

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



El papel aguanta todo: la implementación del Presupuesto por Resultados como principal herramienta de gestión presupuestal del Estado peruano a la luz del Plan Articulado Nutricional

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

Autor:

Joaquín Wray Guerrero

Asesor:

Eduardo Dargent Bocanegra

Febrero, 2020

RESUMEN:

¿Qué problemas tienen las herramientas de gestión pública exitosas en otros contextos cuando son importadas e implementadas en un Estado tradicionalmente débil como el peruano? La respuesta a esta pregunta es simple: con frecuencia las herramientas son superadas por la realidad del contexto de su implementación. Sin embargo, a pesar de la simpleza de la respuesta, comprender las distintas razones por las que el funcionamiento de estas herramientas no es adecuado es problemático y complejo. Para poder discutir estas afirmaciones y explorar los diversos problemas de importación de políticas públicas nos concentraremos en explorar la implementación y funcionamiento del Presupuesto por Resultados (PpR) como principal herramienta de planificación presupuestal del Estado peruano utilizando como caso de estudio el Programa Articulado Nutricional del Ministerio de Salud. Argumentaremos que la implementación y funcionamiento del Presupuesto por Resultados, que tenía como objetivo mejorar y focalizar la redistribución del presupuesto público en políticas basadas en evidencia, en su proceso de implementación se ha visto afectada por principalmente tres razones. En primer lugar, se ha obviado el contexto y poder relativo de un Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), lo cual desvirtúa los objetivos de la herramienta transformándola en un instrumento de supervisión más allá de su rol de gestión. En segundo lugar, el proceso de descentralización y precariedad en la coordinación entre los sectores y los tres niveles de gobierno ha afectado el funcionamiento de la herramienta para solucionar problemas complejos y multisectoriales, característica homogénea al grueso de los problemas sociales del país. Por último, las racionalidades e intereses personales dentro del equipo encargado del diseño e implementación del modelo como factores condicionantes y pertinentes para entender el posterior desarrollo de la herramienta. Este trabajo busca complejizar la explicación de capacidad estatal sobre el éxito y fracaso de reformas administrativas con una discusión acerca de los actores y aparatos de poder que regulan las relaciones Estado-sociedad y cómo la implementación -exitosa o no- de herramientas de gestión importadas, tiene efectos en estas relaciones. Nuestro foco de atención es mostrar que el Estado peruano tiene problemas de capacidad, pero quedarse en ello sería no discutir otros

problemas que también impactan en el desempeño y que, incluso con más recursos y personal, se mantendría

Palabras clave: Transferencia de políticas públicas, Presupuesto por Resultados, Ministerio de Economía y Finanzas



INDICE

Introducción.....	6
Capítulo 1- Marco Teórico.....	10
Capítulo 2- La implementación del Presupuesto por Resultados.....	19
2.1 Hitos previos importantes para la implementación del Presupuesto por Resultados	19
2.2 Reconstrucción de la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú.....	21
2.3 Hacia una tipología del Presupuesto por Resultados y la primera concepción del Presupuesto por Resultados en el Perú.....	25
2.4 El Programa Articulado Nutricional.....	29
Capítulo 3- Disonancia entre los resultados del PAN y los de la implementación del Presupuesto por Resultados.....	36
3.1 Poder Relativo del MEF y su influencia en la adopción de políticas públicas.....	37
3.2 Precariedad en la coordinación entre los tres niveles de gobierno.....	40
3.3 Racionalidades e intereses dentro del grupo técnico encargado del diseño del PAN.....	44
Conclusiones.....	48
Bibliografía.....	55



INTRODUCCIÓN

¿Qué problemas tienen las herramientas de gestión pública exitosas en otros contextos cuando son importadas e implementadas en un Estado tradicionalmente débil como el peruano? La respuesta a esta pregunta es simple: con frecuencia las herramientas son superadas por la realidad del contexto de su implementación. Sin embargo, a pesar de la simpleza de la respuesta, el funcionamiento de estas herramientas es problemático y complejo. Para poder discutir estas afirmaciones y explorar los diversos problemas de importación de políticas públicas nos concentraremos en explorar la implementación y funcionamiento del Presupuesto por Resultados (PpR) como principal herramienta de planificación presupuestal del Estado peruano utilizando como caso de estudio el *Programa Articulado Nutricional del Ministerio de Salud*.

Nuestro análisis parte de la premisa de que las implementaciones de estos modelos de gestión en el Perú suelen “descartar el contexto político en donde las reformas van a ser implementadas. En algunos casos, “dada la debilidad de ciertos Estados, estos cambios terminan siendo irrelevantes y se suman a la lista de reglas que no se cumplen” (Dargent & Awapara 2004, p.102). No obstante, el hecho de que estos modelos fallen en sus propios términos no implica que su implementación no tenga consecuencias. La literatura especializada ha señalado que estas políticas tendrán una “traducción” a su contexto. Es decir, un acomodo al contexto político e institucional respectivo de cada país.

En ese sentido argumentaremos que la implementación y funcionamiento del *Presupuesto por Resultados*, que tenía como objetivo mejorar y focalizar la redistribución del presupuesto público en políticas basadas en evidencia, en su proceso de implementación se ha visto afectada por principalmente tres razones. En primer lugar, se ha obviado el contexto y poder relativo de un Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), lo cual desvirtúa los objetivos de la herramienta

transformándola en un instrumento de supervisión más allá de su rol de gestión. En segundo lugar, el proceso de descentralización y precariedad en la coordinación entre los sectores y los tres niveles de gobierno ha afectado el funcionamiento de la herramienta para solucionar problemas complejos y multisectoriales, característica homogénea al grueso de los problemas sociales del país. Por último, las racionalidades e intereses personales dentro del equipo encargado del diseño e implementación del modelo como factores condicionantes y pertinentes para entender el posterior desarrollo de la herramienta.

En ese sentido, para poder discutir la problemática del funcionamiento del *Presupuesto por Resultados* dado el contexto estatal peruano dentro del cual se ha desarrollado la herramienta, nos enfocaremos en el *Programa Articulado Nutricional*. Este es uno de los programas estratégicos bandera y de los primeros cinco en inscribirse en la lógica del *Presupuesto por Resultados* en el año 2008. Este es un Plan Presupuestal exitoso, sin embargo, su éxito puede ser explicado, en parte, por las personas involucradas en su diseño. Una suerte de "mini MINSA" en el Ministerio de Economía y Finanzas que desarrolló el plan desde el MEF y comenzó a tomar decisiones por el sector.

Nuestro caso de estudio nos permite indagar acerca de los actores claves para el funcionamiento del *Presupuesto por Resultados* y argumentar que las deficiencias en las capacidades sectoriales y la precariedad en la coordinación del Estado peruano crean una dependencia de equipos tecnocráticos. Esto podría llevar a que el modelo de Presupuesto por Resultados peruano se desarrolle en función de los intereses de un grupo de expertos que utilizando el poder relativo del MEF dentro del Estado peruano, ponen en agenda sus intereses sobre cómo y en qué deberían utilizarse los recursos públicos. En ese sentido argumentaremos que si bien estos intereses pueden tener buenas intenciones, esta discrecionalidad en la implementación no permite desarrollar las capacidades del Estado peruano e institucionalizar buenas prácticas de gestión pública. Proponemos que estos problemas no son únicos al caso de estudio, sino que apuntan a problemas generales de la adopción e implementación de políticas en el Estado peruano.

La evidencia para discutir los problemas asociados a la implementación del *Presupuesto por Resultados* se obtendrá principalmente de cuatro fuentes. En primer lugar, de entrevistas a las actoras y actores involucrados en la discusión sobre la implementación del *Presupuesto por Resultados* como principal herramienta de planificación presupuestal del Estado peruano. En segundo lugar, de las actoras y actores involucrados en la formulación y planificación del *Programa Articulado Nutricional*. En tercer lugar, de entrevistas a las actoras y actores cercanas a la implementación del Presupuesto por Resultados y al *Plan Articulado Nutricional*. Por último, a los actores encargados de la evaluación de la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú y del Plan Articulado Nutricional.

En su totalidad, esta investigación recopiló información de doce entrevistadas y entrevistados. Se utilizó un muestreo de bola de nieve para contactar a las actoras y actores pertinentes para el estudio. Asimismo, en base a la información recolectada en las entrevistas se realizó una revisión extensa de la normativa presupuestal del Estado peruano entre los años 2007 y 2012 para poder estudiar los cambios propuestos por el Presupuesto por Resultados. Paralelamente se revisó las evaluaciones internas y externas realizadas a los programas presupuestales y al Presupuesto por Resultados en general para identificar los tres problemas planteados por la investigación. Finalmente, se revisó la literatura especializada relacionada a la transferencia de políticas públicas para sostener las afirmaciones de este trabajo.

A partir de esta información, esta investigación busca complementar la discusión técnica de las herramientas del *Presupuesto por Resultados* con un análisis exploratorio sobre el contexto político e institucional de su implementación para comprender cómo esta herramienta técnica de gestión ha cumplido al mismo tiempo un rol político de supervisión de la intervención social del Estado. De esta manera buscamos complejizar la explicación de capacidad estatal sobre el éxito y fracaso de reformas administrativas con una discusión acerca de los actores y aparatos de poder que regulan las relaciones Estado-sociedad y cómo la

implementación -exitosa o no- de herramientas de gestión importadas, tiene efectos en estas relaciones. Nuestro foco de atención es mostrar que el Estado peruano tiene problemas de capacidad, pero quedarse en ello sería no discutir otros problemas que también impactan en el desempeño y que, incluso con más recursos y personal, se mantendrían. Uno de estos factores es el poder relativo del MEF, una entidad cuya capacidad relativa no se cuestiona. Pero es precisamente esa mayor capacidad la que afecta el devenir de la política.

Este estudio es importante por la necesidad de estudios que indaguen sobre los “procesos de adaptación de las reformas que fueron efectivamente implementadas en las administraciones públicas latinoamericanas” (Bensa 2015, p.22) en el marco de las prerrogativas de la Nueva Gestión Pública. Esta tesis busca contribuir a llenar ese vacío. Asimismo, si bien existen estudios acerca de la política de las políticas públicas en el caso peruano (Hurtado y Benites 2018; Urteaga 2017), el poder relativo del Ministerio de Economía y Finanzas y su influencia en el diseño y adopción de políticas públicas ha sido poco explorado por la literatura. Por otro lado, si bien hay tesis que sostienen la existencia de una captura del MEF por parte de los grupos de poder económico que utilizarían al MEF como un medio para canalizar sus intereses (Durand 2016, 2010). Falta estudiar al MEF desde una perspectiva institucional, considerando su influencia sobre el proceso presupuestal y sobre el uso y funcionamiento de las herramientas presupuestales detrás de este proceso.

El trabajo se encuentra ordenado en cuatro partes. La primera sección comprende el marco teórico de la investigación, así como la revisión de literatura pertinente para la misma. La segunda sección comprende una breve reconstrucción de la implementación del *Presupuesto por Resultados* en el Perú así como los resultados de esta implementación a la luz de nuestro caso de estudio. La tercera sección discute los problemas de capacidad del Estado peruano, el contexto dentro del cual se ha implementado el *Presupuesto por Resultados* y la importancia de los actores involucrados en la implementación. Finalmente, la última parte comprende una discusión de los hallazgos y conclusiones.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

Uno de los modelos de reforma más aplicados en el mundo en desarrollo contemporáneo fue el de la Nueva Gestión Pública¹. La Nueva Gestión Pública acompañó el desarrollo de las políticas neoliberales de la década de los 90, acoplando procesos, arreglos y herramientas del sector privado empresarial al manejo del Estado y los servicios públicos. Si bien se buscaba reducir el Estado, era necesario hacer que lo que quedara del mismo funcionara acorde al funcionamiento del mercado. De estas reformas surge una de las herramientas principales para entender la planificación y ejecución del presupuesto público: el Presupuesto por Resultados (PpR).

Estas reformas no fueron diseñadas en Latinoamérica sino en países anglosajones como Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido. Es decir, nos encontramos con lo que Evans (2004) llama isomorfismo institucional. Una institución isomorfa es aquella que ha sido importada desde un paradigma de gestión impulsado desde el mundo anglosajón y que ha sido implantada sin importar el contexto político, económico, social o institucional de un Estado, porque su mera existencia asegura su funcionamiento y consecuentemente el desarrollo (Evans 2004). En ese sentido resulta importante prestar atención a la teoría sobre aprendizaje y transferencia de políticas públicas. La transferencia y aprendizaje de políticas públicas “refieren a un proceso en el cual conocimiento sobre políticas públicas, arreglos administrativos, instituciones, etc. en un tiempo y/o espacio es usado en el desarrollo de políticas públicas, arreglos administrativos e institucionales en otro tiempo y/o espacio” (Dolowitz y Mars 1996, p.344). La transferencia y aprendizaje de políticas públicas busca identificar a los actores

¹ Para un análisis completo de la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica consultar: Carles Ramió Matas(2001) “Los Problemas De La Implantación De La Nueva Gestión Pública En Las Administraciones Públicas Latinas: Modelo De Estado Y Cultura Institucional”; Michael Barzelay (2003) “La Nueva Gestión Pública: Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas”

involucrados en el proceso así como el tipo de transferencia. Sobre esto último la discusión resalta dos motivaciones para la adopción de políticas públicas exitosas en otros contextos.

