

# PRIMER CONGRESO NACIONAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

---

## Seguimiento y Evaluación (S&E) del Gasto Público: El Caso Peruano

Roger Salhuana Cavides



Lima, 13 de diciembre de 2004

## 1. Antecedentes

1.1 Preguntas Claves en torno al S&E

## 2. Hacia el diseño e implementación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público en el Perú

2.1 Propuesta de diseño

## 3. Avances en el diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público en el Perú

3.1 Normativo

3.2 Estrategia: Progresividad

3.3 Avances: Indicadores de desempeño

## 1.1 Preguntas Claves en torno al S&E \*

- ¿Por qué y para qué?
- ¿A qué?
- ¿A qué nivel hacerlo?
- ¿Qué instrumentos utilizar?
- ¿Qué hacer con la información?

\* Adaptado de Cunill y Ospina (2003)

## 1.1 Preguntas claves

---

### ¿Por qué y para qué?

#### Por que existen problemas en relación al gasto público

- Rigidez
- Ineficiencia
- Ineficacia
- No se asumen las responsabilidades sobre qué se logra

*¿Gastamos poco o gastamos mal? Francke. 2003*

#### Para mejorar estos aspectos

- Incentivar la producción y provisión de bienes y servicios públicos con eficiencia, eficacia, equidad y orientación al usuario.

# 1.1 Preguntas claves: ¿Por qué?

## Rigidez

	Monto	Est. %
<b>GASTO NO FINANCIERO NI PREVISIONAL</b>	<b>25 924</b>	<b>58,8</b>
PIA 2003	25 063	60,4
<b>GASTO FINANCIERO</b>	<b>11 065</b>	<b>25,1</b>
PIA 2003	10 049	24,2
<b>GASTO PREVISIONAL</b>	<b>7 127</b>	<b>16,2</b>
PIA 2003	6 373	15,4
<b>TOTAL</b>	<b>44 115</b>	<b>100,0</b>
PIA 2003	41 486	100,0

	Monto	Est. %
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>20 365</b>	<b>78,6</b>
Personal y Obligaciones Sociales	12 059	46,6
Bienes y Servicios	6 534	25,2
Otros Gastos Corrientes	1 773	6,8
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>5 528</b>	<b>21,4</b>
Inversiones	4 868	18,8
Inversiones Financieras	254	1,0
Otros Gastos de Capital	407	1,6
<b>EXTERNO</b>	<b>8 549</b>	<b>77,3</b>
Amortización	4 452	
Intereses	4 097	
<b>INTERNO</b>	<b>2 516</b>	<b>22,7</b>
Amortización	1 913	
Intereses	603	
<b>REGIMEN DL 19990</b>	<b>3 006</b>	
<b>REGIMENES Ley 20530 y otros</b>	<b>4 121</b>	

	Monto	Est. %
<b>Gastos de Funcionamiento</b>	<b>25 924</b>	<b>100,0</b>
<b>Componente Inercial</b>	<b>22 496</b>	<b>86,8</b>
Bienes y Servicios	4 976	19,2
Inversiones	3 282	12,7
Inversiones Financieras	254	1,0
Otros Gastos Corrientes	1 746	6,7
Otros Gastos de Capital	150	0,6
Personal y Obligaciones Sociales	12 059	46,5
Reserva de Contingencia	30	0,1
<b>Componente Flexible</b>	<b>3 428</b>	<b>13,2</b>
Bienes y Servicios	1 558	6,0
Inversiones	1 586	6,1
Otros Gastos Corrientes	27	0,1
Otros Gastos de Capital	257	1,0

