PpR
Presupuesto
por Resultados

Conceptos y Líneas de Acción

Documento de Trabajo

República del Perú

DNPP - Dirección Nacional del Presupuesto Público
Ministerio de Economía y Finanzas

PpR
Presupuesto
por Resultados

Presupuesto por Resultados. Conceptos y líneas de acción. Documento de Trabajo.

Elaboración de Contendos: Equipo de Presupuesto por Resultados - DNPP
Coordinador: Roger Salhuana Cavides

Edición: **Diciembre 2008**

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-04564

Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección Nacional de Presupuesto Público.
Jirón Junín 319, Cercado de Lima.
Lima-Perú

Imprenta: GRAFMAR Impresiones E.I.R.L.

Contenidos

1. Marco Referencial **4**
2. El Presupuesto por Resultados en el Perú 8
   2.1 Conceptos y Objetivos 8
   2.2 Componentes de la Implementación del PpR y Principales Líneas de Acción **16**
      - Programación Presupuestaria Estratégica 16
      - Seguimiento 17
      - Evaluaciones Independientes 19
      - Incentivos a la Gestión 20
      - Transparencia y Monitoreo Participativo 21
      - Fortalecimiento de Capacidades 22
3. Anexos **24**

Contar con un Estado capaz de proveer de manera eficaz, oportuna, eficiente y con criterios de equidad, los bienes y servicios públicos que requiere la población es una condición necesaria para el Desarrollo. Entre las herramientas más importantes para lograrlo se encuentra el Presupuesto Público. Ciertamente, el Presupuesto Público es el principal instrumento de programación económica y financiera para el logro de las funciones del Estado de asignación, distribución y estabilización.

No obstante, diversos son los estudios y análisis que concluyen que el proceso de gestión presupuestaria en el Perú, aún no logra consolidarse en un instrumento que promueva una provisión adecuada de los bienes y servicios públicos y el logro de efectos positivos y permanentes a favor de la población a la que sirve.

Entre las principales limitaciones mencionadas están una débil articulación con la planificación territorial, sectorial e institucional; la predominancia del enfoque institucional y sectorial por sobre el resultado que valora y requiere el ciudadano[1]; la rigidez para gestionar como consecuencia de una normatividad abundante, desarticulada y contradictoria; el marcado énfasis en la gestión financiera, a pesar de los avances en identificación y monitoreo de productos; el débil desarrollo de mediciones del desempeño que permitan determinar si se logran o no los objetivos; la carencia de evaluaciones significativas que retroalimenten los procesos de toma de decisiones, entre otros.

Con el fin de contribuir a superar estas limitaciones y consolidar un sistema capaz de contribuir a logro de los propósitos del Estado se ha iniciado la aplicación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú. El PpR introduce un cambio en la forma de hacer el Presupuesto, privilegiando el enfoque de resultados y productos en cada una de las fases del ciclo presupuestal.

El presente documento contiene una breve descripción conceptual en torno al PpR y define los instrumentos y líneas de acción, que desde el Ministerio de Economía y Finanzas, se han definido para la implementación de esta importante reforma.

1.1 Bases Teóricas

La nueva gerencia pública y la gestión por resultados.

[1] La asignación presupuestal en el enfoque predominante busca responder a la demanda de lo "requerido o necesitado por la entidad" antes que a lo necesitado o requerido para incidir en determinado nivel de resultado a favor del ciudadano, anteponiendo la institución a este último.

A comienzos de la década de 1970 y como respuesta a crisis fiscales, se empezó a registrar algunas iniciativas empíricas para alcanzar un sector público que trabaje mejor y cueste menos. Algunos países comenzaron a adoptar medidas de austeridad fiscal y a experimentar con algunos mecanismos alternativos de prestación de servicios, como por ejemplo a través de las privatizaciones. Al mismo tiempo, se hicieron esfuerzos por aumentar la productividad del sector público y creció el interés por la rendición de cuentas, la redefinición de las misiones organizacionales, la reestructuración burocrática, la simplificación de procesos y la descentralización de la toma de decisiones. Esta manera de enfrentar problemas públicos con soluciones basadas en el análisis económico se denominó la "nueva gerencia pública". En la práctica, esta estrategia se tradujo en la adaptación de una serie de mecanismos y herramientas que venían utilizando el sector privado para incrementar la eficiencia.

Uno de los principios clave dentro de la nueva gerencia pública es el logro de una gestión orientada a los resultados , en la que se evalúan y se financian los productos y resultados. Los gobiernos que adoptan esta estrategia miden el rendimiento de las agencias públicas y su fuerza laboral, fijan metas y recompensan a las que alcanzan o exceden sus metas. Así, el gobierno se concentra principalmente en alcanzar metas de resultados y provisión de productos, y no solamente en controlar los recursos gastados para realizar esa labor.

El Presupuesto por Resultados (PpR) como herramienta de gestión

Las reformas más avanzadas relacionadas con el sistema presupuestario se relacionan con el denominado PpR, instrumento característico de la

[2] Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), en su libro Reinventing Government, identifican diez principios para la reforma hacia la nueva gerencia pública, siendo la gestión por resultados uno de ellos. Osborne, D. y Plastrick, (1997) en su libro Banishing Bureocracy también profundizan sobre estas ideas.

[3] Los presupuestos programáticos o tradicionales se enfocan en los insumos y se orientan hacia cuántos recursos, personal, equipos, etc. están disponibles para cada programa o ministerio. Caiden, N. (1988) en Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-examined, Public Administration Review, señala que los presupuestos tradicionales tienen las siguientes características: (i) generan persistentemente déficit fiscales como reflejo del crecimiento del Estado; (ii) resultan en presupuestos impredecibles y difíciles de controlar; (iii) producen un aumento incremental de un presupuesto que además no está atado a estrategias; (iv) se concentran en insumos y no en productos ni resultados; (v) generan una perspectiva de corto plazo; (vi) producen rigideces y desperdicios debido al poco incentivo para la eficiencia; (vii) involucran una contabilidad de caja (cash) que origina un manejo de activos débil; y (viii) usan información débil sobre costos, productos y resultados.

