisa la información presentada y se establece una agenda de trabajo para continuar mejorando la consistencia del diseño.

En esta rutina se observa que el cumplimiento de las agendas de trabajo es limitado, las entidades no le dan prioridad a esta tarea, lo cual conlleva a que el diseño de los programas mantenga las deficiencias de partida. Se recomienda establecer un mecanismo en la Directiva para propiciar una mayor apropiación por parte de las entidades, este mecanismo debería condicionar la presentación del programa en el siguiente año fiscal al cumplimiento de la agenda de trabajo de mejoras.

2.1.3. La incidencia de los programas presupuestales en el proceso presupuestario

Para analizar la incidencia de los programas en el proceso presupuestario, es necesario entender la estrategia que orienta la implementación de este instrumento.

La estructuración del presupuesto en programas por parte del MEF se realiza de manera gradual, así como la implementación de los programas con un enfoque por resultados por parte de las entidades.

En el periodo 2007-2013 se ha pasado de 5 programas a 67 programas, en términos porcentuales la cobertura alcanza al 48,1% del presupuesto, excluyendo el presupuesto de la deuda, pensiones y reserva de contingencia.

La implementación de los programas presupuestales en la mayoría de casos no implica un cambio significativo a las intervenciones que las entidades venían ejecutando, dado que los programas se estructuran sobre las mismas intervenciones, lo cual facilita su implementación; sin embargo, el cambio a

este nuevo enfoque por resultados es un proceso gradual debido a las restricciones con las que operan las entidades.

En la etapa inicial de implementación, todos los programas se encuentran en un proceso de consolidación de sus diseños y están sujetos a revisiones debido a vacíos de información e inconsistencias en el diseño. Las deficiencias más comunes de los programas se encuentran en la definición de productos, actividades e indicadores. La revisión se enfoca en la definición de productos y de actividades relevantes en términos de efectividad y presupuestales, asimismo, se procura que sus modelos operacionales tengan la información suficiente para orientar a los ejecutores en su presupuestación y ejecución; en el caso de los indicadores, la revisión procura definir indicadores relevantes para medir el desempeño, con las precisiones técnicas adecuadas para una medición confiable.

Cada año, en la etapa de formulación, las entidades están obligadas a presentar el "Anexo N° 2: Contenidos mínimos de un programa presupuestal", este documento contiene la información que fundamenta a un programa y constituye un marco de referencia para la toma de decisiones presupuestarias, para su implementación y evaluación del desempeño. El documento se estructura en cinco apartados: i) información general, ii) Diagnóstico, iii) Diseño, iv) Programación física y financiera y v) Seguimiento y evaluación. La DGPP revisa el documento y establece agendas de trabajo para mejorar la información requerida. Si los programas no tienen una buena fundamentación, pueden perder la categoría de programas presupuestales.

En la etapa inicial de implementación de los programas, el reporte del desempeño se limita a la ejecución financiera y de metas físicas. La ejecución financiera se reporta de manera adecuada, sin embargo, el reporte de la ejecución de metas físicas, presenta serias inconsistencias, principalmente en aquellos programas que se ejecutan con la participación de los gobiernos subnacionales, debido a que no se realiza una adecuada coordinación para la programación financiera y de metas físicas entre el ente rector y los ejecutores.

La medición de indicadores de desempeño por parte de las propias entidades es algo que se ha impulsado en el último año; las entidades no cuentan con sistemas de información que les permita reportar el desempeño en términos de eficacia, eficiencia, calidad o economía; por tal razón, la DGPP desde el inicio de la implementación de los programas, ha encargado la medición de este tipo de indicadores al INEI. Esta entidad, a través de encuestas especializadas, realiza la medición de los indicadores y en el transcurso de estos años ha ido incorporando progresivamente en sus mediciones a un mayor número de indicadores.

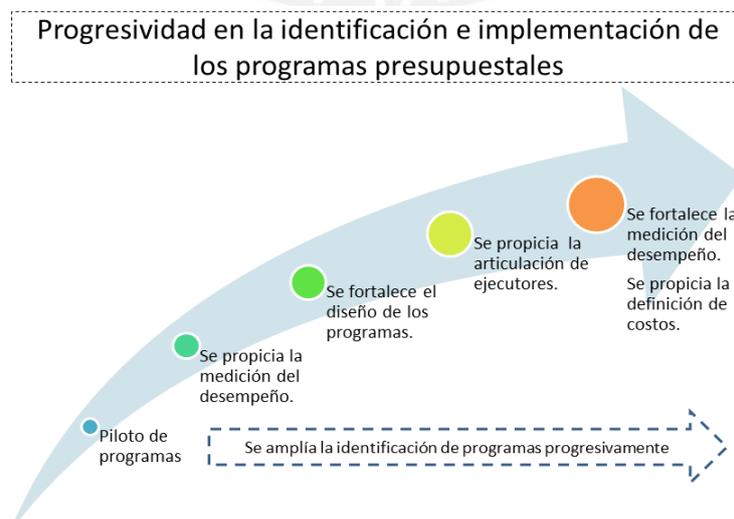
La implementación de los programas articulando a los gobiernos subnacionales, también es un proceso que se realiza de manera gradual. Progresivamente se incrementa el número de programas y de gobiernos subnacionales que se vinculan en la implementación de un programa, al mismo tiempo se va mejorando el proceso, propiciando una mayor participación de las entidades rectoras en la implementación de los programas a nivel nacional. La

articulación de los gobiernos subnacionales constituye un gran desafío de coordinación entre los ejecutores para una adecuada programación financiera y de metas físicas; cabe mencionar que este proceso ha dado lugar a programas en cuya implementación participan más de 1000 ejecutores, lo cual para los rectores de la política es muy complicado de manejar si no cuentan con un diseño adecuado, indicadores con líneas de base, capacidad operativa y mecanismos para alinear a los ejecutores con los objetivos de los programas.

El costeo de los programas también es algo que se viene impulsando de manera gradual. La DGPP ha brindado la asistencia técnica y la infraestructura informática para apoyar en esta tarea a las entidades; la DGPP ha desarrollado un Sistema Integrado de Gestión Administrativa – SIGA PpR el cual viene siendo implantado progresivamente en los programas del Sector Salud y algunos programas del Sector Educación. El SIGA PpR contiene varios módulos que facilitan la gestión administrativa y financiera de los programas; uno de los módulos les permite definir una estructura de costos para las actividades y productos.

El costeo de los programas es muy complejo debido a que muchas de las intervenciones del Estado no pueden ser estandarizadas y por lo tanto contar con una estructura de costos definida. En los últimos años se ha impulsado en todos los programas un ejercicio básico de costeo en el desarrollo de los modelos operacionales de las actividades, con miras a lograr estructuras de costos que puedan ser sistematizadas, que permitan presupuestar los programas y contar con parámetros para medir la eficiencia.

La implementación de los programas también se impulsa a través de los demás instrumentos de la reforma. Las evaluaciones independientes generan compromisos de mejora del desempeño que se traducen en mejoras del diseño y de la gestión de los programas evaluados; por su parte, los incentivos a la gestión propician una mayor eficiencia técnica de las entidades y canalizan el esfuerzo de las entidades ejecutoras para lograr los objetivos de los programas sujetos a incentivos. A continuación se presenta un gráfico que resume este proceso gradual de identificación e implementación de los programas.



Teniendo en cuenta la gradualidad de identificación de los programas y de su implementación, a continuación se analiza el uso de este instrumento en cada una de las fases del proceso presupuestario. El análisis se enfoca en el presupuesto de gastos, para lo cual se identifican hitos claves en cada fase del proceso presupuestario y se analizan las rutinas establecidas en cada una de ellas:

- ✓ **Programación:** Existen dos hitos claves en esta fase, la programación de gastos realizada por el MEF que define los límites a los créditos presupuestarios de las entidades y la programación de gastos y metas que realizan las entidades considerando los límites establecidos por el MEF.

En el primer caso se observa que la programación realizada por el MEF no está facilitando la implementación de los programas presupuestales, dado que el MEF asigna el presupuesto por pliego presupuestario y a nivel de genéricas de gasto. Esta práctica mantiene un enfoque en insumos lo cual le imprime este sesgo a todas las fases del proceso presupuestario. Lo recomendable es avanzar a la incorporación de los programas; es decir, al establecimiento de límites presupuestales por programas.

En el segundo caso, la contribución de los programas presupuestales para una adecuada programación presupuestal por parte de las entidades aún no es destacable. La mayoría de entidades del Gobierno Nacional no cuentan con programas presupuestales. Gran parte de los programas presupuestales no cuentan con diseños consolidados, con estructuras de costos definidas, con líneas de base que permitan una programación de metas físicas y financieras consistentes, asimismo, se observa que las entidades no están utilizando adecuadamente la infraestructura existente para una adecuada programación en este instrumento. Lo cual conduce a una inadecuada programación de las entidades que distorsiona las demás fases del proceso presupuestario.

Se observa que las entidades realizan la programación de gastos a través del SIAF, SIGA-PpR, combinando los clasificadores presupuestarios existentes, pero no los están utilizando adecuadamente.

Existe un SIAF que soporta el proceso presupuestario de todas las entidades de los tres niveles de gobierno, existe un SIGA-PpR que viene siendo utilizado por algunos programas del sector salud y educación, y existen clasificadores presupuestarios con gran nivel de detalle incorporados a las herramientas informáticas antes mencionadas.

Existen cuatro clasificadores presupuestarios cuyo uso adecuado en los programas presupuestales puede contribuir significativamente a la programación y a las demás fases del proceso presupuestario. El clasificador institucional que permite saber quién gasta, el clasificador de gastos que permite saber en qué se gasta (insumos), el clasificador

geográfico que permite saber en dónde se gasta y el clasificador funcional programático que permite saber la orientación del gasto.

En cuanto al último clasificador, la estructura funcional permite clasificar el gasto a nivel agregado, está alineado a un estándar internacional y nos permite saber cuánto se gasta por ejemplo en salud, educación, etc. Por su parte la estructura programática, agrupa tres categorías presupuestarias: i) acciones centrales, referidas a los gastos de las áreas administrativas como presupuesto, planeamiento, alta dirección, etc., ii) acciones presupuestarias no vinculadas a productos, referidas a las acciones que se vienen ejecutando aún sin una lógica de resultados y iii) programas presupuestales, que se desagrega en dos niveles, el primero productos/proyectos/acciones comunes y el segundo actividades/acciones/obras. Esta última categoría presupuestaria, refleja la lógica de los programas y uno puede apreciar el gasto programado en función de los resultados que se esperan lograr.

Esta es una fortaleza a destacar del caso peruano porque se ha desarrollado una infraestructura muy potente para apoyar la programación de todas las entidades del Estado en un sistema único, lo cual facilita la implementación de programas vinculando a ejecutores de los tres niveles de gobierno, algo que no se aprecia en los países de la región¹⁴.

De manera que la recomendación es avanzar en la consolidación de los diseños de los programas e incentivar el uso adecuado de la infraestructura desarrollada (clasificadores presupuestarios, SIAF y SIGA PpR) para lograr una adecuada programación, difundiendo su uso y desarrollando capacidades en los operadores. Cabe mencionar, que los programas representan el 48,1% del presupuesto¹⁵ y su incidencia para mejorar esta fase del ciclo presupuestario puede ser muy significativa.

- ✓ **Formulación:** con relación al presupuesto de gastos, en la fase de formulación existen tres hitos claves, la sustentación del presupuesto, las demandas adicionales y la definición de las estructuras presupuestarias.

Cabe mencionar, que el MEF asigna el presupuesto por pliego y por genérica de gasto, las entidades realizan su programación de acuerdo a sus prioridades considerando el límite presupuestal establecido, dicha programación es sustentada ante la DGPP para su aprobación. Dado que los límites presupuestales no son definitivos, en la etapa de formulación las entidades presentan demandas adicionales de recursos. La DGPP analiza la distribución del presupuesto de las entidades, asimismo, evalúa y aprueba sus demandas adicionales en función de la disponibilidad presupuestal, con lo cual se define la estructura

¹⁴ Carrasco, Gabriela. Entrevista realizada el 12 de julio de 2013 en la ciudad de Lima. Entrevistador: Inder Delgado

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

presupuestaria que será incluida en el Proyecto de Ley del Presupuesto que es remitido al Poder Legislativo para su aprobación.

En cuanto a la sustentación del presupuesto, se observa que la incidencia de los programas presupuestales para enfocar la discusión presupuestal en resultados es limitada, la discusión presupuestal básicamente es financiera, por genérica de gastos (insumos). Esto se explica por las deficiencias que se arrastran de la etapa de programación.

La mayoría de programas no cuentan con información histórica en términos de resultados, en base a la cual se pueda sustentar consistentemente los resultados que se lograrían con el presupuesto asignado. La programación de metas físicas a nivel de actividades y de productos no es confiable. Las mediciones de los indicadores de desempeño realizadas por el INEI no está disponibles con facilidad para las entidades y los sectoristas. La asignación del presupuesto realizada por las entidades a nivel de actividades y de productos es poco consistente, no se asigna en función de los insumos que se requieren para implementarlos. Las entidades aún no han desarrollado una práctica de sustentación en base a resultados, la información de sustento que presentan las entidades al MEF es poco informativa en términos de resultados.

Con estas limitaciones de información, el análisis en la discusión presupuestaria se enfoca en los insumos, a los sectoristas de la DGPP no les queda más que recurrir al análisis del gasto presupuestado por genéricas y específicas de gasto, qué es la información más confiable, de la cual se tiene un registro histórico y pueden analizar su evolución con cierta consistencia.

En cuanto a las demandas adicionales, la incidencia de los programas presupuestales para enfocar la discusión en resultados es limitada. Además de las limitaciones de información presentadas en los párrafos precedentes, la expectativa de obtener mayores recursos genera un incentivo perverso en las entidades.

Las entidades asignan su presupuesto y lo sustentan con el propósito de obtener mayores recursos, lo cual genera una distorsión en esta fase del presupuesto. Los programas presupuestales constituyen la prioridad establecida en la norma para la asignación del presupuesto, esto incentiva a las entidades para asignar más recursos a los programas y desfinanciar gastos rígidos¹⁶ que están fuera de los programas o viceversa, con el propósito de obtener una mayor ventaja en la negociación de las demandas.

Con estas limitaciones se define la estructura presupuestaria de las entidades.

¹⁶ Pago de la planilla, pensiones, servicios básicos, etc.

La recomendación en esta fase del proceso presupuestario es desarrollar mecanismos que permitan exigir a los gestores de los programas una asignación presupuestal consistente utilizando adecuadamente los clasificadores presupuestarios, asimismo, que incentiven a los gestores de los programas a una sustentación del presupuesto basada en el desempeño.

La DGPP debe instalar una rutina de revisión exhaustiva de las estructuras presupuestarias de los programas y establecer la subsanación de las observaciones como una condicionalidad para su aprobación. Asimismo, la DGPP debe establecer una rutina de revisión y de sistematización de la información de desempeño existente, las entidades y los sectoristas deben contar con reportes automatizados de las mediciones de los indicadores realizadas por el INEI y de aquellos indicadores médicos por las propias entidades de manera confiable, para facilitar el uso de esta información en la sustentación del presupuesto.

La fase de la formulación del presupuesto ofrece una oportunidad para corregir las debilidades de la programación que debe ser aprovechada.

- ✓ **Aprobación:** con relación al presupuesto de gastos, en la fase de aprobación existen dos hitos claves, la sustentación del Anteproyecto del Presupuesto ante el Consejo de Ministros y la sustentación del Proyecto de Ley en el Congreso de la República.

En ambos espacios la contribución de los programas presupuestales para enfocar la discusión de la aprobación del presupuesto en resultados es limitada, debido a las deficiencias que se arrastran de las fases de programación y formulación. La Exposición de Motivos que prepara la DGPP para fundamentar el Anteproyecto de Ley de Presupuesto y el Proyecto de Ley de Presupuesto se basa en la información proporcionada por las entidades en la etapa de formulación y gira principalmente en torno a una explicación financiera. En los últimos años se ha introducido en la Exposición de Motivos un anexo en el cual se presentan los programas con su resultado específico, indicadores y metas de desempeño para cada uno de ellos, el cual presenta vacíos de información para una parte de los programas.

- ✓ **Ejecución:** La incidencia de los programas presupuestales para enfocar la ejecución de las entidades en resultados es limitada. Cabe mencionar que más de la mitad de los programas presupuestales se implementan con la articulación de los tres niveles de gobierno, lo cual como se explicó en secciones anteriores es complicado de coordinar una adecuada implementación. No existe una adecuada apropiación de los programas por parte del ente rector y de los ejecutores, gran parte de los programas no cuentan con un diseño consolidado que oriente a los ejecutores en su implementación, la difusión de los programas en los gobiernos subnacionales es limitada, la capacitación para la

implementación del programa bajo ciertos estándares es aún más limitada.

La calidad de los servicios que se ofrecen en el marco de los programas presupuestales, particularmente a través de los gobiernos subnacionales, con el agravante de las restricciones con las que operan, es muy limitada. Sin embargo, hay un aspecto positivo que resaltar, gran parte del presupuesto de los gobiernos subnacionales vinculado a los programas financia proyectos de inversión, donde hay una mayor claridad en la vinculación del financiamiento y los resultados, de manera que con la provisión de bienes públicos existe una mayor contribución al logro de resultados que persiguen los programas; al margen de las limitaciones que existen para la vinculación de los proyectos a los programas presupuestales y para su ejecución por parte de los gobiernos subnacionales¹⁷.

Por otro lado, un aspecto destacable en la implementación de los programas son las sinergias que se están generando con los otros instrumentos de la reforma, en particular con los incentivos a la gestión y con las evaluaciones. El Plan de Incentivos está propiciando la implementación de los programas presupuestales en los gobiernos locales, al condicionar ciertas metas de desempeño asociadas a los programas presupuestales, así como, las evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal, que están contribuyendo a la consolidación de los diseños e implementación de los programas al comprometer a las entidades gestoras a implementar acciones de mejora.

La recomendación para lograr una mayor incidencia de los programas presupuestales en esta fase del presupuesto es promover una mayor apropiación de los programas por parte de los ejecutores, brindando una mayor claridad para la ejecución de productos y actividades con modelos operacionales bien definidos y normas técnicas que precisen cómo deben implementarse ciertos servicios ofrecidos en el marco de los programas. Asimismo, se recomienda fortalecer la difusión de los programas con articulación territorial y capacitar a los gobiernos subnacionales para una implementación adecuada de los programas. Tareas que tienen que ser lideradas por los rectores de los programas en coordinación con la DGPP.

Con relación a los proyectos de inversión, se recomienda un trabajo coordinado con el Sistema Nacional de Inversión Pública, para definir las tipologías de proyectos de inversión que deben vincularse a cada programa presupuestal y para que los proyectos se formulen con una vinculación a los programas presupuestales.

- ✓ **Evaluación:** La incidencia de los programas presupuestales en esta etapa del proceso presupuestario también es limitada, debido a

¹⁷ Según la Consulta Amigable, en los últimos años la ejecución de inversiones de los gobiernos subnacionales se ha nivelado con la ejecución del gobierno nacional.

distorsiones generadas por las deficiencias en las etapas de programación y formulación.

La programación financiera y de metas físicas de los programas presupuestales es deficiente¹⁸, y en mayor grado en los programas con articulación territorial; no existe una adecuada vinculación del financiamiento y las metas de desempeño, lo cual genera reportes de desempeño distorsionados, con poca confiabilidad con relación al logro obtenido y al costo del logro de esas metas.

Por otro lado, se ha promovido muy poco la generación de información de desempeño a nivel de resultado y productos por las propias entidades; es decir, la medición de indicadores de eficacia, eficiencia, calidad y economía, de manera estandarizada y confiable.

Sin embargo, hay aspectos positivos que destacar, uno de ellos es la medición de indicadores de desempeño a nivel de resultado específico y de productos, realizada por el INEI¹⁹ a través de encuestas especializadas. La información para la mayoría de indicadores se presenta con una desagregación a nivel departamental. Esta información está propiciando un reporte confiable del desempeño en un conjunto de programas.

Asimismo, se han desarrollado mecanismos normativos para incentivar la rendición de cuentas enfocada en resultados. La Directiva para la Evaluación Semestral y Anual de los Presupuestos Institucionales de las entidades del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales han incorporado el reporte de del desempeño de los programas presupuestales; asimismo, la Directiva para la Evaluación Semestral y Anual de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales, ha establecido un conjunto de indicadores para rendición de cuentas de estas entidades, la mayoría de ellos asociados a indicadores de los programas presupuestales sujetos al Plan de Incentivos.

La recomendación en esta fase del presupuesto, ligada a los programas presupuestales, es promover rutinas de generación de información de desempeño de manera confiable en las entidades ejecutoras, desarrollando herramientas informáticas y desarrollando capacidades en los operadores del seguimiento y evaluación para medir su propios indicadores.

La medición de indicadores a través de INEI es costosa y debe ser analizada la pertinencia de seguir incrementando la cobertura de la medición de indicadores realizada por esta entidad, se recomienda analizar la pertinencia de orientar recursos para desarrollar herramientas informáticas que les permitan a las entidades gestoras de los programas

¹⁸ Las metas físicas son las metas de producción a nivel de actividades y productos.

¹⁹ Los indicadores medidos por el INEI miden otras dimensiones del desempeño como: eficacia, eficiencia, calidad y economía.

realizar una mejor gestión de sus intervenciones y generar información para medir su desempeño.

2.1.4. Avances en la estructuración del presupuesto en programas

En este apartadose intenta cuantificar los avances en la implementación de este instrumento, para lo cual se utiliza un conjunto de indicadores que han sido tomados, con algunas variantes, del Modelo SEP y del Marco de Referencia PEFA, que nos permiten apreciar la cobertura de la clasificación del presupuesto en programas a nivel global, por niveles de gobierno, por funciones, sectores y entidades; asimismo, cuánto de estos programas están alineados a la planificación nacional, sectorial, institucional y cuánto de estos programas incluyen los elementos básicos de un enfoque por resultados: objetivos y metas de desempeño.

Considerando el presupuesto para el año fiscal 2013, a nivel global la clasificación del presupuesto en programas comprende el 48,1% del presupuesto, por niveles de gobierno, la clasificación del presupuesto en programas comprende al 48,4% del presupuesto del Gobierno Nacional, 63,6% del presupuesto del Gobierno Regional y al 33,4% del Gobierno Local²⁰.

A nivel sectorial, se observa que los sectores con mayor avance en la clasificación del presupuesto en programas son Vivienda, Construcción y Saneamiento con 91,2%, Transportes y Comunicaciones con 75,9% y educación con 63,8%.

A nivel de entidades, se observa un conjunto de 28 entidades del Gobierno Nacional que han superado el parámetro del 70% en la clasificación de su presupuesto en programas, las cuales representan el 21,5% de entidades de este nivel de gobierno; Asimismo, existen 2 entidades en el nivel de Gobierno Regional que representan el 7,7% de entidades de este nivel de gobierno, que han superado el parámetro.

Todos los programas presupuestales están vinculados a algún objetivo estratégico del Plan Nacional de Desarrollo. Cabe mencionar que la identificación de los programas presupuestales, inicialmente estuvo desconectada de la planificación nacional, dado que el Plan Nacional de Desarrollo se elaboró recién en el año 2012. El Plan Nacional de Desarrollo se elaboró de manera consensuada con los sectores e instituciones, de manera que articula la planificación sectorial e institucional²¹. La nueva metodología de los programas presupuestales ha permitido articular la planificación nacional, sectorial e institucional, con la programación presupuestaria; se ha reforzado el vínculo entre el financiamiento y los objetivos (resultados) de política institucional, sectorial y nacional.

²⁰ Para todos los cálculos se excluye el presupuesto de la deuda, pensiones y reserva de contingencia.

²¹ En Perú, existe una planificación por niveles: nacional, sectorial e institucional, lo cual da lugar a la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) y Planes Estratégicos Institucionales (PEI).

Asimismo, existen 41 programas presupuestales con articulación territorial, es decir que articulan a los gobiernos subnacionales en la implementación de sus estrategias. Estos programas representan el 61,2% del total de los programas.

Por otro lado, existen 20 programas presupuestales con indicadores de desempeño a nivel de resultado específico y productos con mediciones realizadas por el INEI a través de encuestas especializadas. Cabe mencionar que los programas cuentan con indicadores definidos con cierta coherencia, sin embargo, varios indicadores no cuentan con línea de base o mediciones recurrentes. Este aspecto se analizará con detalle cuando se aborde el segundo instrumento relacionado con el seguimiento del desempeño.

El siguiente cuadro resume la evolución de la clasificación del presupuesto en programas, a través de un conjunto de indicadores que reflejan la estrategia seguida. Cabe mencionar que la mayoría de indicadores se han calculado en base al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA). Un mayor detalle se presenta en el anexo.



Cuadro N° 9: Avances en la clasificación del presupuesto en programas

Indicador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014(1)
Número de programas	5	9	15	22	59	67	73
Porcentaje del presupuesto clasificado en programas – Gobierno Nacional (2)	6,8	7,4	14,4	16,9	45,9	48,4	48,6
Porcentaje del presupuesto clasificado en programas – Gobierno Regional (2)	8,6	13,6	13,1	19,4	52,5	63,6	69,7
Porcentaje del presupuesto clasificado en programas – Gobierno Local (2)	0,0	0,0	0,0	8,2	33,2	33,4	37,9
Porcentaje del presupuesto clasificado en programas – Total (2)	5,7	7,0	11,8	15,8	44,5	48,1	50,6
Número de sectores con presupuesto clasificado en programas (3)	0	0	1	1	1	2	3
Porcentaje de sectores con presupuesto clasificado en programas – Gobierno Nacional (3)	0	0	3,4	3,4	3,3	6,7	10
Número de entidades con presupuesto clasificado en programas – Gobierno Nacional (3)	0	1	3	3	17	28	23
Porcentaje de entidades con presupuesto clasificado en programas – Gobierno Nacional (3)	0,0	0,8	2,5	2,5	13,1	21,5	17,3
Número de entidades con presupuesto clasificado en programas – Gobierno Regional (3)	0	0	0	0	0	2	4
Porcentaje de entidades con presupuesto clasificado en programas – Gobierno Regional (3)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,7	15,4
Número de programas con vinculación a la planificación nacional	0	0	0	0	59	67	73
Porcentaje de programas con vinculación a la planificación nacional	0	0	0	0	100	100	100
Número de programas con articulación territorial (4)	4	8	12	19	30	41	49
Porcentaje de programas con articulación territorial (4)	80,0	88,9	80	86,4	50,8	61,2	67,1
Número de programas con articulación sectorial (5)	1	1	1	6	5	5	5
Porcentaje de programas con articulación sectorial (5)	20,0	11,9	6,7	27,3	8,5	7,5	6,8
Número de programas con indicadores de desempeño (6)	5	6	13	15	20	20	n.d.
Porcentaje de programas con indicadores de desempeño (6)	100	66,7	86,7	68,2	33,9	29,9	n.d.

1) Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.

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

3) Sectores o entidades con un presupuesto en programas mayor al 70%.

4) Programas que se ejecutan con al menos un gobierno subnacional.

5) Programas que se ejecutan con al menos dos sectores.

6) Se consideran aquellos programas con indicadores medidos a través del INEI

Fuente: MEF / SIAF – Elaboración propia

2.2 Seguimiento del desempeño

Existen condiciones previas que requieren ser fortalecidas para realizar el seguimiento del desempeño generando información confiable que pueda ser utilizada en la toma de decisiones, para mejorar la gestión de los programas presupuestales, para la rendición de cuentas y la transparencia con un enfoque por resultados. El equipo de seguimiento, en esta etapa inicial de implementación de los programas presupuestales, se ha enfocado en la definición de indicadores que permitan una trazabilidad temporal del desempeño de los programas; sin embargo, este esfuerzo presenta limitaciones debido a que los programas se encuentran en un proceso de consolidación de sus diseños, lo que implica la inclusión de nuevos indicadores y que algunos indicadores pierdan relevancia y sean descartados.

El seguimiento de los programas presupuestales cuenta con dos aproximaciones, la primera se enfoca en el seguimiento de la ejecución financiera y de metas físicas de los programas presupuestales, dicha tarea se realiza con información disponible en el SIAF y proporcionada por las entidades gestoras de los programas presupuestales. Al respecto, cabe indicar que el seguimiento de la ejecución financiera es confiable dado que se cuenta con un sistema integrado que permite una actualización diaria del gasto; mientras que el seguimiento de la ejecución de metas físicas 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 permitan una agregación coherente²².

Una característica notable de esta aproximación es que el seguimiento comprende a todos los programas presupuestales y que con el transcurrir de los años, a prueba y error y con la supervisión de la DGPP, se va consolidando y superando las limitaciones existentes. Asimismo, periódicamente se elaboran reportes que son remitidos al Congreso de la República y a la Contraloría General de la República.

La segunda aproximación al seguimiento del desempeño de los programas, se enfoca en el seguimiento de indicadores de resultado y de productos, la cual se realiza con información confiable proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Esta aproximación es más costosa y en los últimos años se han asignado recursos que han triplicado el presupuesto de dicha entidad, con los cuales se han financiado diversas investigaciones estadísticas que generan información para la medición de los indicadores de los programas que han sido priorizados.