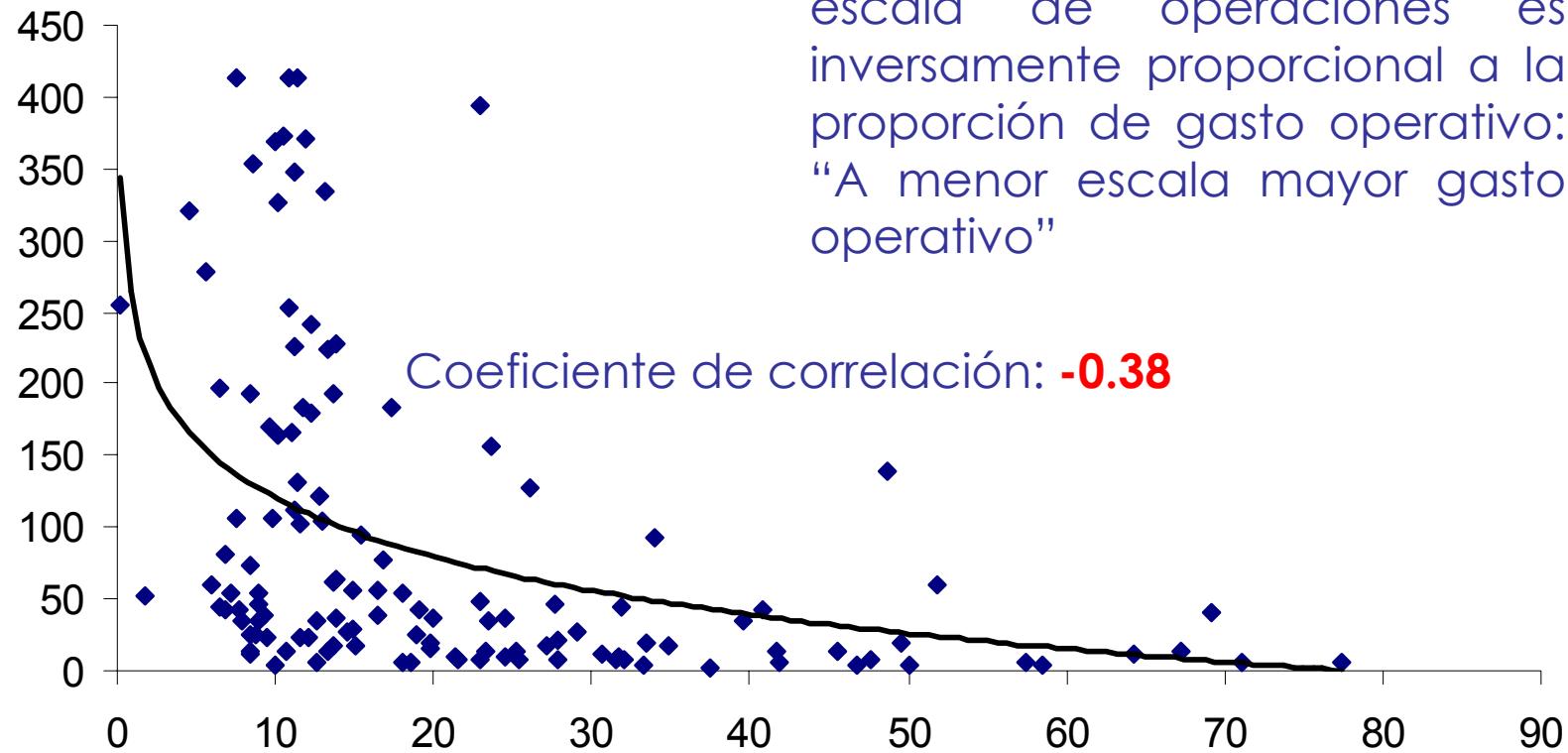
	Monto	Est. %
<b>Financiamiento:</b>		
<b>CONTRIBUCIONES A FONDOS</b>	<b>874</b>	<b>12,3</b>
<b>RECURSOS ORDINARIOS</b>	<b>6 169</b>	<b>86,6</b>
Otras fuentes	84	1,2

## 1.1 Preguntas claves: ¿Por qué?

---

### Ineficiencia

PIA 2004 (s/. Millones)



En el sector público peruano, la escala de operaciones es inversamente proporcional a la proporción de gasto operativo: “A menor escala mayor gasto operativo”

## 1.1 Preguntas claves: ¿Por qué?

### Ineficiencia: en asignación y ejecución

Estructura del Presupuesto 2004 de los gobiernos locales 1/

Acciones	% del Presupuesto
GESTION ADMINISTRATIVA y ADMINISTRACION GENERAL	25.5
CONSTRUCCION DE CENTROS EDUCATIVOS	4.5
CONSTRUCCION DE SISTEMA DE RIEGO	2.7
CONSTRUCCION DE CARRETERAS	2.5
APOYO A LA PRODUCCION AGROPECUARIA	2.4
TRANSFERENCIAS DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y PRODUCTIVA	2.2
CONSTRUCCION DE SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE	2.1
ELECTRIFICACION RURAL	1.9
COMEDORES, ALIMENTOS POR TRABAJO, HOGARES Y ALBERGUES	1.9
CONSTRUCCION DE TROCHAS CARROZABLES	1.5
CONSTRUCCION DE PUENTES	1.5
CONSTRUCCION DE CANALES DE REGADIO	1.4
CONSTRUCCION DE CENTRO CIVICO	1.3
CONSTRUCCION DE MERCADO MUNICIPAL	1.2
APOYO COMUNAL	1.1
PAVIMENTACION DE CALLES	1.1
AMPLIACION DE SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE	1.0
ELECTRIFICACION URBANA Y RURAL	0.8
CONSTRUCCION SISTEMA DE DESAGUE	0.8
OTROS	42.6
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>

1/ En las 30 provincias con mayor índice de TMI

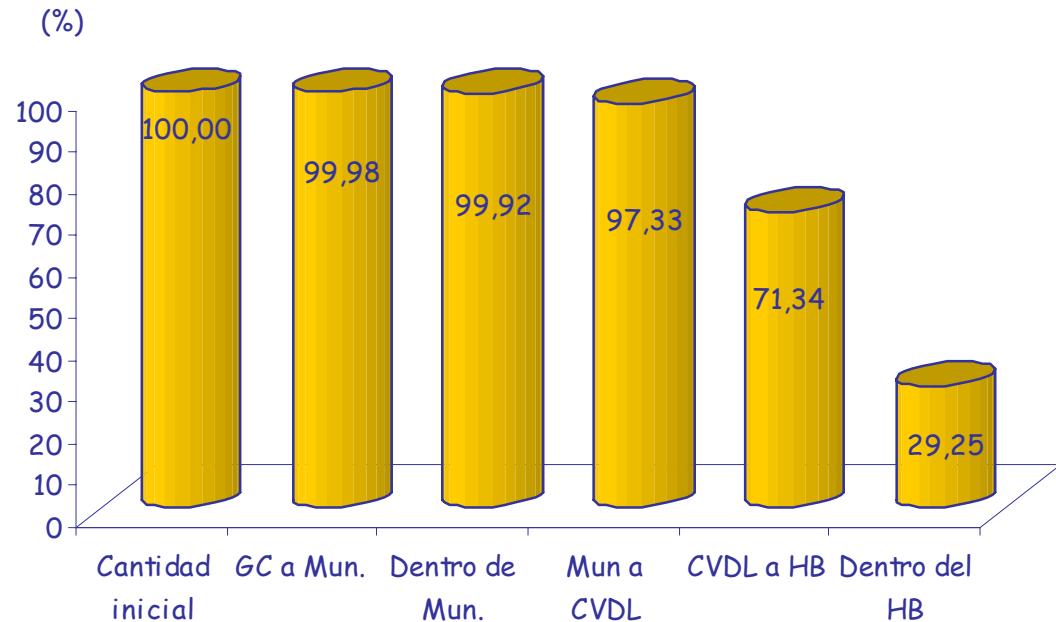
1 de cada 4 soles a gestión

Dispersión de prioridades

## 1.1 Preguntas claves: ¿Por qué?

### Ineficacia: El caso del Programa del Vaso de Leche

¿Cómo desaparece la leche?