Por un lado, las transferencias voluntarias para encontrar soluciones externas para determinado problema público y las transferencias coercitivas, en donde la transferencia está condicionada a la presión ejercida principalmente por organismos supranacionales (Dolowitz y Mars 1996). Asimismo, sobre las características de estos procesos de transferencia- principalmente del tipo voluntario- de determinadas políticas podemos hablar de cinco procesos: La copia exacta de la política pública; la emulación de ciertos aspectos de la política pública; hibridación y síntesis en donde se mezclan diferentes experiencias para lograr una política pública más adecuada para el contexto de su implementación; y finalmente la inspiración en donde se presta atención a otros contextos para la elaboración de una política pública particular(Rose 1993)².

Sin embargo, la literatura sobre transferencia de políticas públicas se ha caracterizado por tener un enfoque maquinista en donde no se ha prestado mayor interés al proceso de adaptación a los contextos particulares a donde se difundieron (Dolowitz 2017). Sobre esto último rescatamos tres elementos identificados por Dolowitz (2017) que deberían ser considerados por la teoría sobre transferencia de políticas para dotarla de un mayor valor explicativo. Por un lado, para Dolowitz (2017), resulta pertinente estudiar como la información y conocimiento sobre las políticas está siendo utilizada por los actores involucrados en el proceso de transferencia y aprendizaje. Asimismo, para el autor la literatura ha pasado por alto los intereses particulares de los agentes que deciden involucrarse en la transferencia e implementación de la política pública. Y, en tercer lugar, Dolowitz (2017) señala que se ha dejado de lado un aspecto político y se ha prestado mayor atención al diseño que a la implementación de determinadas políticas públicas. Esto último vinculado nuevamente a las motivaciones personales de los actores

² Para una descripción detallada de estos 5 componentes ver Rose, R. (1993) *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham. New Jersey: Chatham House.

involucrados para llevar a cabo un determinado proceso de transferencia de políticas públicas.

En ese sentido, el estudio de Weyland (2006) apuntaría a este vacío al preguntarse sobre las elecciones “racionales” de información por parte de los encargados de formular e implementar políticas públicas exitosas en otros contextos. Para Weyland (2006) sería contraproducente entender a los decisores de políticas públicas como actores enteramente racionales. En su lugar habría que partir de una visión en donde los análisis sobre los aspectos a importar sobre determinadas políticas están mediadas por experiencias, principios e intereses personales. Sin embargo, en ambas visiones (Dolowitz 2017, Weyland 2006) existe una visión internacional predominante en el análisis de la transferencia de políticas públicas. En ese sentido, nuestra investigación busca utilizar los marcos conceptuales de la literatura sobre transferencia y aprendizaje de políticas públicas y aplicarlos a un análisis local de las dinámicas que encontramos entre el MEF y los demás sectores del Estado peruano. Es decir, buscar como prácticas de gestión exitosas en las “islas de eficiencia” del Estado peruano funcionan al ser esparcidas al conjunto del Estado y utilizando para ello una política de la Nueva Gestión Pública.

Paralelamente, para nuestro estudio es pertinente discutir los problemas asociados a la transferencia de políticas públicas asociadas al marco de la Nueva Gestión Pública, y al Presupuesto por Resultados como un caso de este tipo de adaptación. Siguiendo a Ramió Matas (2001) existe una disonancia institucional entre los países anglosajones que desarrollaron las prerrogativas de la nueva gestión pública y los países latinoamericanos que buscaron implementarlas. Para Ramió Matas (2001) “cuando se intenta implantar a naciones con diferentes diseños institucionales, como por ejemplo los países latinos, los instrumentos de la Nueva Gestión Pública pierden buena parte de sus supuestas bondades y se transforman en estrategias que dificultan, generando disfunciones, la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones”(p.13). Nickson (2002) refuerza esta postura, para el autor la Nueva Gestión Pública se estaría “introduciendo en Latinoamérica en un

contexto donde un sistema “clásico” de administración pública nunca ha existido y donde los gobiernos todavía están luchando con la tarea de construirlo” (p.19).

A esta postura se suma el aporte de Schick (1996) acerca de las reformas orientadas hacia una gestión por resultados en Nueva Zelanda y los posibles efectos perniciosos vinculados a llevar a cabo las mismas reformas en países en vías de desarrollo. Para Schick (1996) sería contraproducente llevar a cabo este tipo de reformas en sistemas políticos informales. El mal funcionamiento de la administración pública no debería ser una motivación para llevar a cabo una reforma del tipo managerial, sino más bien, una alerta para fortalecer el rol del gobierno y formalizar prácticas que afectan la gestión. Sin embargo, a pesar de estos balances críticos sobre la implementación de la Nueva Gestión Pública, no existen estudios politológicos específicos sobre la implementación del Presupuesto por Resultados como principal herramienta de gestión presupuestal del Estado peruano.

Este vacío en la literatura apunta hacia la falta de una evaluación de las consecuencias de la implementación de la evaluación por resultados, una de las tantas apuestas del marco teórico de la Nueva Gestión Pública. Esta “sería valiosa y necesaria pero muchas veces se plantea de manera angosta por la necesidad de cuantificar y medir el desempeño sin ponderar los efectos sistémicos que tiene para lograr un accionar integral del Estado, además de sus efectos perversos como dificultar el reconocimiento de aquello que caería en los intersticios de los programas y políticas que son objeto de la evaluación por resultados” (Bensa 2015, p.27).

Entonces, encontramos tres tipos de problemas por lo que la transferencia de políticas de la NGP suele tener problemas. Por un lado la imposición de instituciones y herramientas exitosas en otros contextos. En segundo lugar, el flujo de información para poder hacer efectivo el intento de reforma en donde se utiliza correctamente la información recolectada para programar las intervenciones. Y, por último, los intereses particulares de los reformadores en donde se puede identificar hacia donde estaría encaminándose la reforma. Estos problemas apuntan a

aspectos más generales, no solo de la NGP, sin embargo en esta tesis nos centramos en la NGP.

Actualmente, y partiendo de estas limitaciones, la discusión y revisión de los efectos de la Nueva Gestión Pública se sitúa en un contexto de post Nueva Gestión Pública (post-NGP). La apuesta de la post-NGP es encontrar “la forma de resolver los asuntos perversos (wicked issues) o «nudos» en la gestión pública empleando diversos mecanismos de coordinación horizontal o intersectorial en el gobierno, así como entre las agencias autónomas y los sectores” (Chistensen & Lagreid 2007, citados en Bensa p.23). Asimismo, desde este enfoque el énfasis no está puesto únicamente en la mejora eficiente de la gestión pública, más bien y especialmente en el caso latinoamericano “el debate acerca de la reforma del Estado incluye reflexiones profundas sobre su rol institucional y político, o las condiciones de su legitimidad para intervenir o no en determinados sectores y aspectos de la sociedad y la economía. No solo se trata, pues, de alcanzar la mejora de la gestión pública o la coherencia de las políticas, como ocurre en el norte, sino de una repolitización de la discusión acerca del Estado como actor institucional” (Bensa 2015, p. 24-25).

Siguiendo esta línea, este trabajo busca contribuir a la literatura sobre aprendizaje en la transferencia de políticas públicas en el Perú tomando como punto de partida la capacidad relativa del Ministerio de Economía y Finanzas como uno de los factores a considerar al momento de implementar políticas públicas exitosas en otros contextos en un Estado tradicionalmente débil como el peruano. Específicamente, esta tesis va a estudiar los factores asociados a la capacidad estatal en el éxito o fracaso de reformas administrativas para ilustrar la importancia institucional del MEF y los cuerpos tecnocráticos que lo sostienen para el funcionamiento de las mismas. En ese sentido, la literatura señala la importancia de analizar la adaptación de las reformas a los diferentes contextos en los cuales se llevan a cabo (Hallenberg, Scartascini y Stein 2009).

Para este propósito resulta útil ir “debajo de los arreglos institucionales y analizar las relaciones políticas que se generan y a la vez sostienen determinados arreglos” (Haggard citado en Evans 2004, p.35). En el caso peruano, el MEF resalta

como un promotor del proceso de aprendizaje y transferencia del Presupuesto por Resultados, pero como veremos también lo dirige de acuerdo a sus intereses. Cabe recalcar que el MEF no es precisamente una institución cuestionada por su débil capacidad, y sin embargo, esta afectará la política que busca implementar. En este caso, por su poder relativo.

Aterrizando en nuestro caso de estudio, partimos de la visión del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el propósito del PpR en donde define como su objetivo principal el “vincular la asignación de recursos presupuestales bienes y servicios (productos) y resultados a favor de la población, con la característica de permitir que estos puedan ser medibles” (MEF 2019). Asimismo, el PpR se basa en la promoción de la competencia entre los sectores del Estado en donde el ciudadano pasa a ser visto como un cliente y no como usuario de los servicios del Estado, y el éxito de la redistribución del presupuesto público se mide en función de los resultados y no del gasto destinado a resolver los problemas de política pública (Osborne y Gaebler 1993). La implementación de esta nueva visión de la administración del presupuesto público ha sido una de las principales apuestas para modernizar el proceso presupuestario peruano

En su mayoría, la literatura relacionada a la implementación del PpR en el Perú son evaluaciones y recomendaciones realizadas por auditores del Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y el mismo Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Las primeras evaluaciones de su desarrollo fueron realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año 2010. Estas constataron que el Perú se encontraba dentro de los países con capacidades intermedias como México y Colombia con fortalezas en su gestión financiera, auditora y adquisitiva (García y García 2010). En estos informes cabe destacar la importancia dada a los entes centrales de planificación para la implantación de los PpR. En el caso peruano salta a la vista que, si bien se crea el CEPLAN como el ente principal en materia de planificación, este siguió a cargo del Viceministerio de Economía del MEF.

Una nueva evaluación llevada a cabo en el año 2012 mostró los avances, así como las metas a futuro tras 5 años de la implementación del Presupuesto por Resultados. En este estudio, Acuña, Huaita y Mesinas (2012), señalaban que además del problema de planificación existía un problema en el recojo de información para el diseño de los programas presupuestales. Esto tenía una explicación en los diferentes niveles de capacidad de las entidades estatales. Esta falta de información ocasionaba que la Dirección General de Presupuesto Público no conociera “los recursos que necesita cada pliego presupuestario para poder entregar adecuadamente sus productos ni qué resultados esperan conseguir con el dinero entregado” (Acuña, Huaita & Mesinas 2012, p.7). Como podemos observar, tras 5 años de implementación persistían problemas que dificultaban el desarrollo del PpR. Estos problemas de capacidad estatal fueron identificados por las evaluaciones, pero las mismas carecen de un análisis sobre los actores y actoras y los procesos políticos dentro de la implementación del Presupuesto por Resultados. Vacío al que apunta este estudio.

En lo relacionado a la implementación del Presupuesto por Resultados en el sector salud podemos resaltar los trabajos de Peñaloza et. al. (2017) y Cordero et. al. (2016). En estos trabajos se resalta la importancia de las evaluaciones, del diseño, la ejecución presupuestal y de la coordinación para el funcionamiento de los programas ejecutados por el Ministerio de Salud. Es decir, se identifica la importancia de la información en los procesos de adaptación de políticas públicas, elemento imprescindible en el esquema propuesto por Dolowitz (2017). Asimismo, sobre el caso específico del Programa Articulado Nutricional (PAN) podemos resaltar la investigación de Ottone (2018). El trabajo de Ottone (2018) encuentra que “la implementación de políticas públicas que se promueven desde el gobierno central no reflejan las reales necesidades de las regiones, por ello, lo que sucede es solamente el cumplimiento de las directivas que vienen desde el gobierno central” (Ottone 2018, p.1). Cómo podemos observar esto refleja problemas identificados por la literatura sobre post-NGP en donde se “coloca el acento en la necesidad de recuperar la coordinación y los valores compartidos en la administración pública frente a los problemas e incoherencias que la cultura de la competencia y el abuso

en el uso de los incentivos de desempeño habrían generado al interior del Estado” (Christensen & Lagreid citados en Bensa 2017, p. 23).

Sin embargo, los estudios sobre el PAN en relación al Presupuesto por Resultados han apuntado a explicar la configuración de las relaciones dentro del Estado peruano sin prestar particular atención al poder relativo de las instituciones encargadas de gestionar la reforma. Es decir, se ha tomado por alto el rol del MEF para llevar a cabo la reforma del Presupuesto por Resultados así como para explicar las relaciones entre los tres niveles de gobierno tras la implementación de la herramienta. En ese sentido, este estudio sigue la propuesta de Vergara y Encinas (2016), que parte de la estabilidad institucional del MEF enfocándose en los actores que la permiten. Esta tesis profundiza ese estudio al concentrarse en el equipo técnico encargado de la implementación de una herramienta presupuestal que utiliza el poder relativo del MEF dentro del Estado peruano para llevar a cabo sus objetivos de gestión.

Considerando esto, para poder estudiar los problemas asociados a la implementación del PpR, entendemos a esta herramienta “una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios (productos) y a resultados a favor de la población, con la característica de permitir que estos puedan ser medibles” (MEF 2019). Sin embargo, para poder discutir el uso político de la herramienta, también tenemos que entender al PpR como una manera particular del Estado peruano de ejercer y construir gobernabilidad en su territorio, así como una herramienta que nos permite comprender cómo está entendiendo el Estado peruano su intervención social y qué actores están encargados de gestionarla.

