EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS:
UN INSTRUMENTO INNOVATIVO DE GESTIÓN PÚBLICA

Francisco Córdova S. [*]

La Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, Ley Nº 28927, trae en su capítulo IV una de las grandes innovaciones que, en materia de gestión presupuestal, se han dado en el Perú en los últimos tiempos: la implementación del Presupuesto por Resultados. ¿Será esta nueva forma de gestionar los recursos públicos la panacea para impulsar el desarrollo económico y social en el país? ¿De qué manera contribuirá a superar la pobreza?

El <<crecimiento sin desarrollo>> ha sido el estigma de los países de América Latina que, como el Perú, han tenido un crecimiento de su economía que ha generado desigualdades en los niveles de ingreso, no ha impulsado la capacidad de consumo interno y ha impedido a una gran parte de la población disfrutar los beneficios de dicho crecimiento.

Este hecho ha dado lugar a una revisión sustancial de las medidas que deben adoptar los países en desarrollo, y ha comenzado a producirse un desplazamiento de la atención de la inversión en obras de infraestructura física hacia inversiones sociales y productivas que se consideran más idóneas para contribuir al incremento de los ingresos de los más pobres: la agricultura, los caminos rurales, las microempresas, las obras de agua y saneamiento, la nutrición y la rehabilitación de los asentamientos humanos marginales.

Esta orientación tiene que ver con una nueva conciencia sobre el verdadero objetivo de las acciones de desarrollo que actualmente está centrado en la persona humana.

---

[*] *Asesor en Gobernabilidad y Desarrollo en el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado – CIPCA. - Docente de la Maestría en Gerencia Social a Distancia, de la Pontificia Universidad.Católica del Perú.*

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo desde 1990 el concepto de desarrollo humano que, en su representación más reciente, tiene una formulación ambiciosa y amplia: sostiene que las personas constituyen la verdadera riqueza de las naciones, y que el desarrollo, por lo tanto se refiere a la ampliación de las opciones que tiene la gente para vivir en la forma que valora. De esta forma, es mucho más que el crecimiento económico, que es sólo un medio –aunque muy importante- de ampliar las opciones de la gente[1].

En este contexto, el presupuesto público constituye el instrumento primordial para promover el desarrollo económico y social del país y elevar el bienestar de la población. Si es manejado con eficiencia puede contribuir a reducir los altos niveles de pobreza y la inequidad social persistente en el país.

Desafortunadamente, la ejecución presupuestal del último siglo no ha producido cambios significativos en la calidad de vida de los peruanos, pues las inversiones nacionales han girado más bien en torno a grandes obras de infraestructura que han tenido escaso o ningún impacto en la generación de mayor bienestar para la población.

La Gestión por Resultados

Varios países de América Latina –como Ecuador, Bolivia, Chile, Venezuela, Brasil, Colombia, México y Uruguay- han venido implementando durante los últimos años cambios sustanciales en los modelos de gestión, orientando el desempeño de la administración pública en función a resultados y fortaleciendo sistemas de seguimiento y evaluación, con el fin de aumentar la calidad del gasto público, el desempeño de las instituciones y el impacto de las políticas públicas.

La gestión por resultados constituye una respuesta a la preocupación por encontrar la clave para liberar los procesos de desarrollo económico y social. Se busca de alguna manera el diseño y/o perfeccionamiento de mecanismos para optimizar el proceso de asignación de recursos y crear mayor valor público.

La instrumentación de la gestión por resultados plantea la utilización en los gobiernos de un nuevo modelo administrativo que modifica sustancialmente los

criterios tradicionales de funcionamiento de las instituciones públicas y de la administración de los recursos. Implica pasar de una administración donde se privilegia exclusivamente el control en la aplicación de normas y procedimientos, a una administración que se comprometa ante los ciudadanos a la obtención de resultados y a rendir cuentas de la ejecución de los mismos.

La dispersión de los esfuerzos, el crecimiento de la burocracia y la corrupción, aunados a los escasos impactos sociales, han dado lugar a la preocupación de que las instituciones gubernamentales –centrales, sectoriales o subnacionales- tienen que buscar una mayor concentración, claridad y precisión en la consecución de los objetivos del desarrollo.

Actualmente se considera que la gestión pública efectiva es aquella que obtiene logros tangibles para la sociedad, que van más allá de simples insumos o productos, o que producen efectos transitorios en la gente, y que, más bien, tienen impactos duraderos sobre la calidad de vida de la población, produciendo gradualmente una transformación de la sociedad.