- ⌚ Fuga combinada efectiva de 71% entre el gobierno central y el beneficiario del Vaso de Leche.
- ⌚ Los niños entre 0 y 6 años, mujeres gestantes y madres lactantes reciben 29 céntimos de cada sol asignado.

Alcazar Lorena, J. López-Calix y E. Wachtenhein (2003). *Las pérdidas en el Camino: Fugas en el Gasto Público: Transferencias Municipales, Vaso de Leche y Sector Educación*, Instituto APOYO.

CVDL: Comité del Programa Vaso de Leche; GC: Gobierno Central; HB: Hogares Beneficiarios; Mun: Municipio

## 1.1 Preguntas claves: ¿Por qué?

---

### Ineficacia

#### **Subcobertura \***

- Vaso de Leche: 71% de población objetivo no recibe los beneficios del programa.
- Programa de Desayunos Escolares: 59%

#### **Filtración \***

- SIS: 25% de beneficiarios que cuentan con otro seguro o corresponde a población no pobre.
- Vaso de Leche: 42% de beneficiarios reciben ración sin ser población objetivo. En Madre de Dios, Tumbes y Tacna este indicador asciende a 70%, 62% y 61%, respectivamente.
- Programa de Desayunos Escolares: 47%

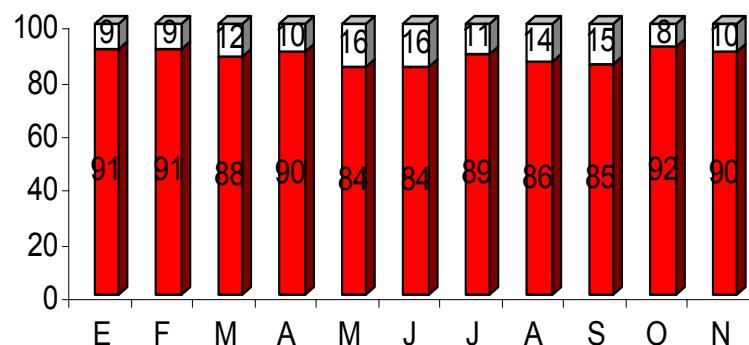
\*Vásquez y Porras (2003), citados en Vásquez y Winkelried (2003), Editores. Buscando el bienestar de los pobres.  
‘¿Cuán lejos estamos?’. CIUP.

## 1.1 Preguntas claves: ¿Por qué?

### Ineficacia: retrasos sistemáticos en la ejecución del gasto

Ejecución del Gasto Público GN 1/

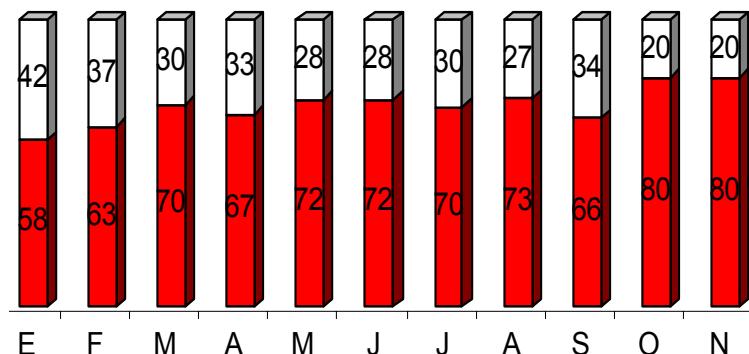
% de ejecución 2/



■ Ejecutado □ No ejecutado

Ejecución del Gasto Público GR 1/

% de Ejecución 2/



■ Ejecutado □ No ejecutado

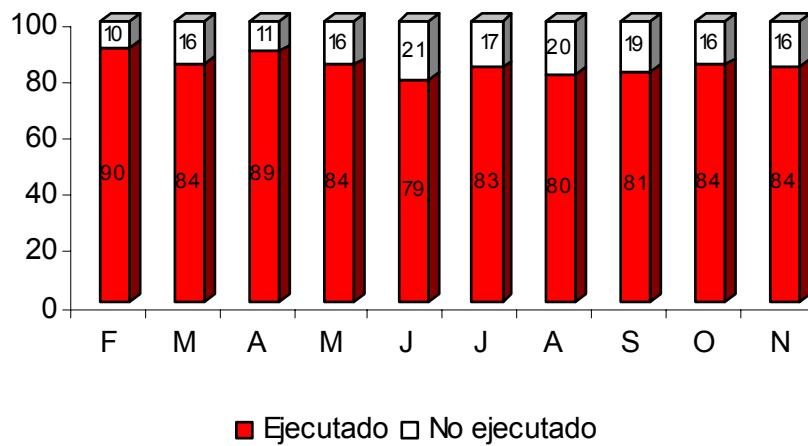
1/ Gasto no Financiero ni Previsional ni de Personal