Junto con este último punto, esta investigación dialoga con los problemas identificados en la literatura general sobre transferencia de políticas públicas. No solo sería un problema del MEF utilizando al Presupuesto por Resultados en base a sus intereses. Al mismo tiempo existe un problema en cuanto al flujo de información para la programación de las intervenciones planteadas en el marco del Presupuesto por Resultados. Esto se relaciona con el tercer problema que será

discutido en este trabajo y que también ha sido un foco de atención en la literatura: los intereses particulares de los encargados de llevar a cabo la reforma. En un Estado tradicionalmente como el peruano una mirada mecanicista a reformas como la del Presupuesto por Resultados deja de lado el papel de los técnicos encargados de gestionarla. En ese sentido es importante prestar atención, como señala la literatura general, a los intereses específicos y diversos dentro de los grupos encargados de las reformas



CAPÍTULO 2

En el capítulo que sigue nos concentraremos en reconstruir el proceso de agendación e implementación del Presupuesto por Resultados enfocándonos en uno de sus programas más exitosos: el Programa Articulado Nutricional. Para esto hemos dividido esta sección en cuatro partes. En primer lugar señalaremos algunos hitos previos importantes para poder entender el contexto dentro del cual se busca implementar esta nueva herramienta de gestión presupuestal. En segundo lugar explicaremos el proceso de la agendación de la política pública. Aquí nos concentraremos en explicar cómo y que se buscaba adaptar con los cambios efectuados a la ley de Presupuesto Público 2007 y 2008. La tercera sección de este capítulo se concentra en explicar que fue lo que se llegó a implementar, tratando de identificar si existe alguna discordancia con cómo se había estructurado el diseño. Asimismo, complementariamente, detallaremos los procesos más relevantes para llevar a cabo esta implementación. Finalmente, la cuarta parte de este capítulo se concentra en explicar la implementación del Presupuesto por Resultados a la luz del Programa Articulado Nutricional.

2.1 HITOS PREVIOS IMPORTANTES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Las discusiones formales para la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú comienzan en el año 2006 durante el gobierno de Alán García Pérez. Sin embargo, en una entrevista con Federico Arnillas³, presidente de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLP), se destacaron tres hitos previos importantes para entender la puesta en marcha de la herramienta. El primero, dentro del contexto de corrupción del Estado a finales de los 90, fue el desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Uno de sus objetivos principales era transparentar el gasto del Estado, información que hasta

³ Entrevista Federico Arnillas septiembre 2019

ese momento era propiedad del MEF. Es así como desde 1999 se trabaja en un piloto para que llegado el año 2000 se pueda acceder a 50 pliegos que incluyen al gobierno nacional y a los consejos transitorios sectoriales de administración regional.

En segundo lugar, es necesario situar estos avances dentro del proceso de descentralización del Estado peruano. Según Arnillas, el proceso de descentralización estatal es clave ya que dentro de este se desarrollan los planes de desarrollo concertado elaborados por las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza instauradas en cada región. El objetivo de estas, según Arnillas, era observar su realidad regional y formular para ella un plan de desarrollo antes de las elecciones. En ese sentido, estos planes de desarrollo funcionan como una suerte de compromiso electoral para los comicios del 2001. Asimismo, se plantea que los planes de desarrollo concertado deberían ser tomados como base para hacer la asignación del presupuesto, y se planifica la operación piloto de presupuesto participativo.

Por último, esto no puede explicarse sin mencionar la situación fiscal delicada del Estado peruano tras la transición democrática en donde se negoció un crédito de ajuste estructural con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Dentro de estos créditos condicionados se planteó desde la sociedad civil, específicamente desde la Conferencia Nacional Sobre Desarrollo Social (CONADES) y Asociación Nacional de Centros (ANC), la mejora de la rendición de cuentas y transparencia del Estado peruano. Según Arnillas, esto se logra por dos situaciones. Por un lado, por el proceso de redefinición de las relaciones entre el Banco Mundial y la sociedad civil con el objetivo de dialogar con esta última para lograr mecanismos de consulta en los proyectos del Banco Mundial. A partir de este contexto se logra plantear dentro de la carta de intención para acceder al crédito el acceso público al SIAF desde la sociedad civil. Y, por otro lado, dentro de la agenda de los objetivos del milenio, se realiza un estudio desde el Banco Mundial para analizar qué estaba pasando con el financiamiento de los programas sociales en donde se reporta el uso político del FONCODES. Surge la campaña “sin

presupuesto no hay derecho” en donde se determina que la política pública no es solo lo que se declara pero lo que realmente se hace y esto último mediado por cómo se asignan los recursos. Es así como también se incluye por vez primera una lectura ética del presupuesto con el cuestionamiento sobre cuáles eran las prioridades dentro del presupuesto y el uso del gasto público como un componente clave para evaluar las políticas públicas.

2.2 RECONSTRUCCIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN EL PERÚ

Estos tres hitos nos llevan al año 2006 en donde se institucionaliza el desarrollo del modelo de Presupuesto por Resultados peruano con la inserción de sus directivas en la Ley de Presupuesto del año 2007. Es importante situar la adaptación del Presupuesto por Resultados al contexto peruano dentro de una tradición económica de ajuste en el Estado peruano. Con el desarrollo de políticas neoliberales en la década de 1990, esta política de ajuste resultó efectiva en términos de estabilizar la economía peruana y fomentar el crecimiento. Tarea encargada y ejercida efectiva y eficazmente por el MEF. Sin embargo, tras la transición democrática en el 2000 y la continuidad del crecimiento económico surge el dilema sobre la eficiencia del crecimiento económico sin resultados. Podemos decir que la necesidad de adaptar y desarrollar un modelo de Gestión por Resultados es una respuesta a este dilema.

En ese sentido vale la pena resaltar que desde un comienzo esta herramienta de gestión presupuestal no fue una iniciativa del ministro de economía del momento, Luis Carranza Ugarte, sino de un grupo de funcionarios del MEF que desde el año 2004 veían el manejo presupuestal como tradicional y desanclado de las necesidades reales de los ciudadanos. Es así como la directiva necesaria para la implementación del Presupuesto por Resultados se logra a través del contacto con dos asesores de uno de los congresistas de la comisión de presupuesto del Congreso de la República. Estas directivas habían sido previamente elaboradas por los funcionarios del MEF para poder ser insertadas en la ley de presupuesto público del año 2007 y su principal objetivo era crear un marco jurídico que diera prioridad

de ley a la reforma del Presupuesto por Resultados y esta no sea una simple reforma ministerial. Para Mauricio García⁴, evaluador del BID, la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú “fue un esfuerzo tecnocrático, no hubo una orientación política. Los políticos estaban de acuerdo pero fue un esfuerzo tecnocrático”. Asimismo, para Luis Cordero, uno de los encargados del diseño de la política, lo más importante era modificar las reglas de presupuesto para poner en marcha los programas estratégicos. Sin embargo, al no contar con el apoyo del Ministro de Economía se introdujeron directivas técnicas en la Ley desde el poder legislativo; tarea que suele realizarse procedimentalmente desde el MEF. Como de costumbre, la ley de presupuesto fue aprobada sin mayor discusión en la comisión de presupuesto y en el pleno del Congreso.

Roger Salhuana, uno de los encargados de la agendación y elaboración de las directivas de la política, destacó como una de las principales razones para implementar el Presupuesto por Resultados en el Perú era buscar una solución al problema de inercia presupuestal. Esta consistía principalmente en una asignación presupuestal basada en el presupuesto ejecutado en el anterior año fiscal. Había al menos dos problemas con esta administración del presupuesto público que el Presupuesto por Resultados buscaba solucionar. En primer lugar, no había certeza de que se estuvieran obteniendo resultados con la ejecución del presupuesto público porque no existían metas claras para los sectores. Esto se relacionaba directamente con el segundo problema el cual se encontraba relacionado con la capacidad de ejecución de las entidades públicas. Muchas veces éstas no lograban ejecutar la totalidad del presupuesto planificado por problemas asociados a la capacidad operativa de la entidad. Llegaba el fin del año fiscal y los ministerios se concentraban en ejecutar a último momento la mayor cantidad de órdenes para que su presupuesto no se vea afectado al año siguiente. Es decir, previo a la implementación del Presupuesto por Resultados había poca capacidad de seguimiento del gasto público. Asimismo, relacionado al problema inercial del presupuesto, no había un enfoque basado en las necesidades de la población y al

⁴ Entrevista Mauricio García noviembre 2019

no haber objetivos claros con la ejecución del presupuesto se tendía a reproducir las desigualdades preexistentes. La asignación presupuestal basada en resultados buscaba solucionar estos problemas.⁵

Con la promulgación de la ley de Presupuesto Público del año 2007 comienza el desarrollo formal del modelo de Presupuesto por Resultados en el Perú. En esta ley se aprobó la elaboración de cinco planes estratégicos: Salud Materno Neonatal, Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo, Acceso a la Identidad y Acceso a Servicios Básicos, y Oportunidades de Mercado y nuestro caso de estudio, el Programa Articulado Nutricional. Surge la pregunta ¿por qué se decidió empezar con estos cinco programas? Luis Cordero, el principal encargado de diseñar el PAN señala que “No es que no sabíamos que hacer, antes había como 9 o 10 planes. Se sabía exactamente que hay que hacer. Antes de eso habíamos escrito todo un proyecto con el BM muy basado en evidencia, se sabía que hay que hacer. El problema es que no había voluntad.” En ese sentido, los programas aprobados en la ley se pensaron en cadena “Nosotros pensábamos en 5 programas, para que el niño nazca bien hay que hacer una estrategia (neonatal), nació bien, hay que evitar desnutrición (PAN), luego hay que lograr que ingrese a educación básica (identidad), acceso físico (carreteras)”⁶. Sin embargo, por la experiencia previa del equipo en el sector salud, todo el esfuerzo de diseño e implementación se concentró en el PAN.

Asimismo, Roger Salhuana destaca el desarrollo de una filosofía propia de Presupuesto por Resultados para el caso peruano. Aquí nuevamente se destaca el equipo encargado de llevarla a la práctica en donde se reconocen dos grupos. Por un lado, un grupo cuyo objetivo principal era reducir la desnutrición crónica utilizando al Presupuesto por Resultados, pero sobretodo, el poder relativo del MEF para alcanzar su meta. Y, por otro lado, un grupo concentrado en lograr la eficiencia

⁵ Estos problemas fueron discutidos en evaluaciones realizadas al gasto público peruano y pueden consultarse aquí:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/eficiencia_del_gasto_en_el_peru.pdf;
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/554021521229272108/pdf/Peru-Revision-del-Gasto-Publico-2018-final.pdf>; https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7267/1/S023177_es.pdf

⁶ Entrevista Luis Cordero septiembre 2019

en las instituciones del Estado. Es decir, un grupo cuyos intereses estaban orientados hacia la institucionalización del Presupuesto por Resultados como una práctica de gestión presupuestal en el conjunto del Estado y no solo como una herramienta para solucionar problemas específicos como la desnutrición crónica. En este primer momento, y con la aprobación de las primeras directivas, predominará la posición del primer grupo y por primera vez los encargados del presupuesto serán médicos y no únicamente contadores o economistas. Sin embargo, Juan Pablo Silva, otro de los encargados del diseño de la herramienta, señala que a pesar que desde el comienzo ambas visiones coexistieron, había una diferencia sustancial en cuanto hacia donde tenía que dirigirse esta reforma presupuestal.

Más allá de estas diferencias, a pesar de contar con un equipo capacitado, cualquier intento de implementación de la nueva herramienta implicaba cambios institucionales importantes. Es decir, una cosa era tener las directivas de la herramienta aprobadas en la Ley de Presupuesto Público y otra la implementación de las mismas. Como señala Roger Salhuana, la arquitectura de la administración pública de aquel momento era muy débil. Hasta el momento existía una estructuración presupuestal con una mirada sectorial que no rompía con el esquema burocrático clásico en “donde la política definida por los sectores termina capturada por las propias dinámicas burocráticas del sector”⁷. La nueva mirada del presupuesto público, se topó con intereses particulares y casos concretos de corrupción en donde se perdía de vista a las necesidades de la ciudadanía.

Para superar estos problemas, el equipo encargado del diseño y la implementación señalan la importancia del capital político del equipo para llevar a cabo la reforma. Aquí entendemos capital político como el apoyo directo del Ministro de Economía y Finanzas, que a pesar de desconocer la herramienta, estaba convencido de la importancia de la disminución de la desnutrición crónica. Salhuana señala que “era un Ministro de Economía inédito. No hablaba de déficit, infraestructura, inversión privada. El ministro hablaba de desnutrición crónica”. Luis

⁷ Entrevista a Roger Salhuana septiembre 2019

Cordero de igual manera señala que había mucho interés político por parte del presidente y el premier a tal punto que la meta del ejecutivo era bajar la desnutrición crónica en 8 puntos. Asimismo, Cordero señala que había un aparato político que generaba acuerdos políticos a nivel de ministros y gobiernos regionales. Era la primera vez que encontraba una confluencia de intereses técnicos y políticos para llevar a cabo cambios que se venían arrastrando desde hace algunos años como en el caso de la desnutrición crónica. Aquí es preciso resaltar el trabajo realizado por la Sociedad Civil para poner el tema en agenda. Sin su apoyo la alineación de intereses entre los actores involucrados resulta incomprensible.⁸

No obstante, este convencimiento no era homogéneo y requirió de un trabajo político del equipo para convencer a la dirección del presupuesto público del momento. Asimismo, Salhuana señala que los cuestionamientos al modelo de Presupuesto por Resultados no eran solamente internas al MEF sino que también venían de fuera del aparato estatal: del Banco Mundial. Esto se debía principalmente a que el modelo de Presupuesto por Resultados en el Perú era sui generis, alejado de la visión y directivas impulsadas desde el Banco Mundial cuyo esfuerzo se encontraba más alineado con la visión del grupo enfocado en el cambio institucional hacia una gestión por resultados que mencionamos anteriormente. Discutiremos a profundidad estas diferencias entre lo que se esperaba de un Presupuesto por Resultados y lo que se llegó a implementar en el Perú más adelante.

