

# **PAUTAS PARA EL DISEÑO DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL PERÚ**

**- Documento para discusión -**

## **Resumen**

El presente documento tiene por objeto presentar, de manera preliminar, algunas de las ideas en torno al diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público en el Perú (SSEGP). El propósito es motivar una discusión más amplia en torno a algunos temas de fondo como son el definir los objetivos del sistema, los ámbitos e instrumentos, los usuarios, su vinculación al proceso presupuestario y al planeamiento estratégico en el sector público, el estado de la cuestión en el Perú, así como la agenda para el adecuado desarrollo e implementación del SSEGP.

**RAVINA, Renato**

---

**Lima, Marzo de 2005**

## **I. Introducción y Objetivos**

La creación de un **Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP)** para el Perú se enmarca dentro del nuevo paradigma de la Administración por Resultados. Efectivamente, los desarrollos más modernos en materia de administración pública enfatizan las ventajas de cambiar el foco de atención de los insumos y procesos a los resultados. De este modo, la Administración por Resultados aplicada a los sistemas de información para la toma de decisiones en la gestión gubernamental supone entender las intervenciones públicas en términos de los bienes y servicios que se proveen y de su impacto sobre el bienestar de la población.<sup>1</sup>

En la actualidad, el Estado cuenta con información en torno a cómo se asignan los recursos públicos, en términos de líneas de acción, montos, instancias públicas, etc. No obstante, no se cuenta con información, adecuadamente sistematizada, sobre los productos y servicios que se generan; más importante aún, sobre los resultados e impactos de las mismas.

Dentro de este marco, y en un contexto caracterizado por la escasez de recursos públicos, el objetivo del SSEGP debe ser el proveer información oportuna, confiable y pertinente que ayude a decidir cómo asignar y ejecutar estos recursos escasos a fin de maximizar el bienestar social. En otras palabras, asegurar que la provisión de los bienes y servicios públicos se lleve a cabo con eficiencia, eficacia, equidad y orientación al usuario.

En términos más específicos, el SSEGP debería contribuir a:

### **1) Propiciar una mejora en la gestión y operación del Estado**

La información generada por el SSEGP debe contribuir a generar procesos de retroalimentación al interior de las instancias públicas que viabilicen la mejora en la gestión y operatividad de las mismas a través de la implementación de ajustes a las intervenciones.

### **2) Mejorar la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública**

El SSEGP debe contribuir a fortalecer la institucionalidad democrática, dando cuenta de las acciones del Estado y de los resultados de las mismas. Esto no sólo ayudará a legitimizar dichas acciones, sino que contribuirá a generar los incentivos necesarios para la mejora en los procesos operativos al interior de las instituciones gubernamentales.

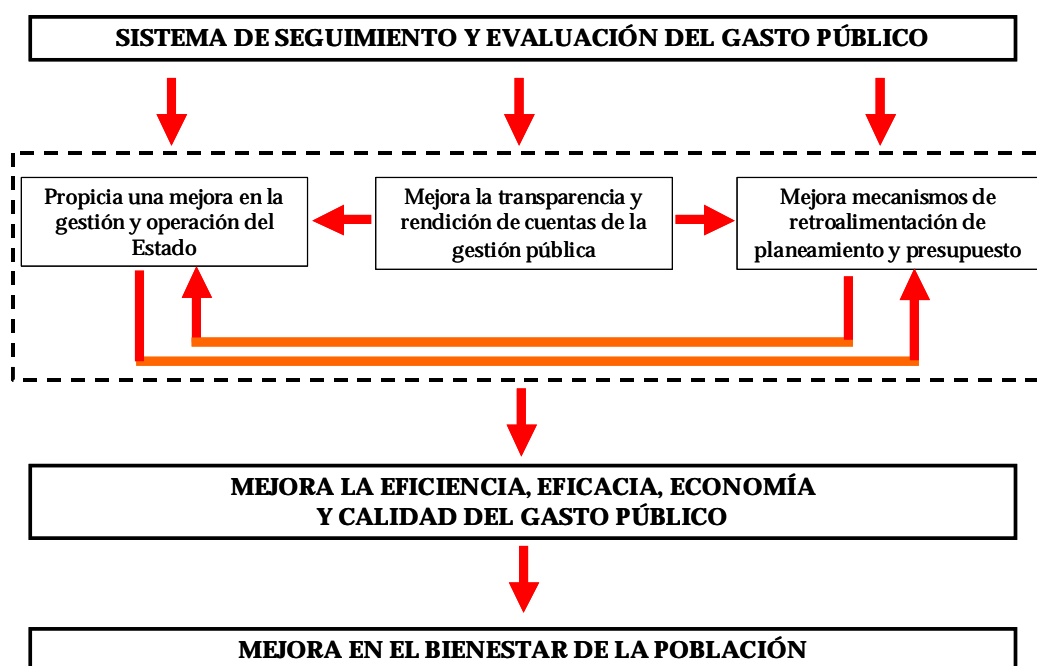
---

<sup>1</sup> Kristensen JK, Groszyk WS y Bühler B (2002). "Outcome-focused Management in New Zealand" OECD Journal on Budgeting 1 (4).