Por tanto, la gestión del desarrollo no puede limitarse al ámbito técnico y administrativo; necesariamente debe tener un importante contenido social. Dependerá, entonces, de las capacidades para aprovechar los espacios políticos de diálogo y deliberación y determinar lo que es de valor para la sociedad.

Un interesante estudio de Marianela Armijo (2005)[2] informa que las iniciativas de Gestión por Resultados en el Perú son, en general, de carácter incipiente, dispersas, y con escasa coordinación entre las instituciones que tienen competencias transversales hacia la administración pública; con el riesgo de superponer iniciativas y/o desarrollar acciones carentes de la consistencia y coherencia necesaria.

El estudio identifica cuatro iniciativas aisladas de instrumentos de gestión como son los Convenios de Gestión de la PCM, los Convenios de Administración por Resultados del MEF, los Convenios de Gestión del FONAFE y, por último, los Acuerdos de Gestión en el sector salud; todos ellos con escasa articulación y coordinación para la planificación y evaluación de la gestión pública.

El diagnóstico de Armijo concluye que el contexto organizacional de la administración pública peruana no favorece la orientación de la gestión hacia resultados, por cuanto, entre otros elementos, hay mucha precariedad en las áreas de planificación, evaluación de la gestión pública, y rendición de cuentas públicas con información del desempeño del gasto público.

La institucionalidad peruana con competencias en las temáticas de evaluación, planificación, etc., no cuenta con instancias de coordinación sistemática, lo que dificulta la articulación entre los diferentes instrumentos, tales como los Planes Estratégicos Sectoriales y Territoriales, la programación Multianual y los Planes Estratégicos Institucionales, facilitando además la existencia de un conjunto de instrumentos dirigidos hacia los mismos fines, y competencias que se duplican o no están claramente definidas.

La Gestión Presupuestaria basada en Resultados

El presupuesto público, en el marco de sus funciones político-institucional, económica y de gestión, constituye un proceso de decisión concertado entre los niveles ejecutivo y legislativo, orientado al cumplimiento de la función suprema del Estado, cual es la de promover el bienestar general fundado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

David Arellano (2001), Director de la División de Administración Pública del CIDE (México), sostiene que los gestores públicos latinoamericanos ven limitado su trabajo debido a que existe demasiada interferencia política, extensa y abundante normatividad, escaso apoyo a la innovación y muy poca capacidad de responder con inteligencia a situaciones cambiantes[3].

La perspectiva que busca que las burocracias obtengan mayor flexibilidad e inteligencia para actuar –señala Arellano-, pero al mismo tiempo asegurar que su comportamiento sea legal y de que la rendición de cuentas a la sociedad no se vea afectada por tal flexibilidad, es la de los presupuestos dirigidos a resultados. Cambiando el criterio tradicional de control de los recursos de los procesos al nuevo criterio de control a través de la evaluación de resultados, es posible de manera más sólida no sólo

planear el uso de los recursos sino entender y dirigir el gasto de los mismos para obtener determinados resultados orientados al desarrollo de los pueblos.

La concepción de la gestión presupuestaria basada en resultados no es nueva. Sin embargo es justo decir que la propuesta actual trae importantes innovaciones. Los resultados buscan dar sentido y congruencia a la integración de las diversas instituciones y organismos públicos, ligándolos con los impactos que el Estado, en conjunto, pretende alcanzar. El presupuesto, en este sentido, adquiere una nueva dimensión: el gasto debe generar resultados e impacto y estos deben definir el gasto.

La implementación del presupuesto por resultados en diversos países ha generado resultados diversos. Reconocidos investigadores –como David Arellano- han observado algunos beneficios potenciales en experiencias como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia.

En América Latina, la experiencia de Chile puede dar luces sobre la implementación exitosa de un sistema de control de gestión y presupuesto por resultados. Según da cuenta Marcela Guzmán (2004)[4], Jefa de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile, este sistema, iniciado desde 1994, comprende algunos instrumentos sustanciales como indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e institucionales; fondo concursable; programas de mejoramiento de la gestión y balances de gestión integral, entre otros. Cabe destacar que estos instrumentos, además de estar todos ellos integrados al proceso presupuestario, generan una sinergia derivada de los elementos conceptuales de sus diseños y de los procedimientos que ordenan su implementación.