2.3 HACIA UNA TIPOLOGÍA DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS Y LA PRIMERA CONCEPCIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN EL PERÚ

En la sección anterior buscamos explicar qué se aprobó para ser implementado. En esta sección detallaremos qué y cómo se llegó a implementar este diseño de Presupuesto por Resultados en el Perú utilizando el Programa

⁸ Sobre las relaciones Estado-Sociedad Civil para entender la implementación del PAN revisar Arámbulo Quiroz, C. M. (2013). Luces y sombras en torno al Programa Articulado Nutricional : analizando la política pública desde la relación estado - sociedad civil en el Perú, durante el periodo 2000-2012.

Articulado Nutricional para ilustrar la reforma. En su concepción ideal, el Presupuesto por Resultados, dentro del marco de la Gestión por Resultados, se generalizó como un nuevo paradigma dentro de la discusión sobre la calidad de gasto y la ejecución del presupuesto público a nivel internacional. Según Schick (2011), la implementación de esta herramienta reconfigura el contrato presupuestal entre la ciudadanía y el Estado. De esta visión contractual del presupuesto se resaltan tres ventajas. En primer lugar, la idea de reciprocidad en donde ambas partes delimitan sus obligaciones, el presupuesto ya no solo una cuestión de gobierno y su planificación está fuertemente vinculada a las necesidades de los y las ciudadanos; en segundo lugar, hay un proceso de negociación en donde ambas partes deben llegar a un consenso sobre los términos del contrato; por último, al tratarse de un contrato existen mecanismos de sanción vinculados al incumplimiento de las cláusulas del mismo lo cual debería brindar mayor seguridad a ambas partes (Schick 2011, p.8).

Partiendo de estas tres premisas Schick (2011) hará una distinción entre un Presupuesto por Resultados que sirve para la asignación de recursos de uno que sirve para la recolección de información. Es decir, el primero estaría basado en la asignación de fondos de acuerdo al cumplimiento de los resultados acordados en el contrato y el segundo, por otro lado, serviría como un insumo de información para la toma de decisiones. Sin embargo la asignación de fondos no estaría basada en los resultados. Como veremos más adelante, esta tipología propuesta por Schick difiere de las dos miradas sobre el funcionamiento del Presupuesto por Resultados en el Perú.

Modelo centralizado en el MEF (primer modelo implementado en el Perú)	Modelo descentralizado en los sectores
Diseño de las intervenciones a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (Programas Presupuestales Estratégicos)	Diseño de las intervenciones a cargo de los sectores responsables (Programas Presupuestales)

<p>Equipos especializados en el problema público en el Ministerio de Economía y Finanzas</p> <p>Diálogo directo del Ministerio de Economía y Finanzas con las unidades ejecutoras</p> <p>Poca o nula consulta al sector</p> <p>Enfocado en la solución de problemas específicos</p>	<p>Ministerio de Economía y Finanzas revisa que se siga la metodología</p> <p>Sector dialoga directamente con sus unidades ejecutoras</p> <p>Enfocado en la mejora de la eficiencia en la gestión de las instituciones</p>
---	--

Elaboración propia en base a entrevistas al equipo encargado del diseño de la herramienta

Una de las características principales del primer modelo de Presupuesto por Resultados implementado en el Perú, el modelo centralizado, era la separación entre las entidades planificadoras y las ejecutoras. En palabras de Roger Salhuana “El que tiene el timón es uno, y el remo otro. El que tiene el timón es el que tiene el poder económico para decirle al que tiene el remo hacia donde tiene que remar”⁹. Las implicaciones prácticas de este modelo fueron que no solo el diseño de las herramientas presupuestales se encontraban a cargo del MEF sino también el diseño de las intervenciones. Esto partía de una visión de las entidades públicas como provisoras de servicios y no como diseñadoras de políticas. Dentro de esta visión del Presupuesto por Resultados la evidencia era una herramienta imprescindible y la discusión política pasa a un segundo plano ya que “el problema está al nivel de la provisión, es decir, que servicio voy a dar para mejorar esa condición. Es decir, al nivel de producto. Ahí el político no tiene nada que decir, es un problema técnico”¹⁰. Esto quedó claro en las primeras directivas aprobadas en la ley de Presupuesto Público de los años 2007 y 2008¹¹.

Para empezar, en la ley de Presupuesto Público del año 2007 vemos como se refuerza la autonomía de la Dirección de Presupuesto Público. Esta estaba a

⁹⁹ Entrevista Roger Salhuana septiembre 2019

¹⁰ Entrevista Roger Salhuana septiembre 2019

¹¹ Estas leyes pueden consultarse aquí: <https://www.mef.gob.pe/es/documentacion-sp-3092/leyes-de-presupuesto-del-sector-publico>

cargo de los lineamientos y las metodologías y la “Dirección Nacional de Presupuesto Público en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros, establecerán las metas físicas nacionales, regionales y locales a ser alcanzadas para las actividades prioritarias” (MEF 2007)¹². Al año siguiente este rol se profundiza al promulgarse la ley de Presupuesto Público 2008 en donde se especifica que “El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP), es el responsable de diseñar, implementar, monitorear y evaluar la gestión presupuestaria por resultados” (MEF 2008). Si bien la ley también estipula que “Para cumplir con este propósito dictará directivas, adecuará su estructura organizativa interna, establecerá los programas informáticos pertinentes, coordinará con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), con los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales, implementará programas de capacitación y demás aspectos que considere necesarios” (MEF 2008), en la práctica la responsabilidad y poder recaerá en la Dirección de Presupuesto Público, específicamente en el equipo técnico. Esto contrastaba con la visión de Presupuesto por Resultados impulsada desde el Banco Mundial y defendida por el segundo grupo dentro del equipo técnico encargado del diseño de la herramienta.

En este modelo se pensaba un Presupuesto por Resultados en donde las metas eran definidas por los sectores. Era un esquema donde la planificación definía el presupuesto y no al revés como venían proponiendo el equipo técnico del MEF. En ese sentido, este modelo ponía un rol central en las entidades de planeamiento y los sectores para definir la política pública a la cual había que asignar los recursos. Asimismo, en este modelo las evaluaciones tenían un rol protagónico dentro de la política y el Ministerio de Economía y Finanzas tenía un rol de apoyo metodológico para llevar a cabo los programas. Para Salhuana, este esquema priorizaba los programas por encima de la estrategia a largo plazo para la resolución de problemas, esto hacía que las intervenciones sean basadas en

¹² Las metas Nacionales Prioritarias para el año 2007 pueden revisarse aquí:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/sectores/presu_2007/Ley28927_Presupuesto_2007.pdf

opinión y no en evidencia. Sin embargo, para Juan Pablo Silva, la diferencia se encontraba en que el primer modelo lo que importaba era el resultado, no el cambio en el sistema presupuestal. Por otro lado, este segundo modelo no se concentraba en unos cuantos programas estratégicos sino en cómo asignar eficientemente la totalidad del presupuesto público.

A pesar de estas diferencias en cuanto a quien debía ser la entidad encargada de la planificación y la ejecución, ambos modelos concordaban en la cadena lógica implícita en un Presupuesto por Resultados. Esto es, la cadena de insumos, productos y resultados de cada intervención planificada. Estos tres se encuentran articulados de la siguiente manera: para tener resultados (que es la variación porcentual ej. Porcentaje de niños con anemia) se necesita Productos (que son cantidades x de las cosas identificadas como necesarias para tener resultados ej. 1000 desayunos escolares) pero para tener productos que puedan generar resultados hay una serie de insumos que les preceden (los cuales vendrían a ser las partes que componen los productos ej. pan, huevos, avena). Al diseñar las primeras intervenciones, se encontró que uno de los principales problemas en esta cadena era la parte de los insumos, es decir, en la planificación operativa. Para una comprensión detallada de esta cadena y un mejor entendimiento sobre el modelo implementado en el Perú es preciso acercarnos al Programa Articulado Nutricional.

2.4 EL PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL

Destacamos al Programa Articulado Nutricional por principalmente dos razones. En primer lugar, como hemos mencionado antes, por la voluntad política detrás de su implementación. Y, en segundo lugar, por los resultados obtenidos. Como hemos mencionado anteriormente, se decide iniciar con este programa porque se tenía conocimiento previo de la problemática y de las acciones necesarias para su solución. Luis Cordero, uno de los encargados del diseño tenía 15 años de experiencia de trabajo en relación a la desnutrición infantil. En ese sentido, al ser convocado por el equipo él ya contaba con un programa que cumplía con todos los requisitos de causalidad y evidencia. No fue necesario consultar al Ministerio de Salud u otros actores, es decir, no se hizo de manera coordinada.

A estas condiciones prácticas se sumó una contextual: desde el año 2002 había un grupo de influencia en el Perú conformado por la MCLCP, la Estrategia para la Desnutrición, la Iniciativa contra la Desnutrición Infantil (IDI), UNICEF, el BID y otros cooperantes para impulsar la disminución de la desnutrición crónica. El Perú se encontraba en el centro de atención al ser un país con gran crecimiento económico pero que no había logrado mejorar su capital humano, la prevalencia de la desnutrición durante 10 años era un síntoma de este problema. Esto, sumado a la voluntad política del Ministro de Economía, resultó ser un “alineamiento de astros” para la planificación y ejecución del PAN.

En su primera concepción el plan tenía programadas veinticuatro intervenciones, pero dada la magnitud de las intervenciones y la precariedad en la coordinación con las unidades ejecutoras los esfuerzos se concentraron en dos: Controles de Crecimiento y Desarrollo (CRED) y Vacunas Completas. Sobre la precariedad en la coordinación con las unidades ejecutoras vale la pena detenerse antes de detallar las intervenciones del PAN. Por un lado, al momento de solicitar información sobre la cobertura, ni los sectores, ni los gobiernos regionales tenían conocimiento sobre cuantos establecimientos existían. El equipo encontró que no había establecimientos prestadores de servicios necesarios para llevar a cabo las intervenciones planificadas que se encontrasen operando al total de sus capacidades. Esperar esa información del MINSA y de los gobiernos regionales retrasaría las intervenciones por lo que se decidió pasar por encima de su rectoría y solucionar los problemas desde el MEF.

Asimismo, Luis Cordero señala que había otro problema “en la agenda del MINSA que estaba en el aseguramiento universal, una pelea por 1000 millones de soles”¹³. Sobre esta tensión Augusto Portocarrero, encargado de la oficina de Presupuesto del MINSA en este periodo, señala que la discusión giraba en torno a las fuentes de financiamiento del MINSA. Si la financiación del Sistema Integral de Salud (SIS) estaba a cargo del MEF que financiaba a las unidades ejecutoras de salud directamente o si el financiamiento iba directamente al SIS y se pagaba desde

¹³ Entrevista Luis Cordero septiembre 2019

el MEF a los asegurados del SIS. Esto agrandaba las tensiones entre el MINSA y el MEF que buscaba dirigir la política.

Sin embargo, “billetera manda” y con los intereses alineados del presidente, el premier y especialmente del ministro de Economía se empezó a llevar a cabo las primeras intervenciones del PAN. Cabe recalcar que el esfuerzo del equipo por lograr resultados tangibles utilizando la nueva herramienta de presupuestación no dio resultados inmediatos. Según Salhuana, los resultados de la primera generación del PAN (2008-2009) no se movieron. Se logró transferir fondos a las entidades públicas y gobiernos regionales pero la situación de la desnutrición crónica se mantuvo. El equipo técnico notó que si bien era importante cambiar las reglas del presupuesto, era necesario comprender la estructura política del Estado y su funcionamiento, no se trataba solo de tener un programa. Es decir, había que poner menos énfasis en el diseño y concentrarse en la implementación. Luis Cordero señala como un problema la inexistencia de un mecanismo condicional, ligado a la precariedad en la coordinación entre los sectores y gobiernos regionales, para asegurar que los recursos devengados sean utilizados acorde a lo estipulado en el plan¹⁴. En ese sentido, al año siguiente, una de las primeras acciones para solucionar el problema fue la instalación de un sistema integrado de gestión administrativa (SIA).

Para lograr los resultados planificados era necesario involucrarse con la línea de producción de los servicios. Era imposible saber cuáles eran las necesidades de la región sin el conocimiento de la operatividad de las unidades ejecutoras. El SIA facilitó la implementación, además de ser un hito en el sector salud. Luis Cordero señala que desde su experiencia en salud había tratado de implementar desde el año 2003 estos sistemas de información. Era un sistema que estaba en contra de los intereses de los actores involucrados. No obstante, desde la posición del MEF, esos cambios fueron rápidos, efectivos y trajeron sus primeros resultados en las

¹⁴ Anecdóticamente Salhuana cuenta que la capacidad de control de los establecimientos de salud a nivel regional era nula y que durante el primer año de transferencia de recursos hubo casos en donde se compraron refrigeradoras de cerveza para guardar las vacunas. Estas no resistieron y caducaron.

evaluaciones del año 2009. Se continuó con la mejora de las intervenciones hasta el año 2010, bautizado por Roger Salhuana como el año de oro del Presupuesto por Resultados ya que se logró reducir la desnutrición crónica en 20 puntos porcentuales a nivel nacional y 40 puntos porcentuales en Huancavelica, la región más afectada. Los resultados eran inverosímiles y se tuvo que hacer una auditoría a la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) para corroborar los resultados. Estos fueron los mismos. Era un caso de éxito a nivel mundial.