[4] Este enfoque es consistente con las reformas propugnadas desde la acera crítica al paradigma burocrático que establecía un esquema de gestión en el que el interés público era definido por las instituciones, por los especialistas sectoriales, llevando a perder de vista al ciudadano. El cambio consiste en enfocar la atención hacia "los resultados que valora el ciudadano", reemplazando la visión tradicional de la institución que se mira a sí misma y hace invisible al individuo (Barzelay y Armajani: Atravesando la Burocracia, 1992).

nueva gerencia pública que estructura el ciclo presupuestal en función a los resultados esperados y los bienes y servicios requeridos para lograrlos, otorgando una mayor flexibilidad en el uso de recursos al cambiar el ámbito de control de los insumos a los productos y resultados. A su vez, esa mayor flexibilidad va de la mano de adecuados esquemas de rendición de cuentas (accountability), en la que los responsables o gerentes dan cuentan de los productos y resultados logrados.

Como parte del sistema, en cada etapa del proceso de PpR existen herramientas propias que facilitan el funcionamiento de un esquema hacia resultados, como lo pueden ser el soporte tecnológico para una administración financiera integrada o el diseño de incentivos adecuados para el cumplimiento de metas. El PpR va más allá de la mera asignación de recursos públicos y control de gastos, para convertirse en una herramienta de gestión al evaluar productos y resultados relacionados con los usuarios o beneficiarios finales.

La implementación del PpR exige superar la naturaleza incremental de la mayoría de presupuestos programáticos y definir los resultados y los productos (bienes y servicios), y sus respectivos costos, que cada instancia va a generar .

Asimismo, es necesario atar esos productos a los resultados esperados, consistentes con la misión y la visión del Estado de cada país. Ello no es tarea fácil debido a los inherentes problemas de atribución de este tipo de ejercicio, i.e. los productos están bajo el control del gerente o responsable público, pero los resultados no lo están. Si bien en teoría el logro de un producto debe ser la causa de alcanzar un resultado, esa causalidad es difícil de probar en la práctica debido a que los resultados obtenidos por lo general responden a una serie de factores y eventos que van más allá de los productos previstos. Por otra parte, además de la atribución, existen problemas de tiempos, toda vez que muchas veces los resultados tardan más tiempo en concretarse que los productos, por lo que un enlace adecuado entre ambos indicadores debe ser incorporado en un esquema de PpR multianual.

La identificación de productos permite señalar a los diferentes actores que participan en llevar el bien o servicio final al ciudadano a la vez que detectar posibles duplicaciones de funciones. La relación entre los insumos (gastos de personal, materiales, etc.) y sus productos (niños vacunados, estudiantes que reciben materiales educativos, atenciones de partos complicados, etc.) no es una práctica común y, por supuesto, trae consigo fuertes requerimientos de adaptación a procesos específicos y de información como, por ejemplo, la adecuada definición y cuantificación de los productos, el cálculo de la ejecución presupuestaria basada en devengados y no en caja para así precisar el verdadero costo de los productos, el desarrollo de sistemas de costeo apropiados o la existencia de un sistema de administración financiera que incluya los clasificadores apropiados y que esté integrado a otros sistemas como el del tesoro, contabilidad y crédito público.

Por otro lado, un PpR debe incluir en su concepción criterios, procesos e incentivos apropiados. No basta con contar con la herramienta presupuestaria adecuada puesto que los productos podrían no estar resolviendo los problemas de política, por lo que es necesario integrar esa herramienta a la gestión pública y emplear la información para la toma de mejores decisiones. Ello requiere definir, entre otras cosas, el tipo de costo que compone los productos (¿se incluye, por ejemplo, el costo del capital?), los criterios para evaluar a los agentes[5] y el mecanismo de premios y castigos[6]. Estas dos últimas precisiones toman la forma de contratos de resultados, es decir, de acuerdos formales que especifican los resultados en términos de productos y servicios, así como los medios en que se basará la evaluación.

Además de estas definiciones, hay retos de implementación como lo constituyen la necesidad de un sólido soporte tecnológico que incluya todas las precisiones del caso (integración de la administración financiera, sistemas de seguimiento, etc.), la requerida flexibilidad laboral en la carrera pública, toda vez que los encargados de los productos en las unidades ejecutoras deben tener flexibilidad en temas de contrataciones, todo ello bajo un marco legal debidamente diseñado. Aún más, un PpR debe sustentarse en una división clara y coherente de las competencias y funciones en las instituciones públicas y en las oficinas de presupuesto y auditoria, elementos que se reconocen como la base del éxito del modelo neozelandés. Como ya se mencionó, el PpR es un sistema que abarca más allá de la simple asignación de recursos vía el presupuesto[7].

[5] Por lo general, los criterios quedan plasmados en procedimientos de evaluación objetivos basados en indicadores preestablecidos y sus respectivas metas, cuya definición a su vez es generalmente compleja.

[6] Las recompensas se relacionan principalmente con elementos propios del presupuesto, tales como la prioridad o protección presupuestaria, el aumento del presupuesto o el incremento en la flexibilidad en el uso de recursos. Las sanciones también guardan esta relación, aunque la más directa por lo general es el despido del responsable de la unidad ejecutora, toda vez que en los sistemas de PpR esos responsables son gerentes contratados por períodos cortos, bien remunerados y cuya permanencia en el cargo depende de sus resultados. Naturalmente, los gerentes tienen discrecionalidad para contratar a sus empleados y fijar sus remuneraciones.

[7] Un análisis detallado sobre el diseño e implantación de los PpR se encuentra en Zapico, E. "Desarrollo integrado de la evaluación y presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto", en Responsabilización y evaluación de la gestión pública, CLAD, 2005.