²² En Perú los Pliegos Presupuestarios son las entidades que reciben una asignación presupuestal, por su parte, las Unidades Ejecutoras son las unidades operativas entre las cuales el Pliego distribuye su presupuesto.

Cuadro N° 10: Proceso del seguimiento del desempeño de los programas (indicadores de desempeño prioritarios)



Fuente: MEF – elaboración propia

El avance en esta aproximación al seguimiento del desempeño es notable, en el año 2008 se generaba información para 32 indicadores relacionados con 6 programas presupuestales a través de 2 investigaciones estadísticas, mientras que en el año 2012 se genera información para 320 indicadores relacionados con 20 programas presupuestales a través de 8 investigaciones estadísticas. Durante esta periodo, varios de los indicadores han perdido continuidad debido a ajustes en el diseño de los programas y en la metodología para generar información y estimación de los indicadores, asimismo, debido a que varios de los indicadores han perdido relevancia en la priorización de indicadores a ser medidos con información generada a través del INEI.

Cuadro N° 11: Avances en el seguimiento de indicadores de resultado y producto con información generada por el INEI

Categoría	2008	2009	2010	2011	2012
Número de indicadores	32	75	304	356	320
Número de programas presupuestales	5	6	13	15	20
Número de investigaciones estadísticas	2	4	7	8	8

Fuente: MEF / INEI – Elaboración propia

La medición de los indicadores realizada por el INEI es publicada a través de reportes anuales en los cuales se presentan los indicadores desagregados. Asimismo, se ha desarrollado un aplicativo informático para transparentar de manera amigable la información de los indicadores; el aplicativo permite apreciar la evolución de los indicadores accediendo a las bases de datos.

Con el propósito de ampliar el seguimiento del desempeño a nivel de indicadores de resultado y productos, la DGPP impulsa la definición de indicadores cuya medición se realice con información generada de manera confiable a través de registros administrativos, dado que la medición de indicadores a través del INEI es costosa y sólo se prioriza la medición de

algunos. Con este propósito, se realiza un acompañamiento técnico a las entidades en la definición de los indicadores de los programas presupuestales y se promueve la sistematización de la información para la medición de los mismos²³.

Existen otros avances que buscan la generación de información que permita el seguimiento del desempeño con mayor detalle; con este propósito, se viene desarrollando la implementación del Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA), el cual incluye el Módulo PpR que facilita una programación presupuestaria y seguimiento del gasto más fina. El SIGA PpR permite realizar el seguimiento del gasto por establecimientos (puntos de atención) y por insumos críticos para la entrega de un determinado producto; cabe precisar que la actual clasificación del gasto público a nivel institucional sólo llega a identificar las unidades ejecutoras. En la implementación del SIGA PpR se ha logrado un mayor avance en el Sector Salud; en la actualidad la mayoría de sus programas realizan una programación a través del SIGA PpR.

Por otro lado, existen otros avances en la institucionalización de este instrumento; para el año fiscal 2012, se ha emitido 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 integra el seguimiento del desempeño de los programas presupuestales. La emisión de dicha Directiva significa un cambio en la lógica con la cual se venía reportando el desempeño de las entidades; con la nueva Directiva se da una mayor importancia al reporte del desempeño en términos de resultados.

La Directiva establece un esquema para el reporte del desempeño de los programas presupuestales, tanto para las entidades rectoras como para aquellas entidades que participan en la implementación de los programas. Bajo este esquema son las entidades del Gobierno Nacional las que reportan el desempeño de los programas en términos de indicadores de desempeño a nivel de resultado y producto, asimismo, en términos de ejecución presupuestaria de manera desagregada.

La implementación de esta Directiva ha implicado el desarrollo de aplicativos informáticos que facilitan a las entidades del Gobierno Nacional y Regional en el reporte del desempeño, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

²³ Según el último reporte del equipo de seguimiento de la DGPP/MEF a noviembre del 2013 existen 258 indicadores con alguna medición realizada en el 2011 y/o 2012, considerando los indicadores medidos por el INEI a través de encuestas especializadas y los indicadores medidos por las entidades ejecutoras a través de registros administrativos. De los cuales, 143 corresponden a indicadores de resultado específico de 33 programas y 115 corresponden a indicadores de producto de 21 programas.

Cuadro N° 12: Esquema para el reporte del desempeño de los programas presupuestales en la evaluación de los presupuestos institucionales de las entidades del Gobierno Nacional y Regional

Tema	Entidades Gobierno Nacional	Entidades Gobiernos Regionales	Ubicación	Periodicidad
1. Intervenciones en programas presupuestales				
Programas presupuestales y objetivos estratégicos	✓		Aplicativo de Evaluación (Opción N° 12)	Anual
Descripción de las intervenciones	✓		Aplicativo de Evaluación (Opción N° 13)	Anual
2. Ejecución financiera y física en programas presupuestales (solo para entidades con programas presupuestales)				
Alcance de la Gestión presupuestaria por resultados	✓	✓	Aplicativo de Evaluación (Reporte según el punto 5.1 del instructivo)	Anual
Resumen de la ejecución agregada en programas presupuestales		✓	SIAF MPP (Anexos 1 y 2) Aplicativo de Evaluación (Reporte según el punto 5.2 del instructivo)	Semestral (excepto reporte según el punto 5.2 del instructivo) y anual
Ejecución presupuestal desagregada en programas presupuestales	✓	✓	SIAF MPP (Anexos 3, 4, 5 y 6)	Semestral y anual
3. Desempeño de programas presupuestales				
Evolución de indicadores de desempeño	✓		Aplicativo de Evaluación (reporte según punto 5.3 del instructivo)	Anual

Fuente: MEF – Directiva N°005-2012-EF/50.01

Por otro lado, con el propósito de facilitar el seguimiento del desempeño, en el desarrollo de la segunda versión del Sistema Integrado de Administración Financiera se ha contemplado un módulo para sistematizar la matriz de indicadores de los programas, mediante el cual las entidades reportarán su desempeño a nivel de indicadores de resultado y productos. Con el mismo propósito, se ha contemplado el desarrollo de reportes automatizados que faciliten la rendición de cuentas del desempeño de las entidades²⁴.

A continuación se presentan un conjunto de indicadores que permiten observar el grado de institucionalización logrado en la implementación de este instrumento:

²⁴ García, Juan Manuel. Entrevista realizada el 8 de diciembre de 2012 en la ciudad de Lima. Entrevistador: Inder Delgado

Cuadro Nº 13: Avances en el seguimiento del desempeño

Categoría	2008	2009	2010	2011	2012
Seguimiento del desempeño a nivel de indicadores de resultado y productos con información generada a través del INEI					
Número de programas que reporta información de desempeño	5	6	13	15	20
Porcentaje de programas presupuestales que reportan información de desempeño	100	66,7	86,7	68,82	33,9
Porcentaje del presupuesto que reporta información de desempeño	--	6,6	10,2	13,1	30,0
Seguimiento del desempeño en la ejecución financiera y de metas físicas					
Porcentaje de programas presupuestales que reporta información de desempeño	100	100	100	100	100
Porcentaje del presupuesto que reporta información de desempeño	6,2	6,8	10,9	14,9	41,7
Número de programas que reporta información de desempeño	5	9	15	22	59
Presupuesto vinculado a los programas que reportan información de desempeño (en millones de S/.)	--	3666	6799	10466	32198

Fuente: MEF – INEI – Elaboración propia

2.2.1. Incidencia del seguimiento del desempeño en el proceso presupuestario

La implementación de este instrumento presenta avances significativos, en términos de generación de información de desempeño, sin embargo, el uso de esta información en el proceso presupuestario aún es incipiente. Por un lado, debido a limitaciones en la información generada; existe una limitada cobertura del seguimiento de indicadores de desempeño que se realiza de manera confiable a través del INEI y el seguimiento de la ejecución financiera y de metas físicas que es reportado por las entidades es deficiente. Por otro lado, debido a que no se han establecido rutinas para el uso de esta información en hitos claves del proceso presupuestario²⁵.

- i) **Programación**, en esta etapa del proceso presupuestario presenta tres hitos claves: i) la programación y formulación de programas presupuestales (PP) que coincide con esta etapa, ii) la programación de gastos realizada por el MEF y iii) la programación de gastos realizada por las entidades.

En el caso de la presentación de los programas presupuestales, existen algunos mecanismos normativos que incentivan el uso de la información generada a través del seguimiento del desempeño. La Directiva N° 001-2013-EF/50.01 – Directiva para la programación y formulación de programas presupuestales, en su artículo 8° define los actores del PP y sus roles en el proceso presupuestario, dos

²⁵ Castañeda, Carlos. Entrevista realizada el 9 de julio de 2013 en la ciudad de Lima. Entrevistador: Inder Delgado

actores son claves para incidir en esta etapa, el coordinador de seguimiento y evaluación y los coordinadores de articulación territorial.

Los programas presupuestales representan el 48,1% del presupuesto y una adecuada programación en este instrumento puede implicar un cambio significativo hacia un enfoque por resultados. Sin embargo, presentan muchas limitaciones, lo cual ya ha sido explicado en la sección correspondiente.

Lo destacable, es que la Directiva define un formato para la presentación de los programas (Anexo 2) que contiene una sección de seguimiento y evaluación, en el en la cual se exige la presentación de los indicadores de desempeño con las mediciones históricas y las metas proyectadas para los próximos años, que constituye el marco de referencia para la medición del desempeño. Aquellos programas con indicadores medidos a través del INEI completan este requerimiento con información confiable, pero aquellos programas que no cuentan con líneas de base o no cuentan con una metodología definida para la medición de sus indicadores, presentan información poco consistente.

Asimismo, el formato para la presentación de los programas contiene una sección de programación de metas físicas y financiera, que constituye el marco para el seguimiento del desempeño de la ejecución financiera y de metas físicas. El cual se presenta con muchas deficiencias, tanto en la asociación de gastos a productos y actividades y la definición de metas físicas, lo cual genera una distorsión del seguimiento del desempeño.

En ambos casos, se recomienda un mayor acompañamiento técnico por parte de la DGPP y fortalecer los equipos de seguimiento y evaluación de las entidades para realizar una adecuada programación.

En cuanto a la programación por parte del MEF, la información de desempeño no se utiliza, dado que la asignación presupuestal mantiene un esquema basado en insumos que no facilita la implementación de un presupuesto por resultados, donde la asignación es por pliego y por genéricas de gasto. La asignación, como ya se mencionó antes, debe incluir una asignación por programa, en este nuevo escenario se generarían las condiciones para usar la información de desempeño desde el inicio del proceso presupuestario.

Con relación a la programación por parte de las entidades, se observa que el uso de la información de desempeño, si bien presenta limitaciones, va ganando espacio a medida que se avanza en la medición de indicadores de desempeño y se va mejorando el seguimiento de metas físicas y financieras.

- i) **Formulación**, con relación al presupuesto de gastos, en la fase de formulación existen tres hitos claves, la sustentación del presupuesto, las demandas adicionales y la definición de las estructuras presupuestarias. En cada uno de estos hitos la información de desempeño debería ser utilizada como referente para la asignación presupuestal; sin embargo, existen condiciones que limitan que etapa se realice utilizando información de desempeño, como una inadecuada programación financiera y de metas físicas y una limitada cobertura de medición de indicadores de desempeño.

Los programas presupuestales y el seguimiento del desempeño aún no han incidido significativamente en esta etapa para enfocar la discusión presupuestaria en resultados, debido a las limitaciones antes mencionadas. Sin embargo, la formulación es la etapa clave para lograr una mayor incidencia, para lograr una mayor vinculación entre el financiamiento y los resultados. En esta etapa el MEF cuenta con un mayor poder de negociación y puede aprovechar esta ventaja para alinear al nuevo enfoque de manera progresiva a las entidades públicas.

Esta etapa ofrece una oportunidad para modular las deficiencias de la programación financiera y de metas físicas, para exigir un mayor uso de información de desempeño para justificar el presupuesto, las demandas adicionales y la definición de las estructuras presupuestarias.

Se recomienda que los sectoristas eleven sus exigencias a las entidades en la justificación de sus presupuestos. El equipo de seguimiento de la DGPP debe facilitar el uso de la información de desempeño disponible a las entidades y a los sectoristas, y debe mantener una estrecha coordinación con los equipos de seguimiento de las entidades para superar las deficiencias de la formulación de sus presupuestos.

- ii) **Aprobación**, en esta etapa existen dos hitos claves para el uso de la información generada a través del seguimiento del desempeño: i) la discusión del Anteproyecto de Ley del Presupuesto ante el Consejo de Ministros y ii) la discusión del Proyecto de Ley de Presupuesto en el Congreso de la República.

La información más utilizada en estos hitos es el desempeño en la ejecución financiera (la capacidad de gasto), lo cual se explica por las limitaciones de la información de desempeño, que han sido explicadas en la sección precedente. Sin embargo, se recomienda establecer una rutina de elaboración de reportes de indicadores de desempeño, con la información disponible, que acompañen la propuesta del presupuesto elaborada por la DGPP, para orientar

progresivamente la discusión presupuestal en resultados, tanto a nivel de Consejo de Ministros como en el Congreso de la República.

iii) Ejecución, en esta etapa la información del seguimiento del desempeño debería ser utilizada para tomar medidas correctivas en la ejecución de los programas. En el caso peruano la información del seguimiento del desempeño se utiliza principalmente para reportar externamente el desempeño, las entidades reportan su desempeño al MEF, a la Contraloría, al Congreso, y la DGPP hace lo mismo con la información de desempeño consolidada de los programas. Existe una limitada conexión de esta información para mejorar el desempeño.

Para que esta conexión ocurra se recomienda desarrollar mecanismos para usar la información de desempeño al interior de las entidades. La información de desempeño debe fluir en los distintos niveles de la organización, sobre todo debe ser difundida entre los tomadores de decisión. Las oficinas de seguimiento del desempeño, no solo tienen que dedicarse a coleccionar datos si no a analizar el desempeño para ofrecer medidas correctivas a los tomadores de decisión.

De la misma manera, se recomienda a la DGPP tener una actitud más proactiva con la información de desempeño, debe analizar la información de desempeño y difundirla entre los sectoristas, entre las entidades para incentivarlas a tomar medidas correctivas. Se recomienda establecer reportes automatizados con alertas para aquellas entidades con un bajo desempeño.

iv) Evaluación, en esta etapa el seguimiento del desempeño debe contribuir a orientar la rendición de cuentas de las entidades hacia un enfoque por resultados.

El análisis del marco normativo con el cual se conduce esta etapa del proceso presupuestario, nos muestra que hay avances al respecto. La Directiva que regula esta etapa del proceso presupuestario, para el año fiscal 2012, ha introducido a los principales instrumentos del PpR, entre ellos el seguimiento del desempeño de los programas presupuestales. De manera que conforme vaya avanzando la clasificación del presupuesto en programas y se consolide el seguimiento del desempeño, la rendición de cuentas en base a resultados irá ganando terreno.

La implementación de esta Directiva ha implicado desarrollar aplicativos informáticos para procesar la información de desempeño y facilitar el reporte a las entidades públicas. Dentro de los reportes automatizados se ha incorporado uno referido al: "Alcance de la gestión presupuestaria por resultados", a través del cual se reporta el avance en la implementación del presupuesto por resultados en cada entidad, lo cual se mide a través de tres indicadores:

- i) *Porcentaje del presupuesto de la entidad en programas presupuestales.*
- ii) *Porcentaje del presupuesto de la entidad en programas presupuestales con indicadores de desempeño.*
- iii) *Porcentaje del presupuesto evaluado*

Uno de estos indicadores como se puede apreciar mide el avance en el seguimiento del desempeño, y constituye un mecanismo que incentiva a las entidades a avanzar en la definición de indicadores de desempeño.

Sin embargo, el gran desafío de este instrumento es mejorar la calidad de la información de desempeño generada a través del seguimiento de metas financieras y físicas. En tal sentido se recomienda implementar un mecanismo en esta etapa del proceso presupuestario orientado a mejorar la calidad de esta información de desempeño.



2.3 Evaluaciones independientes

La implementación de evaluaciones independientes en el caso peruano incluyen dos tipos: las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal” (EDEP) y las Evaluaciones de Impacto (EI). Las primeras constituyen un instrumento de evaluación del diseño y la implementación operativa de las intervenciones públicas, mientras que las segundas, intentan dilucidar el grado de atribución de dichas intervenciones sobre el logro de un conjunto de resultados esperados. El término independientes alude al hecho de que estas evaluaciones son realizadas por evaluadores externos, independientes a la entidad evaluada y a la entidad que encarga la evaluación.

Es importante iniciar el análisis de la institucionalización de este instrumento considerando algunos aspectos que señala la literatura especializada, para enmarcar el análisis del proceso de implementación de una evaluación y su incidencia (uso) en el proceso presupuestario.

Weiss (2008) y Cejudo (2011), indican que las evaluaciones tienen múltiples usos y usuarios, por lo cual pueden responder a distintas lógicas. El sólo hecho de evaluar genera ideas, percepciones, procesos de aprendizaje que pueden incidir en la intervención; las evaluaciones se usan para incidir en las negociaciones presupuestales; para influir en el debate público sobre las decisiones de gasto; para afianzar las intervenciones frente a cambios en el gobierno, entre otros propósitos. El uso de las evaluaciones puede tener muchos propósitos pero el denominador común es mejorar el desempeño de las intervenciones públicas.

Sin embargo, el uso de las evaluaciones para mejorar el desempeño enfrenta muchos obstáculos, las recomendaciones de una evaluación no se convierten automáticamente en acciones para incidir en los resultados de una intervención, lo cual puede ocurrir por deficiencias en la calidad de las evaluaciones, porque las entidades evaluadas no se apropian de los resultados de la evaluación o por la inexistencia de mecanismos que incidan en el uso de las evaluaciones. Para lograr que las evaluaciones tengan un efecto en la mejora del desempeño de las intervenciones públicas, es necesario convertir el uso de las evaluaciones en una rutina sistemática en la gestión pública.

Scott Bailey, clasifica en dos grupos los factores que afectan la utilización de una evaluación: i) **características de la evaluación**, que aluden al modo en que la evaluación es conducida, entre estos factores tenemos la relevancia, credibilidad, calidad y hallazgos actuales de la evaluación misma, y otros factores como las prácticas de comunicación del evaluador y la oportunidad de los informes, ii) **características del entorno de la organización** en la cual los hallazgos de la evaluación serán utilizados, que alude a factores internos de la organización en la cual la evaluación es conducida, entre estos factores tenemos a) la necesidad de información para la toma de decisiones, b) la información competitiva, c) características personales, relacionadas con la actitud de los individuos hacia la evaluación, su influencia y experiencia en la

organización, d) clima para la toma de decisiones, relacionado con las decisiones retrospectivas que buscan la justificación y rendición de cuentas de la intervención, y con las decisiones prospectivas orientadas a mejorar la intervención, e) clima político, relacionado con el respaldo de las autoridades a la evaluación, y f) el clima financiero, relacionado con las implicancias económicas de la evaluación.

La capacidad del evaluador para identificar oportunidades de mejora en una intervención es clave, lo cual implica un conocimiento detallado de la intervención que deriven en recomendaciones relevantes. Por otro lado, la sofisticación técnica, el interés y la capacidad administrativa de los funcionarios públicos, para procesar los hallazgos de una evaluación y convertirlos en decisiones que se implementen efectivamente, así como la solidez de la lógica causal para llegar a resultados, son claves para el uso de las evaluaciones.

Teniendo en cuenta las premisas planteadas, a continuación se realiza un análisis del proceso de implementación de las evaluaciones independientes. El desarrollo de este apartado se ha estructurado en dos partes, en la primera parte se analizan las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP), abordando además de su cobertura, el proceso de implementación de este tipo de evaluaciones y su incidencia en el proceso presupuestario. En el caso de las evaluaciones de impacto, debido a su reciente implementación la cual sigue una lógica distinta, se presentan los avances y se analiza el uso de estas evaluaciones en el proceso presupuestario.

2.3.1 Evaluaciones de Diseño y ejecución presupuestal (EDEP)

Las evaluaciones se implementan de manera selectiva y en esta etapa inicial las evaluaciones se han enfocado en las intervenciones de las entidades del nivel de Gobierno Nacional. La selección de una intervención se sustenta en dos criterios, por un lado la importancia presupuestal de la intervención y por otro lado la necesidad de información.

La implementación de las EDEP se inicia en el año 2008 con un piloto de cuatro evaluaciones y en los siguientes años se han realizado un promedio de 10 evaluaciones anuales. A la fecha se han culminado 33 evaluaciones, se encuentran en proceso 9 evaluaciones, por iniciar 11 evaluaciones y se han contemplado 4 evaluaciones para el año 2014, las cuales suman un total de 57 EDEP. El presupuesto evaluado superará el 20% del presupuesto total, excluyendo el presupuesto de la deuda y pensiones.

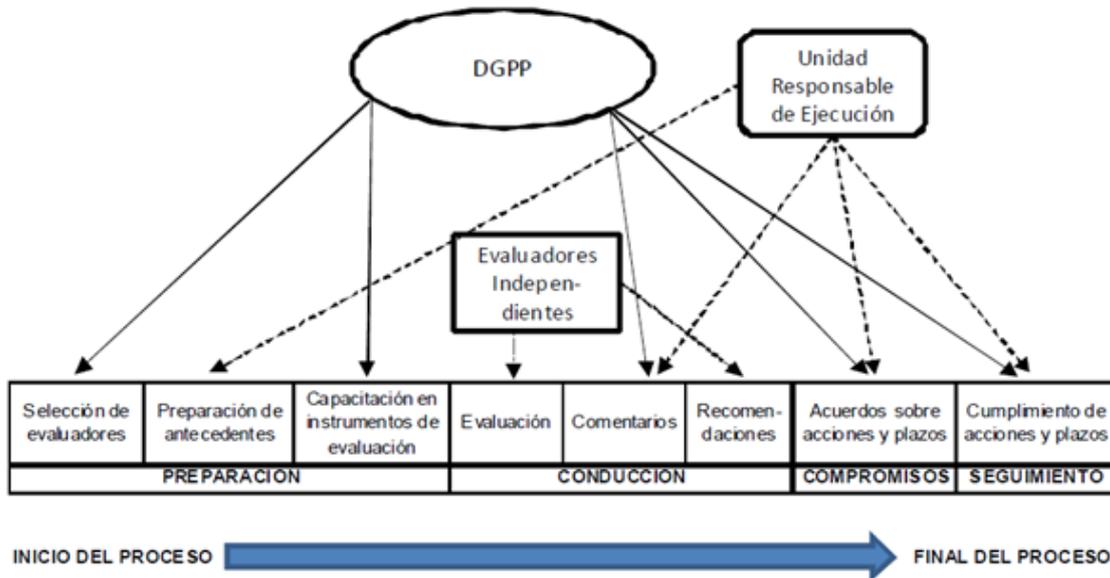
Las estadísticas presentadas en los párrafos precedentes muestran una cobertura importante de las evaluaciones, lo cual es un aspecto a destacar en la implementación de este instrumento.

A continuación intentaremos explicar cómo se viene implementando este instrumento, para lo cual se analizará el proceso de implementación de las evaluaciones y su incidencia en el proceso presupuestario, tomando en cuenta las premisas planteadas en los párrafos precedentes.

De acuerdo a la Directiva de Evaluaciones Independientes, el proceso de las evaluaciones comprende cuatro fases:

- i) Preparación de la evaluación
- ii) Conducción de la evaluación
- iii) Definición de compromisos
- iv) Seguimiento de compromisos

Cuadro N° 14: Proceso de las evaluaciones



Fuente: MEF / Directiva N° 009-2008-EF/76.01

Las dos últimas fases del proceso de evaluación implican el uso de las evaluaciones y están conectadas al proceso presupuestario, el cual según la Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, consta de cinco fases:

- i) Programación
- ii) Formulación
- iii) Aprobación
- iv) Ejecución
- v) Evaluación

a) Proceso de evaluación

El éxito en la implementación de una evaluación puede ser evaluado a través de tres dimensiones: i) oportunidad, es decir si la información está disponible

con anticipación para ser utilizada en el proceso presupuestario, ii) calidad, es decir, si el informe de evaluación responde a las necesidades de información de los usuarios y iii) utilidad, es decir si la información ha sido utilizada en el proceso presupuestario.

El desarrollo de cada una de las fases del proceso evaluación inciden en el éxito de la evaluación. El análisis revela que en cada una de ellas existen áreas de mejora para lograr evaluaciones oportunas, de buena calidad y que tengan un uso adecuado²⁶.

A continuación se describe y se analiza cada una de las fases del proceso de evaluación, enfocando el análisis en aquellas rutinas que pueden tener una mayor incidencia en la calidad, oportunidad y eficacia del uso de las evaluaciones.

- i) Preparación de la evaluación,** en esta etapa se seleccionan las intervenciones a ser evaluadas, se elaboran los términos de referencia (TdR), se solicita información de base, se realiza el proceso de selección de los consultores y se realiza una capacitación a los evaluadores.

En la etapa preparatoria se observan dos actividades claves referidas a la elaboración de los términos de referencia y la contratación de los evaluadores, que deben ser mejoradas.

Durante estos años de implementación de las evaluaciones, todas han tenido unos términos de referencia generales; si bien con estos protocolos se pueden evaluar diferentes tipos de intervenciones, completar la información requerida puede implicar que los plazos de evaluación se extiendan demasiado y/o que los informes de evaluación se extiendan con contenidos irrelevantes. El desarrollo de una evaluación requiere de unos términos de referencia adecuados para cada intervención y a las necesidades de información, lo cual se puede determinar previamente al inicio de la evaluación o que los evaluadores, luego de una primera aproximación a la intervención evaluada, propongan y validen con el MEF el esquema de evaluación. En esta rutina de validación de los términos de referencia se debe considerar a los principales usuarios de las evaluaciones, de manera que éstas satisfagan sus necesidades de información.

En cuanto a la contratación de los evaluadores. Por un lado, los procesos de selección han sido muy largos lo cual ha restado oportunidad a las evaluaciones; en los últimos años se han realizado en promedio 10 evaluaciones anuales, lo cual implica contratar a 30 evaluadores, 30 procesos de selección cumpliendo una serie de procedimientos burocráticos, los cuales se extienden cuando los consultores desisten, no cumplen con la información requerida o las

²⁶Narrea, Omar. Entrevista realizada el 8 de diciembre de 2012 en la ciudad de Lima. Entrevistador: Inder Delgado

oficinas encargadas del proceso no realizan los procedimientos con celeridad. Por otro lado, la selección de los evaluadores en muchos casos ha afectado la calidad de las evaluaciones; las evaluaciones se han venido realizando a través de un panel de expertos (un coordinador, un especialista en el sector evaluado y un especialista en evaluación), lo cual conlleva a problemas de coordinación, entre ellos y con el MEF, que inciden en la calidad de la evaluación.

Para lograr una mayor celeridad en el proceso de contratación de los evaluadores y para lograr evaluaciones con una mejor calidad, se recomienda la contratación de firmas. La contratación de firmas puede reducir el número de contrataciones si a cada una de ellas se encarga un paquete de evaluaciones, asimismo, las firmas cuentan con un mayor respaldo técnico y en cada evaluación ponen en juego su prestigio, asimismo, la coordinación con una firma puede ser más fluida.

- ii) Conducción de la evaluación,** en esta etapa se realiza la evaluación en base a los TdR, a la información proporcionada por la entidad evaluada, al trabajo de gabinete y al trabajo de campo, cuyo desarrollo deriva en un informe. En esta etapa los consultores socializan sus avances con las entidades evaluadas para lograr una mayor apropiación de la evaluación, por su parte la DGPP y las entidades evaluadas retroalimentan con comentarios y sugerencias a los informes de los evaluadores.

En la etapa de conducción de la evaluación, se observa que los plazos se extienden afectando la oportunidad de las evaluaciones y que los principales usuarios de la información (Direcciones del MEF que toman decisiones presupuestarias) no se involucran en el desarrollo de la evaluación lo cual afecta la calidad de las evaluaciones dado que generalmente no responden a sus necesidades de información.

Los plazos se extienden debido a que los evaluadores no disponen de la información requerida ya sea porque no existe o porque la entidad evaluada no la proporciona oportunamente, asimismo, los evaluadores no levantan oportunamente las observaciones del MEF. Las direcciones que toman las decisiones presupuestarias en el MEF no se involucran en el desarrollo de la evaluación debido a que no disponen de tiempo para leer y comentar los informes de evaluación, no tienen claridad sobre el propósito de las evaluaciones y no cuentan con la capacidad para orientar el desarrollo de la evaluación hacia sus necesidades de información. Estas deficiencias en el desarrollo de la evaluación se explican también por las condiciones de partida, los TdR generales y la conformación de paneles de evaluadores cuya incidencia en la oportunidad y calidad de las evaluaciones ya se explicó anteriormente.

Para lograr un adecuado desarrollo de las evaluaciones se recomienda, además de definir términos de referencia adecuados para cada evaluación y la contratación de firmas evaluadoras, una mayor dedicación por parte de la Dirección de Calidad del Gasto Público (encargada de coordinar la implementación de las evaluaciones) para facilitar el desarrollo de las evaluaciones con una mayor incidencia sobre las entidades evaluadas para responder a las necesidades de información de los evaluadores, asimismo, se recomienda propiciar un mayor involucramiento de las Direcciones del MEF que toman las decisiones presupuestarias (Dirección de Presupuesto Temático y la Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal) reforzando la difusión de la importancia de las evaluaciones para sus decisiones.

