

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



Barreras para la Implementación del Presupuesto por Resultados (PpR): un análisis de las evaluaciones independientes en el marco de los Programas Presupuestales (PPs) para el período 2012-2020

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas que presenta:

Christian Alvaro Miranda Meza

Asesor:

Noam Dante Valentin Lopez Villanes

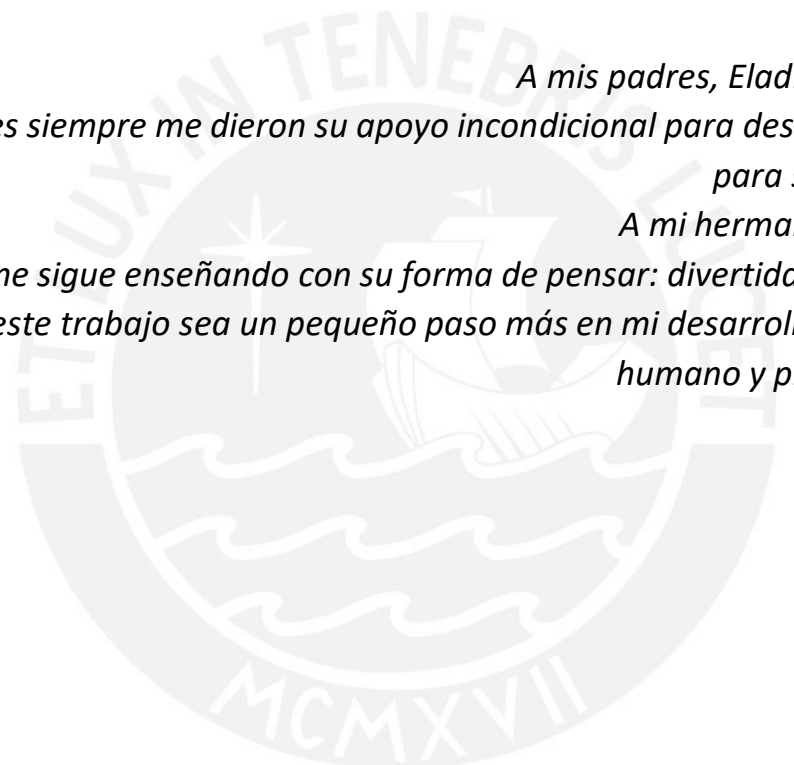
Lima, 2022

Resumen

Esta investigación indaga sobre las barreras vinculadas al Presupuesto por Resultados (PpR), se analizan las asociadas con la generación y utilidad de la información de desempeño generada a través de Evaluaciones Independientes (EI) para la mejora en los procesos de toma de decisiones para financiar intervenciones enmarcadas en Programas Presupuestales (PPs). Entidades como la OECD, el Banco Mundial para Chile, identifican barreras para el uso de estas herramientas, las cuales limitan su utilidad en la retroalimentación y mejora de intervenciones. Marcel y otros (2014) proponen un marco de análisis de esta problemática, quienes toman en cuenta factores políticos, contextuales y técnicos, que se vinculan con lo encontrado por International Institute of Administrative Sciences (2019); y, Van Dooren y Hoffmann (2018) quienes profundizan en factores contextuales y estructurales asociados con limitaciones en los sistemas de medición (seguimiento); Hirschman (1991) identifica barreras en un nivel conductual, vinculadas en un nivel más individual, en este caso de los servidores públicos. Para el testeo de las hipótesis se utilizan metodologías de recolección y análisis de información cualitativas junto a una revisión documentaria. Se encuentra que es necesario que se refuerce la institucionalidad formal e informal de las diferentes herramientas que se configuran en torno a este subsistema presupuestal, más aún cuando existe un contexto político que juega en contra de una mejora en la toma de decisiones basadas en resultados para financiar intervenciones públicas. Es importante que se comience a cuestionar el uso del PpR como herramienta informativa y se empiece a generar las condiciones para que tenga un impacto verdadero en la toma de decisiones presupuestales y ésta se base en resultados y deje de lado una lógica guiada por la inercialidad. Por tanto, la investigación concluye que efectivamente existen problemas en la implementación del PpR debido a la existencia de barreras contextuales y estructurales, más aún en las evaluaciones independientes.

Abstract

This study investigates about potential barriers related to the Performance Based Budgeting-PBB in Peru (PpR for short in Spanish). It is analyzed the ones related to evidence generation through Independent Evaluations and its use to improve the decision-making process to finance public interventions framed on Budgeting Programmes (Programas Presupuestales in Spanish). Some entities like OCDE, World Bank studying the case of Chile identified barriers related to the use of these tools which restricted its use to improve and change failures in public interventions. Marcel and other (2014) proposed a theoretical framework to analyze the potential problems related to PBB considering political, contextual, and technical factors which restring the implementation of PBB. These ones are related to barriers that are studied for the International Institute of Administrative Sciences (2019) and Van Dooren and Hoffman (2019), in both cases deepen in contextual and structural factors which are related with the limitations of the monitoring systems to measure results and achievements. Hirschman (1991) by his side analyzed behavioral barriers related to an individual level of public servants. To test the hypotheses proposed it is used qualitative methodologies to collect and analyze primary information in joint with documentary revisions. Some results indicate that it is necessary to strengthen formal and informal institutional frameworks related to the tools used in PBB for Peru, it is more important considering the political context which plays against the improving of decision-making process based on results to finance public interventions. It is necessary to question the use of PBB just as an informative tool for which it should start to build conditions so that this budget subsystem has a real impact on public administration to stop using a logic guided by inertia. Therefore, this study concludes that there are implementation problems related to the PBB in Peru due to the existing of contextual and structural barriers, which are much more profound in the case of independent evaluations.



*A mis padres, Eladio y Norika,
quienes siempre me dieron su apoyo incondicional para desarrollarme,
para ser y hacer.
A mi hermana Kareliss,
quién me sigue enseñando con su forma de pensar: divertida y peculiar.
Que este trabajo sea un pequeño paso más en mi desarrollo como ser
humano y profesional.¹*

¹ El autor se encuentra inmensamente agradecido por los comentarios de sus asesores Noam, Juan Pablo y Javier, por su paciencia y comprensión al leer mi trabajo, y brindarme sus recomendaciones y aportes.

Índice

	Pág.
Resumen	ii
Abstract	iii
Índice	v
Lista de Tablas	vii
Lista de Figuras	viii
Introducción	7
CAPÍTULO 1: OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN	11
1.1 Identificación del Problema	11
1.2 Pregunta de Investigación y Objetivos	23
1.3 Justificación	24
CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL, TEÓRICO E INSTITUCIONAL	26
2.1 Marco Conceptual	26
2.1.1 ¿Qué es el presupuesto?	26
2.1.2 ¿Qué es el Presupuesto Basado en Desempeño (PBD) o Presupuesto por Resultados (PpR)?	27
2.1.3 ¿Cómo se presupuesta en otros países?	30
2.1.4 ¿Qué son los sistemas de información?	31
2.2 Marco Teórico	33
2.2.1 Marco teórico para entender el PBD	33
2.3 Marco Normativo e Institucional	47
2.3.1 ¿Cómo funciona el presupuesto en Perú?	54
2.3.1.1 Programas Presupuestales (PPs):	59
2.3.1.2 Seguimiento	71
2.3.1.3 Evaluaciones Independientes	73
2.3.1.4 Incentivos a la Gestión	79
2.3.1.5 ¿Institucionalidad en el Presupuesto?: Diferencias entre el PpR y APNOP	81
HIPÓTESIS	87

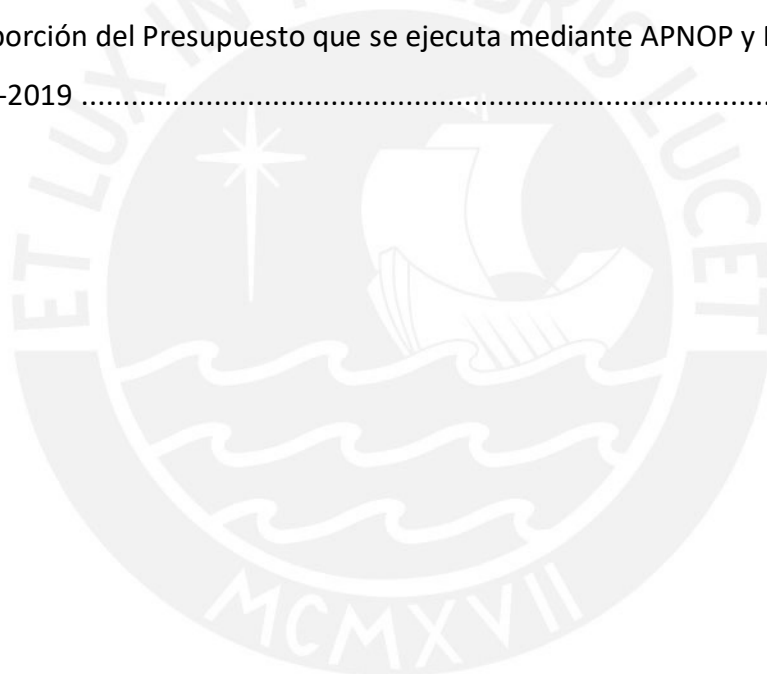
CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	92
3.1 Metodología	92
3.2 Población de Estudio	93
3.3 Recolección de Datos	97
3.4 Análisis de Datos	98
3.5 Consideraciones Éticas	99
3.6 Cronograma	99
CAPÍTULO 4: RESULTADOS Y DISCUSIÓN	102
4.1 Principales Hallazgos	109
4.1.1 ¿Existe un vínculo entre información de desempeño y asignación presupuestal en el marco de los Programas Presupuestales?	111
4.1.2 ¿Los sistemas de información facilitan el diseño e implementación de las evaluaciones independientes para la generación de evidencia en el marco de los Programas Presupuestales?	119
4.1.3 ¿Existe un calce entre los procesos de asignación presupuestal y el uso de los resultados de las evaluaciones independientes en el marco de los Programas Presupuestales?	128
CONCLUSIONES	140
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	146
ANEXOS	156
Anexo 1: Consentimiento Informado para informantes Clave	156
Anexo 2: Guía para entrevistas a profundidad para expertos y coordinadores de Evaluaciones Independientes y Programas Presupuestales	159
Anexo 3: Guía para entrevistas a profundidad para especialistas de Evaluaciones Independientes y Programas Presupuestales	163
Anexo 4: Consentimiento de Información Firmados (archivos externos)	166
Anexo 5: Transcripción de Entrevistas (archivos externos)	166
Anexo 6: Matriz de Sistematización (archivos externos)	166

Lista de Tablas

Tabla 1: Clasificación de los Presupuestos Basados en el Desempeño u Orientados a Resultados	36
Tabla 2: Matriz de Evidencias	43
Tabla 3: Programas Presupuestales	61
Tabla 4: Número de Programas Presupuestales por Sector	66
Tabla 5: Número de Programas Presupuestales por Entidad Rectora.....	67
Tabla 6: Fuentes de Datos y Metodologías utilizadas en las Evaluaciones de Impacto en el marco de las Evaluaciones Independientes del PpR.....	77
Tabla 7: Presupuesto (PIA-PIM) por sectores para el Programa Presupuestal 0068 (PP0068)	83
Tabla 8: Matriz de Consistencia	89
Tabla 9: Matriz de Fuentes de Información para responder a los Objetivos de la Investigación.....	96
Tabla 10: Cronograma de Actividades para el Recojo de Información Primaria.....	99
Tabla 11: Antecedentes de Entrevistado de acuerdo con etiqueta aleatoria	102
Tabla 12: Síntesis de los Hallazgos.....	105
Tabla 13: Validación de Hipótesis por Pregunta de Investigación.....	109

Lista de Figuras

Figura 1: Número de Programas Presupuestales (PPs) para el período 2012 – 2019 ...	12
Figura 2: Marco Normativo de las Herramientas del PpR.....	52
Figura 3: Evolución del PpR en el Perú.....	53
Figura 4: Resumen de las Herramientas del Presupuesto por Resultados	58
Figura 5: Herramientas del Presupuesto por Resultados y sus Actores	58
Figura 6: Modificaciones Normativas de las EDEP.....	74
Figura 7: Proporción del Presupuesto que se ejecuta mediante APNOP y PPs para el período 2012-2019	85



Introducción

El Presupuesto por Resultados (PpR)² en el Perú es un conjunto de herramientas con un alto contenido técnico, que se ha venido aplicando de manera continua desde el año 2012 hasta la actualidad, con la estructura que se define en el año 2011. Sin embargo, las primeras herramientas del PpR empiezan a incluirse paulatinamente dentro de las dinámicas presupuestales desde el 2008, en particular, compromisos presupuestales que giraban en torno a programas estratégicos reforzados con componentes vinculados a indicadores de desempeño y evaluaciones independientes (EDEP). La iniciativa surge en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), siendo la Dirección de Calidad del Gasto Público (DCGP) dependiente de la Dirección General de Presupuesto Pública (DGPP), la unidad encargada de acompañar y supervisar el diseño e implementación de intervenciones públicas en el marco del Presupuesto por Resultados. El MEF brinda asistencia técnica a los diferentes sectores en la aplicación y mejora de los instrumentos del PpR, tanto en temas de diagnóstico, diseño y operacionalización de los productos – actividades, así como en temas seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas que se encuentran dentro del enfoque de PpR. Estos últimos vinculados directamente con la generación de información de desempeño.

Esta estrategia es utilizada por el MEF para definir un planeamiento estratégico en base a objetivos de política previamente identificados y priorizados alineando el financiamiento de intervenciones públicas basado en información de desempeño, con un último fin no solo fue organizar las políticas de Estado, sino lograr resultados estratégicos. Por tanto, el PpR es una herramienta que busca asignar el presupuesto público en base a resultados, en general, logro de objetivos. La lógica que se utiliza es la siguiente: para la distribución de recursos entre una política pública A y una política pública B que buscan resolver una misma problemática se debería asignar y asegurar un mayor presupuesto a la que, en términos comparativos, tenga mejores resultados de acuerdo con medidas de costo-efectividad. Asimismo, el PpR es una herramienta con una serie de aristas que no solo busca identificar las mejores alternativas de

² Denominación que varía por países, contextos y dependen del Ministerio de Hacienda. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB en inglés) y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD en inglés), se denomina Presupuesto Basado en Desempeño (PBD) o en inglés *Performance Based Budgeting (PBB)*. Esta acotación también se encuentra en el estudio desarrollado por Marcel y otros (2014). Se considera importante mencionarla para entender que el PpR, denominación utilizada en Perú, en esencia se asocia con los aspectos que se mencionaran posteriormente al respecto del *PBD* o *PBB*.

intervención, sino que permite identificar mecanismos para priorizar las asignaciones presupuestarias en base a resultados y logros esperados.

La definición técnica la brinda el MEF (2010: 6), se menciona que el PpR es utilizado para determinar si realmente se está generando una articulación sustentada entre bienes y servicios provistos a la población. Todo ello con el fin de lograr objetivos identificados, priorizados que permitan resolver una problemática para el conjunto de una población previamente identificada. Con lo cual, mediante el PpR se intenta mejorar el bienestar del ciudadano entregándole bienes y/o servicios con el menor costo posible en términos relativos, logrando así impactos esperados³.

Entonces, el PpR está conformado por un conjunto de herramientas que se utilizan para diseñar un marco conceptual y teórico lo suficientemente consistente para entender, dentro de una perspectiva más amplia, cómo se debería identificar una problemática general para así poder diseñar estrategias de intervención basadas en evidencia y que se plasmen en Políticas Públicas. Las cuales deben contar con objetivos para el corto, mediano y largo plazo que permitan generar cambios en el comportamiento de las personas. Con el fin de poder lograr estos objetivos se plantean una serie de herramientas de gestión para la implementación del PpR, que, entre varios otros aspectos, buscarán facilitar el vínculo entre generación y uso de información de desempeño con los mecanismos de asignación presupuestal para así asegurar el financiamiento de intervenciones costo efectivas.

En ese sentido, el PpR de acuerdo con la OECD (2016), es una estrategia amplia y ambiciosa, ya que junta herramientas que se encargan del seguimiento de los indicadores de la línea de producción de valor público; de la evaluación de resultados intermedios, finales y de impacto; y, de establecer un programa de incentivos para potenciar el logro de determinados resultados.

Por tanto, una primera forma de abordar la conceptualización de lo que se entiende por implementación del PpR se enmarca en la elaboración, aplicación de los Programas

³ El MEF (2010) señala que, mediante el PpR se prioriza la consecución de resultados que responde a un problema o necesidad que se busca superar y se deja la lógica donde se pretende presupuestar a partir de la "justificación" de los costos de los programas existentes en cada institución y los insumos que ésta requiere, básicamente, porque al ciudadano lo que le interesa es que se mejoren sus condiciones de vida y sus oportunidades de desarrollo. Por otro lado, el Sapala (2018) señala que los principales objetivos de la implementación del PBD se centran en: i) mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos presupuestales; ii) mejorar la entrega de los bienes y/o servicios por el sector público y iii) mejorar la rendición de cuentas a los ciudadanos.

Presupuestales (PPs), que son las herramientas de gestión mediante las cuales se diseñan intervenciones estratégicas. Sirve como punto de entrada para determinar qué cambios se busca lograr con la apuesta estratégica planteada, ya que en esta se esboza la problemática identificada; sus causas y consecuencias; las estrategias de intervención seleccionadas; los indicadores de seguimiento del desempeño y ejecución físico presupuestal; y, los modelos operacionales que sirven para la implementación de la política pública en los diferentes niveles de gobierno.

Un segundo aspecto está vinculado con el seguimiento y evaluación de toda la lógica vertical y horizontal que se terminan plasmando en los Programas Presupuestales. En ese sentido, el análisis de implementación del PpR se encuentra alineado con la vinculación que existe entre la información de desempeño y la asignación presupuestal. El primer concepto engloba una serie de aspectos asociados con gama de instrumentos utilizados para la medición de actividades, productos y resultados; la generación de evidencia a través de las evaluaciones independientes; la existencia de sistemas de información para el procesamiento, almacenamiento y análisis de data administrativa; entre otros.

En ese sentido, este estudio busca indagar sobre este último conjunto de acciones que se enmarcan en el PpR. Por tanto, esta investigación buscará identificar las potenciales barreras para la implementación para la generación del vínculo entre información de desempeño y la asignación presupuestal.

Por tanto, la pregunta de investigación que se busca responder es: **¿Existe un vínculo entre información de desempeño y asignación presupuestal en el marco de los Programas Presupuestales?** Con lo cual el **objetivo principal** de este estudio es **determinar si existe un vínculo entre información de desempeño para la asignación presupuestal en el marco de los Programas Presupuestales.**

Con el fin de responder a la pregunta principal, esta investigación se plantea dos preguntas secundarias que giran en torno a las evaluaciones independientes para así responder de manera precisa y con profundidad al objetivo principal.

- ¿Los sistemas de información facilitan el diseño e implementación de las evaluaciones independientes para la generación de evidencia en el marco de los Programas Presupuestales?
- ¿Existe un calce entre los procesos de asignación presupuestal y el uso de los resultados de las evaluaciones independientes en el marco de los Programas Presupuestales?

Para ello, se construirán y validarán instrumentos de corte cualitativo para realizar entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos de la Dirección de Calidad del Gasto Pública de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Además, se realizará una revisión documentaria de las herramientas de gestión del PpR: vinculadas con las evaluaciones independientes.

En ese sentido, la presente investigación está compuesta por un capítulo 1 donde se va a profundizar sobre la problemática identificada. En el capítulo 2 se va a desarrollar un marco conceptual y un marco teórico, enfocándonos en el vínculo que existe entre asignación presupuestal y uso de información de desempeño, con lo cual se realizará una revisión de la literatura internacional, regional y local. En el capítulo 3 se presenta la herramienta cualitativa a utilizarse, la selección de entrevistados. En el capítulo 4 se introducirán los principales resultados y conclusiones de esta investigación.

CAPÍTULO 1: OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

1.1 Identificación del Problema

Plantearse un estudio para identificar las principales barreras para la implementación de los del Presupuesto por Resultados (PpR) es un reto que implica una serie de esfuerzos porque se trata de una estrategia que tiene varias aristas, ya que es el PpR es una reforma que va acompañada de otras y que no están relacionadas solo con la gestión presupuestal y financiera, de acuerdo con Robinson y Brumby (2005) para el Fondo Monetario Internacional (FMI), sino que se complementan con reformas estructurales en toda la gestión pública.

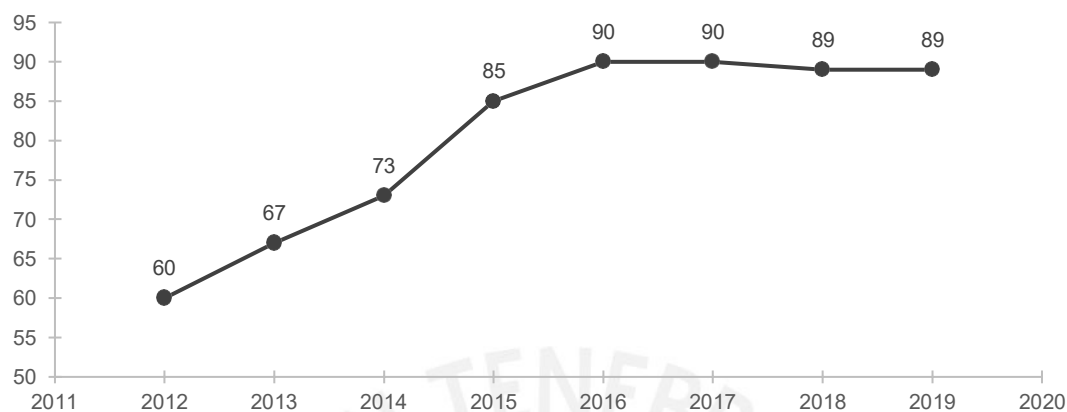
Por ello, aún no existe evidencia concluyente sobre el funcionamiento del PpR, hasta el momento no se habría determinado si con esta herramienta la asignación del presupuesto habría empezado a basarse en resultados. Pese a ello, una forma muy genérica para empezar a entender el problema se vincularía con el uso de las herramientas del PpR en Perú, el cual ha ido en aumento, prueba de ello es que para el 2019 un 46.48% del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) en el sector público se habría asignado mediante la categoría presupuestal de Programas Presupuestales (PPs), y si solo se considera el PIA destinado a gasto corriente se habría distribuido un 39.94%. En caso no se considere el gasto destinado a acciones centrales, estos porcentajes se elevan a 58.49% y 54.17%⁴, respectivamente. Este porcentaje varía dependiendo del sector que uno esté analizando, es decir, para el caso del sector salud teniendo en cuenta solo el PIA destinado a gasto corriente, el 36.07% del presupuesto se ejecuta mediante PPs; en el caso de educación este porcentaje llega a 63.29%⁵.

La cantidad de instrumentos de gestión del PpR propuestos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) habría ido en aumento, es así como para el año 2020 se tendría un total de 89 Programas Presupuestales (PPs), como se puede apreciar en el gráfico 1, el número de PPs desde el año 2012 hasta el año 2016 habría presentado tasas de crecimiento positivas.

⁴ La información se extrae del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para el año 2020.

⁵ Solo se considera el PIA del nivel de gobierno Nacional a nivel de sectores, la información corresponde al año 2020, se puede acceder a este mediante el siguiente link: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2020&ap=Actividad>
En caso se considere el PIA total, gasto corriente más gasto en inversión, para el año 2020 en el sector educación se habría asignado un 54.91% del presupuesto mediante PPs y un 36.08% en el sector salud.

Figura 1: Número de Programas Presupuestales (PPs) para el período 2012 – 2019



Fuente: MEF (2019), consultado el 10 de diciembre del 2019.
Elaboración: Propia.

Al mismo tiempo, cuando se analiza la categoría presupuestal de PPs dentro de cada sector, se encuentra que el PpR probablemente habría sido con un mecanismo para no arriesgar incumplir con las exigencias que el MEF plantea y no disminuir así su poder de negociación, y, en menor medida, habría servido como un instrumento para asegurar el financiamiento de gran parte de las intervenciones de las funciones de educación, transportes, defensa y seguridad ciudadana. Es así como, los PPs se habrían instaurado en los diferentes sectores del gobierno como una herramienta mediante la cual se asigna entre el 30-60% del presupuesto total de cada sector⁶. Considerando el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), el PP0090 “Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular”, el PP0138 “Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el Sistema de Transporte” y el PP0030 “Reducción de Delitos y Faltas que afectan la Seguridad Ciudadana” serían los PPs con mayor relevancia en términos presupuestales durante el período 2012 – 2019⁷. Lo cual, se debería, en gran parte, a la escala de necesidades y/o prioridades de política que se intenta responder a través de la asignación presupuestal.

⁶ Considerando solo gasto corriente para cada sector, de acuerdo con el MEF (2020).

⁷ A partir de la exposición de motivos del Presupuesto Público para el 2020 desarrollada por el MEF, la asignación de presupuesto en los PPs mencionados se sigue manteniendo, son los tienen el 53.1% del total de recursos asignados a PPs. Para mayor información se puede acceder al siguiente enlace: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/proye_2020/EM_PL_Presupuesto_2020.pdf

Tabla 1: Presupuesto por Programas Presupuestales, mayor PIM para el período 2012 – 2019⁸

Año	PPs por PIM		
	1ro	2do	3ro
2012	PP 0061	PP 0044	PP 0045
2013	PP 0090	PP 0061	PP 0030
2014	PP 0090	PP 0061	PP 0030
2015	PP 0090	PP 0061	PP 0035
2016	PP 0090	PP 0138	PP 0135
2017	PP 0090	PP 0138	PP 0135
2018	PP 0090	PP 0138	PP 0030
2019	PP 0090	PP 0138	PP 0030

Fuente: MEF (2019), consultado el 10 de diciembre del 2019.

Elaboración: Propia.

Por otro lado, para ver con un poco más detalle cómo están estructurados los PPs se pueden analizar los requerimientos mínimos para su diseño. Es así como se realizó una revisión de la estructura por función de gasto de distintos PPs, esto con el fin de determinar si los PPs cumplen con los requisitos exigidos por el MEF. Con lo cual, uno podría aproximar, por ejemplo, en qué medida este tipo de intervenciones contaría con los recursos para contribuir con la resolución de problemas multicausales con un enfoque multisectorial y territorial para la resolución. Para ello, se utiliza como aproximación el corte de 100 millones de soles que establece el límite mínimo establecido por el MEF en la directiva para la creación de nuevos PPs⁹. Se ha identificado que en el 2019 son 49 PPs que no superan este límite, representando el 55.06% del total¹⁰.

Otro aspecto que se pudo diagnosticar a partir de la información del MEF (2019) es que la composición de las genéricas de gastos de la cadena presupuestal no estaría siendo utilizadas como insumos para el cumplimiento de los objetivos de la cadena de valor. Como ejemplo se puede considerar el PP0120 “Remediación de Pasivos Ambientales Mineros”, a este programa se le habría asignado en el 2019 un PIM de 2 millones 467 mil 500 soles, que vendría a ser el

⁸ El PP0061 es un programa presupuestal que se reestructuró y que ahora forma parte del PP0135, pero que se relaciona con el sector de Transporte y Comunicaciones, el PP0044 y PP0045 que ahora forman PP0090.

⁹ Denominado como “Anexo 2 de los PPs”.

¹⁰ Este porcentaje se reduce a 29.21%, es decir 26 PPs, cuando se considera el gasto que se destina a proyectos (gasto en inversión); sin embargo, para considerar este porcentaje habría que hacer un análisis exhaustivo de la calidad de proyectos que se incluyen dentro del PP, ya que, de acuerdo a la normativa (Anexo 2) que rige a los PP, los proyectos que se incluyan deben de contribuir con el logro de los resultados finales que se plantea en el marco lógico de la intervención.

2.47% del monto mínimo para diseñar un nuevo PP. Pese a tener un presupuesto mínimo, dentro de la composición de gastos de este PP, se habría ejecutado 90.75% del presupuesto en el pago de servicios profesionales y técnicos (consultorías) y el 9.25% restante estaría distribuido entre el pago de viajes (viáticos), contratos de administración de servicios (personal) y pago de servicios administrativos, financieros y de seguros. El total del presupuesto que se planifica a través del PP0120 se destina a gastos administrativos, no se adquiere ni se provee ningún tipo de bien y/o servicio a la población, punto que se contradice con el fin último de las normativas que rigen el PpR, logro de resultados centrados en la mejora del bienestar general de la sociedad mediante la mejora en la entrega de bienes y/o servicios a los ciudadanos. Este problema se cumpliría para la mayoría de PPs que no superan el corte de los 100 millones de soles para la creación de un nuevo PP.

Este último punto ha sido corroborado mediante un análisis de las intervenciones que se financian en el marco de los PPs. Se ha podido identificar que, en la mayoría de las intervenciones, dentro de la cadena de valor, existen actividades que no se vinculan con los resultados de las intervenciones, intervenciones como capacitaciones y campañas de promoción no se terminarían de alinear con el análisis de alternativas que se esboza en el diseño de los PPs. Al hacer una revisión de los PPs con un financiamiento menor al que habría sido estipulado por el MEF en la Directiva de PPs, se ha encontrado en la mayoría de estos, inconsistencias entre la problemática que se identifica y el árbol de problemas que se estructura, en muchos de estos casos la cadena de valor construida responde a objetivos que no están alineados al logro de resultados en el marco del PpR, pero que seguirían siendo financiados.

Sin duda esto último, evidencia que el PpR habría perdido el fin para el cual habría sido creado. En la actualidad, no estaría funcionando como un instrumento para financiar intervenciones costo efectivas, ya que no solo se seguiría asignando el presupuesto de manera inercial a través de la línea presupuestal de APNOP, sino también mediante la categoría de PPs. Lo anterior habría ocasionado que en la actualidad se continúe financiando intervenciones que los sectores venían ya implementando antes de las reformas del PpR, tal como lo señala la OECD (2016). Esto habría generado que los instrumentos de gestión del PpR se distorsionen, volviéndose en un requerimiento administrativo adicional que permiten paquetizar intervenciones cuya efectividad no habría terminado de ser comprobada. Lo cual habría sido perjudicial también para la generación de información de desempeño en el marco de los PPs, ya que, al existir

inconsistencias dentro del diseño de intervenciones en el marco de los PPs, los instrumentos de gestión, como, por ejemplo, los indicadores de seguimiento estarían recopilando información poco alineada con la cadena de valor público que se busca lograr.

Considerando todo lo anterior, a modo de resumen se puede mencionar que el PpR es una herramienta que a lo largo de los 10 años desde su creación ha aumentado en uso para la asignación presupuestal y mediante sus instrumentos de gestión ha permitido asegurar el financiamiento de intervenciones estratégicas, pero también no disminuir su poder de negociación al no cumplir con exigencias que el MEF propone. Además, es una herramienta que se encontraría dentro de la gama de opciones para la programación presupuestal de la mayoría de los sectores, ganando así relevancia operativa para la asignación de presupuesto. Pese a ello, el PpR como estrategia presupuestal para generar cambios en las dinámicas del ciclo presupuestal para asignar de manera eficiente el gasto pareciera haberse dejado de lado, ya que se habrían generado distorsiones en las intervenciones que se financian, el proceso de asignación y reasignación habría tendido a la inercialidad, dejando en duda si el PpR ha contribuido a alinear la asignación presupuestal con la generación y uso de la información de desempeño.

A partir de lo analizado es posible plantear que los problemas de asignación presupuestal mediante el PpR podrían estar asociados con el problema de la implementación de sus instrumentos de gestión. Para el caso peruano, en la actualidad, no habría evidencia que permita determinar si esta reforma se habría terminado de implementar en su totalidad o si se habría estancado, y qué factores estarían detrás de ello, como lo señala la OECD (2016); y, Arana y Huamán (2020). Y, pese al cumplimiento en el reporte de las herramientas de gestión del PpR en el Perú¹¹, la evidencia empírica no permite concluir aún si esta es efectivamente utilizada en los ámbitos de decisión para asignación presupuestal basada en resultados. Más aún cuando la mayoría de las investigaciones que se tienen son acotadas a evaluar determinados Programas Presupuestales centrándose en contenidos específicos, entre estos estudios se encuentran los de Wray (2020), Fernández (2020), Benavente (2016), Gálvez (2015). Por otro lado, estudios de la OECD (2016) y OECD (2018) sugieren que el PpR habría perdido el objetivo con el que habría sido creado: alinear la asignación presupuestal en base a resultados, ya que habría terminado

¹¹ De acuerdo con el MEF, la mayoría de PPs contaría con informes donde se reporta el cumplimiento de los contenidos mínimos establecidos en la directiva 2.

convirtiéndose en procedimientos adicionales dentro del ciclo presupuestal, pero sin que estos necesariamente contribuyan a una mejora en la distribución del presupuesto. Cabe señalar, que tampoco se habrían llevado a cabo evaluaciones que busquen identificar efectos relacionados a cambios producidos por la reforma dentro del sistema presupuestal en su conjunto. Si bien existen algunas hipótesis iniciales como las del estudio de la OECD donde se menciona que los Programas Presupuestales habrían tendido a convertirse en “formatos” administrativos, estas hipótesis aún no habrían sido evaluadas a profundidad.

Lo anterior se cumple, incluso, a nivel internacional, ya que realizar evaluaciones de este tipo de reformas implica un gran reto, pues se trata de efectos que no son directos, ya que las problemáticas que se intentan resolver abarcan una serie de estrategias. Es decir, no se puede asociar el impacto del PpR sobre una variable específica de manera directa sin considerar que haya habido otros factores que “contaminen”, en términos estadísticos, la relación.

Más allá de la carencia de investigaciones que hayan intentado profundizar sobre este aspecto, actualmente es válido preguntarse sobre los factores que podrían limitar la implementación del PpR. En particular, no es trivial plantearse una investigación para determinar en qué medida la información de desempeño que se genera en el marco de la aplicación de las evaluaciones independientes del PpR habrían terminado de vincularse o no con los procesos de toma de decisión para la asignación presupuestal. Por tanto, se buscará profundizar el análisis sobre uno de los aspectos vinculados con la implementación considerando que el PpR es una política general y nacional cuya complejidad no podría ser entendida en un solo documento.

Esta investigación partirá del supuesto de que este vínculo entre información de desempeño y asignación presupuestal no se encuentra plenamente desarrollado. Por tanto, para entender las razones de por qué no se habría terminado de generar este vínculo en el marco del PpR o de manera general del Presupuesto Basado en Desempeño (*Performance Based Budgeting*-PBD en inglés) es necesario que se comprendan los procesos que se requieren para generar una relación entre información y presupuesto; variables que están llenas de matices y que terminan involucrando diferentes aspectos utilizados para la generación, análisis, uso y definición de instrumentos para la recolección de información de desempeño.

En ese sentido, diferentes autores, como Robinson y Brumby (2014); Robinson y Last (2009); International Institute of Administrative Sciences (2019); Heidary y otros (2016); Bouckaert y Halligan (2008); Nguyen (2007); y, Marcel y otros (2014) plantean que esta relación puede verse limitada y su vínculo puede ser estudiado desde distintos aspectos. Con lo cual, llegan a una categorización de factores asociados a la implementación de un PBD podrían categorizarse en aspectos conductuales, estructurales y de contexto, de acuerdo con Babakhani y otros (2011). Los cuales también son válidos para analizar el vínculo particular entre información de desempeño y asignación presupuestal.

El International Institute of Administrative Sciences (2019); tras realizar una revisión comparativa de los sistemas de PBD de diversos países de Europa que se encuentran en proceso de transición (democracias recientes) y para países desarrollados, consideran que una limitación para la implementación del PBD se asocia con la falta de unificación de criterios para definir el concepto de desempeño, en principio, porque las medidas de desempeño en el sector público, los beneficios y costos sociales y no financieros al tener que ser incluidos en las mediciones del desempeño generan que el proceso de medición se torne complicado, ya que se requerirá la combinación de medidas objetivas y subjetivas mediante el uso de diferentes fuentes de información.

Por otro lado, Van Dooren y Hoffmann (2018) citados en el estudio, consideran dentro del nivel de barreras contextuales, el descalce que se produce entre la medición de desempeño que se define en la etapa de planeamiento, las cuales pueden haber sido definidas correctamente, pero que en las diferentes etapas del ciclo presupuestario no son fáciles de medir. Esto sería porque normalmente existen problemas en la gobernanza pública, ya que las mediciones de desempeño pueden estar sujetas a contextos volátiles, pueden ser difíciles de medir, imprecisas cuando se comparten responsabilidades en la medición, la medición puede ser difícil de lograr, la data para la medición puede no estar disponible o ser poco precisa, y la política puede dificultar los procesos de generación de información, medición de desempeño y uso de información de desempeño.

También se profundiza sobre las barreras conductuales, en particular, las que se asocian con la cultura y estructura organizacional. Van Dooren y Hoffmann (2018) argumentan que los mecanismos de control tendrían que ser reemplazados por mecanismos de confianza, esto en

el contexto donde las mediciones de desempeño se categorizan como una forma de rendir cuentas. Debido a que los autores concluyen que cuando la mirada se asocia más con la rendición de cuentas, la cantidad de efectos adversos que se pueden producir puede ser mayor. Estos, a partir de Hirschman (1991) serían: manipulación de las medidas de desempeño a nivel de productos (*perversity effect*); el no uso de la información de desempeño (*futility effect*); y, la inversión en generación de información que podría ser empleada en otros aspectos (*jeopardy effects*).

Finalmente, Marcel y otros (2014: 341) identifican factores asociados a barreras estructurales y contextuales, algunas de estas serían: el poco desarrollo de burocracias profesionalizadas, las características del sistema de gobierno, la relación entre los poderes legislativos y ejecutivos, además, de factores como las mejoras en la gestión por procesos y la falta de planificación estratégica dentro del sector público conforman una serie de barreras estructurales que limitan la implementación de un PBB. Mientras que las barreras contextuales estarían más alineadas con un planteamiento más general vinculado con aspectos culturales, restricciones en los sistemas de información pública, carencia de incentivos para la mejora de la asignación presupuestal permiten entender porque no existe un vínculo persistente entre la generación y uso de la información de desempeño para la retroalimentación y diseño de intervenciones mediante la elaboración y aplicación de las herramientas de gestión del PpR.

En ese sentido, la problemática asociada a la implementación del PpR, a nivel teórico, puede entenderse desde distintos enfoques. Para los fines de esta investigación, el análisis de los factores asociados al bajo nivel de implementación del PpR podrá enmarcarse en estos tres conjuntos de barreras. Con lo cual se buscará profundizar sobre el vínculo entre información de desempeño y uso de esta mediante el uso de las herramientas de gestión del PpR, en particular, las evaluaciones independientes.

Como se mencionó líneas arriba, la problemática está asociada con el limitado vínculo que existe entre información de desempeño y presupuesto, lo cual explicaría de manera parcial el por qué aún una gran parte del gasto público en Perú se estaría asignando y ejecutando de forma inercial, no solo mediante la línea presupuestal APNOP, sino también mediante la categoría presupuestal de PPs, ya que el gasto bajo esta línea, en los últimos años, habría tendido a la “inercialidad”, en línea con lo señalado por la OECD (2016).

Con lo cual es necesario entender la problemática de manera particular a través del análisis de algunas herramientas de gestión del PpR y su vínculo con la limitada generación y uso de información de desempeño. Un primer factor asociado a las barreras para la implementación de las herramientas de gestión del PpR está asociado con el vínculo entre la elaboración de las evaluaciones independientes y el uso de la información que se genera a partir de estas para el diseño y rediseño de intervenciones públicas en el marco de los PPs.

En ese contexto, como indica la OECD (2016) y OECD (2018), una de las principales características de las evaluaciones independientes es que hasta el momento se ha venido evaluando productos específicos de algunos PPs mediante metodologías de evaluación de impacto, de diseño y procesos^{12, 13}. Esto con el fin de determinar si algunos productos de intervenciones públicas priorizadas en el marco de los Programas Presupuestales (PPs) han sido diseñados consistentemente o si los resultados planteados en las teorías de cambio esbozadas dentro de los PPs y sus marcos lógicos guardan relación con las problemáticas de la población objetivo-identificada, además, de precisar en qué medida han sido efectivas mediante la identificación de efectos causales.

Pese a ello, una de las críticas más importantes que se ha realizado a este instrumento, de acuerdo con la OECD (2016) y OECD (2018), se relaciona con los resultados que se obtienen a partir de las evaluaciones de impacto, las mismas que aparte de ser bastante acotadas, temporalmente no han terminado de alinearse con los objetivos del PpR dentro del ciclo presupuestal, lo cual, si bien no termina siendo un problema en sí mismo, no permite identificar recomendaciones de política que mejoren la implementación de intervenciones enmarcadas en los PPs. Es decir, mientras que el presupuesto se define anualmente, las conclusiones de un estudio de este tipo suelen obtenerse después de 2-3 años. Esto genera que estas herramientas pierdan su utilidad como una fuente de información que sirva para la mejora mediante la retroalimentación de políticas y programas en el marco de los PPs. Las evaluaciones son un instrumento cuya contribución puede no ser útil en el corto plazo, ya que existe un descalce en

¹² De acuerdo con el MEF, a la fecha se cuentan con 10 evaluaciones de impacto culminadas y 5 en proceso, el foco de atención ha estado en los sectores: desarrollo e inclusión, educación, salud, interior, economía y finanzas, y agricultura

¹³ Información disponible en: <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/evaluaciones-independientes/655-presupuesto-publico/5357-evaluaciones-de-impacto>

Dentro del instrumento de evaluaciones independientes, el MEF considera las evaluaciones de impacto (EI), las evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal (EDEP) y las revisiones de gasto.

el uso de la información que se genera y su contribución en la mejora de intervenciones en el marco de los Programas Presupuestales. Pese a esto, el principal problema del sistema de evaluación sigue estando vinculado con la poca claridad que se tiene sobre lo qué se pretende evaluar con cada uno de estos instrumentos definiendo su utilidad en el tiempo.