2.1 Conceptos y Objetivos

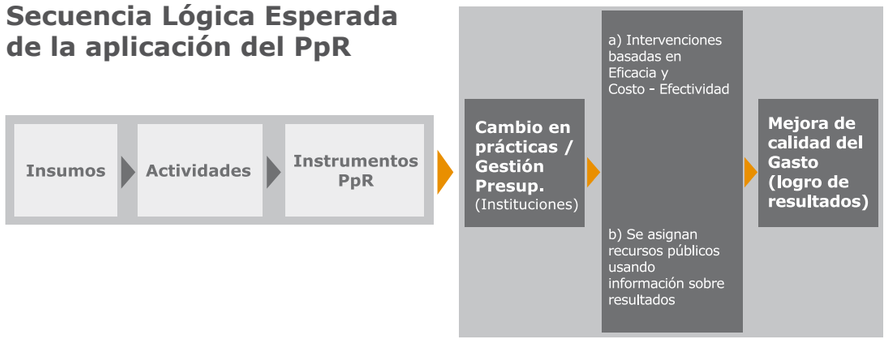
Planteado el marco conceptual previo, puede afirmarse entonces que el Presupuesto por Resultados (PpR) comprende la aplicación en el ciclo presupuestal, de principios y técnicas para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de intervenciones con una articulación clara y sustentada entre bienes y servicios a ser provistos a un determinado grupo o población objetivo (productos) y los cambios generados en el bienestar ciudadano (resultados), a ser logrados, bajo criterios de eficiencia, eficacia y equidad.

El PpR implica un cambio de la forma tradicional de tomar decisiones de gestión presupuestaria, centrada en las líneas de gasto e insumos en una perspectiva puramente institucional, programática o sectorial, hacia otra que privilegia al ciudadano como eje de su atención.

Este cambio se hace posible a partir del diseño, validación y aplicación de nuevos procesos y metodologías aplicables al ciclo presupuestal; su diseminación y uso progresivo entre los operadores, en todo nivel de gobierno, lo que evidentemente implica cambios sustantivos en el marco institucional[8] que rige la gestión presupuestaria del Estado.

Se espera que la aplicación adecuada de los nuevos instrumentos propicien que el presupuesto público anual financie sólo intervenciones eficaces[9] y costo-efectivas que agreguen valor al servicio público y afecten positivamente las condiciones de vida de la población, particularmente de la más pobre. Se espera además, que el conjunto de la información generada sobre los productos y resultados, así como de los procesos y las intervenciones, constituyan herramienta para la toma de decisiones a nivel de las políticas públicas y al nivel de la gestión pública en los responsables de la conducción de las estrategias e intervenciones.

Secuencia Lógica Esperada de la aplicación del PpR



[8] Tanto en lo referido a prácticas no formales como en el marco normativo del presupuesto.

[9] Entendidas como el conjunto de intervenciones que cuentan con una incidencia probada y sustentada en evidencia aplicada, en una secuencia de resultados.

Los cambios que promueve el Presupuesto por Resultados

Si bien, son diversos los cambios propiciados por el PpR, éstos pueden ser resumidos en los siguientes aspectos claves:

1. De las instituciones al resultado que valora y precisa el ciudadano.
2. De los insumos a los productos.
3. Del incrementalismo presupuestal, a la cobertura de productos.
4. Del control puramente financiero al monitoreo de la secuencia insumo-producto-resultado
5. De la responsabilidad institucional limitada a insumos y subproductos a la rendición de cuentas por producto realmente provisto al ciudadano

De las instituciones a los resultados que valora y precisa el ciudadano

El cambio planteado en el enfoque del Presupuesto por Resultados, es centrar el proceso presupuestario en función a los resultados que se deben generar sobre el ciudadano, los mismos que responden a lo que éstos realmente requieren y valoran.

Ciertamente, la migración de enfoque es un proceso ya en marcha en el Perú, aunque no exento de dificultades. Para los procesos presupuestarios 2008 y 2009, el presupuesto público ya incluye la dimensión de resultados a alcanzar, logrando articular una secuencia de productos y recursos financieros asociados a ellos, tal como se puede apreciar en el siguiente esquema.

En la lógica actual, se debate más o menos presuipuesto en función a las instituciones

MINSA	INS	SIS	MINEDU	PCM	RENIEC	MIMDES	MTC	Gob Reg
280,870,915	11,879,596	130,763,436	590,749,951	633,752,752	25,186,000	205,017,187	48,250,548	870,784,963

En PpR, se debate en función de los resultados (Experimento 2008)

Objetivos Estratégicos (Resultados a observar en la población)	
Reducir la moretalidad materna de 185 mil nacidos vivos en el 2000 a 120 en el 2011 y la mortalidad de 17.4 a 14.6	340,221,492
Reducir la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años de 25% en el 2005 a 16% en el 2001	972,072,444
Incrementar la proporción de niños del tercer ciclo de educación básica regular que aprueban de comprensión lectora de 15.9% a 35% y la prueba matemática de 7.2% el 2007 a 30% en el 2001	1,225,886,101
Incrementar la cobertura de peruanos con DNI de 66% en el 2007 a 72% en el 2001	25,186,000
Reducir el tiempo de acceso a centros de salud de 46’ a 35’, a centros educativos de 24’ a 18’ y a centros de comercio de 61’ a 49’	248,943,534
Total	2,812,309,571

Como se aprecia, plantear los resultados y la secuencia de productos y recursos necesarios para ellos, cambia el foco de la discusión global. Esto se ha podido evidenciar en el proceso presupuestario 2009 en el que se discutieron asignaciones orientadas a un conjunto de resultados finales prioritarios:

- Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años;
- Ratio de mortalidad materna por 100 mil nacidos vivos;
- Tasa de mortalidad neonatal por mil nacidos vivos;
- Desempeño suficiente en comprensión lectora de los alumnos que concluyen el III ciclo de la EBR;
- Desempeño suficiente en matemáticas de los alumnos que concluyen el III ciclo de la EBR;
- Acceso a servicios sociales básicos y oportunidades de mercado;
- Acceso de la población a la identidad;
- Acceso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en zonas rurales;
- Cobertura de uso de telefonía pública en zonas rurales;
- Acceso y uso de servicio de Internet; Acceso a energía en localidades rurales;
- Cobertura energética operativa en hogares rurales;
- Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas en poblaciones rurales;
- Acceso a agua potable en áreas rurales; Acceso a disposición sanitaria de excretas en áreas rurales (poblaciones menores a 2,000 habitantes).