Estas recomendaciones requieren de un uso racional de los recursos lo cual conlleva a revisar las tareas que realiza el personal de las direcciones mencionadas para enfocar el esfuerzo en aquellas de mayor importancia, asimismo, a reforzar los equipos con nuevas contrataciones para implementar adecuadamente estas nuevas prácticas.

iii) Definición de compromisos, en esta etapa la DGPP, tomando en cuenta las recomendaciones de los evaluadores y de manera consensuada con las entidades evaluadas, formaliza una Matriz de Compromisos de Mejora del Desempeño, en la cual se establecen las acciones de mejora y los plazos correspondientes para su cumplimiento.

En la etapa de definición de compromisos se observa una limitada eficacia y oportunidad en la formalización de compromisos. En la última cohorte de evaluaciones correspondiente al periodo 2010, sólo una de las 10 evaluaciones había formalizado compromisos y se concretó en el segundo año posterior a la evaluación. En la mayoría de evaluaciones que han formalizado compromisos la firma de la matriz se ha realizado en el segundo año posterior a la evaluación²⁷.

La demora en la formalización de compromisos se explica porque en esta etapa se tiene que consensuar con la entidad evaluada sobre las acciones de mejora que deben ser implementadas y se tiene que lograr una apropiación de la evaluación para que esas acciones de mejora se implementen, lo cual, ante una limitada dedicación por parte de la Dirección de Calidad del Gasto Público (encargada de coordinar la implementación de las evaluaciones) y la ausencia de

²⁷ Los detalles se presentan en las secciones correspondientes a la eficacia y oportunidad en la formalización de compromisos.

incentivos en las entidades, deriva en una limitada eficacia y oportunidad en la formalización de compromisos²⁸.

La DGPP está implementando algunos mecanismos con el propósito de lograr una mayor celeridad del proceso de evaluación en esta etapa, a través de la Resolución Directoral N° 023-2012-EF/50.01, ha modificado la Directiva para las Evaluaciones Independientes, estableciendo un plazo de hasta cinco meses para definir y validar la matriz de compromisos de mejora de desempeño, contados a partir de la fecha de recepción del informe final de la evaluación remitido por la DGPP.

Asimismo, se ha incluido un artículo en la Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2013 que establece un plazo máximo de 5 meses para la formalización de compromisos y además establece que la Contraloría General de la República se encargará de verificar el cumplimiento de lo dispuesto.

Por otro lado, se encuentra en diseño un aplicativo informático que permitirá transparentar la implementación de las evaluaciones en todas sus etapas y se realizará una campaña de difusión a la prensa sobre la información que será pública. Con estos mecanismos, se generarán los incentivos para lograr una mayor apropiación de las evaluaciones por parte de las entidades, y se espera mejorar la eficacia y oportunidad no solo en la formalización de compromisos sino también en el cumplimiento de los compromisos.

La recomendación en esta etapa del proceso es una mayor dedicación por parte de la Dirección de Calidad del Gasto Público para lograr una mayor incidencia sobre las entidades evaluadas en la formalización de compromisos, asimismo, se recomienda propiciar un mayor involucramiento de la Dirección de Presupuesto Temático para reforzar esta incidencia con el apoyo de los sectoristas.

Estas recomendaciones requieren de un uso racional de los recursos lo cual conlleva a revisar las tareas que realiza el personal de las direcciones mencionadas para enfocar el esfuerzo en aquellas de mayor importancia, asimismo, a reforzar los equipos con nuevas contrataciones para implementar adecuadamente estas nuevas prácticas.

iv) Seguimiento de compromisos, en esta etapa la DGPP realiza el seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades y elabora el Informe de Seguimiento del Cumplimiento de los Compromisos de Mejora del Desempeño, el cual es remitido al Congreso de la República y publicado en la Web del MEF.

²⁸Vargas, Carlos. Entrevista realizada el 16 de noviembre de 2012 en la ciudad de Lima. Entrevistador: Inder Delgado

En esta etapa se observa un limitado cumplimiento de los compromisos asumidos, según el reporte de seguimiento al 31 de diciembre del 2010 se cumplió el 69% de los compromisos y al 31 de diciembre del 2012 se cumplió el 32% de los compromisos, lo cual denota una limitada apropiación del instrumento por parte de las entidades.

Así como en las etapas anteriores del proceso de evaluación, en esta etapa se observa que es necesaria una mayor dedicación por parte de la DGPP para exigir el cumplimiento de los compromisos, y además, generar mecanismos para incentivar a las entidades evaluadas al cumplimiento de los compromisos.

Estos mecanismos, deben establecerse en las normas presupuestarias, como la Directiva para la Programación y Formulación de Programas Presupuestales, la Directiva de Programación y Formulación del Presupuesto, la Directiva de Evaluación del Presupuesto. A través de estas normas se deben establecer condicionalidades y requerimientos de información para propiciar el uso de las evaluaciones.

b) La incidencia de las evaluaciones en el proceso presupuestario

Tal como se presentó en el marco conceptual de este estudio, el presupuesto por resultados se caracteriza por un uso sistemático de la información de desempeño en el proceso presupuestario. De manera que las evaluaciones deberían orientar la toma de decisiones en cada una de las fases del proceso presupuestario, sin embargo, para que esto suceda se requiere del establecimiento de rutinas de uso de la información.

En el caso peruano, se observa que las evaluaciones presentan una limitada incidencia en el proceso presupuestario, debido a la forma como se ha venido implementando este instrumento. Existen varios mecanismos que están incentivando el uso de las evaluaciones en diversas fases del proceso presupuestario; sin embargo, para lograr una mayor incidencia, se requieren algunas precisiones en las normas y establecer, sobre todo, rutinas de uso de la información generada a través de este instrumento²⁹.

A continuación se analiza el uso de este instrumento en cada una de las fases del proceso presupuestario. El análisis se enfoca en el presupuesto de gastos, para lo cual se identifican hitos claves en cada fase del proceso presupuestario y se analizan las rutinas establecidas en cada una de ellas:

- i) Programación**, en esta etapa del proceso presupuestario presenta tres hitos claves: i) la programación y formulación de programas

²⁹Narrea, Omar. Entrevista realizada el 10 de julio de 2013 en la ciudad de Lima. Entrevistador: Inder Delgado

presupuestales (PP) que coincide con esta etapa, ii) la programación de gastos realizada por el MEF y iii) la programación de gastos realizada por las entidades.

En el caso de la presentación de los programas presupuestales, existen algunos mecanismos normativos que incentivan la implementación de las evaluaciones independientes. La Directiva N° 001-2013-EF/50.01 – Directiva para la programación y formulación de programas presupuestales, en su artículo 8° define los actores del PP y sus roles en el proceso presupuestario, en el caso del coordinador de seguimiento y evaluación establece de manera general que su rol es “participar en el proceso de implementación de las Evaluaciones Independientes en el marco del Presupuesto por Resultados, según corresponda”. La recomendación es precisar los roles del coordinador para definir algunas rutinas que debe realizar durante el proceso de implementación de las evaluaciones.

Esta misma Directiva en la Séptima disposición complementaria transitoria, establece que: *“las propuestas de nuevos PP que incluyan a intervenciones públicas que hayan sido materia de una Evaluación Independiente en el marco del PpR, no podrán ser registradas como Programa Presupuestal para las fases de programación y formulación del presupuesto del sector público para el año fiscal 2014, si a la fecha de presentación de dicha propuesta de PP la intervención pública se encuentra en las siguientes situaciones:*

- *No se ha definido y validado la matriz de compromisos de mejora de desempeño de la intervención pública evaluada.*
- *No han cumplido con algún compromiso referido al diseño de la intervención pública definido en la matriz de compromisos de mejora de desempeño.”*

Para complementar esta disposición complementaria se recomienda establece una condicionalidad en los siguientes términos: “aquellos programas vigentes que hayan sido materia de una Evaluación Independiente en el marco del PpR, perderán la categoría de programas presupuestales si a la fecha de la programación y formulación (del proceso presupuestario) el programa se encuentra en las siguientes situaciones:

- No ha definido y validado la matriz de compromisos de mejora de desempeño dentro del plazo de cinco meses, establecido en la Directiva para las Evaluaciones Independientes.

- No han cumplido con algún compromiso en el último año.

Por otro lado, la misma Directiva en la Sección V referida al seguimiento y evaluación del Anexo 2 para la formulación de los programas, en el caso de aquellos programas que cuentan con una evaluación independiente en el marco del PpR y hayan firmado una matriz de compromisos, se exige la presentación del cumplimiento de los compromisos asumidos.

En el caso de la programación realizada por el MEF³⁰, que define los límites de gasto de las entidades, como ya se mencionó en el anteriormente, la programación por pliego y por genéricas de gasto no está facilitando la implementación del presupuesto por resultados. La programación debe incluir la programación por categorías presupuestarias (PP, Acciones Centrales y APNOP). En este nuevo escenario, la DCGP debería participar en la elaboración de la propuesta de los límites de gasto de las entidades, haciendo uso de la información de desempeño de las intervenciones públicas evaluadas.

En tal sentido, se recomienda que la DCGP, para orientar la programación de límites de gasto, debe elaborar un reporte consolidado de recomendaciones de asignación presupuestal por cada intervención evaluada. Asimismo, para orientar a la Alta Dirección del MEF y al Consejo de Ministros, debe elaborar un reporte consolidado que justifique las decisiones más importantes en la propuesta de límites de gasto que afecten a intervenciones evaluadas.

En el caso de la programación realizada por las entidades, el literal b) del artículo 16° de la Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, establece que la previsión de gastos se realizará principalmente orientada a los programas presupuestales. Se recomienda que este literal debe ser precisado indicando que la asignación presupuestal debe realizarse haciendo uso de la información de desempeño generada a través del seguimiento y la evaluación.

Además de este ajuste en la norma, se recomienda que el área de Seguimiento y Evaluación de las entidades con intervenciones evaluadas, debe establecer una rutina de uso de la información de

³⁰ El artículo 15° de la Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, establece que el Ministerio de Economía y Finanzas, a propuesta de la Dirección General del Presupuesto Público, plantea anualmente al Consejo de Ministros, para su aprobación, los límites de los créditos presupuestarios que corresponderá a cada Entidad que se financie total o parcialmente con fondos Tesoro Público.

desempeño, elaborando un reporte ejecutivo de recomendaciones para orientar la asignación presupuestal en base a la información generada a través de las evaluaciones independientes (hallazgos, recomendaciones y compromisos asumidos).

ii) Formulación, con relación al presupuesto de gastos, en la fase de formulación existen tres hitos claves, la sustentación del presupuesto, las demandas adicionales y la definición de las estructuras presupuestarias. En cada uno de estos hitos la información de las evaluaciones debería ser utilizada, para lo cual se requiere definir algunos mecanismos normativos y establecer rutinas de uso de las evaluaciones.

Cabe mencionar que en el último año, se inició el uso de las evaluaciones en esta etapa del proceso presupuestario, no obstante las limitaciones que existen en el proceso de implementación de las evaluaciones, la sistematización del uso de las evaluaciones por parte del MEF, demuestra que las evaluaciones tienen un gran potencial para orientar la discusión y la toma de decisiones presupuestarias en esta etapa del proceso presupuestario³¹.

Con relación a esta etapa, se observa que el artículo 3° de la Directiva N° 002-2013-EF/50.01- Directiva para la Programación y Formulación Anual del Presupuesto del Sector Público con una Perspectiva de Programación Multianual, establece la conformación de una comisión para coordinar los proceso de programación y formulación de la entidad, el artículo establece cómo debe ser conformada y los roles de esta comisión.

De acuerdo al Artículo 3°, *“La Comisión es presidida por el Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto de la entidad o el que haga sus veces y está integrada por los responsables técnicos y/o coordinadores de los equipos técnicos de los PP, los Jefes de la Oficina General de Administración, de Abastecimiento, de Personal, de Infraestructura, de la Oficina de Programación e Inversiones, así como de las oficinas de Investigación, Seguimiento, Evaluación y/o Estadística, o los que hagan sus veces, con la participación de los representantes de las unidades ejecutoras, según corresponda.”*

Asimismo, el artículo establece entre los trabajos que debe realizar la Comisión:

- *Prioriza los PP y/o productos, según corresponda, en función de la información sobre resultados, costos y las prioridades de política sectorial y nacional, sobre la base de los resultados de la Comisión de los PP.*

³¹ La sistematización del uso de las evaluaciones por parte del MEF en la etapa de formulación del presupuesto, se presenta en una sección posterior.

- *Presenta al Titular de la entidad un Resumen Ejecutivo de la Programación y Formulación, que contenga los PP, las Acciones Centrales y/o las APNOP, los productos, actividades y proyectos identificados en dichas categorías, según corresponda, así como las metas a alcanzar y su forma de financiamiento.*

Dentro de las tareas de la Comisión se debe incluir (precisar) el uso de la información generada a través de las evaluaciones independientes para la priorización de la asignación de recursos. Asimismo, la Directiva debe precisar los roles de cada uno de los integrantes de la Comisión. En el caso de la oficina de seguimiento y/o evaluación y/o estadística debe precisar las siguientes tareas:

- Elaborar un reporte sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de una evaluación independiente,
- Elaborar un reporte con la priorización de los compromisos pendientes de cumplimiento para la correspondiente previsión presupuestal

Por su parte el Artículo 20° de la referida Directiva establece la presentación de Resúmenes Ejecutivos de la Programación Multianual y de la Programación Anual para la revisión y sustentación de la formulación ante el MEF. Dentro de los requerimientos de información que las entidades deben presentar en los resúmenes ejecutivos, se debe precisar la exposición de las medidas que la entidad implementará para el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de las evaluaciones independientes.

Para propiciar una sustentación del presupuesto donde se use la información de las evaluaciones, la DGPP, a través del aplicativo de reportes sistematizados, debe facilitar a las entidades y a los sectoristas un reporte del cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de las evaluaciones independientes.

Asimismo, La DCGP, por cada evaluación, debe elaborar un informe de recomendaciones muy conciso destinado al sectorista, para orientar la discusión en la sustentación del presupuesto de las entidades, en la sustentación de sus demandas adicionales y en la definición de la estructura presupuestaria.

iii) Aprobación, en esta etapa existen dos hitos claves para el uso de la información de las evaluaciones: i) la discusión del Anteproyecto de Ley del Presupuesto ante el Consejo de Ministros y ii) la discusión del Proyecto de Ley de Presupuesto en el Congreso de la República.

En esta etapa de aprobación del presupuesto, lo único que se puede apreciar es que cada año se incluye en la Ley de Presupuesto la lista de evaluaciones que se realizarán en el año fiscal, pero no se utilizan las evaluaciones para orientar o justificar las decisiones presupuestarias.

La DGPP debe elaborar informes ejecutivos para sustentar la posición del MEF ante el Consejo de Ministros y ante el Congreso con relación a las decisiones presupuestarias sobre las intervenciones evaluadas, que conciten interés.

- iv) Ejecución**, en esta etapa la información de las evaluaciones debería ser utilizada para corregir el curso de las intervenciones evaluadas, para realizar mejoras en las intervenciones evaluadas; sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, el uso de las evaluaciones con este propósito es limitado. No obstante ello, se puede apreciar que tienen un potencial que debe ser aprovechado³².

La recomendación en esta etapa del proceso presupuestario es propiciar la operatividad de los mecanismos orientados a incentivar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades evaluadas, lo cuales ya se han definido y están en proceso de implementación, como la vinculación de la Contraloría para verificar el cumplimiento de los compromisos, el uso de aplicativos informáticos para transparentar los compromisos y el cumplimiento de los mismos, etc.. Asimismo, de parte de la DGPP propiciar una mayor dedicación al seguimiento del cumplimiento de los compromisos para tener una mayor incidencia en las entidades evaluadas.

- v) Evaluación**, en esta etapa las evaluaciones deben contribuir a mejorar la rendición de cuentas de las entidades evaluadas, para ello, una vez más, es necesario desarrollar los mecanismos que propicien el establecimiento de rutinas de uso de la información generada a través de las evaluaciones.

El análisis del marco normativo con el cual se conduce esta etapa del proceso presupuestario, nos muestra que hay avances para orientar la rendición de cuentas de las entidades hacia resultados. La Directiva que regula esta etapa del proceso presupuestario, para el año fiscal 2012, ha introducido a los principales instrumentos del PpR con este propósito; sin embargo, teniendo en cuenta que esta Directiva se actualiza cada año, se observa existen ventanas de oportunidad para propiciar un mayor uso de las evaluaciones.

³² Más adelante se presenta una sistematización del uso de las evaluaciones por parte de las entidades para mejorar sus intervenciones.

Al respecto, se observa que el numeral 3.1 del artículo 3° 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 Gobiernos Regionales para el Año Fiscal 2012³³, define la base de información para la evaluación de la siguiente manera: *“La Evaluación Institucional del año fiscal 2012 toma en consideración la información financiera, que se realiza sobre la base del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y la Ejecución Presupuestaria correspondiente a dicho período (...)”* detallando que la evaluación del presupuesto de las entidades se realiza sobre la base del avance en la ejecución financiera y de metas físicas.

El numeral 3.1 debe especificar que la evaluación también se realizará en base al cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de las evaluaciones independientes.

Por otro lado en el Artículo 4° de la referida Directiva, se establecen los fines de la evaluación presupuestaria, para complementar los fines establecidos se recomienda incluir lo siguiente:

“Determinar la implementación de las medidas correctivas sugeridas en la evaluación previa, así como el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de las evaluaciones independientes”

Asimismo, se recomienda que el Artículo 10° que define los contenidos y presentación de la información de seguimiento, incluya una sección en la cual se describan las acciones de mejora implementadas, correspondientes a las medidas correctivas sugeridas en la evaluación anterior, así como, las correspondientes a los compromisos asumidos en el marco de las evaluaciones independientes.

Por otro lado, el mismo artículo, establece que las entidades del Gobierno Nacional, con relación al alcance de la gestión presupuestaria por resultados. *“Debe presentar el reportedisponible en el “Aplicativo de la Evaluación Presupuestaria”, el cual resume el desempeño de la entidad en la gestión presupuestaria por resultados, medido a través de tres indicadores, de acuerdo al reporte “Alcance de la gestión presupuestaria por resultados”.*

- *Porcentaje del presupuesto de la entidad en programas presupuestales.*
- *Porcentaje del presupuesto de la entidad en programas presupuestales con indicadores de desempeño.*

³³ Esta directiva se actualiza cada año, para el año fiscal se introdujeron los programas presupuestales, el seguimiento y las evaluaciones independientes para reportar el desempeño de las entidades.

- *Porcentaje del presupuesto evaluado.*”

Con relación a estos indicadores se recomienda complementarlos con la inclusión de un indicador que mide el uso de la información de desempeño para mejorar la gestión de las intervenciones evaluadas:

“Porcentaje de los compromisos asumidos en el marco de las evaluaciones independientes cumplidos oportunamente”

c) Sistematización del uso de las EDEP

En esta sección, con información disponible al 2012, se presenta el detalle del análisis del proceso de implementación de las evaluaciones, correspondiente al uso de las evaluaciones. Se aborda la eficacia y oportunidad en la formalización y cumplimiento de los compromisos y se presenta una sistematización del uso de las evaluaciones por parte de las entidades para mejorar las intervenciones evaluadas y por parte del MEF para mejorar las decisiones presupuestarias.

c.1).- Eficacia en la formalización de compromisos

Con relación a la eficacia en la formalización de compromisos de mejoras del desempeño, se observa una gran brecha. De las 24 evaluaciones culminadas sólo 13 han logrado formalizar una matriz de compromisos, lo cual representa en términos porcentuales una eficacia del 54,2%. Al analizar por cohortes de EDEP, se observa que en la primera cohorte se logró una eficacia del 75,0%, en la segunda cohorte se logró el 90% y en la tercera cohorte a noviembre del 2012 se ha logrado una eficacia del 10,0%. Cabe mencionar que dos evaluaciones correspondientes a la primera cohorte y segunda cohorte no llegaron a formalizar compromisos, debido en el primer caso a cambios en la intervención evaluada y en el segundo caso debido a transferencias de funciones en la entidad evaluada.

Al analizar la eficacia en la formalización de matrices de compromisos por periodos posteriores a la presentación del Informe Final, se observa que en la primera cohorte, durante el primer año se logró una eficacia del 0,0%, al segundo año se logró el 50,0% y al tercer año el 75,0%; en la segunda cohorte se observa que durante el primer año se logró una eficacia de 20,0%, al segundo año el 60,0% y al tercer año el 90,0%; por su parte en la tercera cohorte se observa que durante el primer año se logró una eficacia del 0,0%, al segundo año se ha logrado el 10,0%. Cabe mencionar que en el caso de la tercera cohorte, se observa que las EDEP cuentan con un periodo pendiente de formalización de matrices de compromisos que oscila entre 14 y 32 meses.

Cuadro N° 15: Eficacia en el uso de las evaluaciones

Matrices de Compromisos de Mejora del Desempeño Formalizadas					
Cohorte EDEP	Periodo posterior a la entrega del Informe Final		Número de evaluaciones	Nº matrices formalizadas	Eficacia en porcentaje
Primera cohorte (EDEP 2008)	Primer año	Entre 1 y 6 meses	4	0	0,0
		Entre 7 y 12 meses	4	0	0,0
	Segundo año	Entre 13 y 18 meses	4	1	25,0
		Entre 19 y 24 meses	4	1	25,0
	Tercer año	Entre 25 y 30 meses	4	1	25,0
		Entre 31 y 36 meses	4	0	0,0
	Subtotal			4	3
Segunda cohorte (EDEP 2009)	Primer año	Entre 1 y 6 meses	10	1	10,0
		Entre 7 y 12 meses	10	1	10,0
	Segundo año	Entre 13 y 18 meses	10	4	40,0
		Entre 19 y 24 meses	10	0	0,0
	Tercer año	Entre 25 y 30 meses	10	1	10,0
		Entre 31 y 36 meses	10	2	20,0
	Subtotal			10	9
Tercera cohorte (EDEP 2010)	Primer año	Entre 1 y 6 meses	10	0	0,0
		Entre 7 y 12 meses	10	0	0,0
	Segundo año	Entre 13 y 18 meses	10	1	10,0
		Entre 19 y 24 meses	10	0	0,0
	Tercer año	Entre 25 y 30 meses	10	0	0,0
		Entre 31 y 36 meses	10	0	0,0
	Subtotal			10	1
Total Evaluaciones			24	13	54,2

Fuente: MEF – Elaboración propia

c.2).- Oportunidad en la formalización de compromisos

Con relación a la oportunidad en la formalización de los compromisos de mejora del desempeño, se observa una gran brecha que ha sido identificada por la DGPP y que ha implementado un mecanismo para superarla, estableciendo un plazo máximo para la formalización de compromisos. De las 13 evaluaciones con matriz de compromisos, ninguna ha logrado formalizar una matriz de compromisos en un periodo de 5 meses posterior a la entrega del Informe Final, tal como se establece en la Directiva para las Evaluaciones Independientes; la formalización de compromisos se ha dado entre 6 y 35 meses. De las 13 matrices formalizadas, dos se han formalizado durante el primer año, 7 durante el segundo año y 4 durante el tercer año posterior a la entrega del Informe Final.

Asimismo, las 9 evaluaciones culminadas que aún no cuentan con una matriz de compromisos formalizada, tienen un periodo pendiente de formalización entre 14 y 32 meses, lo cual implica que se formalizarán los compromisos entre

el segundo y tercer año posterior a la entrega del Informe Final. Se observa que 8 evaluaciones formalizarían compromisos en el segundo año y una evaluación lo haría el tercer año. Cabe mencionar que en la actualidad la DGPP viene consensuando las matrices de compromisos con las entidades evaluadas³⁴. Ver detalle en el Cuadro 1 del Anexo

Cuadro N° 16: Oportunidad en el uso de las evaluaciones

Matrices de Compromisos de Mejora del Desempeño Formalizadas			
Periodo de formalización de la matriz		Matrices formalizadas	
		Número	Porcentaje
Primer año	Entre 1 y 6 meses	1	7,7
	Entre 7 y 12 meses	1	7,7
Segundo año	Entre 13 y 18 meses	6	46,2
	Entre 19 y 24 meses	1	7,7
Tercer año	Entre 25 y 30 meses	1	7,7
	Entre 31 y 36 meses	3	23,1
Total		13	100,0

Matrices de Compromisos de Mejora del Desempeño Pendientes			
Periodo pendiente de formalización de matriz		Matrices pendientes	
		Número	Porcentaje
Primer año	Entre 1 y 6 meses	0	0,0
	Entre 7 y 12 meses	0	0,0
Segundo año	Entre 13 y 18 meses	2	22,2
	Entre 19 y 24 meses	6	66,7
Tercer año	Entre 25 y 30 meses	0	0,0
	Entre 31 y 36 meses	1	11,1
Total		9	100,0

Fuente: MEF – Elaboración propia

c.3).- Eficacia en el cumplimiento de los compromisos

La formalización de compromisos de mejora del desempeño y su cumplimiento son momentos claves en el proceso de evaluación. Uno de los mecanismos utilizados por la DGPP, para propiciar una mayor apropiación por parte de las entidades e integrar el uso de la información de las evaluaciones en el proceso presupuestario, ha sido establecer dentro de los requerimientos de información para la formulación del presupuesto, la presentación de información sobre el cumplimiento de los compromisos. Cabe mencionar que los compromisos que

³⁴ Ver Informes Finales de Evaluaciones Independientes e Informes de Seguimiento del Cumplimiento de los Compromisos de Mejora del Desempeño, disponibles en la web de MEF en:
http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2131&Itemid=101532&lang=es

asumen las entidades evaluadas son acciones de mejora relacionadas con el diseño e implementación de sus intervenciones.

De acuerdo al Informe de Seguimiento del Cumplimiento de los Compromisos de mejora del Desempeño - 2010, que analiza el cumplimiento de los compromisos al 31 de diciembre del 2010, de las 14 evaluaciones correspondientes al periodo 2008-2009 y 2009-2010, 9 habían formalizado compromisos, 3 estaban pendientes y 2 habían sido descartadas. Las evaluaciones que no llegarán a formalizar compromisos son las referidas al Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente (PRONAFCAP) y al programa Tolerancia Cero, en el primer caso, debido a cambios en la intervención evaluada, y en el segundo caso, debido a la transferencia de funciones de la entidad evaluada, por lo cual tenía poco sentido formalizar compromisos de mejora del desempeño.

De las 9 matrices formalizadas, 7 matrices presentaban compromisos que debían cumplirse al 31 de diciembre del 2010, las cuales suman un total de 62 compromisos. El nivel de cumplimiento de los compromisos, es de 69%; es decir, las entidades cumplieron con 43 de 62 compromisos asumidos. A continuación se presenta un resumen del cumplimiento de los compromisos:

Cuadro N° 17: Cumplimiento de compromisos al 31 de diciembre del 2010

Intervención pública evaluada	Año de evaluación	N° de compromisos	Cumplimiento de compromisos			
			Total	Parcial	Sin cumplimiento	Porcentaje de cumplimiento
Juntos	2008	17	12	5		71%
Conservación de carreteras	2008	16	12	1	3	75%
Construyendo Perú	2009	14	12	1	1	86%
Electrificación rural	2009	2	2			100%
PRONAMA	2009	9	4	4	1	44%
RENIEC	2009	1	1			100%
Seguro Integral de Salud	2009	3		3		0%
Total		62	43	14	5	69%

Fuente: MEF – DGPP

De acuerdo al Informe de Seguimiento del Cumplimiento de los Compromisos de mejora del Desempeño - 2011, que analiza el cumplimiento de los compromisos al 31 de diciembre del 2011, de las 14 evaluaciones correspondientes al año 2008 y 2009, 10 habían formalizado compromisos, de estas evaluaciones 8 contaban con compromisos que debían cumplirse en el 2011 y sumaban 54 compromisos. Este Informe, incluye en el análisis a los 19 compromisos que se cumplieron parcialmente (14) o no se cumplieron (5) al 31 de diciembre del 2010, con los cuales el número de compromisos asciende a 73; de estos 73 compromisos se cumplieron en su totalidad 23, se cumplieron parcialmente 36 y no se cumplieron 14 compromisos. Considerando los compromisos cumplidos en su totalidad, se logró una eficacia del 32%, menor al desempeño del año anterior; lo cual refleja la necesidad de fortalecer los mecanismos orientados a propiciar el cumplimiento de los compromisos

El detalle del cumplimiento de compromisos se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 18: Cumplimiento de compromisos al 31 de diciembre de 2011

Intervención Pública Evaluada	Año de la Evaluación	Nro. Total de Compromisos	Nro. Total de Compromisos a cumplir durante el 2011 (a)	Nro. Total de Compromisos del 2010 pendientes (1) (b)	Verificación del Cumplimiento de Compromisos			% de cumplimiento (2) (c) / (a+b)
					Si Cumplió (c)	Cumplió Parcialmente (d)	No cumplió (e)	
JUNTOS	2008	17	1	4	3	2		60%
Conservación de Carreteras	2008	18	2	5	1	2	4	14%
PRONAA	2008	14	14	--	5	9		36%
Electrificación Rural	2009	8	4	0	1		3	25%
PRONAMA	2009	11	0	8	6	1	1	75%
RENIEC	2009	7	7	0	1	5	1	14%
Seguro Integral de Salud	2009	23	19	2	5	15	1	24%
Agua para todos	2009	9	7	--	1	2	4	14%
TOTAL		107	54	19	23	36	14	32%

(1) Corresponde a los compromisos que se cumplieron parcialmente y aquellos que no se cumplieron.

