

LAS EVALUACIONES DE DISEÑO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

PARA LA MEJORA DEL GASTO PÚBLICO

Ministerio De Economía Y Finanzas Del Perú



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

clear 
Regional Centers for
Learning on Evaluation and Results



LAS
EVALUACIONES DE
**DISEÑO
Y EJECUCIÓN
PRESUPUESTAL**
PARA LA MEJORA DEL GASTO PÚBLICO

ORLANDO GRACIA

Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal para la mejora del Gasto Público

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)
Dirección General de Presupuesto Público
Jirón Junín 319, Cercado de Lima, Lima, Perú
www.mef.gob.pe

Responsables:

Rodolfo Acuña, Director General de la Dirección General
de Presupuesto Público
(DGPP-MEF)

Elaboración de contenidos:

Orlando Gracia, consultor
Documento basado en: Jaramillo Baanante, M. y Gracia,
O. (2015) Evaluación del proceso de evaluación de las
intervenciones públicas a través del instrumento
EDEP en el marco del presupuesto por resultados.
Consultoría desarrollada en el marco del Proyecto
Fortalecimiento del Sistema Presupuestario en los tres
niveles de gobierno – II Etapa”, proyecto cofinanciado
por la Cooperación Suiza – SECO y la Cooperación
Alemana implementada por GIZ.

Coordinación, supervisión y edición de contenidos:

Dirección de Calidad del Gasto Público (DGPP-MEF)

Diseño, diagramación:

Juan Pablo Vanoy Angel
vanoyangel@gmail.com

Impresión:

Tiraje:

2,000 ejemplares, 1era edición
Lima-Perú, 2016
Impreso en Perú

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta
publicación, bajo la condición de que se cite la fuente



DEFINICIÓN Y RELEVANCIA

El presente documento tiene como objetivo principal presentar —de manera sencilla y concreta, pero completa y sustanciosa— la definición, importancia y justificación del instrumento denominado “evaluación de diseño y ejecución presupuestal” (EDEP); se analizan sus etapas, los principales estándares internacionales, casos de éxito y avances en Perú, en el marco de la implementación del presupuesto por resultados (PpR). Asimismo, se presentan recomendaciones concretas y priorizadas con el fin de fortalecer el proceso de implementación de las EDEP en Perú, así como la apropiación de este instrumento por parte de las instituciones públicas y sus funcionarios.

Las EDEP constituyen uno de los instrumentos del presupuesto por resultados (PpR),¹ que el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF) ha implementado de manera progresiva desde el año 2007, en el marco del texto único ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (N.º 28411). Su objetivo es evaluar el diseño y la implementación de la intervención pública evaluada (IPE),

así como la eficiencia en el uso de los recursos públicos para obtener los resultados esperados.

Las EDEP no culminan en el informe final que elaboran los evaluadores independientes. Una vez que éste se entrega, el MEF y la entidad pública evaluada elaboran y suscriben una matriz de compromisos de mejora del desempeño de la IPE, a partir de las recomendaciones contenidas en el informe. Posteriormente, esta matriz da lugar a una labor de seguimiento a cargo de los funcionarios del MEF, a fin de que las entidades públicas evaluadas cumplan, en los plazos estipulados, con los compromisos de mejora de desempeño pactados.



Tabla 1.

Las evaluaciones de
diseño y ejecución
presupuestal (EDEP)

¿Qué son?	¿Qué países implementan herramientas similares?	¿Cuántas se han implementado en Perú y cuánto presupuesto han evaluado?
Son una metodología para evaluar el diseño y la implementación de los programas presupuestales (PP) ² del Perú. Su objetivo es conocer si se están logrando los resultados planeados y si se están implementando mejoras, de acuerdo con las recomendaciones del evaluador independiente y los compromisos de las entidades ejecutoras.	En muchos países se usan herramientas similares, aunque con nombres distintos, en el marco de la gestión o definición de presupuestos por resultados. Durante los últimos años, varios países de América Latina (como Ecuador, Bolivia, Chile, Venezuela, Brasil, Colombia, México y Uruguay) han implementado modelos de gestión orientados a resultados con sus respectivos sistemas de seguimiento y evaluación (Córdova, 2007). Algunos países (como Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda) poseen un presupuesto informado, en el que el desempeño se utiliza de manera sistemática para sustentar las decisiones presupuestarias, aunque sin determinar los montos de recursos asignados. En el caso de Corea del Sur, todos los proyectos relevantes de todos los cuerpos administrativos se someten a una evaluación anual orientada al desempeño, con retroalimentación para la mejora, la definición del presupuesto y la gestión organizacional y de personal.	Se han programado 63 EDEP entre 2008 y 2015. Se completaron 49 en 2014, 6 siguen en marcha y 8 están por comenzar. Se han evaluado más de 32 mil millones de nuevos soles, que representan un 36% del presupuesto total entre 2012 y 2014.

¹ Los instrumentos del PpR que permiten la triangulación y la complementariedad de información en aras de una mejor toma de decisiones en materia presupuestaria son: 1) los programas presupuestales; 2) las acciones de seguimiento a los indicadores de desempeño; 3) los incentivos de gestión; y 4) las evaluaciones independientes, dentro de las cuales se encuentran las EDEP y las evaluaciones de impacto.

² Se evalúan los programas presupuestales (PP) o algunos de sus elementos (productos, actividades), pero también, en el marco de progresividad de la reforma, se evalúan otras intervenciones públicas no enmarcadas en los PP.

Las EDEP forman parte de un conjunto de instrumentos utilizados por el MEF para realizar el seguimiento y la evaluación de los resultados de los PP de diferentes sectores: salud, educación, inclusión social, transporte y comunicaciones, política, energía y minas, registro civil, cultura, comercio exterior y turismo, justicia, seguridad, poder judicial, ministerio público, economía y finanzas, empleo,

ambiente, vivienda, construcción y saneamiento, producción, agricultura, educación, mujer y poblaciones vulnerables. A continuación, se presenta el conjunto de herramientas implementadas en Perú para la evaluación de la gestión presupuestal por resultados, entre ellas las EDEP:



Infografía 1.

Instrumentos para la evaluación del presupuesto por resultados (PpR)

Programas presupuestales (73 en 2014 y 85 en 2015)	Seguimiento a indicadores de desempeño	Incentivos a la gestión	Evaluaciones independientes
Unidades de programación de las acciones del Estado para resolver un problema específico. Agrupa productos que contribuyen al logro del resultado específico y, a su vez, cada producto está conformado por actividades que ejecutadas conjuntamente llevan a la entrega del producto.	Acción continua que recopila sistemáticamente datos sobre indicadores específicos, y que permite monitorear el logro de metas físicas, financieras y de desempeño de las entidades públicas, haciendo más efectivo y verificable el proceso de rendición de cuentas. ▲ Seguimiento a la ejecución física y financiera. ▲ Seguimiento de indicadores de desempeño.	Corresponden al plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal (PI) y a los convenios de apoyo presupuestario (CAP). El PI busca impulsar el crecimiento y desarrollo de los gobiernos locales sobre la base de la mejora de su gestión y la administración eficiente del gasto. Incluye recursos destinados de manera exclusiva a los fines específicos de su creación. Complementariamente, a nivel de gobiernos regionales se han implementado los CAP para el cierre de brechas en sus respectivas jurisdicciones. Para ello, las entidades públicas se comprometen al logro de las metas establecidas en uno o más de sus PP y a ejecutar compromisos de gestión para una mejor provisión de los servicios públicos.	Instrumentos para evaluar el diseño, la implementación y los resultados de una actividad, un programa o una política, ya sea en curso o concluida. Buscan proporcionar información relevante para mejorar el diseño o la implementación del objeto de evaluación a fin de lograr los objetivos del programa o de la intervención pública evaluada. ▲ Evaluaciones de impacto. ▲ Evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal (EDEP).