### 3) Mejorar los mecanismos de retroalimentación del proceso de planeamiento y presupuesto

Dos de las herramientas más importantes con que cuenta el estado para la gestión de los recursos públicos son el presupuesto y la planificación estratégica. No obstante, en la actualidad, ni el proceso presupuestario ni el proceso de planificación aportan significativamente a la mejora del accionar gubernamental. El SSEGP debe contribuir a la articulación de dichos procesos y a la consecuente mejora en la asignación del presupuesto y en la definición de los planes sectoriales e institucionales.

Evidentemente, los objetivos antes descritos se encuentran interrelacionados unos a otros. Esto supone que los instrumentos o productos que genere el SSEGP pueden contribuir a la consecución de más de uno de los objetivos, ya sea de manera directa o indirecta. El diagrama siguiente esquematiza los procesos de retroalimentación en la consecución de los distintos objetivos.



## II. Usuarios, Ámbitos e Instrumentos del SSEGP

Alrededor del objetivo general del SSEGP encontramos distintos actores, dimensiones de toma de decisiones y de requerimientos de información. Desde esta perspectiva, es necesario hacer un esfuerzo por identificar a los potenciales clientes del sistema<sup>2</sup> cuyas necesidades específicas de información requieren ser atendidas a fin de generar mejoras en la eficiencia, eficacia, economía y calidad

<sup>2</sup> Se habla de potenciales clientes partiendo de la idea de que se trata de un mercado incompleto. Es decir, puede no encontrarse una demanda visible en la medida que no existe una oferta para la misma.

del gasto público. El SSEGP debe, en ese sentido, contar con distintos instrumentos y herramientas asociados a dichas necesidades de información.<sup>3</sup>

Con esta consideración en mente, es necesario avanzar definiendo los ámbitos de evaluación del SSEGP. Tomando como referencia la clasificación analítica propuesta por Cunill y Ospina (2003)<sup>4</sup>, podemos considerar tres niveles de evaluación: Macro, Meso y Micro. El nivel **Macro** esta asociado a la evaluación del desempeño general del gobierno en la implementación de las políticas públicas. Es decir, se encuentra asociada al plano de las políticas sectoriales.

El nivel **Meso** se ocupa de evaluar el desempeño del sector público a nivel de las acciones implementadas por las instituciones públicas encargadas de proveer bienes o servicios concretos. En este ámbito, el foco de atención de la evaluación se centra en la gestión del aparato público desde la perspectiva de sus distintas unidades de intervención (ministerios, organismos autónomos, programas, proyectos, etc.). Finalmente, el nivel **Micro** considera el desempeño individual de los servidores públicos. En ese sentido, este ámbito de evaluación compete a la función gerencial denominada “gestión de los recursos humanos”

En su diseño conceptual, el SSEGP debe contemplar la existencia de distintas herramientas e instrumentos de evaluación de la gestión gubernamental en los tres ámbitos antes descritos. Más aún, una de las razones que justifica el tomar como referencia esta taxonomía es que ella se apoya en un diseño institucional que produce los incentivos necesarios para que la información generada en los tres ámbitos de evaluación sea utilizada y se establezcan conexiones entre ellos, creándose una coherencia en las prácticas de los distintos niveles de la administración pública.<sup>5</sup>

Partiendo de este marco conceptual, se debe hacer una distinción adicional en torno a los tipos de evaluación a ser considerados en el diseño del sistema. En términos generales, es posible distinguir tres tipos de evaluaciones, en función al momento en el cual ellas son implementadas<sup>6</sup>. Por un lado, se tiene la **evaluación ex-ante**, la que se desarrolla antes de que el proyecto, programa o política sea implementado. Su propósito es proveer información y análisis que contribuyan a que los objetivos de las intervenciones sean cumplidos, que los mecanismos de implementación sean costo-efectivos y que se asegure la posibilidad de posteriores evaluaciones de las mismas. Este tipo de

---

<sup>3</sup> No obstante, es necesario ser cauteloso en la presunción de que el problema se circunscribe sólo al diseño de mejores instrumentos para la gestión del presupuesto público, bajo la hipótesis de que el sistema actual no provee información en la cantidad y calidad necesarias para la toma de decisiones. Es necesario explorar además la hipótesis de que los procesos asociados el ciclo presupuestal sean tan engorrosos que impidan a los funcionarios y servidores públicos hacer uso de la información disponible a fin de introducir las modificaciones que de ella se derivan.