Por otro lado, las barreras para la implementación del PpR también pueden ser entendidas desde una mirada más vinculada con el diseño de las intervenciones en el marco de los Programas Presupuestos. Por tanto, uno de los aspectos a analizar estaría vinculado con el hecho de que la reforma introducida por el PpR haya estado acompañada de cambios en los tres niveles de gobierno ha podido ser una limitación a la implementación de las herramientas de gestión del PpR. Ya sea debido a la contratación de personal encargado para la aplicación de estos instrumentos hasta los cambios que se dieron en la racionalidad utilizada para la asignación del presupuesto dentro de los debates técnicos y políticos en cada uno de los niveles de gobierno. Con lo cual, un papel central en el diseño e implementación de los PPs es la articulación y estandarización de los esfuerzos en sus tres niveles de gobierno.

Para abordar lo anterior sería necesario analizar las estrategias propuestas por el MEF para alinear esfuerzos y objetivos en los tres niveles de gobierno, particularmente, los mecanismos de coordinación vertical que se enmarcan en los denominados PPs con articulación territorial; y, los mecanismos de coordinación horizontal enmarcados en los denominados PPs multisectoriales. Sobre este último ha existido grandes esfuerzos en los últimos años¹⁴ para proponer de manera coordinada intervenciones donde la resolución del problema identificado implique la coordinación permanente entre distintos sectores para ofrecer a la ciudadanía paquetes de bienes y/o servicios. Con lo cual, este potencial problema ha sido abordado mediante la identificación y diseño de Programas Presupuestales Orientados a Resultados (PPoR por sus siglas en español), habiendo priorizados para el 2020 el desarrollo de dos paquetes de intervenciones asociadas al Desarrollo Infantil Temprano y Reducción de la Violencia contra la Mujer.

El desarrollo de este tipo de instrumentos implica un cambio en la dirección de los objetivos de los PPs, ya que estos estaban caracterizados por mantener una dinámica que giraba en torno a la resolución de problemáticas de manera sectorial, es decir, las intervenciones propuestas no

¹⁴ Se puede consultar el siguiente enlace del MEF donde se publican los contenidos mínimos de dos PPoR con carácter multisectorial: <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-publico-sp-18162/191-programas-presupuestarios/6250-programas-presupuestales-orientados-a-resultados>

buscaban coordinar estratégicamente esfuerzos mediante mecanismos de coordinación horizontal, ya que las intervenciones plasmadas en los PPs normalmente respondían al logro de resultados sectoriales y objetivos estratégicos institucionales, los cuales fueron clasificados por el MEF como Programas Presupuestales Institucionales, en línea con los mencionado por el MEF (2020e). Esto último se puede evidenciar en la distribución del presupuesto dentro de la línea de gastos enmarcada en los PPs, donde más del 90% de ejecución del presupuesto de un PP normalmente recae en la entidad rectora, MEF (2020a). Esto pese a que en el diseño de los PPs se elabora una estrategia de coordinación horizontal para la entrega de bienes y/o servicios a la ciudadanía, problemática que recién encontró una solución, como ya se mencionó, mediante el diseño e implementación de Programas Presupuestales Orientados a Resultados (PPoR).

Por otro lado, la coordinación territorial es otro aspecto clave en el diseño de intervenciones públicas enmarcadas en la lógica de los PPs, ya que mediante estos mecanismos se busca fortalecer las capacidades de los Gobiernos Locales para la programación de recursos orientados a resultados; sin embargo, en términos de distribución del presupuesto mediante PPs dirigido a Gobiernos Regionales (GR) corresponde solo al 25.8% del total y para Gobiernos Locales (GL) solo el 9.4% del total, cifras tomadas de MEF (2020e) que evidencian de manera muy general el poco desarrollo de este tipo de intervenciones en otros niveles de gobierno.

Esto último es más notorio cuando se analiza con detalle la asignación dentro de cada PP, ya que, en la mayoría, la distribución del presupuesto se concentra en las entidades del Gobierno Nacional (GN) debido a la dinámica propia de las intervenciones que se ejecutan con un enfoque territorial. A partir de lo revisado por el MEF (2020e), los programas que se caracterizan por un diseño con mecanismos de coordinación vertical y que asignan gran parte de su presupuesto a GL son: PP0138 “Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad en el Sistema de Transporte” donde la asignación a GR y GL representa una cuarta parte (25.06%) de la asignación total; para el caso del PP0090 “Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular”, el 72.41% de la asignación llega a los GR; para el PP0036 “Gestión Integral de Residuos Sólidos”, el 94.31% se distribuye a GL; en el caso del PP001 “Programa Articulado Nutricional”, la distribución se concentra en los GR y llega a un 58.53%.

Después de realizar esta revisión, se ha podido identificar que los PPs que se elaboran con un enfoque territorial se han identificado algunas características comunes: son PPs que contienen

intervenciones caracterizadas por tener como responsables para su ejecución e implementación a entidades descentralizadas para su gestión a nivel de GR o GL como: las Unidades de Gestión Educativas Locales (UGEL); Direcciones Regionales de Salud (DIRESA), e incluso las propias Municipalidades Provinciales o Distritales. El común denominador se asocia con el hecho de que estas unidades ejecutoras cuentan con funciones relativamente bien definidas, con propias estructuras organizacionales y con equipos encargados de diseñar en coordinación con las entidades del GN las intervenciones a financiarse mediante PPs. Además, los PPs con un enfoque territorial, tienen un financiamiento superior al del promedio de PPs y que superan el corte de los 100 millones de soles establecidos por el MEF, en términos relativos, son PPs de gran magnitud desde una perspectiva presupuestal.

Entonces, una de las principales barreras en la implementación de las herramientas de gestión del PpR puede estar asociado con el diseño de programas que priorizan estructuras organizacionales de entidades del GN, el rol de la descentralización de funciones del Estado puede ser una potencial limitación al diseño de PPs con un enfoque territorial, con lo cual la implementación de las herramientas de gestión a nivel de GR y GL se ve restringida incluso para aquellos PPs que cuentan con un porcentaje de distribución del presupuesto en los GR y GL por encima del promedio.

Por último, un tercer factor asociado con las barreras para la implementación vinculadas al diseño de intervenciones en el marco de los PPS viene a ser el diseño y aplicación de instrumentos para la operacionalización de las intervenciones denominados también Modelos Operacionales. Aspecto que ha sido considerado como prioridad por el MEF (2019), ya que uno de los principales problemas para programar e identificar nudos críticos en el marco de los PPs, en la actualidad, está aún poco desarrollado. En general, al no haber podido identificar procesos e insumos críticos para cada una de las intervenciones de los PPs es un factor que limita la operatividad de cualquier diseño. Pese a que a la fecha existen guías metodológicas para la elaboración del listado de insumos de los productos de un PP¹⁵ donde se consideran estrategias para listar insumos críticos, determinar precios de estos y la metodología para el cálculo de los costos totales de una intervención, no existe mayor avance.

¹⁵ Para mayor detalle se puede acceder al siguiente enlace donde se presenta los diferentes procedimientos que se deben cumplir para poder identificar, detallar e incluso presupuestar el costo de intervenciones enmarcadas en los PPs: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/prog_presupuestal/estructura_costos_final_2013.pdf

En general, se ha podido evidenciar de manera general que los problemas de la implementación del PpR puede ser abordado desde el análisis (i) del diseño de las intervenciones en el marco de los Programas Presupuestales y (ii) del vínculo que existe entre información de desempeño y mecanismos para la asignación presupuestal, en general, el seguimiento y evaluación de la lógica horizontal y vertical de las intervenciones enmarcada en el Programas Presupuestos. Por tanto, a partir de estas dos miradas, uno puede notar que existe un problema con el PpR, ya que los instrumentos de gestión utilizados habrían terminado de alejarse del logro de objetivos para los cuales fueron creados, convirtiéndose en procedimientos administrativos adicionales y empaquetando intervenciones cuya efectividad no habría sido probada. De manera más particular, al analizar herramientas de gestión del PpR específicas se ha encontrado que las evaluaciones independientes no terminan de enmarcarse en el ciclo presupuestario como mecanismos para diseñar y rediseñar intervenciones, tal como mencionan Gracia y Jaramillo (2016) para el caso de las EDEP; las estrategias de coordinación vertical y horizontal serían poco utilizados en el diseño de intervenciones con enfoque multicausal y territorial, ya que habría restricciones asociadas con las estructuras organizacionales de entidades descentralizadas y el financiamiento de PPs que no consideran estas estrategias sería reducido; y, los modelos operacionales no habrían terminado de ser un instrumento que permita identificar insumos y procesos críticos para el cálculo de los costos de intervenciones enmarcadas en los PPs.

Considerando todos los aspectos mencionados, la presente investigación buscará profundizar sobre las barreras para la implementación de las herramientas de gestión del PpR, en particular, identificar qué factores estarían detrás del vínculo entre la información de desempeño y las herramientas para la asignación presupuestal. En ese sentido, se buscará investigar de manera específica qué aspectos estarían detrás del diseño e implementación de las evaluaciones independientes; y los factores asociados con el uso de la información de desempeño generada a través de las evaluaciones independientes.

1.2 Pregunta de Investigación y Objetivos

La presente investigación buscará indagar sobre el vínculo entre información de desempeño y la asignación presupuestal. En particular, se profundizará sobre las evaluaciones independientes, para entender en qué medida los sistemas de información facilitan la generación, el procesamiento, el análisis y uso información de desempeño; y cómo los

resultados de estas evaluaciones terminan o no siendo un factor clave para la toma de decisiones durante los procesos de asignación presupuestal. Por tanto, se buscará analizar esta relación de manera específica mediante el análisis de las evaluaciones independientes, el vínculo entre información de desempeño y asignación presupuestal

Por ello, la pregunta de investigación principal es: **¿Existe un vínculo entre información de desempeño y asignación presupuestal en el marco de los Programas Presupuestales?** Con lo cual el **objetivo principal** de este estudio es determinar si existe un vínculo entre información de desempeño para la asignación presupuestal en el marco de los Programas Presupuestales.

Con el fin de responder a la pregunta principal, esta investigación se plantea dos preguntas secundarias que giran en torno a las evaluaciones independientes para poder responder de manera precisa al objetivo principal.

- ¿Los sistemas de información facilitan el diseño e implementación de las evaluaciones independientes para la generación de evidencia en el marco de los Programas Presupuestales?
- ¿Existe un calce entre los procesos de asignación presupuestal y el uso de los resultados de las evaluaciones independientes en el marco de los Programas Presupuestales?

En ese sentido, en línea con las preguntas secundarias, los objetivos secundarios de este trabajo serían:

- Determinar en qué medida la existencia de sistemas de información facilitan o limitan el diseño e implementación de evaluaciones independientes.
- Determinar si existe un calce entre el uso de los resultados de las evaluaciones independientes y la asignación presupuestal en el marco de los Programas Presupuestales.

1.3 Justificación

En ese sentido, la justificación de la presente investigación se centra en el hecho de que el tema a desarrollar aún no ha sido abordado completamente por otras investigaciones a nivel local, el

estudio del PpR se ha enfocado en analizar de manera acotada determinados PPs, además, se tendrían análisis de contenidos, evaluaciones de impacto de componentes, pero no de la totalidad de la reforma que conlleva la implementación del PpR en el Perú. Con lo cual, proponer un estudio integral desde una mirada macro para profundizar sobre las barreras asociadas con la implementación del PpR contribuirá a la evidencia empírica local para determinar en qué medida aspectos clave limitarían el vínculo entre la asignación de presupuesto y la información de desempeño. En particular, la relación entre sistemas de información y los procesos para el diseño e implementación de las evaluaciones independientes; y el uso que se da de los resultados obtenidos a través de estas en el marco de intervenciones asociadas a Programas Presupuestales (PPs).

Por otro lado, la relevancia para realizar un estudio de este tipo se enmarca en el hecho de que el PpR es una herramienta que a lo largo de los últimos 10 años ha debido funcionar idealmente como un conjunto de instrumentos para identificar intervenciones estratégicas asegurando al mismo tiempo su financiamiento en el tiempo. Sin embargo, en la actualidad es un instrumento presupuestal que ha perdido la potencia para generar grandes cambios, convirtiéndose más bien en una herramienta mediante el cual se asigna una gran parte del presupuesto de diversos sectores, sin que ello haya significado una mejora en la elección de intervenciones que sean realmente costo efectivas. En general, por la relevancia que ha ido ganando este conjunto de herramientas es necesario que se empiece a preguntar si realmente han generado un cambio en las estrategias de planificación programática y presupuestal de las entidades del Estado; y, entender el por qué en algunas entidades su implementación se habría dado de manera parcial.

En ese sentido, para el caso peruano se ha identificado que no existe un marco analítico para determinar si el PpR habría servido para el logro de resultados: asignación basada información de desempeño. De manera particular, en base a lo revisado dentro de la literatura empírica local no se encontraron estudios que evalúen integralmente la existencia de potenciales barreras para la implementación del PpR, ya sea desde una mirada centrada en el diseño de las intervenciones o desde el análisis del seguimiento y evaluación de intervenciones enmarcadas en Programas Presupuestales. No se tiene claro qué aspectos son clave para asegurar el buen uso de los instrumentos de gestión del PpR, en particular, para la generación de evidencia a través de las evaluaciones independientes en el marco de los PPs; y si los resultados que se obtienen con estos contribuyen a la retroalimentación y mejora de las intervenciones públicas.

CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL, TEÓRICO E INSTITUCIONAL

2.1 Marco Conceptual

2.1.1 ¿Qué es el presupuesto?

El concepto de presupuesto, de acuerdo con Marcel y otros (2014: 125) puede ser catalogado como un instrumento que suele ser difícil de conceptualizar, sin una definición única y clara. Por ello, los autores buscan acotar su significado en base a 3 dimensiones: la primera viene a ser la institucional, el propósito del presupuesto es poder hacer uso de los recursos públicos, evidentemente habrá una diferencia importante entre un país y otro debido a que los diferentes actores parte del proceso político van a ser distintos, cada uno contará con sus propias dinámicas e intereses, en donde habrá una serie de arreglos institucionales que permiten definir el poder relativo de cada uno de los actores que intervienen dentro del ciclo presupuestario.

En segundo lugar, el autor define la función gerencial de la siguiente forma:

“[L]os recursos con que operarán los organismos gubernamentales por un año y los límites financieros a determinada gestión, [en este ámbito existe una interacción bastante fuerte] entre los organismos públicos y la autoridad presupuestaria, en la misma se establecen compromisos mutuos, responsabilidades y obligaciones.”

Por tanto, esta dimensión del presupuesto se centra en la negociación y compromiso que un sector se plantea y que al final se plasma en un presupuesto que tiene como función principal la de asignar los recursos (presupuesto) a los diferentes actores en el proceso político, entonces, el presupuesto se define como un mecanismo político que sirve para ponderar las diferentes preferencias de la sociedad para la solución de una serie de problemas públicos priorizados.

Por último, la función económica, viene a ser el reflejo de la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos, en líneas generales se relaciona con lo macroeconómico, el presupuesto constituye una forma de definir la política fiscal utilizando la gama de herramientas del análisis microeconómico. En general, el presupuesto es una herramienta que

busca asignar recursos públicos de forma eficiente y equitativa bajo una lógica de sostenibilidad fiscal y financiera.

A partir de lo anterior, uno puede mencionar que el presupuesto es un sistema en donde cada una de las funciones se enfrenta a dilemas debido a las diferentes opciones con las que cuenta para: la búsqueda de acuerdos institucionales, por ejemplo, la asignación presupuestal de cada año; y, la flexibilización del presupuesto, por ejemplo, incrementos en la asignación del presupuesto para el financiamiento de determinadas intervenciones públicas. Mediante esta herramienta se establece una serie de criterios y acuerdos que permiten a los diferentes actores del proceso presupuestario encontrar puntos de encuentro para el planteamiento de nuevas propuestas, intervenciones públicas e incluso inversiones que contribuyan en la búsqueda de la mejora del bienestar social; e incluso, establece los pilares más rígidos en temas macro fiscales, ya que el presupuesto es una herramienta empleada para hacer de la política fiscal un mecanismo en la búsqueda de la estabilización y sostenibilidad fiscal.

Por otra parte, la asignación presupuestal o presupuestario debe entenderse como el proceso mediante el cual son asignados los recursos públicos contenidos en la Ley de Presupuesto Anual aprobados para un determinado sector público. Con estos recursos se busca el logro de objetivos institucionales del pliego; por ello, la asignación presupuestaria relevante para este trabajo se centra en la utilizada para la definición de techos presupuestarios o el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA). Es en este proceso dónde el PpR tiene una mayor injerencia al momento de negociar con cada uno de los sectores el monto a ser transferido para el siguiente año fiscal, revisando el logro de resultados histórico y definiendo los resultados que se esperan.¹⁶

2.1.2 ¿Qué es el Presupuesto Basado en Desempeño (PBD) o Presupuesto por Resultados (PpR)?

En primer lugar, es necesario enmarcar el PBD dentro de una estrategia general bajo la cual se ha enmarcado gran parte de las nuevas estrategias utilizadas la visión de la nueva gestión pública. Autores como Osborne y Gaebler (1992) bajo su concepto “reinventando al gobierno” han formulado una serie modelos que dentro de su construcción consideran que: el gobierno debe estar enfocado en resultados, dirigido hacia el logro de misiones, centrado en el ciudadano, en la comunidad, guiado por una estrategia (no por productos), por la competencia. Además de

¹⁶ El ciclo presupuestario en Perú, de acuerdo con el MEF, cuenta con 4 etapas que comienza con la formulación y programación; aprobación; ejecución y seguimiento; y, evaluación. Tal como se menciona en el siguiente enlace oficial https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=102704&lang=es-ES&view=article&id=6779

ser innovador, que se anticipe a situaciones, descentralizado y orientado a promover mecanismos de mercado. Bajo este marco, Hood (1991) identifica 7 componentes principales: gestión profesional en el sector público; la existencia de estándares y medidas de desempeño; mayor énfasis en el control de productos y resultados; capacidad de resolución de las unidades parte del sector público; creación de competencia en el sector público; adopción del estilo de gestión del sector privado; y, énfasis en la optimización del uso de recursos financieros.

Por tanto, el PBD debe ser entendido como una manera de operativizar conceptos alienados a aspectos más generales que cuenta con sus propios componentes que van variando de acuerdo con el contexto dentro del cual se analice. En ese sentido, de acuerdo con la revisión realizada, un PBD suele estar compuesto por: indicadores de desempeño, herramientas para la estimación costos estandarizados y evaluaciones de desempeño, resultados y de impacto. Estos componentes varían y se implementan de diferentes formas, pero su uso pone como centro la relación entre asignación de recursos basado en el análisis de resultados obtenidos.

Hasta este punto se ha desarrollado una amplia argumentación sobre lo qué es el presupuesto y cómo este se plasma en un espectro más general. Para el caso peruano se ha definido incluso algunos instrumentos del PpR. Sin embargo, aún no se ha brindado una definición concreta de lo que significa este conjunto de herramientas. De acuerdo con Marcel y otros (2014: 125) el Presupuesto Basado en Desempeño (PBD) al igual que el concepto de presupuesto no cuenta con una definición estricta de lo que es, principalmente, porque este concepto ha sido empleado para enmarcar una serie de iniciativas y reformas en diferentes sistemas presupuestarios, cada una de estas con diferencias tanto en lo que buscan como en la forma cómo se construyen y aplican.

En ese sentido, los autores indican que para construir el concepto del PBD es necesario entender, como una primera aproximación, diferentes variantes previas que permitieron formar un concepto claro y práctico sobre este conjunto de herramientas, en particular, el Presupuesto por Programas (PPP) y el Presupuesto Incrementalista.

Considerando lo anterior, ante un esfuerzo de aproximar el concepto de PBD, Shah y Shen (2007) citados en Marcel y otros (2014: 129) consideran que el PpR vendría a ser:

"El sistema de presupuestación que presenta el propósito y los objetivos para los que se requieren los fondos, los costos de los programas y actividades para alcanzar esos objetivos, y los productos o servicios que se van a producir bajo cada programa".

La forma cómo se aplica en la realidad dicho concepto va a variar, es decir, la aplicación - operacionalización de esta será distinta, ya que como se mencionó previamente, los resultados que se pueden obtener con este sistema de presupuestación cambiarán dependiendo del contexto en el que se introduzca. En ese contexto, un aspecto clave dentro de la definición del PpR se encuentra en el tipo de vínculo que existe entre la información de desempeño y el proceso presupuestario el cual puede ser pasivo o activo, tal como lo señala el Marcel y otros (2014:130). Es así como los autores definen los siguientes vínculos tomando en cuenta la información de desempeño que se genera y cómo esta es utilizada en los procesos de asignación presupuestal en las entidades del sector público:

1. *"Vínculo Presentacional, la información sobre el desempeño se presenta con el presupuesto al Poder Legislativo, a los medios de opinión [pública] y a la ciudadanía, como una forma de ilustrar los resultados que en general se espera obtener o que se han obtenido en el pasado."*
2. *"Vínculo Condicional, la información sobre desempeño se integra a los [procesos] de toma de decisiones a través de una vinculación directa o mecánica, mediante fórmulas matemáticas, para determinar con precisión las [asignaciones] presupuestarias."*
3. *"Vínculo Indirecto o Contextual, la información sobre desempeño es utilizada para informar las decisiones presupuestarias en conjunto con otros factores, como las prioridades de política, la disponibilidad de recursos o los compromisos de mejoramiento institucional, entre otros."*

Por otro lado, para definir el concepto *Performance Based Budgeting* (PBB), autores como Ruli, M. y otros (2018) proponen una definición de cada uno de estos elementos que conforman el PBD. En primer lugar, performance se traduce como desempeño, el cual debe ser entendido como el logro de resultados, objetivos, misiones y la visión de una organización durante la implementación de actividades, productos y políticas. Con lo cual se espera que cada una de las

acciones estratégicas de una organización deben ser medidas y encontrarse en términos de la visión y misión dejando de lado todos aquellos productos que no añaden valor a la organización. El término Budgeting se traduce como presupuestar, que proviene de la palabra presupuesto. En general, este término está relacionado con un paquete de estimados de gastos e ingresos que se esperan generar en un determinado plazo. Por tanto, de acuerdo con Bastian (2006) citado en Ruli, M. y otros (2018) presupuesto se puede definir como un plan operativo financiero. Considerando lo anterior, el término presupuestar obedece a un criterio distinto, ya que este se relaciona con la asignación de recursos financieros limitados para financiar los gastos de una organización que suelen ser ilimitados.

En consecuencia, el PBB, de acuerdo con Ruli, M. y otros (2018), debe ser entendido como un sistema centrado en presupuestar en base a las necesidades de una organización teniendo en cuenta de manera estricta la visión, misión y plan estratégico. Un aspecto clave es que la preparación del presupuesto considera la relación entre la disponibilidad de recursos (funding) que es considerado como *input* y los resultados esperados.

Por tanto, de acuerdo con Robinson y Brumby (2005), el PBB busca se define como un procedimiento y un mecanismo para fortalecer el vínculo entre los fondos presupuestales que se destinan a una entidad pública y los resultados y/o productos que se buscan obtener a través del uso de información de desempeño durante el proceso de decisión para la asignación presupuestal.

2.1.3 ¿Cómo se presupuesta en otros países?

Marcel y otros. (2014: 57) señalan que existen 2 tipos de presupuestación, que surgieron y se implementaron en Estados Unidos. Una de estas se relaciona con una asignación del presupuesto que busca el ordenamiento del gasto público en torno a programas gubernamentales (objetivos), incorporando recursos de fuentes e instituciones diversas. Como principal característica tiene el de realizar un cálculo total de los costos de los productos: directos, indirectos, financieros y *overheads*, la importancia radica principalmente en quién produce el bien y/o servicio que el Estado busca entregar al ciudadano que el cómo se produce, tal como lo señala Kim (2007) citado en MEF (2010: 8).

Uno de los problemas más importantes de esta forma de esta técnica se vincula con la casi inexistente búsqueda de resultados, no se formulaba una lógica de la intervención pública y evidentemente no había una relación entre lo que se gastaba y los objetivos que se trazaban.

Asimismo, Marcel y otros (2014: 56) indican que otro problema fue el hecho de que muchas de las intervenciones que se presupuestaban bajo esta lógica obedecían a un carácter multisectorial, los programas no dependían únicamente de un solo sector, esto se asocia con el carácter multicausal de cualquier problemática que se pretende resolver y que es una característica principal del PBD.

Otra técnica de presupuestación que aún se emplea en Perú y surgió en el mismo período del año en el que comenzó a ejecutarse el PBD es el incrementalismo. De acuerdo con Marcel y otros (2014: 55), ésta consiste en presupuestar considerando variaciones respecto del período anterior en lugar de hacerlo con respecto a la totalidad de los recursos asignados. La racionalidad económica de esta técnica se centra en la búsqueda de la eficiencia en términos de la reducción de costos (directos e indirectos) en los que se incurren para planificar el presupuesto anual. Más aún cuando en el proceso presupuestal existen una serie de limitaciones, en particular, los plazos para la formulación y aprobación son cortos y, por ende, a primera vista puede argumentarse que existe una ganancia en eficiencia al planificar en base a variaciones marginales de los gastos que se realizaron en el período anterior, ya que el proceso podría hacerse más corto y directo.

Esta estrategia de presupuestación, si bien puede simplificar el proceso, en términos absolutos. En términos relativos con respecto a mejoras en eficiencia productiva, efectividad y otras variables de la función de producción pública, no es la mejor opción para buscar la mejora del bienestar de la sociedad mediante diferentes intervenciones públicas (resultados), no es eficiente y mucho menos cumple con criterios de equidad. Por tanto, al no existir criterios que se definen bajo una lógica técnica que permitan diferenciar intervenciones públicas que representen una mejora verdadera en el bienestar de la sociedad, pueden generar una serie de problemas que la teoría económica denomina asimetrías de información y de fondo común¹⁷.

2.1.4 ¿Qué son los sistemas de información?

Los sistemas de información son una pieza clave dentro de la gestión presupuestaria basada en resultados para que se lleve a cabo una correcta gestión presupuestaria. De acuerdo con Marcel y otros (2014: 296), los sistemas de información terminan expresándose en procesos para la sistematización de información de desempeño, la entrega para los procesos de toma de decisiones

¹⁷ Es pertinente mencionar que estos problemas no son atribuibles solo a esta técnica de presupuestación, ya que, como señala Marcel y otros (2014), ambos son parte de problemas que se encuentran en el presupuesto a nivel general. Esto no quita el hecho de que existan técnicas de presupuesto que generan las condiciones para que estos problemas se den con mayor facilidad.

y para la rendición de cuentas. En ese sentido, los sistemas de información se hacen más relevante para la implementación de PBD, ya que para la mejora de toma decisiones, como señalan los autores, necesita de cantidades de información financiera y de desempeño, que termine constituyéndose en información útil para la toma de decisiones.

Por tanto, los sistemas de información cumplen con la función de registrar, almacenar, procesar y sintetizar la información de desempeño que se va generando dentro los programas o intervenciones públicas, tal como señalan Laudon y Laudon (2004: 230) citados también Marcel y otros (2014: 296), con lo cual se cuenta con un sistema que termina siendo alimentado y alimenta a otros, siendo parte de un subconjunto de información que se genera a través del monitoreo programático a través de indicadores de desempeño y avance físico; planes estratégicos; convenios de desempeño; resultados de evaluaciones; entre otros. Con lo cual, de acuerdo con Marcel y otros (2014: 297), dependiendo de la complejidad del procesamiento y destino de la información, los sistemas de información pueden terminar siendo transaccionales, diseñados para controlar transacciones y garantizar seguridad y consistencia para estas, vinculadas a unidades de soporte como son RR.HH., compras, contabilidad, entre otros. Mientras que los sistemas de información de apoyo recolectan información de los transaccionales para diseñar un set de estadísticas e indicadores que son utilizados para la mejora en la toma de decisiones. Cada uno de estos puede ser manual o completamente informático, dependiendo del nivel de desarrollo de ambos y el nivel de vínculo que haya entre estos.

Por último, los autores indican que una de las precondiciones para la implementación de PBD es necesario contar con un sistema de información financiera de recursos públicos que permita hacer un seguimiento continuo a la gestión financiera, cuya denominación es Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF). Sin embargo, la existencia de estos no garantiza la existencia de un PBD, ya que para esto no solo se requiere información de desempeño, sino que es necesario la generación de un vínculo a través de procesos informáticos de los datos financieros y de desempeño para que estén a disposición de los tomadores de decisiones.

Para esto se debe tener en cuenta la forma cómo se genera la información de desempeño pasa por diferentes canales, que son necesariamente iguales a los de la información financiera, ya que para su generación se recurre a indicadores que se tienen dentro de la cadena de valor,

utilizando fuentes variadas, considerando, además que su administración recae en profesionales con perfiles distintos. Esto último se relaciona con el hecho de que los datos de desempeño y financiera requiere identificar recursos correspondientes a diferentes áreas dentro de una entidad u organización.

2.2 Marco Teórico

2.2.1 Marco teórico para entender el PBD

A partir de los conceptos previamente desarrollados, es posible plasmar un modelo que permita explicar variables asociadas a la implementación del Presupuesto por Resultados para así identificar los factores más importantes que estarían detrás de por qué el PpR podría tener éxito en el logro de sus objetivos y por qué no.

En ese sentido, Marcel y otros (2014: 123) cuando hacen referencia al Presupuesto Basados en Desempeño y los Desafíos en América Latina elaboran una revisión histórica del PBD donde esquematizan una serie de características básicas que se van formando y que se entienden como los factores asociados a la implementación de un PBD.

Los autores denominan a estos como condiciones necesarias para una buena implementación de un PBD. En esta investigación estos serán denominados como factores asociados a la implementación del PBD: **(i)** generación masiva y sistematizada de información expresada en indicadores que se emplean evaluaciones ex ante y ex post; **(ii)** vinculación entre presupuesto y desempeño plasmada en documentos marco, convenios y suscripción de contratos de compromisos para el logro de metas de objetivos priorizados; **(iii)** devolución de competencias en temas presupuestarios a entidades gestoras (unidades ejecutoras) mediante la descentralización fiscal; y **(iv)** uso de la información sobre desempeño para la rendición de cuentas de las entidades públicas.

Los autores mencionan que estas reformas habrían estado acompañadas de otras que se centraban en la aplicación de la Nueva Gerencia Pública (NGP) que se basa en hacer cumplir la cadena de autonomía-rendición de cuentas en la asignación presupuestal. Es decir, tener como centro de la administración pública al ciudadano con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida.

Por otro lado, Marcel y otros (2014) y Robinson y Brumby (2005) para el IMF consideran que la vinculación de presupuesto con resultados es variable, ya que dependerá del contexto en el que las reformas asociadas al PBD se apliquen. Pero, además, será diferente de acuerdo con la entidad que se haga responsable de la implementación del PBD. Citando al Banco Mundial enfatizan que la lógica entre los propósitos, objetivos, productos y recursos, en general, la cadena de producción de valor público varía y puede que en algunos casos no exista una vinculación directa con el proceso de toma de decisiones. Otros autores consideran que, aunque no existe un vínculo entre la información y la toma de decisiones, el PBD permite mejorar la asignación presupuestal alcanzando mayores niveles de eficiencia en el gasto público, Robinson y Last (2009).

La OECD por su parte pone énfasis en el hecho de que el PBD es una herramienta que gira en torno al proceso presupuestario y su vinculación con la planificación estratégica de un país. Por lo tanto, los objetivos del PBD varían, ya que el foco de esta herramienta se centra en la identificación de problemáticas y su vínculo con la sostenibilidad de las metas que se tienen en el mediano y largo plazo.

Pese a estas diferencias, un aspecto transversal de esta técnica presupuestal (PBD) termina siendo la generación de información y cómo esta se vincula dentro del proceso de definición de objetivos y asignaciones presupuestales, ya sea para lograr una mayor eficiencia, o para asegurar el financiamiento de intervenciones costo efectivas, e incluso para vincular la asignación presupuestal con objetivos de mediano y largo plazo.

Por tanto, el uso de la información que se genere en el marco de un PBD varía y depende del contexto donde se implemente. Marcel y otros (2014: 130) esquematizan esta relación y plantean a partir del vínculo entre la información y presupuesto que existen dos extremos, siendo uno de estos el vínculo directo donde la información de desempeño se utiliza para asegurar la financiación de intervenciones costo efectivas. Lo cual es completamente distinto a la forma incrementalista o inercial para la asignación del presupuesto, la cual se centraba en la ejecución histórica de un programa o sector para presupuestar; y las técnicas de presupuesto por programas (PPP) con estructuras más rígidas que no permitían tener un margen para realizar modificaciones.

Por tanto, uno puede argumentar a partir de la OECD (2007) y Curristine, Lonti y Joumard (2008), Marcel y otros (2014: 131) que el presupuesto puede ser más o menos directo identificándose tres tipos: vínculo presentacional, donde la información sirve para ilustrar los resultados que se logran o se buscan lograr a la opinión pública, al congreso. Vínculo condicional cuando la información se vincula con la asignación presupuestal de manera directa mediante fórmulas matemáticas. Y el vínculo indirecto o contextual, la información de desempeño sirve en conjunto con otro tipo de información para tomar decisiones presupuestarias. Lo anterior se vincula con otras dos dimensiones relacionadas con la temporalidad de la información de desempeño: hacia adelante (*forward-looking*) o *ex ante*, desempeños esperados en el futuro; y hacia atrás (*backward-looking*) o *ex post*, desempeños pretéritos, ya sea durante la ejecución del presupuesto en curso o durante proceso presupuestales pasados.

Entonces, los autores llegan a una clasificación que se divide en PBD promocional, donde la información se centra en generar contextos predecibles identificando determinados resultados de las políticas públicas en las que el gobierno se mantiene como responsable, no se trata de compromisos de políticos, sino objetivos verificables, contrastables y medibles. Por otra parte, el PBD demostrativo tiene como fin mostrar resultados objetivos donde la información de desempeño se vincula estrictamente a la ejecución del presupuesto en el período actual o pasado. En general, estos dos tipos de presupuesto, de acuerdo con los autores, tienen objetivos más pragmáticos dentro del sistema de generación y uso de la información de desempeño de las intervenciones enmarcadas en sistemas basados en PBD.

A partir de la clasificación anterior, surgen variantes del PBD de acuerdo con la forma cómo la información se vincula con la toma de decisiones. Los autores consideran 4 tipos de sistemas: normativo, cuando se explicita los costos reales en los que se incurren en el financiamiento de las intervenciones, lo cual en algunos países se utilizaba para relacionarlo con la planificación del presupuesto. El sistema retributivo, cuando se ejecuta el gasto de manera automática en función de los resultados que una entidad pública obtiene, hay un énfasis en la programación más que en la asignación de recursos; la medición del desempeño se centra en los productos o servicios más que en resultados o impactos. El sistema programático, o llamado presupuesto para el desempeño, explicita la manera en la que se espera cumplir con los objetivos estratégicos, se establece un marco presupuestario asociado a una canasta de resultados

priorizados por la entidad rectora del PBD. Por último, un sistema inquisitivo se centra en la asignación sobre la base de un juicio de la ejecución del presupuesto basado en el análisis del desempeño efectivo (lo que realmente se logra) aun cuando no existe un marco de referencia acordado en una etapa previa (no se necesitan consensuar metas).

Tabla 1: Clasificación de los Presupuestos Basados en el Desempeño u Orientados a Resultados

Temporalidad de información	Vínculo entre información (de desempeño) y presupuesto*		
	Presentacional	Integrada a toma de decisiones	
		Directo	Indirecto
Ex-ante	Promocional	Normativo	Programático
Ex-post	Demostrativo	Retributivo	Inquisitivo

Adaptado de OECD (2007) citado en Marcel y otros (2014).

Elaboración: Propia.

*Marcel y otros (2014) utilizan esta clasificación para profundizar en las razones por las cuales el PBD en Latinoamérica no habría terminado de aterrizar como una herramienta útil en la mejora de la calidad en el gasto del presupuesto público. De esa forma identifican barreras que se vinculan con los sistemas de gobierno, profesionalización del servicio civil, sistemas de información, entre otros.

Existen otros modelos que se van adaptando de manera más particular de acuerdo con determinadas características contextuales de cada país, Marcel y otros (2014: 134) dentro de estos modelos identifican el: neogerencial, donde la responsabilidad recae en los gestores, es decir, la entrega de facultades para la gestión del presupuesto a nivel institucional, pero con un énfasis importante en el uso de la información de desempeño para la rendición de cuentas a partir de los resultados que se obtengan. Uno de los supuestos claves de este modelo se centra en la capacidad y motivación de las unidades que ejecutan el presupuesto.

Otro modelo es el esquema contractualizado que hace una distinción entre dos tipos de responsabilidades: políticas y operativas, la primera son las expectativas esperadas de las políticas que se desarrollan y la segunda centrada en la cadena de producción, donde el logro de objetivos es buscado de manera indirecta mediante la suscripción de contratos.

Un tercer modelo se denomina agente – principal, en el cual se mantiene un poder de decisión presupuestal en el nivel central que se encarga de la administración de los recursos considerando estrategias para modificar el comportamiento de las instituciones del sector público, existe un buen manejo de información e incentivos mediante sistemas sofisticados de monitoreo y evaluación. Por último, el modelo desparlamentarizado descansa en la responsabilidad política y la capacidad directiva de los ministerios, donde los sistemas de monitoreo y evaluación sirven como una herramienta constante para la retroalimentación y posterior mejora de las intervenciones.

Marcel y otros (2014) consideran que para América Latina (AL) no existe un modelo o modelos que permitan entender la forma cómo se presupuesta. Por ello, a partir de la información contextual de cada país, identifican las potencialidades y limitaciones que se tienen en cada contexto para la aplicación de un PBD: **(i)** las brechas financieras, asociada con la volatilidad financiera y cómo esta afecta la toma de decisiones basadas en información de desempeño; **(ii)** sustancia de la gestión pública en países de AL, ya que la administración pública prioriza la identificación de herramientas que permitan priorizar proyectos y programas de inversión que se justifican mediante los planes de desarrollo que orientan los recursos públicos, pero que no necesariamente consideran al presupuesto como elemento central para unificar objetivos y criterios que prioricen el desempeño; **(iii)** capacidades de gestión, asociado con sistemas de Servicio Civil poco o nada desarrollados, con una estrecha vinculación con la motivación, competencias y capacidad para el logro de objetivos de los trabajadores del especialistas dedicados al manejo presupuestal; **(iv)** sistema político, donde el PBD funcionará de manera distinta de acuerdo con relación que exista entre los poderes del ejecutivo y del legislativo; y, **(v)** tradición administrativa, énfasis en la legislación y los reglamentos como mecanismos de regulación de la gestión pública.

Estos aspectos serían una forma de esquematizar de manera amplia los factores que limitan una buena implementación del PBB, ya que en la medida que estos sean superados, el PBD podría funcionar como una herramienta útil para asignar el presupuesto de manera eficiente.

Más allá de estos aspectos que trascienden el fin de esta investigación, es necesario volver al vínculo que existe entre información y desempeño. En particular, toda información que se vaya generando en el marco de un PBD tiene que ser confiable, relevante y oportuna, para lo cual es importante contar con un sistema de monitoreo y evaluación sofisticado capaz de funcionar como un insumo para la aplicación de metodologías de evaluación ex ante y ex post de las intervenciones públicas enmarcadas en un PBD. En segundo lugar, el uso de la información en decisiones presupuestarias tiene que estar alineado con la elaboración y el uso de instrumentos de gestión que permitan realizar una modificación profunda a los procesos que se tienen para la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto.

En tercer lugar, los mecanismos de coordinación para la implementación de los instrumentos de gestión del PBD deben permitir diseñar, monitorear y evaluar intervenciones con perspectivas multisectoriales y territoriales, la coordinación entre las diferentes entidades del sector público

de los diferentes niveles de gobierno debe priorizar intervenciones que pongan al ciudadano como elemento central.

Por último, competencias, condiciones e instrumentos para una gestión orientada al logro de resultados, asociado con la profesionalización de la carrera pública que permita la generación de sistemas de información efectivos monitorear, retroalimentar y mejorar la implementación de intervenciones dentro de la programación institucional de las distintas entidades públicas.

Entonces, queda claro que el PBD es una estrategia que se puede esquematizar mediante modelos que vinculan la información de desempeño con el presupuesto. Sin embargo, para países de América Latina (AL) existen aún una serie de supuestos asociados con el contexto del país que impedirían que el PBD se coloque como una herramienta que permita una asignación eficiente.

En ese sentido, Marcel y otros (2014: 180), Robinson y Last (2009) mencionan que AL aún no puede ser clasificada dentro de algún modelo del PBD, pero sí se pueden esbozar características claves que se relacionan con la generación y uso de la información para establecer mediciones que permitan construir indicadores de seguimiento y realizar evaluaciones que contribuyan al debate en torno a la asignación del presupuesto basada en resultados. La periodicidad, los momentos en que se usa la información determinarán en cierta manera que tan bien se está implementando las herramientas de gestión de un PBD, para el caso peruano, el PpR presentaría sus propias dinámicas que van funcionando con restricciones asociados al contexto institucional del país, como menciona el MEF – DGPP (2010).

Por último, a lo largo de este documento se ha ido mencionando los beneficios de la implementación del PpR para la definición de intervenciones públicas mediante el financiamiento basado en resultados, pero sin entender por qué y cómo esto se define teóricamente.

En ese sentido, teóricamente se puede definir que con la aplicación del conjunto de estas reformas (PpR) se espera alcanzar dos objetivos centrales: mejora de la eficiencia asignativa y de la eficiencia operacional (técnica). Donde el primer concepto se vincula con la capacidad de las estrategias que giran en torno al presupuesto de poder identificar prioridades estratégicas institucionales, es decir, mejorar el vínculo entre planeamiento y presupuestación orientando el

presupuesto hacia la financiación de intervenciones costo efectivas. Mientras que la segunda definición se centra en la búsqueda de la mejora de los procesos de gestión mediante la asignación de bienes y/o servicios a través de las distintas unidades ejecutoras que conforman a las entidades públicas parte de los PPs, como señalan Robinson y Brumby (2005); Allen y Tommasi (2001), Guzmán (2005), Marcel (2007) citados en Beteta (2012).