(2) Se considera a los compromisos cumplidos totalmente.

Fuente: MEF - DGPP

A continuación se presenta un comparativo sobre el cumplimiento de los compromisos correspondiente a los años 2010 y 2011:

Cuadro N° 19: Análisis comparativo del nivel de cumplimiento de los compromisos 2010 - 2011

Intervención Pública Evaluada	Año de la Evaluación	Nro. Total de Compromisos del 2010 cumplidos	Nro. Total de Compromisos a cumplir durante el 2010	Nro. Total de Compromisos del 2011 cumplidos	Nro. Total de Compromisos a cumplir durante el 2011
JUNTOS	2008	12	17	1	1
Conservación de Carreteras	2008	12	16	0	2
PRONAA	2008	---	---	5	14
Construyendo Perú	2009	12	14	---	---
Electrificación Rural	2009	2	2	1	4
PRONAMA	2009	4	9	0	0
RENIEC	2009	1	1	1	7
Seguro Integral de Salud	2009	0	3	5	19
Agua para todos	2009	---	---	1	7
Materiales Educativos	2009	---	---	---	---
TOTAL		43	62	13	54

Fuente: MEF - DGPP

c.4).- Uso de las EDEP en la mejora del diseño e implementación de las intervenciones evaluadas.

En el apartado anterior se presentó la eficacia y la oportunidad de la formalización de compromisos y la eficacia en el cumplimiento de los compromisos. Cabe mencionar que no obstante que los compromisos asumidos por las entidades aún no se han cumplido en su totalidad, se observan acciones de mejora importantes que han derivado de las recomendaciones de los evaluadores, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 20: Uso de las evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal en la mejora de la gestión de las intervenciones evaluadas

Intervención	Sector	Principales acciones de mejora implementadas
1. Juntos	PCM	<ul style="list-style-type: none"> - Se mejoró la focalización del programa elaborando y manteniendo actualizado el padrón de beneficiarios. - Se definieron de manera específica las corresponsabilidades que deben cumplir los hogares beneficiarios. - Se desarrollaron tres esquemas alternativos de transferencias monetarias, basado en procesos de simulación y el diseño de una evaluación de impacto, con el propósito de implementar un esquema diferenciado más costo-efectivo. - Se implementó una estrategia de comunicación para difundir el objetivo y las corresponsabilidades del programa. - Se mejoraron las reglas de operación del programa, y actualmente, previa a la transferencia monetaria se realiza la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades de todos los beneficiarios. - Se estableció el pago bimestral para minimizar costos y tiempos de acceso a los puntos de pago. - Se elaboraron instrumentos de gestión (marco lógico del programa, manual de operaciones y directivas de reglas de operaciones para procesos claves). - Se realizaron 16 estudios de evaluaciones de impacto del programa.
2. Conservación de carreteras	Transp ortes	<ul style="list-style-type: none"> - Se realizó un taller de trabajo anual con los responsables de la planificación vial regional y del sector transportes para evaluar la jerarquización vial, roles, competencias y responsabilidades en la gestión de las carretas. - Se realizó el Inventario Vial General Base de la Red Vial Nacional (métrica de la longitud de las carreteras pavimentadas y no pavimentadas). - Se implementó el Sistema de Gestión de Mantenimiento, con información sobre normas de cantidad, rendimientos, costos y tarifas. - Se realizaron capacitaciones y asistencias técnicas a los IVP en aspectos administrativo, financiero, técnico y operativo. - Se elaboró el manual de operaciones de los IVP. - Se elaboró el Plan Vial Provincial Participativo (PVPP) de las provincias de Bellavista y San Marcos, en el

		<p>departamento de Cajamarca.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se realizó un taller para 30 gobiernos locales para promover la metodología del PVPP. - Se elaboraron dos perfiles de proyectos de caminos priorizados en el PVPP. - Se viene realizando el inventario vial calificado de la red vial nacional pavimentada y no pavimentada que permitirá conocer el estado y conservación de las carreteras y determinar aquellas que requieren ser intervenidas.
3. Construyendo Perú (CP)	Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Se revisó el marco lógico del programa. - Se realizó la capacitación del personal en la Metodología del Marco Lógico. - Se realizó la revisión de los procedimientos administrativos para orientar la gestión a resultados. Se implementó el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA). - Se revisó el manual de operaciones para incorporar las recomendaciones relacionadas con: el ciclo económico y climatológico de las zonas de intervención, las reuniones de coordinación con las Oficinas Zonales, el seguimiento del desempeño, y la incorporación del enfoque de género. - Se elaboró un manual de capacitación para las jefas de hogar con el fin de fortalecer sus capacidades personales y sociales.
4. Electrificación rural	Energía	<ul style="list-style-type: none"> - Se elaboró el Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) 2011-2020, con la metodología de priorización de proyectos, incluyendo su operacionalización, sus fuentes de información y su jerarquización. - Se publicó la relación de poblaciones a electrificar en los próximos 10 años, para hacer más transparente la planificación de los proyectos. - Se realizaron coordinaciones intersectoriales a fin de fomentar el desarrollo de actividades productivas para reforzar los beneficios de la electrificación rural.
5. PRONAMA	Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Se desarrolló un marco conceptual para la atención de las personas analfabetas. - Se reformuló el marco lógico del programa y se definió un manual de operaciones considerando aspectos clave de la alfabetización: calidad del programa de alfabetización, diseño curricular, continuidad educativa, desarrollo de capacidades para alfabetizar, método y materiales, realidades específicas, entre otras.

		<ul style="list-style-type: none"> - Se diseñó una modalidad de intervención para el componente de continuidad educativa que incentive la participación del adulto mayor, que incluía el desarrollo de proyectos comunales y capacitación para el desarrollo de proyectos productivos. - Se fortaleció la campaña “ver para leer” ampliando el grupo de atención a personas con mayor rango de edad y diferentes problemas de visión. - Se mejoraron los procesos de capacitación y acompañamiento permanente, en cuanto a aspectos metodológicos y pedagógicos. - Se mejoró la institucionalidad del programa en los gobiernos subnacionales y en la sociedad civil, reforzando las acciones de difusión y comunicación del programa, así como estableciendo alianzas estratégicas.
6. RENIEC	RENIEC	<ul style="list-style-type: none"> - Se mejoraron aspectos estratégicos en el proceso de identificación de menores vinculando a actores claves como el MINEDU, MINSA, Gobiernos Locales y empresas privadas, con planes de acción definidos. - Se implementó un plan de capacitación a los registradores del estado civil. - Se fortaleció la campaña de difusión de la importancia de contar con acta de nacimiento y DNI y de la gratuidad para obtenerlos. - Se mejoró parcialmente la presencia del RENIEC en las zonas de mayor demanda. - Se mejoró la estrategia en la distribución de las brigadas itinerantes en cada región. - Se mejoró el monitoreo y evaluación del proceso de identificación.
7. Seguro Integral de salud	SIS	<ul style="list-style-type: none"> - Se planteó una nueva estructura organizacional para el SIS. - Se priorizó la focalización del SIS en el segmento crítico de madres y niños menores de cinco años para mejorar la efectividad en resultados relacionados con la mortalidad materno-perinatal y con la desnutrición crónica infantil. - Se realizaron cambios normativos para enmarcar el funcionamiento del SIS como institución administradora de fondos de aseguramiento. - Se realizaron estudios actuariales, investigación de mercado y evaluación de planes complementarios, con la finalidad de desarrollar regímenes contributivos con mecanismos de copago para mejorar la sostenibilidad del SIS.

		<ul style="list-style-type: none"> - Se generaron alianzas estratégicas con los gobiernos locales, en particular para sistematizar información de los afiliados, difundir el programa, y publicar información sobre los afiliados y las atenciones médicas correspondientes.
8. Agua para Todos	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Se revisó el marco lógico del programa
9. PRONAA	Desarrollo e Inclusión Social	<ul style="list-style-type: none"> - Se mejoró la focalización del programa - Se reformuló el marco lógico del programa dando lugar a dos sub programas: infantil y escolar. - Se definieron los procesos claves del programa para mejorar su operatividad (manual de procesos) - Se mejoró el seguimiento de la implementación del programa a través de indicadores claves. - Se realizó un estudio sobre las preferencias alimenticias en los hogares, las deficiencias nutricionales y las características de la canasta alimentaria.

Fuente: MEF – Informe de seguimiento del cumplimiento de los compromisos de mejora del desempeño 2010 y 2011 / Elaboración propia

c.5).- Uso de las EDEP en la formulación del presupuesto 2013

La formulación del presupuesto del año fiscal 2013, marcó un hito en el inicio del uso sistemático de las evaluaciones en el proceso presupuestario, hasta entonces la información generada por las evaluaciones no había sido utilizada adecuadamente.

Para lograr el uso sistemático de las evaluaciones se implementaron mecanismos que han permitido incluir a las evaluaciones en la discusión presupuestaria; un primer mecanismo como ya se ha mencionado, fue la obligatoriedad de la presentación de información sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos³⁵, otro mecanismo fue la capacitación y sensibilización de los sectoristas de la DGPP³⁶ para utilizar la información generada a través de las evaluaciones en la formulación del presupuesto, y otro mecanismo fue la participación de los especialistas en evaluaciones de la DCGP³⁷ en la discusión presupuestal, en calidad de apoyo del sectorista³⁸.

³⁵ Directiva N° 004-2012-EF/50.01 – “Directiva para la programación y formulación del presupuesto del sector público”.

³⁶ Los sectoristas son los encargados de coordinar directamente con las entidades en materia presupuestal.

³⁷ Los especialistas en evaluaciones son los encargados de coordinar la implementación de las evaluaciones independientes, su función se limitaba a la supervisión de los informes y a la formalización de compromisos.

³⁸ Delgado, Inder; Vargas, Carlos (2012). Uso de las evaluaciones: el caso peruano, Lima, Ministerio de Economía y Finanzas, mimeo.

La obligatoriedad de la sustentación del cumplimiento de compromisos permitió una interacción entre la entidad evaluada y la DGPP, incorporando en la discusión presupuestal las matrices de compromisos. Cabe mencionar que las matrices de compromisos de mejora del desempeño, constituyen un instrumento muy útil para facilitar el diálogo en la discusión presupuestal, estas matrices resumen las recomendaciones más relevantes de la evaluación y las acciones de mejora que requieren ser implementadas con medios de verificación y plazos para su cumplimiento. Con esta información la entidad cuenta con argumentos para sustentar la distribución de su presupuesto asignado o para solicitar recursos adicionales, de igual manera, el sectorista de la DGPP cuenta con información que le permite canalizar recursos hacia acciones relevantes que mejorarán los servicios al ciudadano.

Para la vinculación de los sectoristas a las evaluaciones, la DCGP realizó un taller de capacitación sobre el uso de las evaluaciones en la etapa de formulación y elaboró informes ejecutivos para facilitar la apropiación de las evaluaciones por parte de dichos funcionarios. Por su parte, la vinculación de los especialistas en evaluación en la discusión presupuestaria, se realizó apoyando la toma de decisiones presupuestarias con información sistematizada sobre las evaluaciones.

Estos mecanismos han permitido elevar la importancia de las evaluaciones en el proceso presupuestario, iniciando el uso de información de desempeño en las decisiones presupuestarias. En términos presupuestales las evaluaciones han justificado limitar la asignación presupuestal por un monto ascendente a S/. 110,9 millones y han justificado una mayor asignación por un monto ascendente a S/. 87,6 millones. En términos de costo-efectividad, también es notable, considerando el presupuesto que ha sido limitado, el costo de las evaluaciones utilizadas en la discusión presupuestal representa sólo el 0,39%.

Cuadro Nº 21: Costo – Efectividad de las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal en la Formulación del Presupuesto 2013



Fuente: Delgado, Inder; Vargas, Carlos (2012). Elaboración propia

Las siguientes experiencias permiten apreciar el uso de las evaluaciones en las decisiones presupuestarias de la DGPP:

Cuadro Nº 22: Uso de las evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal en la formulación del presupuesto 2013

Intervención evaluada / Uso de la evaluación en la discusión presupuestal

Conservación o mantenimiento de carreteras (Ministerio de Transportes):

- ✓ La evaluación evidenció que la intervención sólo contaba con un inventario vial básico (georeferenciación y métrica de la longitud de las carreteras) y recomendaba la generación de un inventario vial calificado, como una estrategia para programar el mantenimiento de carreteras en función de su estado de conservación.
- ✓ La entidad está utilizando esta estrategia, en particular en la firma de contratos de conservación por niveles de servicio en la red vial. En tal sentido, la demanda adicional de presupuesto se atendió por un monto ascendente a S/. 103,9 millones para aquellas actividades de mantenimiento que se basaban en información sobre el estado de conservación de las vías.

Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI):

- ✓ La evaluación tenía pendiente la formalización de compromisos desde el año 2009. La obligatoriedad de la presentación del cumplimiento de los compromisos en la formulación propició la firma de una matriz de compromisos consensuada y adecuada al nuevo rol de la entidad evaluada (preparación, respuesta y rehabilitación ante la ocurrencia de emergencias y desastres) que fue útil en la etapa de formulación presupuestal.
- ✓ Los compromisos asumidos por la entidad se enmarcaban en tres áreas de mejora: i) Actualización de los instrumentos de gestión y definición de una estructura organizacional acorde al nuevo rol del INDECI en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), ii) adopción de una gestión por resultados y iii) fortalecimiento de la capacidad operativa, que implicaban la implementación de un aplicativo informático para facilitar la ejecución, supervisión, seguimiento y evaluación de las acciones de preparación, respuesta y rehabilitación, a nivel nacional; la conformación de un equipo especializado para apoyar a los gobiernos subnacionales en las tareas de preparación, respuesta y rehabilitación; y la implementación de un esquema logístico para la distribución de alimentos ante la ocurrencia de emergencias a nivel nacional
- ✓ En cumplimiento de los compromisos, el INDECI realizó una formulación de su presupuesto con un enfoque por resultados que comprendía el 69,5% de su presupuesto, con productos e indicadores definidos de manera coherente para sus unidades operativas.
- ✓ Se atendieron demandas adicionales de recursos orientado al cumplimiento de compromisos orientados a fortalecer la capacidad operativa del INDECI, por un monto de S/. 65,6 millones (aplicativo

informático, equipo especializado y esquema logístico).

COFOPRI:

- ✓ Los resultados de la evaluación se utilizaron en la discusión presupuestal para limitar las pretensiones presupuestales del pliego y para priorizar recursos orientados al cumplimiento de compromisos de mejora del desempeño asumidos por la entidad.
- ✓ En la discusión presupuestal del producto "predios urbanos formalizados", la demanda adicional por parte del pliego ascendía a S/. 33,9 millones y sólo se aprobó S/. 2,0 millones, debido a que la entidad había planteado metas muy altas y carecía de un sistema de costos, esto último evidenciado en la evaluación.
- ✓ Se asignaron recursos por un valor de S/. 2,0 millones, destinados a un estudio de demanda remanente que permitirá definir metas y zonas para la titulación de predios, lo cual constituía una de las recomendaciones y de los compromisos derivados de la evaluación.

INABIF:

- ✓ La evaluación de esta entidad adscrita al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, concluyó que el programa Llachay en cierta medida duplica esfuerzos con el componente Educadores de la Calle. En base a estos resultados de la evaluación se limitaron los recursos en S/. 108 000.

Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA):

- ✓ Los resultados de la evaluación evidenciaron fallas en la implementación del programa debido a una mala identificación y cuantificación de la población objetivo.
- ✓ El Ministerio de Educación solicitó una demanda adicional por un monto de S/. 79,0 millones que no fue atendida, debido a que al 2012 el programa no había superado sus problemas de focalización por lo cual no debía extenderse.

Materiales educativos (Ministerio de Educación):

- ✓ Las recomendaciones de la evaluación se habían materializado en la formalización de compromisos, sin embargo, no existían avances en el cumplimiento.
- ✓ La obligatoriedad de sustentar el cumplimiento de los compromisos en la etapa de formulación, propició retomar las coordinaciones y establecer nuevos plazos para el cumplimiento de dichos compromisos.

Mantenimiento de locales escolares (Ministerio de Educación):

- ✓ Las recomendaciones de la evaluación no se habían materializado en la formalización de compromisos. La obligatoriedad de sustentar el cumplimiento de los compromisos en la etapa de formulación, propició retomar las coordinaciones y se logró firmar la matriz de compromisos.

Protección al patrimonio arqueológico inmueble (Ministerio de Cultura):

- ✓ Las recomendaciones de la evaluación no se habían materializado en la formalización de compromisos. La obligatoriedad de sustentar el cumplimiento de los compromisos en la etapa de formulación, propició retomar las coordinaciones y se logró firmar la matriz de compromisos.
- ✓ En la discusión presupuestaria se atendió una demanda adicional de recursos orientados al cumplimiento de uno de los compromisos relacionado con la reducción de los plazos para la aprobación de los Certificados de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA).

Fuente: Delgado, Inder; Vargas, Carlos (2012) – Elaboración propia

2.3.2. Evaluaciones de impacto³⁹

La implementación de las evaluaciones de impacto en el marco de la reforma del Presupuesto por Resultados en Perú, es una experiencia reciente. El proceso se inicia en el año 2010 con evaluaciones de carácter retrospectivo, basadas en diseños cuasi-experimentales, sin una línea de base debidamente planificada; recién a partir del año 2012, se empieza a planificar un conjunto de evaluaciones de carácter prospectivo y multianual, que parten del establecimiento de líneas de base y diseños de evaluación más rigurosos. Las evaluaciones de impacto implementadas, no obstante las limitaciones antes mencionadas, han sido útiles e incluso algunas de ellas han servido para informar las decisiones presupuestarias⁴⁰.

El siguiente cuadro presenta las evaluaciones de impacto que se han realizado y se encuentran en proceso de implementación en el marco de la reforma del PpR:

Cuadro N° 23: Evaluaciones de Impacto realizadas y en proceso de implementación

Intervención	Sector	Estado
1. Programa Articulado Salud Nutricional (PAN)		Evaluación finalizada - Dirección de Calidad del Gasto, 2011. Se generó evidencia de efectos positivos y significativos del PAN sobre la reducción de la desnutrición crónica infantil.

³⁹ El desarrollo de este apartado se realizó con información disponible al 2012. Cabe mencionar que a la fecha de revisión de este documento, se han realizado cuatro evaluaciones retrospectivas, con técnicas cuasi experimentales: (i) a las dos principales intervenciones del Programa Articulado Nutricional, (ii) al programa piloto Retén – Servicio – Franco en el marco de la Seguridad Ciudadana, (iii) la evaluación correspondiente al programa Construyendo Perú, y iv) al Programa de Acompañamiento Pedagógico del Programa Presupuestal de Logros de Aprendizaje. Asimismo, se han realizado tres evaluaciones prospectivas, se ha desarrollado el diseño metodológico y líneas de base de los programas: i) Cuna Más (modalidad acompañamiento a familias y cuidado diurno, a través de un diseño experimental), ii) Pensión 65 del MIDIS y ii) Programa de Redes Rurales del MINEDU.

⁴⁰ Ravina, Renato (2012), Las Evaluaciones de Impacto en el Marco de la Reforma del Presupuesto por Resultados en Perú: Avances, Lecciones Aprendidas y Retos a Futuro, Lima, Ministerio de Economía y Finanzas, mimeo.

2. Piloto Reten-Servicio-Franco	Interior	Evaluación finalizada. Documento final en proceso de elaboración. Dirección de Calidad del Gasto, 2012. No se encontró evidencia que sustente la hipótesis de que el Plan contribuyese a la reducción de la victimización (medida como la incidencia de robos).
3. Construyendo Perú (CP)	Trabajo	Evaluación finalizada. Macroconsult, 2012. Se evidencian impactos de corto plazo sobre los ingresos de los beneficiarios que no se sostienen en el mediano plazo. Se concluye que la efectividad de CP como política activa de empleo es limitada y debe reorientarse como un programa de alivio temporal para trabajadores vulnerables.
4. Acompañamiento Pedagógico	Educación	En proceso de elaboración - Dirección de Calidad del Gasto, 2012. Resultados preliminares revelan efectos positivos de la intervención sobre el rendimiento de los estudiantes de segundo de primaria.
5. Redes Educativas Rurales	Educación	Línea de Base en Proceso de Elaboración. Primera medición planificada hacia fines de 2014.
6. Pensión 65	Desarrollo e Inclusión Social	Línea de Base en Proceso de Elaboración. Primera medición planificada hacia fines de 2013.
7. Cuna Más - Componente de Acompañamiento a Familias (Rural)	Desarrollo e Inclusión Social	Línea de Base en Proceso de Elaboración. Primera medición planificada hacia fines de 2014.
8. Beca 18	Educación	Línea de Base planificada para 2013.
9. Cuna Más - Componente de Cuidado Diurno (Urbano)	Desarrollo e Inclusión Social	Línea de Base planificada para 2013.

Fuente: Ravina, Renato (2012)

La evaluación del Piloto Reten-Servicio-Franco y la evaluación del Programa Construyendo Perú han sido claves para limitar las pretensiones presupuestarias de los gestores de dichas intervenciones. El piloto tenía un costo anual de S/. 253 millones y su extensión a nivel nacional implicaba un costo anual de S/. 1 384 millones, lo cual fue restringido; mientras que en el caso del programa Construyendo Perú, el monto restringido asciende a S/. 309 millones. El monto total restringido en la formulación del presupuesto 2013 asciende a S/. 1 693 millones y el costo de dichas evaluaciones asciende a S/. 679 mil, lo cual denota que estas evaluaciones han sido costo-efectivas; el costo de las evaluaciones, considerando el monto total de presupuestal restringido, representa sólo el 0,04%.

Cuadro N° 24: Costo-efectividad de las Evaluaciones Independientes en la formulación del presupuesto 2013



Fuente: MEF – Elaboración propia

a).- Uso de las evaluaciones de impacto en la formulación del presupuesto 2013

A continuación se describen brevemente cada una de las evaluaciones, donde se puede apreciar la utilidad de las evaluaciones:

Cuadro Nº 25: Uso de las evaluaciones de impacto en la formulación del presupuesto 2013

Intervención evaluada / Uso de la evaluación
<p>El Programa Articulado Nutricional (PAN)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Objetivo del programa: reducir la desnutrición crónica en niños menores de 5 años. ✓ Principales productos: i) mejora en la cobertura y calidad de los Controles de Crecimiento y Desarrollo del niño (CRED) y ii) mejora en la oferta y distribución de las vacunas básicas y de prevención de la neumonía y la diarrea. <p>Contexto:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Recabar evidencia sobre los impactos de uno de los programas emblemáticos en los inicios de la reforma del PpR. <p>Metodología:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Cuasi- experimental ✓ Se estimó el efecto de los dos principales productos del programa (CRED y Vacunas). ✓ Se utilizó como fuente de datos la Encuesta Demográfica y de Salud

Familiar (ENDES)

Resultados de la evaluación:

- ✓ La evaluación concluye que hay un efecto significativo y que en las regiones donde se profundizó la intervención se habría logrado una mayor reducción de la tasa de desnutrición crónica.

Utilidad:

- ✓ Contribuyó a validar la relevancia del diseño de programas basados en evidencias.
- ✓ Contribuyó a evidenciar resultados a la sociedad civil.
- ✓ Se constituyó en un elemento para la sustentación en la asignación y priorización del gasto en los dos productos evaluados.
- ✓ Se constituyó en un elemento para la sustentación de la implementación de convenios de apoyo presupuestario condicionados al cumplimiento de metas vinculadas a dichos productos en las zonas con mayores tasas de desnutrición.

El Plan Piloto Retén Servicio Franco (RSF)

- ✓ Objetivo de la intervención: fortalecer la lucha contra la inseguridad ciudadana contando con una mayor cantidad de efectivos policiales realizando labores de patrullaje.
- ✓ El Plan Piloto implementado en 5 regiones del país, consideraba la compra del día de franco de los policías en un monto equivalente al ingreso promedio que obtendrían por ofrecer sus servicios de seguridad en la actividad privada.
- ✓ La cadena causal implícita de la intervención era que la mayor presencia policial iba a desalentar la delincuencia en los ámbitos geográficos intervenidos y por tanto la criminalidad debería reducirse.

Contexto:

- ✓ Fuerte Incidencia política para su implementación.
- ✓ Recabar evidencia para justificar o no su continuidad y escalamiento a nivel nacional.

Metodología:

- ✓ Cuasi- experimental (método de dobles diferencias)
- ✓ La variable sobre la cual se determinaría la medición del impacto de la intervención fue la victimización, medida como la incidencia de robos.
- ✓ Se utilizó como fuente de datos la Encuesta Nacional de Programas

Presupuestales (ENAPRES).

Resultados de la evaluación:

- ✓ La evaluación concluye que no existen evidencias que sustenten la hipótesis que la compra de día franco contribuye a la reducción de la victimización en aquellas regiones donde fue implementado.

Utilidad:

- ✓ Los resultados fueron utilizados en la formulación del presupuesto para el año fiscal 2013. El programa no solo no ha sido expandido, sino que además se restringieron los recursos correspondientes a la continuidad del RSF en las regiones piloto.
- ✓ El costo anual del piloto ascendía a S/. 253 millones y su expansión a nivel nacional implicaba un costo anual de 1384 millones.
- ✓ Esta evaluación es una de las más costo-efectivas realizadas en el país.

El Programa Construyendo Perú (CP)

- ✓ Objetivo del programa: generación de empleo temporal, favoreciendo a aquellos individuos con menores niveles de ingreso económico, en situación de pobreza y extrema pobreza.

Contexto:

- ✓ Fuerte incidencia política para la asignación presupuestal del programa
- ✓ Recabar evidencia para justificar la asignación presupuestal al programa

Metodología:

- ✓ Cuasi – experimental (propensity score matchig)
- ✓ Se utilizó como fuente de datos la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) y los registros administrativos del programa.

Resultados de la evaluación:

- ✓ Se evidenció un impacto positivo del programa en el ingreso de corto plazo de los participantes y no se encontraron diferencias de mediano plazo entre participantes y no participantes en el programa.
- ✓ La conclusión general del estudio fue que la efectividad del programa como política activa de empleo es limitada y debe asumirse más bien como un programa de alivio temporal para trabajadores vulnerables.

Utilidad:

- ✓ Se utilizó en la discusión del Proyecto de Ley de Presupuesto 2013. Al sincerar los efectos del producto ofrecido por el Programa se restringió su población objetivo y su ámbito de intervención, lo que significó una notable disminución de sus pretensiones presupuestales originales.
- ✓ El monto presupuestal restringido ascendió a S/. 309 millones, relacionados con el componente de empleo de largo plazo.
- ✓ Los resultados de la evaluación resaltaron el importante rol anti cíclico del programa, mas no su capacidad para impactar en forma positiva en el ingreso de mediano o largo plazo de sus beneficiarios.

Fuente: Ravina, Renato (2012) – Elaboración propia

b).- Evaluaciones de impacto en proceso de implementación

A continuación se describen algunos diseños de evaluaciones de impacto que se encuentran en proceso:

Cuadro N° 26: Evaluaciones de impacto en proceso de implementación

Intervención / Avances

Cuna más:

- ✓ Objetivo del programa: mejorar el nivel de desarrollo – en las dimensiones motora, lenguaje, cognitiva y socioemocional – de los niños menores de 3 años que viven en situación de pobreza.

El programa contempla los siguientes productos (servicios):

- ✓ Acompañamiento a familias: visita semanales a hogares y sesiones grupales quincenales para desarrollar actividades para mejorar los conocimientos y prácticas de cuidado, aprendizaje y desarrollo de habilidades (zonas rurales).
- ✓ Cuidado diurno: servicio de cuidado en centros a niños de 6 a 36 meses de edad que requieren atención de sus necesidades básicas de salud, nutrición, seguridad, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades (zonas urbanas).

Contexto:

- ✓ Programa impulsado por el nuevo gobierno, con fuerte apoyo político y apoyo técnico por parte de la cooperación internacional.

Avances:

- ✓ Se planteó el desarrollo de un diseño de evaluación experimental del componente acompañamiento a familias, considerando la ventaja de la implementación progresiva del programa.
- ✓ Se ha iniciado el levantamiento de la línea de base.
- ✓ La evaluación será conducida por el BID.

Pensión 65:

- ✓ Objetivo del programa: mejorar la calidad de vida de los adultos de 65 años o más, en situación de pobreza extrema que no cuentan con pensión alguna.
- ✓ El programa contempla una subvención económica equivalente a US\$ 48 mensuales.

Contexto:

- ✓ Programa impulsado por el nuevo gobierno, con fuerte apoyo político.

Avances:

- ✓ Se planea realizar una evaluación de impacto mediante la metodología de regresión discontinua.
- ✓ Se encuentra en proceso la definición de la metodología para el levantamiento de la línea de base.