Fuente: Jaramillo Baanante, M. y Gracia, Q. [2015] Evaluación del proceso de evaluación de las intervenciones públicas a través del instrumento EDEP en el marco del presupuesto por resultados, pp. 26-35.³

³ La Ley de Presupuesto para el año fiscal 2016 considera un tercer tipo de evaluaciones independientes: la evaluación rápida de diseño.

Estos instrumentos se complementan entre sí para lograr una utilización eficiente de los recursos públicos escasos. Así, para la toma de decisiones de gestión presupuestal, se parte de la identificación de un problema específico (entendido como una brecha de atención o una necesidad concreta de la población objetivo), del cual se deriva un resultado

específico. El problema identificado se estructura a partir de productos que, en conjunto, contribuyen al logro del resultado. De este modo, se priorizan el resultado y el ciudadano por encima del insumo y la institución, respectivamente.

Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto de Perú (N.º 28411, art. 79):

Presupuesto por resultados (PpR) es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población; requiere la definición de los resultados a alcanzar, el compromiso de alcanzar los mismos sobre otros objetivos secundarios o procedimientos internos, la determinación de responsables, los procedimientos de generación de información referente a resultados, productos y herramientas de gestión institucional, así como la rendición de cuentas.

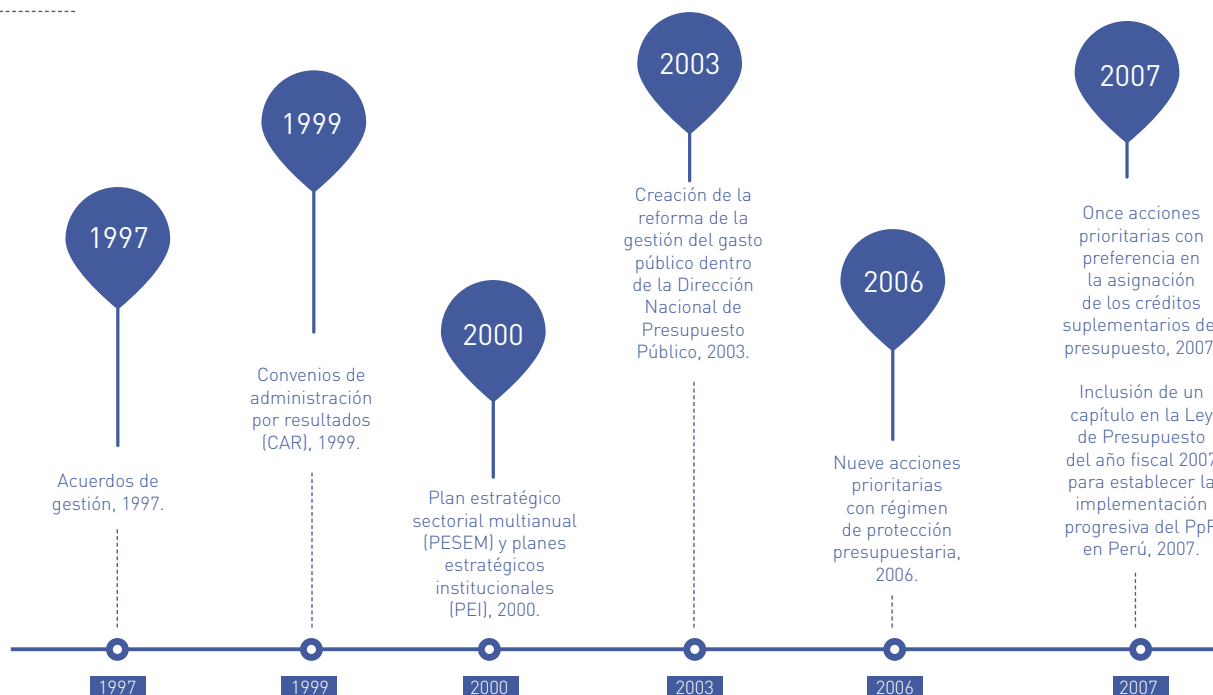
La gestión del presupuesto con enfoque a resultados se ha implementado de manera progresiva y ha transformado integralmente el ciclo presupuestal. Además de implicar la aplicación conceptual de su metodología al diseño de los PP, dicha aplicación debe reflejarse en la ejecución del gasto, la cual está sujeta al seguimiento de los indicadores de desem-

peño y producción en el Estado, así como a evaluaciones. Dicho proceso de implementación cuenta con un conjunto de antecedentes que vale la pena resaltar a continuación:



Infografía 2.

Antecedentes a la implementación de la gestión del presupuesto por resultados en Perú



IMPORTANCIA Y VENTAJAS DE LAS EDEP

La implementación de las EDEP, y en general el paso hacia el PpR en Perú, han conllevado cambios sustanciales. A continuación se relacionan algunas de las principales implicaciones de esta transición.

Tabla 2.
Antes y después de la gestión
orientada a resultados en el
Perú

Presupuesto histórico: antes de la gestión orientada a resultados	Presupuesto informado: gestión orientada a resultados y EDEP
• Gestión tradicional, centrada en el análisis de las líneas de gasto e insumos. • Perspectiva de asignación de recursos centrada en las instituciones. • Tendencia al incremento presupuestal. • Focalización en control financiero. • Responsabilidad institucional limitada. • Asignación presupuestaria basada en el comportamiento pasado: presupuesto histórico.	• Cambio hacia una gestión centrada en el seguimiento de los resultados. • Transición hacia una asignación de recursos que privilegia los resultados valorados por los ciudadanos. • Traspaso progresivo hacia la cobertura de productos más que hacia el incremento presupuestal. • Focalización en el monitoreo de la relación insumo-producto-resultado. • Insumos a la rendición de cuentas por producto proveído al ciudadano. • Asignación presupuestaria basada en el uso de información: presupuesto informado. • Recomendaciones, plazos y compromisos concretos a los cuales se da seguimiento. • Condicionamiento de la evaluación de la solicitud de recursos en la fase de formulación al cumplimiento de la matriz de compromisos. • Tendencia a darle un rol más protagónico a las EDEP como insumo esencial para la toma de decisiones de asignación presupuestaria. • Inclusión de mecanismos de incentivos, mediante la asignación de presupuesto, para promover el cumplimiento de los compromisos de mejora.