El PpR ha sido estudiado mayormente en países desarrollados, en Estados Unidos se encuentra la mayor cantidad de evidencia que se concentra en intentar evaluar los potenciales efectos del PBD, de esquematizar las principales características del PBD y cómo estos se habrían adecuado a distintos contextos. En general, diversos autores y organismos internacionales han señalado que el PpR es un tema amplio, con diversas aristas y cuyo estudio va a depender de una serie de factores, limitaciones, con la aplicación de metodologías de diversa índole y que incluso en el estudio más riguroso no se va a poder abarcar el total de las reformas asociadas al PpR Robinson y Brumby (2005); CEPAL (2012); European Parliamentary Research Service (2018).

Una gran parte de la evidencia encontrada se habría enfocado en responder cuán efectivo ha sido el uso de herramientas del PBD mediante el análisis de indicadores de ejecución y asignación presupuestal para el financiamiento de intervenciones costo efectivas. La mayoría de las investigaciones habrían sido de corte cualitativo mediante el análisis de casos llegando con conclusiones diversas y representativas solo para los casos de estudio.

Moynihan y Beazley (2016), consideran que los efectos de las reformas relacionadas con las técnicas de presupuestación han presentado restricciones, siendo una de las más importantes la que se relaciona con las estrategias metodológicas utilizadas. Se ha podido identificar que existe una variabilidad bastante grande con respecto a las variables dependientes empleadas para medir los resultados del PBD y que la forma de aplicar el PBD varía de acuerdo con el contexto en el que se estudie su implementación.

Lo anterior se asocia con las dificultades que se encuentran en el diseño de instrumentos que puedan operacionalizar los indicadores de impacto para medir el efecto del PBD. Por ello, se han utilizado medidas interinas como el uso de información de desempeño de los servidores públicos; cambio en los patrones de gasto, lo cual se alinea con una mejora en la forma cómo el gobierno prioriza sus intervenciones; variables sobre la asignación de los recursos, entre otros.

No se podido encontrar estudios que hayan profundizado sobre estas variables, ni la forma cómo podrían ser operacionalizadas mediante un método estandarizado que sirva para replicarlas y construirlas en diferentes contextos, ya que en la mayoría de estudios se ha encontrado que en la definición de objetivos no se demanda una medición rigurosa de las variables de resultado porque no solo existen limitaciones en los métodos para la agregación, sino porque tampoco existen incentivos por parte del gobierno para evaluar estas reformas, ya que las mismas son vistas como herramientas políticas con algunos componentes económicos de difícil medición de resultados y cuyo impacto puede tomar diferentes direcciones, tal como menciona Moynihan; Beazley (2016).

Esto es aún más complicado cuando se trata de intervenciones que han sido pobremente diseñadas, condición que se cumple cuando una proporción alta del gasto público se ejecuta de manera inercial, como en el caso peruano mediante la categoría presupuestal APNOP. A ello se debe agregar, que el presupuesto está compuesto por un componente político importante, en términos de las discusiones propiciadas por los políticos y los intereses particulares de las diferentes entidades gubernamentales. Por tanto, las medidas de desempeño no estarán libres de sesgos ya sea por la metodología que se emplea para su construcción o por la forma como se recoge y utiliza la información.

Por otro lado, se argumenta que el ciclo del presupuesto anual es bastante comprimido para poder hacer análisis rigurosos mediante evaluaciones de desempeño o eficiencia de los programas, ya que el punto central del proceso presupuestal se basa en el cumplimiento de una serie de rutinas formales que giran alrededor del cambio incremental para que haya un buen manejo de conflictos, es decir, el presupuesto es un mecanismo que permite llegar a consensos políticos y que utiliza para la asignación de recursos mecanismos simples y directos como la asignación en base al histórico de lo ejecutado.

En ese sentido, en el estudio del Sapala (2018) se argumenta que la medición de los impactos en la aplicación de PBD no es clara y es escasa, habiéndose producido distintos estudios de caso, con los cuales no se puede llegar a resultados concluyentes y objetivos, ya que la mayoría de los estudios carecen de metodologías robustas sin resultados que tengan validez externa.

Pese a ello, se ha podido encontrar algunos efectos del PBD, los mismos que a modo general se repiten en la literatura y tras hacer una revisión sistemática de evidencias se puede concluir que el PBD: permite a los políticos priorizar objetivos y ver cómo diferentes políticas públicas e intervenciones contribuyen al logro de objetivos estratégicos; mejora el monitoreo del desempeño y progreso con respecto a resultados; permite identificar qué intervenciones públicas sirven y cuáles no en base a criterios costo efectivos; permite la planificación sistemática en materia presupuestal; mejora el *management* y la entrega / provisión de servicios a los ciudadanos; incrementa la transparencia al generarse una mayor cantidad de información de calidad ; y, es un mecanismo de soporte para que los ciudadanos que participan en procesos como los de "presupuesto participativo".

Sin embargo, nuevamente, se hace hincapié en el hecho de que estos siguen girando en la dinámica presupuestal, donde se priorizan los mecanismos políticos porque para la asignación se suele recurrir a criterios asociados con componente de asignación inercial del presupuesto, alineado normalmente a prioridades establecidas en la agenda de agentes con un mayor peso político.

En el estudio de Robinson y Brumby (2005) se realiza una revisión exhaustiva de las evaluaciones del PBD que se han formulado. Se encuentra una vasta cantidad de evidencia empírica poco relevante y subjetiva que se ha centrado en la evaluación de las reformas, pero en contextos específicos, la mayoría son casos de estudio en diferentes estados de EE. UU. No se identificaron investigaciones que hayan utilizado herramientas cuantitativas, y nuevamente se menciona la existencia de limitaciones en la construcción de indicadores para la variable dependiente.

Los autores realizan una evaluación sectorial de los efectos del PBD, se profundiza en los aspectos de asignación presupuestal que podrían haber mejorado con estas reformas. Pese a ello, en el estudio concluyen que no existiría un efecto limpio por la existencia de otras variables que también generan cambios en las variables de interés, ya que la relación es multicausal. Esta sería otra limitación importante que los estudios habrían encontrado para aplicar metodologías más robustas.

Las variables dependientes que utilizan Robinson y Brumby (2005) son la eficacia del gobierno, en particular, consideran tres aspectos: (i) asignación presupuestal, (ii) gasto agregado y (iii)

eficiencia productiva asegurando el costo efectividad de los programas públicos. Encuentran “impactos subjetivos” sobre la asignación del presupuesto, no existirían cambios en las dinámicas del gasto agregado (ii) y sobre el punto (iii) las conclusiones serían acotadas a algunas intervenciones, mas no para el agregado. Los tres puntos fueron analizados a partir de la aplicación de encuestas a expertos en temas presupuestales.

Por último, para el caso peruano existen algunos estudios donde se realizan revisiones que abarcan la sistematización de las herramientas del PpR y cómo estas habrían avanzado en la implementación de sus resultados, se construye un marco analítico relevante para realizar evaluaciones de intervenciones públicas particulares como el Programa Nacional Juntos (PP0049); del Programa de Formación Universitaria de Pregrado (PP0066); Programa de Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados (PP0142) realizados por Benavente (2016), Gálvez (2015) y Fernández (2019). Por otro lado, CIDE (2007) encuentra que uno de los principales condicionantes de la implementación del PpR se asociaría con las estructuras organizacionales de las entidades públicas, en el estudio se argumenta que para que existan cambios en la planificación presupuestal se tendrían que esquematizar los objetivos de las intervenciones que se enmarcan en el PpR con estructuras funcionales flexibles a lo que se busca con las herramientas del PpR.

En general, no se ha podido identificar investigaciones donde se haya evaluado en conjunto la reforma del PpR, ya sea para la identificación de efectos producidos en el desempeño presupuestal o para analizar las potenciales barreras que se han podido estar presentando durante la implementación de las distintas herramientas de gestión del PpR expresadas bajo la línea presupuestal de PPs.

Tabla 2: Matriz de Evidencias

Autor	Título del Estudio	Período de estudio	País	Datos	Metodología	Principales Conclusiones
Moynihan y Beazley (2016)	Toward Next-Generation Performance Budgeting Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries.	Distintos cortes de tiempo para el análisis de acuerdo con el caso de estudio analizado	Australia, Estonia, Francia, Países Bajos, Polonia, Rusia, Estados Unidos	Información recopilada a partir de la que reportan los Ministerios de Hacienda	Revisión de fuentes secundarias de los países seleccionados que se complementa con la aplicación de instrumentos diseñados para el recojo de información de fuentes primarias a nivel país.	<p>Lecciones prácticas para el planeamiento de los gobiernos para la adopción de las reformas del PBD:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maneras cómo los gobiernos miden sus logros o fallas de la reforma del PBD, una medida interina para medir el desempeño de las reformas se relaciona con el uso que los gobiernos hacen de la información de desempeño. Por tanto, se necesita de nuevas formas de crear, analizar y comunicar la información lo cual requiere cambios en el capital humano. - En ese sentido, es necesario que los gobiernos identifiquen las mejores formas para identificar las habilidades que van a requerir reforzar en el capital humano con el que cuentan. - Es necesario que se concilie la forma cómo se utiliza la información con los procesos ya existentes, tiene que ser una forma que sirva para introducir innovaciones en el sector público.
CEPAL (2012)	Reforma Fiscal en América Latina: ¿Qué Fiscalidad para qué Desarrollo? El presupuesto por resultados en América Latina: un análisis de economía política de sus determinantes.	1990 - 2012	Países de América Latina	Fuentes de información secundaria.	Revisión de fuentes secundarias de corte cuantitativo de los principales determinantes del PpR en América Latina.	<p>A partir del análisis de las razones que explican las diferencias en el grado de desarrollo de los PpR en AL CEPAL (2012: 184) concluye en los siguientes puntos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La aplicación del PpR requiere de condiciones fiscales estables para que se pueda planificar, invertir y desarrollar sistemas financieros y de control. 2. <i>“Los PpR necesitan del desarrollo anterior de sistemas de información y de manejo presupuestario consolidados, además, de reglas que permitan asegurar la sostenibilidad fiscal.”</i> 3. Tiene que haber un apoyo político por parte del legislativo, más aún si estos <i>“tienen experiencia y horizontes de gestión de largo plazo, y el sistema electoral los hace directamente responsables frente a la ciudadanía de los resultados de las políticas.”</i> 4. <i>“El porcentaje de la recaudación basada en la extracción de rentas debe ser bajo.”</i> 5. Debe existir una burocracia calificada, se necesitan las reformas de segunda generación asociadas con la mejora del sistema de gestión del Servicio Civil.

						6. "Los incentivos del proceso presupuestario deben estar alineados para evitar cambios continuos durante el año en la asignación entre partidas y áreas, y una sub o sobre ejecución presupuestaria excesiva o discrecional."
Robinson y Brumby (2005)	Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature	Revisión que va desde el año 1996 hasta el año 2002	Estados Unidos	Revisión de literatura empírica junto a la revisión de un caso de estudio del sector salud, en particular, el PBB en hospitales de EE. UU.	Revisión sistemática de fuentes secundarias. No se utilizan medidas cuantitativas, se organiza y sintetiza la evidencia relevante.	<ul style="list-style-type: none"> - La asignación presupuestal obedece a criterios políticos y burocráticos más que a criterios técnicos (racionales). - En el sector público no siempre es posible especificar claramente resultados de desempeño y metas para que sirvan como herramientas de "presión" para la mejora del desempeño de las agencias. - Medidas de desempeño son imperfectas, ya que, por ejemplo, los incentivos asociados a precios y metas pueden generar grandes distorsiones de comportamiento. - Los autores identifican que en los modelos de PBB no se define cómo es que esta herramienta impacta sobre motivación en el trabajo de los individuos, aspectos asociados con los incentivos individuales. - Medidas del impacto del PBB sobre las asignaciones presupuestales han sido principalmente subjetivas enfocadas en el diseño y aplicación de encuestas y casos de estudio. Un siguiente aspecto estudiado se relaciona con los impactos sobre la eficiencia productiva y la efectividad de los programas, pero con datos recogidos mediante encuestas auto aplicadas. - A partir del caso de estudio los autores concluyen que existen impactos positivos de una estrategia basada en la idea de PBB, genera ganancias en eficiencia productiva, pero además no se evidencia que se hayan generado modificaciones perversas de los comportamientos.
European Parliamentary Research Service (2018)	Performance Budgeting: A means to improve EU spending.	2014 - 2018	UE	Fuentes de información secundaria.	Se realiza una revisión contextual de casos dentro de la UE.	<ul style="list-style-type: none"> - PBB no es una estrategia fácil de implementar, requiere de una preparación extensiva de la entidad rectora, pero también de las entidades que aplicarán los elementos del PBB. - La complejidad de los sistemas presupuestarios, la multiplicidad de entidades encargadas de la ejecución e implementación de las estrategias del PBB en diferentes niveles, diferencias temporales en las estrategias y programas y relativa rigidez en la planificación financiera no permiten una implementación sencilla de las herramientas del PBB.

						- Uno de los principales desafíos pendientes se relaciona con la asignación del presupuesto centrada en la evidencia de los resultados. Por ello es necesario que se establezcan indicadores de desempeño, simplificación de reglas de gasto y uso sistemático de información de desempeño en la toma de decisiones.
Ricse (2016)	Avances en la experiencia peruana de la implementación de la gestión por resultados	2000 - 2015	Perú	Revisión documentaria de la normativa peruana.	Se realiza un recuento de los principales cambios que se habrían generado en la normativa relativa al PpR.	- El PpR pasó de la identificación de componentes que caracterizan a un Presupuesto por Programas que no estuvo acorde a la visión de la DGPP del MEF centrada en la eficiencia de la calidad del gasto. - Desde el 2014 se vienen implementando cambios con la introducción de nuevas herramientas como la programación multianual, vinculación de experiencias piloto entre la planificación horizontal y vertical para alcanzar los mismos productos, complementado con la vinculación de los planes resultantes con el presupuesto expresado en los PP. - Interoperabilidad entre los sistemas administrativos que respalden experiencias de gestión por resultados. Además, de integrar los proyectos de inversión en la estructura presupuestal de los PP. Todo ello para integrar criterios entre la eficacia y eficiencia de la calidad del gasto.
CIDE (2007)	¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados?	2000 - 2007	México	Revisión de fuentes secundarias.	Se hace una revisión de los principales condicionantes en la implementación del PpR.	- El proceso de reforma del PpR no es lineal, existen una serie de factores contables, administrativos y políticos en cada caso particular que afectan directamente la implementación del PpR. Es necesario que se lleve a cabo una reforma al interior de las instituciones, se debe tomar el factor organizacional. Los aspectos políticos determinan el proceso presupuestal, desde el diseño hasta la ejecución, es necesario que se acompañen de reformas normativas que brinde un mayor margen de acción de los funcionarios encargados de temas presupuestales. - Es necesario la incorporación de objetivos claros, mesurables y conocidos.
Zaltsman, A. (2009)	Los efectos de la información de desempeño sobre la asignación de recursos públicos: un estudio sobre	2004 - 2008 2002 - 2005	Chile	Análisis Cualitativo y análisis cuantitativo.	Se realiza un análisis cualitativo del rol que tienen las consideraciones asociadas con desempeño sobre los procesos de asignaciones de 8 agencias. En segundo lugar, se analiza mediante un análisis	- Los autores a partir de su análisis cualitativo identifican que no existen efectos de las evaluaciones de los indicadores de desempeño que estos no son utilizados por las agencias. Los efectos de los programas de mejoramiento de la gestión fortaleciendo las posiciones de negociación de las agencias durante los procesos de negociación presupuestal. Los efectos de las evaluaciones independientes mediante la inclusión de las recomendaciones

	<p>el PBD para el caso de Chile</p>				<p>económico entre el PBD de Chile y los cambios interanuales en los niveles presupuestación.</p>	<p>de estos estudios; sin embargo, esto no implica necesariamente un incremento en las asignaciones presupuestales de las políticas públicas evaluadas. En general, los instrumentos de desempeño tienen poco efecto en los niveles de presupuestación, evaluaciones de M&E en algunos casos afectan a las asignaciones presupuestarias.</p> <p>- Por otro lado, los resultados de los métodos cuantitativos indicarían que las agencias que cumplieron con el 64-95% de sus objetivos basados en evaluaciones de sus indicadores de desempeño habrían visto caer su presupuesto en un 6% más que aquellos que no lograron estos objetivos. No se identifican efectos del cumplimiento de los programas de mejora al desempeño y los cambios interanuales en sus presupuestos totales. No se corrobora la hipótesis de que las evaluaciones independientes y la implementación de sus recomendaciones haya afectado las reasignaciones presupuestales. En general, no se identifican efectos de los sistemas de M&E sobre los niveles de presupuestos de las agencias estudiadas.</p>
--	-------------------------------------	--	--	--	---	---

Fuente: Varios
 Elaboración: Propia



2.3 Marco Normativo e Institucional

El presupuesto por Resultados surge como respuesta a la falta de herramientas que permitan identificar resultados en un momento en los cuales había una recuperación de la capacidad presupuestal del país, con ello se van diseñando e implementando un set de instrumentos que se van creando a partir del año 2000 en el Perú con una mirada en la planificación presupuestal, ya que los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI) se centraban, principalmente, en determinar la misión y visión de cada entidad, definición de objetivos, estrategias, lineamiento de política y actividades con una mirada de mediano plazo que incluían indicadores con metas físicas presupuestarias establecidas, como menciona el MEF - DGPP (2010) en su reconstrucción de la historia del PpR en el Perú. Sin embargo, no existía una clara relación con los diferentes procesos dentro del ciclo presupuestario, ya que se trataba de documentos que tenían poco uso para la operacionalización de las políticas públicas desarrolladas por cada entidad.

Es así como, presupuestar en base a resultados surge como una idea para asignar el presupuesto en base a resultados. Esta va pasando por una serie de cambios y reformas en las que se van identificando necesidades para mejorar la administración y que ésta se base en la asignación de recursos estratégica basada en resultados.

Es en ese contexto se crean los Convenios de Administración por Resultados (CAR) suscritos a lo que hoy es la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) con distintas entidades, todo ello retomado en el marco del PpR¹⁸. En este período inicial se habrían identificado programas estratégicos que servirían como criterios para que las entidades firmantes desarrollarán actividades en el marco de estos, además de establecerse indicadores de desempeño que iban acompañados de compromisos cuantitativos y cualitativos que serían analizados mediante estrategias de evaluaciones independientes.

Asimismo, el MEF tuvo la iniciativa de acompañar estos procesos con el desarrollo de estrategias que buscaban mejorar la eficacia del gasto público con la definición de programas permitiendo

¹⁸ Toda esta estrategia se encuentra en la Resolución Directoral N°052-2008-EF/76.01 a la cual se puede acceder mediante el siguiente link: (https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/forma_anex/progr_form/resol_dire/2009/RD052_2008EF7601.pdf)

imposibilitar a determinadas entidades de realizar ajustes presupuestarios permanentes y lograr así la adquisición de recursos clave para la gestión¹⁹. Es así como, a partir del 2003 se acompañó con la mejora de la calidad del gasto de los ministerios con el fin de generar ahorros reduciendo gastos en bienes y/o servicios. Mientras que en el 2004 la DGPP a través de la Directiva N° 019-2004-EF/76.01 comienza a realizar seguimiento a los indicadores existentes relacionados con las metas presupuestarias de los instrumentos de planeamiento estratégico, pero con la problemática de que la mayoría no estaba diseñada con objetivos centrados en hacer un monitoreo de la calidad de la gestión.

En ese contexto, entre los años 2006 y 2007 se definen acciones prioritarias para los sectores encargados de problemáticas sociales que tendrían como beneficio la inalterabilidad de su presupuesto para que así pueda asegurar la compra de bienes y/o servicios críticos. Pese a ello no se lograba una buena ejecución del presupuesto que dejó en evidencia que no había una planificación estratégica atada al presupuesto. Sin embargo, es en el año 2007, dentro de la Ley de Presupuesto del Sector Público (Ley No 28927), que se incluye por primera vez un capítulo exclusivo del PpR: “Capítulo IV: Implementación del Presupuesto por Resultados”, de acuerdo con el MEF (2010: 18). En esta se identificaron 11 acciones estratégicas que obedecían a la lógica de la protección de determinados programas, con lo cual no solo se lograba asegurar su financiamiento presupuestal, sino que permitiría hacer un seguimiento de los indicadores de desempeño.

De acuerdo con los autores, todo ello fue acompañado de la creación de la figura de Programación Presupuestaria Estratégica (PPE) dentro de los procesos de programación presupuestaria para el año fiscal 2008 teniendo como ente rector a la DGPP del MEF. Esta técnica coincide con la Presupuestación por Programas (PPP) definida por Marcel y otros (2014: 125), ya que el gasto se plasmaba por temática – funciones y subfunciones, es decir, la organización de la manera en cómo se presupuestaba estaba centrada en los ministerios / sectores rectores de determinadas intervenciones públicas. Los diferentes mecanismos plasmados dentro de esta técnica de presupuestación se dieron hasta la formulación del presupuesto en el período 2010

¹⁹ Todo esto se da en el marco de políticas que eran financiadas en conjunto con entidades multilaterales que establecían condiciones para lograr una mayor eficacia en el gasto público, a estos se les denominó *Policy-Based Loan* (PBL).

para la ejecución de este en el año 2011, que fue el último año en el que se ejecutó el presupuesto público de esta forma²⁰.

El PPP fue cambiando, terminando de convertirse en lo que hoy se conoce como PpR el cual asigna presupuesto mediante la línea de Programas Presupuestales. Para el año 2019, representan el 52.11% del presupuesto general, en particular el Presupuesto Inicial Modificado (PIM). Esta iniciativa emprendida por el MEF viene a ser el conjunto de herramientas administrativas, económicas, con un enfoque estratégico mediante el cual el gasto público se formula considerando una serie de técnicas para el diagnóstico, diseño, operacionalización, seguimiento, monitoreo y evaluación de las intervenciones públicas.

Todo ello con el fin de identificar las mejores combinaciones y estrategias de política que permitan llegar a una incidencia mayor al menor costo posible, teniendo como parte fundamental a los sistemas de información con los que se trabaje y que sirvan como insumo para la evaluación de las políticas públicas. Es así como, a nivel estratégico, se busca resolver priorizadas para cada sector y que afectan al conjunto de la sociedad, identificando temáticas transversales que giren en torno a aspectos como: medio ambiente, seguridad ciudadana, desarrollo infantil temprano, mejora de la productividad, igualdad, entre otros²¹.

El ente rector del presupuesto sigue siendo el MEF, responsable de implementar el PpR mediante 4 instrumentos que buscan solucionar diferentes problemáticas que se encuentran asociadas a la ejecución del presupuesto, siendo el PpR una respuesta innovadora y parte de los pilares centrales en el marco de la Política de Modernización de la gestión pública²².

²⁰ Esto es posible de corroborar en el SIAF, el 100% del presupuesto para el año 2011, el mismo que de acuerdo con el Presupuesto Ejecutado, en particular, los devengado fue de aproximadamente 93 millones de soles, este se ejecutó en base a una planificación temática, 63.59% presupuestado para el GN, 17.96% para GL y 18.44% para GR. En esta forma de presupuestación, como se puede apreciar, tampoco se consideraban cuestiones relacionadas a la territorialidad, es decir, no había un enfoque de descentralización para la ejecución del presupuesto, los programas no se ejecutan considerando los niveles de gobierno, tampoco la forma como se realizará la distribución/provisión de los bienes y/o servicios. Lo anterior es posible de verificar en el siguiente enlace: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2011&ap=ActProy>

²¹ En el Perú, el ente encargado de definir estos aspectos claves (objetivos estratégicos) y que se expresan en indicadores de estos es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), cuya tarea fundamental es la planificación estratégica para abordar problemáticas que se plasman en el diseño de intervenciones públicas.

²² Como parte de las políticas que buscan reformar la gestión pública, en el Perú se tiene como meta trazada al 2021 mejorar la calidad de los bienes y servicios que se otorga a los ciudadanos, en general, contar con un marco institucional que consolide y plantee un nuevo contrato social necesario para que el crecimiento económico de la última década sea visto como algo beneficioso y provechoso para el conjunto de la sociedad. En ese sentido, se plantean reformas centradas en la mejora para la formulación y elaboración de políticas públicas, planes estratégicos y operativos; consolidación del PpR; mejora en la gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional; creación de un servicio civil meritocrático; y, mejora de los sistemas de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento, contar un mejor marco para la rendición de cuentas. El ente rector de estas reformas es la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), revisar el siguiente enlace: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>

Estos vienen a ser los siguientes: Programas Presupuestales, en adelante PPs, herramientas de seguimiento, Evaluaciones Independientes (EI) y los Incentivos a la Gestión. Los PPs son la herramienta “núcleo” por el hecho de que encadena y engloba a todos estos instrumentos, delimita y configura distintas líneas presupuestales para los diferentes niveles de gobierno²³. A través de estos, no solo se establecen los lineamientos de cómo se debe ejecutar el presupuesto anual para determinadas intervenciones, sino que brinda predictibilidad y continuidad a la ejecución de políticas públicas.

De acuerdo con el planteamiento conceptual, los PPs permitirían en el mejor de los casos establecer una asociación estrecha con la priorización de intervenciones, elegir aquellas que tengan un mayor impacto en la población y representen a su vez un menor costo al momento de su aplicación / operacionalización. Por tanto, uno esperaría que políticas priorizadas y ejecutadas mediante PPs, por ejemplo, sean altamente costo efectivas.

Esta iniciativa nace en el año 2008, después de que la DGPP realizará una constante capacitación en uso y aplicación de las distintas herramientas del PpR, considerando las recomendaciones de la cooperación internacional, analizando evidencias y experiencias previas, pero además teniendo en cuenta aspectos claves de la realidad peruana asociados al Servicio Civil, capacidades institucionales diferenciadas en los tres niveles de gobierno, la legislación laboral, la descentralización, las responsabilidades de planificación junto a las coordinaciones permanentes con el CEPLAN.

En el 2007 se prepara el Presupuesto Público para el año fiscal 2008 donde se definen cinco programas estratégicos (PE) que respondían a acciones prioritarias identificadas en el 2007²⁴. Tras los primeros cambios en la forma de asignación presupuestal en el Perú, para el 2007 se tenía mayor claridad sobre los objetivos y alcance de una primera propuesta de PpR, pero aún

²³ En el Perú, la administración política bajo la cual se enmarca la planificación presupuestal está conformada por tres niveles de gobierno: Gobierno Nacional (GN), Gobierno Regional (GR) y Gobiernos Locales (GL), estos últimos conformados por distritales y provinciales, siendo estos últimos el conjunto de los primeros. Por otro lado, todo esto está esbozado y con mayor detalle en el SIAF en el siguiente enlace: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

²⁴ Estos programas, de acuerdo con el documento del MEF – DGPP (2010) fueron:

“Salud Materno Neonatal; Articulado Nutricional; Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo; Acceso de la Población a la Identidad; y, Acceso a Servicios Sociales Básicos y Oportunidades de Mercado enmarcados en la Directiva N° 010-2007-EF/76.01, que fue complementaria a la Directiva N° 006-2007-EF/76.01 para la Programación y Formulación del Presupuesto Público del sector público. En esta directiva se establecieron las disposiciones para la programación y formulación de los programas piloto de presupuesto por resultados, señalando los marcos lógicos, la matriz de indicadores y las cadenas creadas en la Estructura Funcional Programática para estos 5 programas estratégicos.”

faltaba desarrollar una estrategia que permitiera implementar la reforma, con lo cual en el 2008 se realiza un diagnóstico de la situación actual para así recurrir a la recopilación de una serie de herramientas que terminarían plasmadas en lo que hoy se conoce como PpR.

Es así como, en la actualidad, el PpR se rige, en conjunto con la programación multianual, mediante la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley N° 28411), en particular, el capítulo IV “Presupuesto por Resultados (PpR)” en el Título III “Normas Complementarias para la Gestión Presupuestaria” y la Ley Anual del Presupuesto del Sector Público que es elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas con los sectores involucrados y que es debatida y aprobada por el Congreso de la República. Como se menciona en el estudio sobre gobernanza en el Perú desarrollado por la OECD (2016):

“...[L]as prioridades de asignación de gasto se establecen de acuerdo con los objetivos y prioridades de cada sector; por lo tanto, depende del sector determinar la escala de prioridades contenidas en el presupuesto propuesto para cada entidad. Los formuladores de políticas sectoriales diseñan programas presupuestales, que son asignados contra las metas (resultados) de un sector, vinculado a competencias especiales si se asigna a nivel subnacional en un territorio. Los programas presupuestales se identifican dentro del contexto del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y sus resultados finales asociados (SO).”

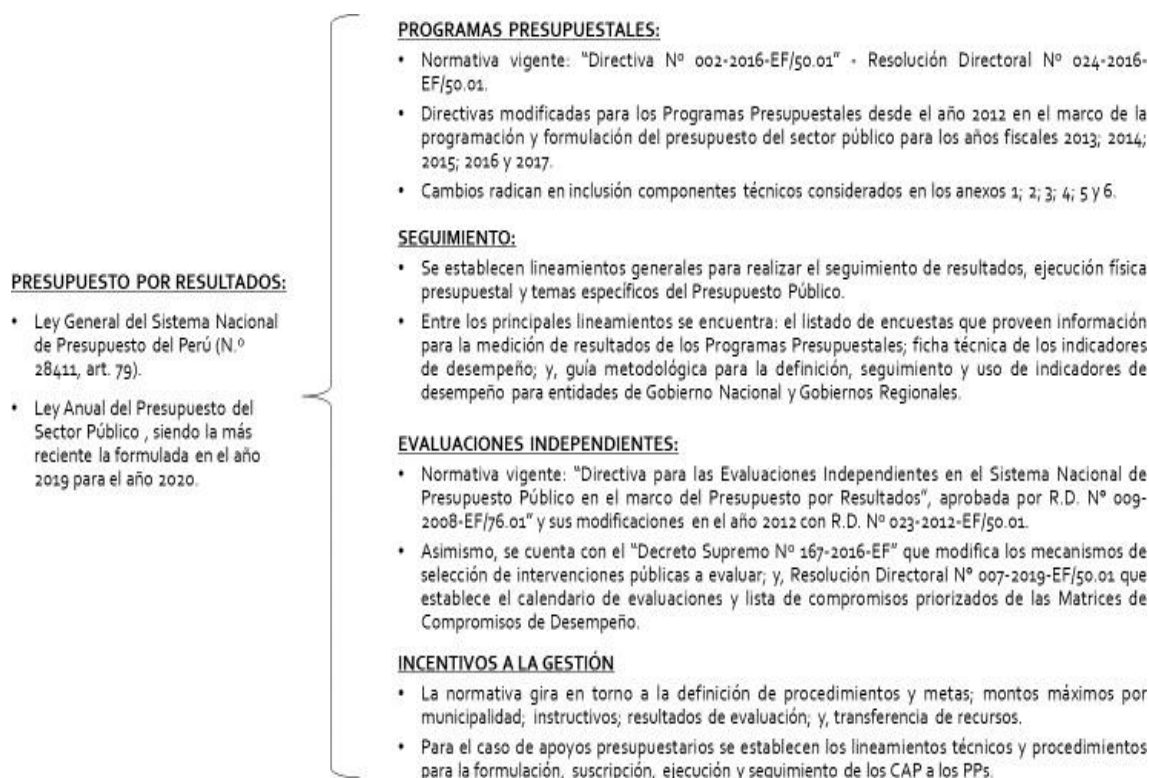
Para la definición de los Programas Presupuestales, las estrategias para la mejora, diseño y rediseño de estos, la DGPP es el órgano rector con mayores competencias técnico-normativas para la implementación de todas las herramientas que se emplean bajo este instrumento. Siendo el dispositivo normativo: Directiva N° 003-2015-EF/50.01 “Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados”, y sus Anexos la más relevante. Forman parte de esta resolución:

- Anexo N° 1: Definiciones básicas para la identificación y diseño de Programas Presupuestales;
- Anexo N° 2: Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal;
- Anexo N° 3: Protocolo de verificación de contenidos mínimos de un Programa Presupuestal;
- Anexo N° 4: Descripción de las Acciones Centrales;

- Anexo N° 5: Plan de trabajo de articulación territorial del PP; y
- Anexo N° 6: Ficha de verificación del Plan de Trabajo de Articulación Territorial.

El marco normativo del PpR puede resumirse en la siguiente figura:

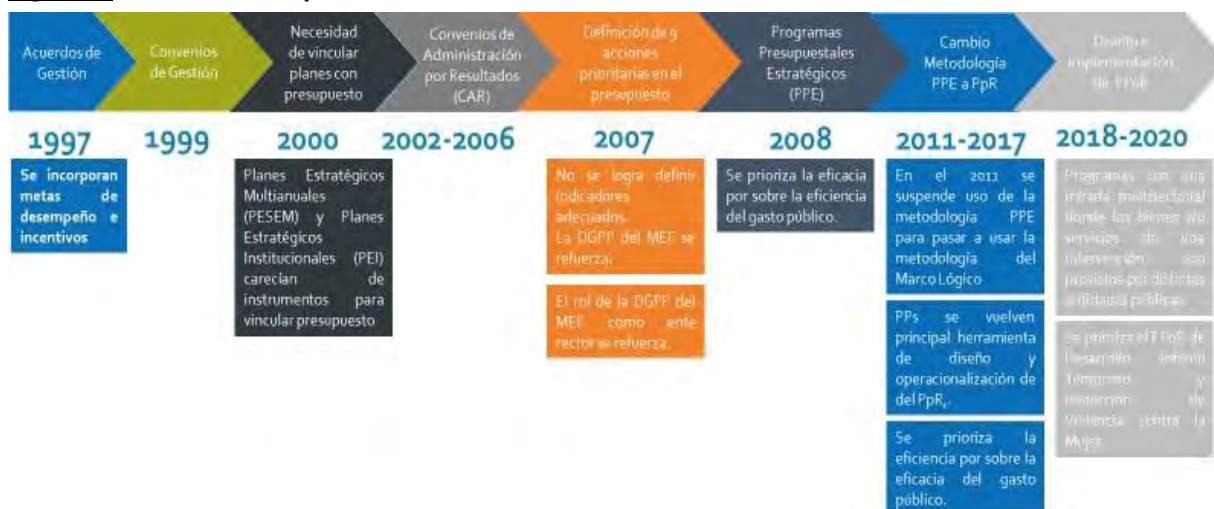
Figura 2: Marco Normativo de las Herramientas del PpR



Fuente: MEF consultado en <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/ique-es-ppr>
 Elaboración: Propia

Por otro lado, la evolución de la normativa del PpR puede entenderse de mejor forma con la siguiente ilustración:

Figura 3: Evolución del PpR en el Perú



Fuente: MEF consultado en <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/ique-es-ppr>
 Elaboración: Propia

Sin duda todo ello es parte de los logros que se alcanzaron en una primera etapa donde se buscaban alinear objetivos sectoriales mediante la asignación presupuestal estratégica a intervenciones y políticas públicas basada en resultados. Sin embargo, una segunda etapa relacionada con la planificación estratégica para el mediano y largo plazo fue dejada de lado. Se dejó de considerar lo desarrollado por el CEPLAN y el vínculo que debía tener con una visión de sostenibilidad fiscal de su planificación. La OECD (2016) concluye que no se habría considerado la alineación entre la programación multianual (tres años) que sigue la evolución de la economía y la situación financiera del país con la estrategia de planificación nacional, por tanto, no existirían mecanismos que permitan asegurar que el proceso de planificación del CEPLAN esté alineado con los análisis de sostenibilidad fiscal y la programación presupuestaria realizada por el MEF.

Entonces, el PpR es un conjunto de herramientas que surge y se va desarrollando a partir del 2000 como una respuesta a la falta de instrumentos presupuestales que vinculen en el corto plazo objetivos programáticos y el logro de estos mediante intervenciones públicas que minimicen costos mediante la asignación por resultados. Es a partir del 2008 hasta el año 2011 que la mirada de la DGPP gira drásticamente, ya que deja de poner énfasis sobre los aspectos de eficacia del gasto público y ve con mayor detenimiento todo lo referido a eficiencia del gasto público. Sin embargo, aún quedan aspectos pendientes que giran en torno a la planificación del mediano y largo plazo, y cómo estos se vinculan con el presupuesto, en particular, cómo se asegura un financiamiento fiscal sostenible.

2.3.1 ¿Cómo funciona el presupuesto en Perú?

La asignación del presupuesto mediante distintas líneas presupuestales se define dentro de lo que se conoce como ciclo presupuestario. En este se establece y se llegan a acuerdos entre los diferentes sectores, lo cual se plasma en la creación de distintas “normas formales” del presupuesto, siendo uno de ellos la ley anual de presupuesto, la cual es formulada en coordinación con diferentes entidades del poder ejecutivo para luego ser aprobada en una etapa final por el poder legislativo. Existiendo dentro de este ciclo subsistemas, como es el Presupuesto por Resultados (PpR), que es parte de un conjunto de “normas formales” utilizados para definir techos y la asignación presupuestal final a las distintas entidades del sector público. Dentro de este subsistema se cuenta con los Programas Presupuestales (PPs) a través de los cuales se diseñan e implementan intervenciones basadas en evidencia o información de desempeño, es una herramienta central del PpR, que, si bien sirven para plantear y esquematizar intervenciones diseñadas en cada sector rector de la política pública en cuestión en coordinación directa con el MEF, son una herramienta que i) utilizan de manera intensiva la información de desempeño que se genera de manera interna y externa de las intervenciones mediante herramientas de seguimiento y evaluación; pero, además busca ii) promover la coordinación multisectorial y territorial, coordinación entre entidades públicas de distintos niveles de gobierno: Gobierno Nacional (GN), Gobierno Regional (GR) y Gobierno Local (GL).

En ese sentido, un Programa Presupuestal condensa los diferentes compromisos a los que se llegan entre distintas partes, estableciendo como punto inicial la definición del problema que se va a buscar resolver, diagnosticando la población a la cual afecta más, haciendo un análisis de las diferentes causas directas e indirectas que pueden estar relacionadas con el problema identificado, para luego plantear el diseño de la intervención, que normalmente se aborda con el planteamiento de un árbol de medios / alternativas, donde se plantean las diferentes formas de tratar la problemática, este punto es crucial porque aquí es donde se evalúan y contrastan diferentes alternativas, viendo diferentes aspectos como factibilidad, sostenibilidad, todos estos planteados por el sector rector de la política pública en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Para la elección de una alternativa de intervención sobre otra debe haber una elección basada en evidencia empírica relevante de acuerdo con criterios de robustez, representatividad y validez interna / externa, esto se lleva a cabo mediante la búsqueda de evidencias empíricas a

nivel nacional como internacional eligiendo prioritariamente aquellas que hayan probado ser las más efectivas.

Tras la construcción de toda una cadena lógica corroborada por evidencia se procede a diseñar la intervención como tal, se define un marco lógico donde se establecen los diferentes productos que formarán parte del programa, resultados intermedios, los indicadores de desempeño para hacer el seguimiento del avance de política pública, los medios de verificación y los supuestos que están detrás de esta política. Por último, el Ministerio de Economía y Finanzas plantea una última etapa en todo este proceso de elaboración del PP, el cual se relaciona con el planteamiento de la estrategia de operacionalización, que se enmarca en la elaboración de un modelo operacional para todas las actividades y productos parte del programa. Se establecen una serie de criterios, definición, en general, funcionan como una “receta” para que la intervención pueda ser replicable en los distintos niveles de gobierno.

Como se puede apreciar, la definición de un Programa Presupuestal abarca un conjunto de herramientas técnicas y metodológicas, la misma que tiene como fin último no solo priorizar determinadas políticas, sino que a su vez se utiliza como un mecanismo para mejorar la trazabilidad (seguimiento) del presupuesto, es decir, supervisar y analizar a qué insumos se está destinando el presupuesto público y si este gasto está contribuyendo o no a mejorar la situación de determinada población. Considerando, además, que, al tratarse de una norma formal, esta planificación presupuestal es muy difícil de romper al ejecutarse el presupuesto, no es posible que una entidad que ha presupuestado sus intervenciones un año previo y las estableció en un Programa Presupuestal pueda desviar determinada cantidad de recursos y emplearlos en otro rubro, esto se conoce coloquialmente como “candado” del gasto público.

Al generarse esto, evidentemente se produce un cambio en la dinámica del presupuesto, el cual, de acuerdo con la OECD (2016) tiende a ponderar en mayor medida el corto plazo, lo cual es bastante evidente considerando que la ley de presupuesto se modifica anualmente.

Entonces, es posible plantear que al enmarcar el presupuesto en instrumentos que ponderan más el largo plazo, permiten un incremento en las mejoras de la institucionalidad dentro del proceso presupuestario. Esta condición por distintos motivos no es posible de aplicarla para el PpR, ya que no solo se trata de que existen varios instrumentos que aún se encuentran en desarrollo. Sino también, es un tema vinculado con la escasa coordinación entre actores

estratégicos como son los rectores de la política de planeamiento, CEPLAN y el MEF para definir herramientas que vinculen aspectos programáticos con la sostenibilidad fiscal. Más aún cuando este tipo de herramientas de planificación presupuestal han sido abordadas enteramente por el Ministerio de Economía y Finanzas, tendiendo a convertirse en instrumentos burocráticos y poco utilizables como lo señala la OECD (2016).

Pese a ello, los Programas Presupuestales pueden tener el rol que se está intentando establecer, un mecanismo que busca mejorar la institucionalidad en el proceso presupuestario, no solo porque asegura la continuidad del financiamiento de intervenciones estratégicas, sino que también engloba una serie de políticas y planes que afectan las etapas del ciclo presupuestario, en particular, cuando uno habla de rendición de cuentas, el seguimiento de los objetivos marcados, entre otros.