De los insumos a los productos

En la lógica tradicional, el presupuesto se programa, formula, aprueba, ejecuta y evalúa en base a los insumos o, en el mejor de los casos en base a subproductos o productos intermedios y no se enfocan necesariamente en el producto final (bien o servicio) a ser entregado al ciudadano.

En PpR, esto se hace sobre la base de los productos a ser entregados, tomando en consideración los costos de los insumos y procesos llevados a cabo para proveer los productos, los mismos que son determinados a partir de la aplicación de una metodología denominada Programación Presupuestaria Estratégica. Mediante esta metodología se asegura que los productos a ser financiados en el presupuesto tengan una conexión causal probada con los resultados previamente identificados.

Estos productos son objeto de la formulación presupuestal anual, así como de seguimiento y monitoreo periódico para asegurar su provisión. Actualmente, con el trabajo de seguimiento que se viene haciendo se ha podido detectar diversos problemas en la provisión de los productos. A diferencia del esquema tradicional ahora estos problemas se hacen visibles, así como también se hace visible el efecto que tendrá de no resolverse (sub cobertura de producto y no logro de la meta del resultado). En el esquema aún vigente para la mayoría del presupuesto, esto no es posible siquiera de ser visibilizado en su real dimensión.

Una ventaja práctica es la simplificación que se logra al reducir drásticamente las líneas de asignación, a nivel de insumos, subproductos y acciones, del esquema tradicional a un número limitado de productos. Por ejemplo, como se puede apreciar en las tablas siguientes, en el presupuesto 2008, del PpR, se ha logrado reducir de más de 400 líneas de gasto asociadas a la desnutrición infantil a sólo 25 productos claramente relacionados a la desnutrición infantil. Análogamente, se ha reducido, las líneas de gasto de ¡1,000! a 18! productos en el caso de educación inicial del programa Logros Educativos.

Caso 1: Desnutrición Crónica

En el 2007, al formular el presupuesto asociado con desnutrición crónica, las instituciones presentaron aproximadamente alrededor de 420 líneas presupuestales, cuyas denominaciones hacían referencias a insumos o procesos

Finalidades	Unidad	Cantidad	Soles
San Ignacio - San Ignacio	Acción	15,148	50,298
Apoyo logístico	Acción	5,209	602
Servicios Complementarios	Informe	395	120,400
417 líneas más			

En el 2008, en la lógica de PpR se determinó que el Estado debería entregar 25 productos a los ciudadanos para reducir la desnutrición crónica

Servicios	Unidad	Cantidad	Soles
Afiliación de hogares pobres al Programa Juntos	Hogar	263,280	633,752,752
Aplicación de vacunas	Niño	2,361,994	101,982,503
Control de crecimiento y desarrollo del niño	Niño	958,566	13,239,213
22 líneas más			

Caso 2: Educación Inicial (Logros Educativos)

En el 2007, al formular el presupuesto asociado con educación inicial, las instituciones presentaron más de 100 líneas presupuestales cuyas denominaciones hacían referencias a insumos o procesos.

Finalidadad Presupuestaria	Unidad	Cantidad	Soles
02059. SAMAN	140 Hras Lectivas	6300	157,230
19802. UNIDAD DE COSTEO SAN JACINTO	087. Persona Atendida	505	1,076,186
01784. CHIRINOS - SAN IGNACIO	006. Atención	498	137,614
27639. DIRECCION, ADMINISTRACION, SUPERVISION, CONTROL Y MONITOREO DEL PROGRAMA		12	514,600

Más de 1000 finalidades

En la Lógica del PpR se determinó que el Estado debería entregar productos asociados a la educación inicial

Para este año se tiene 18 finalidades y para el 2009 se ha disminuido a 11

Producto	Unidad	Cantidad	Soles
33376. Materiales y Recursos Educativos en la IE o Programs de Educación Inicial	236. Institución Educativa	188,320	119,272,599
33366. Programa Nacional de Capacitación Docente	035 Docente Capacitado	3,471	9,348,487
Acompañamiento Pedagógico en Servicio a las Docentes y Promotoras Educativas Comunitarias	086. Persona	12,724	12,788,911
39063. Docentes que participan en el Programa Nacional de Especialización Docente	291. Docente Especializado	800,205	25,104,089

Más 7 finalidades adicionales

Del incrementalismo presupuestal, a la cobertura de productos

Otro cambio del enfoque de PpR se relaciona con la aprobación del presupuesto. La lógica regular es aprobar el presupuesto, principalmente, en función a líneas de gasto denominadas actividades y proyectos, así como en función a la clasificación económica (remuneraciones, bienes y servicios, inversión, etc); y sus montos responden a un patrón histórico e inercial (mayormente) determinado a nivel institucional y por insumos.

En PpR, se propicia la aprobación de niveles de productos, los cuáles debidamente costeados se transforman en el "presupuesto requerido" para la provisión del producto. Luego, en base a las funciones y competencias y asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno, de ser el caso, se procede a una identificación institucional. La asignación de los fondos, en este esquema, se realiza según los costos totales de cobertura de productos deseados, independientemente de la institución que participa. En un segundo momento se realiza la distribución de recursos, según las funciones y competencias institucionales, pero todas las instituciones rinden cuenta por el mismo producto final y no por productos intermedios y menos por insumos.

Bajo el PpR, primero se debiera establecer el presupuesto por productos y luego distribuir por instituciones según el rol que desempeñan.