De lo anterior se desprende que las EDEP aportan un importante componente de evaluación y seguimiento posterior a la aplicación de recomendaciones y al cumplimiento de compromisos, cuya inobservancia posee implicaciones presupuestales reales.

Así, las EDEP constituyen una herramienta para corregir problemas existentes en las intervenciones públicas a lo largo de su proceso; esto es, desde su formulación (al eva-

luarse el diseño), hasta sus resultados, pues se verifica que realmente se hayan obtenido los productos. Los tableros de control, tanto de las metas de los programas como de los compromisos de mejora después de las evaluaciones, dan al gerente de políticas públicas una herramienta para llevar a cabo acciones tempranas que corrijan el curso de la ejecución del programa presupuestal.

CONTEXTO INTERNACIONAL: CASOS EXITOSOS

Los sistemas de seguimiento y evaluación son una parte fundamental del presupuesto por resultados, en la medida en que proveen la información necesaria para la toma de decisiones. Si bien en el caso que nos compete se busca analizar los procesos e institucionalidad de las evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal, que se enmarcan en un sistema de seguimiento y evaluación al presupuesto;³ enseguida se presentan tres casos de éxito en materia de seguimiento y evaluación (SyE), tanto a gestión pública orientada a resultados (GPoR) como a PpR, con el fin de identificar pautas aplicables desde el punto de vista operativo de las EDEP. Colombia, México y Chile son los casos de éxito que conforman el siguiente análisis.



Infografía 3.

Casos exitosos: colombia,
México y chile

COLOMBIA	MÉXICO	CHILE
✓ Marco legal: ✓ A cargo del poder Ejecutivo: ✓ Independencia: ✓ Difusión institucional: ✓ Difusión ciudadana: ✗ Capacidad de exigencia de aplicación de sanciones:	✓ Marco legal: ✓ A cargo del poder Ejecutivo: ✓ Independencia: ✓ Difusión institucional: ✓ Difusión ciudadana: ✗ Capacidad de exigencia de aplicación de sanciones:	✓ Marco legal: ✓ A cargo del poder Ejecutivo: ✓ Independencia: ✗ Difusión institucional: ✗ Difusión ciudadana: ✗ Capacidad de exigencia de aplicación de sanciones:
Nombre de la experiencia o entidad: Sistema nacional de evaluación de gestión y resultados (Sinergia). Año de creación: 1991 (actualmente se reglamenta mediante el Decreto N.º 1290 de 2014). Detalles de su funcionamiento: El modelo se basa en una configuración institucional en la que la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) se conforma como la secretaría técnica del sistema, mientras otros actores (como Presidencia de la República, los ministerios y la sociedad civil) juegan roles de usuarios y generadores de información. El seguimiento se realiza mediante la plataforma virtual de Sinergia y, para esto, los encargados en las entidades reportan los avances de manera mensual; por su parte, el DNP, mediante la DSEPP, valida la información que se carga al sistema. Posteriormente, los ciudadanos pueden acceder a la información en internet, donde puede consultarse el avance de todas las políticas que forman parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND). La DSEPP elabora informes periódicos que son publicados y enviados al Congreso y a los actores clave dentro del sistema. Cada año se prepara una agenda de evaluaciones tanto de impacto como de operaciones, institucionales y de resultados. Las evaluaciones son realizadas por firmas y universidades, contratadas mediante un concurso de méritos. El informe final y las bases de datos se publican en el sitio de internet de Sinergia.	Nombre de la experiencia o entidad: Sistema de evaluación del desempeño (SED) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política Nacional (Coneval). Año de implementación: Aunque los inicios del presupuesto con base en el desempeño se remontan a 1976, a partir del año 2006 se introduce el nuevo sistema de presupuestación y gestión con base en el desempeño. Coneval se crea en 2005 por iniciativa del Legislativo mexicano. Detalles de su funcionamiento: El SED realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y los programas de las entidades y dependencias de la administración pública federal, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se derivan de éste. El SED cuenta con dos componentes: 1) la evaluación de programas y políticas relacionados con el presupuesto y 2) la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos. Estas evaluaciones son realizadas por expertos externos, nombrados por la secretaría de Estado correspondiente. Por otro lado, Coneval se encarga de medir la pobreza y evaluar los programas y la política de desarrollo social.	Nombre de la experiencia o entidad: Sistema de evaluación y control de la gestión. Año de creación: El sistema funciona desde los años noventa y gradualmente se han incorporado nuevos elementos de evaluación y reporte. Detalles de su funcionamiento: El sistema de monitoreo y evaluación chileno tiene dos componentes: indicadores y evaluaciones. La Dirección de Presupuesto (DIPRES), que que arlos en la etapa de formulación del presupuesto, la construcción técnica de las metas, la evaluación del cumplimiento de las metas y la construcción de documentos de soporte para la mejora de las políticas públicas. Por su parte, evaluadores expertos independientes conducen las evaluaciones, y DIPRES es responsable de asegurar la calidad técnica y el uso de las mismas. Estas evaluaciones se dividen en cuatro grandes grupos: 1) evaluación de programas gubernamentales; 2) evaluación de impacto a programas; 3) evaluación de programas nuevos; y 4) evaluación comprehensiva del gasto (evaluación institucional). Producto del resultado de las evaluaciones, los programas se clasifican en cuatro categorías: buen desempeño, rendimiento suficiente, rendimiento insuficiente y resultados no demostrados.