2/ % de ejecución respecto al calendario de compromisos autorizado

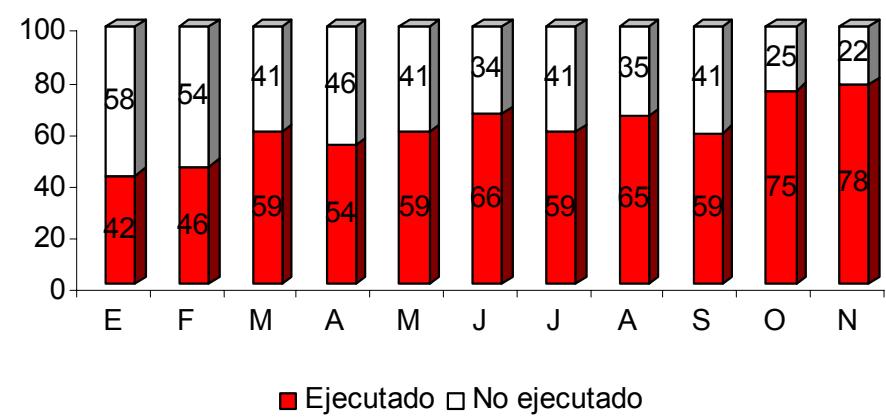
# 1.1 Preguntas claves: ¿Por qué?

## Ineficacia: retrasos sistemáticos en ejecutar el gasto

**Gastos de Inversión del Gobierno Nacional**  
% de lo autorizado



**Gastos de Inversión de los Gobiernos Regionales**  
% de lo autorizado



## 1.1 Preguntas claves: ¿Por qué?

### Ineficacia: principales razones al retraso

#### Gobierno Nacional

- 1º) Retrasos en procesos de selección y adjudicaciones
- 2º) Reprogramaciones
- 3º) Incumplimientos de contratistas
- 4º) Demoras en aprobación de estudios de preinversión
- 5º) Impugnaciones a procesos de adjudicaciones / contratos
- 6º) Demoras en preparación de bases de contratación y procesos de selección.
- 7º) Retrasos en comunicación de no objeción de organismos multilaterales.
- 8º) Menor captación de recursos propios

#### Gobiernos Regionales

- 1º) Retrasos en procesos de selección / declarados desiertos.
- 2º) Reprogramaciones
- 3º) Retrasos y deficiencias en elaboración de expedientes técnicos.
- 4º) Procesos de selección/adjudicación impugnados
- 5º) Incumplimiento de normatividad del SNIP
- 7º) Incumplimiento de plazos de contratistas y observaciones de entregables
- 8º) Demoras en la ampliación de calendario de compromisos

## 1.1 Preguntas claves: ¿A qué?

---

- ¿Cumplimiento de normatividad?
- ¿Logro de resultados?
- Características en el desarrollo de los procesos
- Calidad de la provisión de bienes y servicios
- Orientación al usuario (cliente)

## 1.1 Preguntas claves: ¿A qué nivel hacerlo?

---

Ámbito del Sistema de Seguimiento (*)		
Estratégico (Macro)	Táctico (Meso)	Operativo (Micro)
Políticas Públicas Lineamientos de política	Gestión Pública Instituciones Acciones	Desempeño individual y grupal Cumplimiento de metas/resultados

(\*) Adaptado de Cunill y Ospina (2003)

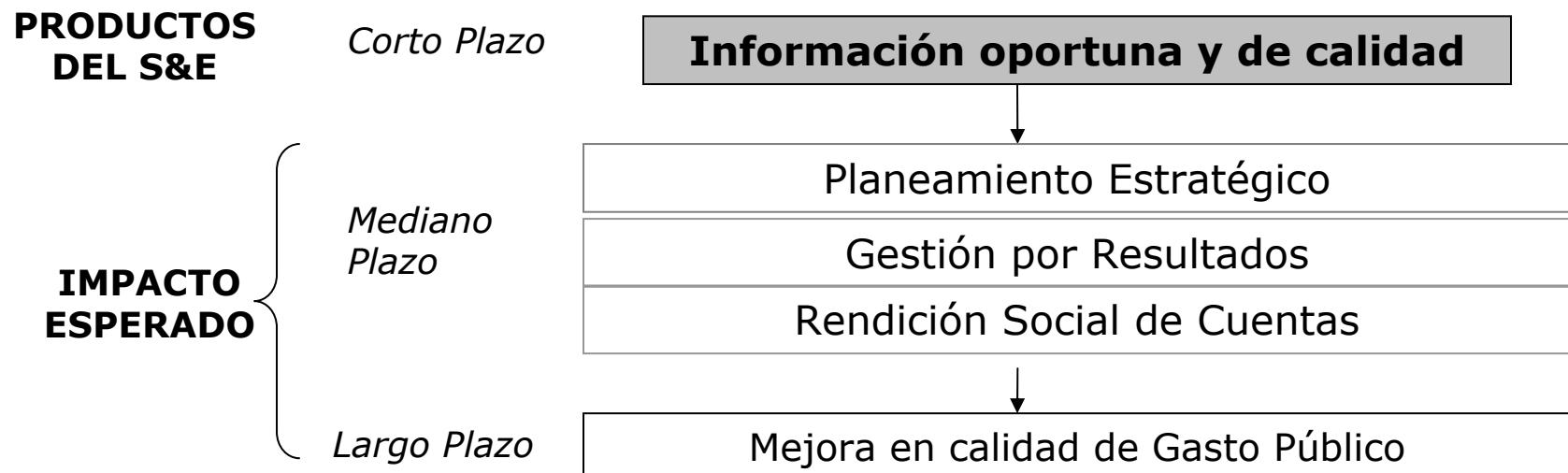
## 1.1 Preguntas claves: ¿Qué instrumentos utilizar?