A modo de conclusión, a partir de lo señalado líneas atrás, uno puede hacer una esquematización de los puntos relevantes que se han podido identificar para el caso peruano y cómo se lleva a cabo el diseño e implementación de un PP.

En primer lugar, el PpR en Perú tiene un fin relacionado principalmente con un vínculo presentacional, ya que la información que se obtiene con las diferentes herramientas de esta técnica presupuestaria, intervenciones enmarcadas dentro de los PPs no influyen directa o indirectamente en el para asignación del presupuesto. Esto se puede evidenciar de distintas formas, pero una de ellas sería con el poco desarrollo que existe de algunos aspectos clave que se consideran dentro de los contenidos mínimos para la formulación de un PP. Por ejemplo, los diferentes indicadores de seguimiento y monitoreo, como son los indicadores de desempeño, se asocian en su mayoría con indicadores de economía, en particular, el porcentaje de presupuesto inicial modificado ejecutado durante el año, mientras que el desarrollo de indicadores de eficiencia y calidad es relativamente bajo. Además, el uso de estos para la definición de los techos presupuestales dentro de la dinámica del ciclo presupuestario es poco o nada usado por los actores claves de este proceso, de acuerdo con lo mencionado por el Gracia y Jaramillo (2016).

Por otro lado, se puede mencionar también que el desarrollo de los PPs ha funcionado de cierta forma como una herramienta que permite plantear y diferenciar alternativas de intervención

para la resolución de problemas donde cada una de estas intervenciones contará con un marco lógico que permitirá hacer un seguimiento al avance de los objetivos planteados mediante los indicadores de desempeño que se diseñaron en el diseño de la intervención considerando los supuestos y los medios de verificación planteados en un primer momento.

Entonces, el PpR, se centra en superar algunos aspectos de la forma tradicional de presupuestar que se enfocaba en instituciones, programas y/o proyectos y en líneas de gasto o insumo, ya que ahora el eje es el ciudadano y los resultados que estos requieren y valoran, tal como lo menciona el MEF (2020a). Por tanto, el PpR tiene que ser un instrumento que busque superar la inercialidad de las técnicas de presupuestación para buscar cubrir productos que beneficien a la población; gira en torno a entidades comprometidas a alcanzar resultados propuestos; búsqueda de logros de resultados y entrega de productos con un enfoque de rendición de cuentas; generación de información de desempeño sobre resultados, productos y el costo incurrido; y, uso de la información en el proceso de toma de decisiones para las asignaciones presupuestales considerando a la ciudadanía en su conjunto y su relación con las entidades.

Como se ha podido describir en párrafos anteriores, el diseño de una intervención pública que se encuentra dentro del marco del PpR cuenta con diferentes etapas; con una serie de instrumentos que permiten ordenar el presupuesto de este redireccionándolo a alternativas que han podido ser evaluadas y que se pueden considerar más exitosas que otras porque tienen un mayor impacto sobre la población beneficiada del problema. Sin embargo, solo pondera el aspecto de planificación en el corto plazo, ya que el mediano y largo plazo aún no son tomados en cuenta, como consecuencia del poco o nulo trabajo coordinado entre actores que definen el presupuesto y la planificación estratégica para la definición de los objetivos y herramientas del PpR.

Como se mencionó previamente el PpR está compuesto por una serie de instrumentos que se van alineando en la búsqueda de un objetivo similar centrado en asignar el presupuesto público de manera que los costos de las intervenciones públicas sean los menores posibles, pero logrando maximizar el bienestar de la sociedad. Es necesario definir cada uno de estos y cómo se alinea dentro de la dinámica del ciclo presupuestal, para hacer una breve esquematización de estas se presenta la siguiente ilustración:

Figura 4: Resumen de las Herramientas del Presupuesto por Resultados



Fuente: MEF consultado en <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/ique-es-ppr>.

Elaboración: Propia.

Asimismo, se esquematiza a los principales actores del PpR de acuerdo con cada uno de sus instrumentos.

Figura 5: Herramientas del Presupuesto por Resultados y sus Actores



Fuente: MEF consultado en <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/ique-es-ppr>

Elaboración: Propia.

A continuación, se detalla cada una de estas herramientas del PpR.

2.3.1.1 Programas Presupuestales (PPs):

El MEF (2020a) define a este instrumento como la unidad de programación de las acciones de las entidades del Estado que cuando son integradas en forma de un set o paquete de servicios y/o bienes para la ciudadanía se conforman productos que tienen como fin el logro de objetivos específicos denominados resultados específicos a favor de la *“población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de política pública”* que normalmente se expresa mediante Objetivos de mediano o largo plazo²⁵. Asimismo, este instrumento tal como lo señala el MEF es utilizado como una categoría presupuestaria, es decir, mediante esta se programan y ejecutan gastos de inversión y gastos corrientes de las diferentes unidades ejecutoras de los tres niveles de gobierno. Para el 2020 se tienen 89 Programas Presupuestales con una cadena presupuestal abierta, la mayoría de estos tienen como ente rector los ministerios o entidades especializadas de los distintos sectores del nivel de Gobierno Nacional, como se puede ver en la tabla 1.

En la actualidad, son 24 sectores los que tienen a su cargo los 89 PPs, cada uno de estos encargados del diseño de los PPs y la validación de los modelos operacionales que cada una de las unidades ejecutoras propone y que son trabajadas en conjunto con los Gobierno Regionales (GR) y Gobierno Locales (GL). También está encargado de la provisión de bienes y/o servicios en forma de productos y tiene bajo su cargo la ejecución de proyectos de inversión pública vinculados a los PPs (programación y ejecución de gasto en inversión).

La coordinación las diferentes entidades del gobierno nacional (GN) con otras entidades de los GR y GL está asociado a la articulación territorial que se refiere al instrumento de coordinación vertical para que las distintas entidades de distintos niveles de gobierno sean parte de las diferentes fases del ciclo presupuestal, el fin de esta estrategia se centra en que la gestión pública pueda armonizar políticas e integrar esfuerzos que garanticen la efectividad de las distintas intervenciones del Estado hacia el logro de resultados, de acuerdo con el MEF (2020a).

En ese contexto es que los GR y GL son parte del proceso de validación de los modelos operacionales que se elaboran a partir de las entidades rectoras²⁶ en base a los lineamientos y

²⁵ Un ejemplo de este tipo de resultados son los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por Naciones Unidas o los objetivos de planificación estratégica que el CEPLAN propone.

²⁶ A partir de la guía técnica del MEF (2016b:64) se entiende como entidad rectora al Pliego del Gobierno Nacional que rige la política dentro del marco del problema identificado. Como pliego se entiende a la Entidad Pública que recibe un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público que se define anualmente, de acuerdo con la Ley

directivas establecidas por el MEF, pero además se encargan de la ejecución de estos mediante la entrega de bienes y/o servicios, además de la ejecución de proyectos de inversión vinculados a los PPs en conjunto con las entidades del GN.

Otro aspecto relevante de los PPs son las herramientas de coordinación horizontal entre entidades del mismo nivel de gobierno, las cuales se enmarcan en el concepto de multisectorialidad que viene a ser, de acuerdo con el MEF (2014:7). Este es un aspecto clave para la implementación del PpR, ya que la resolución de diferentes problemas públicos necesita la atención de una variedad de sectores, ya que la mayoría de estos son multicausales.

“La integración de más de una entidad de dos o más sectores del Gobierno Nacional para la provisión de los distintos productos [que se habrían identificado en el marco del PP]. [El MEF plantea que los] pliegos podrán identificar PPs multisectoriales si se dan conjuntamente estas dos condiciones:

- Existe un problema específico, que por su naturaleza para que pueda ser resuelto requiere de la provisión de productos del Gobierno Nacional.
- Existe un acuerdo suscrito por los titulares de las entidades que participan en la provisión de los productos identificados en el diseño del PP, teniendo como fin atender el problema específico identificado además de establecer responsabilidades para la rendición de cuentas y la provisión articulada de los bienes y/o servicios.”

Otro aspecto que se resalta en la tabla 1 es la existencia de tres tipos de PPs, los cuales han sido clasificados por el MEF, de acuerdo con el Decreto Legislativo 1440. uno de estos son los PPs Institucionales que se centran en el logro de resultados sectoriales y objetivos estratégicos institucionales, normalmente no son parte de estrategias de coordinación horizontal o vertical. Por otro lado, los PPoR son PPs que tienen como fin el logro de resultados multisectoriales e intergubernamentales, políticas que son transversales a los sectores y que se implementan en los diferentes niveles de gobierno. Por último, los PPs Resultados son aquellos que se centran en el logro de resultados sectoriales especializados en temáticas claves como pueden ser

28411 que se puede encontrar en el siguiente enlace <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/ley/5539-ley-n-28411/file>

problemas asociados con TBC-VIH/SIDA, prevención y atención de desastres, formación universitaria de pregrado, entre otros.

Tabla 3: Programas Presupuestales

PP	SECTOR	ENTIDAD	NOMBRE DEL PP	TIPO DEL PP
1	Salud	Ministerio de Salud - MINSA	Programa articulado nutricional	PPoR
2	Salud	Ministerio de Salud - MINSA	Salud materno neonatal	PPoR
16	Salud	Ministerio de Salud - MINSA	TBC-VIH/SIDA	PP Resultados
17	Salud	Ministerio de Salud - MINSA	Enfermedades metaxénicas y zoonosis	PPoR
18	Salud	Ministerio de Salud - MINSA	Enfermedades no transmisibles	PPoR
24	Salud	Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas - INEN	Prevención y control del cáncer	PPoR
30	Interior	Ministerio de Interior - MININTER	Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana	PPoR
31	Interior	Ministerio de Interior - MININTER	Reducción del tráfico ilícito de drogas	PPoR
32	Interior	Ministerio de Interior - MININTER	Lucha contra el terrorismo	PP Institucional
36	Ambiente	Ministerio del Ambiente - MINAM	Gestión integral de residuos sólidos	PP Resultados
39	Agricultura y Riego	Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA	Mejora de la sanidad animal	PP Resultados
40	Agricultura y Riego	Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA	Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal	PP Resultados
41	Agricultura y Riego	Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA	Mejora de la inocuidad agroalimentaria	PP Resultados
42	Agricultura y Riego	Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	PP Institucional
46	Energía y Minas	Ministerio de Energía y Minas - MINEM	Acceso y uso de la electrificación rural	PP Institucional
47	Transportes y Comunicaciones	Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC	Acceso y uso adecuado de los servicios públicos de telecomunicaciones e información asociados	PP Institucional
48	Presidencia del Consejo de Ministros	Cuerpo General de Bomberos del Perú - CGBVP	Prevención y atención de incendios, emergencias médicas, rescates y otros	PP Resultados
49	Desarrollo e Inclusión Social	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS	Programa nacional de apoyo directo a los más pobres	PPoR
51	Presidencia del Consejo de Ministros	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA	Prevención y tratamiento del consumo de drogas	PPoR
57	Ambiente	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP	Conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los	PPoR

			recursos naturales en área natural protegida	
58	Vivienda, Construcción y Saneamiento	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI	Acceso de la población a la propiedad predial formalizada	PP Institucional
62	Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores - MRE	Optimización de la política de protección y atención a las comunidades peruanas en el exterior	PP Institucional
65	Comercio Exterior y Turismo	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR	Aprovechamiento de las oportunidades comerciales brindadas por los principales socios comerciales del Perú	PP Resultados
66	Educación	Ministerio de Educación - MINEDU	Formación universitaria de pregrado	PP Resultados
67	Organismos Constitucionalmente Autónomos	Poder Judicial	Celeridad en los procesos judiciales de familia	PP Institucional
68	Presidencia del Consejo de Ministros	Presidencia del Consejo de Ministros - PCM	Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	PPoR
72	Presidencia del Consejo de Ministros	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA	Programa de desarrollo alternativo integral y sostenible - PIRDAIS	PP Institucional
73	Trabajo	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE	Programa para la generación del empleo social inclusivo - Trabaja Perú	PP Resultados
74	Presidencia del Consejo de Ministros	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA	Gestión integrada y efectiva del control de oferta de drogas en el Perú	PPoR
79	Organismos Constitucionalmente Autónomos	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC	Acceso de la población a la identidad	PP Institucional
80	Mujer y Poblaciones Vulnerables	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP	Lucha contra la violencia familiar	PPoR
82	Vivienda, Construcción y Saneamiento	Programa Nacional de Saneamiento Urbano - PNSU	Programa nacional de saneamiento urbano	PP Institucional
83	Vivienda, Construcción y Saneamiento	Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR	Programa nacional de saneamiento rural	PP Institucional
86	Justicia	Ministerio de Justicia - MINJUS, Poder judicial, Ministerio Público, MININTER	Mejora de los servicios del sistema de justicia penal	PP Institucional
87	Comercio Exterior y Turismo	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR	Incremento de la competitividad del sector artesanía	PP Resultados
89	Agricultura y Riego	Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI	Reducción de la degradación de los suelos agrarios	PP Resultados
90	Educación	Ministerio de Educación - MINEDU	Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular	PPoR
91	Educación	Ministerio de Educación - MINEDU	Incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular	PPoR

93	Producción	Ministerio de la Producción - PRODUCE	Desarrollo productivo de las empresas	PP Resultados
94	Producción	Ministerio de la Producción - PRODUCE	Ordenamiento y desarrollo de la acuicultura	PP Resultados
95	Producción	Ministerio de la Producción - PRODUCE	Fortalecimiento de la pesca artesanal	PP Resultados
96	Ambiente	Ministerio del Ambiente - MINAM	Gestión de la calidad del aire	PPoR
97	Desarrollo e Inclusión Social	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS	Programa nacional de asistencia solidaria Pensión 65	PPoR
98	Desarrollo e Inclusión Social	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS	Cuna más	PPoR
99	Organismos Constitucionalmente Autónomos	Poder Judicial	Celeridad de los procesos judiciales laborales	PP Institucional
101	Educación	Instituto Peruano del Deporte - IPD	Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana	PPoR
103	Trabajo	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE	Fortalecimiento de las condiciones laborales	PP Resultados
104	Salud	Ministerio de Salud - MINSA	Reducción de la mortalidad por emergencias y urgencias médicas	PP Resultados
106	Educación	Ministerio de Educación - MINEDU	Inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en la educación básica y técnico productiva	PP Institucional
107	Educación	Ministerio de Educación - MINEDU	Mejora de la formación en carreras docentes en institutos de educación superior no universitaria	PP Institucional
109	Vivienda, Construcción y Saneamiento	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS	Nuestras ciudades	PP Institucional
110	Economía	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT	Fiscalización aduanera	PP Institucional
111	Vivienda, Construcción y Saneamiento	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS	Apoyo al hábitat rural	PP Institucional
113	Justicia	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP	Servicios registrales accesibles y oportunos con cobertura universal	PP Institucional
114	Presidencia del Consejo de Ministros	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI	Protección al consumidor	PP Institucional
115	Desarrollo e Inclusión Social	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS	Programa nacional de alimentación escolar	PP Institucional
116	Trabajo	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE	Mejoramiento de la empleabilidad e inserción laboral - PROEMPLEO	PP Resultados

117	Mujer y Poblaciones Vulnerables	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP	Atención oportuna de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono	PP Institucional
118	Desarrollo e Inclusión Social	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS	Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales	PP Institucional
119	Organismos Constitucionalmente Autónomos	Poder Judicial	Celeridad en los procesos de justicia civil-comercial	PP Institucional
120	Energía y Minas	Ministerio de Energía y Minas - MINEM	Remediación de pasivos ambientales mineros	PP Resultados
121	Agricultura y Riego	Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI	Mejora de la articulación de productores al mercado	PP Resultados
122	Educación	Ministerio de Educación - MINEDU	Acceso y permanencia en la educación superior de calidad de población con alto rendimiento académico	PP Institucional
123	Justicia	Instituto Nacional Penitenciario - INPE	Mejora de las competencias de la población penitenciaria para su reinserción social positiva	PP Resultados
124	Presidencia del Consejo de Ministros	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL	Mejora de la provisión de los servicios de telecomunicaciones	PP Institucional
125	Organismos Constitucionalmente Autónomos	Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE	Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía	PP Institucional
126	Energía y Minas	Ministerio de Energía y Minas - MINEM	Formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal	PP Institucional
127	Comercio Exterior y Turismo	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR	Mejora de la competitividad de los destinos turísticos	PP Resultados
128	Presidencia del Consejo de Ministros	Ministerio de Energía y Minas - MINEM	Reducción de la minería ilegal	PP Resultados
129	Salud	Ministerio de Salud - MINSA	Prevención y manejo de condiciones secundarias de salud en personas con discapacidad	PP Resultados
130	Agricultura y Riego	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR	Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre	PPoR
131	Salud	Ministerio de Salud - MINSA	Control y prevención en salud mental	PPoR
132	Cultura	Ministerio de Cultura	Puesta en valor y uso social del patrimonio cultural	PP Institucional
133	Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores - MRE	Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática	PP Institucional
134	Economía	Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN	Promoción de la inversión Privada	PP Institucional

135	Defensa	Ministerio de Defensa - MINDEF	Mejora de las capacidades militares para la Defensa y el Desarrollo Nacional	PP Institucional
137	Presidencia del Consejo de Ministros	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica - CONCYTEC	Desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica	PP Institucional
138	Transportes y Comunicaciones	Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC	Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte	PPoR
139	Interior	Ministerio de Interior - MININTER	Disminución de la incidencia de los conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden público	PP Resultados
140	Cultura	Ministerio de Cultura	Desarrollo y promoción de las artes e industrias culturales	PP Institucional
141	Presidencia del Consejo de Ministros	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI	Protección de la propiedad intelectual	PP Institucional
142	Mujer y Poblaciones vulnerables	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP	Acceso de personas adultas mayores a servicios especializados	PP Institucional
143	Organismos Constitucionalmente Autónomos	Poder Judicial	Celeridad, predictibilidad y acceso de los procesos judiciales tributarios, aduaneros y de temas de mercado	PP Institucional
144	Ambiente	Ministerio del Ambiente - MINAM	Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos	PPoR
145	Energía y Minas	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas- OSINERGMIN	Mejora de la calidad del servicio eléctrico	PP Institucional
146	Vivienda, Construcción y Saneamiento	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS	Acceso de las Familias a Vivienda y Entorno Urbano Adecuado	PP Institucional
147	Educación	Ministerio de Educación - MINEDU	Fortalecimiento de la Educación Superior Tecnológica	PP Institucional
148	Transportes y Comunicaciones	Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC	Transporte Urbano Sostenible	PP Institucional
149	Economía	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE	Mejora del desempeño en las contrataciones públicas	PP Institucional

Fuente: SIAF – MEF (2020a).
Elaboración: Propia.

En la tabla 2 se presenta el número total de PPs por sector, como se mencionó líneas arriba, son 24 sectores los que tienen a su cargo mediante diferentes unidades ejecutoras del Gobierno Nacional (GN) la elaboración de la estructura programática de un PP. Como se puede ver en la tabla, los sectores con mayor cantidad de PPs son el sector salud y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), cada uno con 9 PPs. Sin embargo, una diferencia entre estos dos sectores es que cada uno de estos tiene bajo su cargo distintos tipos de PPs según los objetivos del

programa, ya que los 9 PPs del Sector Salud están enfocados en resultados mientras que los de la PCM tienen un enfoque orientado a la organización institucional basada en resultados. Por otro lado, el sector Educación tiene bajo su cargo 8 PPs que se centran en la obtención de resultados, la rectoría de la mayoría de estos programas recae en el Ministerio de Educación.

Tabla 4: Número de Programas Presupuestales por Sector

Sector	Número de PPs	% del total	% Acumulado
Agricultura y Riego	7	7.87%	7.87%
Ambiente	4	4.49%	12.36%
Comercio Exterior y Turismo	3	3.37%	15.73%
Cultura	2	2.25%	17.98%
Defensa	1	1.12%	19.10%
Desarrollo e Inclusión Social	5	5.62%	24.72%
Economía	3	3.37%	28.09%
Educación	8	8.99%	37.08%
Energía y Minería	4	4.49%	41.57%
Interior	4	4.49%	46.07%
Justicia	3	3.37%	49.44%
Mujer y Poblaciones Vulnerables	3	3.37%	52.81%
Organismos Constitucionalmente Autónomos	6	6.74%	59.55%
PCM	1	1.12%	60.67%
Presidencia del Consejo de Ministros	9	10.11%	70.79%
Producción	3	3.37%	74.16%
Relaciones Exteriores	2	2.25%	76.40%
Salud	9	10.11%	86.52%
Trabajo	3	3.37%	89.89%
Transportes y Comunicaciones	3	3.37%	93.26%
Vivienda, Construcción y Saneamiento	6	6.74%	100.00%

Fuente: SIAF – MEF (2020a).

Elaboración: Propia.

En la tabla 3 se presenta el número de PPs de acuerdo con la entidad rectora del pliego presupuestal, se puede notar que el Ministerio de Salud (MINSa) es la entidad con un mayor número de PPs, para el año 2020 tiene bajo su cargo 8 PPs, todos estos están clasificados como PPs para Resultados, ya que la estructuración programática de estos busca objetivos basados en resultados.

Por otro lado, se encuentran distintas entidades supervisoras, agencias reguladoras, unidades ejecutoras y administrativas que también cuentan con PPs, pero la mayoría de estos se enfocan en la organización institucional enfocada en el logro de resultados para la ciudadanía.

Tabla 5: Número de Programas Presupuestales por Entidad Rectora

Entidad Rectora	Número de PPs	% del total
Ministerio de Salud – MINSA	8	8.99%
Ministerio de Educación – MINEDU	7	7.87%
Ministerio de Desarrollo e Inclusión - MIDIS	5	5.62%
Ministerio de Energía y Minas - MINEM	4	4.49%
Ministerio de Interior – MININTER	4	4.49%
Poder Judicial	4	4.49%
Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas	3	3.37%
Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI	3	3.37%
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	3	3.37%
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MINTRA	3	3.37%
Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC	3	3.37%
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	3	3.37%
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	3	3.37%
Ministerio de la Producción - PRODUCE	3	3.37%
Ministerio del Ambiente – MINAM	3	3.37%
Servicio Nacional de Sanidad Agraria	3	3.37%
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia	2	2.25%
Ministerio de Cultura	2	2.25%
Ministerio de Relaciones Exteriores - MININTER	2	2.25%
Agencia de Promoción de la Inversión Privada	1	1.12%
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	1	1.12%
Cuerpo General de Bomberos del Perú	1	1.12%
Instituto Nacional Penitenciario - INPE	1	1.12%
Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas	1	1.12%
Instituto Peruano del Deporte – IPD	1	1.12%
Ministerio de Defensa – MINDEF	1	1.12%
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUS	1	1.12%
Oficina Nacional de Procesos Electorales	1	1.12%
Organismo Supervisor de Inversión Privada	1	1.12%
Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería	1	1.12%

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado	1	1.12%
Organismo de Formalización de la Propiedad Informal	1	1.12%
Presidencia del Consejo de Ministros - PCM	1	1.12%
Programa Nacional de Saneamiento Rural	1	1.12%
Programa Nacional de Saneamiento Urbano	1	1.12%
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	1	1.12%
Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	1	1.12%
Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado	1	1.12%
Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria	1	1.12%
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	1	1.12%

Fuente: SIAF – MEF (2020a).

Elaboración: Propia.

La estructura de un PP se define a partir de la metodología establecida en la Directiva N° 003-2015-EF/50.01 “Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados”, aspecto mencionado párrafos anteriores. Esta estructura se centra en la definición del Marco de Resultados mediante la identificación de una problemática pública, sus causas en base a evidencia y sus potenciales consecuencias. Al definir esta estructura se plantea una metodología para la elección de alternativas que van conformando los productos y que al final terminan siendo parte de la construcción del Marco Lógico de las distintas intervenciones que se construyen bajo la lógica de un PP²⁷. Con lo cual se definen resultados para cada objetivo de la cadena de valor público, productos, actividades y tareas.

Como parte del diseño de la intervención pública se diseñan los instrumentos de seguimiento como son los indicadores de desempeño, y físico presupuestal mediante la identificación de las fichas de indicadores, metas, supuestos y medios de verificación. Por último, se incluye la definición de los modelos operacionales, que vienen a ser una esquematización para cada producto y actividad del PP de cómo se tendría que implementar un PP por los distintos niveles de gobierno como son GR y GL, identificando los procesos, insumos críticos, criterios de programación y priorización, además de los costos operativos en la adquisición de los insumos

²⁷ Para mayor detalle de los contenidos de un Programa Presupuestal se puede acceder al siguiente enlace: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/directiva_PP2016.pdf

críticos para que así se puede tener claro la cantidad, frecuencia y calidad de los bienes y servicios que se entregarán a la población en general.

En todo este proceso existen una serie de actores que participan en la elaboración e implementación de los diferentes contenidos de los PPs. Estos toman en cuenta como estos se plasman en el proceso presupuestario y el cumplimiento de los requerimientos técnicos definidos por el MEF. Para la definición de estos actores se puede tomar como referencia la Guía Técnica de los Programas Presupuestales del MEF (2016b: 27).

En primer lugar, se menciona a la comisión que es conformada por la entidad rectora que será presidida por el titular de la entidad rectora y se integra por:

- El jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto.
- El jefe de la Oficina General de Administración.
- El jefe de la Oficina de Infraestructura.
- El jefe de la Oficina de Programación e Inversiones.
- Los jefes de las oficinas de Investigación, Seguimiento, Evaluación y/o Estadística.
- Los jefes de las áreas técnicas encargadas de la implementación del diseño y su ejecución.

En caso se trate de un PP multisectorial, la comisión también será presidida por el titular de la entidad que representa al sector y por los diferentes funcionarios ya mencionados, pero de las otras entidades que conforman el PP. El principal aspecto del cual se encarga esta comisión es de la identificación de la problemática, definiendo aspectos operativos como los equipos técnicos que se conformarán para la elaboración de la nueva propuesta, así como los montos a distribuirse mediante el presupuesto del siguiente año fiscal.

El equipo técnico es el encargado de la elaboración del diseño de la propuesta del PP considerando la Directiva de contenidos mínimos de los PPs definida por el MEF, sustentación del proyecto de presupuesto, revisión y supervisión de aspectos de implementación y evaluación del PP, su dedicación debe ser exclusiva durante los diferentes procesos mencionados, de acuerdo con el MEF (2016b: 28). Estos equipos estarán conformados por los equipos técnicos encargados de la provisión de los distintos productos de la entidad con un mínimo de 7 personas:

especialistas de las áreas de seguimiento, evaluación y/o estadística, y representantes de las áreas de planeamiento y de presupuesto.

En la guía referida se menciona que el responsable del PP es el titular de la entidad que tiene bajo su cargo la identificación, diseño y logro de resultados esperados. Representa a la entidad que tiene a cargo el PP y es designado mediante Resolución, sus funciones se centran en liderar el equipo técnico de diseño del PP en las diferentes fases del ciclo presupuestal. Entre sus principales funciones se encuentran el cumplimiento de las diferentes directivas que el MEF establece, anexo 2 de la Directiva de Contenidos Mínimos de los PPs; plan de trabajo para la articulación territorial e implementación de este en conjunto con la DGPP; definición de metas físico – financieras; asistencia técnica a las diferentes dependencias de la entidad en los procesos de programación de productos y actividades que llegan hasta el reporte en el Sistema Integrado de Administración Financiera; coordinación con la DGPP del MEF; elaboración de la propuesta de proyecto de presupuesto del PP; y, validación de las evaluaciones presupuestales, semestrales y anuales.

Por último, el coordinador de seguimiento y evaluación del PP, que es designado por el titular de la entidad a cargo del PP, tiene dentro de sus funciones la coordinación para el registro de información de seguimiento y evaluación; generación de información de indicadores de producción física (metas y modificaciones) en conjunto con la DGPP; es responsable de la verificación de la calidad de información para la construcción de los indicadores del PP; del diseño de indicadores de desempeño de resultado específico y productos con sus respectivas fichas técnicas; de la verificación de las metas multianuales de los indicadores de desempeño; participa en los procesos de implementación de las Evaluaciones Independientes en el marco del PpR con perspectivas para la generación de evidencias.

A modo de conclusión, como ya se ha venido argumentando hasta este punto, los PPs son un instrumento que permiten la identificación y asignación de recursos a productos conformados por bienes y/o servicios que se traducen en intervenciones que tendrían que incidir en el logro de resultados beneficiando a la población con el menor costo posible para el presupuesto público. Además, como menciona el MEF (2020a) permite evaluar el gasto público bajo una lógica causal, ya que se esquematiza la relación causal que existen entre los productos que se ofrecen a la población y sus resultados mediante la medición de cada uno de estos componentes de la cadena de valor público con el diseño y cálculo de indicadores de seguimiento. Por último,

es una herramienta que permite articular esfuerzos entre los tres niveles de gobierno a través de PPs con articulación territorial y/o con aspectos de multisectorialidad, lo cual podría ser importante para el logro de mejores resultados.

Cabe mencionar, que en la actualidad los PPs están pasando por un momento de cambio en la estructuración de la lógica causal y el uso de estrategias de coordinación horizontal y vertical para el diseño e implementación de intervenciones públicas que logren un mayor bienestar de la sociedad. Es decir, el MEF está priorizando el diseño e implementación de PPs orientados a resultados (PPoR). De acuerdo con el Decreto Legislativo 1440²⁸, como se mencionó previamente, los PPoR tienen como propósito:

“[...] El logro de resultados sobre la población y su entorno, y tienen carácter multisectorial e intergubernamental...el diseño de [estos] siguen un proceso técnico basado en la causalidad y evidencia [...]

Sobre la base de los resultados priorizados, la Dirección General de Presupuesto Público en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros y las Entidades con competencias funcionales sobre los productos que contribuyen a estos resultados, diseñan con carácter prioritario los PPoR que correspondan.”

A la fecha solo se han desarrollado bajo este esquema dos PPoR centrados en los aspectos de solución de la Violencia contra la Mujer y Desarrollo Infantil Temprano (DIT). Los insumos técnicos utilizados siguen siendo la Directiva sobre Contenidos Mínimos de los Programas Presupuestales del MEF.

2.3.1.2 Seguimiento²⁹

El seguimiento es un segundo set de herramientas que a lo largo del proceso presupuestal se va alineando con los diferentes objetivos que se plantean en torno a los PPs, en particular, se trata de un proceso continuo de recolección y análisis de información recopilados mediante diferentes medios. En ese sentido, como ya se planteó dentro en la definición de actores para la elaboración e implementación de los Programas Presupuestales, el equipo técnico de la entidad

²⁸ Para mayor detalle se puede acceder al siguiente enlace: <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file>

²⁹ El seguimiento que se hace a partir de la coordinación de la Dirección de Calidad del Gasto no se centra exclusivamente a los PPs, ya que también genera información para el monitoreo de temas específicos como el gasto público en niñas, niños y adolescentes (GPNNA) y el gasto social con el fin de contar con información para realizar el gasto en poblaciones vulnerables y pobres. Se generan reportes de manera anual y son centralizados por el MEF. Para mayor información se puede acceder al siguiente link: <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/seguimiento/211-presupuesto-publico/presupuesto-por-resultados/5353-seguimiento-a-temas-especificos-en-presupuesto-publico>

de determinado sector informa a la entidad rectora del PpR que es el MEF – DGPP sobre la construcción de los indicadores de resultado y de productos de los PPs a partir de la información que se recaba en los registros administrativos o encuestas nacionales llevadas a cabo por el INEI. Asimismo, se encarga de informar al MEF el avance físico presupuestal de las metas físicas planteadas en la etapa de diseño y la ejecución presupuesta lograda de los productos y proyectos que se encuentran dentro del marco de los PPs. Por otro lado, los GR y GL también son responsables de recabar y ser parte del proceso de construcción de los indicadores de seguimiento, tanto de resultados como de avance físico presupuestal.

Toda esta información es procesada por los diferentes sectores del GN, siendo el MEF, mediante la DGPP, principalmente, la Dirección de Calidad de Gasto a través de la coordinación de seguimiento de los PPs la que se encarga de asegurar la calidad y cumplimiento de las especificaciones técnicas para la construcción de los indicadores de resultado, productos y actividad. Todo ello con el fin de que esta información sirva como insumo para la actualización y seguimiento de las intervenciones que se encuentran en el marco de los PPs. Al mismo tiempo el MEF se encarga de recopilar esta información y subirla a la plataforma RESULTA³⁰ para el monitoreo del desempeño de los PPs donde se recaba indicadores de desempeño a nivel de productos y resultados específicos, estos son reportados anualmente.

Por otro lado, la ejecución financiera y física que se encuentra a nivel de tareas y actividades de los PPs es reportada por las entidades públicas rectoras de los PPs a través del Sistema de Administración Financiera – SIAF. La información sobre la ejecución física financiera es reportada de manera mensual y semestral con informes que contienen información sobre indicadores a nivel de actividades.

Toda esta información es también verificada y controlada por el MEF, se encarga de consolidar y generar información desagregada por pliego presupuestario, departamento, producto y actividad de cada Programa Presupuestal, tal como lo menciona el MEF (2020a)³¹.

³⁰ Se puede acceder a esta plataforma mediante el siguiente enlace: <https://apps4.mineco.gob.pe/resulta2>

³¹ Se puede acceder a esta plataforma mediante el siguiente enlace: <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/seguimiento/211-presupuesto-publico/presupuesto-por-resultados/5352-seguimiento-de-la-ejecucion-financiera-y-fisica-de-los-programas-presupuestales>

La intuición de por qué es necesario un seguimiento de los PPs es simple, ya que con esta información se busca conocer en qué se gasta el presupuesto público, logro de resultados, avance en el cierre de brechas de necesidades de la población, promoción de la transparencia frente a la población (rendición de cuentas) y poder identificar de manera oportuna potenciales problemas de gestión que dificultan el logro de resultados y realizar así ajustes a las intervenciones del PP en sus diferentes componentes.

2.3.1.3 Evaluaciones Independientes³²

Las evaluaciones independientes son otro componente relevante del PpR que se realiza en torno al diseño de los diferentes PPs, es un conjunto de herramientas técnicas desarrolladas por evaluadores independientes para generar información oportuna y certera sobre el avance en el logro de los objetivos y resultados de las intervenciones enmarcadas en los PPs. El MEF (2020a) define este instrumento como el análisis sistemático y objetivos del diseño, gestión, desempeño, resultados e impacto de una intervención pública, proyecto, programa o política en curso o concluida del GN y GR enmarcada en un PP. Esto con el fin de que se genere información confiable y útil para la toma de decisiones dentro del ciclo presupuestario y gestionar de esta forma justificaciones que validen el por qué se debe gastar en una u otra intervención pública.

El MEF (2020a) ha esbozado una serie de criterios para seleccionar las intervenciones a evaluar los cuales se centran en:

“[A]ntecedentes de desempeño de las intervenciones públicas en el marco de los PPs mediante la comparación del desempeño real y las metas trazadas; antecedentes en el marco del sistema de evaluaciones independientes de los PPs; tiempo de ejecución de intervenciones públicas; relevancia de las intervenciones en base a prioridades sectoriales; y, cantidad de recursos destinados a las intervenciones públicas.”

Por otro lado, las entidades públicas encargadas de la implementación de una intervención son las responsables de redefinir la estrategia de intervención en caso las recomendaciones de política de las evaluaciones lo sugieran, por tanto, el diseño para la provisión de los productos que es la entrega de bienes y/o servicios a la población están en el marco de las competencias de las entidades de este nivel de gobierno.

³² La agenda de evaluaciones que se realizarán y que ya se realizaron se puede acceder en el siguiente enlace: <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-publico-sp-18162/624-evaluacion-independiente/5376-agenda-de-evaluaciones>

Existen dos tipos de evaluaciones que se ejecutan continuamente en el mercado de los PPs, las evaluaciones Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP)³³ cuyo principal objetivo es identificar potenciales problemas en los contenidos de diseño, implementación y desempeño de intervenciones públicas que se encuentren en el marco de los PPs, con lo cual se proponen acciones de mejora para rediseñar la intervención en su totalidad o parcialmente. Existen 3 tipos de EDEP de acuerdo con el MEF (2020a), las Evaluaciones Rápidas de Diseño (ERD) que buscan diagnosticar antes de la implementación o diseño de una intervención pública, se centra en criterios mínimos que garanticen la identificación correcta de los objetivos, componentes, beneficiarios, indicadores y línea de base.

Las EDEP son los instrumentos que mayor relevancia han ido adquiriendo en los últimos años. Por ello, han pasado por una serie de modificaciones normativas que, en términos comparativos, han sido más que para el caso de las Evaluaciones de Impacto, tal como se puede apreciar en la siguiente figura:

Figura 6: Modificaciones Normativas de las EDEP



Fuente: MEF consultado en https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101162&lang=es-ES&view=article&id=5334

Elaboración: Propia.

Por otro lado, se encuentran las Evaluaciones de Proceso (EP), que corresponde al análisis sistemático de la gestión operativa de uno o más procesos que son parte crítica de la cadena de resultados de una intervención pública dentro del marco de un PP, se busca determinar durante

³³ Para mayor detalle sobre este tipo de evaluaciones se puede ingresar al siguiente enlace: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/edep/beneficios.html

la intervención si el proceso se está llevando a cabo de manera eficaz y eficiente. Por último, las evaluaciones de políticas nacionales (EPN) son aplicadas a un programa o conjunto de programas en torno a estrategias que tienen un objetivo final en común. Para definir qué evaluaciones se realizarán durante el año fiscal se seleccionan y determinan prioridades que son elaboradas por los equipos técnicos y se plasman en el calendario de evaluaciones para que puedan ser discutidas durante el debate de la Ley de Presupuesto en el pleno del Congreso.

Por último, se tienen las evaluaciones de impacto que suelen ser de alto contenido técnico y especializado, estas se realizan con el fin de medir la atribución causal de una intervención pública dentro del marco de los PPs a determinados resultados que se espera lograr durante su implementación. La pregunta principal de este tipo de evaluaciones busca responder si las condiciones de vida de una población particular mejoraron, empeoró o no tuvo ningún a causa de la intervención. Por tanto, una de las tareas más importantes y que aseguran la credibilidad de los resultados es encontrar un contrafactual adecuado mediante la aplicación de metodologías estadísticas y econométricas rigurosas.

La DGPP es la encargada de supervisar y trabajar de manera coordinada con los sectores la realización de este tipo de evaluaciones, la metodología que se emplee puede ser una que parte desde el diseño de la intervención y que se va ajustando a los mecanismos administrativos de esta denominada evaluación experimental, donde el tratamiento se aleatoriza entre el grupo control y de tratados. O también puede ser del corte de evaluaciones cuasiexperimentales que suelen ser posteriores a la intervención, utilizando datos del monitoreo de las intervenciones sin realizar un trabajo de campo, el diseño de instrumentos y técnicas de muestreo para el recojo de información primaria. En ambos casos se busca evaluar actividades, productos, entre otros de intervenciones públicas ya concluidas o en curso.

Las evaluaciones independientes son importantes para la dinámica presupuestal de los PPs porque en base a los resultados de las intervenciones públicas enmarcadas en estos instrumentos presupuestales se puede generar aprendizajes para ver aspectos de consistencia en el diseño y los avances en la implementación generando así mejoras en la toma de decisiones dentro de la gestión de las intervenciones; retroalimentan las decisiones de política pública porque permiten identificar aquellas intervenciones que en términos de costo efectividad son las que logran más con menos recursos para así modificar, consolidar o escalar las mejores

estrategias disponibles; y, fomentan la transparencia porque producen resultados con una credibilidad técnica y sólida sobre el uso de los recursos.

Con respecto a las evaluaciones independientes, es necesario analizar en qué medida este instrumento termina vinculándose o no con las herramientas de seguimiento que existen en las intervenciones enmarcada en los PPs. Como parte de investigación se buscará profundizar sobre esta relación y en qué medida los sistemas de información contribuyen o no a la generación de información de desempeño a través de las evaluaciones independientes

En ese sentido, en la actualidad, se cuentan con 15 evaluaciones de impacto que se realizaron en el marco de intervenciones plasmadas en Programas Presupuestas, de estas 11 se encuentran culminadas y con informe final publicado y 4 en curso³⁴. En la tabla 5 se presenta un resumen de las evaluaciones de impacto diseñadas e implementadas en el marco de las evaluaciones independientes del PpR. Como se puede observar en la mayoría de las evaluaciones (8 de 15) se utilizan fuentes de información primarias, es decir, se realiza toda una estrategia paralela al monitoreo de las intervenciones sin explotar la información administrativa interna que los programas van generando.

Por otro lado, en 5 de 15 evaluaciones se habría priorizado el uso de información de desempeño que proviene de fuentes administrativas externas, que en la mayoría de los casos son encuestas nacionales elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Esto quiere decir que en estas evaluaciones se trabajaron con datos que se recogen como parte del seguimiento de indicadores de productos y resultados que se generan anualmente, con lo cual no se habría realizado un monitoreo y recojo de información paralelo al que existe en la gestión de las intervenciones. Esto puede estar vinculado con la calidad de información administrativa que se maneja y la cual aún sigue siendo deficiente para darle una utilidad en términos de generación de evidencias, de acuerdo con la OECD (2016).

Por último, solo en una evaluación se habría explotado el uso de fuentes de información administrativas internas del sector responsable de la evaluación, en este caso se explota la información de desempeño que se genera a través de los sistemas de monitoreo interno de la

³⁴ El detalle de cada una de las evaluaciones de impacto realizadas a la fecha se puede encontrar en el siguiente enlace: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=624&id=5357&lang=es-ES

propia intervención, con lo cual hay ganancias, no solo en términos de generación de valor público de la información de desempeño, sino en la organización y gestión de la información que se pone al servicio del diseño e implementación de evaluaciones independientes.