COLOMBIA	MÉXICO	CHILE
Ventajas: Se ha consolidado como un caso exitoso a nivel internacional con relación a prácticas de SyE de los resultados de las intervenciones contenidas en el PND. Además, las entidades del orden nacional y territorial han iniciado sus propias prácticas de seguimiento y evaluación, lo que complementa y fortalece la cultura de gestión pública orientada a resultados en Colombia. En la Presidencia de la República se ha creado una unidad de delivery que usa y apoya el sistema de seguimiento a metas del plan de desarrollo. Lecciones aprendidas: Importancia de definir la normativa que reglamente el sistema; importancia de que las responsabilidades de cada uno de los actores, y las rutinas para la recolección, el reporte, y el análisis de la información del seguimiento, queden claras a todos los actores implicados; disminuir la cantidad de programas e indicadores a los que se realiza evaluación y seguimiento, respectivamente (considerando que una cantidad menor de estudios exhaustivos y con recomendaciones claras y factibles resulta más valiosa para la toma de decisiones que numerosos análisis sin profundidad); lograr mayor uso de los resultados del seguimiento y de la evaluación; importancia de la articulación del seguimiento al presupuesto con el seguimiento físico que se lleva a cabo actualmente (es decir, lograr la plena articulación de la presupuestación y la planeación).	Ventajas: México ha construido bases sólidas para su sistema de seguimiento y evaluación; la legislación existente ha proporcionado un marco moderno de gestión en la administración pública que permite hacer operativos los parámetros del sistema; existe una progresiva asimilación de las prácticas, las herramientas y los conceptos de la gestión orientada a resultados; y se observa una creciente utilización de los hallazgos derivados de las evaluaciones. Otro aspecto igualmente importante, dado que aumenta la sostenibilidad del SED en el largo plazo, es que la implementación del seguimiento y la evaluación es fundamentalmente guiada por las instituciones del gobierno y como parte de una estrategia nacional, y no por las agencias de desarrollo, si bien éstas han jugado un papel fundamental. Por otra parte, Coneval es una entidad independiente, creada por iniciativa del Legislativo, que permite desarrollar metodologías e iniciativas de modo independiente a la agenda del Ejecutivo. Lecciones aprendidas: El sistema es una iniciativa nacional, impulsada desde el gobierno federal que informa la programación del presupuesto anual. Coneval, como institución con amplio prestigio técnico e independencia del Ejecutivo, se encarga de coordinar las evaluaciones de políticas sociales. Esta combinación de instituciones brinda la posibilidad de contar con líderes en varias capacidades para que el sistema no dependa de la fortaleza institucional de una entidad del gobierno nacional.	Ventajas: Los avances del sistema de SyE chileno con relación al uso de la información de desempeño son importantes. En cuanto a la cantidad de indicadores de desempeño, se busca siempre reducir su número, para que éstos puedan ser incorporados y tomados en cuenta por la autoridad presupuestal para la toma de decisiones. Para que la información escale al más alto nivel, existe la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento, que transmite las principales prioridades y compromisos del gobierno al gabinete presidencial, garantizando el uso de la información producida en el sistema de evaluación. Las evaluaciones también son usadas durante el proceso presupuestario y son entregadas al Congreso para la toma de decisiones. Lecciones aprendidas: Es importante que existan distintas metodologías de evaluación que se complementen entre sí y que permitan responder adecuadamente a las necesidades de información de las autoridades, para que, de este modo, sea posible mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. Para poder garantizar lo anterior, han de mejorarse los sistemas de información de programas e instituciones, con el fin de entregar oportuna y confiablemente la información necesaria para evaluar sus resultados.

⁴Es importante considerar que, en el caso del Perú, el instrumento del PpR referente al sistema de seguimiento aquí señalado es el seguimiento a los indicadores de desempeño. Asimismo, debe tenerse en cuenta que dicho instrumento no incluye las actividades de seguimiento en el marco de la EDEP (cuarta fase).

CRITERIOS OCED

Además de los tres casos de éxito presentados, resulta importante considerar algunas de las pautas y lineamientos presentados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). A continuación se presenta un resumen de los principales retos planteados por la

OCDE respecto a la implementación del presupuesto por resultados y los sistemas de seguimiento y evaluación orientados a resultados. Para cada uno de los retos se describen las problemáticas que se presentan y las acciones recomendadas para corregirlos y poder así alcanzar el objetivo.

Tabla 3.

Criterios de la OCDE para implementación de PpR y sistemas de seguimiento y evaluación orientados a resultados

Temática	Reto	Problemas causados	Acciones sugeridas
Calidad de la información sobre desempeño.	Mejorar la calidad y la significación de la información sobre desempeño.	Dificultad para la medición de las actividades gubernamentales y la mejora de la calidad de la información. Generación de exceso de información y proporcionar demasiada cantidad de información a los interesados. Creación de la percepción de que un programa sin meta no es relevante, gracias a que se cuenta con un gran número de metas. Deficiente calidad de las evaluaciones y los indicadores de desempeño, causando que los usuarios clave no empleen la información.	Establecer un número adecuado de metas de desempeño. Demasiadas metas pueden generar un exceso de información y hacer más compleja la priorización, a la vez que un número reducido puede no ofrecer suficiente información. Tener siempre en mente al usuario final y el cómo se utilizará la información, adaptándola para satisfacer las necesidades de éste. Formular metas mediante un proceso de planeación estratégica, en el cual existan un nivel de referencia y fuentes de información confiables para darles seguimiento. Establecer lineamientos y metodologías comunes para todas las secretarías, requiriendo el empleo de evaluadores externos y ofreciendo capacitación a las secretarías de Estado.
	Integrar la información sobre desempeño en el proceso presupuestario.	Malas decisiones sobre las intervenciones a implementar, traducidas en la no obtención de los resultados esperados.	Utilizar desempeño contra metas e informes de evaluación como parte de las negociaciones y discusiones relacionadas con el presupuesto. Usar la información sobre desempeño sin tener una ponderación definida con anterioridad a las decisiones. Las ponderaciones finales dependerán del contexto específico de política. Acordar las metas en lugar de imponerlas. Las entidades deben tener la oportunidad de discutir los temas y retos que enfrentan para lograr los objetivos.

Desarrollo de capacidad institucional.	Atraer la participación de las entidades del gobierno.	Falta de compromiso de los funcionarios de alto nivel y de las entidades. Baja utilización de las evaluaciones y de los indicadores de desempeño. Altos requerimientos de información y de reporte, lo que podría percibirse como demandas excesivas de información, desalentando a las entidades a participar.	Crear capacidades en las entidades del gobierno para implementar las reformas y conseguir resultados. Identificar, dentro de las entidades, a las personas responsables de coordinar la implementación de la reforma o llevar a cabo las evaluaciones. Establecer redes formales o informales con representantes de las entidades, para contribuir al intercambio de ideas y a las mejores prácticas. Fomentar la apropiación de la información sobre desempeño, para que los gerentes constaten cómo el uso de la información ayuda a administrar mejor sus programas y a lograr resultados. Automatizar los sistemas de reporte y de tecnología e información relacionados. Esto facilitaría recoger y clasificar la información por primera vez, para luego utilizarla dentro de los sistemas de información.
Cultura y conducta de servidores públicos y políticos.	Pasar de un enfoque en el cumplimiento a un enfoque en el desempeño: transformar la cultura y el comportamiento.	Fuertes incentivos para que los servidores públicos se concentren en cumplir metas y en evitar errores, en lugar de mejorar los programas o la calidad del servicio en sí. Esta cultura contribuye a una extensa burocracia, a falta de la iniciativa de los servidores públicos y de incentivos para mejorar el desempeño de los programas. Desempeño deficiente de los programas.	Equilibrar los sistemas de información que buscan evitar y denunciar la corrupción, con los sistemas para la rendición de cuentas del desempeño a los ciudadanos. Revisar la eficacia de las reglas, de manera que los sistemas de vigilancia y control puedan concentrarse en la implementación de las más importantes, con el fin de eliminar las que contribuyen a generar una cultura del miedo. Aumentar los requisitos de seguimiento y reporte a las entidades con programas cuyo desempeño sea deficiente, con el fin de mejorar sus resultados. No recortar el financiamiento automáticamente sin entender las causas del mal desempeño, pues se corre el riesgo de empeorar la situación. Las medidas de desempeño no explican las causas subyacentes al desempeño deficiente. Utilizar la información de desempeño para impulsar cambios y mejoras en programas o para su reestructuración o reorganización.