El avance en el desarrollo y consolidación de cada uno de los instrumentos mencionados, han logrado fomentar e impulsar el mejoramiento de la gestión en los programas e instituciones públicas chilenas. A su vez ha permitido, de un modo creciente, que el ciclo del presupuesto y el trabajo a nivel legislativo disponga de más y mejor información para su análisis, contribuyendo a la transparencia de la gestión presupuestaria.

La implementación del modelo de presupuesto por resultados en Chile ha permitido, además, que los objetivos y elementos que lo componen sean cada vez más comprendidos y apoyados por los diferentes actores de los que depende y se relaciona, generando vínculos más fuertes entre planeación, presupuestación y evaluación, obligando a una discusión de política pública más integral y coordinada.

La Gestión Presupuestaria en el Perú

La gestión presupuestaria tradicional en el Perú está basada en el Presupuesto por Programas, caracterizado por ser un sistema de presupuestación de tipo incremental no asociado a productos ni resultados, responder a presiones políticas de gasto que prevalecen sobre los objetivos, realizar evaluaciones que enfatizan en la cantidad del gasto antes que en la calidad del mismo, y administrados mediante procesos gerenciales centrados en procedimientos antes que en resultados, generando ineficacia e ineficiencia en la acción pública.

Es evidente una débil integración entre las diversas fases del proceso presupuestario, además que la función de evaluación presupuestaria está escasamente desarrollada, lo cual dificulta la mejora de la asignación presupuestaria sobre la base de la información de los resultados obtenidos cada año. En general, las metas que se monitorean son referidas a los insumos y no a productos o resultados, y hay poca utilización de la información disponible del presupuesto para fines de rendición de cuentas. Por último, las iniciativas de planificación y evaluación desarrolladas por instituciones del gobierno central no están coordinadas y no entregan información relevante para mejorar la calidad del gasto, ni para transparentar el uso de los recursos públicos.

Esto ha hecho evidente la necesidad de reducir la inercia presupuestaria vinculando las asignaciones a incremento en productos, servicios y resultados, articular la planificación estratégica con la programación presupuestaria, desarrollar evaluaciones efectivas que generen información adecuada para la toma de decisiones, y lograr que el presupuesto se constituya en una herramienta real de gestión que incida en la eficacia y eficiencia de la acción y posibilite el cumplimiento de las funciones constitucionales del Estado.

Además, dado los últimos sucesos de corrupción en el Perú, en la década pasada, ha devenido en inevitable la necesidad de generar mayor transparencia en la utilización de los recursos públicos y de promover la rendición de cuentas, lo cual ha producido un nuevo rumbo para alcanzar los objetivos propuestos y vigilar los progresos.

Frente a este escenario, a partir del año 2000, el Perú se enfrentó frontalmente a estos problemas, poniendo en marcha un conjunto de instrumentos legales, como el que ampara el derecho de los ciudadanos de acceder a la información que obra en poder de las entidades públicas, sin expresión de causa y sin mayor costo que el de su reproducción[5].

Por otra parte, la dación de la Ley Marco de Presupuesto Participativo[6] ha constituido el primer intento por implementar un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, tendientes a fortalecer las relaciones Estado–Sociedad Civil, facultando a los representantes de las organizaciones sociales a intervenir directamente en la priorización de la inversión pública y a participar en mecanismos de control social a fin de supervisar el cumplimiento de los compromisos asumidos, fomentar la rendición de cuentas y promover el fortalecimiento de capacidades[7].

Aunque este proceso ha desencadenado un proceso político diferente, graficando una relación más democrática entre las autoridades y los ciudadanos, y ha abierto las puertas a un novedoso sistema de participación y concertación, se aprecia que las prioridades de inversión de la población están centradas en obras de infraestructura física, mayormente intrascendente para la comunidad, y que los recursos públicos se atomizan innecesariamente en un afán distributivo y populista por parte de los técnicos y políticos de los gobiernos subnacionales. A esto se suman las tensiones y hasta conflictos que produce la intervención de actores con intereses diferentes que tratan de influir en la toma de decisiones.

El Presupuesto Participativo en el Perú, tanto en la programación como en la ejecución, mantiene serios desajustes con la realidad, está divorciado de los objetivos estratégicos de los planes de desarrollo concertados, no ofrece un campo de respuestas valiosas para la sociedad y, entre sus ventajas y múltiples problemas, persisten en la

población las carencias más sentidas por la ausencia de resultados visibles y socialmente apreciados.