Beca 18:

- ✓ Objetivo del programa: mejorar el acceso a la educación superior de jóvenes con bajos recursos económicos y alto rendimiento académico en la secundaria.
- ✓ El programa provee de financiamiento para estudios en un conjunto de universidades e institutos superiores tecnológicos (IST), así como de materiales de estudio, y una subvención económica para alojamiento, comida, etc.

Contexto:

- ✓ Programa impulsado por el nuevo gobierno, con fuerte apoyo político.

Avances:

- ✓ Se encuentra en definición la metodología de evaluación.

- ✓ Se encuentra en definición la metodología para el levantamiento de la línea de base.

Fuente: Ravina, Renato (2012) – Elaboración propia

2.4 Incentivos a la gestión

La aplicación de incentivos a la gestión en Perú tiene como antecedentes, en la etapa previa al proceso de implementación del presupuesto por resultados (2007 a la fecha), los Convenios de Gestión de FONAFE (Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado), los Acuerdos de Gestión del MINSA (Ministerio de Salud) y los Convenios de Administración por Resultados (CAR). A la fecha ninguno de ellos está vigente, incluso algunos componentes de ellos no llegaron a implementarse, debido a la poca rigurosidad técnica con la cual se gestionaron⁴¹.

En el marco de la implementación del presupuesto por resultados, en el año 2009 se impulsaron los Convenios de Administración por Resultados entre los gestores de los Programas Estratégicos y la Dirección Nacional de Presupuesto Público; mediante estos convenios, las entidades asumirían el cumplimiento de determinados compromisos por los que recibirían un incentivo que consistía en un reconocimiento al buen desempeño (diploma). Esta iniciativa no llegó a implementarse.

Desde el año 2010 se vienen implementando diversos esquemas de incentivos, que consisten en transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de

⁴¹ MEF (2010). De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú.

metas de desempeño. En esta nueva generación de incentivos, existen dos tipos de incentivos, aquellos que se aplican a las entidades y aquellos que se aplican a los servidores públicos; los primeros implican una mayor disponibilidad de recursos para la entidad, mientras que los segundos implican mayores ingresos para 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).

Estos esquemas de incentivos están propiciando la implementación de políticas prioritarias, enfatizando el desarrollo local. A través de estos esquemas se ha impulsado la reducción de la desnutrición infantil, la salud materno neonatal, la prevención de riesgos y desastres, el incremento de los niveles de recaudación de tributos municipales, la simplificación de trámites, la mejora en la ejecución de los proyectos de inversión, la mejora en los servicios de administración de justicia y la seguridad ciudadana, entre otros objetivos.

La continuidad de estos esquemas de incentivos ha permitido realizar mejoras tanto en el diseño como en la implementación. Se han realizado mejoras en la definición de metas y en la evaluación de las mismas; se ha mejorado la coordinación con los entes rectores responsables de las políticas que están sujetas a incentivos, logrando una mayor apropiación por parte de ellas en la difusión de los esquemas de incentivos y en la evaluación del cumplimiento de las metas; se ha precisado el uso de los recursos transferidos; asimismo, se ha buscado el apoyo de diferentes organismos cooperantes para la difusión de los esquemas de incentivos⁴².

A continuación se presentan los esquemas de incentivos implementados y en proceso:

Cuadro Nº 27: Esquemas de incentivos en el marco de la implementación del presupuesto por resultados

Esquema de incentivos	Periodo de vigencia			
	2010	2011	2012	2013
Programa de Incentivos a la Gestión Municipal - PI	x	x		
Plan de Modernización Municipal - PMM	x	x		
Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal			x	x
Bono de Incentivo por la Ejecución Eficaz de Inversiones – BOI			x	
Bono por Desempeño	x	x	x	
Convenio de apoyo presupuestario:EURO-PAN	x	x	x	x
Convenio de apoyo presupuestario: EcoTrade				x
Incentivos a la inversión regional				x

Fuente: MEF – Elaboración propia

⁴² Zapata, Luis. Entrevista realizada el 30 de noviembre de 2012 en la ciudad de Lima. Entrevistador: Inder Delgado.

De estos esquemas de incentivos, los dos primeros se aplicaron a todas las municipalidades provinciales y distritales en los años 2010 y 2011 y a partir del año 2012 se fusionaron en el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal; estos esquemas de incentivos están orientados a articular las acciones de los gobiernos locales con las del Gobierno Nacional en la implementación de políticas públicas priorizadas. A través de estos esquemas de incentivos se han transferido recursos del tesoro por S/. 3 359 millones y se ha contemplado para el año 2013 y 2014 una transferencia anual de S/. 1 100 millones.

Por su parte, el Bono de Incentivo por la Ejecución Eficaz de Inversiones se aplicó por única vez en el año 2012, y estaba orientado a promover el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local y regional mejorado la ejecución de proyectos de inversión pública. A través de este esquema se transfirieron recursos del tesoro por S/. 310,3 millones.

El bono por desempeño es un incentivo monetario que se otorgó al personal que labora en las entidades públicas, el cual no tenía un carácter remunerativo, ni compensatorio ni pensionable. Se aplicó en el periodo 2010-2012 y se ha circunscrito a cuatro entidades del Estado (Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Poder Judicial y Ministerio del Interior); el monto de los recursos distribuidos equivalía al 1% de la planilla de remuneraciones anualizada de cada entidad, el cual se distribuía entre el 10% del personal y se otorgaba por única vez en el mes de diciembre de cada año. Durante el periodo 2010 – 2012 se han transferido S/. 93,3 millones.

Por su parte, los convenios de apoyo presupuestario se implementan con las donaciones que el Estado recibe a través del Ministerio de Economía y Finanzas para impulsar la implementación de los programas presupuestales. Bajo esta modalidad, desde el año 2010 se viene desarrollando un esquema de incentivos para la implementación del Programa Articulado Nutricional (PAN), cuyo objetivo es reducir la desnutrición infantil. Este esquema de incentivos tiene como objetivo incrementar la cobertura de los productos del PAN y promover la adopción de instrumentos de gestión en las entidades vinculadas. El esquema de incentivos se aplica en algunos gobiernos regionales, priorizados por tener una alta prevalencia de la desnutrición infantil, y en algunas entidades del gobierno nacional vinculadas al PAN.

A la fecha se han firmado 10 convenios de apoyo presupuestario con Gobiernos Regionales (Ayacucho, Cajamarca, Amazonas, Huánuco, Apurímac y Huancavelica) y con las entidades del Gobierno Nacional (SIS, RENIEC, PCM - Juntos y MEF – UCPS).

Bajo esta modalidad, a partir del 2013, se viene desarrollando un nuevo convenio de apoyo presupuestario con el objetivo de promover la comercialización de productos ecológicos, el Euro-Ecotrade.

En todos los casos, la transferencia monetaria se realiza previa evaluación del cumplimiento de las metas por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y de las entidades intervinientes. El siguiente cuadro muestra el detalle de las

transferencias efectuadas a través de los esquemas de incentivos en el marco de la implementación del presupuesto por resultados:

Cuadro N° 28: Avances en la implementación de Incentivos a la Gestión
Transferencias monetarias en millones de S/.

Esquema de incentivos	2010	2011	2012	2013*	2014*
<i>Programa de Modernización Municipal</i>	600,0	500,0			
<i>Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal</i>	700,0	777,0			
<i>Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal</i>			782,0	1 100,0	1 100,0
<i>Bono de Incentivo por la Ejecución Eficaz de Inversiones – BOI</i>			310,3		
<i>Convenios de apoyo presupuestal - EUROPAN</i>	22,8	29,9	59,7	58,0	30,0
<i>Convenios de apoyo presupuestal - EUROECOTRADE</i>				7,8	
<i>Bono por desempeño</i>	33,0	31,0	30,3		
Total	1 355,8	1 337,9	1 178,1	1 165,8	1 130,0

*Previsto.
Del monto previsto para el 2013 en el PI a la fecha se han transferido S/. 480,5 millones
Del monto previsto para el 2013 en los CAP a la fecha se han transferido S/. 51,6 millones

Fuente: MEF – Elaboración propia

A continuación se analizan los diversos esquemas de incentivos que se vienen aplicando:

2.4.1 Programa de Modernización Municipal – PMM (2010 – 2011)

El Programa de Modernización tenía como finalidad promover condiciones que contribuyan con el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a las municipalidades a:

- ✓ Incrementar la recaudación de los impuestos municipales a través de la mejora de la gestión financiera.
- ✓ Generar las condiciones favorables al clima de negocios a través de la mejora en la provisión de servicios públicos, infraestructura básica y simplificación de trámites, entre otros.

Este esquema de incentivos se aplicaba a todas las municipalidades provinciales y distritales del país; para lo cual se clasificaban de la siguiente manera⁴³:

- ✓ Municipalidades de ciudades principales tipo “A”.
- ✓ Municipalidades de ciudades principales tipo “B”.
- ✓ Municipalidades no consideradas ciudades principales, con 500 o más viviendas urbanas.
- ✓ Municipalidades no consideradas ciudades principales, con menos de 500 viviendas urbanas.

⁴³ Ver Decreto Supremo N° 190-2010-EF.

La determinación de metas, los procedimientos para su cumplimiento y evaluación, así como el destino de los recursos transferidos, se determinaban anualmente a través de la emisión de Decretos Supremos⁴⁴. Las metas se determinaban en función de las características y potencialidades de las municipalidades⁴⁵ y estaban asociadas a las siguientes áreas programáticas:

- ✓ Recaudación de Impuestos Municipales.
- ✓ Simplificación de trámites.
- ✓ Provisión de servicios públicos e infraestructura.

El esquema de incentivos contemplaba la asistencia técnica con las entidades intervinientes para el cumplimiento de las metas. Asimismo, establecía que los recursos transferidos deberían ser destinados a la mejora de la gestión municipal en las áreas programáticas antes mencionadas.

A través de este esquema de incentivos durante los años 2010 y 2011, se han transferido S/. 1 100 millones; S/. 600 millones en el 2010 y S/. 500 millones en el 2011.

Por otro lado el nivel de cumplimiento de metas ha sido satisfactorio; durante el año 2011, las municipalidades que cumplieron con todas sus metas fueron 653 que representan el 35,6% del total de municipalidades, dentro de estas municipalidades, se observa un mayor cumplimiento de las metas por parte de las municipalidades con menos de 500 viviendas urbanas, lo cual se explica porque éstas entidades contaban con sólo tres metas a diferencia de las otras que contaban con un mayor número de metas, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 29: Cumplimiento de metas en el marco del PMM - 2011

Clasificación municipal	Metas	Cumplió		No cumplió		Total	
	Nº	Nº	%	Nº	%	Nº	%
CP A	15	8	20,0	32	80,0	40	100
CP B	7	16	7,7	193	92,3	209	100
No CP, con más de 500 VU	9	103	18,6	452	81,4	555	100
No CP, con menos de 500 VU	3	526	51,1	504	49,9	1030	100
Total	34	653	35,6	1181	64,4	1834	100

Fuente: MEF – Elaboración propia

Al analizar el desempeño de las municipalidades incluyendo el cumplimiento parcial del total de las metas, se observa que el 80,5% de Municipalidades de Ciudades Principales Tipo A tuvieron un cumplimiento mayor o igual al 80% de sus metas; el 67,5% de Municipalidades de Ciudades Principales Tipo B

⁴⁴ Ver Decreto Supremo N° 002-2010-EF, Decreto Supremo N° 190- 2010-EF y Decreto Supremo N° 187- 2011-EF

⁴⁵ Para la determinación de metas se clasificaban a las municipalidades considerando dos criterios: i) sociales, demográficos y geoeconómicos y ii) Número de viviendas urbanas. Ver detalles en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 002-2010-EF.

tuvieron un cumplimiento mayor o igual al 71,4% de sus metas; el 57,4% de Municipalidades con más de 500 viviendas urbanas tuvieron un cumplimiento mayor o igual al 66,7% de sus metas; y el 74,1% de Municipalidades con menos de 500 viviendas urbanas tuvieron un cumplimiento mayor o igual al 66,7% de sus metas. El detalle se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 30: Programa de Modernización Municipal 2011
Cumplimiento de Metas por tipo de Municipalidad

Municipalidades CP A			
Municipalidades		Metas cumplidas	
Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
8	20.0%	15	100,0 %
10	25.0%	14	93,3 %
10	25.0%	13	86,7 %
5	12.5%	12	80,0 %
1	2.5%	11	70,3 %
1	2.5%	10	66,7 %
3	7.5%	9	60,0 %
1	2.5%	8	53,3 %
1	2.5%	7	46,7 %
40	100.0%		
Municipalidades CP B			
Municipalidades		Metas cumplidas	
Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
16	7.7%	7	100,0 %
75	35.9%	6	85,7 %
50	23.9%	5	71,4 %
37	17.7%	4	57,1 %
16	7.7%	3	42,9 %

12	5.7%	2	28,6 %
3	1.4%	1	14,3 %
209	100.0%		
Municipalidades con más de 500 VVUU			
Municipalidades		Metas cumplidas	
Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
103	18.6%	9	100,0 %
84	15.1%	8	88,9 %
84	15.1%	7	77,8 %
48	8.6%	6	66,7 %
37	6.7%	5	55,6 %
43	7.7%	4	44,4 %
58	10.5%	3	33,3 %
17	3.1%	2	22,2 %
40	7.2%	1	11,1 %
41	7.4%	0	0,0 %
555	100.0%		
Municipalidades con menos de 500 VVUU			
Municipalidades		Metas cumplidas	
Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
526	51.1%	3	100,0 %
237	23.0%	2	66,7 %
225	21.8%	1	33,3 %
42	4.1%	0	0,0 %
1030	100.0%		

Fuente: MEF – Elaboración propia

2.4.2 Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal – PI (2010 - 2011)

El Plan de Incentivos tenía como finalidad promover condiciones que contribuyan al crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a las municipalidades en las siguientes áreas programáticas:

- ✓ Recaudación de los tributos municipales
- ✓ La ejecución de proyectos de inversión
- ✓ Desnutrición crónica infantil

Este esquema de incentivos se aplicaba a todas las municipalidades provinciales y distritales del país. La determinación de metas, los procedimientos para su cumplimiento y evaluación, así como el destino de los recursos transferidos se determinaban anualmente a través de la emisión de Decretos Supremos⁴⁶. Las metas se determinaban en función de las características, potencialidades y necesidades de las municipalidades y estaban asociadas a las referidas áreas programáticas.

⁴⁶ Ver Decreto Supremo N° 003-2010-EF, Decreto Supremo N° 183-2010-EF y Decreto Supremo N° 187- 2011-EF

Asimismo, se estableció que los recursos debían destinarse prioritariamente a gastos de inversión y de mantenimiento de infraestructura en aspectos vinculados a las áreas programáticas.

Con la implementación de este esquema de incentivos se logró un cumplimiento de metas satisfactorio. Con relación a las metas evaluadas al 31 de setiembre del 2010, 1 320 municipalidades que representan el 72,0% cumplieron con todas las metas. Asimismo, respecto a las metas evaluadas al 31 de diciembre del 2010, 1 236 municipalidades que representan el 67,4% cumplieron con todas las metas. Con relación a las metas evaluadas al 31 de julio del 2011, 1 104 municipalidades que representan el 60,2% cumplieron con todas las metas. El cumplimiento de metas desagregado por la clasificación municipal se presenta en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 31: Cumplimiento de metas en el marco del PI: 2010-2011
(cumplimiento de todas las metas)**

Metas al 31 de setiembre del 2010

Clasificación municipal	Metas Nº	Cumplió		No cumplió		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
CP A	3	29	72,5	11	27,5	40	100
CP B	3	111	53,1	98	46,9	209	100
No CP, con más de 500 VU	1	427	76,9	128	23,1	555	100
No CP, con menos de 500 VU	1	753	73,1	277	26,9	1030	100
Total	8	1320	72,0	514	28,0	1834	100

Metas al 31 de diciembre del 2010

Clasificación Municipal	Metas Nº	Cumplió		No cumplió		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
CPA	3	16	40,0	24	60,0	40	100,0
CP B	3	70	33,5	139	66,5	209	100,0
No CP, más de 500 VVUU	1	407	73,3	148	26,7	555	100,0
No CP, menos de 500 VVUU	1	743	72,1	287	27,9	1 030	100,0
Total	8	1 236	67,4	598	32,6	1 834	100,0

Metas al 31 de julio del 2011

Clasificación Municipal	Metas Nº	Cumplió		No cumplió		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
CPA	3	35	87,5	5	12,5	40	100,0
CP B	3	131	62,7	78	37,3	209	100,0
No CP, más de 500 VVUU	3	221	39,8	334	60,2	555	100,0
No CP, menos de 500 VVUU	1	717	69,6	313	30,4	1 030	100,0
Total	10	1 104	60,2	730	39,8	1 834	100,0

Fuente: MEF – Elaboración propia

2.4.3 Plan de Incentivos a la Mejora y Modernización de la Gestión Municipal - PI

Este esquema de incentivos se implementa en el año fiscal 2012 a partir de la fusión del Programa de Modernización Municipal y del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Los objetivos que persigue este esquema de incentivos son los siguientes:

- ✓ Incrementar los niveles de recaudación de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos.
- ✓ Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto.
- ✓ Reducir la desnutrición crónica infantil en el país.
- ✓ Simplificar trámites.
- ✓ Mejorar la provisión de servicios públicos.
- ✓ Prevenir riesgos de desastres.

El ámbito de aplicación del PI comprende a las municipalidades provinciales y distritales del país y las metas se establecen para cada tipo de municipalidad en función de la clasificación de municipalidades establecida en el Decreto Supremo N° 190-2010-EF.

Las transferencias se realizan previa evaluación por parte del MEF y de las entidades que intervienen en el esquema de incentivos. Cabe precisar que algunas de las metas son evaluadas por el MEF y otras evaluadas por los rectores de las políticas que están sujetas al esquema de incentivos.

Las metas, los procedimientos para el cumplimiento de las metas y la asignación de los recursos, así como el uso de los recursos correspondientes, se establecen a través de Decretos Supremos⁴⁷.

A continuación se presenta un esquema que resume el proceso para la implementación de los incentivos municipales.

Cuadro N° 32: Operatividad del Plan de Incentivos



Fuente: MEF

A través del PI durante el año fiscal 2012 se han transferido S/. 782 millones y se ha previsto una transferencia de S/. 1 100 millones anuales para el año 2013 y 2014. Las transferencias de recursos efectuadas en el año 2012 se realizaron en dos tramos, el primero por el cumplimiento de las metas establecidas al 31

⁴⁷ Ver Decreto Supremo N° 004-2012-EF y Decreto Supremo N°002-2013-EF

de diciembre del 2011 y el segundo por el cumplimiento de las metas establecidas al 31 de julio del 2012.

En cuanto al cumplimiento de las metas al 31 de diciembre del 2011, se observa que 461 municipalidades cumplieron todas sus metas, las cuales representan el 25,1% del total de municipalidades; con relación a estas metas, las municipalidades de las ciudades principales tipo A y tipo B han tenido un mejor desempeño. Mientras que en las metas al 31 de julio del 2012, se observa que 1441 municipalidades cumplieron todas su metas, las cuales representan el 78,4% del total de municipalidades; con relación a estas metas, las municipalidades no consideradas ciudades principales con más de 500 viviendas urbanas y con menos de 500 viviendas urbanas han tenido un mejor desempeño. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**Cuadro Nº 33: Cumplimiento de metas en el marco del PI
(Cumplimiento de todas las metas)**

Metas al 31 de diciembre del 2011

Clasificación municipal	Metas Nº	Cumplió		No cumplió		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
CPA	4	21	52,5	19	47,5	40	100,0
CP B	4	137	65,6	72	34,4	209	100,0
No CP, más de 500 VVUU	7	126	22,7	429	77,3	555	100,0
No CP, menos de 500 VVUU	6	177	17,2	853	82,8	1030	100,0
Total	21	461	25,1	1373	74,9	1834	100,0

Metas al 31 de julio del 2012

Clasificación municipal	Metas Nº	Cumplió		No cumplió		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
CPA	7	22	55,0	18	45,0	40	100,0
CPB	6	111	53,1	98	46,9	209	100,0
No CP, más de 500 VVUU	2	382	68,8	173	31,2	555	100,0
No CP, menos de 500 VVUU	1	926	89,6	108	10,4	1034	100,0
Total	16	1441	78,4	397	21,6	1838	100,0

Fuente: MEF - Elaboración propia

Cabe mencionar, que este esquema de incentivos contempla una transferencia total de los recursos previstos, para esto se establecen los montos máximos que debería recibir cada entidad por el cumplimiento de sus metas y la transferencia se realiza de acuerdo al nivel de cumplimiento de las metas; es decir, se transfiere todo lo previsto a quien cumple con todas su metas de lo contrario recibirá una transferencia parcial. El esquema establece un monto adicional para aquellas entidades que han cumplido con todas sus metas; el monto adicional proviene de la redistribución de esa proporción de recursos que dejan de percibir aquellas entidades que no cumplen con todas sus metas.

2.4.4 Bono de Incentivo por la Ejecución Eficaz de Inversiones – BOI (2012)

El BOI fue creado por el Decreto de Urgencia N° 054-2011 y a través del Decreto Supremo N° 174-2011-EF se establecieron los procedimientos para el cumplimiento de metas y asignación de recursos.

El BOI tenía como objetivo, fomentar en el corto plazo, una mejora en la ejecución de los proyectos en inversión pública de los Gobiernos Regionales y Locales, para crear condiciones que contribuyan al crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local y regional.

El esquema de incentivos se diseñó de manera objetiva recogiendo las necesidades y objetivos para el desarrollo regional y local, así como las diferentes características en términos de potencialidades y carencias que tienen los gobiernos subnacionales. Así se establecieron dos metas relacionadas a la ejecución de proyectos de inversión pública; la primera a cumplirse al 31 de diciembre del 2011, consideraba un porcentaje de ejecución del presupuesto destinado a inversiones que variaba en función de cada gobierno subnacional⁴⁸, y la segunda a cumplirse al 31 de marzo del 2012, era una meta única para todos los gobiernos subnacionales y se consideraba una ejecución de al menos el 15% del presupuesto destinado a inversiones. La verificación del cumplimiento de las metas se realizó a través del SIAF.

El financiamiento del BOI ascendía a S/. 400 millones que deberían ser transferidos en dos tramos, luego de la verificación del cumplimiento de las dos metas establecidas. Asimismo, en el artículo 8 del Decreto Supremo N° 174-2011-EF, se estableció que los recursos transferidos deben ser destinados exclusivamente al mantenimiento de infraestructura o a proyectos de inversión pública.

En cuanto al cumplimiento de metas, se observa que el 73,1% de los gobiernos regionales y el 73,0% de los gobiernos locales cumplieron la meta establecida al 31 de diciembre del 2011; mientras que el 84,6% de los gobiernos regionales y el 73,6% de los gobiernos locales cumplieron la meta establecida al 31 de marzo del 2012.

Cuadro N° 34: Cumplimiento de metas en el marco del BOI

⁴⁸ El detalle de las metas se encuentra en los anexos 3 y 4 del Decreto Supremo N° 174-2011-EF

Meta al 31 de diciembre del 2011

Clasificación	Metas Nº	Cumplió		No cumplió		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Gobiernos Regionales	1	19	73,1	7	26,9	26	100
Gobiernos Locales	1	1339	73,0	495	27,0	1834	100
Total	2	1358	73,0	502	27,0	1860	100

Meta al 31 de marzo del 2012

Clasificación	Metas Nº	Cumplió		No cumplió		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Gobiernos Regionales	1	22	84,6	4	15,4	26	100
Gobiernos Locales	1	1353	73,6	485	26,4	1838	100
Total	2	1375	78,4	489	21,6	1864	100

Fuente: MEF – Elaboración propia

Cabe mencionar, que este esquema de incentivos contemplaba una transferencia total de los recursos previstos, en el caso que todas las entidades cumplan con las metas, para lo cual se establecía los montos que recibiría cada una de ellas; es decir, el bono se transfería sólo a aquellas entidades que cumplieran con las metas. De los S/. 400 millones previstos para este esquema de incentivos sólo se transfirieron S/. 146,5 millones en el primer tramo y S/. 163,8 millones en el segundo tramo, sumando un total de S/. 310,3 millones.

Cuadro Nº 35: Montos transferidos en el marco del BOI

Meta al 31 de diciembre del 2011

Clasificación municipal	Metas Nº	Recursos distribuidos		Recursos no distribuidos		Total	
		Mill. S/.	%	Mill. S/.	%	Mill. S/.	%
Gobiernos Regionales	1	65,5	78,9	17,5	21,1	83,0	100,0
Gobiernos Locales	1	81,0	69,2	36,0	30,8	117,0	100,0
Total	2	146,5	73,2	53,5	26,8	200,0	100,0

Meta al 31 de marzo del 2012

Clasificación municipal	Metas Nº	Recursos distribuidos		Recursos no distribuidos		Total	
		Mill. S/.	%	Mill. S/.	%	Mill. S/.	%
Gobiernos Regionales	1	72,5	87,4	10,5	12,6	83,0	100,0

Gobiernos Locales	1	91,3	78,0	25,7	22,0	117,0	100,0
Total	2	163,8	78,4	36,2	21,6	200,0	100,0

Fuente: MEF – Elaboración propia

2.4.5 Convenios de apoyo presupuestario

Los convenios de apoyo presupuestario se implementan con las donaciones que el Estado recibe a través del Ministerio de Economía y Finanzas para impulsar la implementación de los programas presupuestales. Bajo esta modalidad, desde el año 2010 se viene desarrollando un esquema de incentivos para la implementación del Programa Articulado Nutricional (PAN), cuyo objetivo es reducir la desnutrición infantil; este esquema de incentivos tiene como objetivo incrementar la cobertura de los productos del PAN y promover la adopción de instrumentos de gestión en las entidades vinculadas.

El esquema de incentivos se aplica en algunos gobiernos regionales, priorizados por tener una alta prevalencia de la desnutrición infantil, y en algunas entidades del gobierno nacional vinculadas al PAN. A la fecha se han firmado convenios de apoyo presupuestario con los Gobiernos Regionales de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Amazonas, Cajamarca y Huánuco, asimismo, se han firmado convenios con el Seguro Integral de Salud, Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Programa JUNTOS) y con el MEF (Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales). Los recursos comprometidos en este esquema de incentivos ascienden a S/. 263 millones en el periodo 2010 – 2014. A continuación se presenta la relación de entidades que participan en el esquema de incentivos, el año en que fueron incluidas y el presupuesto comprometido⁴⁹:

Cuadro N° 36: Presupuesto comprometido en el marco de los convenios de apoyo presupuestario - en millones de Nuevos Soles

Presupuesto en nuevos soles	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Gobierno Regional de Apurímac	12,0	12,7	12,7	12,6		50,0
Gobierno Regional de Ayacucho	13,5	12,5	12,0	12,0		50,0
Gobierno Regional de Huancavelica	12,5	12,5	12,5	12,5		50,0
Gobierno Regional de Amazonas			5,0	5,0	5,0	15,0
Gobierno Regional de Cajamarca			5,0	5,0	5,0	15,0
Gobierno Regional de Huánuco			5,0	5,0	5,0	15,0
Seguro Integral de Salud-SIS			5,0	5,0	5,0	15,0
Registro Nacional de Identidad y Estado Civil -RENIEC			5,0	5,0	5,0	15,0
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Programa JUNTOS)			5,0	5,0	5,0	15,0
Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales*		1,1	7,4	7,4	7,1	23,0
Total comprometido según Convenios Firmados	38,0	38,8	74,6	74,5	37,1	263,0

*Monto ejecutado por la UCPS para brindar asistencia técnica a todo el país en la implementación del programa Articulado nutricional y para el seguimiento de los convenios establecidos con las diferentes entidades.

Fuente: MEF

⁴⁹Ver convenios de apoyo presupuestario así como informes de verificación del cumplimiento de los convenios en la web del MEF en: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3003&Itemid=101937&lang=es

El esquema de incentivos cuenta con un tramo fijo y un tramo variable. La transferencia de recursos para el tramo fijo se realiza previa verificación del cumplimiento de compromisos de gestión según criterios establecidos por niveles (0, 1, 2, 3) para procesos críticos (Planificación operativa, logística, organización para la producción de servicios y Monitoreo), mientras que la transferencia de recursos para el tramo variable según la evaluación de las metas establecidas para cada uno de los indicadores estipulados en los convenios.

En el caso del tramo fijo, se transfiere el 100% del monto comprometido cuando se cumple con el 100% de criterios evaluados, de existir algún criterio con observaciones se entrega sólo el 60% y el 40% restante se entrega luego de la subsanación de las observaciones. Con excepción del SIS, ninguna de las entidades ha cumplido con el 100% de los criterios de evaluación, por lo cual se ha transferido sólo el 60% de los recursos comprometidos en cada año⁵⁰. El nivel de cumplimiento de los convenios en el tramo fijo es el siguiente:

Cuadro N° 37: Nivel de cumplimiento de criterios establecidos para cada convenio - Tramo fijo

Entidad	N° Criterios año 2010			N° Criterios año 2011			N° Criterios año 2012*		
	Eval	Cum	%	Eval	Cum	%	Eval	Cum	%
G.R. de Apurímac	7	4	57%	23	5	22%	26	2	8%
G.R. de Ayacucho	7	4	57%	23	12	52%	26	13	50%
G.R. de Huancavelica	7	5	71%	23	8	35%	26	10	38%
G.R. de Amazonas							7	2	29%
G.R. de Cajamarca							7	1	14%
G.R. de Huánuco							7	3	43%
SIS							15	15	100%
RENIEC							6	2	33%
MIDIS (Prog. JUNTOS)							16	12	75%

*Todos los pliegos a excepción del SIS están en proceso de subsanación de observaciones.