		Poca interiorización de la importancia de la orientación al desempeño.	Contar con un sistema que evalúe el desempeño de los empleados, para fomentar la creación de una cultura del desempeño. Incentivar a los empleados públicos con mejoras de las perspectivas de desarrollo profesional y en torno al contenido del trabajo. Utilizar recompensas no financieras para motivar al personal, tales como: ofrecimiento de días adicionales de vacaciones, licencias para el personal con buen desempeño, capacitaciones o períodos sabáticos para realizar estudios. Aumentar la rendición de cuentas al público para demostrar los logros y avances, haciendo un reconocimiento público de los buenos y malos gobernantes.
--	--	---	--

ETAPAS DE LAS EDEP

El proceso completo de la EDEP⁵ no sólo involucra la evaluación en sí misma, sino que comprende las siguientes cuatro fases: preparación, conducción, compromisos y seguimiento. La fase de preparación comprende la selección de intervenciones a evaluar, la selección de evaluadores, la compilación de antecedentes de la IPE o del presupuesto evaluado y la capacitación de evaluadores. La fase de conducción involucra todos los procesos considerados para el desarrollo de la evaluación, incluyendo tanto la preparación de recomendaciones como la consideración de comentarios u observaciones, estos últimos provenientes ya sea del MEF o de la entidad pública evaluada.

Durante la fase de definición de compromisos se establecen las acciones a seguir para la entidad responsable de la IPE, se establecen los plazos para su observancia y los medios

de verificación del cumplimiento de dichas acciones. Finalmente, en la fase de seguimiento se verifica el cumplimiento de los compromisos asumidos. Cabe señalar que, como parte de las acciones de seguimiento, anualmente la Dirección General de Presupuesto Público del Perú (DGPP) elabora y envía al Congreso de la República el Informe de Seguimiento del Cumplimiento de Compromisos, donde se reporta el cumplimiento de los compromisos acordados vencidos a diciembre del año anterior.⁶

⁵Al igual que ocurre en el caso de la evaluación de impacto. Véase numeral 9.2 del artículo 9° de la Directiva N.º 009-2008-EF/50.01.

⁶Las actividades que involucran cada uno de los procesos de la EDEP se obtienen de la Directiva N.º 009-2008-EF/50.01 y del Informe de Seguimiento del Cumplimiento de Compromisos de las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) al 31 de Diciembre de 2012 (DGPP-MEF, 2013).



Infografía 4.

Fases de las edep en Perú

1 Esta etapa da inicio al proceso de evaluación y, según el artículo 9° de la Directiva N.º 009-2008-EF/50.01, en ella participan la DGPP y la unidad responsable de la ejecución (URE) del presupuesto evaluado (PEV). Consta de 3 momentos clave: 1) selección de evaluadores; 2) preparación de antecedentes; y 3) capacitación en instrumentos de evaluación. La DGPP es responsable del primer y tercer momento, mientras que la unidad responsable del PEV está a cargo del segundo momento.

2 Esta es la segunda etapa del proceso de evaluación y, según el artículo 9° de la Directiva N.º 009-2008-EF/50.01, en ella participan los Evaluadores Independientes, la DGPP y la URE evaluada. Consta de 3 momentos clave: 1) evaluación; 2) comentarios; y 3) recomendaciones. Los evaluadores independientes son responsables del primer y tercer momento, mientras que la DGPP y la URE evaluada son responsables del segundo.



4 Según el artículo 9° de la Directiva N.º 009-2008-EF/50.01, en esta última etapa se realiza el seguimiento al cumplimiento de las acciones y los plazos establecidos en la matriz de compromisos. En ella participan la DGPP y la URE evaluada.

3 Esta es la tercera etapa del proceso de evaluación. De acuerdo con el artículo 9° de la Directiva N.º 009-2008-EF/50.01, en esta fase, la DGPP y la URE evaluada se reúnen con el fin de definir y formalizar los compromisos de mejora en el desempeño.

Asimismo, en los artículos 8° y 12° de la mencionada directiva se estipula que las acciones y plazos, detallados en una matriz de compromisos formalizada mediante un acta de acuerdo, deben ser formulados por la DGPP y la URE evaluada a partir del análisis de las recomendaciones del informe final de la EDEP.

USO DE LAS EDEP

Las EDEP buscan favorecer la mejora de la gestión de la IPE y hacer más eficiente el uso de los recursos públicos. Su contribución puede observarse por medio de su complementariedad con el resto de los instrumentos del presupuesto por resultados, así como a lo largo del proceso presupuestario. La información generada mediante las EDEP y las acciones derivadas de las matrices formalizadas pueden contribuir a la mejora del diseño de los PP y de las acciones de seguimiento, al sugerir cambios en relación a los indicadores. Asimismo, las recomendaciones derivadas de las evaluaciones y de las acciones de seguimiento al cumplimiento de compromisos, son información valiosa utilizada en las etapas de programación, formulación, aprobación y ejecución del presupuesto.

Así, por medio de la EDEP, como instrumento que forma parte de la gestión del presupuesto por resultados, se busca no sólo generar mayor información que contribuya al proceso de toma de decisiones para la asignación eficiente de recursos públicos, sino generar información cualitativa que permita mejorar el desempeño de la IPE. Adicionalmente, por medio de este instrumento se da un paso más hacia la materialización de la aplicación de las recomendaciones, al suscribir la matriz de compromisos de mejora de desempeño que asume la entidad pública evaluada. En ese sentido, la EDEP es un instrumento que no sólo guiará las decisiones del MEF respecto a la asignación de recursos, sino que, complementariamente, promoverá cambios al interior de las entidades públicas con el fin de mejorar el diseño y la implementación de la IPE, buscando lograr de manera eficiente los resultados esperados.

Finalmente, es importante señalar que, si bien en sus inicios las EDEP se aplicaron a líneas de gasto que no necesariamente estaban enmarcadas en un programa presupuestal, en el marco de la progresividad de la implementación del PpR se está migrando hacia la evaluación de PP. De hecho, las líneas de gasto evaluadas inicialmente no contaban con su respectivo marco lógico ni con indicadores de desempeño asociados a las intervenciones llevadas a cabo con el presupuesto evaluado. En tales casos, parte del trabajo de los evaluadores independientes consistió en generar dicha información; es decir, crear marcos lógicos e indicadores que permitieran analizar la efectividad de las intervenciones evaluadas. No obstante, de acuerdo con la lista de EDEP programadas a partir de la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2013 (N.º 29951), parece ser que hay una tendencia a la implementación de evaluaciones que tengan como unidad de análisis los PP. En los años 2013, 2014 y 2015, de las once, cuatro y cinco EDEP programadas, respectivamente, siete, cuatro y tres corresponden a PP, respectivamente. De igual manera, en el Proyecto de Presupuesto del año fiscal 2016, se han considerado cinco intervenciones públicas a evaluar, de las cuales cuatro corresponden a diferentes PP.