Estos logros pueden visualizarse con los cambios en la asignación presupuestal. Uno de los ejemplos más claros de ese cambio es la asignación presupuestal por niño en Huancavelica. Luis Cordero señala que al comenzar las intervenciones se recibía 99 soles por niño, el segundo año 1100 soles y al siguiente 2100 soles por niño¹⁵. Este aumento en el presupuesto tuvo un impacto significativo en la disminución de la desnutrición crónica que se pueden observar en el gráfico siguiente.

Tabla 1

Cuadro 1. Evolución de los indicadores de resultado del PAN

Indicador de resultado	Valor estimado						Variación porcentual			
	2007	2009-1	2009	2010-1	2010	2011-1	2009 / 2007	2010/2 009	2010_1/2 009_1	2011_1/20 10_1
Prevalencia Desnutrición NCHS (< 59 meses)	22.7	19	18.3	18.4	17.9	16.6	-4.4	-0.4	-0.6	-1.8
Prevalencia Desnutrición OMS (<59 meses)	28.5	25	23.8	23.6	23.2	21.2	-4.7	-0.6	-1.4	-2.4
Cobertura CRED (<36 meses)	24	25	27.7	35.3	40	42.4	3.7	12.3	10.3	7.1
Cobertura Vacunas básicas (<36 meses)	64.3	56.3	54.8	60	61.8	71.1	-9.5	7.0	3.7	11.1
Cobertura Vacunas Neumococo y Rotavirus (<24 meses)			13.2		31.7	53.9		18.5		53.9

Fuente: ENDES

Elaborado por Cruzado (2012) en base a ENDES

¹⁵ Entrevista Luis Cordero septiembre 2019

Asimismo podemos ver un aumento en la transferencia de recursos a las regiones en relación a las dos intervenciones mencionadas anteriormente, las CRED y las vacunas.

Tabla 2

	2009	2010	2011
Amazonas	S/. 3,053,991.00	S/. 9,280,065.00	S/. 16,728,782.00
Ancash	S/. 4,839,677.00	S/. 12,885,739.00	S/. 24,405,298.00
Apurimac	S/. 6,174,306.00	S/. 17,093,008.00	S/. 30,199,711.00
Arequipa	S/. 12,224,184.00	S/. 13,177,922.00	S/. 19,724,088.00
Ayacucho	S/. 13,283,349.00	S/. 28,592,531.00	S/. 42,673,408.00
Cajamarca	S/. 19,954,705.00	S/. 27,435,433.00	S/. 41,475,309.00
Callao	S/. 6,735,664.00	S/. 8,143,236.00	S/. 17,219,968.00
Cusco	S/. 10,435,049.00	S/. 17,334,981.00	S/. 25,819,650.00
Huancavelica	S/. 2,801,580.00	S/. 15,764,916.00	S/. 23,322,544.00
Huanuco	S/. 6,873,477.00	S/. 14,475,591.00	S/. 13,844,494.00
Ica	S/. 1,816,135.00	S/. 3,029,974.00	S/. 4,519,780.00
Junin	S/. 8,133,580.00	S/. 11,425,113.00	S/. 28,962,306.00
La Libertad	S/. 11,017,358.00	S/. 21,705,533.00	S/. 30,985,267.00
Lambayeque	S/. 9,908,655.00	S/. 12,428,657.00	S/. 14,882,391.00
Lima	S/. 12,044,018.00	S/. 12,704,690.00	S/. 18,083,760.00
Loreto	S/. 4,096,200.00	S/. 15,989,349.00	S/. 28,671,712.00
Madre de Dios	S/. 3,022,578.00	S/. 3,138,212.00	S/. 5,650,502.00
Moquegua	S/. 3,060,009.00	S/. 1,062,541.00	S/. 7,703,452.00
Pasco	S/. 3,041,033.00	S/. 6,494,612.00	S/. 10,507,456.00
Piura	S/. 8,798,616.00	S/. 18,699,058.00	S/. 51,057,068.00
Puno	S/. 5,791,144.00	S/. 19,534,464.00	S/. 26,687,377.00
San Martín	S/. 11,101,263.00	S/. 11,110,763.00	S/. 17,176,719.00
Tacna	S/. 7,134,208.00	S/. 9,441,684.00	S/. 12,451,042.00
Tumbes	S/. 210,726.00	S/. 959,479.00	S/. 5,495,849.00
Ucayali	S/. 2,899,818.00	S/. 3,888,439.00	S/. 14,766,571.00

Elaboración propia en base a SIAF

Sin embargo, el éxito del PAN dentro del marco de la implementación del Presupuesto por Resultados será la sentencia de la herramienta. Al lograr un éxito tan notorio, en el año 2011 se plantea que el 60% del presupuesto pase a formar parte de esta nueva metodología. Se quería replicar el éxito en otros sectores y de acelerar la implementación del Presupuesto por Resultados.

Salta a la vista que estas demandas coinciden con un cambio en la cartera ministerial, el Ministro Luis Carranza Ugarte deja el ministerio y en su lugar asume Mercedes Aráoz. Roger Salhuana señala que con este cambio se empieza a sentir

la crisis ya que el equipo nunca pudo reunirse con la ministra. Se pierde la libertad que tenía el equipo para gestionar y empieza a encontrar trabas frente a los intereses del nuevo viceministro de Hacienda, Miguel Castilla y el Director General de Presupuesto Público, Roger Díaz. Roger Salhuana menciona que de manera clandestina, es decir, por encima de la dirección del equipo técnico, se comienzan a formular nuevas directivas para la ley de presupuesto público del año 2010 y 2011. En estas queda claro que el cambio de rumbo de la herramienta al ceder la formulación y proposición de planes estratégicos siguiendo las pautas y metodología establecida por el MEF (MEF 2010). Es decir, se le quita el rol protagónico a la Dirección de Presupuesto Público y

“los responsables de la coordinación de la programación y formulación de los programas estratégicos son los ministerios y sectores que se establezcan en la Ley de Presupuesto de cada año. Los ministerios y sectores responsables de los programas presupuestales estratégicos, en coordinación con los pliegos involucrados en la ejecución de los programas presupuestales estratégicos, especialmente los gobiernos regionales y locales, establecen los valores iniciales o línea de base, las metas nacionales anuales y multianuales en los indicadores de resultados y productos, los estándares mínimos nacionales obligatorios y la estructura de costos requeridos para la prestación de servicios de los programas presupuestales estratégicos. Para ello, aprueban mediante resolución ministerial el diseño de los programas a su cargo” (MEF 2010).

Según Salhuana, estos cambios hacen que se pierda la lógica estratégica del Presupuesto por Resultados que se venía implementando. Antes, el MEF era el que proponía la estrategia y los sectores tenían que aceptarlo porque era una imposición desde la evidencia y el conocimiento de la problemática. La filosofía del equipo técnico que diseñó el PAN partía de la idea de que el asignador de recursos tenía que saber igual o más que el ejecutor ya que este último se guía por su lógica sectorial y por la evidencia.

Este modelo no quitaba todo el poder de decisión de los sectores, no se les impedía innovar siempre y cuando se obtenga los resultados planteados por la estrategia y el presupuesto. La confluencia de factores políticos, el diseño de la

estrategia, la asignación presupuestal constrictiva dieron un nuevo rol al MEF. Asimismo, al tener médicos dentro del equipo presupuestal había una relación horizontal con los sectores. Los cambios planteados por las nuevas directivas afectan la institucionalización de la herramienta, consecuentemente el MEF pierde capacidad planificadora y se las transfiere a los sectores. El Resultado es la proliferación de planes presupuestales de baja calidad y desarticulados de una estrategia general vinculada a la asignación presupuestal. Modelo que continuará hasta ahora.

En este capítulo nos hemos enfocado en reconstruir la implementación del Presupuesto por Resultados como principal herramienta de gestión presupuestal del Estado peruano. Hemos identificado una serie de eventos previos a la reforma necesarios para su ejecución. Asimismo, delineamos los modelos de Presupuesto por Resultados que entraron en conflicto, así como el primer modelo implementado. Para esto último describimos nuestro caso de estudio como uno de los primeros programas presupuestales de la nueva herramienta. Esta recapitulación y exposición de nuestro caso de estudio es importante ya que en el siguiente capítulo analizaremos la implementación del Presupuesto por Resultados concentrándonos en los problemas identificados por esta tesis como los principales impedimentos para su correcto funcionamiento.

CAPÍTULO 3- DISONANCIA ENTRE LOS RESULTADOS DEL PAN Y LOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

En este capítulo analizaremos la implementación del Presupuesto por Resultados ilustrada anteriormente con el Programa Articulado Nutricional. El propósito de esta sección es discutir esta implementación a través de los tres problemas planteados en este trabajo. Es decir, explicar cómo la implementación del Presupuesto por Resultados como principal herramienta de gestión presupuestal del Estado peruano se ha visto condicionada por principalmente tres razones. En primer lugar, se ha obviado el contexto y poder relativo de un Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), lo cual desvirtúa los objetivos de la herramienta transformándola en un instrumento de supervisión más allá de su rol de gestión. En segundo lugar, el proceso de descentralización y precariedad en la coordinación entre los sectores y los tres niveles de gobierno ha afectado el funcionamiento de la herramienta para solucionar problemas complejos y multisectoriales, característica homogénea al grueso de los problemas sociales del país. Por último, las racionalidades e intereses personales dentro del equipo encargado del diseño e implementación del modelo como factores condicionantes y pertinentes para entender el posterior desarrollo de la herramienta

3.1 PODER RELATIVO DEL MEF Y SU INFLUENCIA EN LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uno de los argumentos principales de este trabajo es que la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú se ha visto afectada por el poder relativo del MEF dentro del aparato estatal peruano. Desde los años noventa el MEF se ha fortalecido como una institución de ajuste fiscal con excelentes resultados. El Perú goza de una estabilidad macroeconómica que resalta al momento de compararla con otros países de la región. Específicamente en los años que comprenden nuestro caso de estudio (2006-2011) podemos observar como el presupuesto del Estado Peruano se triplicó y se mantuvo una estabilidad macroeconómica a pesar de la crisis económica global del 2008. Esta estabilidad y jerarquización del MEF no responde únicamente a una bonanza económica por el precio de las materias primas, sino también, a un interesante entramado institucional en donde la expertise técnica ha jugado un papel particular (Vergara y Encinas, 2016).

Esta investigación nos muestra como estos factores han confluído para condicionar la implementación del Presupuesto por Resultados por principalmente dos razones. En primer lugar, por la capacidad del MEF de llevar a cabo medidas “constrictivas” utilizando el presupuesto. En segundo lugar, el proceso de aprendizaje y posterior institucionalización del Presupuesto por Resultados encontró trabas por un choque entre el rol del MEF propuesto por la herramienta y la figura de estabilizador fiscal que había consolidado el poder relativo del MEF hasta ese momento.

Sobre las capacidades del MEF para llevar a cabo medidas constrictivas; en un primer momento planteamos que esto desvirtuaba el objetivo de la herramienta convirtiéndola en un instrumento de control político más allá de su rol de gestión. Los resultados de nuestra investigación muestran que esto es cierto en parte. Por un lado, es cierto que el MEF tiene la capacidad de “cerrar el caño” cuando lo crea pertinente. Sin embargo, en su mayoría, estas acciones no son arbitrarias y responden a diferentes mecanismos de alerta con los que cuenta la gestión presupuestal para evitar el despilfarro de los recursos del Estado. Asimismo, María

Antonieta Alva¹⁶, directora general de presupuesto público señaló que se podrían utilizar estos mecanismos específicamente para un propósito controlador y de esa manera se podría tener resultados positivos en términos económicos y políticos¹⁷, pero lo segundo no es un rol que le corresponde al MEF.

Sin embargo, si bien es cuestionable el rol del MEF al tomar decisiones por los sectores y utilizar esta herramienta de gestión presupuestal como una herramienta de control, también es importante resaltar que estos mecanismos constrictivos que utilizan al presupuesto como sanción son más efectivos que los procesos judiciales y contraloría. Si el MEF tomara la decisión de cortar presupuesto basándose en las sanciones impuestas por contraloría o fallos judiciales a su favor, el mal uso de recursos estaría en una situación catastrófica. Sin embargo, falta generar un valor transaccional ligado a la herramienta en donde los sectores cambien y asuman responsabilidades ligadas a su presupuesto. Según Rocío Bejar¹⁸, actual directora de la dirección de articulación de presupuesto territorial, implementar una receta presupuestal general funciona en el papel, pero no se logra una apropiación de la herramienta porque siempre hay una imposición desde el ejecutivo. En ese sentido la reforma presupuestal implica un cambio cultural en donde se debe cambiar la visión sobre el rol de estabilizador fiscal asumido por el MEF y complementarla con un MEF que no sea solo un cajero del Estado.