Si bien el MEF considera esta experiencia como positiva en términos de la cobertura que ha logrado, también reconoce entre sus principales limitantes el incumplimiento de los acuerdos por parte de las autoridades, escaso compromiso político y fuertes distorsiones en la priorización de la inversión, por ejemplo la ejecución de obras como el Obelisco de Tambopata, el Centro Cívico de Palca, la Piscina-Jacuzzi Termal y la Plaza con auditorio subterráneo en Huancavelica; todas ellas ubicadas en localidades de pobreza extrema, y con graves carencias en servicios básicos elementales como agua y alcantarillado[8].

Es evidente, pues, que la programación participativa del presupuesto, que se promueve solamente a nivel regional y local, adolece de indicadores de medición y control que ayuden a verificar el impacto de la inversión pública en el desarrollo de los pueblos y en la generación de mayor bienestar para la población.

Hacia un Sistema de Gestión por Resultados: la Ruta Normativa

El Perú ha logrado algunos avances normativos en su esfuerzo por mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público -acorde con los paradigmas de la Nueva Gestión Pública imperante en América Latina-, apoyándose primordialmente en la modernización del marco normativo y en nuevas prácticas y sistemas de administración pública, tales como la implantación a partir de 1998 del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF); la dación de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal en 1999; el sitio web Portal de Transparencia del MEF; y la adopción del Marco Macroeconómico Multianual.

Posteriormente, en el año 2002, mediante el Acuerdo Nacional los dirigentes políticos de la mayoría de partidos vigentes en el país se comprometieron a construir un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente; así como a implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y a mejorar la capacidad de gestión del Estado mediante la modernización de la administración pública.

El compromiso central de la Vigésimo Cuarta Política de Estado incide en la necesidad de que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, estableciendo en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal.

Unos meses antes de la suscripción del Acuerdo Nacional, mediante la Ley Nº 27658 se declaró al Estado peruano en proceso de modernización con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano[9].

Se observa en esta norma que los altos niveles gubernamentales manifiestan preocupación por la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. Asimismo, se hace evidente la voluntad política por institucionalizar la evaluación de la gestión por resultados a través del uso de modernos recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas, y la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado.

De esta manera, el Perú inició su avance hacia un sistema de gestión, incluyendo el uso eficiente de los recursos públicos, sometido a la medición del cumplimiento no sólo de las funciones asignadas sino primordialmente orientado hacia la obtención de resultados.

A fines del 2003, con la dación de la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público[10], se da otro paso en el esfuerzo por mejorar la inversión pública, al vincular, como un principio general, la asignación de los recursos públicos con las prioridades de gasto determinadas para el cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el marco de los planes estratégicos de desarrollo. No obstante, se sigue considerando al presupuesto público como un simple instrumento de programación económica financiera, antes que una herramienta para hacer viable el progreso de la población a través del logro de resultados valiosos para la sociedad nacional.

Con la creación del Sistema Nacional de Presupuesto[11], a finales del 2004, ya no se ve al presupuesto público solamente como la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los ingresos y gastos a atender durante el año fiscal, sino que se le avizora como un instrumento de gestión del Estado peruano que posibilita el logro de sus objetivos y metas. De esta manera, se pone énfasis en una gestión presupuestaria orientada a resultados con eficiencia, eficacia, economía y calidad.

Así también, ante la ineficiencia de la ejecución presupuestal en proyectos que no resolvían los problemas de la gente, se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)[12], buscando optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, con el fin de que su aplicación tenga un mayor impacto en el desarrollo económico y social del país. Es decir, se busca con el SNIP, a través de una evaluación técnica, económica, financiera y de sostenibilidad de los proyectos, previa a su ejecución, obtener los mejores resultados posibles.

El SNIP –como señala Eduardo Morón (2006)[13]- de alguna manera filtra los malos proyectos de inversión pública pero hay muchísimo gasto corriente en la forma de programas y proyectos que no pasan por el SNIP pero que tampoco tienen una evaluación previa y ex post que permita saber si esos fondos deberían volver a asignarse al año siguiente.

Adicionalmente, según un informe del FMI (2004)[14], a pesar de avances notorios, los diversos sistemas transversales de gestión del Gobierno, tales como logística, compras, servicio civil, gobierno electrónico, servicios administrativos, control interno, entre otros, aún no generan información administrativa integrada, oportuna y accesible, lo que dificulta un proceso decisorio público basado en resultados.