Servicios a entregar al ciudadano	Cantidad (meta física)	Instituciones que participan				Total (soles)
		MINSA	SIS	PCM	Gob Reg	
Afiliación de hogares pobres al Programa Juntos	263,280 hogares			633,752,752		633,752,752
Aplicación de vacunas	2,361,994 niños	92,160,702			9,821,801	101,982,503
Control del crecimiento y desarrollo del niño	958,566 niños		3,594,718		9,644,495	13,239,213

La aplicación de esta metodología obliga a desarrollar estructuras de costos y costo unitarios de los productos que entregamos al ciudadano. Esta información es esencial para distribución delpresupuesto. Cada institución / área debe recibir de acuerdo a su rol en la estructura de costos del producto

Esto supera las deficiencias del presupuesto tradicional y hace que el producto que realmente interesa esté visible en el presupuesto de todos los actores involucrados en su provisión y ayuda a que en gran medida llegue al ciudadano. Un buen ejemplo, en el caso peruano, es la aplicación de las vacunas a los niños. En este caso, el Ministerio de Salud (MINSA), del Gobierno Nacional, es el encargado de comprar los biológicos (vacunas) y los Gobiernos Regionales, de aplicarlos. En el enfoque tradicional ninguno de los dos se aseguraba de presupuestar lo necesario para que las vacunas lleguen a los niños. El MINSA podía "sobre stockearse" de vacunas y el GR sub coberturar la población de niños que podría haber vacunado con todos los biológicos disponibles en el MINSA. Hoy en día, bajo el esquema PpR, esto ya no debería ocurrir.

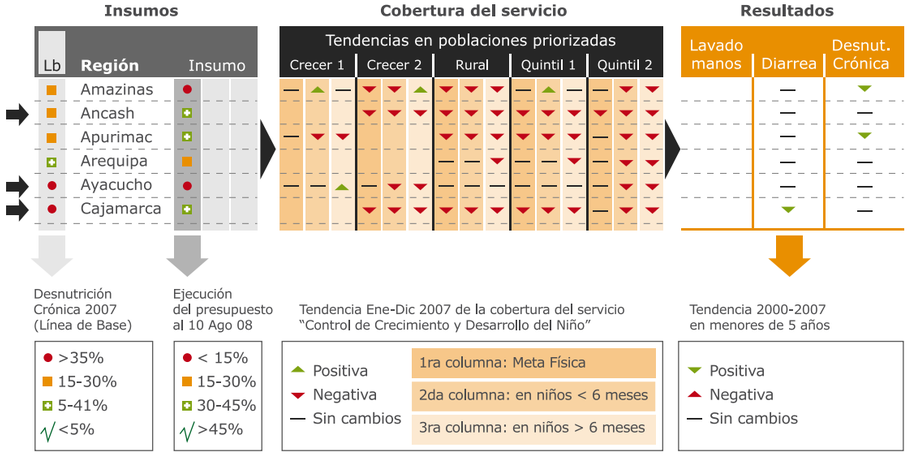
Del análisis puramente financiero al monitoreo de la secuencia insumo-producto-resultado

Tradicionalmente el monitoreo y auditoria de la ejecución de los fondos públicos está centrado únicamente en el avance financiero de acciones y de líneas de gasto o en la legalidad del proceso presupuestario. En PpR, sin dejar de mirar lo anterior, se presta un particular énfasis a la relación existente entre el uso de insumos con el nivel de provisión de bienes o servicios (productos) y con los indicadores de resultados sobre el ciudadano. Esta mirada integral de la acción pública, fortalece la función de gestión del presupuesto, dotando a los tomadores de decisiones (políticas

o de gestión), del insumo necesario para hacer adecuaciones, ajustes o soluciones durante el proceso de ejecución del gasto.

En efecto, como se muestra en el siguiente esquema, gracias a la aplicación del PpR, se puede contar con información precisa y articulada de lo que se gasta, lo que se provee y lo que se logra.

En PpR se mide periódicamente la magnitud de los cambios en indicadores que se ubican sobre la línea que conecta los insumos que compran las instituciones con los servicios y resultados esperados en los ciudadanos



De la responsabilidad institucional limitada a insumos y subproductos a la rendición de cuentas por producto realmente provisto al ciudadano

En la lógica actual, las responsabilidades de los operadores del presupuesto están restringidas a la generación de insumos y subproductos que tradicional e históricamente éstos han generado, sin una visión clara de si el producto final, el que favorece al ciudadano, está siendo provisto en la medida necesaria. En esta línea, la asignación de fondos, y la posterior ejecución, se hace en función a lo que cada institución requiere según un patrón histórico. En el modelo PpR, se propicia una rendición de cuentas por productos que realmente llegan al ciudadano.

Para lograr estos cambios, en la perspectiva impulsada por el MEF, y construyendo sobre la base de los avances ya logrados en gestión de las finanzas públicas en el Perú[10] y los reformas inspiradas en la Nueva Gerencia Pública de países como Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos y otros, se ha iniciado ya desde el ciclo presupuestal 2008, el diseño y aplicación de nuevos procesos y técnicas para la programación, formulación, seguimiento y evaluación presupuestal, todos ellos orientados por la mirada de productos y resultados.

En la organización del trabajo desde la DNPP del MEF se ha definido 5 Componentes que buscan la aplicación de estas innovaciones al ciclo presupuestal genera

Componentes PpR	Fase asociada del ciclo presupuestal
1. Programación Presupuestaria Estratégica	Programación, Formulación y Aprobación
2. Seguimiento	Ejecución y Evaluación
3. Evaluación	Ejecución y Evaluación
4. Incentivos a la Gestión	Ejecución y Evaluación
5. Transparencia y Monitoreo Participativo.	Ejecución y Evaluación

La difusión y aplicación efectiva de estos instrumentos se dará a través del desarrollo de actividades orientadas al fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados en el PpR, como un componente transversal a los instrumentos.

[10] Como el Planeamiento Estratégico (Sectorial e Institucional), la Medición del Desempeño a través de indicadores de desempeño en el proceso presupuestario, la Clasificación Funcional Programática, el Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF, el Sistema Integrado de Gestión Administrativa – SIGA, todos ellos impulsados desde el MEF en la última década.

[11] Todos los instrumentos metodológicos, incluyendo guías, instructivos y formatos se encuentran en http://www.mef.gob.pe/DNPP/ppto_por_resultados.php, sección Programación Presupuestaria Estratégica.