Ahora, sobre esto último, el modelo de Presupuesto por Resultados basado en planes estratégicos contrapuso al rol tradicional del MEF un rol planificador. A partir de nuestras entrevistas con las personas involucradas en el proceso de diseño e implementación podemos afirmar que existieron múltiples resistencias a este rol planificador. Para Juan Pablo Silva, uno de los problemas con esta aproximación era que no se estaban creando arreglos institucionales sólidos y que puedan

¹⁶ Entrevista a María Antonieta Alva octubre 2019

¹⁷ En la entrevista con la directora de Presupuesto Público se señaló como ejemplo a una entidad estatal en donde se conoce la existencia de grandes problemas de corrupción. La directora señaló que a pesar del conocimiento público de este problema el MEF no puede tomar la decisión política de cortar el presupuesto a la entidad por dos razones. La entidad cumple las especificaciones técnicas para recibir presupuesto y, por otro lado, cortar el presupuesto tendría consecuencias políticas con las cuales el MEF no puede verse involucrado.

¹⁸ Entrevista Rocío Bejar octubre 2019

sobrevivir más allá de un programa estratégico. Asimismo, para Juan Pablo Silva, una reforma de Presupuesto por Resultados total en la línea estratégica requería una transformación, no solo en la relación del MEF con los sectores, pero una transformación de su estructura interna. Si con el caso del PAN existían médicos trabajando desde el MEF, eso implicaba que para problemas de educación se necesitarían maestros, para problemas infraestructurales ingenieros. Esto cuestionaba la rectoría del MEF. El discurso técnico y económico que se había utilizado hasta el momento para justificar las políticas económicas corría el riesgo de ser desplazado por otro tipo de discursos que veían en el lenguaje del Presupuesto por Resultados una oportunidad para introducir sus intereses en la agenda presupuestal del Estado.

Asimismo, el rol planificador del MEF suponía la asunción de nuevas responsabilidades que podrían afectar la estabilidad macroeconómica alcanzada hasta el momento. En ese sentido planteamos que las resistencias no venían del hecho de asumir mayores responsabilidades, sino el cuestionamiento giraba en torno a si esas nuevas responsabilidades llevarían al MEF a descuidar sus funciones tradicionales. En ese sentido, tanto Mauricio García como Juan Pablo Silva concuerdan en la necesidad de encontrar un punto medio entre una institución de ajuste y una institución planificadora para el correcto funcionamiento del Presupuesto por Resultados en el Perú. Para Mauricio García, un elemento fundamental para la reforma es definir correctamente la rectoría del MEF en cuanto a los límites presupuestales al mismo tiempo que se brinda apoyo para poder definir las prioridades presupuestales. Esto último no debe confundirse con mantener el control ya no diseñando y planificando las intervenciones del Presupuesto por Resultados y en su lugar solo aprobar las propuestas de los sectores. Cómo desarrollaremos más adelante, la coordinación es imprescindible para el funcionamiento del Presupuesto por Resultados. Desde una perspectiva territorial, Rocío Bejar señala que la tarea del MEF es facilitar esa coordinación generando y facilitando los mecanismos de información necesarios para el diseño y ejecución presupuestal orientada a resultados.

Esto último se encuentra relacionado con una mirada global del presupuesto. Nuestro caso de estudio ilustra cómo se utilizó el poder relativo del MEF para asegurar la celeridad en las reformas orientadas a la disminución de la desnutrición crónica, sin embargo, para Juan Pablo Silva, esto relegó a un segundo plano la discusión sobre el Presupuesto por Resultados. Al enfocarse en problemas específicos la discusión giró alrededor de cómo gastar eficiente una parte del presupuesto público y se dejó de lado una visión más amplia sobre los cambios necesarios para poder institucionalizar una gestión por resultados. Para Mauricio García, “el defecto es que lo estrecharon mucho al ámbito del órgano rector del presupuesto y por otro lado lo hicieron de manera muy centralizada. Fue una serie de medidas y reformas muy centralizadas en las direcciones de presupuesto que impusieron cierto tipo de metodología a los ejecutores del gasto pero sin modificar la gestión de esos ejecutores del gasto”¹⁹. El resultado fue la creación de un grupo encargado de muchas tareas, entre ellas direccionar y crear metodologías para la reforma, no obstante esta termina girando alrededor de los temas que les interesa a ellos.

3.2 PRECARIEDAD EN LA COORDINACIÓN ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

En segundo lugar, en este trabajo argumentamos que la adaptación del modelo de Presupuesto por Resultados en el Perú se vio afectada por la precariedad en la coordinación entre los tres niveles de gobierno. Nuestra investigación ha resaltado este factor como uno crucial para explicar el funcionamiento del Presupuesto por Resultados por dos razones. Por un lado, por los problemas en la operatividad técnica de la herramienta en la fase de suministración de insumos y productos. Y por otro, por la difícil tarea de la incorporación a la discusión presupuestal a los gobiernos regionales y locales por el funcionamiento -en la práctica- de la estructura política diseñada durante el proceso de descentralización del Estado peruano.

¹⁹ Entrevista Mauricio García noviembre 2019

Ambas razones apuntan a un problema identificado en la bibliografía general sobre aprendizaje y proceso de adaptación de políticas públicas en otros contextos: el problema sobre el flujo de información. Dolowitz (2017) posiciona al flujo de información como uno de los requisitos indispensables para asegurar un proceso de aprendizaje adecuado. La información se traduce en poder para tomar decisiones acertadas. Esto se vuelve doblemente valioso para la discusión sobre el Presupuesto por Resultados en donde la evidencia es fundamental para sostener técnica y políticamente los resultados planteados en el presupuesto. Este es un punto en donde convergen ambas visiones de Presupuesto por Resultados discutidas anteriormente. Tanto Roger Salhuana como Juan Pablo Silva y Mauricio García resaltan la importancia de un sistema de evaluación continuo a la reforma para identificar las intervenciones que están generando los resultados para lo que fueron diseñadas y, al mismo tiempo, identificar cuellos de botella en la gestión que podrían subsanarse logrando que la información recolectada sea utilizada correctamente.

Ahora, regresando sobre los problemas de la operatividad técnica al momento de la implementación de la herramienta, en nuestro caso de estudio podemos identificar dos: la ausencia de un sistema de gestión administrativa (SIA) y la falta de evidencia para el diseño de intervenciones. Como mencionamos anteriormente, ambos atravesados por un problema sobre el flujo de información lo cual termina afectando el correcto desenvolvimiento de la herramienta. Como señala Luis Cordero, la falta de un (SIA) retrasó la ejecución de las vacunas al no saber con certeza que compras se estaban haciendo efectivamente con el dinero transferido a las unidades ejecutoras. En ese sentido podemos decir que el funcionamiento de la herramienta dependió en gran medida de la operatividad del SIA como una herramienta que retroalimentaba al equipo técnico para tratar de tener información en tiempo real de los ingresos y egresos de las unidades ejecutoras.

Sin embargo, a pesar de la creación del SIA para el sistema de compras de las unidades ejecutoras del PAN, persistió un problema sobre la inter operatividad

de la información contenida en el SIA. Sobre este problema, Rocío Bejar, señala que persisten problemas para poder cruzar la información de los diferentes niveles de gobierno así como los diferentes sectores del Estado. Esto hace extremadamente difícil el flujo de información que ayudaría a mejorar la coordinación dentro del Estado. Sobre esto podemos mencionar un problema identificado por la literatura sobre la implementación de la Nueva Gestión Pública en los estados latinoamericanos. Según Ramió Matas (2001) existe un problema al momento de realizar reformas de segunda generación – como la presupuestación basada en resultados- en un Estado que todavía no ha consolidado reformas administrativas previas. Es decir, sería contraproducente exigir estándares competitivos a una burocracia que ni siquiera ha alcanzado el ideal burocrático weberiano.

Por otro lado, regresando sobre la incorporación a la discusión presupuestal de los gobiernos regionales y locales, la lectura del equipo técnico sobre este punto dificultó la adopción de la herramienta. Sobre esto, José Luis Paco, director de la Dirección de Calidad de Gasto entre los años 2016 y 2017 señala que los resultados del PAN no lograron un cambio cultural necesario para llevar a cabo reformas presupuestales de este tipo. En ese sentido, añade Paco, el Presupuesto por Resultados fue visto como una moda más. Este punto de vista es compartido por Mauricio García que añade que no se ha logrado establecer una idea clara que lo que implica una gestión por resultados en las regiones y en los sectores. Para Mauricio García lo que se ha generado es una formalidad en donde las regiones reportan ciertos indicadores, para que el MINSA reporte otros indicadores al MEF y así cumplir con los requisitos para acceder a presupuesto sin evidencia concreta de que se esté generando algún resultado.

Si bien Roger Salhuana menciona que los gobiernos regionales estaban felices con la herramienta por el incremento del presupuesto, esta lectura técnica sobre el presupuesto relega una discusión política sobre los términos bajo los cuales los gobiernos regionales son incorporados a la discusión presupuestal. Es decir, no se trata de medir los resultados por el incremento presupuestal sino por cómo se

está aceptando esto como un resultado en sí mismo cuando los gobiernos regionales no tienen mayor poder de decisión sobre sus prioridades. Para Rocío Bejar, actual directora de la dirección de articulación de presupuesto territorial, esto choca con las expectativas de los gobiernos regionales con respecto a que esperen del Presupuesto por Resultados con su funcionamiento real una vez implementado.

Asimismo, sobre este punto, Rocío Bejar menciona la importancia de trabajar de cerca con los gobiernos regionales. No se trata de asumir que por la asimetría de capacidades entre los tres niveles de gobierno estos no puedan tener a su cargo responsabilidades presupuestales. El MEF tiene que proponer metas, ponerlas a discusión, pero sobretodo, ayudar a cumplirlas. No dejar a los gobiernos regionales a su suerte culpándolos de no lograr metas que hacen caso omiso a sus intereses y problemáticas particulares. Sobre este punto, Roger Salhuana menciona los problemas asociados a que los problemas sean definidos por los gobiernos regionales como problemas de la estructura política del Estado peruano. Al no ser un país Federado, si las prioridades presupuestales son definidas por los gobiernos regionales tendríamos veinticinco países y hay problemas, como la desnutrición crónica, que son flagelos nacionales.

No obstante, considerando este punto, nuestro caso de estudio nos muestra como la problemática va más allá de la definición de las prioridades regionales y, como señala Mauricio García, “tiene que ver con la estructura político administrativa del país. Rebasa lo que podría hacer la iniciativa de Presupuesto por Resultados. Se requiere reformas más complejas, con un respaldo político más complejo”. Este primer intento de reforma centralizado en el MEF pero con una ejecución presupuestaria descentralizada a través de las regiones y con un órgano rector de la política de por medio, ha configurado un escenario de actores complejo al cual no se ha prestado particular atención. El resultado de este nudo en la coordinación da como resultado una política presupuestal en donde “Cada uno canta lo suyo, cada uno trata de hacer formalmente lo que se supone debe hacer para contentarle al otro. Finalmente el ministerio de salud hace los reportes que le pide el MEF, si no le da no le va a dar plata y lo mismo hace las regiones a lo que pide el MINSA o

finanzas.”²⁰ Sin embargo, esto no se traduce en un cambio en la manera en cómo se asigna el presupuesto, en su lugar hay una excesiva preocupación por la metodología y no por los resultados que se quieren lograr.

3.3 RACIONALIDADES E INTERESES DENTRO DEL GRUPO TÉCNICO ENCARGADO DEL DISEÑO DEL PAN

Por último, anteriormente argumentamos que la implementación de la herramienta había chocado con el poder relativo del MEF. Para Federico Arnillas esto puede explicarse porque el “MEF se quedó con su impronta de Hacienda por encima de Economía y Finanzas”. No obstante, esta visión no es solo institucional sino responde también a relaciones interpersonales dentro de los equipos de trabajo encargados o bien de fortalecer esta posición institucional, o de cuestionarla y usarla para otros propósitos. En ese sentido, hemos argumentado que hay que resaltar la racionalidad e intereses personales del grupo encargado de llevar la reforma como una variable importante a considerar para entender la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú. Como mencionamos anteriormente, desde un principio coexistieron dos visiones sobre el Presupuesto por Resultados. La primera, principalmente de los encargados de diseñar el PAN, sobre un Presupuesto por Resultados que partía de un enfoque centrado en resolver problemas específicos y estancados desde hace años por la incapacidad de los sectores por movilizar los recursos necesarios para resolverlos. Y, por otro lado, un modelo de Presupuesto por Resultados que partía de la necesidad de mejorar el conjunto de la ejecución presupuestal del Estado haciendo más eficientes a las instituciones del Estado. Ambas visiones no son contradictorias pero difieren en su punto de llegada lo cual necesariamente choca con las funciones tradicionales del MEF dentro del Estado peruano.

Esta cohesión en el grupo, a pesar de sus divergencias en relación a cómo debería funcionar un Presupuesto por Resultados, es relevante porque se han estudiado las burocracias y tecnocracias como actores con visiones compartidas

²⁰ Entrevista Augusto Portocarrero octubre 2019

(Grompone 2017), pero nuestro caso de estudio nos muestra que hay diversidad dentro del pensamiento tecnocrático. Hemos podido identificar, por el momento, dos grupos en relación a la visión del Presupuesto por Resultados en el Perú, y ulteriormente, sobre el rol del MEF en la política social del Estado peruano. La cohesión de este grupo de trabajo implica una serie de acuerdos, explícitos o implícitos, que se sostienen en los contextos políticos específicos de los años durante los cuales se llevó a cabo el diseño e implementación del PAN dentro de los programas presupuestales estratégicos. Es decir, existe una política de las políticas públicas a la cual hay que prestar particular atención cuando se llevan reformas como las del Presupuesto por Resultados. La reforma no se limita a una discusión técnica sino necesariamente involucra un posicionamiento político de los actores involucrados en la implementación sobre cómo se está pensando el propósito de estas herramientas.