AVANCES DE LAS EDEP EN PERÚ

En términos generales, el balance de la implementación de las evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal (EDEP) en Perú es positivo. Desde 2008, año en que nació la EDEP como instrumento, hasta la actualidad, se observa un significativo progreso de la misma: no sólo en términos metodológicos, sino en la organización para su implementación y, a un ritmo más lento, en la relevancia y el espacio que la misma va ganando para la toma de decisiones, tanto de las entidades públicas evaluadas como del MEF.

Si bien esta tendencia al perfeccionamiento y mejoramiento de la utilidad del instrumento es innegable y sustancial, aún subsisten aspectos críticos de mejora. Un hecho destacable es que muchos de los espacios de mejora identificados podrían ser superados en el corto plazo, con lo cual el instrumento, su implementación y su uso tienen el potencial de mejorar ampliamente en un futuro cercano.

Por su parte, la tendencia a la asimilación del enfoque de PpR en el sector público no se ha dado de manera uniforme, dado que existe una lógica de implementación gradual, en atención a las diferentes condiciones y características de las entidades públicas, así como a las prioridades políticas. En ese sentido, un balance general permitiría concluir que existe simultáneamente una nula, moderada y alta apropiación del enfoque del PpR en el sector público. Entre los retos pendientes del MEF, los más importantes son: aumentar la difusión de los distintos instrumentos del PpR, así como de su utilidad; aumentar la participación de los altos funcionarios del sector público; y lograr mayor institucionalización del PpR en el propio MEF.

En síntesis, si bien se reconocen limitaciones, existe una visión positiva respecto al progreso en la implementación del PpR y de la contribución de la EDEP en el mismo. Sin embargo, para ponderar esos avances con los desafíos de las EDEP en el caso peruano, deben analizarse simultáneamente los aspectos positivos y los retos, los cambios normativos de las EDEP, la trayectoria en ejecución de las mismas y los principales aprendizajes en cada una de sus fases. Para analizar el primer elemento, es decir, los avances y desafíos, a continuación se describen los aspectos positivos (avances) y los aspectos de mejora (retos) identificados a partir de las opiniones de los diversos actores involucrados en cada uno de los procesos de las EDEP (entidades públicas evaluadas, MEF y evaluadores independientes), recogidas por medio de encuestas, entrevistas y grupos focales.



Infografía 5.

Avances y

Retos de las edep

Avances	Retos
✓ Existe consenso respecto al avance en la utilización del enfoque del PpR en la gestión de los recursos, evidenciado en el aumento gradual del aspectos como el porcentaje del presupuesto asignado mediante programas presupuestales, el porcentaje de presupuesto evaluado, el incremento de indicadores de desempeño a los cuales se da seguimiento y las actividades de incentivos a la gestión.	✗ El instrumento más conocido dentro del sector público es el programa presupuestal, siendo el único asociado con el PpR y restando importancia al resto de los instrumentos; asimismo, al instrumento (PP) se le confunde con el enfoque (PpR). Una manera de crear mayor grado de apropiación del enfoque de PpR en el sector público consiste en aumentar agresivamente la difusión de los otros instrumentos del PpR. Existe una considerable desinformación, entre los altos directivos de las entidades públicas, no sólo respecto a los instrumentos del PpR que no han contado con suficiente difusión, sino también respecto a los programas presupuestales que implementa el propio pliego.
✓ El aumento de cobertura de presupuesto asignado y programado bajo la lógica de PpR también se ha acompañado de la maduración y el perfeccionamiento de los instrumentos del PpR, aunque la evolución en términos de calidad haya aumentado a un ritmo menor que el aspecto de cantidad.	✗ Si bien se reconoce una tendencia hacia una mejora cualitativa en la implementación del PpR, aún existen aspectos críticos susceptibles de mejora: programas presupuestales con diseños inapropiados; ausencia de uso de evidencia para sustentar actividades, productos e intervenciones; y, en casos extremos, implementación de intervenciones que no corresponden con la formulación y programación. Lo anterior, en parte, se atribuye a un excesivo afán de las entidades evaluadas por cumplir formalmente con los lineamientos impulsados desde el MEF, sin reflejar en muchos casos un esfuerzo del sector por lograr verdaderos cambios en la gestión.
✓ Existe una visión positiva de los funcionarios técnicos de las entidades públicas evaluadas sobre el grado de apropiación del enfoque de PpR en sus respectivas entidades. Sin embargo, esto se sustenta fuertemente en la mejora observada en los diseños de sus programas presupuestales, mejora que es atribuida, en gran medida, al aporte de las EDEP.	✗ Existe desazón entre el personal técnico y los altos directivos de las entidades públicas evaluadas respecto a la aplicación del enfoque del PpR en la gestión de recursos por parte del MEF. Éstos señalan que las decisiones tomadas por el MEF en algunas etapas del ciclo presupuestario parecerían no retroalimentarse con la información proveniente de los programas presupuestales o las EDEP. Asimismo, se percibe que la decisión final de asignación de recursos no se sustenta, significativamente, en la información producida por medio de los instrumentos del PpR.
✓ Los funcionarios de las entidades públicas evaluadas reconocen al MEF como la entidad que lidera el tránsito hacia la gestión del presupuesto orientado a resultados. Ello lleva a que las entidades públicas formulen su presupuesto bajo la forma de programas presupuestales, muestren mayor apertura y colaboración en la implementación de las evaluaciones independientes, empiecen a sustentar sus intervenciones a partir de evidencias, y muestren un interés por fortalecer sus oficinas de estadística con el fin de mejorar su sistema de indicadores.	✗ Las limitaciones al interior del sector público que obstaculizan el avance en el proceso de implementación del PpR son: 1) constante rotación de personal técnico y altos funcionarios; 2) coyuntura política; 3) malos manejos y corrupción; 4) baja capacidad de equipos técnicos, principalmente en investigación; 5) oficinas de estadística e investigación no consolidadas o ausentes; y 6) poca difusión de los programas presupuestales al interior de la entidad central y, principalmente, en sus instancias descentralizadas.
✓ Finalmente, los principales aportes de la EDEP en este proceso han sido: iniciar la generación de una cultura de evaluación; propiciar el uso de evidencia para la toma de decisiones en materia presupuestal en las entidades públicas; impulsar el uso de las herramientas del PpR para la gestión de los recursos en las entidades públicas, mediante su contribución al avance en la implementación de otros instrumentos del PpR; favorecer, en cierta medida, el logro de los objetivos de las intervenciones públicas a partir de las recomendaciones brindadas; contribuir a la mejora de los diseños de las IPE; y, finalmente, generar información respecto a las intervenciones públicas y a la organización de las entidades públicas.	

✕ Otras oportunidades de mejora respecto a las acciones que viene implementando el MEF, en el marco del presupuesto por resultados, son: 1) repotenciación del equipo de seguimiento al cumplimiento de compromisos de la matriz de compromisos; 2) repotenciación del equipo de seguimiento de indicadores de desempeño; 3) fortalecimiento del rol orientador en el proceso de diseño de los programas presupuestales; 4) fortalecimiento de la labor de difusión de la utilidad del PpR a nivel de ministros y viceministros; y, por último, 5) incorporación de manera más agresiva de la lógica del PpR en todas las etapas del ciclo presupuestario, pues se percibe mayor énfasis en la etapa de formulación.