<sup>4</sup> Cunill, Nuria y Sonia Ospina (2003). “Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión pública”. En: Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna Y Democrática. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> Comisión of the European Communities (2004). Annual Evaluation Review 2003. Overview of the Commission’s Evaluation Activities and Main Evaluation Findings. Commission Staff Working Paper.

evaluaciones debe contribuir a la mejora en el diseño inicial de las intervenciones.

Un segundo tipo de evaluaciones son las llamadas **evaluaciones intermedias**, las cuales tienen lugar durante la ejecución del proyecto, programa (los que suelen tener un periodo específico de duración) o política (que continúan por un periodo indefinido). La misma tiene por objeto servir como mecanismo de retroalimentación para la mejora de las intervenciones implementadas desde el sector público.

Finalmente, las **evaluaciones ex-post** proveen información sobre eficiencia y efectividad de los proyectos, programas o políticas, así como de sus resultados e impactos. Deben además proveer información en torno a los factores que se encuentran detrás del éxito o fracaso de las intervenciones. Los resultados de este tipo de evaluaciones pueden ser usados no solo como un mecanismo de rendición de cuentas, sino que también pueden proveer información valiosa para futuras intervenciones o intervenciones en curso en el mismo campo.

### **III. Articulación con instrumentos de planeamiento, presupuestación e información para la toma de decisiones**

Un aspecto fundamental para el adecuado diseño del SSEGP tiene que ver con el uso que se le da a la información generada. Y es que en sí misma la evaluación no garantiza el mejoramiento de la gestión pública. Si bien existen múltiples herramientas para el seguimiento y evaluación de los resultados, no necesariamente todas ellas se convierten en herramientas de gestión para la mejora de la actividad pública; ello se debe a que la medición no produce mejores resultados de manera automática.<sup>7</sup> En esa medida, el diseño del SSEGP debe encontrarse debidamente alineado a los procesos de toma de decisiones del Estado. No basta con proveer información en torno al desempeño de las instituciones gubernamentales, sino que además, el uso de dicha información debe generar ajustes en las intervenciones y mejoras en la gestión del aparato público.

Las experiencias más exitosas de implementación de sistemas de seguimiento y evaluación del gasto público han sido aquellas en las que se ha desarrollado un vínculo con los procesos de elaboración y discusión presupuestaria, tomando como marco conceptual el modelo de **Presupuesto por Resultados** (*Result-oriented budget*)<sup>8</sup>. El modelo articula los procesos de planeamiento,

---

<sup>7</sup> Smith, Dennis C., y Barnes, Robin A. (1998). "Making Management Count: Toward Theory-based Performance Management". 20th Annual Research Conference Association for Public Policy Management, New York.

<sup>8</sup> Las experiencias más exitosas y mejor documentadas de países que han avanzado hacia la implementación de Presupuestos por Resultados son las de los países pertenecientes a la OECD, destacando la experiencia Neo Zelandesa. En Latinoamérica, el país que más avances ha logrado en su esfuerzo por incorporar un sistema de evaluación de la gestión pública en el marco de su proceso presupuestario es Chile.

presupuestación y evaluación, de modo tal que se generen mejoras en la asignación de los recursos públicos en función al resultado de las evaluaciones.

Desde esta perspectiva, la evaluación realizada como fase del proceso presupuestario, debería servir de elemento proveedor de información clave para la reprogramación del gasto en el siguiente ejercicio presupuestal. Es decir, los hallazgos de las evaluaciones sirven para potenciar aquello que se está haciendo bien y/o mejorar lo que se está haciendo mal. En el caso peruano, en la práctica, no ocurre tal retroalimentación y los resultados del ejercicio de evaluación no son utilizados para reformulación ni de los lineamientos de política (planeamiento estratégico) ni del presupuesto.