Por otra parte, las leyes de presupuesto del sector público de los últimos años, aunque han persistido en mantener la estructura del presupuesto por programas, es decir de una gestión presupuestal con una dinámica operativa basada en la cadena funcional programática, paulatinamente han ido incorporando disposiciones sobre disciplina, racionalidad y austeridad, así como sobre la revisión de los procesos y procedimientos institucionales, con el objeto de lograr una mayor eficiencia y eficacia en el gasto público, y posibilitar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

En todo caso, se evidencia en el Gobierno Nacional una estrategia sostenida para fomentar una Gestión por Resultados que incluya la modernización del presupuesto público y la generación de estadísticas en el nivel regional y local para facilitar el monitoreo. Esta estrategia se complementa con la mejora de la capacidad de preparación, priorización, ejecución y evaluación de proyectos en todos los niveles de gobierno.

Implementando el Presupuesto por Resultados en el Perú

Como se ha visto, progresivamente el Estado peruano en el último decenio ha ingresado en la dinámica de implementación de instrumentos innovativos de gestión pública que en países desarrollados vienen funcionando con mucha más antelación.

El Presupuesto por Resultados emerge como componente central de este proceso de reformas que involucran, según Mario Marcel (2006)[15], la reestructuración de los procesos presupuestarios para incorporar información sobre desempeño, destino de los recursos, mandatos y compromisos, evaluación de resultados mediante indicadores, y sostenibilidad de las inversiones.

A partir del año 2004 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha venido analizando, como una necesidad fundamental, el cambio del sistema de Presupuesto por Programas -ya que éste presenta una reducida flexibilidad para el cambio de estrategias, obliga a una asignación centrada solamente en los insumos y pone el énfasis en el control de la legalidad del proceso presupuestario-, a un Presupuesto por Resultados.

Entre las ventajas que el MEF encuentra en el Presupuesto por Resultados se encuentra la conexión lógica entre la gestión pública y los resultados, además de la facilidad que presenta para medir y monitorear los resultados de su ejecución[16].

Es conveniente reseñar las declaraciones del Ministro de Economía, Luis Carranza[17], quien ha señalado públicamente que el país puede comprometerse a lograr tasas de crecimiento de entre 6% y 7% al año en el próximo quinquenio, pero que eso no será suficiente para reducir la pobreza. A juicio del funcionario, además de un crecimiento sostenido, es necesario mejorar la eficiencia del gasto social.

En ese sentido –ha dicho el Ministro- más que incrementar el presupuesto social, hace falta focalizar adecuadamente el gasto. De nada sirve incrementar el gasto en medicinas para combatir las enfermedades de los niños si no se invierte primero en mejorar los servicios de saneamiento, toda vez que la mayor parte de enfermedades por combatir están ligadas a trastornos gastrointestinales por la mala calidad del agua.

Ante esta situación, la propuesta del MEF es establecer un Presupuesto por Resultados (es decir, que se asignen las partidas en función del cumplimiento de determinadas metas), modernizar el sistema de inversión pública para facilitar el *shock* de inversiones y fomentar la mejora del capital humano y tecnológico del país. En función de la eficiencia que se consiga con estas propuestas en la asignación del gasto, el MEF ha establecido potenciales escenarios de reducción de la pobreza, en que el mejor es el que la reduce del actual 49% a 29% en el 2011[18].

La discusión de fondo –sostiene Eduardo Morón[19]- es cómo encaramos el ejercicio de cambiar la forma de elaborar el presupuesto público. Un segundo tema de fondo es el permanente uso de créditos suplementarios. Un funcionario de la Dirección de Presupuesto de Chile –reseña Morón- decía que ellos no tenían ningún crédito suplementario. Crédito suplementario es una forma elegante de decir *"plata extra que entra, plata extra que gasto"*.

En el Congreso de la República también se ha dado un consenso en torno a la necesidad de implementar un Presupuesto por Resultados en el país. Desde la Comisión de Presupuesto connotados parlamentarios han señalado que este constituye un importante paso en la reforma del Estado, pues así como se asignarán recursos, se evaluarán sus resultados.

Los Congresistas han reafirmado el compromiso entre el Ejecutivo y el Legislativo de cambiar el presupuesto histórico al que estábamos acostumbrados por el de objetivos reales al final del ejercicio. Sostienen que el presupuesto por resultados nunca antes se vio, en cambio, hoy lo que cuenta son los resultados de la gestión y el cumplimiento de los compromisos asumidos, aclarando que se trata de un proceso gradual pero que se tiene que cumplir por el bien de los peruanos[20].