Fuente: MEF

En el caso del tramo variable, el cumplimiento de las metas se evalúa a partir del nivel 1, después de la ejecución de al menos 1 año. A la fecha solo se ha evaluado los 3 primeros convenios. En cada caso, la transferencia de los recursos comprometidos se realiza de acuerdo al nivel de cumplimiento de las metas establecidas para cada año. Si la entidad cumple con más del 90% de la meta se transfiere el 100%, si cumple entre 75 a 90% de la meta se transfiere el 75%, si cumple entre el 50% y el 75% de la meta se transfiere el 50%, si el cumplimiento es menor al 50% de la meta no se transfieren los recursos comprometidos.

En la siguiente tabla se muestra el nivel de cumplimiento para cada indicador, cabe precisar que la medición de los indicadores se realizó en los 54 distritos más pobres de las tres regiones evaluadas:

⁵⁰ MEF (2012). Convenios de Apoyo Presupuestal al Programa Articulado Nutricional – EUROSPAN, Ayuda Memoria. mimeo

Cuadro Nº 38: Nivel de Cumplimiento de metas establecidas en indicadores priorizados - Tramo variable

Indicadores	Región	2010			2011		
		Meta	Valor	% Cumplimiento	Meta	Valor	% Cumplimiento
1. Proporción de menores de 36 meses con vacunas completas para su edad*	Apurímac	78,1	79,1	101%	80,1	82,8	103%
	Ayacucho	64,3	62,3	97%	68,3	70,5	103%
	Huancavelica	64,3	72,8	113%	68,3	90,6	133%
2. Proporción de menores de 36 meses con CRED completo para su edad*	Apurímac	60,4	62,8	104%	65,2	57,3	88%
	Ayacucho	36,5	53,3	146%	49,4	60,7	123%
	Huancavelica	39	37,2	95%	49,4	84,6	171%
3. Proporción de menores de 24 meses afiliados al SIS suplementados con hierro* ⁽¹⁾	Apurímac	62,2	64,3	103%	73,2	35,6	49%
	Ayacucho	42,3	36,5	86%	53,2	47,6	89%
	Huancavelica	47,2	69,9	148%	59,8	51,7	86%
4. Proporción de gestantes que recibieron sales de hierro*	Apurímac	89	93,8	105%	91,0	57,3	63%
	Ayacucho	82,2	88,6	108%	86,4	60,7	70%
	Huancavelica	78,1	87,7	112%	78,0	84,6	108%

Fuente: * ENDES. ⁽¹⁾ En estas regiones desde el 2010 se ha empezado a reemplazar el suplemento de hierro jarabe por multimicronutrientes no recogidos en la encuesta ENDES. La encuesta ENDES no recoge la información del consumo de multimicronutrientes y como en todos los casos hubo reducción de la proporción de niños con Anemia se consideró como meta cumplida

A la fecha se han transferido S/. 103,5 millones a través de los convenios de apoyo presupuestario, en el año 2010 el monto transferido ascendió a S/. 22,8 millones y se ha ejecutado el 74%, en el 2011 el monto transferido ascendió a S/. 29,9 millones y se ha ejecutado el 83%, mientras que en el año 2012, con la inclusión de las nuevas entidades, el monto transferido ascendió a 53,8 millones de los cuales a la fecha de elaboración de esta investigación se ha ejecutado el 44%. El detalle del cumplimiento de compromisos de gestión y metas de desempeño, de las transferencias y de la ejecución de los montos transferidos se presenta a continuación:

Cuadro Nº 39: Monto transferido a los pliegos según nivel de cumplimiento del tramo fijo y tramo variable (en millones de S/.)

Presupuesto en nuevos soles	Año 2010			2011			2012			Total S/.
	Tramo Fijo	Tramo Variable	Monto S/.	Tramo Fijo	Tramo Variable	Monto S/.	Tramo Fijo	Tramo Variable	Monto S/.	
GR de Apurímac	60%		7,2	60%	100%	9,14	60%	81,25%	8,97	25,31
GR de Ayacucho	60%		8,1	60%	93,75%	8,77	60%	93,75%	8,85	25,72
GR de Huancavelica	60%		7,5	60%	100%	9,0	60%	100%	10,0	26,50
GR de Amazonas							60%		5,0	5,0
GR de Cajamarca							60%		5,0	5,0
GR de Huánuco							60%		5,0	5,0
SIS				60%		3,0	100%		2,0	5,0
RENIEC							60%		3,0	3,0
MIDIS (JUNTOS)							60%		3,0	3,0
Total Transferido			22,8			29,9			53,82	103,53

Fuente: MEF

Cuadro Nº 40: Monto ejecutado del convenio por las diferentes entidades

(En millones de S/. y porcentajes)

Presupuesto en nuevos soles	2010			2011				2012		
	PT	PE	%	PT	PIM***	PE	%	PT*	PE**	%
GR de Apurímac	7,2	4,6	64	9,14	11,7	10,1	86	8,97	6,650	74%
GR de Ayacucho	8,1	6,9	86	8,77	11,7	7,8	67	8,85	6,225	70%
GR de Huancavelica	7,5	5,4	72	9,0	9,2	9,2	100	10,0	5,318	53%
GR de Amazonas				0,0				5,0	0,827	17%
GR de Cajamarca				0,0				5,0	1,868	37%
GR de Huánuco				0,0				5,0	1,368	27%
SIS				3,0		0,0	0	2,0	0,171	9%
RENIEC				0,0				3,0	0,059	2%
MIDIS (Prog. JUNTOS)				0,0				3,0	0,000	0%
Total	22,8	16,9	74	29,91	32,6	27,1	83	50,82	22,486	44%

*PT: Monto transferido a la fecha. **PE: Presupuesto ejecutado

*** En el PIM 2011 se suma el saldo de balance no ejecutado del año anterior

Fuente: MEF

Los convenios de apoyo presupuestario son útiles para impulsar la implementación del PAN. Si bien el cumplimiento de compromisos de gestión ha sido limitado, el cumplimiento de las metas de desempeño a nivel de indicadores es satisfactorio.

La implementación de este esquema de incentivos ha logrado un cambio significativo en la implementación del PAN en Apurímac, Ayacucho y Huancavelica; la proporción de menores de 12 meses con vacunas contra el rotavirus y el neumococo a nivel departamental, en Apurímac pasó de 44,8% en el 2009 a 77,3% en el 2011, en Ayacucho pasó de 25,9% en el 2009 a 62,1% en el 2011, en Huancavelica de 37,7% en el 2009 a 90,1% en el 2011; asimismo, la proporción de niños menores a 36 meses con controles de crecimiento y desarrollo (CRED) completo a nivel departamental, en Ayacucho pasó de 42,3% en el 2009 a 61,1% en el 2011, en Huancavelica de 15,5% en el 2009 a 73,6% en el 2011, según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar.

Cuadro Nº 41: Proporción de menores de 12 meses con vacunas contra el Rotavirus y el Neumococo para su edad, según departamento, 2009, 2010 y 2011

Departamento	2009			2010			2011				
	Valor estimado	Coeficiente de Variación	Número de Casos sin Ponderar	Valor estimado	Coeficiente de Variación	Número de Casos sin Ponderar	Valor estimado	Intervalo de confianza al 95%		Coeficiente de Variación	Número de Casos sin Ponderar
								Inferior	Superior		
Total	25,0	5,5	2 009	47,3	3,2	1 679	68,7	65,7	71,7	2,2	1 638
Amazonas	31,1	12,9	92	55,2	9,6	72	64,1	51,8	76,3	9,7	73
Áncash	18,1	21,3	75	45,5	16,9	64	72,8	62,4	83,2	7,3	76
Apurímac	44,8	15,7	63	56,2	15,7	52	77,3	62,8	91,9	9,6	51
Arequipa	24,3	30,7	52	44,7	15,4	61	74,0	61,3	86,8	8,8	56
Ayacucho	25,9	22,1	85	41,9	11,7	87	62,1	51,7	72,4	8,5	77
Cajamarca	28,9	19,9	104	44,2	13,5	88	58,0	44,6	71,3	11,7	57
Cusco	23,7	31,1	61	56,1	10,0	76	72,1	57,0	87,2	10,7	62
Huancavelica	37,7	17,2	73	69,5	10,3	51	90,1	83,4	96,8	3,8	56
Huánuco	35,5	17,2	77	58,1	10,5	69	77,7	66,4	89,0	7,4	71
Ica	28,3	17,8	85	52,3	11,5	68	72,1	61,6	82,7	7,4	60
Junín	25,5	16,5	76	42,4	16,9	74	74,4	61,0	87,8	9,2	63
La Libertad	21,2	21,6	83	38,5	14,9	62	76,4	65,8	87,0	7,0	61
Lambayeque	24,8	24,2	49	40,7	16,8	47	74,6	54,1	95,1	14,0	48
Lima	21,8	16,2	163	44,2	9,2	129	67,3	59,8	74,9	5,7	132
Loreto	17,7	18,7	119	43,4	13,2	74	64,4	54,0	74,8	8,2	116
Madre de Dios	19,9	17,9	107	37,2	15,9	88	59,9	48,5	71,3	9,7	90
Moquegua	19,8	25,8	63	34,9	20,6	49	57,6	41,9	73,4	13,9	32
Pasco	29,5	19,9	102	55,2	11,7	74	65,7	52,0	79,5	10,6	62
Piura	39,2	13,7	86	46,9	9,9	87	64,8	56,2	73,4	6,8	95
Puno	27,0	22,6	69	59,4	10,7	60	61,0	48,6	73,4	10,3	64
San Martín	16,7	26,4	72	45,3	10,7	87	56,4	44,8	68,0	10,5	62
Tacna	11,0	36,7	53	64,8	13,2	30	81,7	69,4	94,0	7,7	38
Tumbes	21,2	20,8	75	50,1	13,8	50	74,6	62,6	86,7	8,2	59
Ucayali	24,0	17,7	125	43,9	13,4	79	65,9	55,4	76,4	8,1	77

Fuente: MEF / INEI-ENDES

Cuadro N° 42: Proporción de menores de 36 meses con Controles de Crecimiento y Desarrollo (CRED) completo para su edad, según departamento, junio 2007, 2009, 2010 y 2011.

Departamento	Junio 2007 I/			2009			2010			2011				
	Valor estimado	Coeficiente de Variación	Número de Casos sin Ponderar	Valor estimado	Coeficiente de Variación	Número de Casos sin Ponderar	Valor estimado	Coeficiente de Variación	Número de Casos sin Ponderar	Valor estimado	Intervalo de confianza al 95%		Coeficiente de Variación	Número de Casos sin Ponderar
											Inferior	Superior		
Total	24,0	6,7	1 562	27,7	3,5	5 880	40,0	2,6	5 373	47,3	45,2	49,4	2,2	5 333
Amazonas	17,0	18,4	312	29,2	13,1	266	38,7	12,3	246	52,5	40,9	64,1	11,3	256
Áncash	31,8	9,6	273	41,6	8,5	230	54,7	7,5	207	65,8	59,4	72,3	5,0	227
Apurímac	48,6	8,4	305	58,5	7,5	221	62,2	6,7	201	51,1	43,1	59,0	7,9	184
Arequipa	26,1	11,2	276	27,5	13,9	162	36,7	12,8	165	44,6	34,9	54,4	11,2	157
Ayacucho	19,5	16,2	346	42,3	9,6	248	52,3	8,1	247	61,1	54,1	68,2	5,9	248
Cajamarca	27,9	13,3	289	37,6	11,7	271	56,3	8,9	249	71,5	64,5	78,5	5,0	208
Cusco	20,8	14,2	211	32,5	10,7	181	50,5	9,3	224	63,5	55,7	71,4	6,3	194
Huancavelica	20,9	14,1	366	15,5	18,7	219	38,7	13,7	180	73,6	67,5	79,7	4,2	183
Huánuco	24,1	13,3	271	47,8	7,9	231	69,9	4,2	205	72,3	64,7	80,0	5,4	195
Ica	14,1	14,2	298	22,2	18,2	218	26,9	14,0	195	40,8	34,4	47,2	8,0	205
Junín	10,7	22,2	228	14,5	16,5	218	37,4	11,5	210	53,1	43,6	62,5	9,1	201
La Libertad	19,4	14,0	300	14,2	19,1	215	25,4	14,7	245	36,5	29,8	43,2	9,3	202

Fuente: MEF / INEI-ENDES

Bajo esta modalidad se viene desarrollando un nuevo convenio de apoyo presupuestal denominado ECO-Trade, con el objetivo de promover la comercialización de productos ecológicos, el cual se implementará en el 2013.

2.4.6 Bono por desempeño (Ministerio del Interior, Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Poder Judicial)

El bono por desempeño es un incentivo monetario que se otorga al personal que labora en las entidades públicas, el cual no tiene un carácter remunerativo, ni compensatorio ni pensionable; no se encuentra sujeto a cargas sociales, no constituye base de cálculo para la compensación por tiempo de servicios o cualquier otro tipo de bonificaciones, asignaciones o entregas.

Se aplicó en el periodo 2010-2012 y se ha circunscrito a cuatro entidades del Estado (Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Poder Judicial y Ministerio del Interior), el monto de los recursos que se distribuyen equivale al 1% de la planilla de remuneraciones anualizada de cada entidad, el cual se distribuye entre el 10% del personal y se otorga por única vez en el mes de diciembre de cada año.

Para la aplicación del incentivo, cada año se ha incluido un artículo en la Ley del Presupuesto del Sector Público que autoriza a dichas entidades el otorgamiento del bono y faculta al MEF para su reglamentación. La elaboración del reglamento a cargo del MEF se realizó en coordinación con las entidades que se encuentran bajo el esquema de incentivos. El reglamento establece el alcance del bono, el monto del bono, la clasificación de las dependencias, los indicadores para cada uno de los grupos de dependencias y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios; asimismo, establece el rol de las entidades en la implementación del incentivo y sobre la transparencia en el otorgamiento del bono, entre otros aspectos.

La lógica de estos esquemas de incentivos es generar una competencia entre grupos homogéneos de dependencias en base a un conjunto de indicadores apropiados para cada uno de ellos; estos indicadores permiten establecer un ranking de desempeño a nivel de grupos de dependencias, mediante el cual se determina a los beneficiarios del bono. Para completar el número de beneficiarios, dado que sólo cubre al 10% del personal, en algunas dependencias se realiza una competencia interna a nivel individual.

Los indicadores miden cambios en la eficiencia, efectividad, cobertura o calidad de los servicios que realiza la entidad pública. La evaluación del desempeño es realizada por cada entidad, dicha información es remitida a la DGPP, quien luego de su verificación autoriza el otorgamiento del bono.

La implementación de estos esquemas de incentivos ha evidenciado que la disponibilidad de información es un factor crítico para definir un esquema de incentivos consistente, que promueva una mejora significativa del desempeño y que la determinación de los beneficiarios se realice de una manera justa. Las entidades no sistematizan información suficiente que permita definir y medir indicadores de manera consistente, lo cual conlleva en algunos casos a beneficiar a dependencias cuyo desempeño está por debajo del estándar de desempeño de otras dependencias que compiten⁵¹. Por otro lado, en algunas entidades la rotación del personal puede afectar a algunos individuos si no se

⁵¹Esto se evidencia cuando se definen indicadores que miden el incremento en la producción en lugar de establecer un parámetro de referencia para medir el desempeño.

cuenta con un adecuado registro, que permita determinar la permanencia en una dependencia y certificar que califica para la entrega del bono⁵².

Por otro lado, la aprobación oportuna del reglamento y la difusión del esquema de incentivos son claves para lograr una mayor apropiación por parte de las entidades. La aprobación del reglamento así como la difusión del mismo, deberían coincidir con el inicio del año fiscal; de esta manera, las entidades y dependencias tendrían conocimiento sobre el esquema de incentivos, enfocarían sus esfuerzos para mejorar su desempeño en las áreas que son objeto de evaluación, se propiciaría la sistematización de la información de desempeño, lo cual facilitaría la evaluación de las dependencias⁵³.

Cuadro N° 43: Oportunidad en la implementación del esquema de incentivos

Esquema de incentivo	Fecha de publicación del reglamento		
	2010	2011	2012
Bono por desempeño – Poder Judicial	Octubre	Diciembre	Marzo
Bono por desempeño – Ministerio de Justicia	Octubre	Diciembre	Marzo
Bono por desempeño – Ministerio Público	Octubre	Diciembre	Marzo
Bono por desempeño – Ministerio de Interior	Octubre	Diciembre	Marzo

Fuente: Diario el Peruano – Elaboración propia

Cabe mencionar que estos esquemas de incentivos, además de propiciar una mejora en el desempeño de las entidades públicas, han sido utilizados como un instrumento de compensación salarial; el bono entregado en el año 2012 asciende a S/. 3 500 en el caso del Poder Judicial y Ministerio Público, a S/. 2 200 en el caso del Ministerio del Interior (Policía nacional del Perú) y a S/. 400 en el caso del Ministerio de Justicia. Por lo cual, ante el incremento de los ingresos del personal que labora en las entidades que han estado sujetas al bono de desempeño, este esquema de incentivos no ha tenido continuidad en el año fiscal 2013.

Durante el periodo de implementación de estos esquemas de incentivos, se han transferido de S/. 93,3 millones.

⁵² Muñiz, Mirtha. Entrevista realizada el 13 de diciembre del 2012. Entrevistador: Inder Delgado.

⁵³ Espinoza, Henry. Entrevista realizada el 13 de diciembre del 2012. Entrevistador: Inder Delgado

2.5 Presupuesto multianual

El presupuesto multianual es un instrumento útil para la conducción estratégica del Estado, permite la integración de la programación estratégica con la programación presupuestaria aspecto esencial en un enfoque por resultados, sirve para tener una visión más allá del presupuesto anual aprobado por ley para el funcionamiento de las entidades públicas, permite contar con información para anticiparse a los problemas con las cuentas públicas en el mediano plazo procurando garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del gobierno.

El presupuesto multianual puede ser de carácter obligatorio o indicativo. Es obligatorio cuando las asignaciones financieras se aprueban por ley y constituyen los límites o autorizaciones para gastar durante el período considerado; un caso de presupuesto multianual obligatorio es el presupuesto de Uruguay, en donde al inicio de un nuevo período presidencial el Poder Legislativo aprueba el presupuesto quinquenal, el cual, en cada ejercicio anual, es objeto de modificaciones aprobadas en la misma sede legislativa. Es referencial o indicativo, cuando la obligatoriedad radica sólo en el presupuesto anual; es decir, cuando los importes consignados en el primer año del presupuesto multianual coinciden con los del presupuesto anual (Martirene, 2007).

Según Martirene, el presupuesto multianual se contempla como un complemento del presupuesto anual de carácter obligatorio, integrado al ciclo presupuestario y que requiere como condición necesaria de la activa participación de las entidades ejecutoras de gastos. Esta última característica es lo que diferencia al presupuesto multianual de las proyecciones presupuestarias consolidadas realizadas desde una oficina central de presupuesto⁵⁴.

La implementación del presupuesto multianual en Perú, ha contado con una base que ha definido la estrategia de implementación; un conjunto de prácticas que se han ido consolidando y una herramienta informática que ha facilitado su desarrollo. La implementación del presupuesto multianual parte con la existencia de un instrumento orientador, el Marco Macroeconómico Multianual, el cual se viene elaborando por más de una década y constituye además un instrumento para la disciplina fiscal. Por otro lado, la existencia por más de una década del Sistema Nacional de Inversión Pública, mediante el cual periódicamente se ha realizado la Programación Multianual de la Inversión Pública. Asimismo, el avance en la identificación de programas presupuestales, a través de los cuales se ha promovido una programación financiera y de metas de desempeño multianual.

⁵⁴ El Marco Presupuestario de Mediano Plazo es formulado por lo general de manera centralizada por la autoridad rectora de las finanzas públicas.

La implementación de este instrumento se inicia en el año 2010 y la estrategia contempla un proceso de implementación progresivo; durante estos años se ha realizado un ejercicio de programación presupuestaria multianual que ha ido abarcando de manera progresiva la totalidad de entidades que conforman el presupuesto del sector público⁵⁵. En la etapa inicial el ejercicio de programación presupuestaria multianual se limitó a la inversión pública ejecutada por los niveles de gobierno Nacional y Regional, y de algunos gobiernos locales; en el año 2012 se extendió a los programas presupuestales y en el año 2013 se realizó un ejercicio de programación presupuestaria multianual para la totalidad del presupuesto para el periodo 2014-2016.

La implementación del presupuesto multianual en el Perú, tiene como antecedente normativo, la inclusión de la Trigésima Disposición Final de la Ley N° 29242 – Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008, en la cual se establece la elaboración, por parte del MEF, de un informe para la aplicación progresiva de un presupuesto multianual en el sector público. La norma precisa que el informe debe incluir las propuestas de reformas normativas que se requieran para su implementación.

El ejercicio de programación presupuestaria multianual ha tenido una institucionalización progresiva. Se incluyó el artículo 85° en la Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que define al Presupuesto Multianual de la Inversión Pública (PMIP) como un marco referencial elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, con la participación de las entidades públicas, para un periodo de tres años fiscales consecutivos. Este marco referencial debe basarse en la información del proyecto de presupuesto anual del sector público, en función a los topes establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual, la Programación Multianual de la Inversión Pública y la Asignación Presupuestaria Total para Proyectos de Inversión. El objetivo de este instrumento, según la norma, es asegurar un escenario previsible de financiamiento, por un periodo de tres años, para el logro de los resultados establecidos en los Instrumentos de Planificación Nacional.

Asimismo, la norma define que la implementación del Presupuesto Multianual de la Inversión Pública, comprende a los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional y gobiernos regionales y progresivamente a los gobiernos locales; y establece la responsabilidad del MEF de publicar el Presupuesto Multianual de la Inversión Pública en su portal institucional hasta el 30 de setiembre de cada año y de actualizarlo hasta el 31 de enero, luego de la aprobación del Presupuesto Anual del Sector Público por el Congreso de la República.

En el año 2012 se publicó la Directiva N° 003-2012-EF/50.01 “Directiva para la Programación del Presupuesto Multianual de la Inversión Pública”, en la cual se establecen los lineamientos y criterios que orientan a las entidades de los tres niveles de gobierno. Los lineamientos promueven un ejercicio presupuestal consistente con los objetivos estratégicos nacionales, regionales y locales, asimismo, promueven la continuidad de los proyectos en ejecución, la

⁵⁵ Montenegro, Jaime. Entrevista realizada el 06 de noviembre del 2013. Entrevistador: Inder Delgado

programación de los costos de operación y de mantenimiento de los proyectos concluidos a fin de garantizar la sostenibilidad durante su vida útil.

El ejercicio de programación del presupuesto multianual de la inversión pública se realiza en la etapa de programación presupuestal; este ejercicio contempla la priorización de los proyectos que serán ejecutados en un periodo de tres años consecutivos, para lo cual se utiliza un software que se alimenta con información del SIAF y permite un ejercicio de programación utilizando los clasificadores presupuestarios, la diferenciación de los gastos de mantenimiento, la articulación con los programas presupuestales, la identificación de objetivos y el establecimiento de metas.

En consecuencia, desde el año 2010, el MEF ha publicado anualmente en su portal institucional, el presupuesto multianual de la inversión pública. El documento que ha sido enriquecido cada año, presenta la ejecución de los proyectos de inversión en los años previos al periodo de programación multianual, el entorno macroeconómico de mediano plazo, la estimación de recursos para los proyectos de inversión priorizados para los próximos tres años, el espacio fiscal y criterios para nuevas inversiones.

Paralelamente al ejercicio de programación del presupuesto multianual de la inversión pública, se ha realizado a manera de entrenamiento un ejercicio de programación multianual de los programas presupuestales.

De acuerdo a la evaluación trimestral del PEI 2013, 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%.

De manera que, en el año 2013 se habían generado las condiciones para avanzar hacia un ejercicio de programación multianual que abarque a todo el presupuesto. En este año se aprueba la Directiva N° 002-2013-EF/50.01 “Directiva para la Programación y Formulación Anual del Presupuesto del Sector Público, con una perspectiva de Programación Multianual”.

La Directiva establece un ejercicio de programación multianual que comprende un periodo de tres años fiscales consecutivos, con carácter referencial y ajustable anualmente. Asimismo, establece que este ejercicio debe enmarcarse en las proyecciones macroeconómicas contenidas en Marco Macroeconómico Multianual vigente, debe ser acorde con las reglas fiscales por cada nivel de gobierno, debe estar alineado con los objetivos del plan nacional, de los planes sectoriales, de los planes de desarrollo departamental y local concertados, de los planes institucionales y de los programas presupuestales.

En resumen, la estrategia de implementación progresiva del presupuesto multianual ha sido adecuada, se han aprovechado las potencialidades existentes; la capacidad técnica de los niveles de gobierno Nacional y Regional y la mejor información disponible generada a través de los proyectos de inversión y los programas presupuestales. Se han logrado avances significativos en términos de cobertura, pero el gran desafío que enfrenta la implementación del instrumento, es mejorar su consistencia para integrar la programación estratégica con la programación presupuestaria, aspecto esencial en un enfoque por resultados.

La mayoría de entidades han realizado este proceso de programación multianual con limitada información sobre la problemática que enfrentan, la efectividad de sus intervenciones y la consistencia entre las metas de desempeño y el presupuesto requerido.

El análisis de los programas presupuestales en el apartado precedente, refleja la poca consistencia de este instrumento para contribuir a un ejercicio de presupuestación multianual. Asimismo, la programación de las inversiones es similar; según Shack (2012), la programación de inversiones que realizan las entidades no es más que un ordenamiento de proyectos que existen en el banco de proyectos en muchos casos desactualizados, las entidades no disponen de información sobre las brechas socio-económicas en su territorio, no existen tipologías de proyectos definidas vinculadas a las brechas socioeconómicas que orienten la priorización de las entidades, las OPIs no cuentan con la capacidad técnica suficiente y están sujetas a la injerencia política de las autoridades.

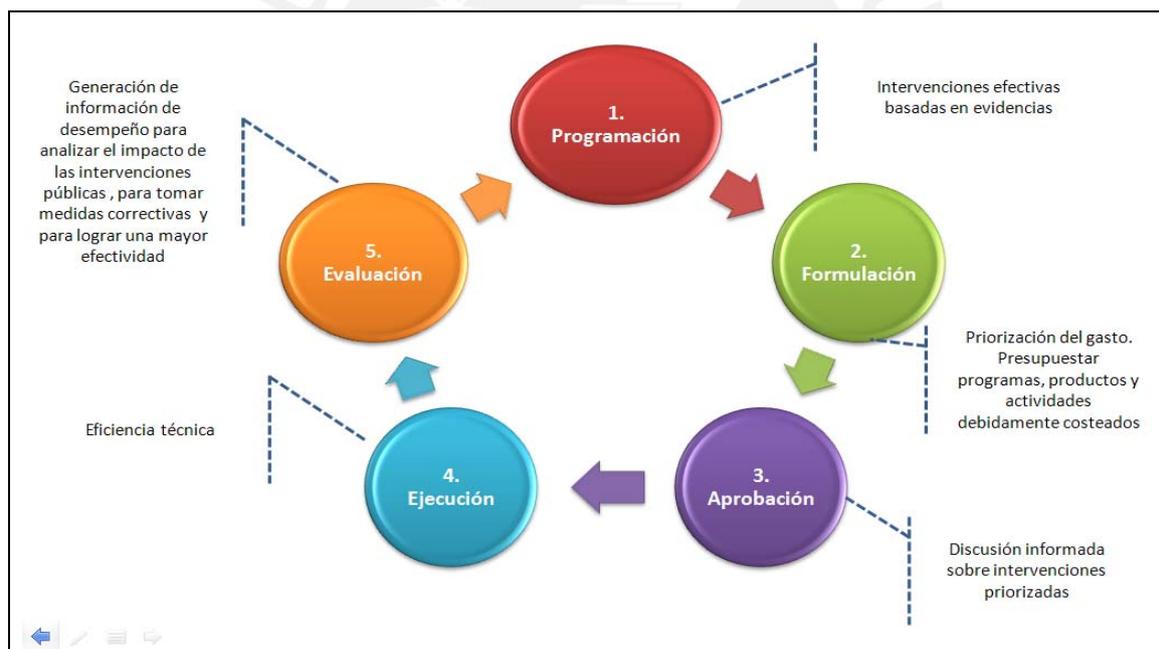
Por otro lado, las pretensiones presupuestales de las entidades generan una programación presupuestaria multianual poco consistente, dado que el ejercicio se realiza con pretensiones presupuestales muy elevadas, poco realistas.

<i>Reformas Normativas</i>	
	<i>Artículo 85° de la Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto</i>
2012	<i>Directiva N° 003-2012-EF/50.01, Directiva para la Programación del Presupuesto Multianual de la Inversión Pública</i>
2013	<i>Directiva N° 002-2013-EF/50.01 “Directiva para la Programación y Formulación Anual del Presupuesto del Sector Público, con una perspectiva de Programación Multianual”</i>

3 Balance y perspectivas de la reforma

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.