Un elemento adicional que vale la pena discutir tiene que ver con la vinculación de los procesos de planeamiento sectoriales a la etapa de Programación y Formulación del presupuesto. Si bien la normatividad vigente en el Perú establece que los pliegos presupuestales definen sus objetivos anuales tomando en cuenta los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), en la práctica, la evidencia sugiere que esto no sucede así. Sobre el particular, una evaluación reciente del Consorcio de Investigación Económica y Social, señala:

*“ [...] si bien de acuerdo al marco legal vigente el presupuesto institucional debería articular con el plan Estratégico Institucional, esto no sucede. La articulación con el Plan Estratégico Sectorial Multianual, es menor aún. Así, suele existir una disociación entre Presupuesto y Plan Estratégico, donde se suele imponer más la inercia presupuestaria (de corto plazo) heredada de periodos pasados sobre los criterios con sustento técnico o que responda a la visión de mediano o largo plazo de los planes estratégicos”<sup>9</sup>*

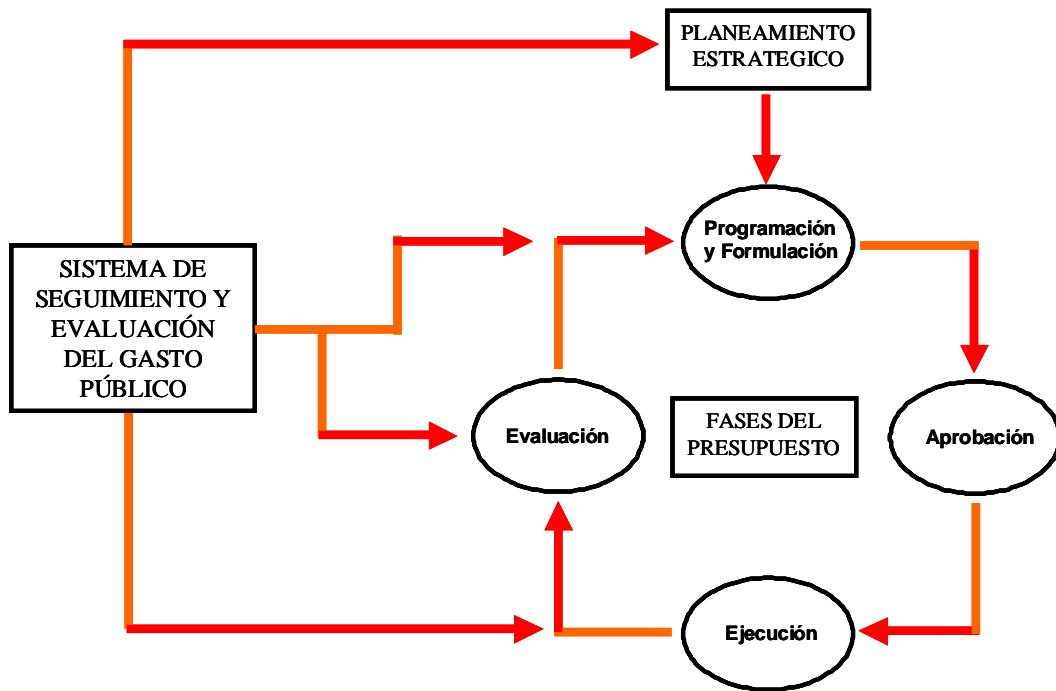
Así pues, en el caso peruano, el concepto cliché de la administración pública “*el presupuesto es el reflejo financiero del plan*”, no parece encontrar correlato con la realidad. Esto por que existe una debilidad en el sistema de planeamiento que, a su vez, es la fortaleza del sistema presupuestario: la competencia para asignar los recursos públicos<sup>10</sup>. En ese sentido, en la idea de promover una mejora en la gestión pública y en las políticas de gasto, se considera necesario avanzar hacia la integración de los planes institucionales y sectoriales al sistema presupuestario.

En este orden de ideas, la articulación e incidencia del SSEGP puede ser definida a través del siguiente diagrama:

---

<sup>9</sup> Francke, Pedro et. al. (2003) “Evaluación del Proceso Presupuestal Peruano con Énfasis en la Transparencia”. Proyecto Análisis Independiente del Presupuesto Público. Consorcio de Investigación Económica y Social.

<sup>10</sup> Esta debilidad sistémica deviene en debilidad institucional, lo que hace desigual la relación entre áreas de presupuesto y planificación y por tanto, la prioridad que dentro de toda organización tienen.



#### **IV. Estado de la cuestión**

En la actualidad, los esfuerzos por desarrollar herramientas de evaluación de la actividad pública en el Perú no se encuentran articulados dentro de un mismo esquema conceptual. Probablemente esta desarticulación sea la que explica porqué los resultados de las evaluaciones no generan cambios sustantivos en la forma como se gestiona el aparato público.