Esto último es interesante por la contraposición que suele generarse entre técnica y política. Específicamente con reformas de tipo gerencial se sostiene que aunque estas “fallen” en sus propios términos, tienen “efectos regulares que incluyen la expansión y la captación del poder del estado burocrático, junto con la proyección de una representación de vida económica y social que niega la “política” y, en la medida en que tiene éxito, suspende sus efectos.”(Ferguson 1994, pp. XIV-XV). El caso de la implementación del Presupuesto por Resultados comprueba esto en parte. Por un lado, es verdad que aunque su implementación tenga problemas en sus propios términos, esto genera una serie resistencias dentro del aparato estatal que surgen con mayor fuerza con el avance de las reformas.

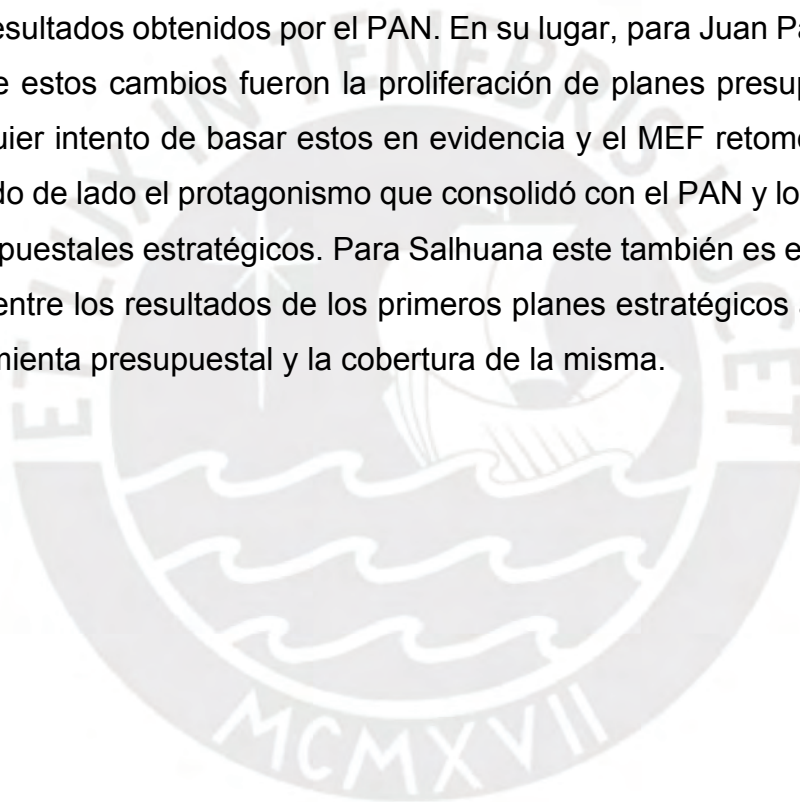
Por poner un ejemplo, Augusto Portocarrero, Director General de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MINSA durante este periodo, señala que el modelo tenía una visión centralista que chocaba con intereses de actores que están del lado de sector y tienen determinadas responsabilidades como parte del mismo. Asimismo, señala como un problema fundamental el de la información. Había un gran flujo de información, pero era información que se concentraba en el MEF, no era secreta, pero su acceso ponía al MEF como intermediario y al equipo

técnico, el “Mini Minsa”, como un actor privilegiado en ese flujo de información. Asimismo, otro argumento de los sectores en contra del modelo impulsado por el equipo técnico es uno jerárquico. Al fortalecerse la Dirección de Presupuesto Público y el equipo técnico encargado de la implementación del Presupuesto por Resultados, este pasó a discutir directamente con los gobiernos regionales y locales por encima del MINSA quien rige las unidades ejecutoras de ese sector. Es decir, la discusión no solo pasó por alto al sector sino que gira en torno a las prioridades del MEF que nos necesariamente son las mismas que las del sector.

Retomando el punto sobre la discusión política alrededor de la herramienta, a pesar de estos problemas con los sectores, discrepamos con la idea de que existe una negación de la política y consecuentemente una suspensión de sus efectos. Más bien, nuestro caso de estudio nos muestra que la persecución de los intereses del equipo técnico encargado del diseño de la herramienta sostiene una práctica política particular. Tanto Luis Cordero como Roger Salhuana señalaron la importancia de un esfuerzo personal por parte del equipo técnico y sus contactos para llevar a cabo la reforma. Cordero, por poner un ejemplo, hace hincapié en que el éxito del PAN “No era un tema metodológico, era un proceso político, un juego técnico, un juego de ajedrez para instalar las intervenciones, juntar muchas piezas para que eso funcione en un Estado como el peruano”.

Esta manera de hacer política se sostiene en el discurso técnico y se caracteriza por tratar de esconder esa discusión política que sin embargo no deja de existir. Sin política no se hubieran podido realizar los cambios a las directivas en la Ley de presupuesto público del 2007 desde el Congreso de la República y sin política no se hubiera convencido a los decisores- Ministro de Economía, Directores de Presupuesto Público- sobre la necesidad de la herramienta. Ahora, esta manera de hacer política estuvo siempre condicionada a la cohesión del equipo técnico y de un discurso sobre cómo debería funcionar el Presupuesto por Resultados en el Perú. Cuando las dos visiones entraron en disputa por la presión de hacer veinte programas presupuestales en un mes con su respectivo plan estratégico de intervención, el discurso que se sostenía en un argumento técnico se desvalorizó.

Esto nos lleva a afirmar que en nuestro caso de estudio hubo una pugna política que condicionó el desarrollo de la herramienta. En el momento en que el equipo se fragmenta y se imponen nuevos intereses, se realizan cambios en las directivas para hacer una presupuestación de programas más ligada a la propuesta impulsada desde el Banco Mundial, se rompe la cohesión del equipo técnico encargado de la reforma. De esta manera se expandió la lógica presupuestal basada en resultados al conjunto del Estado. Los resultados de estos cambios no fueron beneficiosos para la institucionalización de la herramienta. En otras palabras, las nuevas directivas y propuestas sobre programas presupuestales no lograron replicar los resultados obtenidos por el PAN. En su lugar, para Juan Pablo Silva, los resultados de estos cambios fueron la proliferación de planes presupuestales. Se perdió cualquier intento de basar estos en evidencia y el MEF retomó su papel de cajero dejando de lado el protagonismo que consolidó con el PAN y los otros cuatro planes presupuestales estratégicos. Para Salhuana este también es el resultado de una tensión entre los resultados de los primeros planes estratégicos a través de la nueva herramienta presupuestal y la cobertura de la misma.



CONCLUSIONES

Para finalizar, vale la pena resaltar algunas conclusiones generales, resultado del proceso de investigación para este trabajo. Concretamente quiero señalar tres ideas que considero necesarias, no solo para comprender el proceso de adaptación y funcionamiento de herramientas de gestión en otros contextos y al Presupuesto por Resultados en el Perú como un tipo de estas adaptaciones, sino también, para poder llevar a cabo cambios que mejoren la operatividad de la herramienta. Si bien la adaptación de políticas públicas exitosas en otros contextos es problemática, la redistribución justa y eficiente del presupuesto público es todavía una tarea pendiente del Estado peruano por lo que resulta necesario una mejor comprensión del contexto donde se ha implementado esta herramienta de gestión presupuestal.

En ese sentido, las tres ideas que propongo considerar son las siguientes: El rol del MEF en la política social del Estado peruano; la homogenización autoritaria de prácticas de gestión diseñadas desde la centralidad del poder del Estado peruano; y, por último, abrir la discusión acerca de cómo se está pensando los problemas sociales con el marco lógico del Presupuesto por Resultados con la salvedad que trabajos adicionales confirmarán o no que tan generalizables son estos hallazgos.

Estas ideas se desprenden de los problemas identificados por la literatura general sobre transferencia de políticas públicas. A lo largo de este trabajo nos hemos concentrado en la discusión sobre rol del MEF en la implementación de herramientas exitosas en otros contextos; el manejo de la información para llevar a cabo la reforma presupuestal; y por último, los intereses particulares de los técnicos encargados de gestionar la reforma. En ese sentido, nuestro caso de estudio nos ha sido útil para discutir la complejidad de las transferencias de políticas públicas exitosas en otros contextos, las ideas planteadas a continuación buscan

complementar los hallazgos generales de la literatura de transferencia de políticas públicas con un análisis de la particularidad del caso peruano en relación a la implementación del Presupuesto por Resultados como principal herramienta de gestión presupuestal del Estado peruano.

En primer lugar, el Programa Articulado Nutricional nos muestra la necesidad de problematizar el rol del MEF en la política social. Queda claro que su poder relativo en el Estado no es una traba, sino puede y debe ser utilizado para poder institucionalizar reformas en todo el Estado. El proceso presupuestal es crucial ya que “La verdadera política pública se escribe con las palabras con las que se escribe el presupuesto, con las cadenas presupuestales del presupuesto se define la verdadera política pública”²¹. En el caso del Programa Articulado Nutricional fue claro que el punto de partida para la disminución de desnutrición crónica era el cambio en las reglas del presupuesto. De ahí la necesidad de comprender y mejorar el funcionamiento del Presupuesto por Resultados. Esto debe partir de una revisión crítica sobre el rol del MEF en la política social del Estado lo cual implica cuestionar su trabajo como una institución de ajuste desde la crisis fiscal del Estado peruano de los 90. Si bien debe haber continuidad en esta tarea, no hay una contradicción con un rol protagónico en la definición de la agenda social del país. Al ser la institución rectora en temas presupuestales y contar con la expertise necesaria para hacer funcionar las herramientas presupuestales, su capacidad de generar cambios es superior. Sin embargo, como hemos observado, hasta el momento esta capacidad se encuentra estrechamente ligada a los intereses de sus cuerpos tecnocráticos.

En ese sentido, la satanización de la tecnocracia peruana es un argumento estéril. El conocimiento técnico es imprescindible para llevar a cabo reformas sustanciales en el Estado por lo que es necesario prestar mayor atención a su trabajo desde las Ciencias Sociales. El Programa Articulado Nutricional nos muestra que existen agendas tecnocráticas específicas y que estas suelen pasar desapercibidas o carecen de un control político necesario para cualquier intento de

²¹ Entrevista Federico Arnillas septiembre 2019

reforma. En ese sentido, resulta necesario identificar y mapear como están pensando estas élites técnicas al Estado ya que en el Perú, “el debate acerca de la reforma del Estado incluye reflexiones profundas sobre su rol institucional y político, o las condiciones de su legitimidad para intervenir o no en determinados sectores y aspectos de la sociedad y la economía. No solo se trata, pues, de alcanzar la mejora de la gestión pública o la coherencia de las políticas, como ocurre en el norte, sino de una repolitización de la discusión acerca del Estado como actor institucional” (Bensa 2015, p. 24-25). Es decir, estamos hablando de una discusión política por las ideas, no solo por las instituciones.

En segundo lugar, es importante hacer una revisión detallada del funcionamiento del Presupuesto por Resultados a nivel sub nacional. En un Estado heterogéneo como el peruano no se puede realizar reformas presupuestales que asuman que el país funciona como la capital. A través de nuestro caso de estudio hemos identificado que existe un problema importante alrededor de la gestión de los recursos por un problema de capacidades operativas en las unidades ejecutoras. Esto último relacionado a una mirada centralista sobre el funcionamiento de la herramienta. Hay que considerar que estos problemas presentaron trabas importantes en un programa estratégico exitoso, lo cual nos da una idea de lo complejo que resulta solucionar problemas sociales con esta herramienta presupuestal que no cuenten con las condiciones favorables como el PAN.

Por el momento, el funcionamiento del Presupuesto por Resultados nos muestra como en lugar de tener una herramienta que contribuya a la descentralización y democratización de las decisiones presupuestales, tenemos una herramienta centralizada que no está solucionando los problemas de la gente, de sus territorios y garantizando el acceso a los servicios públicos. Esto es preocupante por dos razones, por un lado la herramienta no está contribuyendo a garantizar los derechos fundamentales de cada persona y, por otro, se derrochan los recursos públicos en intervenciones que no generan ningún resultado. En ese sentido es preciso retomar el debate acerca de cómo los gobiernos deben llevar a cabo los procesos de desarrollo planteados por ellos mismos (Pritchett, Woolcock,

Andrews, 2010). Actualmente, las generalizaciones acerca de qué lleva a un Estado a desarrollar su capacidad son inconclusas. La democracia, niveles de escolarización, desarrollo tecnológico o el crecimiento económico son variables con poco poder explicativo. En el caso peruano particularmente “la correlación entre el crecimiento económico de corto a mediano plazo con el desarrollo de la capacidad estatal es casi inexistente” (Pritchett, Woolcock, Andrews, 2010, p.26).