Cuadro N° 44: El enfoque de resultados en el proceso presupuestario



Fuente: MEF – Elaboración propia

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 centrando 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 resultados⁵⁶. 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.

⁵⁶ BID 2006. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina

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 capacitación⁵⁷.

⁵⁷ Servir 2011. Diagnóstico de conocimientos – SNIP y Diagnóstico de conocimientos - OSCE

Cuadro N° 45: Porcentaje de personas con resultados satisfactorios, según puesto tipo y nivel de gobierno

Puesto tipo	General	Especializada	Identificación	Formulación	Evaluación
GOBIERNO LOCAL DISTRITAL					
EVALUADOR(A)	53%	--	65%	55%	64%
FORMULADOR(A)	40%	--	73%	57%	56%
RESPONSABLE OPI	51%	12%	--	--	--
RESPONSABLE UF	38%	4%	--	--	--
GOBIERNO LOCAL PROVINCIAL					
EVALUADOR(A)	55%	--	72%	63%	65%
FORMULADOR(A)	46%	--	69%	60%	57%
RESPONSABLE OPI	48%	24%	--	--	--
RESPONSABLE UF	34%	11%	--	--	--
GOBIERNO REGIONAL					
EVALUADOR(A)	74%	--	80%	75%	82%
FORMULADOR(A)	52%	--	76%	61%	60%
RESPONSABLE OPI	64%	56%	--	--	--
RESPONSABLE UF	25%	22%	--	--	--
GOBIERNO NACIONAL					
EVALUADOR(A)	80%	--	72%	65%	62%
FORMULADOR(A)	66%	--	63%	52%	47%
RESPONSABLE OPI	33%	60%	--	--	--
RESPONSABLE UF	14%	34%	--	--	--
CAT	53%	50%	--	--	--

Fuente: SERVIR

Cuadro N° 46: Porcentaje de personas que necesitan capacitación según nivel de responsabilidad

Puesto	Normativas	De especialización
Responsables	56%	44%

Puesto	Normativas	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7
Operadores	44%	33%	23%	40%	28%	34%	40%	59%

- F1: Programación
- F2: Actos preparatorios
- F3: Procedimientos regulares
- F4: Supuestos no previstos
- F5: Interposición de apelaciones
- F5: Procedimiento de formalización
- F6: Irregularidades en el contrato

Fuente: SERVIR

Finalmente, el Sistema de Contabilidad requiere adecuar la rendición de cuentas con un enfoque por resultados, para lo cual es necesario un mayor nivel de integración con el Sistema de Presupuesto, para utilizar la información presupuestaria y de desempeño generadas en este sistema administrativo y facilitar a las entidades públicas su proceso de rendición de cuentas.

Siguiendo la premisa inicial, a continuación se realiza un balance del proceso de implementación de cada uno de los instrumentos que impulsan la reforma y se plantean algunos lineamientos para consolidar su institucionalización.

3.1 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 presupuesto⁵⁸ 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 2013⁵⁹; 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

⁵⁸ Excluyendo el presupuesto de la deuda, pensiones y de gastos administrativos.

⁵⁹ Se excluye el presupuesto de la deuda, pensiones y reserva de contingencia

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.

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

⁶⁰El 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.

Cuadro N° 47: Chile - Sistema de Gestión de la Calidad 2011

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

Fuente: DIPRES / Chile – Elaboración propia

Finamente, una evaluación ejecutiva de los programas presupuestales es un mecanismo útil para establecer un ranking de programas presupuestales en

⁶¹ El SIAF II debe incorporar en su modelo conceptual los avances del SIGA

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.

3.2 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 presupuesto⁶². 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

⁶² 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.

nivel de pliegos y unidades ejecutoras que distorsionan el seguimiento del desempeño.

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.

3.3 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 presupuesto⁶³.

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 presupuestario⁶⁴.

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

⁶³ Se excluye el presupuesto de la deuda, pensiones y reserva de contingencia.

⁶⁴ Se basa en el análisis presentado en el apartado correspondiente al uso de las EDEP.

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.

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.

3.4 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.

3.5 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.



4 Conclusiones y recomendaciones

4.1 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.
- ✓ 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.
- ✓ 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.
- ✓ 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.
- ✓ 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.
- ✓ 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.

- ✓ 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.
- ✓ La estructuración del 100% del presupuesto⁶⁵ en programas es una meta del gobierno al 2016; en la actualidad el avance comprende al 48,1% del presupuesto⁶⁶; 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.
- ✓ 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.

⁶⁵ Excluyendo el presupuesto de la deuda, pensiones y de gastos administrativos.

⁶⁶ Se excluye el presupuesto de la deuda y pensiones

- ✓ 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 otros⁶⁷.
- ✓ 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 2010-2013⁶⁸.
- ✓ 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
- ✓ La implementación del presupuesto por resultados se viene realizando en un contexto de disciplina fiscal y un crecimiento significativo del presupuesto. En este contexto, se requiere profundizar la reforma para orientar los recursos de manera estratégica, priorizando las intervenciones con mejor costo-efectividad.
- ✓ La reforma presupuestaria para lograr el cambio institucional esperado, requiere del acompañamiento de otras reformas claves en la

⁶⁷ Los datos sobre el uso de las evaluaciones se basan en el análisis al año 2012.

⁶⁸ A noviembre del 2013

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.

4.2 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.

Cuadro N° 48: Hoja de ruta para consolidar la reforma

Eje	Acciones
1. Consolidación de los instrumentos que han impulsado la reforma	
<i>Fortalecer el diseño e implementación de los programas presupuestales</i>	
	<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
<i>Fortalecer el seguimiento de los programas presupuestales</i>	
	<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.
<i>Fortalecer el sistema de evaluaciones independientes</i>	
	<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. - 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.
2. Fortalecimiento de capacidades de los operadores del Sistema Nacional de Presupuesto Público y de otros servidores involucrados con los instrumentos de la reforma	
	<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.
3. Implementación de mecanismos para la utilización de la información de desempeño y para la priorización del gasto.	
	<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 Contraloría General de la República, Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo, para propiciar la priorización del gasto.

4. Fortalecer la implementación del presupuesto multianual

Consolidar la programación multianual de la inversión pública:

- 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.

Consolidar la programación multianual de los programas presupuestales:

- Ver recomendaciones en el apartado correspondiente al fortalecimiento del diseño e implementación de los programas presupuestales.

5. Propiciar reformas claves para la consolidación y sostenibilidad de la reforma presupuestaria

Implementar reformas en los sistemas administrativos para facilitar una gestión por resultados en las entidades públicas:

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

Fuente: Elaboración propia

Anexo: Avances en la implementación del presupuesto por resultados

Cuadro N° 1: Programas estratégicos – Año fiscal 2011
(En millones de Nuevos Soles)

PROGRAMA	PIA (S/.)	PIM (S/.)
0001. Programa articulado nutricional	1 388,3	1 462,9
0002. Salud materno neonatal	952,3	1 070,7
0003. Logros de aprendizaje al finalizar el iii ciclo	2 123,2	2 184,5
0004. Acceso de la población a la identidad	91,0	125,2
0005. Acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado	878,1	1 011,1
0006. Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales de 2.000 habitantes o menos	402,5	426,5
0007. Acceso y uso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en poblaciones rurales de menos de 3.000 habitantes	85,5	135,2
0008. Acceso a energía en localidades rurales	627,3	657,2
0009. Gestión ambiental prioritaria	53,3	51,5
0010. Accidentes de tránsito	39,6	38,9
0011. Seguridad ciudadana	1 964,2	2 190,7
0012. Vigencia de los derechos humanos y derechos fundamentales	364,6	333,2
0013. Mejora de la sanidad agraria	125,0	136,9
0014. Incremento de la productividad rural de los pequeños productores agrarios	364,9	346,3
0015. Incremento de la productividad de las Mypes	14,6	20,2
0016: TBC-VIH/sida	275,6	272,7
0017: Enfermedades metaxénicas y zoonosis	127,2	147,4
0018: Enfermedades no transmisibles	110,1	123,0
0019: Programa trabajo infantil	0,0	0,0
0020: Legitimidad del sistema fiscal	0,4	0,4
0021: Seguridad alimentaria	348,5	348,9
0022: Gestión integrada de los recursos naturales	35,5	37,8
0023: Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	63,2	68,1
0024: Prevención y control del cáncer	30,5	30,6
a) TOTAL PROGRAMAS ESTRATEGICOS	10 465,4	11 219,9
PRESUPUESTO TOTAL	88 450,0	101 114,7
5-22: Pensiones y otras prestaciones sociales	10 337,8	11 327,2
7-28: Servicio de la deuda pública	9 368,1	9 676,2
b) PRESUPUESTO NO FINANCIERO NI PREVISIONAL	68 744,1	80 111,3
PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A PROGRAMAS ESTRATEGICOS (a/b)	15,2	14,0

Fuente: MEF – Elaboración propia

Cuadro N° 2: Programas institucionales – Año fiscal 2010

PROGRAMA		GESTOR
1	Cofopri	COFOPRI
2	Plan de Impacto Rápido de Lucha contra las Drogas	DEVIDA
3	Programa de Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas	DEVIDA
4	Creando Rutas de Esperanza y Oportunidades-CREO	INPE
5	Asistencia Técnica Electoral	JNE
6	Agrorural	M.AGRICULTURA
7	Programa de Desarrollo Ganadero	M.AGRICULTURA
8	Programa de Compensaciones para la Competitividad	M.AGRICULTURA
9	Acceso a los Mercados Internacionales de Bienes y Servicios e Inversiones	M. COMERCIO
10	Inserción Competitiva en los Mercados Internacionales	M. COMERCIO
11	Desarrollo de la Oferta Turística	M. COMERCIO
12	Fortalecimiento Institucional Vinculado al Turismo y Artesanía	M. COMERCIO
13	Infraestructura Educativa	M. EDUCACION
14	Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización - PRONAMA	M. EDUCACION
15	Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente - PRONAFCAP	M. EDUCACION
16	Materiales educativos	M. EDUCACION
17	Becas y Créditos Educativos	M. EDUCACION
18	Programa de Municipalización de la Gestión Educativa	M. EDUCACION
19	Programa Nacional de Recuperación de las Instituciones Educativa Emblemáticas	M. EDUCACION
20	Programa una Laptop por Niño	M. EDUCACION
21	Formalización de la Actividad Minera Pequeña y Artesanal	M. ENERGIA
22	Orden Interno	M. INTERIOR
23	Orden Público	M. INTERIOR
24	Código Procesal	M. JUSTICIA
25	Foncodes	M. MUJER
26	Programa Integral de Nutrición (Programa de Alimentación Escolar)	M. MUJER
27	Wawa Wasi	M. MUJER
28	Instituto Nacional de Bienestar Familiar - INABIF	M. MUJER
29	Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual	M. MUJER
30	Cómprale al Perú	M. PRODUCCION
31	Programa de Vigilancia y Control Pesquero	M. PRODUCCION
32	Generación de Empleo Fronterizo	M. PRODUCCION
33	Relaciones Consulares	M. RR. EE.
34	Relaciones de Promoción Económica, Comerciales y Culturales	M. RR. EE.
35	Relaciones Diplomáticas Bilaterales	M. RR. EE.
36	Relaciones Diplomáticas Multilaterales	M. RR. EE.
37	Programa de Transporte Rural Descentralizado - PROVIAS RURAL	M. TRANSPORTE
38	Programa de Caminos Departamentales - PROYECTO PERU	M. TRANSPORTE
39	Programa de Mejoramiento de la Transitabilidad de la Red Vial Nacional	M. TRANSPORTE

40	Inversión Pública Concesionada	M. TRANSPORTE
41	Agua para Todos	M. VIVIENDA
42	Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos	M. VIVIENDA
43	Techo Propio	M. VIVIENDA
44	Programa de Semillas Mejoradas	M. AGRICULTURA
45	Programa de Irrigaciones	M. AGRICULTURA
46	Programa de Ríos y Estructuras de Captación	M. AGRICULTURA
47	Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA	M. AGRICULTURA
48	Mantenimiento de Establecimientos de Salud y Equipamiento	M. SALUD
49	Construyendo Perú	M. TRABAJO
50	Programa de Capacitación Laboral Juvenil - Projoven	M. TRABAJO
51	Prevención y Solución Laboral	M. TRABAJO
52	Promoción del Empleo y Formación Profesional	M. TRABAJO
53	Bono del Chatarreo	M. TRANSPORTE
54	Mejoramiento del Clima de Negocios (Será programa estratégico)	MEF
55	Optimización del Sistema Previsional	ONP
56	Juntos	PCM
57	Plan VRAE	PCM
58	Programa de Ciencia y Tecnología	PCM
59	Programa de Reparaciones Individuales y Colectivas - PERU REPARA	PCM
60	Alianzas para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en Áreas Naturales Protegidas - ACASA	SERNANP
61	Programa Servir	SERVIR
62	Sierra Exportadora	SIERRA EXPORT
63	Seguro Integral de Salud - SIS	SIS
64	Programa del Vaso de Leche	G. LOCALES
65	Programa de Complementación Alimentaria	G. LOCALES
66	Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia - PANTBC	G. LOCALES
67	Programa de Modernización Municipal	G. LOCALES
68	Plan de Incentivo Municipal - Ley 29332	G. LOCALES

Fuente: MEF – Elaboración propia

Cuadro N° 3: Programas presupuestales – Año fiscal 2012

Programa presupuestal		PIA
1	Programa articulado nutricional	1 277.9
2	Salud materno neonatal	1 400.3
3	TBC-VIH/Sida	401.5
4	Enfermedades metaxénicas y zoonosis	182.1
5	Enfermedades no transmisibles	296.2
6	Prevención y control del cáncer	125.8
7	Reducción de la victimización en zonas urbanas del país en el marco de la seguridad ciudadana	2 272.8
8	Reducción del tráfico ilícito de drogas	156.7
9	Lucha contra el terrorismo	60.0
10	Fomento de las actividades pesqueras artesanales y acuícolas	19.1
11	Mejora del sistema de abastecimiento del estado	39.8
12	Gestión sostenible de recursos naturales y diversidad biológica	91.1
13	Gestión integral de residuos sólidos	85.2
14	Incremento de la productividad de MYPE y cooperativas	29.6
15	Programa nacional de empleo juvenil - Jóvenes a la obra	23.9
16	Mejora de la sanidad animal	114.1
17	Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal	252.0
18	Mejora de la inocuidad agroalimentaria	12.8
19	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	802.9
20	Logros de aprendizaje de los estudiantes de ii ciclo de educación básica regular	2 194.8
21	Logros de aprendizaje de los estudiantes de primaria de educación básica regular	4 251.1
22	Logros de aprendizaje de los estudiantes de secundaria de educación básica regular	2 833.0
23	Acceso y uso de la electrificación rural	456.5
24	Acceso y uso adecuado de los servicios públicos de telecomunicaciones e información asociados	156.1
25	Prevención y atención de incendios, emergencias médicas, rescates y otros	85.2
26	Programa nacional de apoyo directo a los más pobres	822.0
27	Inscripción y publicidad registral	232.0
28	Prevención y tratamiento del consumo de drogas	21.6
29	Educación superior pedagógica	10.4
30	Educación técnica productiva - Cetpro públicos	1.3
31	Educación superior tecnológica	5.1
32	Fiscalización ambiental	29.8
33	Conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida	16.2
34	Acceso de la población a la propiedad predial formalizada	59.7
35	Bono familiar habitacional	365.5
36	Habilitaciones urbanas	11.7
37	Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre	6 782.6
38	Optimización de la política de protección y atención a las comunidades peruanas en el exterior	139.0
39	Actividad física y deportiva de la población peruana	308.5
40	Inserción social positiva de la población penal	0.5
41	Aprovechamiento de las oportunidades comerciales brindadas por los principales socios comerciales del Perú	0.6
42	Formación universitaria de pregrado	1 623.9
43	Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	138.9
44	Defensa de los derechos fundamentales	6.0
45	Fortalecimiento de capacidades de jueces, fiscales, aspirantes a la magistratura y auxiliares de justicia	4.3

46	Mejor atención al ciudadano	3.5
47	Programa de desarrollo alternativo integral y sostenible - Pirdais	70.9
48	Programa para la generación del empleo social inclusivo - Trabaja Perú	50.0
49	Gestión integrada y efectiva del control de oferta de drogas en el Perú	34.3
50	Desarrollo de la pesca artesanal	4.1
51	Innovación y transferencia tecnológica	9.8
52	Acceso de la población a la identidad	137.8
53	Lucha contra la violencia familiar	37.2
54	Agua y saneamiento para la población urbana	1 445.1
55	Agua y saneamiento para la población rural	1 098.6
56	Manejo eficiente de recursos forestales y fauna silvestre	7.3
57	Ordenamiento, fomento y desarrollo de la acuicultura	2.4
58	Optimización de los procesos penales	494.8
Total Programas		31 595.9
Acciones Centrales		10 223.5
Asignaciones Presupuestarias que no Resultan en Productos		53 715.0
Total Presupuesto		95 534.6

Fuente: MEF – Elaboración propia



Cuadro N° 4: Programas presupuestales por funciones - Año fiscal 2012
(En millones de Nuevos Soles y en %)

Función	PP*	Resto	Total	PP %
Saneamiento	2 585.8	603.2	3 189.0	81.1
Educación	10 919.7	4 332.8	15 252.5	71.6
Transporte	6 781.5	3 277.9	10 059.3	67.4
Orden Público y Seguridad	2 895.5	2 059.3	4 954.8	58.4
Energía	456.5	433.3	889.8	51.3
Protección social	900.3	1 089.2	1 989.5	45.3
Cultura y Deporte	362.6	465.7	828.4	43.8
Agropecuaria	1 077.5	1 394.9	2 472.4	43.6
Comunicaciones	156.1	209.5	365.6	42.7
Salud	3 596.6	5 061.5	8 658.1	41.5
Industria	33.0	47.3	80.3	41.1
Trabajo	73.9	123.2	197.1	37.5
Vivienda y Desarrollo Urbano	447.8	795.0	1 242.7	36.0
Relaciones Exteriores	139.0	350.9	490.0	28.4
Ambiente	332.1	1 448.9	1 781.0	18.6
Pesca	25.6	132.3	157.9	16.2
Justicia	384.2	2 545.2	2 929.4	13.1
Planeamiento, Gestión y Reserva de Contingencia	413.4	14 899.9	15 313.3	2.7
Comercio	9.7	433.8	443.4	2.2
Previsión social	5.4	10 324.5	10 329.9	0.1
Legislativa	0.0	370.0	370.0	0.0
Defensa y Seguridad Nacional	0.0	3 580.4	3 580.4	0.0
Turismo	0.0	394.4	394.4	0.0
Minería	0.0	79.4	79.4	0.0
Deuda Pública	0.0	9 486.0	9 486.0	0.0
Total	31 596.2	63 938.5	95 534.6	33.1

*Comprende el presupuesto de los programas presupuestales

Fuente: MEF – Elaboración propia

Cuadro N° 5: Programas presupuestales por sectores del Gobierno Nacional – Año fiscal 2012

(En millones de Nuevos Soles y en %)

Sector	PP*	Resto	Total	PP %
Vivienda Construcción y Saneamiento	1 897.7	603.1	2 500.8	75.9
Transportes y Comunicaciones	5 203.1	1 857.2	7 060.2	73.7
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	137.6	69.2	206.8	66.6
Educación	5 298.4	3 254.0	8 552.4	62.0
Energía y Minas	263.7	215.8	479.5	55.0
Presidencia Consejo Ministros	1 016.9	896.5	1 913.3	53.1
Interior	2 586.0	2 683.5	5 269.5	49.1
Salud	2 153.4	2 843.9	4 997.3	43.1
Trabajo y Promoción del Empleo	73.9	99.4	173.3	42.6
Agricultura	320.4	663.4	983.8	32.6
Ambiental	71.5	150.7	222.2	32.2
Ministerio Público	336.1	730.6	1 066.7	31.5
Justicia	267.3	603.9	871.2	30.7
Producción	53.9	144.2	198.1	27.2
Relaciones Exteriores	139.0	376.4	515.4	27.0
Mujer y Desarrollo Social	37.7	183.3	221.0	17.1
Defensoría del Pueblo	6.0	36.2	42.2	14.3
Poder Judicial	6.5	1 448.7	1 455.2	0.4
Economía y Finanzas	39.8	21 402.4	21 442.2	0.2
Comercio Exterior y Turismo	0.6	327.4	328.0	0.2
Defensa	2.9	5 392.7	5 395.7	0.1
Cultura	0.0	252.7	252.7	0.0
Contraloría General	0.0	301.5	301.5	0.0
Consejo Nacional de la Magistratura	0.0	17.6	17.6	0.0
Tribunal Constitucional	0.0	26.9	26.9	0.0
Fuero Militar Policial	0.0	10.3	10.3	0.0
Congreso de la República	0.0	409.2	409.2	0.0
Jurado Nacional de Elecciones	0.0	47.1	47.1	0.0
Oficina Nacional de Procesos Electorales	0.0	59.0	59.0	0.0
Total	19 912.5	45 106.8	65 019.3	30.6

*Comprende el presupuesto de los programas presupuestales

Fuente: MEF – Elaboración propia

Cuadro N° 6: Programas presupuestales por gobierno regional - Año fiscal 2012

(En millones de Nuevos Soles y en %)

Sector	PP*	Resto	Total	PP %
Gobierno Regional del Departamento de Cajamarca	576.3	262.5	838.8	68.7
Gobierno Regional del Departamento de Puno	578.7	280.0	858.7	67.4
Gobierno Regional del Departamento de Huancavelica	286.3	165.5	451.8	63.4
Gobierno Regional del Departamento de Piura	556.9	371.2	928.0	60.0
Gobierno Regional del Departamento de Ayacucho	357.8	266.5	624.3	57.3
Gobierno Regional del Departamento de Apurímac	218.8	200.7	419.5	52.2
Gobierno Regional del Departamento de Lambayeque	264.7	251.4	516.1	51.3
Gobierno Regional del Departamento de Junín	369.7	365.4	735.1	50.3
Gobierno Regional del Departamento de Amazonas	160.9	173.2	334.1	48.2
Gobierno Regional del Departamento de Ica	248.7	281.9	530.6	46.9
Gobierno Regional del Departamento de La Libertad	415.9	480.2	896.1	46.4
Gobierno Regional del Departamento de San Martín	267.3	310.6	577.9	46.3
Gobierno Regional del Departamento de Lima	280.9	349.3	630.2	44.6
Gobierno Regional del Departamento de Huánuco	221.3	278.1	499.3	44.3
Gobierno Regional del Departamento de Ancash	331.6	428.6	760.2	43.6
Gobierno Regional del Departamento de Ucayali	144.1	193.4	337.5	42.7
Gobierno Regional del Departamento de Moquegua	107.8	156.2	264.0	40.8
Gobierno Regional del Departamento de Pasco	97.7	142.1	239.8	40.8
Gobierno Regional del Departamento de Tumbes	99.3	146.6	245.9	40.4
Gobierno Regional del Departamento de Loreto	329.9	513.1	843.0	39.1
Gobierno Regional del Departamento de Cusco	375.7	645.7	1 021.5	36.8
Gobierno Regional del Departamento de Tacna	116.2	210.2	326.4	35.6
Gobierno Regional del Departamento de Arequipa	302.4	652.2	954.6	31.7
Gobierno Regional del Departamento de Madre de Dios	51.1	110.3	161.4	31.6
Gobierno Regional de la Provincia Constitucional del Callao	201.2	514.0	715.1	28.1
Municipalidad Metropolitana de Lima	0.7	32.1	32.8	2.2
Total	6 961.8	7 781.0	14 742.9	47.2

*Comprende el presupuesto de los programas presupuestales

Fuente: MEF – Elaboración propia

Cuadro N° 7: Programas presupuestales – Año fiscal 2013
(En millones de Nuevos Soles)

	Programa	PIA 2013
1	0001. Programa articulado nutricional	1 285.4
2	0002. Salud materno neonatal	1 085.2
3	0016. TBC-VIH/SIDA	420.9
4	0017. Enfermedades metaxénicas y zoonosis	218.7
5	0018. Enfermedades no transmisibles	273.0
6	0024. Prevención y control del cáncer	131.4
7	0030. Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana	2 546.6
8	0031. Reducción del tráfico ilícito de drogas	176.7
9	0032. Lucha contra el terrorismo	369.7
10	0034. Contrataciones públicas eficientes	37.8
11	0035. Gestión sostenible de recursos naturales y diversidad biológica	122.5
12	0036. Gestión integral de residuos sólidos	96.3
13	0038. Programa nacional de empleo juvenil – Jóvenes a la obra	28.2
14	0039. Mejora de la sanidad animal	47.2
15	0040. Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal	154.2
16	0041. Mejora de la inocuidad agroalimentaria	22.0
17	0042. Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1 247.6
18	0046. Acceso y uso de la electrificación rural	672.9
19	0047. Acceso y uso adecuado de los servicios públicos de telecomunicaciones e información asociados	171.6
20	0048. Prevención y atención de incendios, emergencias médicas, rescates y otros	59.4
21	0049. Programa nacional de apoyo directo a los más pobres	1 023.7
22	0051. Prevención y tratamiento del consumo de drogas	28.2
23	0057. Conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida	38.2
24	0058. Acceso de la población a la propiedad predial formalizada	43.0
25	0059. Bono familiar habitacional	367.0
26	0060. Generación del suelo urbano	38.0
27	0061. Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre	8 402.0
28	0062. Optimización de la política de protección y atención a las comunidades peruanas en el exterior	133.8
29	0064. Inserción social positiva de la población penal	3.0
30	0065. Aprovechamiento de las oportunidades comerciales brindadas por los principales socios comerciales del Perú	34.8
31	0066. Formación universitaria de pregrado	2 002.7
32	0067. Celeridad en los procesos judiciales de familia	50.4
33	0068. Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	708.9
34	0072. Programa de desarrollo alternativo integral y sostenible –Pirdais	121.7
35	0073. Programa para la generación del empleo social inclusivo – Trabaja Perú	63.1
36	0074. Gestión integrada y efectiva del control de oferta de drogas en el Perú	25.1
37	0079. Acceso de la población a la identidad	121.0
38	0080. Lucha contra la violencia familiar	48.6
39	0082. Programa nacional de saneamiento urbano	2 475.6
40	0083. programa nacional de saneamiento rural	1 868.1
41	0084. Manejo eficiente de recursos forestales y fauna silvestre	55.1
42	0086. Mejora de los servicios del sistema de justicia penal	842.2
43	0087. Incremento de la competitividad del sector artesanía	3.8
44	0088. Programa articulado de modernización de la gestión pública	10.0
45	0089. Reducción de la degradación de los suelos agrarios	38.8
46	0090. Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular	10 205.9

47	0091. Incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular	289.5
48	0092. Inclusión social integral de las personas con discapacidad	12.6
49	0093. Desarrollo productivo de las empresas	41.6
50	0094. Ordenamiento y desarrollo de la acuicultura	24.4
51	0095. Fortalecimiento de la pesca artesanal	54.3
52	0096. Gestión de la calidad del aire	7.0
53	0097. Programa nacional de asistencia solidaria Pensión 65	444.8
54	0098. Cuna mas	66.9
55	0099. Celeridad de los procesos judiciales laborales	10.0
56	0100. Seguridad integral de los establecimientos penitenciarios	152.3
57	0101. Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana	299.7
58	0102. Inclusión de los jóvenes con discapacidad en el mercado de trabajo	0.9
59	0103. Fortalecimiento de las condiciones laborales	24.5
60	0104. Reducción de la mortalidad por emergencias y urgencias medicas	195.7
61	0105. Mejora del desempeño deportivo de los deportistas peruanos de alta competencia	75.9
62	0106. Inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en la educación básica y técnico productiva	31.2
63	0107. Mejora de la formación en carreras docentes en institutos de educación superior no universitaria	41.0
64	0108. Mejoramiento integral de barrios	877.0
65	0109. Nuestras ciudades	60.3
66	0110. Fiscalización aduanera	45.9
67	0111. Apoyo al hábitat rural	213.7
Total Programas Presupuestales		40 889.3
9001. Acciones centrales		11 594.1
9002. Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos		55 935.5
Total Presupuesto		108 418.9

Fuente: MEF – Elaboración propia



Cuadro N°8: Seguimiento del desempeño – Año fiscal 2011
(En millones de Nuevos Soles)

Programa estratégico con indicadores de desempeño	Ppto. 2011	
	PIA	PIM
0001. Programa articulado nutricional	1 388,3	1 462,9
0002. Salud materno neonatal	952,3	1 070,7
0003. Logros de aprendizaje al finalizar el iii ciclo	2 123,2	2 184,5
0004. Acceso de la población a la identidad	91,0	125,2
0005. Acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado	878,1	1 011,1
0006. Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales de 2.000 habitantes o menos	402,5	426,5
0007. Acceso y uso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en poblaciones rurales de menos de 3.000 habitantes	85,5	135,2
0008. Acceso a energía en localidades rurales	627,3	657,2
0010. Accidentes de tránsito	39,6	38,9
0011. Seguridad ciudadana	1 964,2	2 190,7
0014. Incremento de la productividad rural de los pequeños productores agrarios	364,9	346,3
0015. Incremento de la productividad de las Mypes	14,6	20,2
0016: TBC-VIH/sida	275,6	272,7
a) Total presupuesto programas estratégicos	9 207,1	9 942,1
Presupuesto total	88 450,0	101 114,7
Pensiones y otras prestaciones sociales	10 337,8	11 327,2
Servicio de la deuda pública	9 368,1	9 676,2
b) Presupuesto no financiero ni previsional	68 744,1	80 111,3
Porcentaje del Ppto. con programas con información de desempeño (a/b)	13,4	12,4