---

Instrumentos de Seguimiento y Evaluación		
<b>Ex Ante</b>	Antes del desarrollo de la intervención pública	Estudios de preinversión (SNIP)
		Diseño de programas
<b>Ex Post</b>	Después del desarrollo de la intervención pública	Resultados e impacto de la intervención
<b>Durante</b>	Durante el desarrollo de la intervención pública	Seguimiento de procesos, gestión, supervisión

## 1.1 Preguntas claves: ¿Qué hacer con la información?

- ✓ Difusión y aplicación de conclusiones (tomadores de decisiones)
- ✓ Debe incidir en toma de decisiones de política
- ✓ Aplicada en rediseño de intervenciones
- ✓ Efectos en reestructuraciones presupuestarias (minimizar el presupuesto incremental)
- ✓ Transparencia y Rendición de cuentas



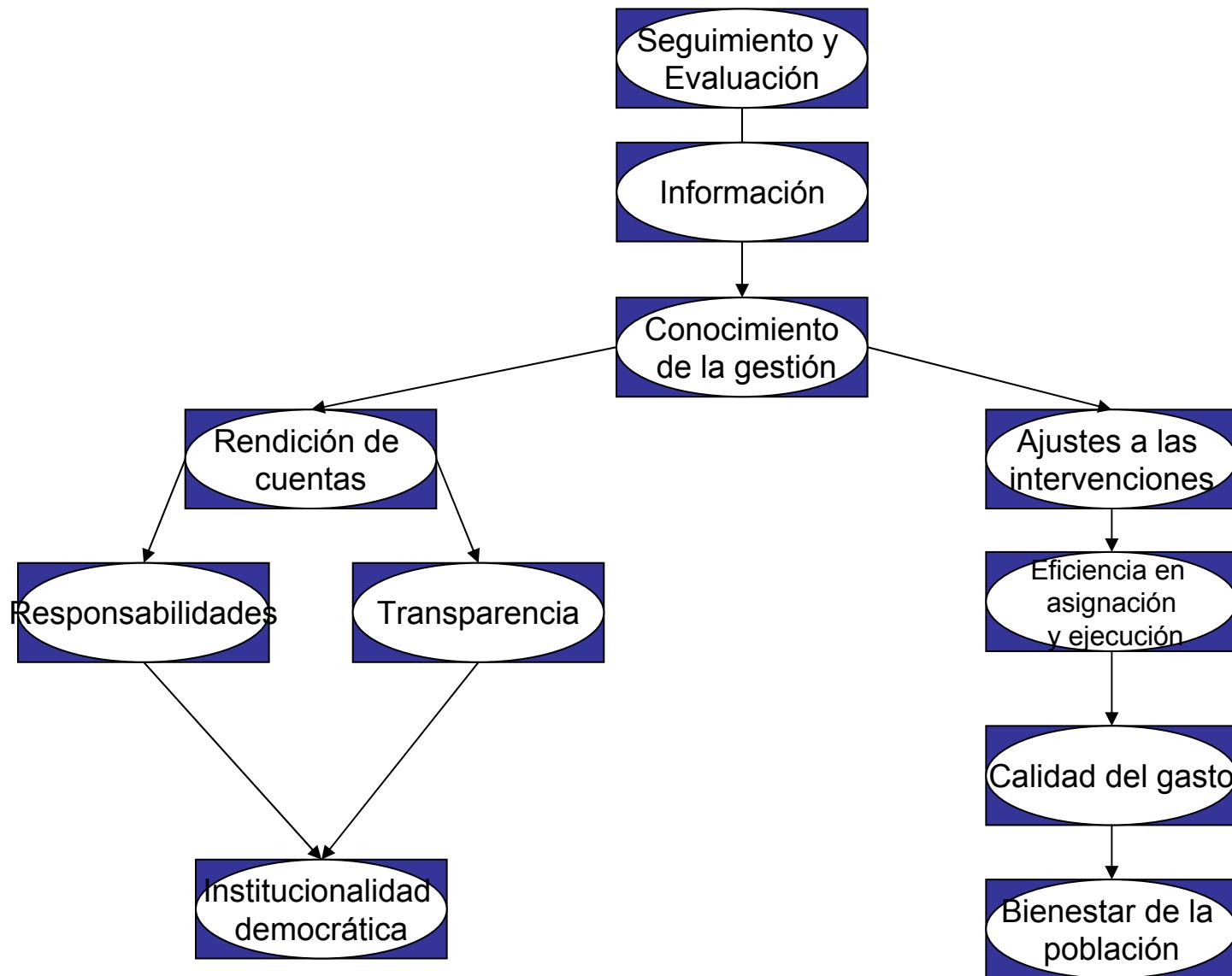
## 2. Hacia el diseño e implementación de un SSEGP en el Perú