Tabla 6: Fuentes de Datos y Metodologías utilizadas en las Evaluaciones de Impacto en el marco de las Evaluaciones Independientes del PpR

Intervención	Sector Responsable	Estado	Período	Fuente de Datos	Metodología de Evaluación
Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65	Desarrollo e Inclusión Social	Finalizada	2012 - 2015	Información Primaria - Recajo realizado por INEI	Regresión Discontinua - Evaluación Cuasiexperimental
Programa Nacional Cuna Más - Servicio de Acompañamiento a Familias (Rural)	Desarrollo e Inclusión Social	Finalizada	2013 - 2015	Información Primaria - Recajo realizado por INEI en base a registros administrativos para definición del Marco Muestral	Diseño Experimental
Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS	Desarrollo e Inclusión Social	En proceso	2011 - 2015	Información Primaria	Doble Diferencia - Evaluación Cuasiexperimental
Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales - FED	Desarrollo e Inclusión Social	En proceso	2011 - 2015	ND	Propensity Score Matching y Controles Sintéticos - Evaluación Cuasiexperimental
Acompañamiento Pedagógico (AP)	Educación	Finalizada	2008 - 2014	Censo Escolar y la Evaluación Censal de Estudiantes - Fuentes Administrativas interna (del sector)	Propensity Score Matching con Doble Diferencia - Evaluación Cuasiexperimental
Beca 18: Modalidad Ordinaria - Convocatoria 2013 (Primera Medición)	Educación	Finalizada	2013 - 2014	Información Primaria - Recajo realizado por INEI en base a registros administrativos para definición del Marco Muestral	Regresión Discontinua (Fuzzy) - Evaluación Cuasiexperimental

Soporte Pedagógico Intercultural (SPI)	Educación	En proceso	2012 - 2015	Pool de datos de la Evaluación Censal y Censo Escolar – Fuentes Administrativas Internas.	Propensity Score Matching con Doble Diferencia – Evaluación Cuasiexperimental
Beca 18: Modalidad Ordinaria - Convocatoria 2013 (efectos de mediano plazo)	Educación	Finalizada	2013 - 2016	Información Primaria – Recojo realizado por INEI	Regresión Discontinua Fuzzy – Evaluación Cuasiexperimental
Beca 18: Modalidad Ordinaria - Convocatoria 2015	Educación	Finalizada	2015 - 2017	Información Primaria – Recojo realizado por INEI	Regresión Discontinua Fuzzy – Evaluación Cuasiexperimental
Programa Articulado Nutricional - PAN	Salud	Finalizada	2008 - 2011	Pool de datos de la Encuesta Demográfica y Salud Familiar (ENDES) – INEI – Fuentes Administrativas externas.	Controles Sintéticos – Evaluación Cuasiexperimental Evaluación de Cohortes / Modelo de Elección Discreta
Convenios de Apoyo Presupuestario al Programa Articulado Nutricional - EUROPAN	Salud	Finalizada	2008 - 2014	Pool de datos de la Encuesta Demográfica y Salud Familiar (ENDES) – INEI – Fuentes Administrativas externas.	Propensity Score Matching con Doble Diferencia – Evaluación Cuasiexperimental
Servicio Policial Retén - Servicio - Franco	Interior	Finalizada	2010 - 2012	Pool de datos de la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES)– INEI – Fuentes Administrativas externas.	Propensity Score Matching con Doble Diferencia – Evaluación Cuasiexperimental
Construyendo Perú	Trabajo y Promoción del Empleo	Finalizada	2007 - 2010	Información Primaria – Recojo realizado por empresa consultora externa	Propensity Score Matching con Doble Diferencia – Evaluación Cuasiexperimental

Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL	Economía y Finanzas	En proceso	2007 - 2014	Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), Encuesta Demográfica y Salud Familiar (ENDES) y registros administrativos internos.	Propensity Score Matching con Doble Diferencia – Evaluación Cuasiexperimental
Fondo de Promoción del Riego en la Sierra - Mi Riego	Agricultura	Finalizada	2014 - 2016	Información Primaria – Recojo realizado por INEI y Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2014 y 2015 – Fuentes Administrativas Externas.	Propensity Score Matching con Doble Diferencia – Evaluación Cuasiexperimental

Fuente: MEF consultado en <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-publico-sp-18162/5357-evaluaciones-de-impacto> y varios autores.
Elaboración: Propia.

Por otro lado, con respecto a las Evaluaciones de Desempeño y Ejecución Presupuestal (EDEP), anualmente se realiza un informe sobre el seguimiento del cumplimiento de compromisos, siendo el último publicado por el MEF (2018b). A la fecha se cuentan con 40 matrices de compromiso que habrían sido suscritas en el marco de las propuestas de mejora elaboradas por los diferentes equipos consultores y que fueron presentadas ante el congreso. En total se contaría con 422 compromisos y 709 medios de verificación cumplir, de estos se habría cumplido con un 78%. Sin embargo, cabe precisar que de acuerdo con informes realizados por Gracia y Jaramillo (2016) para la Cooperación Alemana y el Ministerio de Economía y Finanzas la mayoría de las recomendaciones se vincularían a aspectos de mejor en el diseño, dejando de lado temas sobre la implementación. Con lo cual, en muchos casos el valor que añaden estas evaluaciones a la mejora de la gestión durante la implementación de la intervención suele ser mínimo, más aún cuando en muchos casos el cumplimiento de estos compromisos se vuelve en un proceso administrativo adicional al que se busca responder de manera inercial.

2.3.1.4 Incentivos a la Gestión

Instrumento que se enfoca en promover la aceleración hacia el logro de resultados priorizados mediante la vinculación directa de los recursos asignados con mejoras en gestión específicas, de acuerdo con el MEF (2020a). Actualmente se cuentan con dos tipos de herramientas, una de

estas son los Incentivos a la Gestión regidos por la Ley 29332³⁵, cuyo fin está asociado con la promoción en el logro de objetivos que mejoren las condiciones del nivel de vida de la población en los ámbitos locales. Se trata de una transferencia condicionada de recursos financieros condicionada al cumplimiento de metas establecidas por el MEF en coordinación con las entidades rectoras de los PPs y que se enmarcan en los resultados específicos de los PPs. Cada año, el cumplimiento de estas metas son evaluadas por el MEF, entidad que, además, se encarga de definir las metas para los GL considerando diferencias entre estas utilizando la clasificación de las municipalidades para el siguiente año fiscal.

Los resultados que se encuentran priorizados están relacionados a temas de seguridad ciudadana, políticas de ingresos públicas de los GL, gestión de residuos sólidos, promoción de la salud, saneamiento rural y sanidad agraria. Las entidades del GN son las que determinan las metas, estas son validadas por el MEF, brinda asistencia técnica, capacitación en el manejo de este tipo de instrumentos y evalúa su cumplimiento mientras que los GL son los que ejecutan sus productos y actividades con el fin de cumplir las metas planteadas. Toda la información histórica por tipo de municipalidad es recabada en un repositorio virtual desarrollado por el MEF teniendo como insumo la información que es recopilada y verificada por las entidades rectores de los PPs³⁶.

Por otro lado, el MEF (2020a) define a los Convenios de Financiamiento y Apoyo Presupuestario como acuerdos de carácter técnico suscritos entre entidades públicas y la DGPP donde la entidad pública se compromete al logro de metas de indicadores de resultados o productos de los PPs, así como una Compromisos de Gestión para la mejora en los procesos asociados a la provisión de servicios públicos. Estos convenios son financiados con recursos públicos provenientes de donaciones que recibe el Estado.

Por tanto, los incentivos a la gestión son una herramienta que se utiliza para potenciar el logro de resultados previamente identificados y priorizados, es una estrategia para la promoción de políticas nacionales priorizadas en los diferentes niveles de gobierno. La OECD (2016) considera que este tipo de herramientas habría perdido peso en los últimos años, ya que las metas

³⁵ Se puede acceder a la ley mediante el siguiente enlace: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29332.pdf>

³⁶ Se puede acceder a este repositorio mediante el siguiente enlace: <https://apps5.mineco.gob.pe/planincentivo/Navegador/Default.aspx>

planteadas se habrían ido haciendo previsibles distorsionando así la dinámica del funcionamiento de los incentivos.

2.3.1.5 ¿Institucionalidad en el Presupuesto?: Diferencias entre el PpR y APNOP

Es necesario entender el concepto de institucionalidad en el contexto de esta investigación y cómo este se relaciona con las normas formales, en particular, como puede plantearse una asociación entre estas y la elección de estrategias que se rigen por herramientas de planificación que ponderen en mayor medida el mediano y largo plazo. De acuerdo con la CEPAL (2010), la planificación se expresa en los diferentes elementos de coordinación que pueden existir entre diferentes sectores, en particular, cuando se trata de resolver una problemática nacional con una lógica multicausal, ya que de esta forma se puede evidenciar el diseño e implementación de intervenciones coordinadas que permiten entregar un paquete de bienes y/o servicios a la ciudadanía en forma conjunta, permite que la sociedad cuenta con un mínimo necesario de necesidades cubiertas para su bienestar.

En ese sentido, un Programa Presupuestal desde la forma cómo se construyó y con los objetivos que se crearon son parte de las mejoras en la institucionalidad de una sociedad, permiten mejorar la entrega de bienes y/o servicios con estrategias eficientes y con una lógica centrada en el ciudadano. Sin embargo, para el caso peruano, al analizar más allá de la estructura de un PP, aún no se logra la institucionalidad que potencialmente podría una herramienta como los PPs. Más allá de que en el diseño de un PP se haya podido identificar que la resolución de un problema no depende enteramente de lo que un sector pueda hacer, la implementación de estos instrumentos parece haberse estancado, como señala la OECD (2016), los diferentes instrumentos de gestión del PpR en las diferentes entidades públicas consideran a estas como un procedimiento administrativo adicional, que no es tomado en cuenta para la toma de decisiones en las distintas etapas del ciclo presupuestal, tanto dentro del sector como en las negociaciones bilaterales que se tienen entre los sectores y el MEF.

Además, desde su creación hasta la actualidad varios de los instrumentos del PpR habrían perdido el sentido de su creación, por ejemplo, en el caso del Programa de Incentivos a la Gestión dirigido a los Gobiernos Locales (GL), cuyo fin se centra en mejorar los incentivos para el logro de resultados priorizados por el Gobierno Nacional (GN) se habría vuelto predecible, las metas establecidas se “cumplirían” periódicamente, pero sin que se generen saltos importantes en el logro de resultados.

Asimismo, las evaluaciones de impacto no habrían sido un elemento relevante en la mejora y retroalimentación de las intervenciones identificadas por los PPs, ya que el tiempo de ejecución de las recomendaciones, el compromiso de implementarlas y la definición de los criterios para la asignación del presupuesto que se da anualmente con la Ley de Presupuesto no termina de encontrar un punto medio. La información que se recaba suele ser utilizada de forma independiente sin terminar de ser de utilidad en las diferentes etapas del ciclo presupuestal, en general, no constituye un instrumento que sirva para la mejora de los criterios para la asignación presupuestal basada en resultados. En ese sentido, como en el caso de Chile, de acuerdo con el Banco Mundial (2005), las evaluaciones independientes no habrían logrado tener los impactos que se buscaban, ya que en torno a estas se generan una serie de problemas que terminan limitando su potencial uso. Estas se vinculan con los incentivos que se generan en torno a los consultores, academia y los mismos gestores públicos, que terminan creando un sistema que no permite brindar recomendaciones oportunas para la mejora de la gestión de los programas.

Lo anterior deja en evidencia que el PpR no termina de encontrar mecanismos para la mejora en la coordinación entre sus herramientas, es decir, los Incentivos a la Gestión, las Evaluaciones Independientes y el Seguimiento no terminan de alinearse dentro de los PPs como instrumento único para la elaboración e implementación de intervenciones públicas mediante la asignación presupuestal basada en resultados.

Por último, el PpR, como menciona la OECD (2016), habría comenzado a tender a la inercialidad en la asignación del presupuesto, ya que, en principio, desde su creación ha sido una forma de paquetizar una serie de intervenciones públicas que ya se venían implementando por los distintos sectores y cuyo funcionamiento no habría sido cuestionado en términos de logro de resultados y mejoras de bienestar de los ciudadanos. Pero, además, los autores señalan, que en la actualidad la asignación del presupuesto a los diferentes PPs habría estado basada en el análisis de la ejecución histórica, sin que se consideren avances en el logro de los indicadores a nivel de productos y resultados para que así se pueda priorizar el financiamiento de intervenciones costo efectivas y eliminar aquellas que no contribuyen a la mejora del bienestar de la población.

Por tanto, en términos de diseño y resultados, se tiene puede concluir que se tiene una herramienta con el potencial de contribuir a la mejora de la institucionalidad, pero que hasta el

momento no termina de ser adoptada por las entidades para su uso práctico, los PPs probablemente han mejorado la estructuración de las intervenciones pública, pero no han terminado de asentarse dentro de las distintas etapas del proceso presupuestal generando que su uso se haya desviado de los fines para los cuales fue creado.

Esto queda claro cuando se analiza la estructura de gastos dentro de la línea presupuestal de los PPs, en qué se gastan los recursos dentro los PPs. Lo cual evidencia una heterogeneidad grande entre los 89 PPs, ya que es posible encontrar PPs que a la fecha han sido diseñados con los más altos estándares técnicos considerando los diferentes aspectos asociados a la identificación de causas y consecuencias asociadas a la problemática identificada proponiendo así intervenciones con mecanismos de coordinación sofisticados y que se expresan mediante el financiamiento de dos o más sectores como el caso del PP0068 denominado “Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”. Como se puede ver en la tabla 1, el presupuesto está dividido por sectores, lo cual es una forma de evidenciar que la problemática a resolver involucra a más de un sector, para lo cual es un supuesto clave la existencia de mecanismos de coordinación altamente sofisticados, la aplicación de este instrumento requiere de la existencia de un buen nivel de institucionalización.

Tabla 7: Presupuesto (PIA-PIM) por sectores para el Programa Presupuestal 0068 (PP0068)

Sector vinculado al PP0068	PIA	PIM
13: AGRICULTURA	S/88,308,772	S/463,650,775
26: DEFENSA	S/367,906,086	S/375,581,874
37: VIVIENDA CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO	S/268,832,686	S/354,734,816
10: EDUCACIÓN	S/67,524,310	S/269,034,650
11: SALUD	S/69,462,553	S/80,004,347
05: AMBIENTAL	S/63,018,678	S/78,923,064
40: DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL	S/400,000	S/63,070,080
39: MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES	S/9,900,000	S/10,159,191
12: TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO	S/0	S/7,484,679

07: INTERIOR	S/7,264,065	S/7,354,970
16: ENERGÍA Y MINAS	S/3,708,020	S/4,849,320
38: PRODUCCIÓN	S/1,772,541	S/1,772,541
01: PRESIDENCIA CONSEJO MINISTROS	S/3,607,861	S/807,861

Fuente: MEF (2019).
Elaboración: Propia.

Al otro extremo se encuentran PPs como el PP126 “Reducción de la Minería Ilegal, Promoción y Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”, que sirven como evidencia para demostrar que la esencia de la lógica de un PP se ha perdido casi enteramente. No solo porque la identificación de la problemática e intervenciones a través de productos carece de fundamentos técnicos para el logro de resultados También se ha podido identificar que para el año 2020 tiene un financiamiento menor al requerido dentro de la directiva para el diseño y rediseño de PPs del MEF, aproximadamente 50 millones de los 100 millones que se requieren. Por otro lado, al analizar la estructura de gastos de acuerdo con la asignación presupuestal del 2020, el MININTER habría destinada 39 millones de los cuales 26 millones se habría destinado al pago de personal y obligaciones sociales de personal militar y policial (aguinaldo, gratificaciones y contribuciones a seguridad social) y los otros 13 millones habría servido para la contratación de servicios (CAS, terceros e insumos como combustibles, materiales, entre otros).

En general, los recursos destinados habrían servido para asegurar el financiamiento de la planilla de la entidad rectora, la cual no es utilizada exclusivamente para contribuir a la solución de la problemática identificada.

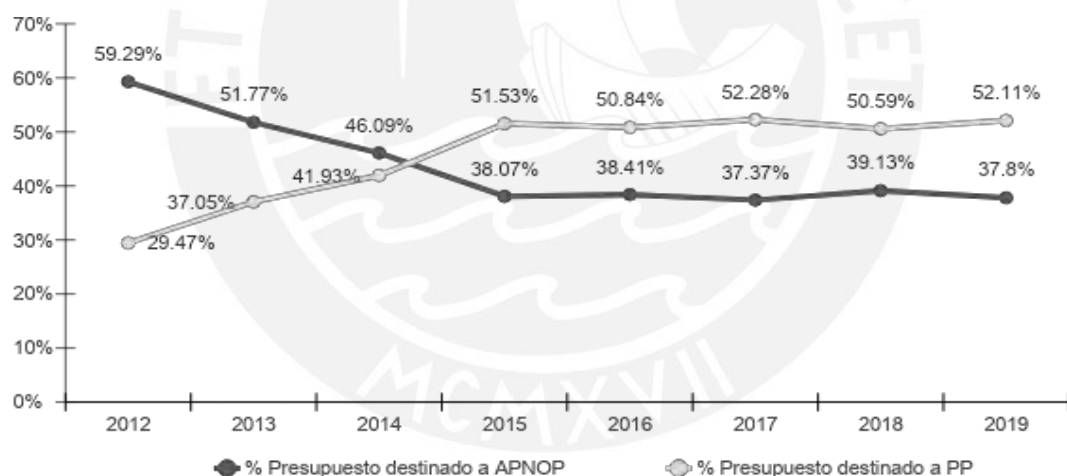
A partir de lo anterior, uno puede concluir que existe una problemática en los PPs y esta puede ser analizada desde una perspectiva de evaluación del logro de resultados, pero también para poder analizar los motivos por los cuáles el PpR no ha podido ser utilizado cómo se debe, es decir, identificar qué barreras no han permitido la implementación del PpR en las dinámicas del ciclo presupuestario para generar mejoras en la asignación presupuestal.

Por otro lado, un segundo componente presupuestal que estaría al margen de lo que se puede denominar como institucional y que tiene criterios de respuesta más inmediatos, que no ponderan la planificación para el mediano y largo plazo, sino que se sirve como una herramienta

para financiar intervenciones reactivas y en algunos casos que no agregan valor público. A nivel presupuestal, se le conoce como el Presupuesto Incrementalista o Inercial, que viene a ser el gasto público ejecutado sin una lógica de ordenamiento de la cadena de creación de valor público. Pese a ello, el gasto ejecutado bajo esta línea presupuestal es aún relevante, esta línea se denomina Asignaciones Presupuestales que no Resultan en Productos (APNOP)³⁷.

De acuerdo con la información que se ha revisado en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF) para el período 2019, estas asignaciones representan un 37.8% del total presupuesto público, proporción que se ha mantenido sin muchas variaciones desde el año 2015 donde fue 38.07%, habiéndose reducido en 21.22 puntos porcentuales desde el año 2012. Se evidencia una notoria reducción de asignación del presupuesto bajo APNOP hasta el año 2015, ver gráfico 1.

Figura 7: Proporción del Presupuesto que se ejecuta mediante APNOP y PPs para el período 2012-2019³⁸



Fuente: MEF (2019), consultado el 8 de julio del 2019.
Elaboración: Propia.

Está claro que Perú se encuentra en medio de un proceso de reformas de sus técnicas de presupuestación, las mismas que aparentemente han optado por un PBD, técnica que se conoce

³⁷ Para el cálculo de las proporciones mencionadas se está considerando para el período 2012-2018 el presupuesto ejecutado, la línea presupuestal asociada a los gastos devengados en el SIAF, mientras que para el año 2019 se realiza el cálculo con el PIM debido a que el período presupuestal aún no ha concluido. Por otro lado, para todos los cálculos relacionados al presupuesto se toma en cuenta el gasto corriente y el gasto de inversión, el mismo que se conoce como el presupuesto destinado a actividades y proyectos, respectivamente.

³⁸ El porcentaje restante está conformado por las acciones centrales, estas incluyen gastos relacionados a la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros. Existe un símil con las acciones comunes, concepto que se aplica para el caso de los PPs, en general, se tratan de gastos transversales que buscan asegurar el funcionamiento adecuado de las intervenciones.

como PpR siendo el instrumento que engloba a una serie de herramientas que giran en torno al diseño de intervenciones, seguimiento y evaluación, además, de incentivos a la gestión. Estos tienen como fin fundamental plasmar la justificación y diseño de las intervenciones públicas que permitan distribuir el presupuesto público basado resultados, haciendo del presupuesto y su distribución más eficiente y en la medida de lo posible equitativa³⁹.

Lo anterior se evidencia más aún cuando en la actualidad existen 89 PPs de acuerdo con el portal de información del MEF, cada uno con un desarrollo amplio y extenso que de acuerdo con la directiva 2 que rige la creación y mejora de los PPs⁴⁰. La metodología estaría conformada por: el diagnóstico para identificar el problema a tratar y la población potencial a la que afecta el mismo; análisis de las causas y efectos de la problemática identificada; planteamiento de los medios para abordar la misma, lo cual conlleva a un análisis de alternativas para definir los productos y actividades que serán parte de un marco lógico en el que se plasmará una serie de objetivos, indicadores, supuestos y medios de verificación; y, por último, un conjunto de herramientas altamente sofisticadas que vienen a ser los modelos operativos, que en simple, responden a las pregunta ¿qué, cómo, dónde y a quién se entregará el bien y/o servicio?. Todo ello va de la mano con la estimación del costo de los insumos críticos que requiere el programa; además de mecanismos para la programación del presupuesto multianual, mecanismos que se alinean con el seguimiento del desempeño financiero de la intervención y la planificación intertemporal del programa.

Sin embargo, como se puede apreciar en el gráfico 1, estas reformas parecen haberse detenido a partir del año 2014. Se observa que la proporción del presupuesto que se ejecuta mediante mecanismos centrados en el logro de resultados no ha seguido en aumento. Por tanto, una de las primeras interrogantes que podrían surgir se relaciona con identificar si la transición de las técnicas de presupuestación hacia los PPs ha aumentado el desempeño del gobierno en el período 2012-2019; y, en segundo lugar, identificar las potenciales barreras que podrían haber limitado la implementación de los PPs afectando así el crecimiento de la proporción del gasto público ejecutado mediante PPs.

³⁹ Este tema puede ser parte de otra discusión y definitivamente contiene una serie de conceptos y desarrollos propios, los mismos que no serán tratados en esta investigación, es posible hacer una discusión conjunta entre criterios de eficiencia y equidad, y en qué medida la aplicación de herramientas e instrumento del PBD determina la elección entre uno u otro.

⁴⁰ La directiva actual por la cual se rigen los PPs es del año 2017, se puede encontrar en el siguiente enlace: <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-directoral/15005-resolucion-directoral-n-023-2016-ef-50-01-1/file>

HIPÓTESIS

Considerando los objetivos del estudio, el marco teórico presentado, el presente estudio sostiene que existen aspectos estructurales dentro y fuera de las entidades públicas a cargo de los Programas Presupuestales que habrían limitado la implementación de los instrumentos de gestión del PpR y por ende el vínculo entre información de desempeño y asignación presupuestal.

En primer lugar, el diseño e implementación de evaluaciones independientes se habría visto limitado por la falta de información recabada por los responsables de los programas enmarcados en los Programas Presupuestales. En particular, la carencia de sistemas de información que funcionan de manera transversal e interoperable para sistematizar data administrativa de las intervenciones habrían sido una limitante para el planteamiento de diseños de evaluación centrados en la generación de evidencia

En segundo lugar, se plantea que la generación y uso de información de desempeño a través de las evaluaciones independientes no pueden ser utilizados de manera oportuna para informar sobre el impacto, desempeño y mejoras a plantear de intervenciones enmarcada en los Programas Presupuestales. Por tanto, el uso de estos instrumentos para la generación de valor no se habría terminado de insertar dentro de los procesos de toma de decisiones de los funcionarios responsables de determinar las asignaciones presupuestales en base a logros alcanzados de los gastos ejecutados anualmente. Con lo cual, el objetivo central de los PPs: asignación presupuestal para el financiamiento de intervenciones públicas basada en resultados, se habría visto comprometido de acuerdo con el análisis de uno de sus componentes principales.

En ese contexto, en los últimos 10 años desde la aplicación de las reformas asociadas a las evaluaciones independientes se puede plantear que:

- (i) La carencia de sistemas de información administrativa de intervenciones enmarcadas en Programas Presupuestales limita el diseño y la implementación de evaluaciones independientes.

- (ii) No existe un calce entre los procesos de asignación presupuestal y el uso de los resultados de las evaluaciones independientes para la retroalimentación de intervenciones públicas en el marco de los Programas Presupuestales.

Algunos factores contextuales explicarían estas hipótesis, las cuales se relacionan con: el bajo nivel de desarrollo de información de desempeño; cultura basada en el no uso de la información de desempeño para la toma de decisiones; poca profesionalización y especialización de los funcionarios en las diferentes entidades públicas rectoras de los PPs. Además, los instrumentos de gestión para la operacionalización de intervenciones públicas, en el marco de los PPs, habrían sido poco consensuados entre las distintas entidades y unidades ejecutoras debido al limitado uso de mecanismos de coordinación vertical y horizontal, sin considerar las limitaciones técnicas necesarias.



Tabla 8: Matriz de Consistencia

DIMENSIONES	PREGUNTAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN	HERRAMIENTAS
PREGUNTA PRINCIPAL						
Analizar el vínculo entre información de desempeño y asignación Presupuestal.	¿Existe un vínculo entre información de desempeño y asignación presupuestal en el marco de los Programas Presupuestales?	Objetivo Principal: Determinar si existe un vínculo entre información de desempeño para la asignación presupuestal en el marco de los Programas Presupuestales.	Existe poco uso de la información de desempeño para la asignación presupuestal. Esto habría generado que se financien intervenciones públicas de manera inercial en el marco de los Programas Presupuestales.	El marco teórico propone que la información de desempeño sea utilizada como herramienta para mejora en la toma de decisiones de gestión. El PpR. Por tanto, se requiere: i) Una institucionalidad formada en las entidades públicas en torno al manejo de las herramientas del PpR . ii) Los procesos de formulación y definición de techos presupuestales se realizan en base a información de desempeño contrastable .	- Coordinador de Programas Presupuestales de la Dirección de Calidad de Gasto. - Expertos en Presupuesto por Resultados.	- Entrevistas Semiestructuradas. - Revisión Documentaria
PREGUNTAS SECUNDARIAS						

<p>Analizar la dinámica entre la existencia de sistemas de información y evaluaciones independientes.</p>	<p>¿Los sistemas de información facilitan el diseño e implementación de las evaluaciones independientes para la generación de evidencia en el marco de los Programas Presupuestales?</p>	<p>Objetivo 1: Determinar en qué medida la existencia de sistemas de información facilitan o limitan el diseño e implementación de evaluaciones independientes.</p>	<p>La carencia de sistemas de información administrativa de intervenciones enmarcadas en Programas Presupuestales limita el diseño y la implementación de evaluaciones independientes.</p>	<p>El marco teórico propone que los sistemas de información, en términos de estructura y contenido, cuentan con la capacidad para:</p> <p>i) Gestionar y poner en valor la información de desempeño que se genera en el marco del seguimiento de intervenciones enmarcadas en PPs. En particular, permiten diseñar e implementar evaluaciones independientes basada en información administrativa.</p> <p>ii) El sistema de indicadores de seguimiento permiten contar información de desempeño confiable, estructura, continua y que fortalece la transparencia.</p>	<p>- Coordinador de Evaluaciones Independientes de la Dirección de Calidad de Gasto. - Especialistas y expertos en Evaluaciones Independientes.</p>	<p>- Entrevistas Semiestructuradas. - Revisión Documentaria</p>
<p>Analizar el vínculo entre Programas</p>	<p>¿Existe un calce entre los procesos de asignación</p>	<p>Objetivo 2:</p>	<p>No existe un calce entre los procesos de asignación presupuestal y el uso de los resultados de las evaluaciones</p>	<p>Las evaluaciones independientes en el marco PPs funcionan como</p>	<p>- Coordinador de Evaluaciones Independientes</p>	<p>- Entrevistas Semiestructuradas. - Revisión Documentaria</p>

<p>Presupuestales y Evaluaciones Independientes s.</p>	<p>presupuestal y el uso de los resultados de las evaluaciones independientes en el marco de los Programas Presupuestales?</p>	<p>Determinar si existe un calce entre el uso de los resultados de las evaluaciones independientes y la asignación presupuestal en el marco de los Programas Presupuestales.</p>	<p>independientes para la retroalimentación de intervenciones públicas en el marco de los Programas Presupuestales.</p>	<p>herramientas que permiten fortalecer y mejorar la gestión de las intervenciones enmarcadas en PPs.</p> <p>i) La información de desempeño generada a través de evaluaciones independientes se genera de manera oportuna (temporal) y es relevante para la toma de decisiones.</p> <p>ii) La información de desempeño de evaluaciones independientes prioriza la generación de recomendaciones para la mejora de la implementación por sobre el diseño.</p>	<p>de la Dirección de Calidad de Gasto.</p> <p>- Coordinador de Programas Presupuestales.</p> <p>- Especialistas en Evaluaciones Independientes de la Dirección de Calidad de Gasto.</p>
--	--	--	---	---	--

Fuente y elaboración: Propia.

CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

3.1 Metodología

La presente investigación busca profundizar sobre las barreras asociados con la implementación del Presupuesto por Resultados, en particular, sobre aquellas asociadas con las herramientas de las evaluaciones independientes utilizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas. Para ello, se realizará un análisis exploratorio haciendo uso de herramientas de corte cualitativo. Esto se justifica con el hecho de que en la actualidad existe una carencia de evidencia relevante que haya indagado sobre las preguntas de investigación que se han planteado en este trabajo. Con lo cual no se busca brindar respuestas definitivas o concluyentes a las preguntas de investigación planteadas, sino busca terminar de definir la problemática que se encuentra en torno a la implementación del Presupuesto por Resultados, en particular, las evaluaciones independientes.

En ese sentido, esta investigación se plantea como uno de los primeros pilares para terminar de definir esta problemática, que ya ha sido abordada y estudiada en otros contextos y países, pero que en el caso peruano no termina de ser entendido como un problema dentro de un subsistema de los procesos presupuestarios del sector público. Por tanto, para el recojo de información primaria en esta investigación se utilizarán herramientas de corte cualitativo, siendo la principal: entrevistas semi estructuradas. Por otro lado, la población objetivo de estudio tiene como universo la Dirección de Calidad de Gasto del Ministerio de Economía y Finanzas, en particular, para este estudio serán relevantes los equipos técnicos que pertenecen a la coordinación de Programas Presupuestales y Evaluaciones Independientes. Se realizará la selección de una muestra no probabilística representativa de las coordinaciones de interés para esta investigación.

Con lo cual, para dar respuesta al objetivo 1 de esta investigación se aplicarán entrevistas semi estructuradas a profundidad a funcionarios especialistas que trabajaron y/o trabajan en la Dirección de Calidad del Gasto Público del MEF y expertos que fueron parte de la creación del PpR en el Perú y su última reforma a través del diseño de Programas Presupuestales Orientados a Resultados (PPoR). Esto con el fin de determinar en qué medida la existencia de sistemas de

información que facilitarían el diseño y evaluación de evaluaciones independientes, y como el fortalecimiento de estos habría terminado de aterrizar en las reformas que se realizaron. En ese sentido, la aplicación de instrumentos cualitativos permitirá entender de manera detallada y profunda si los sistemas de información tienen un rol importante dentro de la generación de evidencia a través de las evaluaciones independientes de intervenciones enmarcadas en Programas Presupuestales.

En segundo lugar, el objetivo 2 del estudio se responderá a través de entrevistas a profundidad para entender las razones que explicarían el limitado uso de los resultados obtenidos mediante las evaluaciones independientes para la retroalimentación de las intervenciones evaluadas en el marco de los Programas Presupuestales. Teniendo como marco el hecho de que la naturaleza del proceso presupuestal no termina de calzar con la obtención de resultados de una evaluación de impacto.

De esta manera, la metodología que se aplicará en este estudio permitirá entender de manera más detallada para el caso peruano las problemáticas que han sido identificadas en otros contextos sobre el Presupuesto Basado en Desempeño (PBB en inglés), siendo este el marco que facilitaría el vínculo entre la generación y uso de información de desempeño y la toma de decisiones para la asignación presupuestal.

3.2 Población de Estudio

El estudio busca ser representativo para la Dirección de Calidad del Gasto Público del MEF, en particular, para la coordinación de programas presupuestales y evaluaciones independientes que son equipos conformados por un coordinador y especialistas técnicos. Entre ambas coordinaciones existe una sinergia permanente y entre estas se deciden aspectos programáticos para el diseño e implementación de evaluaciones en el marco de los Programas Presupuestales. Además, son la entidad rectora del Presupuesto por Resultados, lo cual les permite definir los criterios necesarios para determinar aspectos clave que servirán para que las entidades a cargo de las intervenciones enmarcada en los Programas Presupuestales puedan, en particular, vincular los resultados de las evaluaciones independientes en el proceso presupuestario, ya sea mediante la retroalimentación o modificación de las estrategias de intervención, o para eliminar estrategias que no terminan de generar valor.

Cabe señalar que las decisiones de asignación presupuestal, la elaboración de los sustentos para la definición de los techos presupuestos y otros aspectos del ciclo presupuestario recaen, principalmente, en las direcciones de programación y presupuesto temático, siendo la DCGP una unidad adicional, cuyo trabajo, en la actualidad, no afecta necesariamente las decisiones de asignación.

En ese sentido, se realizará un muestreo teórico para garantizar los requisitos mínimos necesarios para una investigación cualitativa teniendo como unidad de muestreo a funcionarios y exfuncionarios que laboraron en esta dirección y que cuentan con un expertiz y conocimiento profundo sobre las herramientas del PpR y cómo estas han ido evolucionando desde su creación. Asimismo, se tomará en cuenta aquellos funcionarios que hayan estado en posiciones estratégicas y que hayan tenido un conocimiento panorámico de las evaluaciones independientes y cómo los resultados de estas se fueron considerando dentro de las modificaciones a intervenciones enmarcadas en Programas Presupuestales dentro del ciclo presupuestario. Entonces, se procederá a seleccionar personas que tengan experiencia en el manejo de las temáticas a investigar, en particular, conocimiento sobre el uso de las herramientas del Presupuesto por Resultados: Programas Presupuestales y Evaluaciones Independientes. Asimismo, se buscará contar con informantes que hayan sido parte de los equipos que fomentaron la creación del Presupuesto por Resultados en el Perú y su posterior reforma con la creación de los Programas Presupuestales Orientados a Resultados.

Por tanto, a modo de resumen se pueden considerar los siguientes criterios de inclusión:

- Experiencia durante el proceso de implementación de la estrategia del PpR.
- Experiencia durante el proceso de reformulación de la estrategia del PpR a través de los Programas Presupuestales Orientados a Resultados.
- Conocimiento técnico de las herramientas de programas presupuestales y evaluaciones independientes.
- Haber laborado o estar laborando en la Dirección de Calidad de Gasto Público del MEF.
- Tener conocimiento teórico de la gestión por resultados.

Mientras que los criterios de exclusión se centrarán en:

- No contar con un mínimo de 5 años de experiencia en el manejo de las herramientas del PpR.
- No haber sido parte del staff técnico de las coordinaciones de programas presupuestales y/o evaluaciones independientes. Se excluirá a los servidores públicos que se encuentran laborando como terceros (Órdenes de Servicio).
- Exfuncionarios que hayan perdido el contacto con las temáticas de gestión por resultados.

En ese sentido, se utilizará una estrategia mixta: por conveniencia considerando factores de accesibilidad y facilidad de incorporación de sujetos al estudio. Asimismo, se utilizará una estrategia nominada o también llamada bola de nieve, con el fin de poder ampliar la muestra de acuerdo con la capacidad de los informantes clave para poder continuar con la profundización de la investigación. Por tanto, en la siguiente tabla se tiene de manera más precisa un primer estimado de número de funcionarios que se esperaría entrevistar para lograr un punto de saturación óptimo que permita entender desde la perspectiva del MEF las problemáticas en cuestión. Del mismo modo, a cada uno de estos informante claves se les vinculará con una temática clave a explorar de acuerdo con su perfil técnico y experiencia de las temáticas.

La selección de funcionarios y expertos se distribuye de la siguiente forma:

- Coordinador del equipo de programas presupuestales (1).
- Coordinador del equipo de evaluaciones independientes (1).
- Ex coordinador del equipo de programas presupuestales (1).
- Ex coordinador del equipo de evaluaciones independientes (1).
- Expertos en temas de Presupuesto por Resultados y Evaluaciones Independientes (2).
- Especialistas en evaluaciones independientes (2).

En la tabla 6 se presenta las fuentes de información revisadas mediante la revisión documentaria que sirvió para la sistematización de las evidencias que corroboran la hipótesis 1 y 2 de los objetivos correspondientes. Asimismo, se presente el detalle de los informantes claves que serán entrevistados para corroborar los hallazgos que permitieron formular las hipótesis de esta investigación. Se espera que cada una de las entrevistas tenga una duración aproximada de 2 horas, estas se realizarán mediante una plataforma virtual para realizar video llamadas, se

preguntará a los informantes clave si brindan su autorización para que la reunión pueda ser grabada. Asimismo, se espera utilizar la plataforma virtual con la que el informante clave esté más familiarizado, las coordinaciones se realizarán vía correo electrónico. Por tanto, el recojo de información es de manera remota, ya que no debido al contexto actual generado por la COVID-19 no se podrán plantear entrevistas presenciales.

Es necesario mencionar que para dar respuesta al objetivo de investigación 2 se espera entrevistar a los actuales coordinadores de los equipos, los cuales tendrían que ser referidos por los ex coordinadores de Programas Presupuestales y Evaluaciones Independientes.

Tabla 9: Matriz de Fuentes de Información para responder a los Objetivos de la Investigación

Objetivo de la Investigación	Aspectos claves a explorar	Revisión Documentaria	Posición del Informante Clave	Entrevistas Semí Estructuradas		
				Nombre y Apellido del Informante Clave	Duración	Estatus de Entrevista
Vínculo entre Sistemas de Información y el diseño e implementación de Evaluaciones Independientes	Uso de la información de desempeño (seguimiento) para la generación de evidencia a través de Evaluaciones Independientes	Se sistematizaron las siguientes referencias que corroboran la hipótesis del objetivo secundario 1: Allen, R. y Tommasi, D. (2001); Babakhani y Rasooli, M. (2011); Bouckaert, Geert, y John Halligan (2008); Curristine, T.; Lonti, Z.; e Joumard, I. (2008); Marcel, M. y otros (2014); Moynihan, Donald P.; Beazley,	Ex Coordinadora de Programas Presupuestales	Lina Arenas	2 horas	Transcrito y sistematizado
			Ex Coordinador de Evaluaciones Independientes	Felipe Sarmiento	2 horas	Transcrito y sistematizado
			Especialista	Tooru Ogatha	2 horas	Transcrito y sistematizado
			Experto en Presupuesto por Resultados	Juan Pablo Silva Macher	2 horas	Transcrito y sistematizado

		Ivor. (2016); Robinson, M. y Last, D. (2009); Van Dooren, W. y Hoffmann, C. (2018); Van Dooren, W.; Bouckaert, G. y Halligan, J. (2015).				
Calce entre los resultados de Evaluaciones Independientes y asignación presupuestal	Uso de los resultados de la información de desempeño generada por Evaluaciones Independientes en el proceso presupuestal	Se sistematizaron las siguientes referencias que corroboran la hipótesis del objetivo secundario 2: OECD (2007); OECD (2016); OECD (2018); International Institute of Administrative Sciences (2019); Marcel, M. (2010); Marcel, M. y otros (2014).	Experto en Presupuesto por Resultados	Luis Cordero	2 horas	Transcrito y sistematizado
			Experto en Presupuesto por Resultados	Jorge Mesinas	2 horas	Transcrito y sistematizado
			Coordinadora de Evaluaciones Independientes	Maria Luisa Vasquez	2 horas	Transcrito y sistematizado
			Experto en Evaluaciones Independientes	Roger Salhuana	2 horas	Transcrito y sistematizado

Fuente y elaboración: Propia.

3.3 Recolección de Datos

La aplicación de los instrumentos cualitativos será realizada por el autor de esta investigación, quien se basará en los hallazgos encontrados en la revisión de escritorio para la formulación de preguntas que se vayan generando durante la aplicación de las guías de entrevistas.

Por tanto, se espera para la recolección de información:

- Elaboración de guías de entrevista, que incluyan secuencias, los tiempos, preguntas e indicaciones de cómo se tendrá que desarrollar la entrevista.
- De manera general, la entrevista iniciará con una pregunta general y luego se irá profundizando en el tema a investigar con otras preguntas abiertas hasta encontrar la saturación.
- Se grabarán las entrevistas a profundidad con grabadoras de voz, para luego ser transcritas.
- Las entrevistas a profundidad serán realizadas por el investigador de este estudio, quién también estará a cargo de la elaboración de las guías de entrevistas.

3.4 Análisis de Datos

Con los datos recolectados mediante las entrevistas a profundidad se realizará un análisis de la información utilizando matrices de sistematización de hallazgos por componentes claves después de haber realizado las transcripciones de estas. Para ello, se realizarán descripciones de las barreras identificadas de acuerdo con la estratificación de los informantes de acuerdo con su conocimiento y experiencia obtenida en torno al manejo de las herramientas del Presupuesto por Resultados, en particular, de las evaluaciones independientes.

Es necesario mencionar que el análisis de la información que se recolectó a través de las entrevistas semiestructuradas tiene un carácter descriptivo. Por tanto, las respuestas que se brindarán para cada una de las preguntas de investigación planteadas responden a una estrategia metodológica en la que se busca encontrar confluencia de respuestas mediante procesos iterativos, es decir, se buscaron puntos de saturación con las preguntas que se realizaron a las personas entrevistadas para poder validar o descartar una serie de factores que se fueron encontrando en la revisión de la literatura. Esta estrategia será útil en el marco de esta investigación, ya que se cuenta con una población de estudio relativamente adecuada porque el *pool* de expertos en las temáticas que se investigan es acotado.