2.2 Componentes de la Implementación del PpR y Principales Líneas de Acción

1. Programación Presupuestaria Estratégica

Consiste en el proceso sistemático de determinación de resultados, productos e intervenciones, así como las metas a alcanzar y los recursos necesarios para ello. Al producto de este proceso se le denomina Programa Presupuestario Estratégico[11]. La aplicación del proceso, permite una construcción articulada de intervenciones, posibilitando una mejora en los niveles de eficacia y eficiencia del Estado.

Los objetivos de la PPE, son: (i) establecer relaciones claras y verificables entre resultados (cambios) a lograr y los medios determinados para ello (productos) (ii) incentivar diseños integrados y articulados de las intervenciones del Estado, sobre la base del logro de resultados a favor de la población; (iii) establecer criterios de eficiencia y eficacia para asignar y priorizar recursos en base a las grandes necesidades nacionales y; (iv) generar las bases para un adecuada articulación entre los procesos de planificación y los procesos presupuestales.

Actualmente se cuenta con 9 programas estratégicos, 5 de los cuales fueron diseñados para el ejercicio fiscal 2008 y 4 para el 2009. Durante el año 2009, según lo señala la ley de Presupuesto 2009, se diseñarán no menos de 6 programas estratégicos adicionales, permitiendo el involucramiento de 14 sectores institucionales y todos los Gobiernos Regionales.

Programas Estratégicos diseñados según año fiscal

2008	2009	2010	2011
1. Articulado Nutricional	6. Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales	10. Seguridad Ciudadana	Nuevos Programas Estratégicos
2. Salud Materno Neonatal	7. Acceso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en localidades rurales	11. Competitividad para la PYME	
3. Logros de aprendizaje	8. Acceso a energía en localidades rurales y	12. Productividad agraria rural	
4. Acceso a la Identidad	9. Gestión ambiental prioritaria	13. Sanidad Agraria	
5. Acceso a Servicios Sociales y oportunidades de mercado		14. Prevención del Delito	
		15. Nuevo Código Procesal Penal	
		16. Acceso a Justicia	
		17. Accidentes de Tránsito	
		18. Adicionales en sectores ya involucrados…	
Sectores involucrados: Salud, Educación, MIMDES, RENIEC, Transportes, PCM, Saneamiento, Telecomunicaciones, Energía, Medio Ambiente, Interior, Producción, Agricultura, Justicia y Gobiernos Regionales			Resto

En los siguientes períodos se espera que la metodología de PPE pueda ser aplicada transversalmente por todos los niveles de gobierno en el proceso presupuestal regular, de tal modo que el 100% de sus intervenciones (y no sólo aquellas asociadas al mandato de la ley) sean diseñadas con el enfoque de resultados.

Líneas de Acción 2008-2009

i. Actualización Metodológica
- Módulo de Programación
- Módulo de Formulación

ii. Rediseño de Programas Estratégicos
iii. Diseño de Programas Estratégicos
iv. Adecuación del Presupuesto 2009 – PpR
v. Diseño de sistemas y marco normativo

Actualización Metodológica: desarrollo de acciones permanentes de perfeccionamiento de los diseños metodológicos ya realizados para la PPE, así como la elaboración de materiales simplificados de la metodología.

Rediseño de Programas Estratégicos: consiste en el trabajo coordinado con los entes rectores de los Programas Estratégicos para el perfeccionamiento de los mismos, tanto en la calidad de sus diseños como en la calidad de la formulación de sus presupuestos.

Diseño de Programas Estratégicos: trabajos específicos para el diseño de nuevos Programas Estratégicos que involucren a sectores no incorporados previamente en PpR y la profundización en resultados que involucran a sectores ya incorporados en PpR.

Adecuación del Presupuesto – PpR: Comprende el desarrollo de trabajos específicos para la mejora de la formulación a nivel de meta presupuestaria. Ello involucra el afinamiento en la estimación de los niveles de producto así como modificaciones presupuestarias para vincular los recursos financieros que por una deficiente formulación hayan sido asignados a otras cadenas de gasto.

Diseño de Sistemas: acciones para el desarrollo de sistemas de información en Web y a través del SIAF para el desarrollo y transmisión de información referida a los diseños y formulación de los Programas Estratégicos. Entre los diseños pueden señalarse el aplicativo en Web para el recojo de Formatos, la implementación de módulos SIGA para PpR, la realización de ajustes al módulo de Programación y Formulación del Presupuesto en el SIAF, etc.

2. Seguimiento

Comprende la generación, registro y reporte de los valores alcanzados en los niveles de resultados y de productos generados por la ejecución de las

intervenciones identificadas en el marco de la Programación Presupuestaria Estratégica. Proporcionan información sobre el avance que se logra en cada punto de la ruta causal de las intervenciones diseñadas y en períodos de tiempo, trimestral, semestral, anual y multianual, dependiendo de las características del producto y/o resultado.

El objetivo de este componente es disponer de información oportuna sobre el cumplimiento de los valores esperados de productos y resultados, con el propósito de apoyar la gestión del presupuesto; tanto a nivel del gerente público como al nivel central de la autoridad normativa y entes de control; propiciando la resolución de las dificultades de las entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno durante el proceso mismo de ejecución del gasto.

Líneas de acción:

i. Seguimiento de los indicadores de resultados anuales
ii. Seguimiento de indicadores de productos anuales
iii. Seguimiento de indicadores de producto (finalidades) trimestrales

Seguimiento de los indicadores de resultados anuales: Comprende la generación de información de base de los indicadores de resultados de los Programas Estratégicos a través de trabajos coordinados con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)[12]. Asimismo, con el propósito de lograr estándares internacionales en torno a la calidad de la información se ha previsto impulsar la realización de una Auditoria Externa de la línea de base de resultados 2008. Por otro lado, se ha previsto el cálculo (proyección) de población (denominadores) en los indicadores de producto y resultado. Por ejemplo, Niños menores de 05 años, menores de 06 meses, de 06 meses a 36 meses, recién nacidos (neonatos), Gestantes, Personas de 18 años o más en zonas rurales, Hogares (Viviendas) en zonas rurales, etc. Una tarea pendiente en este componente es el establecimiento de un mecanismo de cálculo de metas departamentales en indicadores de resultado con metas nacionales ya establecidas.