Fuente: MEF – Elaboración propia

Cuadro N° 9: Evaluaciones independientes – AI 2012

Intervención Pública Evaluada	Sector	Año	Situación	PIA 2011	
Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP)					
1	JUNTOS	PCM	2008-9	Culminada	625,000,000
2	PRONAFCAP	Educación	2008-9	Culminada	109,054,699
3	PIN – PRONAA	Mujer y Desarrollo Social	2008-9	Culminada	687,820,242
4	Conservación de carreteras	Transportes y Comunicaciones	2008-9	Culminada	1,489,428,921
5	Programa Agua para Todos	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2009-10	Culminada	1,661,705,096
6	Electrificación Rural	Energía y Minas	2009-10	Culminada	521,209,141
7	Seguro Integral de Salud -SIS	Salud	2009-10	Culminada	569,124,448
8	INDECI	PCM	2009-10	Culminada	47,213,700
9	Materiales Educativos	Educación	2009-10	Culminada	197,389,916
10	Mantenimiento de IIEE	Educación	2009-10	Culminada	50,234,361
11	Construyendo Perú	Trabajo y Promoción del Empleo	2009-10	Culminada	50,000,000
12	RENIEC	RENIEC	2009-10	Culminada	263,442,420
13	PRONAMA	Educación	2009-10	Culminada	90,729,180
14	Programa Tolerancia Cero	Transportes y Comunicaciones	2009-10	Culminada	2,256,340
15	Vacunas	Salud	2010-11	Culminada	438,050,226
16	SUNARP	Justicia	2010-11	Culminada	340,500,000
17	INC	Educación	2010-11	Culminada	74,257,990
18	COFOPRI-SBN	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2010-11	Culminada	107,606,330
19	OSCE	Economía y Finanzas	2010-11	Culminada	44,673,037
20	PROMPERU	Comercio Exterior y Turismo	2010-11	Culminada	158,988,000
21	Mejoramiento de Barrios y Pueblos	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2010-11	Culminada	306,137,591
22	FITEL	Transportes y Comunicaciones	2010-11	Culminada	101,884,289
23	INABIF	Mujer y Desarrollo Social	2010-11	En proceso	116,918,711
24	AGRORURAL	Agricultura	2010-11	En proceso	141,640,496
25	Municipalización de la Educación	Educación	2011-12	Por iniciar	358,765,967
26	Seguridad Ciudadana	Interior	2011-12	Por iniciar	1,964,211,435
27	Nuevo Código Procesal Penal	Justicia, Interior, Poder Judicial, Ministerio Público	2011-12	Por iniciar	300,000,000
28	Sistema Penitenciario	INPE	2011-12	Por iniciar	349,195,923
29	PRONIED	Educación	2011-12	Por iniciar	1,089,363,279
30	Programa Techo Propio	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2011-12	Por iniciar	350,000,000
31	Programa Una Laptop por Niño	Educación	2011-12	Por iniciar	19,165,180
32	Atención de Infecciones respiratorias Agudas (IRAs) y Enfermedades Diarreicas Agudas (EDAs)	Salud	2011-12	Por iniciar	198,327,206
33	Atención de partos normales	Salud	2011-12	Por iniciar	147,673,106
34	Acompañamiento Pedagógico	Educación	2011-12	Por iniciar	108,422,439
Evaluaciones de Impacto					
1	Construyendo Perú	Trabajo y Promoción del Empleo	2010-11	Por iniciar	50,000,000
2	Wawa Wasi	Mujer y Desarrollo Social	2011-12	Por iniciar	95,437,207

3	PRONAMA	Educación	2011-12	Por iniciar	90,729,180
---	---------	-----------	---------	-------------	------------

	Presupuesto evaluado:	13,080,389,669
	PIA (no financiero ni previsional):	68,754,527,554
	% Presupuesto evaluado:	19.0%

Fuente: MEF



Cuadro 10: Evaluaciones independientes – Al mes de agosto del 2013

Intervenciones públicas evaluadas mediante EDEP					
Intervención Pública Evaluada	Sector	Año de Ejecución	Situación	Matriz de Compromisos	
1	JUNTOS	Desarrollo e Inclusión Social	2008	Concluida	Formalizada
2	PRONAFCAP	Educación	2008	Concluida	*
3	PIN – PRONAA	Mujer y Desarrollo Social	2008	Concluida	Formalizada*
4	Conservación de carreteras	Transportes y Comunicaciones	2008	Concluida	Formalizada
5	Programa Agua para Todos	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2009	Concluida	Formalizada
6	Electrificación Rural	Energía y Minas	2009	Concluida	Formalizada
7	Seguro Integral de Salud -SIS	Salud	2009	Concluida	Formalizada
8	INDECI	PCM	2009	Concluida	Formalizada
9	Materiales Educativos	Educación	2009	Concluida	Formalizada
10	Mantenimiento de IIEE	Educación	2009	Concluida	Formalizada
11	Construyendo Perú	Trabajo y Promoción del Empleo	2009	Concluida	Formalizada
12	RENIEC	RENIEC	2009	Concluida	Formalizada
13	PRONAMA	Educación	2009	Concluida	Formalizada*
14	Programa Tolerancia Cero	Transportes y Comunicaciones	2009	Concluida	*
15	SUNARP	Justicia	2010-11	Concluida	Formalizada
16	INC	Cultura	2010-11	Concluida	Formalizada
17	COFOPRI-SBN	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2010-11	Concluida	Formalizada
18	OSCE	Economía y Finanzas	2010-11	Concluida	Formalizada
19	PROMPERU	Comercio Exterior y Turismo	2010-11	Concluida	Formalizada
20	Mejoramiento de Barrios y Pueblos	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2010-11	Concluida	Formalizada
21	FITEL	Transportes y Comunicaciones	2010-11	Concluida	Formalizada
22	INABIF	Mujer y Poblaciones Vulnerables	2010-11	Concluida	Formalizada
23	AGRORURAL	Agricultura	2010-11	Concluida	Formalizada
24	Vacunas	Salud	2010-11	Concluida	Formalizada
25	Productividad de MYPES y cooperativas	Producción	2012-13	Concluida	Formalizada
26	PRONIED	Educación	2012-13	Concluida	En definición**
27	Sanidad agraria: animal, vegetal e inocuidad alimentaria	Agricultura	2012-13	Concluida	En definición**
28	Programa Techo Propio	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2012-13	Concluida	En definición**
29	Sistema de determinación de plazas incrementales de personal de la EBR	Educación	2012-13	Concluida	En definición**
30	Programa Una Laptop por Niño	Educación	2012-13	Concluida	En definición**
31	Sistema Penitenciario	Justicia	2012-13	Concluida	En definición**
32	Seguridad Ciudadana	Interior	2012-13	Concluida	En definición**
33	Nuevo Código Procesal Penal	Justicia, Interior, Poder Judicial, Ministerio Público	2012-13	Concluida	En definición**
34	Conservación de áreas naturales	Ambiente	2012-13	En curso	-
35	Atención de Infecciones respiratorias Agudas (IRA) y Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA)	Salud	2012-13	En curso	-
36	Atención de partos normales	Salud	2012-13	En curso	-
37	Formación universitaria de pre-grado	Universidades	2012-13	En curso	-
38	Facilitación de las actividades aduaneras de comercio exterior	Economía y Finanzas	2012-13	En curso	-
39	CRED y Municipios saludables	Salud	2013	En curso	-
40	Acompañamiento Pedagógico	Educación	2013	En curso	-
41	Formación inicial de docentes – Carrera Pública Magisterial	Educación	2013	En curso	-
42	Agua y saneamiento rural	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2013	En curso	-

*Intervención pública descontinuada.
 **Evaluación concluida recientemente.
 Fuente: Dirección General de Presupuesto Público.

Cuadro Nº 11: Cumplimiento de metas del PMM 2011 - Promedio por región

Regiones	CP A	CP B	Más de 500 VVUU	Menos de 500 VVUU	Total general
Amazonas		71.4%	63.6%	83.1%	78.5%
Ancash		73.2%	61.4%	68.8%	67.5%
Apurímac		77.1%	59.3%	69.4%	68.0%
Arequipa	93.3%	77.0%	61.8%	81.6%	75.1%
Ayacucho		65.7%	44.7%	72.6%	62.5%
Cajamarca		66.7%	55.1%	73.7%	69.9%
Callao	80.0%	91.4%			89.5%
Cusco		73.2%	65.9%	80.9%	73.9%
Huancavelica		64.3%	53.3%	72.7%	68.4%
Huánuco		71.4%	60.1%	57.1%	58.9%
Ica		65.8%	65.3%	88.9%	72.2%
Junín		63.9%	68.2%	73.3%	70.0%
La Libertad	80.0%	65.5%	69.2%	64.3%	66.1%
Lambayeque	60.0%	70.1%	77.3%	41.7%	71.0%
Lima	85.9%	77.4%	55.6%	71.9%	72.2%
Loreto		64.3%	59.7%	80.5%	72.1%
Madre de Dios		85.7%	33.3%	60.0%	50.2%
Moquegua		71.4%	62.5%	79.2%	71.0%
Pasco		42.9%	49.7%	66.7%	53.8%
Piura		68.9%	68.3%	93.3%	76.3%
Puno		68.6%	51.9%	71.5%	62.6%
San Martín		75.5%	81.3%	82.5%	81.3%
Tacna	100.0%	77.1%	58.3%	86.3%	81.0%
Tumbes		57.1%	74.1%	33.3%	65.2%
Ucayali		85.7%	88.9%	77.8%	83.8%
Total general	85.5%	70.7%	61.7%	73.7%	70.0%

Fuente: MEF

Cuadro N° 12: Metas del PI - 2012

459032

 **NORMAS LEGALES**

El Peruano

Lima, jueves 12 de enero de 2012

Anexo N° 02: Metas que deben cumplir las municipalidades al 31 de julio del Año 2012

Las metas de Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal al 31 de julio del año 2012 son las siguientes:

Clasificación Municipal	Metas al 31 de Julio del año 2012
Municipalidades de Ciudades Principales Tipo "A"	El monto recaudado del impuesto predial debe exceder al menos en 4% a la mitad del monto recaudado de dicho impuesto en el año 2011.
	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares y del Padrón General de Hogares al SISFOH. (*)
	Identificación de las zonas de riesgo de accidentes de tránsito en el distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.
	Expedir las licencias de funcionamiento en un periodo que no supere los 12 días hábiles.
	Modificar el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad en el marco de la Resolución del Consejo Directivo N° 042-2011-SUNASS-CD, antes del 30 de abril del año 2012.
	Elaboración de un estudio técnico de análisis de peligro y vulnerabilidades de un sector crítico de riesgo de desastre urbano identificado en el distrito en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en un 7% de las viviendas urbanas del distrito.	

Clasificación Municipal	Metas al 31 de Julio del año 2012
Municipalidades de Ciudades Principales Tipo "B"	El monto recaudado del impuesto predial debe exceder al menos en 4% a la mitad del monto recaudado de dicho impuesto en el año 2011.
	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares y del Padrón General de Hogares al SISFOH. (*)
	Identificación de las zonas de riesgo de accidentes de tránsito en el distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.
	No exigir y eliminar del Texto Único de Procedimientos Administrativos de la municipalidad el certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios y las boletas de habilitación de los profesionales de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29566, Ley que modifica diversas disposiciones con el objeto de mejorar el clima de inversión y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias.
	Elaboración de un estudio técnico de análisis de peligro y vulnerabilidades de un sector crítico de riesgo de desastre urbano identificado en el distrito en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
	Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en un 7% de las viviendas urbanas del distrito.

Clasificación Municipal	Metas al 31 de Julio del año 2012
Municipalidades de Ciudades no Principales con más de 500 Viviendas Urbanas	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares al SISFOH. (*)
	Elaboración de un estudio técnico de análisis de peligro y vulnerabilidades de un sector crítico de riesgo de desastre urbano identificado en el distrito en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Clasificación Municipal	Metas al 31 de Julio del año 2012
Municipalidades de Ciudades no Principales con menos de 500 Viviendas Urbanas	Programar una cifra igual o superior al 10% del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año 2013 de la Municipalidad en los siguientes Programas Presupuestales: 0046. Acceso y Uso de la Electrificación Rural; 0047. Acceso y Uso Adecuado de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones e Información Asociados; 0061. Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad Vial en el Sistema de Transporte Terrestre; y 0083. Agua y Saneamiento para la Población Rural.

Las entidades u órganos cuyas funciones se encuentran vinculadas a las metas establecidas en los cuadros precedentes, deberán remitir hasta el 15 de setiembre de 2012, la información sobre los resultados obtenidos por cada Municipalidad.

(*) Las municipalidades distritales deben enviar el Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche. Las municipalidades provinciales deben de enviar el Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares.

Anexo N° 03: Ponderadores para la asignación de los recursos por el cumplimiento de metas al 31 de julio del año 2012

Clasificación Municipal	Metas al 31 de Julio del año 2012	Ponderador
Municipalidades de Ciudades Principales Tipo "A"	El monto recaudado del impuesto predial debe exceder al menos en 4% a la mitad del monto recaudado de dicho impuesto en el año 2011.	35%
	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares y del Padrón General de Hogares al SISFOH. (*)	15%
	Identificación de las zonas de riesgo de accidentes de tránsito en el distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.	10%
	Expedir las licencias de funcionamiento en un período que no supere los 12 días hábiles.	10%
	Modificar el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad en el marco de la Resolución del Consejo Directivo N° 042-2011-SUNASS-CD, antes del 30 de abril del año 2012.	5%
	Elaboración de un estudio técnico de análisis de peligro y vulnerabilidades de un sector crítico de riesgo de desastre urbano identificado en el distrito en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	10%
	Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en un 7% de las viviendas urbanas del distrito.	15%
Total		100%
Municipalidades de Ciudades Principales Tipo "B"	El monto recaudado del impuesto predial debe exceder al menos en 4% a la mitad del monto recaudado de dicho impuesto en el año 2011.	35%
	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares y del Padrón General de Hogares al SISFOH. (*)	15%
	Identificación de las zonas de riesgo de accidentes de tránsito en el distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.	10%
	No exigir y eliminar del Texto Único de Procedimientos Administrativos de la municipalidad el certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios y las boletas de habilitación de los profesionales de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29566, Ley que modifica diversas disposiciones con el objeto de mejorar el clima de inversión y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias.	10%
	Elaboración de un estudio técnico de análisis de peligro y vulnerabilidades de un sector crítico de riesgo de desastre urbano identificado en el distrito en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	15%
	Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en un 7% de las viviendas urbanas del distrito.	15%
Total		100%
Municipalidades de Ciudades no Principales con más de 500 Viviendas Urbanas	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares al SISFOH. (*)	70%
	Elaboración de un estudio técnico de análisis de peligro y vulnerabilidades de un sector crítico de riesgo de desastre urbano identificado en el distrito en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	30%
Total		100%
Municipalidades de Ciudades no Principales con menos de 500 Viviendas Urbanas	Programar una cifra igual o superior al 10% del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año 2013 de la Municipalidad en los siguientes Programas Presupuestales: 0046. Acceso y Uso de la Electrificación Rural; 0047. Acceso y Uso Adecuado de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones e Información Asociados; 0061. Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad Vial en el Sistema de Transporte Terrestre; y 0083. Agua y Saneamiento para la Población Rural.	100%
Total		100%

459034

NORMAS LEGALES

El Peruano
Lima, jueves 12 de enero de 2012

Anexo N° 04: Metas que deben de cumplir las municipalidades al 31 de diciembre del año 2012

Las metas de Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal al 31 de diciembre del año 2012 son las siguientes:

Clasificación Municipal	Metas al 31 de diciembre del año 2012
Municipalidades de Ciudades Principales Tipo "A"	Aumento de al menos 4% en la recaudación del impuesto predial con respecto al monto anual alcanzado en el año 2011.
	Implementación de un ciclovía recreativa en el distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.
	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares y del Padrón General de Hogares al SISFOH. (*)
	Cumplir con autorizar en el plazo máximo de cinco (05) días hábiles las solicitudes de conexiones de servicios domiciliarios de agua potable.
	Elaboración de un estudio de la evaluación de riesgo de desastre de un sector crítico de riesgo de desastre urbano en el distrito, en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Clasificación Municipal	Metas al 31 de diciembre del año 2012
Municipalidades de Ciudades Principales Tipo "B"	Aumento de al menos 4% en la recaudación del impuesto predial con respecto al monto anual alcanzado en el año 2011.
	Implementación de un ciclovía recreativa en el distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.
	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares y del Padrón General de Hogares al SISFOH. (*)
	No exceder los plazos máximos para expedir las licencias de funcionamiento de conformidad con lo establecido en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento.
	Elaboración de un estudio de la evaluación de riesgo de desastre de un sector crítico de riesgo de desastre urbano en el distrito, en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Clasificación Municipal	Metas al 31 de diciembre del año 2012
Municipalidades de Ciudades no Principales Urbanas con más de 500 Viviendas Urbanas	Envío bimensual al Programa Cuna Más de la información de los niños recién nacidos en el distrito entre los meses de agosto a diciembre en un plazo no mayor de 2 meses de efectuado el registro en el acta de nacimiento.
	Implementación de un centro de promoción y vigilancia comunal del cuidado integral de la madre y del niño, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.
	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares al SISFOH. (*)

Clasificación Municipal	Metas al 31 de diciembre del año 2012
Municipalidades de Ciudades no Principales con menos de 500 Viviendas Urbanas	Envío bimensual al Programa Cuna Más de la información de los niños recién nacidos en el distrito entre los meses de agosto a diciembre en un plazo no mayor de 2 meses de efectuado el registro en el acta de nacimiento.
	Implementación de un centro de promoción y vigilancia comunal del cuidado integral de la madre y del niño, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.

Las entidades u órganos cuyas funciones se encuentran vinculadas a las metas establecidas en los cuadros precedentes, deberán remitir hasta el 28 de febrero de 2013, la información sobre los resultados obtenidos por cada Municipalidad.

(*) Las municipalidades distritales deben enviar el Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche. Las municipalidades provinciales deben de enviar el Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares.

Anexo N° 05: Ponderadores para la asignación de los recursos por el cumplimiento de metas al 31 de diciembre del año 2012

Clasificación Municipal	Metas al 31 de diciembre del año 2012	Ponderador
Municipalidades de Ciudades Principales Tipo "A"	Aumento de al menos 4% en la recaudación del impuesto predial con respecto al monto anual alcanzado en el año 2011.	35%
	Implementación de un ciclovía recreativa en el distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.	20%
	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares y del Padrón General de Hogares al SISFOH. (*)	15%
	Cumplir con autorizar en el plazo máximo de cinco (05) días hábiles las solicitudes de conexiones de servicios domiciliarios de agua potable.	15%
	Elaboración de un estudio de la evaluación de riesgo de desastre de un sector crítico de riesgo de desastre urbano en el distrito, en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	15%



Total		100%
Municipalidades de Ciudades Principales Tipo "B"	Aumento de al menos 4% en la recaudación del impuesto predial con respecto al monto anual alcanzado en el año 2011.	35%
	Implementación de un ciclovía recreativa en el distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.	20%
	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares y del Padrón General de Hogares al SISFOH. (*)	15%
	No exceder los plazos máximos para expedir las licencias de funcionamiento de conformidad con lo establecido en la Ley Nº 28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento.	15%
	Elaboración de un estudio de la evaluación de riesgo de desastre de un sector crítico de riesgo de desastre urbano en el distrito, en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	15%
Total		100%
Municipalidades de Ciudades no Principales con más de 500 Viviendas Urbanas	Envío bimensual al Programa Cuna Más la información de los niños recién nacidos en el distrito entre los meses de agosto a diciembre en un plazo no mayor de 2 meses de efectuado el registro en el acta de nacimiento.	30%
	Implementación de un centro de promoción y vigilancia comunal del cuidado integral de la madre y del niño, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.	40%
	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares al SISFOH. (*)	30%
Total		100%
Municipalidades de Ciudades no Principales con menos de 500 Viviendas Urbanas	Envío bimensual al Programa Cuna Más la información de los niños recién nacidos en el distrito entre los meses de agosto a diciembre en un plazo no mayor de 2 meses de efectuado el registro en el acta de nacimiento.	40%
	Implementación de un centro de promoción y vigilancia comunal del cuidado integral de la madre y del niño, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.	60%
Total		100%

Anexo N° 06: Distribución de los recursos no asignados por el incumplimiento de metas

La distribución de los recursos no asignados por el incumplimiento de metas se realiza de la siguiente manera:

- a) Para el caso de las municipalidades de ciudades principales tipo "A"; 10% del total de dichos recursos.
- b) Para el caso de las municipalidades de ciudades principales tipo "B"; 20% del total de dichos recursos.
- c) Para el caso de las municipalidades no consideradas de ciudades principales con 500 o más viviendas urbanas; 30% del total de dichos recursos.
- d) Por último, para el caso de las municipalidades no consideradas de ciudades principales con menos de 500 viviendas urbanas; el 40% del total de dichos recursos.

La distribución de los recursos en cada uno de los cuatro grupos arriba mencionados está en función al nivel de pobreza y al tamaño poblacional de los distritos que los conforman. El monto que corresponde a cada municipalidad en cada grupo se determina de acuerdo a su tamaño poblacional.

Cuadro N° 13: BOI - Meta de Ejecución de los Proyectos de Inversión Pública
(En porcentajes)

Región	Devengado/PIM	Devengado/PIA al 1er. Trim.
	2011	2012
Municipalidad Metropolitana de Lima	65	15
Gobierno Regional Apurímac	46	15
Gobierno Regional Moquegua	54	15
Gobierno Regional Ayacucho	55	15
Gobierno Regional Amazonas	45	15
Gobierno Regional Puno	42	15
Gobierno Regional Pasco	54	15
Gobierno Regional Tumbes	72	15
Gobierno Regional Ancash	65	15
Gobierno Regional Tacna	51	15
Gobierno Regional Ica	63	15
Gobierno Regional Huancavelica	53	15
Gobierno Regional Cusco	62	15
Gobierno Regional Piura	62	15
Gobierno Regional Callao	95	15
Gobierno Regional Junín	62	15
Gobierno Regional Lima	71	15
Gobierno Regional Huánuco	65	15
Gobierno Regional Arequipa	82	15
Gobierno Regional La Libertad	64	15
Gobierno Regional Ucayali	73	15
Gobierno Regional Madre de Dios	80	15
Gobierno Regional Loreto	84	15
Gobierno Regional Lambayeque	86	15
Gobiernos Regional San Martín	92	15
Gobierno Regional Cajamarca	73	15

Fuente: MEF

Bibliografía:

- ANDRESANI, Gianluca y Ferlie, EWAN
2006 "Studying governance within the british public sector and without", *Public Management Review* 8 (3), pp. 415-431.
- ARELLANO, David.
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*, Caracas, número. 23, pp. 1-21.
- BANCO MUNDIAL.
2012 *PEFA Framework Material*, Washington D.C.: Banco Mundial. Consulta: 15 Noviembre 2012.
<http://www.pefa.org/en/content/pefa-framework-material-1>
- BOURGON, Jocelyn.
2006 "Responsive, Responsible and Respected: Towards a New Public Administration Theory", *IIAS's Braibant Lecture*, Bruselas, IIAS.
- DELGADO, Inder
2012 E1. Gabriela Carrasco. Entrevista del 28 de noviembre a Gabriela Carrasco.
2012 E2. Juan Manuel García. Entrevista del 8 de diciembre a Juan Manuel García.
2012 E3. Carlos Vargas. Entrevista del 16 de noviembre a Carlos Vargas.
2012 E4. Luis Zapata. Entrevista del 30 de noviembre a Luis Zapata.
2012 E5. Mirtha Muñiz. Entrevista del 13 de diciembre a Mirtha Muñiz.
2012 E6. Henry Espinoza. Entrevista del 13 de diciembre a Henry Espinoza.
- DELGADO, Inder y Carlos, VARGAS
2012 *Uso de las Evaluaciones: El Caso Peruano*. Lima
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, UNITED NATIONS.
2007 "Public governance indicators: A literature review" New York: Publication number: ST/ESA/PAD/SER.E/100
- GARCÍA LÓPEZ, Roberto y Mauricio, GARCÍA MORENO.
2010 *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Isabel M.
2007 "La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Presupuesto y Gasto Público", *Presupuesto y Gasto Público*, Madrid, número 47, pp. 37-64.
- GOODSSELL, Charles T.
2006 "A New Vision for Public Administration", *Public Administration Review* 66(5), pp. 623-635.
- HOOD, Christopher.

- 1991 "A public management for all seasons?" *Public Administration*, volume 69, pp. 3-19
- KIM, Pan Suk
- 2007 "Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno". *Gestión y Política Pública*, México D.F., volumen XVI, número 2, pp. 511-537.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
- 2009 *Decreto Supremo N° 066-2009-EF. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal*. 24 de marzo.
- 2012 *Directiva N° 003-2012-EF/50.01 "Directiva para la Programación del Presupuesto Multianual de la Inversión Pública"*. 1 de marzo.
- 2012 *Directiva N° 002-2012-EF/50.01 – Directiva para los programas presupuestales en el marco de la programación y formulación del presupuesto del sector público para el año fiscal 2013*. 23 de febrero.
- 2012 *Resolución Directoral N° 023-2012-EF/50.01. Modifican la "Directiva para las Evaluaciones Independientes en el Sistema Nacional de Presupuesto Público en el marco del Presupuesto por Resultados"*. 26 de septiembre.
- 2012 *Resolución Directoral N° 012-2012-EF/50.01. Aprueban Directiva N° 004-2012-EF/50.01: "Directiva para la programación y formulación del presupuesto del sector público"*. 6 de junio.
- 2012 *Evaluaciones Independientes*, Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
Consulta: Diciembre 2012.
http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2131&Itemid=101532&lang=es
- 2012 *Convenios de Apoyo Presupuestario*, Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
Consulta: Diciembre 2012.
http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3003&Itemid=101937&lang=es
- 2012 *Informe de Seguimiento del Cumplimiento de Compromisos de las Evaluaciones de Diseño y Ejecución (EDEP) al 31 de Diciembre de 2011*, Lima.
- 2011 *Informe de Seguimiento del Cumplimiento de Compromisos de las Evaluaciones de Diseño y Ejecución (EDEP) al 31 de Diciembre de 2010*, Lima.
- 2010 *De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*. Lima.
- 2012 *Ayuda Memoria: Convenios de Apoyo Presupuestal al Programa Articulado Nutricional – EUROSPAN*. Lima.
- 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*. 12 de enero.

- 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.* 12 de enero
- 2010 *Decreto Supremo N° 183-2010-EF - 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 (FONCOMUN CONDICIONADO II).* 3 de septiembre.
- 2010 *Decreto Supremo N° 190-2010-EF - Aprueban procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Programa de Modernización Municipal del Año Fiscal 2011.*
- 2011 *Decreto Supremo N° 187-2011-EF - 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.* 14 de octubre.
- 2012 *Decreto Supremo N° 004- 2012-EF -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.* 12 de enero.
- 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.* 10 de enero.
- 2011 *Decreto de Urgencia N° 054-2011 - Establecen medidas excepcionales para agilizar la ejecución de Proyectos de Inversión Pública y otras medidas.* 20 de septiembre.
- 2011 *Decreto Supremo N° 174-2011-EF - 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.* 29 de setiembre.
- NORTH, Douglas.
1990 *Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico,* México, Fondo de Cultura Económica.
- NZONGOLA-NTALAJA, G.
2003 "Gouvernance et developpement", Conférence préparée à l'intention d'un groupe de politiciens haïtiens en visite d'études en Norvège à l'invitation du gouvernement norvégien et de l'Institut d'Etudes Internationales Appliquées, Oslo (2003) <<http://www.undp.org/oslocentre/pub.htm>>
- OSBORNE, Stephen.
2006 "Editorial: The New Public Governance?", *Public Management Review*, 8 (3), pp. 377-387.
- POLLIT, C

- 1993 *Managerialism and the public sector*, Oxford, Second Edition, Blackwell.
- RAVINA, Renato.
2012 *Las evaluaciones de Impacto en el Marco de la Reforma del Presupuesto por Resultados en Perú: Avances, Lecciones Aprendidas y Retos a Futuro*. Lima
 - ROBINSON, Marc.

2007 *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, Basingstoke: PalgraveMacmillan.
 - ROBINSON, Marc y Duncan LAST
2009 “Un modelo básico de presupuestación por resultados” *Notas Técnicas y Manuales sobre Gestión Financiera Pública, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional*.
 - SCHICK, Allen.
1998 “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms”, *World Bank Research Observer* 13(1), pp. 123-131.
 - United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN/DESA).
2001 *World Public Sector Report: Globalization and the State – An Executive Summary (Part II)*, Nueva York, United Nations Department of Economic and Social Affairs.
 - VIGODA, Eran.
2002 “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”, *Public Administration Review* 62 (5), pp. 527-540.