En ese sentido, los resultados de esta investigación, que propone identificar potenciales factores asociados con las barreras en la implementación del PpR, en particular, de las evaluaciones independientes, no se deben considerar como algo concluyente, en términos causales, pues

dentro de la estrategia metodológica no se propusieron metodologías que buscarán contraponer versiones para llegar a conclusiones definitivas. Sin embargo, esto no significa que las conclusiones del estudio no sean pertinentes, ya que, al contrario, servirán para profundizar sobre aspectos que al momento no cuentan con evidencia suficiente y sobre los cuales no se ha explorado con detalle.

3.5 Consideraciones Éticas

- Se realizarán cartas de presentación dirigidas a los potenciales informantes para poder realizar entrevistas. Estas serán enviadas mediante correo electrónico.
- Se solicitará el consentimiento informado a los informantes claves de este estudio, excoordinadores, expertos y especialistas.
- Se explicarán los objetivos del estudio y se les hará saber que la participación es voluntaria. Si el informante acepta, se le pedirá completar el consentimiento informado con letra legible y firma digital. Con lo cual, el informante tendrá una copia con la que podrá quedarse. La versión original la mantendrá el investigador de este estudio y se adjuntará dentro de los anexos de la investigación.
- La información recolectada será manejada solo por el investigador de este estudio, manteniendo una estricta confidencialidad de la información extraída.
- Dentro de los anexos se adjuntarán los consentimientos informados firmados por los informantes clave.

3.6 Cronograma

A continuación, se detalla el cronograma tentativo para el recojo de información primaria a través de entrevistas a profundidad a actores claves vinculados al Presupuesto por Resultados y las Evaluaciones Independientes.

Tabla 10: Cronograma de Actividades para el Recojo de Información Primaria

ACTIVIDAD	ABRIL 2021	MAYO 2021	JUNIO 2021	JULIO 2021
1. Elaboración de instrumentos.	X			

2. Coordinaciones administrativas para el inicio de las entrevistas.	X			
3. Elaboración de las matrices de sistematización.	X			
4. Recojo de información.		X	X	
Lina Arenas Actualmente laborando en el MININTER ⁴¹ , laboró en el MEF-DCGP como coordinadora de Programas Presupuestales durante el 2018-2020.		Semana 1		
Felipe Sarmiento Actualmente laborando en el BID, laboró en el MEF-DCGP como coordinador de Evaluaciones Independientes durante el 2018-2020.		Semana 1		
Roger Salhuana Actualmente se desempeña como consultor en temas de PpR en distintas entidades público, laboró en el MEF durante el 2008-2011 siendo parte del diseño e implementación del PpR.		Semana 1		
Juan Pablo Silva Mache Actualmente se desempeña como director de FOREST-Programa de USAID ⁴² , laboró en el MEF desde el 2000-2011, siendo director de la DCGP y Coordinador de los instrumentos de Desempeño y Evaluaciones Independientes.		Semana 3		
Tooru Ogatha		Semana 3		

⁴¹ Ministerio del Interior.

⁴² Programa para la Supervisión de Bosques y Fortalecimiento de Recursos de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos.

Actualmente se desempeña como Especialista en el Centro de Datos del MEF, laboró como analista de Evaluaciones Independientes en la DCGP.				
Luis Cordero Actualmente se desempeña como consultor en temas de PpR en el MEF, laboró en el MEF en el diseño e implementación del PpR, en particular, del PAN ⁴³ .			Semana 1	
Maria Luisa Vasquez Actualmente se desempeña como coordinadora de Evaluaciones Independientes en el MEF, especialista en el diseño e implementación de evaluaciones experimentales.			Semana 1	
Jorge Mesinas Actualmente se desempeña como director ejecutivo de PRONABEC ⁴⁴ , laboró en el MEF como director de la DCGP, especialista en evaluaciones independientes y herramientas de seguimiento			Semana 2	
5. Transcripciones y vaciado en matrices de sistematización.		X	X	
6. Análisis de la información.			X	X
7. Elaboración de hallazgos y conclusiones.			X	X

Fuente y elaboración: Propia.

⁴³ Programa Articulado Nutricional, que en la actualidad es el Programa Presupuestal 001 (PP001).

⁴⁴ Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo.

CAPÍTULO 4: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En este capítulo se reportarán los principales hallazgos de las entrevistas realizadas después de haber pasado por un proceso de transcripción de las grabaciones realizadas y sistematizado por temáticas clave los principales hallazgos vinculados con las preguntas de investigación propuestas. Así como validar y triangular los resultados con la revisión bibliográfica revisada, teniendo en cuenta los principales elementos identificados en el marco teórico de la presente investigación para identificar los aspectos claves de las preguntas de investigación propuestas. Por último, en este capítulo se propondrá una primera clasificación de los Programas Presupuestales y cómo estos estarían vinculados a los potenciales problemas identificados en torno a las evaluaciones independientes.

Con el fin de respetar la confidencialidad de las respuestas brindadas por los entrevistados no se mencionará su nombre y se procederá a realizar un etiquetado aleatorio a cada uno con “Entrevistado 1”; “Entrevistado 2” hasta el número 8. Sin embargo, para que el lector pueda tener un contexto de los antecedentes de cada uno de los entrevistados y poder así entender las respuestas brindadas, se procederá a realizar una especificación del tipo de entrevistados, de acuerdo con su experiencia. De esta forma, en la tabla 8 se presenta el tipo de actor que es cada uno de los entrevistados de acuerdo con sus antecedentes en el manejo de herramientas del PpR y su expertiz.

Tabla 11: Antecedentes de Entrevistado de acuerdo con etiqueta aleatoria

Número de Entrevistado	Antecedentes Entrevistado
Entrevistado 1	Experto en temas de presupuesto, salud y en el diseño e implementación del PpR, especializado en la propuesta de intervenciones basadas en evidencia, en general, gestión por resultados. Participó en la creación de los PPs y PPoR mediante la reforma del Decreto Legislativo N°1440.
Entrevistado 2	Gestor especializado en el diseño de Políticas Públicas en el marco de los Programas Presupuestales, herramientas de seguimiento y expertiz en el manejo de EDEP, participó en el diseño de los PPoR mediante la reforma del Decreto Legislativo N°1440.

Entrevistado 3	Gestor especializado en temas de desarrollo infantil y manejo de Evaluaciones Independientes, experiencia en la elaboración e implementación de herramientas para el seguimiento y evaluaciones de impacto. Participó en la creación de los PPoR, en particular, de Desarrollo Infantil Temprano mediante la reforma del Decreto Legislativo N°1440.
Entrevistado 4	Especialista en el manejo y análisis de información presupuestal y programática; evaluaciones independientes en el marco del PpR. Participó en la formulación de los PPoR mediante la revisión y análisis de evidencias para el planteamiento de intervenciones.
Entrevistado 5	Experto en temas de presupuesto y en el diseño e implementación de herramientas del PpR, en particular, herramientas de seguimiento; evaluaciones independientes; e, incentivos a la gestión. Gestor con conocimiento técnico de evaluaciones de impacto, de desempeño y diseño de intervenciones basadas en evidencia en el marco del PpR. Participó en la formulación de la reforma del PpR.
Entrevistado 6	Especialista en la gestión e implementación de herramientas de evaluaciones independientes, en particular, metodologías de evaluaciones de impacto.
Entrevistado 7	Experto en temas de presupuesto, salud y en el diseño e implementación de herramientas del PpR. Participó en el diseño e implementación de los PPs: elaboración de herramientas de seguimiento, incentivos a la gestión, revisiones de gasto y EDEP(s).
Entrevistado 8	Experto en temas de educación y en el manejo de herramientas del PpR, en particular, diseño e implementación de evaluaciones independientes, incentivos a la gestión e instrumentos de seguimiento programático. Gestor especializado en el manejo de técnicas para el monitoreo y evaluación de intervenciones estratégicas.

Fuente: Información primaria recopilada a través de las entrevistas semiestructuradas y fuentes secundarias.
Elaboración: Propia.

Con esta información será posible entender con mayor detenimiento el detalle de las respuestas que brindan los entrevistados, con lo cual habrá un mejor contexto para que las triangulaciones que se proponen sean comprendidas y analizadas de manera correcta por el lector.

A continuación, en la tabla 9 se presenta una síntesis de los principales hallazgos de este trabajo, los cuales están diferenciadas por las preguntas de investigación considerando las respuestas a

las hipótesis planteadas. Asimismo, para cada pregunta se buscará realizar un resumen de los principales hallazgos de acuerdo con una clasificación que se plantea por: factores políticos-estructurales y técnicos. Estos previamente identificados por Marcel y otros (2014) y Robinson y Brumby (2015).



Tabla 12: Síntesis de los Hallazgos

Preguntas de Investigación	Hipótesis		Factores asociados a potenciales barreras para la implementación del PpR	
	Se Valida	No se valida	Factores Políticos-Contextuales	Factores Técnicos
P1. ¿Existe un vínculo entre información de desempeño y asignación presupuestal en el marco de los Programas Presupuestales?	X		<ul style="list-style-type: none"> • Sectores responsables de la rectoría e implementación de las herramientas del PpR cuentan con un poder decisional que puede obstaculizar o facilitar una buena gestión por resultados. • Decisiones sectoriales muchas veces se basan en cuestiones políticas y no técnicas limitando el potencial del PpR. • Procesos decisionales de abajo-arriba cuentan con una preponderancia relevante, que puede desvirtuar la intervención y, por ende, el logro de resultados: diferencia entre intervenciones huérfanas y con alto capital político genera cambios relevantes en intervenciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • El PpR se habría centrado en un plano más estratégico sin discutir herramientas para su operacionalización (implementación). • Información de desempeño generada en el marco de los PPs a través de instrumentos de seguimiento y evaluación es utilizada de forma referencial. • El PpR es una herramienta diseñada y utilizada para incentivar la generación de información de desempeño considerando que en diferentes entidades públicas existía un déficit. • Información de desempeño producida en el marco de los PPs se habría concentrado a nivel de productos y resultados dejando de lado la recopilación de información asociada con la implementación.

			<ul style="list-style-type: none"> • Procesos decisionales de arriba-abajo también afectan el potencial del PpR: formuladores de políticas muchas veces priorizan sus intereses propios antes que la evidencia (información de desempeño). • Limitación de la evidencia utilizada en diseños muchas veces se elabora en contextos muy controlados distintos a los del momento de la implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Herramientas del PpR no terminan de alinearse a dinámicas de la DGPP, no rompen el círculo de inercialidad en la asignación presupuestal, por ejemplo, evaluaciones independientes no terminan de aterrizar en términos presupuestales. • Continuo énfasis en la formulación y mejora de diseños de intervenciones para programarlas a través de PPs.
<p>P2. ¿Los sistemas de información facilitan el diseño e implementación de las evaluaciones independientes para la generación de evidencia en el marco de los Programas Presupuestales?</p>	<p>X</p>		<ul style="list-style-type: none"> • En el Perú existe una restricción transversal en los sistemas de información: no permiten realizar un almacenamiento, sistematización y uso de la información de desempeño que se genera. • Poca coordinación y articulación entre sectores para definir mecanismos para operacionalizar la medición, que incluye disponibilidad y visualización oportuna. • El seguimiento no es visto como insumo estratégico en los procesos para el diseño e implementación de evaluaciones independientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Información de desempeño a nivel de procesos e insumos, que alimenta a los procesos de implementación aún cuenta con sistemas y herramientas poco desarrollados. • Deficiencia en el diseño y definición de indicadores de seguimiento de la cadena de resultados, no se encuentran aterrizados, en muchos casos son ideales. • Poca alineación de los indicadores con la lógica vertical y horizontal. Lo cual limita su uso, dejando

		<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores son utilizados en los sectores con una mirada interna, sin considerar que el centro de estos debe centrarse en el ciudadano. • Débil institucionalización de los sistemas de información a través de unidades técnicas especializadas en diferentes sectores. • El MEF es una entidad clave para fortalecer e incentivar la generación de información de desempeño, reforzando los sistemas de información existentes. 	<p>de ser informativo que contribuya a un monitoreo de las intervenciones enmarcadas en PPs.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carencia de unidades técnicas genera que información de desempeño sea de baja cobertura y calidad: no permite entender qué pueden ofrecer los sectores en términos de información. • Poca claridad en la gestión y organización de la información que se recopila dentro de las entidades, lo cual impide el uso y generación de valor haciendo uso de esta.
<p>P3. ¿Existe un calce entre los procesos de asignación presupuestal y el uso de los resultados de las evaluaciones independientes en el marco de los Programas Presupuestales?</p>	X	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados y recomendaciones que se generan a través de las evaluaciones independientes muchas veces pierden su utilidad por la poca voluntad política que existe para tomarlas en cuenta. • Alta rotación de equipos técnicos genera que el seguimiento en el cumplimiento de recomendaciones se pierda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados que se obtienen de las evaluaciones independientes en muchos casos se realizan en contextos muy controlados, con lo cual su uso puede verse limitado en situaciones reales. • Procesos para el diseño e implementación de evaluaciones independientes se encuentran desvinculados de los procesos presupuestarios, en

		<ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones independientes concebidas como instrumento para mejorar el poder de negociación del MEF frente a otros sectores. • Resultados y recomendaciones no son insumidos en procesos decisionales políticos por falta de seguridad en los resultados que se obtienen. Conflicto permanente entre lo político y técnico. • Proceso de institucionalización del PpR a través de la DCGP en el MEF no se encuentra calzado dentro de las dinámicas de la DGPP. • Existencia de una brecha de capacidades técnicas en las diferentes entidades públicas que permita entender e insumir recomendaciones de evaluaciones independientes. • Desconexión entre la academia y la gestión público para la generación y uso de información de desempeño de manera oportuna y relevante. 	<p>términos de temporalidad no se adecuan a la formulación de las leyes de presupuesto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resultados y recomendaciones de las evaluaciones independientes no se traducen en insumos cuantificables que puedan ser incluidos en los diferentes procesos presupuestales. • Falta de protocolos que permitan realizar una adecuada priorización del tipo de evaluaciones y así mejorar la oportunidad de la evidencia que se genera. • Carencia de protocolos que permitan hacer vinculable y exigible las recomendaciones y resultados que se obtienen a través de las evaluaciones independientes.
--	--	---	---

Fuente y Elaboración: Propia.

4.1 Principales Hallazgos

En la siguiente tabla se esquematiza los principales hallazgos considerando la revisión bibliográfica que valida estos y cómo si las hipótesis planteadas se validan o no.

Tabla 13: Validación de Hipótesis por Pregunta de Investigación

P1. ¿Existe un vínculo entre información de desempeño y asignación presupuestal en el marco de los Programas Presupuestales?	P2. ¿Los sistemas de información facilitan el diseño e implementación de las evaluaciones independientes para la generación de evidencia en el marco de los Programas Presupuestales?	P3. ¿Existe un calce entre los procesos de asignación presupuestal y el uso de los resultados de las evaluaciones independientes en el marco de los Programas Presupuestales?
Ho: Se valida	Ho: Se valida	Ho: Se valida
<p>¿Cuál es el sustento teórico? ¿Qué entrevistados permiten validar la hipótesis?</p>		
<p>OECD (2007); OECD (2016); OECD (2018); Marcel y otros (2014).</p> <p>Entrevistados: 1; 4; 5; 7.</p> <p>Quienes son en su mayoría expertos en temas de PpR, pero con una amplia experiencia en el diseño e implementación de sus diferentes instrumentos.</p>	<p>Allen, R. y Tommasi, D. (2001); Babakhani y Rasooli, M. (2011); Bouckaert, Geert, y John Halligan (2008); Curristine, T.; Lonti, Z.; e Joumard, I. (2008); Marcel, M. y otros (2014); Moynihan, Donald P.; Beazley, Ivor. (2016); Robinson, M. y Last, D. (2009); Van Dooren, W. y Hoffmann, C. (2018); Van Dooren, W.; y, Bouckaert, G. y Halligan, J. (2015).</p> <p>Entrevistados: 1; 3; 4; 5; 6; 7; 8.</p>	<p>OECD (2007); OECD (2016); OECD (2018); International Institute of Administrative Sciences (2019); Marcel, M. (2010); Banco Mundial (2005) y Olavarría (2012); Marcel, M. y otros (2014).</p> <p>Entrevistados: 1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8.</p> <p>Todos los entrevistados permiten validar la hipótesis, en las explicaciones se mezclan perfiles</p>

	<p>Los entrevistados que permiten validar esta hipótesis son expertos, especialistas técnicos en el manejo de herramientas del PpR y gestores públicos con experiencia en el diseño e implementación de herramientas del PpR.</p>	<p>técnicos y de gestión, ambos casos con amplia experiencia en el manejo de herramientas del PpR.</p>
--	---	--

Fuente y Elaboración: Propia.



4.1.1 ¿Existe un vínculo entre información de desempeño y asignación presupuestal en el marco de los Programas Presupuestales?

Los resultados de las entrevistas realizadas a expertos y especialistas en Presupuesto por Resultados (PpR) indicarían que no existe un vínculo estrecho entre información de desempeño y asignación presupuestal. Es decir, los procesos presupuestarios para poder determinar techos presupuestales toman en cuenta criterios asociados principalmente a herramientas que permiten asignar los recursos de manera inercial, considerando la ejecución presupuestal histórica de un pliego o entidad pública. En general, no se ha encontrado evidencia que indique que los procesos de asignación tomen en cuenta la evolución de resultados enmarcados en los Programas Presupuestales; y, herramientas de seguimiento y evaluación para poder determinar anualmente cuánto le correspondería a cada pliego, es decir, la toma de decisiones toma en consideración otros criterios técnicos y políticos, pero no centrados, necesariamente, en resultados, logro de objetivos o información de desempeño.

Tal como Marcel y otros (2014: 55) indican, el PpR es un subsistema cuya implementación en la práctica va a presentar diferentes deficiencias con respecto al ideal que se plantea sobre este, ya que, en principio, las dinámicas presupuestarias tienden a ponderar los componentes inerciales para los procesos de asignación. Pero, además, para una buena aplicación de un PpR es necesario contar con condiciones mínimas que permitan asegurar la institucionalidad de este instrumento. Aspecto que, en la actualidad, el PpR en Perú carece por sus restricciones en términos de equipos técnicos profesionalizados, el apoyo político para su correcta implementación, sistemas de gobierno que ponderen lo técnico y voluntad para transparentar distintos procesos, tal como menciona la OECD (2018).

Por ello, como se mencionan en los reportes de la OECD (2018; 2016), el PpR en Perú termina acentuando su funcionalidad como herramienta estrictamente informativa desde su creación, pero que esta función en los últimos años habría tenido que ser reevaluada y transitar a un plano donde la información que se genera a través de los instrumentos del PpR sean vinculantes y de utilidad en los procesos de toma de decisiones.

Sin embargo, pese a la existencia de estas restricciones, en los últimos 10 años habrían existido algunos casos de éxito a destacar, siendo estos la excepción más que el común denominador, tal como menciona el entrevistado 1 cuando hace referencia al Programa Articulado Nutricional

(PAN) y cómo este habría logrado reducir la Desnutrición Crónica Infantil en más de 15 puntos porcentuales⁴⁵.

“[L]a intención siempre ha sido que la información de desempeño sirva para tomar decisiones, de hecho, sí se hizo, porque era el énfasis sobre todo para recibir asignaciones de carácter territorial o asignaciones en problemas cruciales como desnutrición crónica o mortalidad materna, sí se ha logrado de hacer uso de la información de desempeño para toma de decisiones, pero no se ha institucionalizado, en el tiempo digamos que la inercia ha ganado la lógica tradicional de tomar decisiones, pienso que le ha ganado al presupuesto en su intención de exigir espacios decisionales por desempeño.”

Al ser estos casos más la excepción, el entrevistado 1 considera que el uso de la información de desempeño no habría terminado de institucionalizarse y que esta se habría convertido más que todo en información referencial utilizada principalmente por el MEF para condicionar más que para tomar decisiones.

“La información de desempeño es básicamente referencial, es información institucional, puede que MEF lo utilice más para condicionar a las entidades, para exigir que realicen cosas, más como una herramienta de control que decisional. Si no haces eso, no se da el [PpR, y como al final] no ocurre así, porque hay mucha inercia [en el presupuesto]. [El PpR] es más una herramienta de negociación, pero no de decisión, esa es la sensación que me queda en tanto tiempo.”

Pese a esto, no es posible concluir que el poco vínculo entre información de desempeño y asignación sea casual, ya que diferentes entrevistados indicarían que en realidad el PpR en Perú habría sido diseñado principalmente con la intención de generar espacios para la generación de información de desempeño, más que todo como un mecanismo que sirva para institucionalizar procesos que busquen generar información a lo largo de la cadena de producción. Lo cual habría tenido éxito a nivel de resultados y de productos de intervenciones enmarcada en Programas Presupuestales, que en la actualidad cuentan con una temporalidad predecible, con fuentes de información contrastables y certeras. Esto habría permitido cerrar brechas de información sobre

⁴⁵ De acuerdo con los resultados de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2020 publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, a la cual se puede acceder mediante el siguiente link https://proyectos.inei.gob.pe/endes/2020/INFORME_PRINCIPAL_2020/INFORME_PRINCIPAL_ENDES_2020.pdf

muchas de las intervenciones que el Estado habría venido realizando por varios años, que no habrían permitido entender concretamente su real contribución a la mejora del bienestar de los ciudadanos.

En ese sentido, se puede mencionar, tal como señalan algunos entrevistados, que el PpR surge más que todo como una herramienta que no buscaba un vínculo directo entre información de desempeño y asignación presupuestal, sino como un mecanismo informativo, de acuerdo con la clasificación que brinda Marcel y otros (2014: 131). Sin embargo, esto no habría terminado de afianzarse dentro de la institucionalidad de las diferentes entidades públicas, ya que, si bien se habrían generado mejoras en la formulación de información de desempeño a nivel de resultados y productos, esto no habría terminado de alcanzar a los procesos e insumos, siendo estos componentes de la cadena de resultados los más críticos durante la implementación de las intervenciones. Esto se habría mantenido hasta la actualidad, sin que haya un replanteamiento de la reforma, lo cual podría haber estado generando que el PpR como herramienta tienda a fomentar en mayor medida la inercialidad en la asignación del presupuesto cuando se programa recursos a través de los Programas Presupuestales. Esto debido a que las distintas herramientas del PpR no terminan de aterrizar dentro de las dinámicas de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), ya que desde su creación se plantean como islas aparte de los procesos de asignación presupuestal y en el caso de particular de las evaluaciones independientes no terminan de aterrizar en la cuantificación de los resultados y recomendaciones que se brindan, lo cual termina siendo más que todo como una herramienta referencial que no busca ser parte del proceso presupuestal, tal como lo menciona el entrevistado 4.

“[L]a opinión de [la DCGP] a veces era como un “meh”(no se tomaba mucho en cuenta), entonces era como programada sin ver las evaluaciones mismas, para algunas cosas muy puntuales que hacía y eso tenía que ver con un [DCGP] que no se metía mucho al proceso presupuestario, el proceso precede en la programación y cuando se metió no da talla en el sentido de seguir el ritmo, porque el proceso de programación presupuestal es bien demandante en tiempo y estrés y esfuerzo, entonces [la DCGP] al haber sido una dirección que no estaba metida o en viceversa en, ese proceso intenso no sabía cuándo era lo oportuno en lo que agarre la función, había una asignación interna en este test, una desconfianza o una mala vista con mucha gente de [la DCGP] en el sentido de “mira yo con programación que está en la dirección del presupuesto, yo tomo como ejemplo

los números y si tú me lo das en la forma de cómo hacer con el número [...] [P]orque tienes un mandato por día, el tema es que no había esa capacidad de [la DCGP] para dar esos insumos al nivel que te digo: no basta esa evaluación, la evaluación la tienes que traducir el presupuesto y una recomendación cuantificada de cuánta plata es, cuanto más plata en particular, porque la evaluación de impacto per se para el público corresponsal, no te va a servir.”

Por otro lado, el entrevistado 5, menciona que el PpR en sus inicios se plantea como una manera de brindar respuestas a las problemáticas generadas por el mismo sistema presupuestario, caracterizado por ser inercial, poniendo énfasis en el diseño y formulación de las intervenciones públicas para evitar el financiamiento de intervenciones con una lógica poco clara y sin una mirada en los resultados. En ese sentido, el PpR es una herramienta que busca estandarizar procesos para el diseño de intervenciones públicas, pero sin que esto signifique que efectivamente la asignación del presupuesto se realizará en base a los resultados que se obtengan y contrasten. Con lo cual, esta herramienta se convierte en el cumplimiento de una serie de requisitos, es decir, en términos reales, el PpR no se formula con una herramienta para institucionalizar prácticas que busque mejorar la asignación de resultados en las diferentes entidades. En ese sentido, el PpR termina convirtiéndose en tareas administrativas adicionales sin que signifique un verdadero cambio en los procesos de elaboración y financiamiento de intervenciones públicas.

“Yo creo que el tema también va porque la propia dinámica de hacienda y la inercia del sistema de presupuesto ponía mucho énfasis en el diseño y en la formulación, no en que tu cumplas con tener tus líneas, algún sustento y que tengas tus costos, y te pongas una meta [...] [S]i tu comentas y hablas sobre el tema de presupuestos por resultados y “oye que cosa es presupuesto por resultados” (habla con la mente), el sentido común informado de los funcionarios públicos van a asociar inmediatamente el estar o no en el presupuesto por resultados si es que tu logras formular un programa presupuestal, si es que tu logras formar un programa presupuestal ,es decir, cumples con tu formatito, con tus evidencias, tu marco lógico, lo que corresponda; cuatro indicadores [...], y eso es incorrecto, en realidad el presupuesto por resultado no es otra cosa que una discusión, informada sobre la base de información de desempeño, en el momento que tú decides

asignar el presupuesto y para tu poder tener una discusión de asignación presupuestal sobre la base de información de desempeño[...]"

Esto último ya se habría evidenciado en informes realizados por la OECD para Perú, ya que el PpR y el cumplimiento de los requisitos normativos que se exigirían se habrían convertido en instrumentos que añaden una serie de procedimientos a cumplir, sin que generen o añadan un valor público en los procesos decisionales de las entidades públicas para asignar recursos. En ese sentido, la discusión en los últimos 10 años habría estado centrada en un plano más estratégico centrado en mejorar los diseños que se formularon y diseñaron al aprobar nuevos Programas Presupuestales, ya que en su momento la exigencia era relativamente baja, considerando que en su momento la mirada estaba centrada en crear programas con el fin de generar información de desempeño suficiente para entender la evolución de una serie de intervenciones públicas sobre las cuales no se tenían en su momento información para evaluar resultados o mejorar intervenciones.

Por tanto, los esfuerzos se centraban en mejorar los diseños aprobados en un primer momento para así repensar las intervenciones que se incluían dentro de los Programas Presupuestales (PPs) sin necesariamente pensar en estrategias para mejorar la implementación de estas porque de cierta forma las intervenciones que se aprobaban dentro de los PPs no terminaban de ser estrictamente justificadas debido al momento en que se diseñaba este nuevo subsistema presupuestario.

Se han podido identificar otras limitaciones que se enmarcan más en el lado político y contextual, de acuerdo con la clasificación de barreras que nos brinda Robinson y Brumby (2014); Robinson y Last (2009); International Institute of Administrative Sciences (2019); Heidary y otros (2016); Bouckaert y Halligan (2008); Nguyen (2007); y, Marcel y otros (2014). Con lo cual, se puede plantear que una serie de condicionantes políticos y contextuales no habrían permitido implementar de manera plena las herramientas elaboradas en el marco de la reforma del PpR. De acuerdo, a algunos entrevistados, los Programas Presupuestales y cómo estas herramientas terminan vinculándose con herramientas como las de Evaluaciones Independientes, se verían limitadas en los procesos decisionales, ya que es fundamental que los sectores tengan la intención de proceder o no con una determinada evaluación o que implementen una mejora o recomendación que se despende de una evaluación en particular. En general, el vínculo entre información de desempeño y asignación presupuestal se habría visto limitado por factores

políticos que hacen que estas herramientas y su potencial se vean restringidos y supeditados a decisiones que no dependen exclusivamente a cuestiones técnicas.

Es así como el entrevistado 7, considera que las intervenciones públicas enmarcadas en PPs podrían también diferenciarse por el capital político que logran o pueden acumular y cómo este termina limitando o desviando los esfuerzos de la intervención. Cabe señalar que la mirada que propone este entrevistado es una mirada donde los procesos decisionales de abajo hacia arriba tienen una alta influencia. Esta mirada es interesante y plantea una mirada distinta a la tradicional porque se propone que la implementación toma un rol más protagónico y que puede limitar la esencia de herramientas tan potentes como las del PpR. De esta forma, el entrevistado plantea que existirían 2 tipos de intervenciones: las huérfanas y las que cuentan con un alto capital político, la diferencia entre ambas radica en el hecho de que en la segunda los incentivos de los diferentes implementadores de la intervención se alinean y logran promover o entorpecer una intervención sin importar si esta es buena o mala en términos de sus diseños o en logro de sus resultados.

“Acá te cuento y no sé si te comentaba de estos servicios que son huérfanos y estos servicios que tienen mucho capital político. Pongamos... una cosa que me llamaba la atención a mí era la siguiente: si tú vas a la encuesta ENDES y miras la cobertura de la cesárea, la cesárea ha aumentado repentinamente en todas partes del Perú. De pronto algo que era como 15% ahora llega al 50% hechas en establecimientos públicos. Antes en la zona rural prácticamente una cesárea era inexistente y ahora llega hasta, 12, 13, 15% de cesáreas en el ámbito rural; y dice “este servicio ¿cómo así? si nadie lo ha impulsado, nadie lo promueve y no es un servicio simple, es un servicio complejo, solito ha aumentado su cobertura” ese vendría para mí a ser un servicio con mucho capital político, todos estamos interesados.”

Así mismo, el entrevistado 5 señala que estos aspectos políticos también juegan en contra en los procesos decisionales que van de arriba hacia abajo, en particular, se hace referencia al hecho de que los expertos en el diseño de políticas públicas muchas veces priorizan más sus intereses que la evidencia necesaria para justificar la creación de una nueva intervención. Es decir, las restricciones políticas también están en los procesos de diseño y elaboración porque existe una natural resistencia debido a que sus intereses podrían verse afectados en caso se

cambie componentes de una intervención o se propongan intervenciones que no toman en cuenta a determinados actores. Así, por ejemplo, se menciona el caso de los gremios de colegios profesionales y cómo estos muchas veces terminan jugando en contra de las herramientas que se proponen dentro del PpR.

El entrevistado 5 también señala que las intervenciones cuentan diseños que se basan en muchos casos en evidencia que representa contextos muy controlados, con lo cual al momento de implementarse surgen una serie de problemas y limitaciones que terminan jugando en contra y generan efectos diferentes a los esperados. Si bien esto puede ser algo natural, nuevamente, surge una fricción entre la relación que puede existir entre el uso de información de desempeño y asignación presupuestal, ya que la relación en muchos casos termina desvirtuándose, incluso, desde el diseño de una intervención. Por ello, es necesario que se entienda que esta relación siempre contará con matices, ya que al contextualizar herramientas del PpR las intervenciones y herramientas van complejizándose.

Ante estos problemas que han ido surgiendo en los últimos 10 años, en el año 2018 comienza a diseñarse una nueva estrategia para enmarcar intervenciones. Con el fin de brindar soluciones a estos problemas que habrían ido surgiendo el entrevistado 1 señala que los Programas Presupuestales orientados a Resultados (PPoR) surgen como una mejora para sobrellevar una serie de limitaciones que se habrían estado generando, no solo para potenciar los Programas Presupuestales planteados desde una mirada centrada en el ciudadano, sino también para identificar y diseñar intervenciones con un carácter multicausal con un sistema de seguimiento y evaluación permanente que contribuya a la mejora en la gestión y que se encuentre por encima de los procesos decisionales que en la actualidad priorizan criterios políticos más que técnicos. Con lo cual, los PPoR surgen como una respuesta a la inercialidad que se habría generado dentro de la mirada de los PPs y mejorar así el vínculo entre información de desempeño y asignación presupuestal al identificar prioridades transversales a lo largo de diferentes sectores con diseños causales basados en evidencia, dejando de lado componentes discrecionales para la toma de decisiones dentro de las dinámicas de implementación de las intervenciones identificadas.

“La sensación que había, como el informe que mencionaste de la OECD era que no había prioridades en el presupuesto, entonces la designación del presupuesto de los fondos se mantenía un esquema sectorial e inercial político [...] De esta forma, [el PPoR] responde

a dos cosas: a) tener grandes prioridades nacionales y b) se tomen decisiones consistentes acorde a las prioridades que no se tenía, respondiendo un poco a la crítica inicial y a la autocrítica no tenemos eso ahora, aún con el PPOr, pero ese es la señal y es lo que se quiere cambiar.”

No obstante, el entrevistado 5 señala que contar con un PPOr bien diseñado y la voluntad del sector para liderar e implementar las intervenciones identificadas no es suficiente, ya que este tipo de estrategias necesita el involucramiento del MEF no solo como el responsable de condicionar y definir la distribución de los recursos, sino como entidad responsable de alinear esfuerzos entre los diferentes sectores para el logro de resultados. Caso contrario el PPOr podría verse condicionado y repetir errores de los PPs convirtiéndose en un subsistema a través del cual se continúa financiando de manera inercial sin una mirada en los resultados y el avance en el logro de estos. Esto es posible de plantear, ya que el MEF históricamente cuenta con un poder político relevante en comparación del resto de ministerios y esto no solo se da por el hecho de contar con la función de asignar el presupuesto, sino porque con todas las entidades públicas mantiene un vínculo estrecho con una serie de brazos que le permiten coordinar con los tres niveles de gobierno.

“El éxito del programa PAN en gran medida recayó en el fuerte liderazgo de MEF en la relación con las herramientas [con] relación al tema; es decir, el MEF es asignador y se convirtió en un actor clave como el presidente del directorio, como el presidente de la junta de accionistas del país en relación con la desnutrición crónica. Y, en ese sentido, se tomó decisiones en la asignación del presupuesto, tomó decisiones y lideró la ejecución financiera y física impulsando a través de los sistemas administrativos, principalmente del presupuesto e indirectamente del abastecimiento condicionando a través del presupuesto [...] Si el MEF no se involucra o no tiene liderazgo dentro de lo que corresponde, no se logra los resultados y volvemos a lo mismo, se mantiene la inercia presupuestal, tenemos un experimento más fallido.”

4.1.2 ¿Los sistemas de información facilitan el diseño e implementación de las evaluaciones independientes para la generación de evidencia en el marco de los Programas Presupuestales?

Los sistemas de información son una pieza fundamental dentro de la estrategia que se propone a través del PpR, ya que no solo fortalece a las entidades para generar información de desempeño sobre las intervenciones públicas promovidas por el Estado sobre las cuales se tenía poco o ningún conocimiento previo, sino que también es la herramienta que facilita el proceso de evaluación de las intervenciones y mejora el proceso decisional para que este pueda centrarse en resultados. Marcel y otros (2014); Bouckaert y Halligan (2008) y Nguyen (2007) consideran que una de las piezas fundamentales del PBD (PpR para el caso peruano) son las herramientas de seguimiento, ya que estas permiten generar una dinámica interna que alimentan a un sistema presupuestario basado en resultados. Además, estos instrumentos permiten consolidar las evaluaciones como herramientas relevantes para una continua generación de evidencia, que no solo permitiría reforzar las estrategias utilizadas para la implementación de intervenciones, sino también para transparentar y promover una comunicación continua de los resultados hacia los ciudadanos.

Marcel y otros (2014: 138) señalan que una de las principales dificultades para el desarrollo correcto de estas herramientas se explica por las potenciales barreras que existen dentro de los diferentes sistemas de gobierno y cómo funciona la administración pública en el manejo y análisis de instrumentos centrados en el seguimiento, generación de información y reporte. En particular, sostiene al igual que Van Dooren y Hoffmann (2018), que las mediciones de desempeño que se realicen a través de indicadores asociados a la cadena de resultados muchas veces están sujetas a contextos volátiles generando dificultades para su medición, imprecisiones y verse constantemente subyugada por procesos decisionales enteramente políticos. Este problema se agrava aún más cuando se comienzan a generar incentivos perversos dentro de las instituciones para manipular la información, ya que en muchos casos los indicadores se ven como mediciones que buscan auditar o ejercer un mayor control sobre las entidades, tal como señala Hirschman (1991).

Por tanto, las herramientas de seguimiento, en el marco del PpR, tienen que verse como instrumentos que se utilizan en un contexto y que este, en muchos casos, terminará definiendo qué tan bueno será su uso para la generación de información de desempeño a través de los

sistemas de evaluación para generar evidencia útil, oportuna y transparente. Marcel y otros (2014: 154) precisan que estas herramientas de seguimiento en América Latina cuentan con una serie de deficiencias y que en muchos casos terminan afectando la evidencia que se genera con esta información a través de las evaluaciones, con lo cual la utilidad de los resultados de estas se ven limitadas y muchas veces cuestionadas en los procesos decisionales políticos.

En ese sentido, Perú parece no ser la excepción a los casos estudiados por Marcel y otros (2014: 136) y tal como lo habría evidenciado la OECD (2018), ya que diferentes entrevistados habrían validado el hecho de que existen muchas limitaciones para que se genere un correcto sistema de información útil en el marco del PpR que permitan almacenar, sistematizar y utilizar información de desempeño, y que esta se pueda traducir en contenidos claros para cambiar o redirigir esfuerzos dentro de una intervención.

Esto último se debería principalmente a que los sistemas de información, en general, en el Perú no terminan de ser herramientas institucionalizadas que sean interoperables, que cuenten con información continua, permanente y confiable. Más aún, en muchos casos no se cuenta con una estructura que permita almacenar y utilizar la información para el análisis de información sin que ésta este supeditada a una serie de incentivos perversos para modificar o falsear información y así asegurar la transparencia de la información de desempeño que se genera. Sin embargo, el subsistema del PpR habría generado mejoras debido a que a nivel de resultados y productos se cuenta con más información relevante, predecible y generada con una alta rigurosidad técnica y que se plasma en instrumentos institucionalizados que son: Encuestas Nacionales e incluso, a la fecha, se cuenta con una Encuesta Nacional de Programas Presupuestales⁴⁶ que realiza un seguimiento anual a indicadores de productos y resultados de los diferentes PPs.

Existe un pendiente en la generación de información de desempeño que gira en torno a información de seguimiento a nivel de insumos y procesos tal como menciona el entrevistado 7, el mismo indicaría que para el desarrollo de estos sistemas que se vinculan más con lo administrativo de las intervenciones es necesario contar con actores que tengan el suficiente poder político para presionar la creación de estos. En particular, habría habido esfuerzos por

⁴⁶ La última publicación es del 2021 en la cual se hace un recuento del avance de indicadores de productos y resultados entre los años 2012-2020 y se encuentra su versión digital en el siguiente enlace https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1800/libro.pdf

parte del MEF para incentivar la creación de estos mediante incentivos que supeditan la asignación de presupuesto ante solicitudes de incrementos presupuestales o modificaciones en las estrategias de intervención.

En el marco de los PPs el entrevistado 3 señala que una de las principales restricciones en torno a los sistemas de información se centra en los indicadores de seguimiento, ya que en muchos casos se habrían utilizado una serie de supuestos y condiciones que se encuentran en un plano ideal y sin un claro sustento en la realidad para hacer factible su medición. Asimismo, indica que este tipo de herramientas en muchos casos aún no termina de estar alineado con la lógica vertical que se propone dentro de los marcos lógicos, ya que no existe una buena definición y vínculo entre resultados, componentes y actividades. Esto sin duda genera vacíos que hacen que el uso de los indicadores sean poco útiles o informativos.

“En el caso de los PpR: era lo que se flaqueaba. Los indicadores de monitoreo son pésimos, son muy ideales, en el supuesto caso que todo funciona de la forma adecuada. No hay un real indicador, luego hay indicadores de resultados que se pusieron porque dice la literatura, pero nadie vio si existía. Si no tienes claro tu sistema de indicadores, no tendría ningún sentido realizar tu sistema de información, porque lo único que tendrías es un despliegue bonito tecnológico, pero no tendrías ni idea para qué sirve.”

El entrevistado 3 señala que la debilidad de estos indicadores se encontraría en el hecho de que no existiría una discusión previa acordada entre los sectores y el MEF para poder definir y coordinar aspectos clave como: tipo de disponibilidad y visualización, forma de sistematización de información y la transparencia como un elemento transversal. Por tanto, efectivamente, los sistemas de información son una variable clave, ya que para poder hacer uso de estos se debe tener claro qué y cómo se está midiendo, más aún cuando se piensa utilizar esta información en el diseño e implementación de evaluaciones, pero en la actualidad existiría poca claridad en todo este esquema previo vinculado con los indicadores, ya que estos en muchos casos no terminan de definirse con claridad dentro de la lógica que se plantea dentro de los PPs.

“[S]i no tienes claro tu sistema de indicadores, no tendría ningún sentido realizar tu sistema de información, porque lo único que tendrías es un despliegue bonito

tecnológico, pero no tendrías ni idea para qué sirve. Esto es lo que se debería de plantear al tener un sistema de indicadores, [luego] recién pasarías [a pensar] en un PpR, tener en cuenta que tendrías como indicador de desempeño sobre lo que yo voy a pagar o transferir Vs lo que yo voy a comenzar a monitorear. Es ahí que, de alguna manera, divides la evaluación y seguimiento. En este, tienes un tablero de monitoreo, machine learning que te hacen estimar y proyectar posibles cambios en el indicador ante shocks externos. En el caso de evaluaciones, lo único que te dice es “estás llegando o no lo que dijiste que llegarías”.

Sin embargo, esta problemática también presenta matices y cuando uno va analizando PPs de manera individual es posible encontrar sistemas de información que sí habrían contribuido y facilitado la aplicación de herramientas de evaluaciones independientes porque cuentan con una lógica vertical clara que permite definir indicadores; que guardan consistencia con la cadena de valor; y, que cuentan con fuentes de información que permiten realizar la medición de manera estandarizada y con cierta predictibilidad. Esto, nuevamente, sería más una excepción que algo que suele ocurrir con frecuencia dentro del subsistema del PpR.