Seguimiento de indicadores de productos anuales: establecimiento de línea de base de productos en los programas estratégicos ya diseñados.

Seguimiento de indicadores de producto (finalidades) trimestrales: elaboración y publicación de reportes trimestrales de avance físico de productos (Finalidades) y de la Fuente base de datos Aplicativo WEB[13].

[12] La información de Línea de Base de los indicadores de resultados de los 5 programas estratégicos del 2008, base de datos y sintaxis de programación, están disponibles en http://www.mef.gob.pe/DNPP/ppto_por_resultados_1.php, sección "Seguimiento".

[13] Disponible también en la página Web.

Asimismo, en esta línea de acción se ha previsto la elaboración de reportes mensuales de avances Financiero de Productos (Finalidades) que permitan tener una visión rápida del nivel de avance y los potenciales problemas que puedan haber en la provisión de los productos.

Por otro lado, tomando la base de datos del SIS y en uso del Data Ware House ya elaborado para el reporte de productos, se ha previsto la realización de reportes semestral de avance físico (enero-junio) de Productos de 20 Finalidades de PPE PAN-SMN. Entre estas finalidades o Productos, pueden señalarse Niños con crecimiento completo según edad, Niños con suplemento de hierro y vitamina A, Atención IRA, Atención del parto normal, entre otros.

3. Evaluaciones Independientes

Las Evaluaciones Independientes, en el marco de PpR, consisten en la valoración de las intervenciones para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad (eficacia), impacto y sostenibilidad. El propósito es la generación de información en profundidad sobre las intervenciones diseñadas en el marco de PpR, que permitan implementar correctivos, tanto a su diseño como a su ejecución.

En tal sentido, se ha iniciado el desarrollo de un sistema de evaluaciones independientes que alcance a las principales intervenciones asociadas a los diseños en Presupuesto por Resultados y que esté articulado con las decisiones de programación y asignación de recursos públicos.

El objetivo de este instrumento es el de disponer de información sobre el desempeño para ser usada dentro del sistema presupuestario, permitiendo con ello justificar, en el marco del presupuesto por resultados, la toma de decisiones en materia presupuestal.

Durante el año 2008 se han realizado a manera de piloto, 3 Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) en Conservación de caminos; Capacitación docente y Programas alimentarios. Para los siguientes años se ha previsto una mayor cobertura de las evaluaciones hasta lograr un nivel de no menos del 25% del presupuesto hacia el 2011.

Evaluaciones Independientes del Presupuesto por Resultados

	Ciclo Presupuestal		
	2008-2009	**2009-2010**	**2010-2011**
Número de Evaluaciones de Diseño y Ejecución	4	188,320	15
Número de Evaluaciones de Impacto	-	3,471	2
Presupuesto evaluado (millones de soles)	1 400	12,724	6 000
Representatividad en el Presupuesto*	3%	800,205	25%
Sectores involucrados	MTC, MIMDES, MINEDU	-	-

** Calculado sobre el presupuesto no previsional y no financiero. Fuente: SIAF*

Líneas de acción:

i. Diseño de instrumentos y selección de asignaciones presupuestales a evaluar.
ii. Desarrollo de Evaluaciones Independientes
iii. Establecimiento de Compromisos de mejora

Diseño de instrumentos y selección de asignaciones presupuestales a evaluar: Es una línea de acción permanente que consiste en la selección de instrumentos específicos de evaluación aplicables a las líneas de gasto seleccionadas para ser evaluadas. Comprende además las decisiones al interior del Viceministerio de Hacienda para la determinación de qué asignaciones presupuestarias evaluar.

Desarrollo de Evaluaciones Independientes: Comprende el desarrollo propiamente dicho de las evaluaciones, las mismas que según la Directiva de Evaluaciones independientes ya aprobada y publicada, son realizadas por agentes independientes, tanto del MEF como de la instancia evaluada.

Establecimiento de Compromisos de mejora: Consiste en las acciones encaminadas a la suscripción de compromisos con las instancias evaluadas para que se efectúen las mejoras necesarias a la luz de los hallazgos realizados por los evaluadores independientes.

4. Incentivos a la Gestión

Si bien en un sistema de PpR existen incentivos inherentes relacionados con la asignación presupuestaria (como la protección o el incremento del presupuesto), también es cierto que muchos países optan por diseñar y añadir otros tipos de incentivos, sea para promover o reforzar mejoras específicas, o bien para corregir algunas imperfecciones o inflexibilidades existentes.

En tal sentido, este componente comprende el diseño y aplicación de instrumentos de incentivos a la gestión a ser aplicados en las instituciones que ejecutan o proveen los productos definidos en los Programas Estratégicos.

Para estos efectos, ya se aprobó la Directiva de Convenios de Administración por Resultados (CAR), la misma que establece el marco normativo general para la suscripción de acuerdos entre el MEF y las entidades públicas que ejecutan los programas estratégicos.

Líneas de acción:

i. Negociación y suscripción de CAR
ii. Ejecución, Evaluación y aplicación de reconocimientos.

Negociación y suscripción de CAR: Para el 2009 la DNPP ha previsto retomar la suscripción de Convenios de Administración por Resultados – CARs, esta vez únicamente con entidades incluidas en el Presupuesto por Resultados – PpR. Los incentivos que se establecerán son de tipo institucional.

5. Transparencia y Monitoreo Participativo

Este componente consiste en la implementación de acciones dirigidas a fortalecer el Presupuesto Participativo del gasto en GR y GLs desde un enfoque por resultados, así como a instaurar el proceso de Monitoreo Participativo, buscando consolidar las iniciativas que la DNPP tiene en materia de incorporar la participación ciudadana en el ciclo presupuestal con la finalidad de mejorar la calidad del gasto público y fortalecer la relación ciudadano – Estado.

El objetivo central es propiciar un involucramiento informado por parte de los actores locales (integrantes de comités de vigilancia, agentes participantes del PP, asociación de beneficiarios, autoridades y funcionarios municipales, entre otros) en el seguimiento y exigencia de productos y resultados priorizados y ejecutados en el marco de los Programas Presupuestarios Estratégicos y de otros prioritarios en sus localidades.