Bajo esta perspectiva de orientación hacia los resultados, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, establece la implementación del Presupuesto por Resultados[21], promoviendo en su etapa de incorporación, instrumentos tales como la programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de resultados y el desarrollo de pruebas piloto de evaluación.

La normativa establece que a partir del año 2007, se introduce en la fase de Evaluación Presupuestal nuevos instrumentos de aplicación a la evaluación de los programas piloto sobre la gestión por resultados. Las evaluaciones serán utilizadas para realizar correctivos en los procesos o en la gestión de los programas seleccionados. Asimismo se precisa que los Gobiernos Regionales y Locales deberán iniciar el desarrollo de la Programación Estratégica y los Indicadores de Desempeño, a fin de aportar información para la gestión basada en resultados.

La implementación de la gestión presupuestaria por resultados será progresiva en tanto el MEF, a través de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) diseña los instrumentos necesarios, así como los mecanismos para la transparencia de toda la información relacionada. La Programación Presupuestaria Estratégica se introduce en todo el Sector Público en el proceso de programación del presupuesto de 2008, como instrumento específico orientado a la articulación de los planes estratégicos sectoriales e institucionales con la programación presupuestal.

La norma ordena que los indicadores de resultados son de uso obligatorio para las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo, los Pliegos presupuestarios están obligados a sustentar sus proyectos de presupuesto y ejecución sobre la base de la información generada por los indicadores de resultados y las evaluaciones específicas.

Bases para la implementación

Nelson Shack[22], se formula un conjunto de interrogantes como condiciones previas, que pueden servir de guía para el diseño de las estrategias e instrumentos: ¿Es más conveniente una estrategia de implementación gradual y progresiva?; ¿Cuán importante es el Liderazgo y la Credibilidad?; ¿Un conjunto bueno de Indicadores de

Desempeño es suficiente?; ¿Se requiere cambiar los procesos de trabajo y la organización de las instituciones?; ¿Existe un modelo único de Presupuesto por Resultados a implementar?; ¿Se requiere una Ley para implementar un Presupuesto por Resultados?; ¿Podemos tener una Gestión de Presupuesto por Resultados sin una gran dosis de transparencia y de participación?

Sin afán de dar respuesta a cada una de las interrogantes planteadas, Shack, de modo enunciativo, especifica algunas de las iniciativas que considera importantes para llevar adelante la reforma: a) *Concepción integral pero implementación gradual y progresiva.* Implica un cambio en la forma de pensar y de actuar al interior de la Administración Pública. Adicionalmente a la Ley, es necesario difundir los avances y consolidarlos legalmente; b) *Claridad en la lógica de operación de un Presupuesto por Resultados con énfasis en la incidencia no mecanicista en la asignación de los recursos.* Se debe tener en cuenta la realidad idiosincrásica institucional, formal e informal, y las capacidades técnicas en cada espacio y tiempo; c) *Ante la complejidad de la realidad y la incidencia de factores externos* en el desempeño de la gestión pública, se requiere una combinación inteligente de distintos instrumentos; y d) *El Presupuesto por Resultados requiere de la adecuación de los sistemas administrativos en conjunto y no sólo del Presupuesto*, por lo cual se requiere de un consenso político sólido. Se necesita <<mapear>> e interactuar con los actores y construir alianzas.

Shack también propone algunos modelos de implementación del Presupuesto por Resultados, que son propios de las experiencias de aplicación en diversos países. Así, menciona los siguientes: i) *Modelo neogerencial (países nórdicos):* En este modelo la responsabilidad plena recae en los gestores, y el presupuesto entrega un marco general, flexible para la gestión institucional; ii) *Modelo contractualizado (Nueva Zelanda):* Aquí la responsabilidad política es de los Ministerios, mientras que la responsabilidad administrativa es de los gestores. Asimismo, el presupuesto opera como un medio de cambio en las transacciones; iii) *Modelo agente-principal (Gran Bretaña, Chile):* En este modelo se mantiene la base de poder en el centro, y depende del control de gestión e incentivos para inducir comportamientos en los gestores; iv) *Modelo departamentalizado (Australia):* La responsabilidad política recae en los Ministerios. Se utiliza la Evaluación como un mecanismo de retroalimentación, ajustado a necesidades específicas.