Por otro lado, es importante señalar que en la actualidad existe un mayor stock de información que en el marco de intervenciones de los PPs se ha podido ir recabando, si bien esto no termina de ser perfecto esto permitiría a los diferentes sectores sentar las bases para una mayor producción de información de desempeño a través de evaluaciones independientes. En ese sentido, el entrevistado 5 señala que es necesario reforzar la generación de evidencia que gire en torno a la implementación, con el fin de mejorar no solo la gestión de las intervenciones, sino también los procesos decisionales que permitan entender en mayor medida las falencias o restricciones a la implementación.

“Si bien es cierto que los sistemas que existen no son interoperables porque no hay información continua, ni permanente, ni a veces confiable. Creo que con lo que existe se puede ver un margen de cosas que con todas sus deficiencias sí se podría hacer las evaluaciones independientes de nuevo tipo, más centradas en el proceso de soporte, más centrados en entender por qué una intervención que según la evidencia puede funcionar, no funciona en el contexto local.”

Esto se ve reforzado por lo mencionado por el entrevistado 8, quien considera que una de las piezas claves de las evaluaciones es el seguimiento, ya que la evaluación se trata de un seguimiento con causalidad donde se busca encontrar las razones por las cuales el desempeño no fue adecuado.

Considerando los puntos anteriores, es posible profundizar sobre las principales limitaciones de los indicadores enmarcados en los PPs, de acuerdo con lo que diferentes entrevistados han ido mencionando, validando así lo propuesto por autores como Marcel y otros (2014) Beazley, Ivor. (2016); Robinson, M. y Last, D. (2009); Van Dooren, W. y Hoffmann, C. (2018); Van Dooren, W.; Bouckaert, G. y Halligan, J. (2015), quienes profundizan sobre una serie de barreras que no permitirían un adecuado diseño y uso de estas herramientas de seguimiento, en particular los indicadores de seguimiento, limitando así su utilidad en el marco de los PPs.

Es así como el entrevistado 1 considera que los indicadores, en muchos casos, están pensados como elementos aislados entre sectores, lo cual generaría que su construcción no esté centrada en el ciudadano, sino en una mirada hacia el resultado. Esto no permitiría realizar un buen seguimiento de las verdaderas problemáticas que afectan al ciudadano y terminarían siendo instrumentos que buscan medir por medir sin una racionalidad que permite dimensionar qué no se está logrando o no con la intervención público y si sirve para resolver los problemas del ciudadano.

“Lo que pasa es que cuando uno piensa en indicadores, piensa en sectores y creo que esa no debería de ser la forma correcta de los indicadores ¿no? Los indicadores hay que verlos sobre las personas. Entonces, las personas no tienen sector, son individuos o colectivos, de esta forma no hay ningún problema con los indicadores cuando se mide sobre la persona, estamos hablando de indicadores de resultados, en un caso, e incluso los indicadores de cobertura. Los indicadores de cobertura, de calidad de servicio y de los resultados no tienen sector, están centrados en el ser humano.”

Por otra parte, el entrevistado 5 señala que una de las principales debilidades de los sistemas de información habría sido el poco desarrollo institucional, es decir, la carencia de unidades que permitan generar, analizar y usar información de desempeño de manera continua para entender con precisión preguntas bien simples que giran en torno a lo qué se está entregando a los ciudadanos y que se está logrando con esas entregas. Esto vendría a ser consecuencia de

problemáticas que persistirían en distintos sectores con relación a sus sistemas de información: baja cobertura y calidad de la información que se recolecta. Con lo cual, evidentemente, existirán problemas al momento de pensar en esta información que se recolecta como insumo de evaluaciones, en general, no se termina de entender qué es lo que puede ofrecer el sector en términos de información necesaria para formular e implementar una determinada evaluación o para que diferentes entidades públicas estén en la capacidad de adoptar las recomendaciones de estas evaluaciones.

“[E]s necesario que los sistemas de información de cada una de las instituciones se fortalezcan y estas permitan dar cuenta de que se está entregando y que se está logrando, y uno de los grandes déficits que tiene el sistema [de información] es la poca cobertura y calidad de sus sistemas de información. Entonces, claramente eso fue en contra, en términos de lo que uno pueda ofrecer en términos de donde estamos o toda la información que te gustaría tener para poder tener la evaluación que sueñas [...] [E]n realidad la única manera de echar a andar estas cosas no son pues teniendo encuestas de hogares en todos los programas [...] [L]o que yo creo es que en las instituciones no se han logrado desarrollar estas fuertes unidades, si quieres análogas a la de calidad de gasto, que tengan las competencias para generar, analizar y usar la información en sus propias instituciones.”

Pese a ello, el entrevistado 8 considera que habría habido avances en torno a las dinámicas para una mejora en la institucionalización en la generación de información de desempeño, ya que el MEF habría sido una pieza clave para promover una cultura basada en información y generación de evidencia. En particular, el PpR sería un mecanismo que habría servido para empezar a exigir normativamente a los sectores cierta información de desempeño no solo para negociar presupuestos, sino también habría sido un instrumento que habría modificado una serie de acciones al momento de proponer nuevas intervenciones, ya que los requerimientos para la creación de nuevos PPs establecen un mínimo en los criterios técnicos a considerar. Esto a diferencia de lo que se solía hacer, donde la discusión se centraba muchas veces en opiniones no fundamentadas. En ese sentido, si bien las exigencias normativas que plantea el PpR generan en las entidades una respuesta casi forzada en un primer momento, el cumplimiento de estas demandas una respuesta concurrente, con lo cual de cierta forma promueve la creación de las bases para generar institucionalidad en la generación de información de desempeño a través de

los sistemas de información que se expresa en la formación de unidades especializadas en estas temáticas. Esto a su vez habría generado cambios, no solo en el uso que se da de esta información para diseñar evaluaciones, sino también habría cambiado las dinámicas en el uso de información para la generación de nuevas intervenciones.

“Y, por otro lado, tienes ya una evaluación del desempeño, de los procesos, de cómo se entregan los servicios y que resultado tienen, entonces había una parte sobre la cual, para esta si necesitas información de desempeño, y esta era la parte más difícil, no podías decir si es que estaba funcionando bien o mal, o que tan precaria estaba la situación de ese programa. Así empiezas, precisamente a la hora del PpR, primero lo exiges normativamente, y luego empiezas a exigir cierta información con cierto desempeño a la hora ya de discutir presupuestalmente cada intervención, es que también las identidades inicialmente se ven forzadas, y luego creo yo, que ya empieza a generarse una cultura de decir, “Oye necesito generar información para poder sustentarlo al MEF”, entonces tengo que sustentarlo al MEF y el MEF me está pidiendo información que no estoy acostumbrado a generar, pero bueno tengo que empezar a generar.”

El entrevistado señala que este cambio de cultura en la generación y uso de información de desempeño se habría dado principalmente en los sectores que se ven involucrados directamente con los ciudadanos: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Educación (MINEDU), entidades que comenzaron con unidades especializadas pequeñas, pero que con el tiempo se fueron reforzando y que a su vez habrían irradiado una cultura basada en la generación y uso de evidencia.

En esa misma línea el entrevistado 4, con respecto a los sistemas de información de desempeño, señala que el principal problema no se encontraría en la disponibilidad de la información, sino más bien en la gestión de esta, ya que en la actualidad diferentes sectores cuentan con un stock de información suficiente, pero que no se transforma necesariamente en un insumo que añade valor dentro del proceso decisional en la formulación e implementación de políticas públicas. Si bien la disponibilidad de información puede ser variable y heterogénea en los diferentes sectores, tal como lo señala el entrevistado 6, esto no sería un gran problema porque en la actualidad existe mucha más información que hace 10 años con la que se puede empezar a

trabajar y mejorar los procesos de toma de decisiones. Pese a estas mejoras el problema de la confiabilidad de la información continúa siendo una restricción, tal como señala el entrevistado 1, esto no permite tener seguridad siquiera de los resultados de una evaluación con alto grado técnico.

“[C]reo el problema no es tanto la [disponibilidad de] información, si es un problema para resolver de todas maneras, pero el problema está en la gestión de esta información, yo puedo centralizar la información, pero si no la gestiono y le genero valor sobre eso, es tener una “compu” con todos los datos del mundo, con todos los análisis potentes y no voy a hacer nada con eso. Tengo que convertir esa información y darle valor en política, a través, creo yo, de una herramienta, de un instrumento legal un poquito más potente, que deje marcada la cancha y diga esto es, esto es la apuesta del Perú, esto es la evidencia y por 5 años esta vaina no se mueve a menos que vengas con una resolución de ese nivel, pero nadie se compra ese pleito, creo yo nadie quiere decir, no está “vaina” no, igual es algo burocrático, pero claro que tenemos que ver una forma en la cual eso se hace de manera más ágil, porque tampoco es la idea de hacerlo más burocrático.”

El entrevistado 5 refuerza esta última idea al mencionar que el problema está en la poca organización de la información de las distintas entidades, ya que la principal dificultad se encuentra en diferenciar y estructurar los distintos sistemas que tiene un sector bajo una misma mirada centrada en la problemática a resolver. Entonces, bajo esa lógica, el problema no se encuentra en la disponibilidad, sino en la gestión que permita recopilar y utilizar una suerte de “memoria institucional” a través de toda la información que se ha ido generando en diferentes momentos y convertirla en insumos para tomar decisiones simples, pero sustanciales.

“[Ó]sea tu entras al Ministerio de Salud y la cantidad de sistema de información que tienen, es brutal, no es que no haya información, lo que pasa es que todo está desordenadísimo [...] Agarra y entras al Sistema de Salud y tiene cuchi mil sistemas, pero mil, lo que pasa es que a algunos no les cree, está mal, con todos los programas que puedan tener, ahí comenzara a invertir en ordenar esa información, pero con un sentido práctico. En ese sentido, creo que avanzar en lo que quieras, llámalo programa estratégicos multisectoriales, sectoriales, da lo mismo, son resultados al final y que ese es un camino que va a ser largo [...] Tenemos que comenzar a ir fortaleciendo, de nuevo,

yo te diría desde las instituciones este acercamiento del fortalecimiento de los sistemas de información, no por tener información, sino para tomar decisiones estratégicas de identidad, o de los resultados multisectoriales que se establezcan y poder tener ahí como proyectos de fortalecimiento en esos canales, capacidades y espacios institucionales que generen un grupo que se queda, que se tiene la historia y la memoria de las cosas que se evaluaron, de las cosas que se aprendieron, de las decisiones que se tomaron, de lo que funcionó, de lo que no funcionó, tiene que ver con un grupo que tenga, esa es la palabra, que tenga la memoria”

Con respecto a los PPOr diferentes entrevistados coinciden que aún no es el momento de brindar un diagnóstico sobre su implementación porque desde su diseño no ha pasado mucho tiempo y la política tiene que madurar para poder analizar de cierta forma su desempeño. Sin embargo, de acuerdo con el entrevistado 3, quien estuvo dentro del proceso de reforma de los PPs hacia los PPOr, los cambios que se realizaron se dieron en muy poco tiempo y fueron respuestas más que todo reactivas y priorizaron todos los aspectos de diseño de las intervenciones, definiendo responsabilidades y sectores involucrados. Sin embargo, se dejó de lado todo el proceso vinculado con la generación de un sistema de monitoreo y evaluación transversal y vinculado entre las diferentes entidades involucradas en el PPOr. Si bien esto no es un problema para el entrevistado 1, ya que lo primordial es armonizar los resultados y productos y cómo se hace seguimiento a ese nivel. Para el entrevistado 7 esto puede llevar a repetir errores que se produjeron en el marco de los PPs y dejar de lado toda la estrategia de implementación que incluye la generación de información y seguimiento de procesos e insumos que en la actualidad sigue siendo deficiente.

Yo creo que uno no fue a propósito, así sucedió, teníamos poco tiempo para realizar cambios en poco tiempo, pero el trabajo de la Dirección de Calidad es muy reactivo y al ser muy reactivo tú respondes al contexto acorde a los requerimientos que se necesita en ese momento. Entonces, no te da mucho espacio para poder hacerlo de forma adecuada, sino lo vas haciendo de acuerdo con las necesidades políticas de ese momento. Entonces, yo creo que cuando se comenzó a realizar los PPOr, lo primero que se pensó es ¿cómo se va a diseñar? ¿qué sectores van a estar metidos en cada lado? ¿cuál es el rol de cada sector? ¿qué PpR está encargado en el sector de este PPOr? Hasta ahí estuve. Si fuese así, significa que así salió, y si es así se puede decir que se tiene un

buen diseño teórico-técnico, pero es imposible realizar un seguimiento a un PPoR que no haya pasado por todo el proceso de generación de un sistema de monitoreo y evaluación, sobre todo si tienes solo un PPoR con todos los [PPs], pero cada [PP] tiene su propio sistema de monitoreo, así funciona en Perú. No hay un sistema de monitoreo consolidado, ni estándar, lo que tienes es un PPoR donde no es posible determinar o hacer una adecuada evaluación, porque no tiene los sistemas de información adecuados e interrelacionados con cada uno de ellos.”

Esto último, llevaría a que la información que se genera en el marco de los PPoR termine siendo poco útil al momento de diseñar e implementar evaluaciones independientes, ya que nuevamente el sesgo estaría en realizar evaluaciones a nivel de resultados y productos, repitiendo errores que ya se cometieron no solo en Perú, sino en países como Chile, Colombia y México, donde este tipo de evaluaciones añaden poco valor para acciones centradas en la mejora de la gestión de las intervenciones, tal como señala el entrevistado 5 y que se encuentra evidenciado en los informes de la OECD (2016; 2018). Esto se produce, ya que muchas veces la información de desempeño con la que se cuenta termina generando una serie de incentivos en los actores involucrados, incluidos los consultores y la academia.

4.1.3 ¿Existe un calce entre los procesos de asignación presupuestal y el uso de los resultados de las evaluaciones independientes en el marco de los Programas Presupuestales?

Las evaluaciones independientes son un instrumento del PpR que permite dar un buen uso a la información de desempeño que se genera en el marco de los PPs, de cierta forma permite, no solo generar valor con la información que se recopila a través de los sistemas de información / seguimiento, de acuerdo con lo que menciona Marcel y otros (2014: 154), sino que en un ideal tendría que servir para mejorar la gestión misma de los programas a través de recomendaciones que permitan corregir errores y fallas durante la implementación, y que en el mediano-largo plazo sea un herramienta que genere un stock de conocimiento, que sirva para la definición de nuevos diseños de intervención en el mediano y largo plazo.

En Perú el uso que se le habría dado a las evaluaciones independientes en los últimos 10 años, al menos en el ideal, se vincularía en mayor medida con: i) ser una herramienta que sirva dentro de los sectores para promover la generación de información de desempeño y de esta forma generar evidencia que sirva para mejorar los diseños de los primeros PPs aprobados, ya que

muchas de las intervenciones enmarcados en estos en su momento contaban con sustentos técnicamente débiles; ii) ser una herramienta para incrementar el poder de negociación del MEF durante los procesos de asignación presupuestal.

De acuerdo con el entrevistado 1, esta última función de las evaluaciones independientes se habría sobrepuesto a la primera, mientras que la primera habría logrado permanecer en el tiempo e incluso desvirtuar la lógica de las evaluaciones independientes dentro de la lógica del PpR porque no habría terminado de generarse un círculo virtuoso entre la generación y el uso de la información de desempeño. Por tanto, diferentes entrevistas coincidirían que esta herramienta habría perdido su utilidad en el esquema de los PPs corroborando así lo encontrado por la OECD (2018; 2016) y García (2016) en las Evaluaciones de Desempeño y Ejecución Presupuestal (EDEP). Con lo cual es factible plantear que en la actualidad el sistema de evaluación planteado en el marco del PpR presentaría barreras para la utilidad de la información de desempeño que se genera a través de este, principalmente porque, como de acuerdo al marco teórico propuesto por Marcel y otros (2014: 131), el PpR en Perú sería completamente informativo y, de acuerdo con los informes de la OECD (2007) y OECD (2016) sería una herramienta pensada únicamente para la mejora en el poder de negociación del MEF dejando de lado su contribución a los aspectos de mejora en la gestión de las intervenciones enmarcada en los PPs.

Es así como, en esta sección, de acuerdo con lo explicado por los entrevistados, se buscará entender qué aspectos habrían generado que las evaluaciones independientes terminen desvirtuándose dentro del esquema PpR, siendo un instrumento con poca o nula influencia dentro de los procesos de mejora de la toma de decisiones presupuestales en el marco del PpR. Para así entender cómo se tendría que reestructurar la directiva de evaluaciones independientes en el marco de los PpR, con el fin de que estas herramientas tengan una mejor utilidad, añadiendo valor en la asignación y el uso de los recursos públicos.

En ese sentido, el entrevistado 1 señala, valida lo mencionado en los informes de la OECD, ya que de acuerdo con la forma cómo están planteadas las evaluaciones independientes en la directiva actual existirían barreras para que la información de desempeño que se genera a través de estas sea útil: factores exógenos no controlados no dejarían que exista una mejora en la toma de decisiones a partir de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones que se diseñan

e implementan. Esto no solo se debería a factores políticos que terminan siendo claves para poder llevar a cabo cambios o reformas, como mencionan Marcel y otros (2014: 136), ya que la voluntad de generar cambios o consensos en base a recomendaciones técnicas solo se llevarán a cabo si existe el visto bueno en las esferas políticas decisionales, sino que, además, existirían inconsistencias en el tipo de evaluaciones que se consideran como “prioritarias y útiles” dentro de las agendas de evaluaciones elaboradas entre el MEF y los sectores rectores de los PPs anualmente. Esto se agrava, aún más, con el hecho de que la alta rotación de los equipos técnicos termina distorsionando la aplicación de las reformas, ya que, en general, la interpretación de los resultados y recomendaciones será distinta y, por tanto, su uso terminará cambiando de acuerdo con la mirada técnica que se le aplique.

Si bien de cierta forma la Dirección de Calidad de Gasto se habría mantenido permeada de estos cambios, en los últimos años se minó esta suerte de institucionalidad que se habría generado, ya que no solo la alta rotación habría afectado a las “cabezas de la dirección”, sino que habría terminado afectando a los equipos técnicos. Esto genera consecuencias negativas, ya que uno de los supuestos clave del PBD, de acuerdo con Marcel y otros (2014: 136), para su buen funcionamiento es que existe un mínimo nivel de institucional, que suele expresarse en equipos técnicos profesionalizados que se mantienen en el tiempo. Esto debido a que un PBD es una estrategia con una mirada en el mediano y largo plazo que necesita de predictibilidad para mantener decisiones públicas en el tiempo.

“Si estamos hablando de las evaluaciones de diseño como se ha venido haciendo, basado más en la experiencia diría que sí existen barreras para que la evaluación sea útil, pero si no se hace como se ha venido haciendo cambia la lógica de la evaluación se alinea más con la lógica que promueve el legislativo 1440, yo creo que sí podría ser útil una herramienta valiosa para la toma de decisiones, pero para esto debe haber voluntad para tomar decisiones, hay un elemento ahí que está quedado como exógeno y que tiene vida propia [...] No solo es político, porque también es técnico, ya que por más que las normas digan cosas, las que implementan son las personas. Las personas que diseñaron el 1440 y algunas de las directivas posteriores, como los dos PPor, no están, porque quienes están son personas nuevas que no necesariamente tienen claridad, tienen otra interpretación de la norma, ósea es posible que la adecuación sea diferente. Entonces, no solo es político, también lo político-técnico.”

El entrevistado 1 señala, además, que las evaluaciones independientes presentan un error desde su misma concepción, ya que la mirada que se tiene de estas sería la misma que la que se tuvo en su momento en el PpR chileno, donde se buscaba con las evaluaciones independientes mejorar el poder de negociación del Ministerio de Finanzas frente a los distintos programas. Esto habría sido concebido con una mirada equivocada porque en Perú el PpR no es programático, sino centrado en resultados; por ello, la información que se genere debería tener una mirada funcional dentro de este subsistema.

“La falla del modelo anterior de las evaluaciones independientes es que el génesis de la forma de evaluar de Chile [...] El punto es que la motivación que tenían los chilenos era tener información que ponga en jaque a los programas para desaparecerlos, reducir su presupuesto o para condicionarlos, básicamente para tenerlos en el pescuezo en los procesos de formulación presupuestal, era una herramienta más de negociación. Y eso lo trasladamos acá, no necesitábamos eso, porque nuestro esquema de PpR no era programático, era por resultado, entonces ese tipo de evaluación no es funcional, no sé, creo que el tiempo nos dio la razón, quizás por eso GIZ se da cuenta ahora [...] No es porque esté mal el concepto de evaluación, sino porque la misión y la visión de la evaluación nos la copiamos.”

El entrevistado 7 concluye algo similar, ya que de acuerdo con la evidencia que existiría para diferentes países de América Latina recopilada en el informe de la OECD (2018: 34) y, en particular, para el caso chileno abordado por el Banco Mundial (2005: 108) y Olavarría (2012: 10), las evaluaciones independientes se habrían enfocado en aspectos que no necesariamente contribuyen en el corto plazo a la mejora de la gestión de las intervenciones y que por el contrario su utilidad se ve limitada por factores asociados con el proceso decisional político. En ese sentido, el entrevistado señala que en los últimos 10 años se llevaron a cabo diferentes evaluaciones robustas, pero cuyos resultados no habrían tenido mayor implicancia. Así, por ejemplo, se menciona el caso de las evaluaciones del programa “Vaso de Leche”, los resultados indicaron que no contribuían a los resultados que se esperaba, pero en la actualidad sigue funcionando de la misma forma como se diseñó sin haber tomado en cuenta alguna recomendación para su mejora.

“Si miras Colombia es igual... pero con el tiempo, y en un montón de esas reuniones, en todos estos lugares tanto colombianos como mexicanos siguen quejándose. Siguen quejándose que a pesar de que tienen un montón de evaluaciones, todas estas evaluaciones no han servido para cambiar las decisiones. Ósea, finalmente no retroalimentaron para modificar la intervención o para ajustar la intervención o para rediseñar completamente la intervención. Y ahí claramente hay una... están divorciadas, la implementación está divorciada de la evaluación. Y en el Perú también ha pasado eso, tú verás por ejemplo que el vaso de leche... no sé ya cuántas evaluaciones de impacto tiene. Ósea, ya por el año 2008, 2007... ya había evaluaciones de efectos del vaso de leche. Y de ahí han aparecido otros más, como tesis, como otros ejercicios y se sabe que su efecto no existe, es nulo. Pero eso no ha hecho que cambies el vaso de leche, el vaso de leche es tal cual como el Frejolito lo inventó, no ha cambiado en nada, ni siquiera en la parte de la flecha gris, nada, es exactamente igual, sigue la misma forma de repartir la plata, todo exactamente opera igual.”

El entrevistado identifica un elemento adicional que refuerza esta barrera generada por factores políticos y que se vincula con lo técnico. Considera que existirían restricciones con el tipo de información que se obtiene de estas evaluaciones, ya que los resultados que se obtienen parten de un contexto muy controlado, con lo cual al momento de escalar e implementar la intervención evaluada muchas veces termina fallando. Con lo cual, al tener una evidencia que no termina de ser lo suficientemente convincente para el responsable político de una intervención que es evaluada, sus incentivos serán no tomar posición y más aún, si se busca reestructurar o mejorar la intervención, dentro del proceso decisional político no se hará uso de la información de desempeño generada para realizar cambios. Además, el hecho de que la entidad responsable de tomar en cuenta los resultados y recomendaciones no tenga claridad sobre lo evidenciado en muchos casos termina limitando la utilidad potencial de este tipo de instrumentos. En ese sentido, una restricción para los PPor, en caso se busquen implementar evaluaciones experimentales, tal como lo menciona el entrevistado 1, es que estas pueden terminar siendo poco útiles, ya que existe un conflicto permanente entre lo técnico que es cuestionado permanente por lo político en diferentes esferas decisionales; y, donde el poder de negociación de los distintos actores partícipes en el proceso de evaluación tienen sus propios intereses y que en muchos casos no apoyaron resultados cuestionables o poco entendibles.

“Cuando haces estas evaluaciones ya de políticas... de programas... de flechas rojas, de flechas azules, terminas con muchas limitaciones tanto de diseño como también limitaciones de... si tú quieres, de encontrar el grupo de referencia más idóneo, porque no son experimentos. Ósea, se ha implementado el programa, pero el programa no puede ser un experimento [...] Entonces frente a esa incertidumbre el político jamás te va a decir “lo desmonto”. Porque si bien es cierto puede ser media contundente la evaluación, diciendo que eso no funciona, pero en la medida que no tenga certeza el político no se va a querer comprar ese pleito político. Ósea el desmonte, el ajuste, el reajuste de una evaluación... cuando lo quieres implementar, tiene algún tema político detrás.”⁴⁷

El entrevistado 2; 3 y 4 refuerzan esta idea de que los factores políticos son un elemento crucial durante todo el proceso decisional para la elaboración, implementación y uso de la información de desempeño que se genera a través de las evaluaciones independientes. En principio, menciona que cualquier evaluación que se quiera realizar, si es que no cuenta con el apoyo político del sector, por más que haya la voluntad del MEF para brindar los recursos y presión por parte de este sector para que se lleve a cabo la evaluación, no se llevará a cabo y en caso se implementará terminará siendo archivada junto con las recomendaciones y resultados que genera. Esto ya fue explorado por Marcel y otros (2014: 136) y la OECD (2016: 155), donde identifican que para contextos con bajo nivel de profesionalización del servicio público y con intereses políticos diversos, los resultados de las evaluaciones contribuyen en menor medida a las dinámicas del PBD, ya que el factor político tiende a generar una resistencia bastante fuerte.

Un segundo punto mencionado por el entrevistado 7 se asocia con el hecho de que las evaluaciones independientes suelen, en muchos casos, desvincularse de los procesos presupuestarios dejando de ser así una buena herramienta para la mejora de los procesos de toma de decisiones basados en resultados durante la asignación presupuestal. Este problema es algo inherente, principalmente, a las evaluaciones de impacto y se corrobora por lo mencionado por el entrevistado 5; sin embargo, habría que entender a este tipo de evaluaciones como herramientas para acumular un stock de información que pueda ser utilizada en un futuro.

⁴⁷ El entrevistado 7 hace referencia a flechas azules y rojas a la estructura de la cadena de resultados que tiene que ver con resultados y productos, respectivamente.

Por su parte, el entrevistado 4 menciona que en realidad este descalce entre la implementación de una evaluación y el uso de los resultados de estas durante los procesos presupuestarios es algo inherente a la institucionalización del PpR a través de la creación de la Dirección de Calidad de Gasto, ya que ésta se habría creado como una isla dentro de la DGPP del MEF. Esto repercutió en el uso de las mismas herramientas, en particular, las evaluaciones independientes no habrían terminado de aterrizar en elementos concretos, es decir, los resultados y/o recomendaciones que se obtenían no terminaban de traducirse en insumos cuantificables que pudieran ser insumidos dentro de la reestructuración o método de entrega para así se genere una modificación presupuestaria.

“[E]ntonces calidad al haber sido una dirección que no estaba metida o en viceversa, ese proceso intenso no sabía cuándo era lo oportuno en lo que agarre la función [...] [E]l tema es que no había esa capacidad de calidad para dar esos insumos al nivel que te digo de: no basta esa evaluación, la evaluación la tienes que traducir el presupuesto y una recomendación cuantificada de cuánta plata es, cuanto más plata en particular porque la evaluación de impacto per se para el público corresponsal, no te va a servir.”

El entrevistado 7 menciona un tercer factor que no dejaría que las evaluaciones independientes sean una herramienta útil dentro del PpR, este se vincula con la relevancia de las intervenciones que son evaluadas y que en muchos casos no termina de ser útil porque en realidad las evaluaciones que se priorizan muchas veces no se han terminado de implementar. Esto se ve en mayor medida comprometido por el hecho de que la alta rotación de los equipos responsables de diferentes intervenciones no permite que una intervención se termine de implementar completamente, pero pese a ello ya se está llevando a cabo una evaluación de impacto, por ejemplo. Por tanto, en el marco del PpR debería haber un ordenamiento en el tipo de evaluaciones que se utilizará, pero además un orden de prelación que permita evaluar las intervenciones de manera ordenada y que en el proceso de implementación de estas no se generen incongruencias. Este último punto también lo menciona el entrevistado 3, quien considera que el uso de las evaluaciones independientes carecería de un criterio que permita determinar qué tipo de evaluación se debe o no se debe realizar.

Más allá de esto el entrevistado 3 menciona que uno de los principales problemas de las evaluaciones independientes estaría vinculado con la poca claridad que existe en términos de

procedimientos a seguir cuando se obtienen los resultados de una evaluación. En particular, la carencia de protocolos que permitan definir cómo tomar en cuenta o no los resultados y recomendaciones de las evaluaciones sería un problema dentro de la relación que tendría que existir entre información de desempeño que se genera y su uso que se da para mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos.

“Considero que existe mucho tema de importancia en generar un protocolo que no son los lineamientos donde te explica cómo se hace cada cosa, pero lo que debería de unirse a esos lineamientos es un protocolo sobre qué pasa si tienes un positivo o negativo para cada evaluación, cuáles son los siguientes pasos. Eso no está estipulado en ningún lado y creo que debería de estar en la calidad de gastos, cuántas fuentes se genera información, los PpR caen en calidad de gasto. Entonces, hasta qué cierto punto eres responsable de eso [...] No tenemos protocolo de acción una vez que la evaluación saca recomendaciones, una vez que tenemos las recomendaciones y los resultados ¿qué hacemos con eso? ¿cuáles son los pasos para seguir? Eso no tenemos, esa decisión se toma a nivel de la Dirección General y luego eventualmente con el ministro.”

Si bien en la actualidad existen las matrices de compromiso que se desprenden de los resultados y recomendaciones que se desprenden de las evaluaciones independientes, cuyo fin es hacer vinculante la corrección de errores o cambios que se proponen a través de estos instrumentos. Estas en muchos casos no tendrían un fin práctico, ya que no cuentan con la suficiente información que permita profundizar en las problemáticas, no tienen los suficientes insumos que permitan entender las barreras en la implementación de las intervenciones, ya que normalmente se esbozan mejoras en términos de diseño. Esto último también habría sido mencionado por Gracia, O. y Jaramillo, M. (2016) para el Ministerio de Economía y Finanzas y la Cooperación Alemana.

Fuera de estos factores que serían una barrera para la utilidad de estos instrumentos que se desprenden de las evaluaciones independientes, existe un problema adicional que se relaciona con la posibilidad de hacer cumplir estas recomendaciones (*enforcement*) y esto se vincularía a la carencia de protocolos que permitan entender los pasos a seguir, pero además dependería de los actores involucrados en el proceso, de acuerdo con lo mencionado por el entrevistado 3.

“Las matrices de compromiso que para mí es un saludo a la bandera. Y eso no tiene que ver con las matrices de compromiso, eso es porque no hay un “enforcement” sobre cumplimiento y no cumplimiento de esas recomendaciones, lo cual no tiene que ver necesariamente por cómo funciona el mecanismo de presupuesto por resultado, sino cómo está estructurado los mecanismos de funcionamiento por presupuesto por resultados [...] [E]l “enforcement” que tú puedes hacer en el cumplimiento de ciertas recomendaciones o el cambio que tú puedes generar a través de este mecanismo va a depender mucho sobre quiénes son los actores que juegan dentro del mecanismo, ósea quien es el evaluador, quien da la plata y quien es evaluado [...] Si me preguntas si existe el “enforcement,” te diría que no, ¿existen maneras de generarlo? Te diría que sí, pero es un “state político” muy alto para los actores del sector público. Entonces, no es un problema que esas estrategias de presupuesto por resultado no funcionen o que tengan el “enforcement “como esencia. Simplemente la manera como está desplegada en el Perú a través de los sectores o de los agentes que juegan no permite ese [cumplimiento].”

Otra potencial barrera que no permitiría que la información de desempeño que se genera a través de las evaluaciones independientes sea útil es mencionada por el entrevistado 5, quien considera que existiría una brecha de capacidades por el lado de las capacidades técnicas en diferentes equipos técnicos de los sectores. En particular, no habría un completo conocimiento de las diferentes técnicas que se proponen en el marco del PpR, lo cual generaría que los directivos públicos, que representan el lado de la demanda, no recurran a especialistas en el manejo de estas herramientas. Esto, a su vez, no permitiría que haya un vínculo estrecho entre con la oferta de este tipo de herramientas, representada por la academia, que se mantendría alejada de la gestión pública.

“[A]hí hay una tarea de como fortalecemos ese puente entre la gestión pública y la academia [...] [N]o solamente [se trata de] como la academia comienza a mirar las preguntas que tiene la gestión pública, sino también que el gerente publico vea a la academia y entienda sus plazos, sus restricciones, sus recomendaciones y sea capaz de digerir esas recomendaciones y llevarlas a la práctica, porque claro [existe la mentalidad en el gerente público de:] a mí, tú no me vas a decir pues “yo sé lo que va a pasar”, te encuentras con esos a cada rato, quien no están acostumbrados a usar la evidencia para

su toma de decisiones, y eso es un problema de la gestión pública. Entonces, lo que te quiero decir es: ahí tenemos una tarea de ambos lados, que probablemente es parte de la explicación de porque la oferta de información no se desarrolla.”

Sin embargo, el entrevistado 7 menciona que por el lado de la oferta existiría un problema adicional que se vincula con el hecho del conocimiento a detalle y con profundidad de muchas intervenciones del sector público, esto generaría una barrera al momento de formular y diseñar evaluaciones independientes, ya que en la mayoría de los casos las preguntas que se plantean girarán en torno al diseño, mas no sobre la implementación. Esto genera dos tipos de problemas: que los resultados y recomendaciones de las evaluaciones que se realizan no terminan de responder a las preguntas que se buscaba responder, pero, además, se generan los incentivos en el lado de la oferta para que los expertos técnicos busquen responder preguntas muy superficiales sin que estas aterrizan completamente a nivel de recomendaciones bajo un mínimo nivel de factibilidad para cumplirlas.

Al parecer, cuando la hace un tercero, hay un mayor divorcio, ósea el tercero te informa cuando ya pasó la implementación, deja de ser oportuno. O, a veces, cuando tú contratas al tercero, no sabe mucho del negocio [...] y te trae una evaluación que no responde a las preguntas que en ese momento tú quieres responder. [...] [E]l evaluador está totalmente limitado en información para entender el negocio, entonces comienza a hacer una evaluación incompleta, parcial... te llena un montón de anexos [diciendo] “esto no ha sido posible evaluar porque el implementador no nos facilitó esto... tampoco me facilitó eso...” tienes la mitad de la evaluación que no ha sido posible hacer porque no fue facilitado. Vas y hablas con el implementador, el implementador se para en un tema sectorial y dice “bueno, yo no tengo obligación de dar” y ya entras a una discusión política, a una discusión de ministros, viceministros y ya... arruinaste la implementación.

Asimismo, el entrevistado 7 menciona que el lado de la oferta se ve muchas veces limitado, ya que en muchos casos su especialización se centra en el análisis con metodologías robustas a nivel de resultados y productos.

“Ahora, también es cierto eso porque a veces cuando tu trabajas con el consultor, que es un experto en flechas rojas y flechas azules, resulta que le complica la vida cuando

quieres hacer estos diseños que son de flechas grises o de flechas azules, o estas flechas que te cuento acá, porque tienes que meterte mucho en el negocio... y meterse mucho en el negocio resulta que le... el consultor lo que espera es “dame la base de datos y hago un modelo econométrico y ya está”. Y en cambio, acá es que tienes que leer un poco el ajedrez de cómo está la implementación de la intervención, y en ese ajedrez hacerte algunas preguntas complementarias como yo te decía de la motivación de estos actores, porque aquí yo veo que hay mucho una agenda de intereses subyacente, yo veo que este servicio es huérfano, no tiene capital político, olvídate, esa puede ser la principal barrera para que esto no se implemente.”

Por último, es necesario mencionar, a manera general, que las evaluaciones independientes necesitan cambiar de enfoque de acuerdo con diferentes entrevistas, no solo porque en un inicio respondían a demandas que en la actualidad ya no son las mismas porque se cuenta, en principio, con diseños de intervenciones más sólidos y de cierta forma institucionalizados. Es necesario que se repiense su utilidad más aún en el contexto del surgimiento de nuevas herramientas como son los PPO, que van a necesitar de un sistema propio para generar información de desempeño y utilice esta con el fin de mejorar la gestión de las intervenciones que se encuentran enmarcadas en estos instrumentos, como menciona el entrevistado 1. Asimismo, es importante mencionar que las evaluaciones de impacto tienen que girar hacia una dinámica más centrada en el “testeo” de nuevos mecanismos de entrega sin centrarse únicamente en productos y resultados.

Tal como menciona el entrevistado 1, 6, 7 y 8, en la actualidad sigue habiendo un sesgo en la evaluación centrada en los diseños, pero que esto no necesariamente a las demandas y problemáticas actuales, esto refuerza lo ya encontrado por Gracia, O. y Jaramillo, M. (2016) con respecto a las EDEP. Más aún cuando 80% de los problemas de una intervención se encuentran en la implementación, y que cuentan con diseños bien estructurados basados en evidencia como son las intervenciones de los PPO. Por tanto, es necesario que se refuerce la generación de información sobre los mecanismos de entrega, “*delivery*” como menciona el entrevistado 8, y se tenga como *benchmark* estrategias que existen como son los semáforos implementados por el MINEDU, este tipo de herramientas al final son importantes no solo en la generación de información, sino que al final alimentan a todo el sistema de evaluación.

Entonces, se concluye que para que las herramientas de evaluación del PpR se vuelvan útiles es necesario pensar en un cambio de estrategia y que su fin sea alimentar los procesos decisionales. Para así pensar en un sistema armónico donde las diferentes herramientas del PpR confluyan, particularmente, que exista una conexión entre las herramientas de seguimiento para que estas terminen siendo un elemento clave para diseñar evaluaciones, y que la información que se genere a través de estas mejore las intervenciones de los PPs y PPoR. Por tanto, para poder implementar las recomendaciones y resultados que se generen, es necesario que estas sean aterrizadas y se convierten en insumos para la propia discusión presupuestal y que al final la información de desempeño que se genere no pierda utilidad y sea un insumo clave en la mejora de la toma de decisiones a nivel de gestión de las intervenciones y en los procesos de asignación presupuestal en el marco del PpR.



CONCLUSIONES

La presente investigación se ha centrado en el análisis macro del PpR, en particular, de las evaluaciones independientes. Mediante una revisión documentaria en conjunto con metodologías cualitativas, a través de entrevistas semiestructuradas se ha profundizado sobre los principales factores que habrían impedido una adecuada implementación de las herramientas de gestión del PpR

Con la información recopilada se puede concluir, en primer lugar, que el PpR no habría terminado de generar una cultura en las diferentes entidades públicas, que permitan realizar una asignación presupuestal basada en información de desempeño, esto habría ocasionado que se mantengan dinámicas donde se priorizan dinámicas que plantean diseños de intervenciones públicas, enmarcadas en los PPs, que no responden a un uso intensivo de evidencias para su elaboración. Por ello, en la actualidad se continuaría financiando intervenciones que no cuentan con un sustento adecuado y mucho menos con evidencia sobre sus resultados, con lo cual es posible concluir que los PPs habrían tendido al financiamiento de intervenciones de manera inercial, esto valida lo propuesto por la OECD en diferentes informes sobre gobernanza y PpR en el Perú.

Se ha podido corroborar que el manejo de las herramientas del PpR no se realiza de una forma institucionalizada que permita asegurar procedimientos y el cumplimiento de requerimientos técnicos a lo largo del tiempo. Con lo cual, en las diferentes entidades del sector público el manejo de estas herramientas se centra en el cumplimiento de procedimientos administrativos adicionales. Asimismo, esto habría generado que el PpR y la información de desempeño que se genera en torno de este subsistema se mantenga como informativa sin ser relevante en la formulación y definición de techos presupuestales, en general, las dinámicas de la DCGP se mantienen distantes del resto de direcciones de línea de la DGPP, con lo cual el PpR también mantiene una distancia del sistema presupuestario.

En segundo lugar, los sistemas de información son una pieza fundamental no solo para el seguimiento de indicadores de intervenciones enmarcada en los PPs, sino que serían un elemento fundamental para las herramientas de evaluaciones independientes, ya que en el ideal

del PpR, es la herramienta que genera los insumos para que el mismo programa o intervención genere su propia información de desempeño con el fin de mejorar la gestión de las intervenciones. Sin embargo, en el caso peruano existiría una serie de limitaciones no solo estructurales, que se vinculan con el hecho de que los sistemas de información de las entidades públicas no son interoperables, transversales y en algunos casos ni siquiera confiables. Sino que, en muchos casos, hace 10 años no existía información en ningún nivel de la cadena de resultados, esto habría mejorado, pero los esfuerzos se centraron en recopilar información a nivel de resultados y productos, mas no de insumos y procesos. Por ello, las evaluaciones que se diseñan no brindan información a nivel de implementación y suelen no ser completamente útiles para la mejora de las intervenciones.

Asimismo, en la actualidad, el mayor problema de la información de desempeño no es la disponibilidad, sino la organización de esta, es decir, en diferentes sectores existiría una carencia de protocolos para el tratamiento de información y que esta pueda ser útil para la mejora de cualquier proceso decisional. Es necesario que los diferentes equipos técnicos encargados del monitoreo y evaluación de las intervenciones refuercen sus capacidades, no solo para que la información que se genere sea utilizada en mayor medida, sino para que la generación y uso de la información de desempeño se institucionalice como una práctica para el diseño y la mejora de intervenciones. Más aun cuando muchas de estas unidades se ven socavadas por los procesos políticos y respuestas contextuales a las que se debe responder. En ese sentido, más allá de contar con unidades especializadas es necesario que su labor se afiance dentro de los procesos que existen en el marco del PpR.