---

### 2.1 Propuesta de Diseño

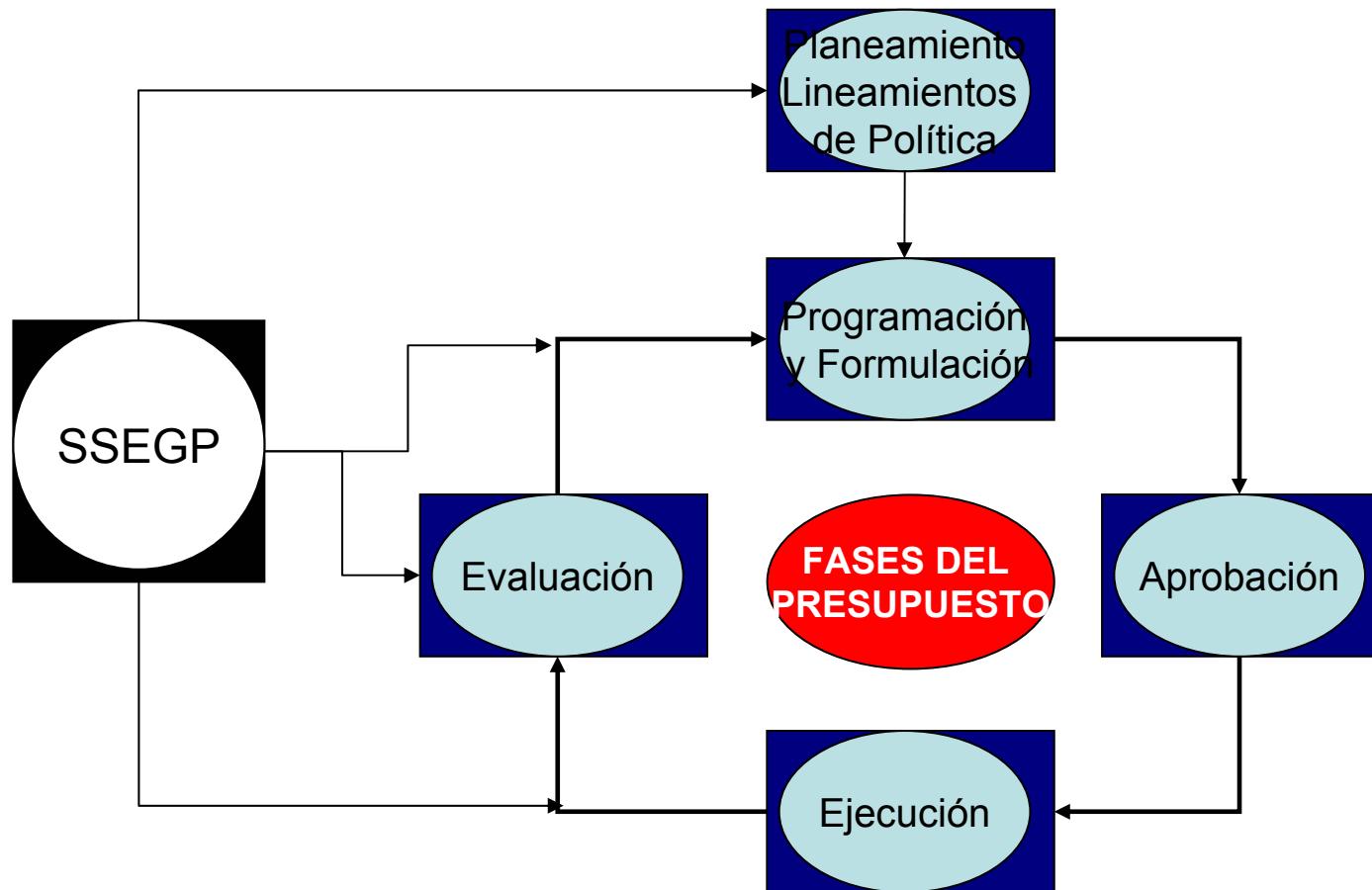
- Esquema lógico de operación
- Incidencia
- Ámbitos y operadores
- Instrumentos

## 2.1 Propuesta de Diseño: Esquema lógico de operación



## 2.1 Propuesta de Diseño: Incidencia

En lineamientos de política y proceso presupuestario:



## 2.1 Propuesta de Diseño: Instrumentos

Instrumento	Ambito / tipo	Descripción	Cobertura institucional	Actores claves
Metas presupuestarias	Operativo / ex post	Valores a alcanzar a nivel de insumo y producto con alto nivel de especificidad. Propio del proceso presupuestario.	GN, GR y GL	Pliegos - DNPP
Indicadores de desempeño	Estratégico	"Miden" la acción pública / parámetros para la evaluación y el seguimiento	Sectores	Sectores - DGPM
	Táctico		GN, GR y GL (Progresivo)	UEs, Pliegos y Sectores - DNPP
	Operativo			
Evaluación de políticas públicas y gubernamentales	Estratégico / ex post / ex ante	Conocer los avances / impactos de la acción pública a través de líneas de intervención: Ejemplo: ¿Qué se ha avanzado en educación primaria? ¿Qué se ha logrado con el Plan de Paz y Desarrollo?	GN, GR y GL (Progresivo)	Sectores - DGPM

## 2.1 Propuesta de Diseño: *Instrumentos*

Instrumento	Ambito / tipo	Descripción	Cobertura institucional	Actores claves
Evaluación institucional integral	Operativo / ex post	Conocer la racionalidad de estructuración de entidades resultados logrados en el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo de actividades específicas	GN, GR y GL (Progresivo)	Pliegos - DNPP
Estudios de Seguimiento del Gasto Público	Estratégico - Táctico - Operativo / durante	Aplicación de metodologías novedosas como el Public Expenditure Tracking Surveys y el Quantitative Service Delivery Surveys	GN, GR y GL (Progresivo)	Sectores - DGPM - DNPP
Balances de Gestión	Estratégico - Táctico - Operativo / ex post	Reportes estandarizados semestrales sobre logros y resultados, elaborados por las mismas entidades	Sectores	Sectores - DGPM
			GN, GR y GL (Progresivo)	Pliegos - DNPP