Acciones preliminares ejecutadas por el MEF

Para hacer viable un modelo de gestión presupuestaria orientado a resultados, el Perú a través del MEF, desde el 2005 ha concertado el financiamiento de un Programa de Cooperación y Asistencia Técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)[23], con el objetivo de apoyar el proceso que viene desarrollando el Gobierno del Perú para fortalecer la gestión por resultados, así como las iniciativas complementarias en los ámbitos de la gestión presupuestaria, el sistema de seguimiento y evaluación del gasto público, y el sistema nacional de inversión pública. También se apoyarán las acciones desarrolladas por las entidades con competencias en temas de evaluación de desempeño y transparencia, entre otros, las cuales se espera apoyar en sus instancias de coordinación para asegurar consistencia y coherencia entre éstas.

El programa contempla como uno de sus principales componentes la Gestión Presupuestaria por Resultados, con el objetivo de contribuir a la modernización del sistema de gestión presupuestaria, a fin de generar incentivos para optimizar la asignación y ejecución de recursos, y lograr un incremento en la disponibilidad y uso de información sobre el desempeño de la administración pública a través del seguimiento y evaluación del gasto público.

Para ello, con los recursos del Programa se financiará principalmente consultorías divididas en tres subcomponentes: Presupuestación por Resultados, Sistema de Incentivos y Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público.

En el primer subcomponente -Presupuestación por Resultados- se tiene previsto diseñar la estrategia específica para la implementación gradual de un presupuesto por resultados, y a través de la Facilidad de Mejora de la Calidad de la Gestión y del Gasto Público se iniciaría el desarrollo de pilotos. Se financiarán cuatro productos bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), a saber: (i) la elaboración de un diagnóstico sobre cómo se hace el presupuesto público en el Perú; (ii) la elaboración del marco analítico y conceptual de la presupuestación por resultados y propuesta metodológica para su implementación en el Perú; (iii) un diagnóstico para la adecuación de la clasificación presupuestaria y el sistema de información financiera a

la presupuestación por resultados; y (iv) una evaluación de la presupuestación participativa en los gobiernos locales.

Desafíos y Tareas pendientes

El presupuesto por resultados es más que un cambio en la metodología del proceso presupuestal, requiere modificar la gestión de la formulación presupuestal para que tome en cuenta los problemas de articulación y coordinación de políticas públicas que surgen por la multiplicidad de actores que entran en juego y tratan de incidir en la gestión de los recursos y en el logro de resultados.

En consecuencia, alinear las asignaciones presupuestales con las prioridades de política de un gobierno, realizar procesos de reasignación intersectoriales teniendo en cuenta el desempeño de los diferentes programas, así como generar información sobre los costos reales de las políticas, son objetivos a lograr mediante la gestión presupuestaria.

Asimismo, es necesario establecer una articulación sostenible entre la planificación estratégica y el presupuesto, considerando no tanto las dimensiones técnicas, administrativas y financieras, sino algunos aspectos políticos e institucionales del proceso. Por tanto, se debe analizar los modelos que han resultado innovadores y exitosos en los últimos años, principalmente en Brasil y Chile, y armonizar la institucionalidad existente en el país con los requerimientos para su adaptación efectiva.

Como señalan Cristina Zurbriggen y Nora Berreta (2006)[24], el proceso de formulación de las políticas públicas, y de asignación de los recursos que las hace posible, es un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre los actores políticos. El tipo de acuerdos en que los actores políticos se comprometen depende de las posibilidades que brinde el medio institucional. Para que los actores se comprometan en ciertas acciones de mediano y largo plazo es fundamental que exista credibilidad y capacidad de garantizar el cumplimiento de los acuerdos.

El Perú necesita fortalecer ciertas áreas de la gestión para lograr calidad e integridad del gasto público. En tal sentido, es importante la creación de un Sistema de

Gestión por Resultados que permita, gradualmente, enfrentar las limitaciones de los procesos de planificación, presupuestación, seguimiento y evaluación.

La implementación de este sistema implica un desafío en el cual ya se ha comprometido el MEF, pues debería dar una perspectiva integrada de los esfuerzos realizados, evitando las duplicidades y optimizando la información para un uso más eficiente de ésta en la toma de decisiones.

La sostenibilidad del proceso está en función de la claridad de los objetivos planteados, del correcto diseño de los instrumentos para el seguimiento participativo del gasto, de la aplicación descentralizada, del monitoreo y evaluación, así como del cumplimiento de los plazos de implementación establecidos por la Ley de Presupuesto Público, que vencen a fines de abril de 2007.