Del mismo modo, además de la relación de los avances y retos de las EDEP en el país, vale la pena resaltar algunos de los principales patrones y cambios normativos en materia de EDEP. Como ya se ha mencionado, y dada la normativa vigente, se observa una tendencia a darle un rol más protagónico a las EDEP como insumo esencial para la toma de decisiones de asignación presupuestaria. Asimismo, se observa la intención de incluir mecanismos de incentivos, por medio de la asignación de presupuesto, para promover el cumplimiento de los compromisos de mejora.

No obstante, a la par se evidencia que se han dejado de promover prácticas que podrían fortalecer el proceso de implementación de la EDEP, como: 1) la participación de los sectores público y privado en la definición del diseño metodológico (contenidos) de la EDEP; y 2) la difusión de los resultados a instituciones externas, específicamente al Congreso, para su consideración en la etapa de aprobación del presupuesto.



Infografía 6.

Modificaciones normativas de las edep

2008	La Ley de Presupuesto para el año fiscal 2008 (N.º 28411) señala que las evaluaciones del presupuesto debían determinar la consistencia del diseño de los programas presupuestales estratégicos con sus resultados e impacto en la población objetivo.	La información producida debía ser utilizada para el análisis y la decisión de asignación de los créditos presupuestarios del siguiente año fiscal, y para realizar correctivos en los procesos o en la gestión de los programas.	Facultaba a que las evaluaciones pudieran ser sólo realizadas por instituciones, ya fueran universidades u otros organismos públicos o privados.
2009-2010	La Ley de Presupuesto para el año fiscal 2009 (N.º 29289) flexibilizó la normativa de 2008 que permitía que el evaluador o el panel de evaluadores provinieran únicamente de instituciones del sector público y privado, permitiendo en adelante la participación de personas naturales y jurídicas.	Con respecto al diseño metodológico de la EDEP, en 2009 se contemplaba su prepublicación con el fin de recibir los aportes de los sectores público y privado sobre el mismo.	Posteriormente, en la Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2010 (N.º 29465), se mencionó únicamente la lista de intervenciones públicas a evaluar en el año 2010.
2011	La Ley de Presupuesto para el año fiscal 2011 (N.º 29626) incluyó que, una vez concluidas las evaluaciones, éstas debían ser remitidas con el proyecto de Ley de Presupuesto, con el fin de que fueran utilizadas en la fase de aprobación del mismo.	Los resultados debían ser expuestos por los evaluadores y evaluados ante el Congreso, mediante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Los resultados debían retroalimentar las fases de programación, formulación y ejecución presupuestal.	Por primera vez, aparece una normativa indicando que la matriz de compromisos deberá contener, en particular, los compromisos derivados de los resultados de la EDEP.
2012	La única vez que se requirió el desarrollo de líneas de base de indicadores clave en el sector educación, con el fin de favorecer las actividades de seguimiento y evaluación, fue en la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2012.		
2013-2014	A partir de la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2013, se contemplan plazos para definir y validar la matriz de compromisos, así como la participación de la Contraloría General de la República en la etapa de seguimiento al cumplimiento de los compromisos pactados entre el sector evaluado y el MEF.	Los mismos lineamientos se incluyen en la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2014 (N.º 30114).	
2015	Con la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2015 (N.º 30281), por primera vez se condiciona la evaluación de la solicitud de recursos en la fase de formulación al cumplimiento de la matriz de compromisos.	Finalmente, se destaca que en todas las Leyes de Presupuesto aparecen las listas de EDEP a evaluar en el año fiscal de aplicación de la Ley.	
2016	La Ley de Presupuesto para el año fiscal 2016 establece la reglamentación del mecanismo para la selección de las intervenciones públicas a ser evaluadas a partir de 2017.	Asimismo, incorpora un nuevo tipo de evaluación independiente: la evaluación rápida de diseño, adicional a las EDEP y las evaluaciones de impacto.	Además, exige identificar las intervenciones evaluadas que presenten un alto nivel de cumplimiento de las matrices de compromisos de mejora del desempeño, con el fin de catalogarlas como buenas prácticas en mejora del desempeño.

Ahora bien, para continuar con el análisis de los avances de las EDEP en Perú, resulta importante presentar el listado de las EDEP implementadas, la entidad pública evaluada y los

años en las que se llevaron a cabo, resaltando los casos que cuentan con matrices de compromisos formalizadas. Se incluyen también en el análisis las EDEP previstas para 2016.

Tabla 4.
Trayectoria en ejecución de las EDEP
en Perú

	Intervención pública evaluada	Sector	Año	Situación EDEP	Estado Matrices
1	JUNTOS	Desarrollo e Inclusión Social	2008	Concluida	Formalizada
2	PRONAFCAP	Educación	2008	Concluida	*
3	PIN – PRONAA	Mujer y Desarrollo Social	2008	Concluida	Formalizada*
4	Conservación de carreteras	Transportes y Comunicaciones	2008	Concluida	Formalizada
5	Programa Agua para Todos	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2009	Concluida	Formalizada
6	Electrificación Rural	Energía y Minas	2009	Concluida	Formalizada
7	Seguro Integral de Salud -SIS	Salud	2009	Concluida	Formalizada
8	INDECI	PCM	2009	Concluida	Formalizada
9	Materiales educativos	Educación	2009	Concluida	Formalizada
10	Mantenimiento de IIEE	Educación	2009	Concluida	Formalizada
11	Construyendo Perú	Trabajo y Promoción del Empleo	2009	Concluida	Formalizada
12	Compras mi Perú	Productivo	2009	Concluida	-
13	SUNARP	Justicia	2009	Concluida	Formalizada
14	Programa Tolerancia Cero	Transportes y Comunicaciones	2009	Concluida	Formalizada
15	RENIEC	RENIEC	2010	Concluida	Formalizada
16	Servicios de vacunación	Salud	2010	Concluida	Formalizada
17	Protección al patrimonio arqueológico inmueble	Cultura	2010	Concluida	Formalizada
18	COFOPRI-SBN	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2010	Concluida	Formalizada
19	OSCE	Economía y Finanzas	2010	Concluida	Formalizada
20	PROMPERU	Comercio Exterior y Turismo	2010	Concluida	Formalizada
21	Mejoramiento de barrios y pueblos	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2010	Concluida	Formalizada
22	FITEL	Transportes y Comunicaciones	2010	Concluida	Formalizada
23	INABIF	Mujer y Poblaciones Vulnerables	2010	Concluida	Formalizada
24	AGRORURAL	Agricultura	2010	Concluida	Formalizada
25	PRONAMA	Educación	2011	Concluida	Formalizada*
26	PRONIED	Educación	2011	Concluida	Formalizada