Por ello, la información de desempeño generada a través de los sistemas de información para el seguimiento de las intervenciones enmarcadas en PPs no cuentan con estructuras y contenidos que permitan gestionar la información de desempeño de manera fluida. Esto a su vez genera que toda esta información no sea utilizada como insumo relevante para el diseño e implementación de evaluaciones independientes, con lo cual no se le da un valor agregado. En particular, esto quedaría evidenciado con el tipo de información que se habría utilizado en diferentes evaluaciones de impacto, las cuales habrían priorizado el recojo de información primaria y el uso de fuentes externas no gestionadas por las entidades rectoras.

En tercer lugar, se ha encontrado evidencia de que las evaluaciones independientes cuentan con barreras para su utilidad, estas se relacionan tanto con factores políticos como técnicos, en particular, en los últimos 10 años, desde la implementación del PpR, se habrían centrado principalmente en generar información de desempeño para: i) mejorar la posición de negociación del MEF con respecto a los sectores, supeditando de esta forma la asignación de recursos a los resultados de estas evaluaciones, en caso las demandas de los sectores superaran la disponibilidad de recursos y con el fin de estar en la capacidad de eliminar intervenciones; ii) reforzar y proponer mecanismos para realizar una revisión de los diseños de las evaluaciones de intervenciones enmarcadas en PPs, ya que en un primer momento estos no contaban con una adecuación a las guías técnicas planteadas en las directivas del PpR y en muchos casos se incluyeron intervenciones que los sectores ya venían implementando, pero sin un claro sustento de su contribución al logro de resultados en términos de mejora del bienestar de los ciudadanos.

Estos objetivos de la información de desempeño que se generan a través de las evaluaciones independientes en la actualidad habrían perdido relevancia, ya que se habría dejado de lado la generación de evidencia que permita mejorar la propia gestión de las intervenciones, particularmente, la implementación de las intervenciones, ya que en mayor medida se habría priorizado evaluaciones que responden a mejoras del diseño. Esto se refuerza por las mismas dinámicas que existen por el lado de la oferta de este tipo de instrumentos, donde en muchos casos los consultores especialistas en temas de evaluación prefieren enfocarse en los resultados y productos, dejando de lado el análisis a nivel de insumos y procesos.

Con lo cual es posible concluir que las evaluaciones independientes no terminan de constituirse como una herramienta capaz de generar información de desempeño que sea oportuna, en términos temporales, para mejorar problemas de implementación que se generan dentro del año fiscal y que requerirían una atención inmediata, ya que en muchos casos las recomendaciones y resultados se habrían generado con un desfase, no solo teniendo en cuenta la definición de la Ley de Presupuesto. Pero también, esta información sería vista como un stock para el mediano-largo plazo dejando de ser relevante en el corto plazo para la mejora de toma de decisiones de gestión de las intervenciones enmarcadas en PPs. En esa misma línea, las evaluaciones independientes habrían priorizado aspectos de diseño dejando de lado la implementación, con lo cual la evidencia generada pierde relevancia en los procesos de

retroalimentación enmarcados en el PpR y como insumo para mejora de la gestión de intervenciones.

Por otro lado, las evaluaciones independientes en muchos casos pierden relevancia con respecto al momento en que se obtienen los resultados y recomendaciones, ya que, en términos de temporalidad, no terminan de alinearse a los procesos de asignación presupuestal y no aterrizan en recomendaciones que incluyan un adecuado costeo de lo que implicaría la inclusión de cambios o recortes de intervenciones, es decir, no se cuentan con recomendaciones “presupuestadas”. Esto se explica, en principio, desde la misma creación de la Dirección de Calidad de Gasto (DCGP), que sería la forma como se habría institucionalizado el PpR, que sigue manteniéndose alejada de los procesos intensivos que existen dentro de la DGPP para la definición de la Ley de Presupuesto Anual del Sector Público.

Otro factor relevante se relaciona con el hecho de que el PpR y sus instrumentos se hayan propuesto como herramientas para mejorar la generación de información de las intervenciones, a la fecha esto último parece ser más una restricción para el potencial que tiene el PpR de cambiar dinámicas del sector público, ya que se mantienen como instrumentos complementarios o de refuerzo. Con lo cual el potencial de las evaluaciones también se ven limitadas, ya que la información de desempeño que se genera a través de estas no termina de ser vinculante dentro de los procesos decisionales en los espacios de negociación.

Por último, factores estructurales: restricciones institucionales en las entidades a cargo de la rectoría e implementación de las herramientas del PpR; el peso que tienen las decisiones políticas dentro del sector público; la alta rotación del servicio civil en la mayoría de las entidades, que afecta en los últimos años a la DCGP; y, las restricciones en términos de capacidades técnicas de las unidades especializadas en herramientas de monitoreo y evaluación, terminan limitando el potencial de las evaluaciones independientes. En general, todos estos factores no permiten un adecuado uso de estas herramientas y en muchos casos no se puede utilizar la información porque no existe un apoyo político suficiente que se involucre en los siguientes pasos para eliminar o escalar las intervenciones.

Con relación a los PpR, hasta el momento, no se han planteado elementos correctivos específicos con respecto a los sistemas de información y evaluaciones independientes en el

marco de intervenciones diseñadas en los PPOr, con lo cual existe el riesgo de que se mantengan los errores que se han ido acumulando en torno a los PPs. Por ello, para que esta herramienta no caiga en la “inercialidad”, en términos presupuestales, que habría caracterizado a las intervenciones enmarcadas en los PPs es necesario que se ajusten algunos elementos técnicos y se busque:

- i) Reforzar el vínculo entre las herramientas de seguimiento que generan información de desempeño de las intervenciones enmarcadas en los PPOr y las evaluaciones independientes, que vendría a ser un elemento central que genera valor con información propia de las intervenciones;
- ii) Las evaluaciones independientes tienen que identificar y plantear mejoras con mayor énfasis en elementos asociados con la implementación de las intervenciones dejando de lado el análisis centrado en el diseño;
- iii) Las evaluaciones independientes necesitan de instrumentos que permitan hacer vinculantes sus resultados y recomendaciones para así generar y reforzar la institucionalidad en torno a estas herramientas, y así evitar interferencias de elementos vinculados con los procesos decisionales políticos;
- iv) Las unidades de monitoreo y evaluación de las diferentes entidades del sector público que cuentan con una mirada que gira en torno al PpR necesitan reforzar sus capacidades técnicas para gestionar y mejorar el uso de información de desempeño; y para promover un vínculo más estrecho con la academia, que vendría a ser la oferta de evaluaciones con un alto grado de rigurosidad técnica. Para así, asegurar una mejor comprensión y uso de las recomendaciones que se generan a través de estas herramientas para mejorar las intervenciones enmarcadas en los PPOr.

La investigación concluye que existen diferentes problemas en la implementación del PpR, en particular, es necesario que se refuerce la institucionalidad de las diferentes herramientas que se configuran en torno a este subsistema. Esto quiere decir que los diferentes sectores cuenten con unidades especializadas en el manejo de estas herramientas que permitan profesionalizar su uso y contribuyan así a una mejora de las intervenciones públicas enfocadas en el logro de resultados para que dejen de ser vistas como instrumentos que añaden carga administrativa. Esto no solo en los sectores rectores y entidades públicas encargadas de la implementación, sino

en el mismo MEF, que vendría a ser la entidad líder de implementar esta reforma. Más aun cuando existe un contexto político que en diferentes ocasiones juega en contra de una mejora en la toma de decisiones en el sector público. Asimismo, es importante que se comience a cuestionar el uso del PpR como herramienta informativa y se empiece a generar las condiciones para que su incorporación tenga un impacto verdadero en la toma de decisiones presupuestales y que esta se base realmente en resultados y deje de lado una lógica guiada por la inercialidad.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allen, R. y Tommasi, D. (2001). Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries. Organization for Economic – Cooperation and Development.

https://www.oecd-ilibrary.org/managing-public-expenditure_5lmqcr2khhzx.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264192607-en&mimeType=pdf

Arana, P. y Huamán, K. (2020). Análisis de los factores en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú a nivel nacional al 2019. Tesis de pregrado: PUCP.

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/16646>

Babakhani y Rasooli, M. (2011). Identifying obstacles and problems in implementation of performance-based budgeting in executive agencies. Journal of Empirical Research in Financial Accounting, first year, first issue, pp 50- 33.

Bando Mundial (2005). Chile – Estudio sobre el impacto de programas de evaluación: Chile – Estudio de evaluación de impacto del programa de evaluación de programas. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica – América Latina y el Caribe.

<https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/595151468216296548/chile-estudio-de-evaluacion-de-impacto-del-programa-de-evaluacion-de-programas-informe-principal>

Bastian, I.; Saat, Suryadi. Akuntansi Sektor Publik : Suatu Pengantar / Indra Bastian, Suryadi Saat .2006 <http://opac.ut.ac.id/detail-opac?id=20323>

Benavente, I. (2016). Análisis del diseño del programa presupuestal 0049: “programa nacional de apoyo directo a los más pobres – JUNTOS” para el periodo 2015, en el marco del presupuesto por resultados. Tesis de pregrado: PUCP.

[file:///C:/Users/christian.miranda/Downloads/Benavente%20Del%20Carpio%20Irvin_An%C3%A1lisis%20del%20dise%C3%B1o%20del%20programa%20presupuestal%200049%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/christian.miranda/Downloads/Benavente%20Del%20Carpio%20Irvin_An%C3%A1lisis%20del%20dise%C3%B1o%20del%20programa%20presupuestal%200049%20(1).pdf)

Beteta, E. (2012). Reforma de la Gestión Financiera basada en Desempeño en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Documento interno de la PUCP.

<http://textos.pucp.edu.pe/pdf/3395.pdf>

Bouckaert, Geert, y John Halligan (2008). Managing Performance: International Comparisons. Oxon: Routledge.

Bouckaert Geert y Halligan John (2008) Managing Performance, International Comparisons. Routledge, London, pp. 440. ER. <https://www.routledge.com/Managing-Performance-International-Comparisons/Bouckaert-Halligan/p/book/9780415423953>

Bonomi, A. y otros (2019). Performance Budgeting in Context: An Analysis of Italian Central Administrations. Department of Management and Law, University of Rome: Administrative Sciences.

Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE (2007). ¿Cuáles son los Resultados del Presupuesto por Resultados? Repositorio Digital de CIDE. Documento de trabajo. <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/804>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2012). Reforma Fiscal en América Latina ¿Qué Fiscalidad para qué Desarrollo? CEPAL, Santiago de Chile, 2012 y Fundación CIDOB, Barcelona-España, 2012.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1459/S2012057_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Congreso de la República (2018). Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público N° 1440. Lima, 16 de setiembre del 2018. Consulta: 09 de enero del 2020. <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201360-1440>

Cruzado, V. (2012). Análisis de Impacto del Programa Presupuestal Articulado Nutricional sobre la Desnutrición Crónica en Niños Menores de 5 años. Elaborado para la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas / enero del 2012.

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

Cruzado, V. y Cavero, D. (2016). Resultados de la Evaluación de Impacto del Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más. Elaborado para el Ministerio de Economía y Finanzas / setiembre del 2016.

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

Currístine, T.; Lonti, Z.; e Joumard, I. (2008). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. En: Presupuesto y gasto público 51– (2/2008), Tendencias en la Gestión Presupuestaria. Madrid: Secretaría General de Presupuesto y Gasto, Instituto de Estudios Fiscales.

Fernández, C. Implementación de la presupuestación por resultados en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados entre los años 2016 y 2019. Tesis de pregrado: PUCP.

http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15705/FERNANDEZ_NU%C3%91EZ_SEGURA_LIZANO_DIAZ_SIMEON_IMPLEMENTACION_DE_LA_PRESUPUESTACION_POR_RESULTADOS_EN_LA_APROBACION_Y_REVISION_DEL_DISE%C3%91O_DEL_PROGRAMA_PRESUPUESTAL.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Gálvez, M. (2020). Límites y desafíos de la implementación del PPR en el Perú: Análisis del Programa Presupuestal N° Formación Universitaria de Pregrado. Artículo para LASA 2020: PUCP.

<http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/MGJ-.L%C3%ADmites-y-desaf%C3%ADos-de-la-implementaci%C3%B3n-del-PPR-en-el-Per%C3%BA1.pdf>

Gertler, P. y Galiani, S. (2016). Evaluación de Impacto del Programa Pensión 65: Nueva Evidencia causal de las pensiones no contributivas en Perú. Elaborado para Innovation for Poverty Action; Cooperación Alemana y Cooperación Suiza. Ministerio de Economía y Finanzas / agosto del 2016.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/eval_indep/informe_resultados_pension65.pdf

Gracia, O. y Jaramillo, M. (2016). Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal para la Mejora del Gasto Público. SECO, CLEAR y GIZ para el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/publicacion_EDEP2016.pdf

Guzmán, M. (2005). Aplicación de instrumentos de evaluación de desempeño. La experiencia chilena. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile y Banco Interamericano de Desarrollo

Heidary, M. y otros (2016). The identification and prioritization of problems and obstacles to implementation of performance-based budgeting system at University of Medical Sciences in Zanjan. International Journal of Contemporary Applied Sciences. Vol. 3, N° 1, enero del 2016.

HOOD, C. (1991), A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? Public Administration, 69: 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

International Institute of Administrative Sciences (2019). Performance-Based Budgeting in the Public Sector. IIAS Series: Governance and Public Management – Improving Administrative Science Worldwide.

Kim, J. (2007). From Line-item to Program Budgeting, global lessons, and the Korean case. Seoul: Korea Institute of Public Finance and the World Bank. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>

Laudon, Kenneth C. & Laudon Jane P. (2004). Sistemas de Información Gerencial. Octava Edición. Prentice Hall Latinoamericana, S.A. México. http://cotana.informatica.edu.bo/downloads/ld-Sistemas_de_informacion_gerencia_14%20edicion.pdf

Marcel, M. (2010). Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena. En: R. de la Cruz, C. Pineda y C. Pöschl (eds.), La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico, pp. 61–85. Washington, D.C.: BID.

Marcel, M. y otros (2014). Presupuestos para el desarrollo en América Latina. Inter-American Development Bank.

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/14253/presupuestos-para-el-desarrollo-en-america-latina>

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF / Dirección General de Presupuesto Público – DGPP (2010). De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú. Lima, Perú: Dirección General de Presupuesto Público – DGPP. Documento de Trabajo / diciembre del 2010.

https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra_ugarte_Presupuesto_por_Resultados_Peru_doc.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2012). Evaluación de Impacto del Programa Construyendo Perú. Publicado en MEF / agosto del 2012.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/informe_construyendo_peru.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2014a). Directiva N° 001-2013-EF/50.01. Lima, junio del 2014. Consulta: 15 de junio del 2019.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9D322EDB8CAB8FAB05257C0B00609755/\\$FILE/Directiva_001_2013EF5001_Programas_Presupuestales_2014.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9D322EDB8CAB8FAB05257C0B00609755/$FILE/Directiva_001_2013EF5001_Programas_Presupuestales_2014.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2014b). Policy Brief de la Evaluación de Impacto de Beca 18-Modalidad Ordinaria 2013. Publicado en MEF.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/policy_brief_beca18.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2014c). Policy Brief de la Evaluación de Impacto de Soporte Pedagógico Intercultural. Publicado en MEF.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/policy_brief_soporte_pedagogico.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2016a). Policy Brief de la Evaluación de Impacto del Acompañamiento Pedagógico. Publicado en MEF.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/policy_brief_acomp_pedagogico.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2016b). Guía Técnica para el Diseño, Revisión y Articulación Territorial 2016. Dirección General de Presupuesto Público; Cooperación Alemana implementada por la GIZ Programa Buena Gobernanza: enero del 2015. Consultado en:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/directiva_PP2016.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2018 a). Efectos de Mediano Plazo del Programa Beca 18 (Cohorte 2013 – Modalidad Ordinaria). Elaborado por la Dirección de Calidad de Gasto de la Dirección General de Presupuesto Público del Viceministerio de Hacienda / diciembre del 2018.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Informe_FINAL_Beca_2013_modalidad_ordinaria_publicar.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2018 b). Informe de Seguimiento del Cumplimiento de Compromisos las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) al 31 de diciembre del 2018. Elaborado por la Dirección de Calidad de Gasto de la Dirección General de Presupuesto Público del Viceministerio de Hacienda – Ministerio de Economía y Finanzas / diciembre del 2018.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/Informe_Seguimiento_Compromisos2018.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2019a). Efectos de Mediano Plazo del Programa Beca 18 (Cohorte 2015 – Modalidad Ordinaria). Elaborado por la Dirección de Calidad de Gasto de la Dirección General de Presupuesto Público del Viceministerio de Hacienda / diciembre del 2018.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Informe_FINAL_Beca_2015_publicar.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2019b). Exposición de Motivos. Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2020.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/proye_2019/EM_PL_Presupuesto_2019.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2020). Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF) – Consulta Amigables.

<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. (2020a). Glosario de Presupuesto Público.

Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/en/glosario-sp-5902>

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. (2020b). Programas Presupuestales. Recuperado de

<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por->

[resultados/instrumentos/programaspresupuestales](https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/programaspresupuestales)

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. (2020c). Marco Conceptual del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Recuperado de

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/migl/pi/marco_conceptual_PI.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. (2020d). Directiva No 002-2016-EF/50.01 Resolución

Directoral No 024-2016-EF/50.01. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/es/por-](https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-directoral/15005-resoluciondirectoral-n-023-2016-ef-50-01-1/file)

[instrumento/resolucion-directoral/15005-resoluciondirectoral-n-023-2016-ef-50-01-1/file](https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-directoral/15005-resoluciondirectoral-n-023-2016-ef-50-01-1/file)

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. (2020e). Exposición de Motivos. Proyecto de Ley de

Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2020.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/sectr_public/proye_2020/EM_PL_Presupuest

[o_2020.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/sectr_public/proye_2020/EM_PL_Presupuest_o_2020.pdf)

Ministerio del Interior – MININTER (2012). Evaluación de Impacto del Plan Piloto de Servicios

Policiales en la Modalidad Reten-Servicio Franco – Primer Informe de Medición. MINISTER / abril

del 2012.

https://www.mef.gob.pe//contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/1er_inf_seguimiento_interi

[or.pdf](https://www.mef.gob.pe//contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/1er_inf_seguimiento_interior.pdf)

Moynihan, Donald P.; Beazley, Ivor. (2016). Toward next-generation performance budgeting: lessons from the experiences of seven reforming countries (English). Washington, D.C.: World

Bank Group (WB).

<http://documents.worldbank.org/curated/en/356081478497402740/Toward-next-generation-performance-budgeting-lessons-from-the-experiences-of-seven-reforming-countries>

Nguyen, H. (2007). Performance Budgeting: Its Rise and Fall. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University - NY 13244-1090.

OECD (2018). Best Practices for Performance Budgeting. Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials.

[https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf)

OECD (2016). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris.

http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/files/9._estudios_de_la_ocde_sobre_gobernanza_p%C3%BAblica_per%C3%BA.gobernanza_integrada_para_un_crecimiento_inclusivo.pdf

OECD (2007). Performance Budgeting in OECD Countries. París: OCDE.

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/performancebudgetinginoecdcountries.htm>

Olavarría, M. (2012). La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados. Publicado en La Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 54, octubre del 2012, Caracas. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533686006.pdf>

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, Primera edición, 494 Pgs.

Ricse, C. (2016). Avances en la experiencia peruana de la implementación de la gestión por resultados. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 1(1), 264 - 267. doi:10.5354/0719-6296.2015.38385

Robinson, M. y Brumby, J. (2005). Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature, International Monetary Fund (IMF) Working Paper WP/05/210.

Robinson, M. y Last, D. (2009). A Basic Model of Performance-Based Budgeting. Fiscal Affairs Department of International Monetary Fund (IMF). Washintong: IMF.

Ruli, M. y otros (2018). Implementation of Performance-Based Budgeting: A Phenomenological Study on National Land Agency. *International Journal of Scientific Research and Management*, 6(02), EM-2018. <https://doi.org/10.18535/ijstrm/v6i2.em06>

Sapala, M. (2018). Performance Budgeting: A Means to Improve EU spending. Brussels, European Union: European Parliamentary Research Service (EPRS).
http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/608724/EPRS_IDA%282018%29608724_EN.pdf

Valderrama, J. y Espinoza, H. (2013). Oferta Laboral Policial y Seguridad Ciudadana – Informe de Segunda Medición del Impacto del Retén-Servicio-Franco. Elaborado para el Ministerio del Interior (MININTER) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) / noviembre del 2013.
https://www.mef.gob.pe//contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2do_inf_seguimiento_interior.pdf

Van Dooren, W. y Hoffmann, C. (2018). Performance Management in Europe: An Idea Whose Time Has Come and Gone. In the *Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, edition Edoardo Ongaro and Sandra van Thiel, 207–226. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Van Dooren, W.; Bouckaert, G. y Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector*. 2nd ed. London: Routledge. doi:10.13140/2.1.2299.9682.
<https://www.routledge.com/Performance-Management-in-the-Public-Sector/Dooren-Bouckaert-Halligan/p/book/9780415738101>

Wray, J. (2020). 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 de pregrado: PUCP.
http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16789/WRAY_GUERRER_O_JOAQUIN_PAPEL_AGUANTA_TODO.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Zaltsman, A. (2009) The Effects of Performance Information on Public Resource Allocations: A Study of Chile's Performance-Based Budgeting System, *International Public Management Journal*, 12:4, 450-483, DOI: 10.1080/10967490903328931



ANEXOS

Anexo 1: Consentimiento Informado para informantes Clave

Estudio: Barreras para la Implementación del Presupuesto por Resultados (PpR): un análisis de las evaluaciones independientes en el marco de los Programas Presupuestales (PPs) para el período 2012-2020.

INTRODUCCIÓN

Le hemos solicitado que usted participe en esta investigación que busca conocer cuáles son las barreras para la implementación de las evaluaciones independientes en el marco de los Programas Presupuestales para el período 2012-2020. La presente investigación es realizada en el marco de la elaboración de la tesis de grado de magíster de Christian Alvaro Miranda Meza. Antes de que decida si desea participar en esta investigación, deseamos informarle sobre el mismo.

Este es un formulario de consentimiento, en el cual encontrará información sobre la investigación. El investigador discutirá con usted esta información. Usted puede hacer preguntas en cualquier momento. Si usted decide participar, se le pedirá que firme este formulario, del cual recibirá una copia.

¿POR QUÉ SE REALIZA ESTA INVESTIGACIÓN?

En el Perú aún no existe evidencia concluyente sobre el funcionamiento del PpR, hasta el momento no se habría determinado si con esta herramienta la asignación del presupuesto habría empezado a basarse en resultados. Pese a ello, el uso de las herramientas del PpR en Perú ha ido en aumento, prueba de ello es que para el 2019 un 46.48% del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) en el sector público se habría asignado mediante la categoría presupuestal de Programas Presupuestales (PPs), y si solo se considera el PIA destinado a gasto corriente se habría distribuido un 39.94%. En caso no se considere el gasto destinado a acciones centrales, estos porcentajes se elevan a 58.49% y 54.17%.

En particular, las evaluaciones independientes y el uso que se da estas habrían llegado a un potencial punto de estancamiento de acuerdo con estudios realizados por la OECD. Debido a la

dinámica propia de la implementación de estas herramientas y el hecho de que el presupuesto se asigna anualmente existe un descalce entre los resultados y su potencial uso para retroalimentar intervenciones en el marco del Presupuesto por Resultados.

En ese sentido, el objetivo principal de esta investigación es el de recolectar información acerca del vínculo entre la generación y uso de información de desempeño, y la toma de decisiones para la asignación presupuestal en el marco de Programas Presupuestales. Para profundizar sobre este vínculo se analizará la relación que existe entre la información de desempeño para facilitar el diseño e implementación de evaluaciones independientes, y si los resultados de estas terminan siendo parte del proceso de toma de decisiones para la asignación presupuestal.

Por tanto, se le invita a participar porque usted tiene una amplia experiencia y conocimiento del Presupuesto por Resultados, en particular, de las evaluaciones independientes y cómo estas se diseñan e implementan en el marco de intervenciones de Programas Presupuestales. Para así poder conocer cómo se vienen desarrollando los procesos claves de estas herramientas y dónde habrían presentado las principales limitaciones.

¿EN QUÉ CONSISTIRÁ SU PARTICIPACIÓN?

Si acepta participar de esta investigación, se le solicitará participar en una entrevista a profundidad en la cual se explorarán con detalle los aspectos mencionados previamente en el marco de la implementación Presupuesto por Resultados, las dificultades que presenta para el cumplimiento de estos, así como las barreras existentes para una adecuada implementación.

¿QUÉ RIESGOS INVOLUCRA ESTA INVESTIGACIÓN?

Esta investigación no tiene ningún riesgo.

¿LA PARTICIPACIÓN EN ESTA INVESTIGACIÓN TIENE ALGÚN BENEFICIO?

Usted no recibirá ningún beneficio directo de esta investigación. Sin embargo, la información producida por esta investigación puede ayudar a la mejora de políticas públicas en el marco del Presupuesto por Resultados y así entender mejor las barreras existentes en la implementación de sus herramientas, y así poder proponer opciones para su mejora.

¿QUÉ PASARÁ CON EL ASPECTO DE LA CONFIDENCIALIDAD?

Los resultados de la entrevista a profundidad no serán compartidos, guardando estricta confidencialidad de los datos recolectados. Los resultados de la investigación pueden ser

publicados en revistas científicas. Usted no será identificado personalmente en ninguna publicación que se derive de la información recolectada en esta investigación.

¿QUÉ COSTOS CONLLEVA ESTO PARA MÍ?

Su participación en la investigación no le ocasionará gastos adicionales.

¿RECIBIRÉ ALGÚN PAGO POR MI PARTICIPACIÓN?

No recibirá ningún pago por su participación en esta investigación.

¿CUÁLES SON MIS DERECHOS COMO SUJETO PARTICIPANTE EN UNA INVESTIGACIÓN?

Su participación en esta investigación es completamente voluntaria. Usted puede abandonar la investigación en cualquier momento.

¿QUÉ HAGO SI TENGO ALGÚN PROBLEMA O CONSULTA?

Si tiene alguna consulta sobre esta investigación, comuníquese con:

Lic. Christian Alvaro Miranda Meza

Estudiante de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas–Pontificia Universidad Católica del Perú. Tel. 958784347 Email: camirandam@pucp.edu.pe

Si tiene alguna consulta sobre sus derechos como sujeto participante en esta investigación, comuníquese con:

DECLARACIÓN DE CONSENTIMIENTO

Yo he leído este formulario de consentimiento, todas mis preguntas han sido contestadas y estoy de acuerdo con participar voluntariamente de esta investigación:

_____	_____	_____
Participante	Firma	Fecha
_____	_____	_____

Responsable de la investigación

Firma

Fecha

Anexo 2: Guía para entrevistas a profundidad para expertos y coordinadores de Evaluaciones Independientes y Programas Presupuestales

Nombre:

Profesión:

Fecha:

Entrevistador:

1. Ud. ¿Ha sido parte de los equipos técnicos que desarrollaron el Presupuesto por Resultados y/o la modificación de los Programas Presupuestales hacia los Programas Presupuestales Orientados a Resultados? ¿Cuál fue su posición? ¿De qué manera contribuyo en el equipo?
2. Ud. ¿Ha sido parte del proceso de implementación de alguna evaluación independiente en el marco de intervenciones de los Programas Presupuestales ¿En cuántas? ¿Cuándo? ¿En qué tipo de evaluaciones participó? ¿Con qué tipo de evaluaciones independientes considera que tiene mayor experiencia?
3. ¿Considera que la información de desempeño que se genera en el marco de las evaluaciones independientes es utilizada de manera adecuada, suficiente y certera para la retroalimentación de intervenciones enmarcadas en Programas Presupuestales? ¿Qué procesos considera indispensables para que se genera un vínculo adecuado entre la información que se genera y su uso?
4. Ud. ¿Ha estado involucrado directamente en el uso de información de desempeño generada en el marco de la implementación de evaluaciones independientes? ¿Con qué frecuencia se recurría a los resultados? ¿De qué manera se consultaban los resultados? ¿Cómo se generaba el proceso de retroalimentación de las intervenciones evaluadas?

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE EVALUACIONES INDEPENDIENTES

5. ¿Qué entiende por sistemas de información? ¿Qué características considera que tienen sistemas de información adecuados para la generación de evidencia?
6. De acuerdo con la literatura internacional, la existencia de sistemas de información transversales es un factor que facilita la generación de información de desempeño ¿En

- qué medida considera que los sistemas de información contribuyen a mejorar/fortalecer el vínculo entre información de desempeño y la asignación presupuestal? ¿En qué medida considera que esto se cumple para el caso peruano?
7. De acuerdo con su experiencia ¿considera que los sistemas de información de los sectores son capaces de almacenar información de seguimiento de las intervenciones enmarcadas en Programas Presupuestales? ¿Qué factores explicarían la existencia de sistemas de información adecuados para la generación de evidencia a través de evaluaciones independientes de intervenciones públicas enmarcadas en Programas Presupuestales?
 8. ¿Cómo esta información termina siendo utilizada dentro de los procesos de diseño de propuestas de evaluación? ¿La existencia de sistemas de información adecuados facilitan la implementación de evaluaciones? ¿En qué medida la existencia de sistemas de información fuertes se convierte en un factor que facilita la evaluación de intervenciones en el marco de los Programas Presupuestales?
 9. En el caso de las evaluaciones de impacto, ¿los sistemas de información de las intervenciones enmarcadas en los Programas Presupuestales a cargo de los sectores facilitan el diseño de este tipo de estudios? ¿En qué medida posibilitan la implementación de este tipo de evaluaciones?
 10. ¿Cuál considera que es el principal factor para proponer diseños experimentales o cuasiexperimentales en un determinado sector? ¿De qué depende la decisión de diseñar intervenciones prospectivas? ¿Limitaciones en las capacidades técnicas del sector? ¿Falta de información de seguimiento para proponer estudios de impacto? ¿Falta de organización y entendimiento de la lógica horizontal y vertical de las intervenciones a ser evaluadas? ¿Falta de evaluadores independientes que permitan convocar concursos públicos? ¿Falta de sistemas de información que permitan la construcción de indicadores para la medición de resultados?
 11. Durante el diseño de evaluaciones de impacto ¿en qué medida se comparten roles y funciones entre el sector responsable de la intervención y el Ministerio de Economía y Finanzas? ¿Considera que los sistemas de información del sector son un factor clave para determinar el tipo de evaluación, el involucramiento del área usuaria?
 12. El cambio hacia los Programas Presupuestales orientados a Resultados (PPoR), de acuerdo con la literatura internacional, se entiende como estrategia que busca promover y fortalecer la multisectorialidad con un territorial de las intervenciones que

se enmarcan en estos para así brindar “paquetes” de servicios a la ciudadanía. En ese sentido, de acuerdo con su experiencia, ¿considera que los PPOr son intensivos en el uso de información de desempeño para la asignación presupuestal? ¿Cómo se enmarca el uso de la información de desempeño generada a través de evaluaciones independientes en los PPOr?

13. En la lógica de los PPOr ¿en qué medida se han fortalecido los sistemas de información para su interoperabilidad entre sectores que permitan recabar información de manera transversal y continua? ¿Dentro del diseño de los PPOr se ha considerado la creación/fortalecimiento de este tipo de sistemas de información? ¿Qué se tendría que esperar de las evaluaciones independientes de intervenciones que se enmarquen los PPOr en términos del tipo de evaluación que se plantea? ¿Se realizarán con mayor frecuencia?

VÍNCULO ENTRE INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO GENERADA A ATRAVÉS DE LAS EVALUACIONES INDEPENDIENTES Y LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL

14. Dentro de las dinámicas del MEF ¿considera que existen procesos que permiten retroalimentar de manera dinámica las intervenciones enmarcadas en Programas Presupuestales con la información de desempeño que se genera? ¿Los resultados generados en el marco de las evaluaciones independientes permiten corregir, mejorar y proponer nuevas soluciones a problemas identificados en los resultados de las evaluaciones de manera oportuna?
15. De acuerdo con la literatura local revisada, se precisa que la mayoría de los resultados que se obtienen mediante las herramientas de las evaluaciones independientes se centran en el diseño más que en la implementación ¿considera que esto habría sido una limitante para potenciar el uso de la información de desempeño durante los procesos de toma de decisiones para la asignación presupuestal? ¿Cuál es la proporción de evaluaciones que brindan resultados para el diseño y para la implementación? ¿Cuál de estas considera más importantes? ¿Por qué?
16. Diferentes autores a nivel internacional señalan que los resultados de las evaluaciones impacto se obtienen entre 2-3 años después de iniciada la evaluación, con lo cual se generarían problemas para que estos resultados puedan ser utilizados de manera oportuna durante la asignación presupuestal ¿considera que este es una de las

principales limitaciones de la implementación de este tipo de evaluaciones? ¿Cómo el MEF ha planteado soluciones a estas problemáticas? ¿En algún sector en particular se habría presentado esta problemática de manera más recurrente? ¿Algún sector habría planteado alguna solución adecuada a esta problemática?

17. De acuerdo con documentos elaborados por el MEF se habría identifica una problemática adicional vinculada con limitación de las recomendaciones de política generadas por los equipos evaluadores ¿En qué medida considera que las recomendaciones de política que se generan durante los procesos de evaluación son un factor que limita el uso de los resultados de las evaluaciones independientes?
18. Más allá de los problemas mencionados como restricción para el uso de información de desempeño durante la toma de decisiones para la asignación presupuestal ¿Considera que existen factores adicionales que limitan el uso de la información de desempeño, que se genera a partir de las evaluaciones independientes, para replantear / reestructurar y/o rediseñar intervenciones? En caso su respuesta sea afirmativa, ¿cuál considera que es el principal factor? ¿Por qué? (indagar sobre las restricciones en los equipos técnicos de los sectores, facilidad de interpretación de resultados para proponer soluciones a las problemáticas identificadas y/o reforzar lo bueno que se ha ido haciendo; decisiones políticas para no transparentar resultados desfavorables a la entidad).
19. Al no poder vincular la información de desempeño con la toma de decisiones para la asignación presupuestal ¿cómo funcionan los procesos de asignación presupuestal? ¿Se tiende a financiar de manera inercial las intervenciones que se enmarcan en los Programas Presupuestales? ¿Se genera algún proceso adicional para asegurar que no se financien intervenciones que no muestren evidencia sobre su efectividad? ¿Cómo se plantea la eliminación de intervenciones cuando la evidencia generada a través de las evaluaciones independientes muestra resultados negativos y/o adversos? ¿La decisión se torna más política que técnica o viceversa?
20. ¿En qué medida los Programas Presupuestales orientados a Resultados (PPoR) buscan absolver la problemática asociada con el uso de la información de desempeño generada a través de las evaluaciones independientes? ¿Las intervenciones que se enmarcan en los PPoR plantean un sistema más dinámico para el uso de los resultados con un enfoque más vinculado a la implementación que al diseño priorizando la aplicación de las recomendaciones de política?

RECOMENDACIONES

21. ¿Tiene alguna recomendación o sugerencia para una mejor implementación de las evaluaciones independientes en el marco de los Programas Presupuestales?

Anexo 3: Guía para entrevistas a profundidad para especialistas de Evaluaciones Independientes y Programas Presupuestales

Nombre:

Profesión:

Fecha:

Entrevistador:

1. Ud. ¿Ha sido parte de los equipos técnicos que desarrollaron el Presupuesto por Resultados y/o la modificación de los Programas Presupuestales hacia los Programas Presupuestales Orientados a Resultados? ¿Cuál fue su posición? ¿De qué manera contribuyó en el equipo?
2. Ud. ¿Ha sido parte del proceso de implementación de alguna evaluación independiente en el marco de intervenciones de los Programas Presupuestales? ¿En cuántas? ¿Cuándo? ¿En qué tipo de evaluaciones participó? ¿Con qué tipo de evaluaciones independientes considera que tiene mayor experiencia?
3. ¿Considera que la información de desempeño que se genera en el marco de las evaluaciones independientes es utilizada de manera adecuada, suficiente y certera para la retroalimentación de intervenciones enmarcadas en Programas Presupuestales? ¿Qué procesos considera indispensables para que se genera un vínculo adecuado entre la información que se genera y su uso?
4. Ud. ¿Ha estado involucrado directamente en el uso de información de desempeño generada en el marco de la implementación de evaluaciones independientes? ¿Con qué frecuencia se recurría a los resultados? ¿De qué manera se consultaban los resultados? ¿Cómo se generaba el proceso de retroalimentación de las intervenciones evaluadas?

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE EVALUACIONES INDEPENDIENTES

5. ¿Qué entiende por sistemas de información? ¿Qué características considera que tienen sistemas de información adecuados para la generación de evidencia?

6. Desde una perspectiva técnica, para el diseño e implementación de evaluaciones independientes ¿en qué medida la existencia de sistemas de información adecuados facilita la generación de información de desempeño a través de estos instrumentos? ¿Qué tipo de evaluación es más intensiva en el uso de información de desempeño? ¿Por qué?
7. ¿Considera que los sistemas de información son uno de los principales factores que
8. ¿Qué factores son los que limitan en mayor medida el manejo técnico de los sistemas de información a nivel de los sectores? ¿La gestión de las intervenciones enmarcadas en los Programas Presupuestales considera como elemento central el fortalecimiento/creación de sistemas de información que permitan recopilar, almacenar y utilizar información de desempeño de manera oportuna y continua para su uso en el diseño e implementación de evaluaciones independientes?
9. ¿En qué medida se encuentra disponible la información de los sistemas de información para que puedan ser utilizados en el diseño e implementación de evaluaciones independientes? ¿Qué tipo de evaluaciones se ven en mayor medida beneficiadas cuando existen sistemas de información adecuados?
10. ¿Cómo se procede a trabajar con los sectores que carecen de sistemas de información adecuados? ¿Se prioriza el uso de la recopilación de información a través de fuentes primarias cuando existen sistemas de información deficientes? ¿Esto genera retrasos en los períodos mapeados para la implementación de las evaluaciones independientes? (indagar en qué medida la disponibilidad de los sistemas de información generan complicaciones que se reflejan en términos de entrega más prolongados).
11. ¿Existen mecanismos que permiten garantizar la calidad de la información que se registra en los sistemas de información? ¿Con qué frecuencia estos son revisados, mejorados y contrastados?
12. La implementación de los PPOr ha significado realinear funciones técnicas dentro de los sectores que se ven involucrados dentro de la estrategia para que se busque plantear paquetes de intervenciones y así formular preguntas de evaluación no solo sobre determinados productos, sino sobre aspectos más generales ¿esto se ha visto reflejado en el diseño de las evaluaciones independientes más recientes con un carácter más holístico?
13. ¿Los PPOr tienen dentro de su esquema de implementación estrategias que prioricen el uso de información administrativa para la generación de información de desempeño a

través de sistemas de información internos que faciliten la elaboración de evaluaciones independientes?

VÍNCULO ENTRE INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO GENERADA A ATRAVÉS DE LAS EVALUACIONES INDEPENDIENTES Y LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL

14. ¿Cómo terminan concertándose los resultados de las evaluaciones independientes dentro de los procesos de toma de decisiones para la asignación presupuestal? ¿Se tiene esquematizados criterios, fórmulas y códigos para hacer uso de esta información? ¿O se prioriza el uso de herramientas que fomentan la inercialidad en la asignación al generarse una mayor complicación si se alinean con resultados de desempeño?
15. ¿En qué procesos se utiliza mayormente la información de desempeño? ¿Para la mejora del diseño de intervenciones? ¿Para la mejora de la implementación de intervenciones? ¿Para el diseño de nuevas intervenciones? (indagar sobre los principales procesos en los que se usa la información de desempeño generada a través de evaluaciones independientes).
16. La literatura internacional menciona que el PpR es una herramienta presupuestal que debería priorizar la generación de información de desempeño que sea transparente, de fácil acceso y disponible como un mecanismo de rendición de cuenta que no termine convirtiéndose en una razón para la generación de incentivos perversos dentro de las entidades. En ese sentido, ¿cómo se asegura que la información de desempeño generada a través de las evaluaciones independientes no se alinee a intereses particulares de los funcionarios públicos de turno y que sin importar el resultado la información se vincule dentro de los procesos de toma de decisiones para la asignación presupuestal? (indagar sobre aspectos que vayan más allá de la contratación de consultorías independientes).
17. ¿Cómo se ha trabajado con la limitación temporal del uso de resultados de las evaluaciones independientes? (indagar sobre alternativas utilizadas).
18. ¿En qué medida es utilizada la información de desempeño recopilada a través de evaluaciones independientes? ¿A qué tipo de discusiones contribuyen y cómo estas se vinculan con el proceso de asignación presupuestal? ¿La decisión del uso de la información de desempeño depende de qué criterios técnicos? ¿Cómo estos se sopesan con los criterios políticos? ¿Cuál tiene mayor peso en la toma de decisiones

presupuestales?

19. En la actualidad ¿existen mecanismos que permitan automatizar los procesos de vinculación entre la información de desempeño que se genera y la asignación presupuestal? ¿Cómo se ha ido profundizando sobre este aspecto en los últimos años?
20. En el marco de los PPOr ¿se ha evaluado la asignación presupuestal de intervenciones enmarcadas en este instrumento para evitar la implementación de intervenciones que no cuenten con resultados contrastados y probados de acuerdo con la lógica del PpR? En las discusiones técnicas para la elección de intervenciones de los PPOr ¿se han utilizado resultados de evaluaciones previas? ¿Cómo se ha logrado contextualizar su uso?

RECOMENDACIONES

22. ¿Tiene alguna recomendación o sugerencia para una mejor implementación de las evaluaciones independientes en el marco de los Programas Presupuestales?

Anexo 4: Consentimiento de Información Firmados (archivos externos)

Anexo 5: Transcripción de Entrevistas (archivos externos)

Anexo 6: Matriz de Sistematización (archivos externos)