### **3. Avances el diseño e implementación del SSEGP**

---

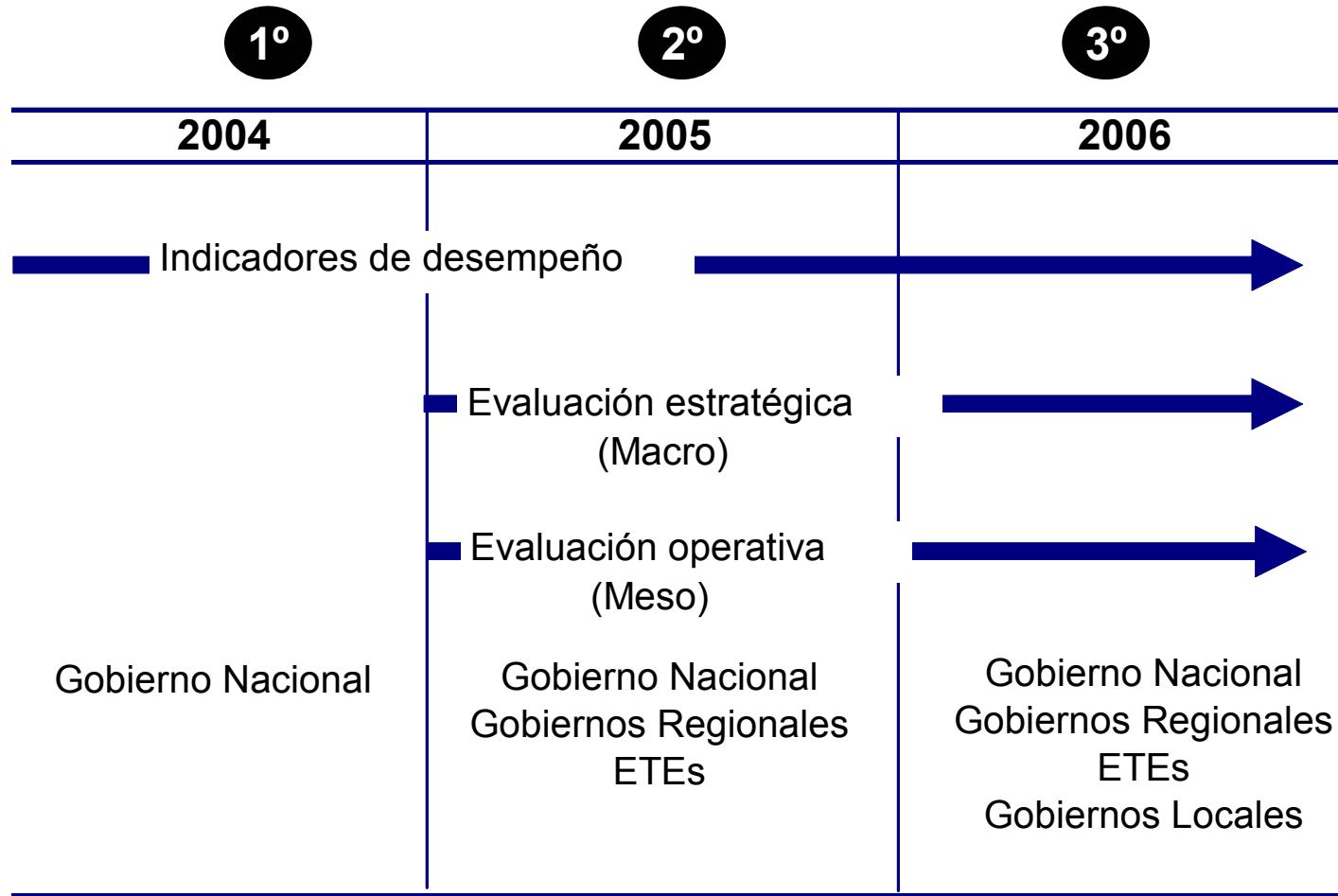
#### **3.1 Normativo**

- Art. 9º de la Ley de Presupuesto del Sector Público, 2004
- Directiva N° 019-2004-EF/76.01
- Decreto Supremo N° 163-2004-EF: Crea el SSEGP