Líneas de acción

i. Fortalecimiento del Proceso de Presupuesto Participativo desde un enfoque de resultados

ii. Realización de experiencias de monitoreo participativo cuya finalidad de diseñar, normar e implementar este nuevo mecanismo a nivel nacional, en un proceso gradual.

Fortalecimiento del Proceso de Presupuesto Participativo en gobiernos regionales y locales: Comprende la elaboración y difusión de reportes de seguimiento al proceso de Presupuesto Participativo en gobiernos regionales y gobiernos locales; elaboración y difusión de reportes de gobiernos regionales y/o gobiernos locales omisos al registro de información en el aplicativo del presupuesto participativo; el rediseño del Aplicativo del Presupuesto Participativo y articulación con sistemas de información: SIAF y SNIP; la provisión de información a los agentes participantes en los talleres de diagnóstico y priorización del PP que les permita priorizar proyectos orientados a la obtención de resultados prioritarios de su localidad; el apoyo en la implementación de la evaluación de impacto a realizarse por el Banco Mundial; la Evaluación de procesos (operatividad) del Presupuesto Participativo; el diseño de metodología ad hoc para la aplicación del Enfoque de Resultados en el PP y la implementación de pilotos de esta metodología.

Experiencias de monitoreo participativo: Diseño final de instrumentos de recojo de información, lista final de indicadores, materiales de

capacitación, formatos de presentación, definición final de los ámbitos de las actividades de monitoreo participativo y diseño del esquema de evaluación.

6. Fortalecimiento de Capacidades

Comprende un conjunto de estrategias para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los funcionarios públicos con responsabilidades políticas y técnicas en el proceso de formulación y ejecución de los programas presupuestales estratégicos.

Su objetivo es lograr el desempeño eficaz por parte de las autoridades, funcionarios y técnicos del gobierno nacional, los gobiernos regionales y las unidades ejecutoras, en el proceso de Programación Presupuestaria Estratégica , así como en el seguimiento y reporte de avances de los productos y resultados de los programas presupuestales estratégicos bajo su responsabilidad.

Para ello, desarrollará y fortalecerá las capacidades de los funcionarios y técnicos del gobierno nacional y los gobiernos regionales en:

i) el conocimiento y manejo de la metodología de programación y formulación presupuestaria,
ii) el seguimiento y reporte de productos y resultados a través de indicadores de desempeño, y
iii) la utilización efectiva de la información por parte de los usuarios.

Líneas de acción

i. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades de:

a) Funcionarios y técnicos vinculados directamente al proceso de programación, formulación y seguimiento presupuestario.

a1) Funcionarios del gobierno nacional (sectores) y los gobiernos regionales que desempeñen las de funciones técnicas de:

- Planificación y programación presupuestaria; es decir los responsables de la formulación del presupuesto, la consolidación de la información de las diferentes áreas de cada Unidad Ejecutora y su ingreso al sistema.
- Determinación de las metas físicas para cada Programa Presupuestal Estratégico (operadores técnicos y especialistas de las diferentes áreas de la Unidad Ejecutora)
  Medición, seguimiento y evaluación.

a2) Funcionarios del gobierno nacional (sectores) y los gobiernos regionales y locales que desempeñen las *funciones políticas* de:

- Administración, gestión pública y rendición de cuentas: Autoridades, tomadores de decisiones, jefes de presupuesto, formuladores de normas.

a3) Jefes y técnicos de las Unidades Ejecutoras responsables de la provisión de bienes y servicios.

a4) Sectoristas de gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales de la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

a5) Autoridades y funcionarios de gobiernos locales con decisión en temas de programación y ejecución presupuestal.

b) Funcionarios y técnicos vinculados directamente al proceso de programación, formulación y seguimiento presupuestario.

ii. Información, sensibilización y generación de compromiso por parte de los decisores políticos no vinculados directamente al proceso presupuestario, dirigida a los decisores políticos para lograr una mejor comprensión del proceso de programación presupuestaria estratégica.

3.1 Cronograma

Componente / Línea de acción	Unidad de medida	Meta Anual 2008	Meta Anual 2009	2009 I	2009 II	2009 III	2009 IV
Programación Presupuestaria Estratégica (PPE)							
Actualización Metodológica	Guía Metod.	1	1		1		
Diseño de nuevos programas estratégicos	Programas	4	8			8	
Rediseño de programas estratégicos formulados para el 2008	Programas	3	3			3	
Adecuación de Presupuesto	Talleres	12	16		8		8
Seguimiento							
Seguimiento de los indicadores de resultado anuales	Reporte	1	1				1
Seguimiento de indicadores de producto anuales	Reporte	1	1				1
Seguimiento de indicadores de producto trimestrales	Reporte	4	4	1	1	1	1
Evaluación							
Diseño de instrumentos y selección de asignaciones presupuestales a evaluar.	Tipos de Evaluación	3	4				
Desarrollos de Evaluaciones Independientes	Evaluación	3	8				
Establecimiento de Compromisos de mejora	Convenios	0	8				
Incentivos							
Negociación y suscripción de CAR	Convenios	0	2				
Ejecución, Evaluación y aplicación de incentivos	Evaluaciones	0	2				
Transparencia y Monitoreo Participativo							
Fortalecimiento del Presupuesto Participativo - Result.	Reportes	2	15	3	4	4	4
Experiencias de Monitoreo Participativo	Metodología	1	3			3	
	Experiencias		10			5	5
Fortalecimiento de Capacidades							
Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades	Personas capacitadas	1080	1750	40	950	40	720
Información, sensibilización y generación de compromiso por parte de los decisores políticos no vinculados directamente al proceso presupuestario	Reuniones y talleres	5	12	8	4		

Ministerio de Economía y Finanzas
DNPP - Dirección Nacional del Presupuesto Público

Jr. Junín N° 319 Lima Cercado
(511) 311-5930
(511) 428-2509
ppr@mef.gob.pe
www.mef.gob.pe