Para retomar este debate es necesario mostrar que la tarea de construir la capacidad estatal pasa por una reflexión acerca de cómo se institucionaliza el poder político del Estado y cuáles son los efectos de esta institucionalización en la sociedad. El Presupuesto por Resultados es una herramienta que está siendo utilizada por el Estado para construir gobernabilidad y esto implica preguntarse cómo se está pensando esa gobernabilidad. La capacidad estatal necesita de gobernabilidad para ser realmente efectiva. Siguiendo a Acuña (2010, 2011) hay que prestar atención a factores que han afectado la coordinación e intersectorialidad de las políticas públicas latinoamericanas. Uno de ellos, la falta de una correcta asignación de tareas de acuerdo a las capacidades sub nacionales. Es decir, no ha existido una identificación de los procesos que deben mantenerse centralizados para asegurar su funcionamiento y tampoco un análisis sobre los procesos que si han sido descentralizados. En ese sentido, no solo importa la discusión política alrededor de la coordinación entre los tres niveles de gobierno sino los términos bajo cuales se da y actualmente esos términos son los del Presupuesto por Resultados. Hay que añadir que no solo se trata de un tema técnico relacionado al funcionamiento de herramientas de gestión, pero también cultural e institucional. Es necesario estudiar las intervenciones públicas de manera diferente, esto implica reconocer que los paradigmas de gestión extranjeros son útiles pero nuestras particularidades condicionan su funcionamiento. Somos un país de capacidades intermedias en donde falta dar saltos importantes en términos de coordinación intergubernamental y sectorial, pero sobretodo, en nuestro monitoreo de evidencia e impacto de las acciones estatales vinculadas al Presupuesto por Resultados

Esto se debe principalmente a que los planes presupuestales suelen ser el resultado de una abstracción de la realidad por la falta de información para su diseño. Es aquí en donde vemos otro de los problemas, en el planteamiento de los indicadores, estos no estarían basados en la capacidad del Estado de organizar los insumos necesarios para cada producto considerando los problemas que se buscan resolver, sino en la necesidad de ejecutar el presupuesto de alguna manera para evitar sanciones presupuestales posteriores. El resultado es que se plantean indicadores arbitrarios con el conocimiento de que las unidades ejecutoras no van a poder llevarlos a cabo. En definitiva, no hay certeza de que su cumplimiento este asociada a los resultados que se buscan lograr. Se generan intervenciones en donde finalmente se malgastan los recursos porque se generan bienes y servicios en donde no hay beneficio para la gente. Efectos perniciosos de una mala aplicación del Presupuesto por Resultados.

Por último, en este trabajo hemos buscado señalar que las herramientas técnicas de gestión presupuestal no son inocentes. Es decir, su diseño necesariamente involucra una proyección acerca de cómo se está entendiendo el cuerpo social así como lo que se está considerando como un problema social. Esto último se vincula con la última idea que quisiéramos explorar en este trabajo, la idea de cómo se está pensado a la sociedad con el marco lógico del Presupuesto por Resultados. Esta discusión se sitúa en un contexto en donde el Estado peruano tiene una visión particular acerca de los problemas sociales, de la pobreza en especial. Esta surge de “la consolidación del modelo económico [que] instala la expectativa de que el propio crecimiento económico se encargará de mejorar la vida de los pobres-“chorreará”- y, por tanto, la función del Estado sigue siendo aliviar temporalmente su situación de carencias” (Remy 2016, p.497). El efecto de esta visión de la problemática social es que “la pobreza se ha despolitizado y se ha convertido en un problema de medición y gestión técnica, profesional. Además se ha individualizado- se trata de familias que, técnicamente, es posible focalizar- y el modelo económico ha quedado fuera de cuestión” (Remy 2016, p.497).

Existe un componente ético del presupuesto que ha sido soslayado por un discurso eficientista. En el caso del Programa Articulado Nutricional podemos observar esto al momento en que se consideró al problema principalmente como un problema de gestión dejando de lado una mirada estructural al problema de la desnutrición crónica en el Perú. Es decir, no se ha problematizado como se definen y justifican las prioridades del gasto público. Esto se explica en parte porque la discusión alrededor del presupuesto por resultados no parte de un cuestionamiento necesario acerca de cuál es la manera de hacer el gasto público más eficiente considerando el contexto peruano, consecuentemente se asume al presupuesto por resultados como la única alternativa para este objetivo. Sobre esto último, Evans (2004) señala que “no es sorprendente que una aproximación institucional produzca resultados perversos cuando toma como punto de partida un paradigma de gestión que ve al desarrollo como un problema técnico” (p.33).

Sobre esta manera de entender el Estado, Drinot (2014) sostiene que se genera una manera de gestionar a la población en donde no se invierte en capital humano sino que la inversión pública se concentra en las finanzas e infraestructura (p.175). De esta manera lo que se logra es un enfoque sumamente práctico, sin la certeza científica de que se está generando algún impacto significativo (Grompone 2017). Se produce un cambio y “La política pública óptima es la aplicación racional de modelos (no el equilibrio de fuerzas sociales) para alcanzar la única mejor solución” (Grompone 2017, p.138).

Esto último tiene un impacto en la manera en como la sociedad comienza a relacionarse con el poder estatal. Hay un desbalance entre la racionalidad impuesta por el Estado y como la sociedad la aplica ya que al homogenizar las intervenciones en nombre de la eficiencia se estaría buscando mostrar rentabilidad de las intervenciones sociales del Estado para asegurar asignación presupuestal. Esto choca directamente con las necesidades reales de las personas afectadas por una falta de presupuesto por no encajar dentro de los criterios de eficiencia propuestos desde la centralidad del poder. Para cuestionar esta visión de la intervención estatal hay que matizar los axiomas de cómo estamos pensando al Estado peruano.

Especialmente cuando las herramientas técnicas que se buscan implementar se imponen como la única verdad. Al hacer esto se dejan de cuestionar los problemas que tienen como base estructuras de poder que buscan perpetrarse más allá de cualquier cambio o reforma. En ese sentido resulta necesario cuestionar procedimientos técnicos que buscan neutralizar una sana discusión acerca de la intervención social del Estado peruano.

El Estado peruano necesita una herramienta útil para la redistribución del presupuesto público y el Presupuesto por Resultados es una apuesta en la dirección correcta. El Perú ha logrado un crecimiento económico ejemplar que debería estar acompañado de resultados palpables para las peruanas y peruanos. Sin embargo, es necesaria una reformulación de esta herramienta de planificación presupuestal en donde el punto de partida no sea solo la eficiencia sino también la justicia. Se debe incluir una discusión política acerca de los resultados que queremos como sociedad; una discusión sincera y autocrítica de lo que es capaz nuestro Estado que está proponiendo esos resultados. No se trata de satanizar la herramienta sino de hacer que funcione en beneficio de la gente y no solo como un paradigma internacional de gestión presupuestal. En última instancia es así como se debería construir gobernabilidad, haciendo caso a las particularidades para construir un aparato administrativo de lo común.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos H. (2010). Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina: una introducción. En Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Buenos Aires: Jefatura del Gabinete de Ministros.

Acuña, Carlos H, (comp.) (2011). Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura del Gabinete de Ministros.

Andrews, M (2008). *The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory*. Oxford. Development Studies: Oxford p. 379-407

Andrews, M; Pritchett, L; Woolcock, M. (2017) *Building State Capability. Evidence, Analysis , Action*. Oxford University Press: Oxford

(2010) *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure*. Harvard Kennedy School: Boston

Bensa, Jessica (2015). El estudio de las políticas de reforma del Estado en América Latina en perspectiva comparada con los países anglosajones, 1990-2014. En “¿Qué implica hacer ciencia política desde el sur y desde el norte?”. Martin Tanaka y Eduardo Dargent editores. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Chica Vélez, S. (2015). Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza. *Administración y Desarrollo*, 45(1), pp. 71-93. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/a/article/view/7>

Christensen, T; Laegrid, P. (2005) *El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia*. *Gestión y Política Pública* VOL.XIV. p. 557-598. Recuperado de: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIV_NoIII_2dosem/05CHRISTENSEN.pdf

Dargent, E; Feldman, A; Luna, J.P. (2017) *Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom*. *Politics & Society*. Vol. 45. p. 3-34

Dargent,E. (2015)*Technocracy and Democracy in Latin America*. New York: CambridgeUniversity Press

Drinot P. (2014) Foucault in the Land of the Incas: Sovereignty and Governmentality in Neoliberal Peru. In: Drinot P. (eds) *Peru in Theory*. *Studies of the Americas*. Palgrave Macmillan, New York

Durand, J. F.(2017). *Perú: Elites del poder y captura política*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú: Lima

- (2016). Cuando el poder extractivo captura el Estado. LIMA. Oxfam.
- (2015). La captura del Estado en tiempos de la globalización. En Desigualdades en un mundo globalizado. (pp. 49 - 74). LIMA. PUCP-CISEPA.
- (2010). La mano invisible en el Estado: crítica a los neoliberales criollos. LIMA. Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos.
- Foucault, M. (2007) Seguridad, Territorio y Población: Curso en el College de France (1977-1978). Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires
- (1996) La Verdad y las Formas Jurídicas. Gedisa:Barcelona
- James Ferguson. (1990). The Anti-Politics Machine: "Development", depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho. Londres: University of Minnesota Press.
- Franciskovic, J. (2013) *Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas*. Journal of Economic, Finance and Administrative Science. p. 28-32. Recuperado de: https://ac.els-cdn.com/S2077188613700283/1-s2.0-S2077188613700283-main.pdf?tid=e4c471f6-8650-4618-8a3f-81d0afb887fa&acdnat=1551914299_f7927f004811045e0506414ddccedae4
- Alvaro Gálvez. (2017). Emprendedores del Estado: El Sistema Nacional de Inversión Pública y el surgimiento de los "Perfileros" en los gobiernos locales. En Burócratas y Tecnócratas: La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano (p.21-96). Lima: IEP.
- Gamboa Cáceres, T; Arellano Rodríguez, M. (2007) *Tendencias neoliberales en la reforma de la gestión pública en América Latina*. Revista Gerencia y Salud: Bogotá. p. 46-65. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rgps/v6n13/v6n13a04.pdf>
- García Lopez, R; García Moreno, M. (2010) *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo
- Grompone Álvaro. (2017). La inacabable búsqueda de eficiencia: claves para entender las agendas tecnocráticas en el Perú actual. En Burócratas y Tecnócratas: La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano (p.99-213). Lima: IEP.
- Guerrero, M. (2016). *La política de erradicación del trabajo infantil en la gestión de Humala*. En "Perú Hoy, Ni Gran Transformación ni Hoja de Ruta". p.231-253 Medrano, T. compilador. Desco: Lima
- Guy Peters (1995) Governance in a Changing Environment (Montreal: McGill/Queens University Press; Presses Universitaires de Laval), co-edited with Donald J. Savoie

Hallenberg, M; Scartascini, C; Stein, E (2009) *¿Quiénes deciden el presupuesto? La Economía Política del Proceso Presupuestario en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo: Colombia

Heredia, B; Schneider, B. (1994). *The political economy of administrative reform: Building state capacity in developing countries*. Grindle Haggard Tendler See Mahon.

Hernández Breña, W. (2016). Teorías y evidencias del “dilema urbano” en el Perú: ¿Por qué crecimos económicamente con violencia? (2000-2012). *Economía* (02544415), 39(77), 145–185. <https://doi.org/10.18800/economia.201601.004>

HOOD, CH. (1997): 'Racionalismo Económico en la Gestión Pública: ¿De la Administración Pública Progresiva a la Nueva Gestión Pública?', en Brugué, Quim y Subirats, Joan (Comp.) *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, MAP

León Klenke, M. I. (2017). Factores que influyen en la implementación del Plan Nacional Para la Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil y la Prevención de la Anemia, en Huancavelica durante los años 2014 – 2016.

Migdal, Joel (2001). *State in society. Studying how States and Societies transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press. Introducción

Ministerio de Economía y Finanzas (2019) *El Presupuesto por Resultados*. MEF. Recuperado de: <https://www.gob.pe/843-presupuesto-por-resultados>

Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, N.Y: Plume.

Paulo Drinot. (2014). Foucault in the land of the Incas: Sovereignty and Governmentality in Neoliberal Peru. En *Peru in Theory* (pp.167-191). New York: Palgrave Macmillan

Peter Evans. (2004). Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. *Studies in Comparative International Development*, Vol.38, No.4, pp.30-52.

Plischoff-Varas, C. (2017) *Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno*. *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*. N. 73. p. 141-164. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v24n73/1405-1435-conver-24-73-00141.pdf>

Remy, M.I. (2016) La política social en el Perú: entre la focalización y los servicios universales. In Grompone, R.(ed.) *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del estado en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.

Scartascini, C; Spiller, P; Stein, E; Tommasi, M. (2011) *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo: Colombia

Schick, A. (2006). *Why most developing countries should not try New Zealand reforms.* Washington, DC: World Bank. Recuperado de :<http://documents.worldbank.org/curated/en/889371468176043761/Why-most-developing-countries-should-not-try-New-Zealand-reforms>

Scott, James (1998) *Seeing like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed.* New Haven: Yale University Press. Primera parte (9-84).

Valentina Alarcón, Edith Alarcón, Cecilia Figueroa, & Alberto Mendoza-Ticona. (2017.). Tuberculosis en el Perú: situación epidemiológica, avances y desafíos para su control. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, (2), 299. <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2017.342.2384>

Varela Barrios, E. (2005) *Dimensiones actuales de lo público A propósito de las interrelaciones entre Estado, Management y Sociedad.* *Pensamiento y Gestión* N.18. p. 37- 68. Recuperado de: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/pensamiento/article/viewFile/3594/2315>

Weyland, Kurt (2006) *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America.* Princeton University Press. New Jersey