Pero en el centro de este esquema está el compromiso político de las autoridades gubernamentales y la institucionalización del proceso en todos los niveles de gobierno, sea a nivel legal, o mediante convenios y directivas. De esta manera, el Perú logrará poner en marcha un instrumento innovativo, eficaz y eficiente para la optimización del gasto público, que tenga un impacto sostenible en el mejoramiento de la calidad de vida y en el bienestar de los más pobres del país.

Piura, febrero de 2007

NOTAS

[1] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano, 2001*.

[2] ARMIJO Marianela. *Diagnóstico Preliminar de la Gestión por Resultados en el Perú.* BID. julio 2005.

[3] ARELLANO David. *Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos orientados a Resultados. Limites del gerencialismo en la reforma presupuestal.* Buenos Aires, 2001 (CIDE, DT. DAP, México, 96)

[4] GUZMÁN Marcela. *Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La Experiencia Chilena*. Santiago de Chile, 2004

[5] Ley Nº 27806 – *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, vigente desde Enero de 2003, su modificatoria Ley Nº 27927, y su Reglamento D.S. Nº 072-2003-PCM

[6] Ley Nº 28056, *Ley Marco del Presupuesto Participativo*, y su Reglamento D.S. Nº 171-2003-EF.

[7] El Reglamento de la Ley Nº 28056 faculta la conformación de los Comités de Vigilancia, Control del Presupuesto y Gestión de los Gobiernos Regionales y Locales. A partir del año 2006, de acuerdo al Instructivo publicado por el MEF se pueden conformar, además, Comités de Vigilancia de Obra.

[8] Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *El Presupuesto Participativo en el Perú: Lecciones aprendidas y desafíos.* Documento de Trabajo. Lima, Junio 2005

[9] Ley Nº 27658 – *Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado*, vigente a partir del 30 de enero de 2002

[10] Ley Nº 28112 publicada el 28 de noviembre de 2003

[11] Ley Nº 28411 – *Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto*. Sustituyó a la antigua Ley Nº 27209 o Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.

[12] Ley Nº 27293 – *Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública* y su Reglamento D.S. Nº 157-2002-EF

[13] MORÓN Eduardo. *Presupuesto 2007: Entre la austeridad y la eficiencia*. En: Análisis de Políticas Nº 38 – CIES. Lima, 2006

[14] Fondo Monetario Internacional (FMI). *Perú: Proyecto Piloto en Inversión Pública y Política Fiscal*. Noviembre de 2004

[15] MARCEL Mario. *Gestión Burocrática y Gestión Presupuestaria por Resultados: Experiencia Internacional.* Río de Janeiro, agosto 2006.

[16] Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. *Hacia una Gestión Presupuestaria basada en Resultados.* Presentación de la DNPP. Lima, 2006

[17] Declaraciones del Ministro de Economía y Finanzas, Dr. Luis Carranza Ugarte, publicadas en el diario El Comercio el 29 de diciembre de 2006.

[18] Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Presentación del Ministro de Economía, Dr. Luis Carranza Ugarte, en el Congreso el 6 de setiembre de 2006, para sustentar el proyecto de presupuesto público 2007. En: www.mef.gob.pe - 14 de enero de 2007

[19] MORÓN Eduardo. *Op.Cit.* Ver nota Nº 13.

[20] Declaraciones del Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, Dr. Luis Alva Castro, y del Vicepresidente de la misma Comisión, Walter Menchola, publicadas en el Portal del Congreso de la República. En: www.congreso.gob.pe - 14 de enero de 2007

[21] Ley Nº 28927 – *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007*. Capítulo IV, artículos 10º a 16º.

[22] SHACK Nelson. *Presupuesto por Resultados: Algunas ideas por discutir*. Ponencia presentada en el Taller de Lanzamiento de Proyectos Efectividad del Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados, realizado en Montevideo – Uruguay, del 23 al 27 de octubre de 2006.

[23] Banco Interamericano de Desarrollo - BID. Documento: *Estrategia y Plan de Acción para la Efectividad en el Desarrollo y una Gestión por Resultados en el Perú.* Información tomada del portal web del BID: www.iadb.org . 15 de enero de 2007

[24] ZURBRIGGEN Cristina y BERRETA Nora. *Capacidad Política y Técnica en la Gestión de las Políticas y los Presupuestos Públicos.* (Panel: Valor Público y Capital Institucional). Documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006