#### **3.2 Estrategia: Progresividad**

#### **3.3 Avances: Indicadores de desempeño**

## 3.2 *Estrategia: Progresividad*



### 3.3 Avances: Indicadores de desempeño

---

#### Directiva N° 019-2004-EF/76.01

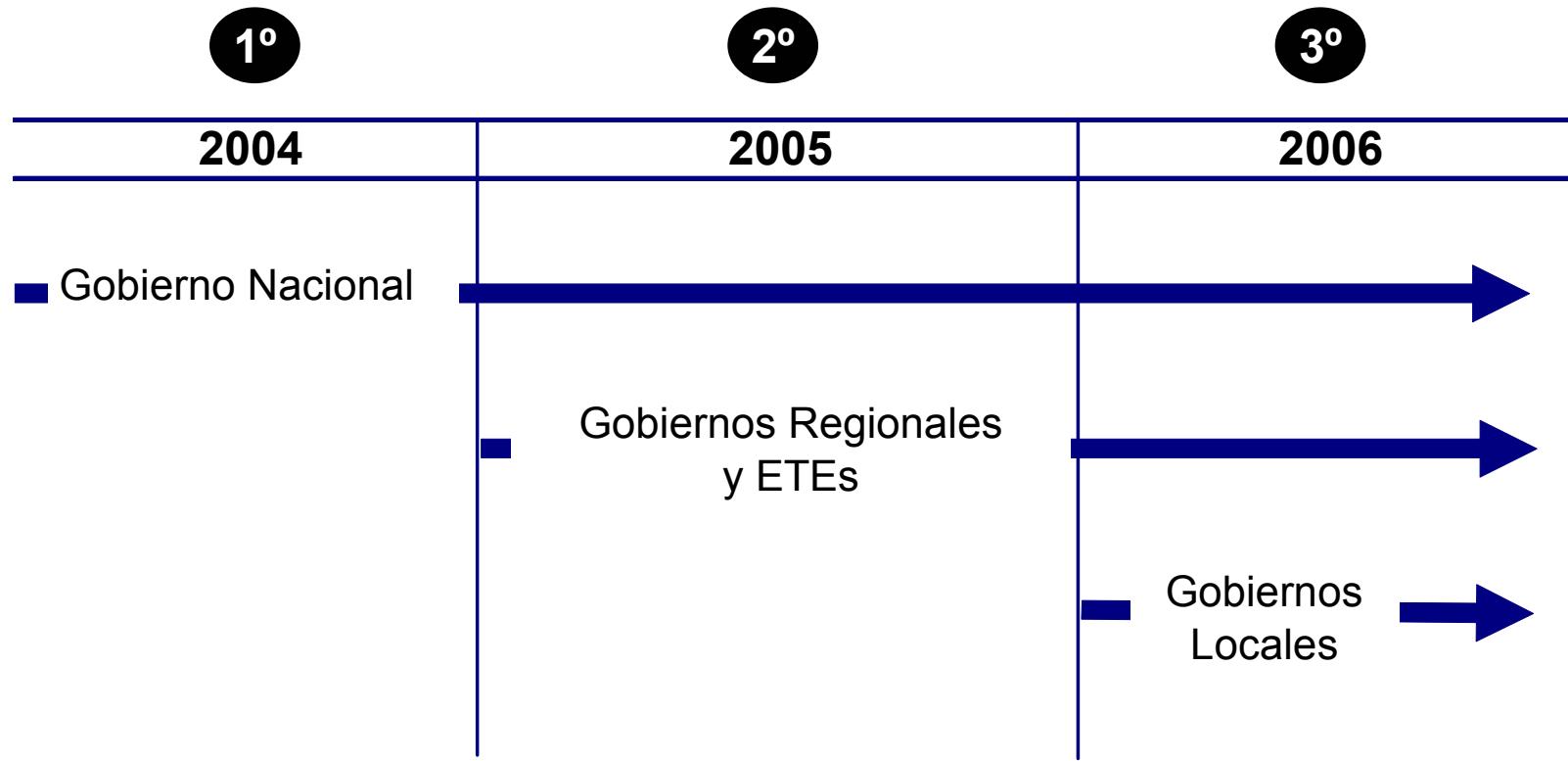
- Proponer indicadores de (medición y evaluación) desempeño
- Pocos indicadores: 1 x Actividad / Acciones PRINCIPALES.
- Planteados a nivel de Unidad Ejecutora (UE).
- Que satisfagan las siguientes condiciones:
  - a) Pertinencia
  - b) Independencia
  - c) Economía
  - d) Publicidad
  - e) Participación
  - f) Comparables
  - g) Medibles

Estadísticas del aplicativo informático:

Nº de UEs (Gobierno Nacional)	264
Nº de UEs que registraron indicadores	200 (76%)
Nº Actividades y Proyectos	1191
Nº de indicadores ingresados	1235
Ratio Indicadores / Act. Proy	1,04

### 3.3 Avances: indicadores de desempeño

#### Directiva N° 019-2004-EF/76.01



### 3.3 Avances: indicadores de desempeño

---

Desarrollo de indicadores por sector vinculados a principales acciones:

Salud	Porcentaje de mujeres gestantes con 6 controles prenatales
	Promedio de controles prenatales por gestante
	Cobertura de parto institucional
	Tasa de infecciones intrahospitalarias
	Porcentaje de operatividad de los equipos biomédicos
	Porcentaje de establecimientos de salud que reciben mantenimiento, infraestructura y de equipos
	Establecimientos de centros de salud que reciben mantenimiento
Educación	Disponibilidad de textos de trabajo por alumnos en las UGEL
	Disponibilidad de cuadernos de trabajo
	Tasa de analfabetismo de la población de 15 y más años según área de residencia y género
	Ratio alumno-profesor, según nivel educativo y tipo de centro educativo
	Porcentaje de centros educativos con exceso y déficit de docentes
	Nivel de desempeño de los estudiantes según área y competencia evaluada

### 3.3 Avances: indicadores de desempeño

---

MIMDES	Costo por ración de PCA en municipios acreditados
	Inversión por quintil de pobreza
	Población que accede a servicios en zonas rurales
	Personas atendidas por casos de violencia familiar y sexual
	Atención integral de niños entre seis meses y menores de cuatro años en situación de riesgo provenientes de familias en pobreza y extrema pobreza
Productivos	Raciones de alimentos distribuidos a los beneficiarios del programa de apoyo al ciudadano y a la familia
	Raciones de alimentos distribuidos a los beneficiarios del programa atención a comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues
	Areas agrícolas acondicionadas con prácticas de conservación de suelos
	Superficie de aprovechamiento forestal sostenible
	Superficie de áreas naturales protegidas por el Estado
	Producción de energía eléctrica

---

**Muchas Gracias**