En el marco del proceso presupuestario, la DNPP realiza una evaluación de las metas presupuestarias de los pliegos. Sin embargo, dicho proceso no constituye una evaluación de los resultados de la actividad pública (evaluada en este caso a nivel de los pliegos presupuestarios), debido a su naturaleza financiera y a la revisión de información en extremo detallada proporcionada a través de las “metas físicas”<sup>11</sup>. La evaluación a nivel de las metas presupuestarias no retroalimenta la etapa de Programación y Formulación, lo que no permite establecer mejoras efectivas en la asignación del gasto público, convirtiéndose, en la práctica, en un formalismo normativo más que cumplir.

Otra instancia de evaluación de la actividad pública corresponde al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). El mismo ha logrado establecer un proceso estandarizado de evaluación ex-ante para proyectos de inversión pública.<sup>12</sup> No obstante, cabe precisar que el presupuesto correspondiente a inversión pública apenas representa el 12% del total del presupuesto nacional; para el 88% restante, no se cuenta con un sistema de evaluación ex-ante similar al SNIP.

<sup>11</sup> Existen aproximadamente 22 mil metas presupuestarias entre las entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales. Esta profusión de información limita la capacidad de procesamiento y de injerencia en la toma de decisiones.

<sup>12</sup> La experiencia en la implementación del SNIP constituye una lección a aprender, puesto que su aplicación a nivel universal, a todo el sector público, colisionó con la carencia de capacidades no sólo a nivel regional y local, sino también a nivel nacional.

A nivel de la evaluación de proyectos y programas públicos<sup>13</sup>, la mayor parte de estas iniciativas corresponden a requerimientos establecidos por las instituciones de la cooperación internacional (Banco Mundial, BID, etc.). Los resultados de estas evaluaciones, en la mayoría de los casos, no derivan en cambios sustantivos en la gestión de los proyectos y programas públicos, puesto que son asumidas por los funcionarios públicos como formalismos necesarios para la aprobación de créditos o donaciones por parte de los organismos de cooperación.

En el ámbito Micro, se han desarrollado los llamados “Convenios de Administración por Resultados”. Los mismos constituyen una herramienta de gestión que tiene asociados mecanismos de evaluación e incentivos para la mejora del accionar de las instituciones públicas. El instrumento supone un avance notable en materia de modernización de la actividad pública, y debe ser considerado como una experiencia interesante de cómo el resultado de las evaluaciones puede ser usado como instrumento concreto que aporte a la mejora de la gestión del Estado.

Finalmente, es necesario mencionar los instrumentos de planificación, como son los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales y los Planes Estratégicos Institucionales. Si bien ellos no constituyen instrumentos de evaluación, dentro de sus componentes se establecen objetivos e indicadores para la medición y seguimiento. El problema es que la evaluación de dichos indicadores no genera cambios sustantivos en la implementación de los proyectos, programas y políticas.

El SSEGP debería integrar estas iniciativas y asimilar las experiencias que se derivan de su implementación. Trabajando sobre esta plataforma, se requiere identificar cuáles son los vacíos en la información relativa a la evaluación de la gestión pública y avanzar en el diseño de nuevos instrumentos y mecanismos de evaluación que subsanen estas deficiencias. Cada uno de los instrumentos generados debe a su vez contar con mecanismos para hacer incidencia efectiva sobre la mejora de la gestión del gasto público en el Perú.

## **V. Agenda Pendiente**

El diseño de un sistema de seguimiento y evaluación del gasto público es sin duda una tarea compleja. Es necesario, en primer término, establecer las distintas necesidades de información que deberían ser cubiertas a través del SSEGP. Para ello, se considera adecuado partir de la forma como se encuentra estructurado actualmente el proceso presupuestario, a fin de enmarcar el sistema dentro de dicha lógica, identificando a los principales actores involucrados y las distintas decisiones que estos toman sobre la base de la

---

<sup>13</sup> Tales como las evaluaciones intermedias y de impacto de Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), la evaluación de impacto al Programa de Mejoramiento de Calidad de la Educación Primaria (MECEP), etc.



información actualmente disponible. En suma, desarrollar un marco conceptual que provea un enfoque organizado para entender y desarrollar de manera comprensiva las acciones vinculadas a la implementación del SSEGP.

Seguidamente, deberá desarrollarse propuestas específicas de instrumentos que formarían parte del sistema, los mismos que deben encontrarse articulados dentro de una lógica común que permita una constante retroalimentación al interior del sistema. Asimismo, se debe contemplar la creación de mecanismos objetivos de evaluación del éxito del SSEGP.

Será importante definir claramente el horizonte el temporal, con plazos y productos específicos, que provea las señales adecuadas al equipo responsable de estos desarrollos. En esta línea, el fortalecimiento de los recursos humanos constituye una condición necesaria para el éxito en el diseño e implementación del sistema.