	Intervención pública evaluada	Sector	Año	Situación informe evaluación	Matriz de compromisos
27	Sistema Penitenciario	Justicia	2011	Concluida	Formalizada
28	Seguridad Ciudadana	Interior	2011	Concluida	Formalizada
29	Atención de partos normales	Salud	2011	Concluida	Formalizada
30	Acompañamiento Pedagógico	Educación	2011	Concluida	Formalizada
31	Programa Techo Propio	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2011	Concluida	-
32	Programa Una Laptop por Niño	Educación	2011	Concluida	-
33	Nuevo Código Procesal Penal	Justicia, Interior, Poder Judicial, Ministerio Público	2011	Concluida	-
34	Atención de Infecciones respiratorias Agudas (IRA) y Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA)	Salud	2011	Concluida	-
35	Productividad de MYPES y cooperativas	Producción	2012	Concluida	Formalizada
36	Sanidad agropecuaria	Agricultura	2012	Concluida	Formalizada
37	Conservación de áreas naturales	Ambiente	2012	Concluida	En definición**
38	Formación universitaria de pre-grado	Universidades	2012	Concluida	-
39	Facilitación de las actividades aduaneras de comercio exterior	Economía y Finanzas	2012	Concluida	-
40	Agua y saneamiento rural	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2012	Concluida	-
41	Formación inicial de docentes – Carrera Pública Magisterial	Educación	2012	Concluida	**
42	Sistema de determinación de plazas incrementales de personal de la EBR	Educación	2012	Concluida	**
43	CRED y Municipios saludables	Salud	2012	Concluida	-
44	PP Prevención y control del cáncer	Salud	2013	Concluida	-
45	Actividades de Tuberculosis en el PP TBC- VIH/SIDA	Salud	2013	Concluida	-
46	PRONABEC	Educación	2013	Concluida	Formalizada
47	Programa Presupuestal “Lucha contra la Violencia Familiar”	MIMP	2013	Concluida	-
48	Programa Presupuestal “PENSION 65”	MIDIS	2013	Concluida	Formalizada
49	Autoridad Nacional del Agua	Agricultura	2013	Concluida	-
50	Actividades de Secundaria del PELA	Educación	2013	Concluida	-
51	Sistema de Atención Médica Móvil de Urgencia (SAMU)	Salud	2013	Concluida	-
52	Mejora de las condiciones laborales	Empleo	2013	En curso	
53	Jóvenes a la obra	Empleo	2013	Previsto 2016	-
54	Actividades de Especializaciones del PELA	Educación	2014	Previsto 2016	-

55	Programa Presupuestal "Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencia de Desastres"	PCM	2015	Concluida	
56	Programa Presupuestal "Cuna Más"	MIDIS	2014	En curso	-
57	Programa Presupuestal "Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario"	Agricultura	2014	En curso	-
58	Enfermedades No Transmisibles	Salud	2014	Previsto 2016	-
59	Programa Presupuestal "Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre"	Transportes y Comunicaciones	2014	Previsto 2016	-
60	PROCOMPITE	Economía y Finanzas	2015	Previsto 2016	-
61	Programa Presupuestal "Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana"	Educación	2015	Previsto 2016	-
62	Programa Presupuestal "Gestión de residuos sólidos"	Ambiente	2015	Previsto 2016	-
63	Acciones y procedimientos de DIGESA relativos al recurso hídrico	Salud	2015	Previsto 2016	-
64	Acciones vinculadas a la promoción y desarrollo de industrias culturales	Cultura	2015	Previsto 2016	-
65	Intervenciones en vivienda social y entorno de la vivienda del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	Vivienda	2016	Previsto 2016	-
66	Programa Presupuestal "Aprovechamiento de las oportunidades comerciales brindadas por los principales socios comerciales del Perú".	Comercio Exterior y Turismo	2016	Previsto 2016	-
67	Programa Presupuestal "Desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica".	Presidencia del Consejo de Ministros	2016	Previsto 2016	-
68	Programa Presupuestal "Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales" y Programa Presupuestal "Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado".	Desarrollo e Inclusión Social	2016	Nueva	-
69	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL).	Economía	2016	Previsto 2016	-

Actualización de la tabla 4: 04 de marzo de 2016

Notas: * Intervención pública discontinuada. ** Por la naturaleza de la intervención evaluada no es posible generar una matriz de compromisos.

Finalmente, es relevante mencionar los principales aprendizajes derivados de las EDEP en cada una de sus etapas. Para ello, se presentan a continuación los aspectos positivos y las oportunidades de mejora en cada una de las fases de las EDEP.

Fuentes: DGPP-MEF (2013) Informe de Seguimiento del Cumplimiento de Compromisos de las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) al 31 de Diciembre de 2012; MEF (s.f.) Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal – Avance, recuperado del portal Institucional del Ministerio de Economía y Finanzas; Dirección de Calidad de Gasto Público-MEF; bases de datos de los registros administrativos de la DGPP (2015).



Infografía 7.

Fases de las edep en Perú

1. Preparación		2. Conducción	
Aspectos positivos	Oportunidades de mejora	Aspectos positivos	Oportunidades de mejora
✓ Se ha propiciado la participación de otras direcciones del MEF en la definición de los criterios para la selección de las IPE. ✓ Con la contratación del panel de consultores por medio de firmas, según lo dispuesto en los nuevos términos de referencia (TdR), se espera resolver problemas de coordinación y organización entre consultores, los cuales se presentaban anteriormente cuando éstos eran contratados bajo la modalidad de contratación individual. Se espera mejorar con ello la calidad de los informes, en términos de uniformidad y coherencia. ✓ Si bien normativamente la actualización o adaptación de los contenidos de las EDEP no está contemplada en la etapa de preparación, de realizarse alguna de ellas sería en esta fase. Bajo dicha premisa, se pueden identificar dos aspectos positivos adicionales en esta etapa: ✓ Evolución positiva en cuanto a la definición y el perfeccionamiento de los contenidos, aun cuando todavía subsiste un margen considerable para su mejora. ✓ Disposición positiva de las entidades públicas evaluadas para participar en la definición de las preguntas de la matriz de evaluación, así como en el afinamiento de los contenidos de las EDEP, a fin de que éstos consideren las especificidades del sector y de la IPE.	✓ Si bien se sostiene que existe una mejora significativa en la definición de los contenidos de la EDEP, se considera que éstos se están volviendo demasiado acotados y rígidos; perdiéndose la posibilidad de adecuarlos a la especificidad de la EDEP evaluada. Al respecto, una alternativa podría ser contemplar una estructura estándar en combinación con cierta flexibilidad para poder adecuar los contenidos a las características de la IPE evaluada. ✓ Hay una falta de lineamientos respecto a la participación de actores clave en la selección de las IPE, como son: las distintas direcciones del MEF, la alta dirección de los pliegos, las entidades públicas evaluadas, la academia y la sociedad civil. Se trata de un objetivo al que debiera apuntar el MEF en el mediano plazo, ya que podría generar mayor involucramiento y participación de las entidades públicas evaluadas, así como mayor cumplimiento de compromisos. ✓ El no tomar la opinión del sector como referencia para la selección de las IPE, así como otra información relevante proporcionada por el mismo, generalmente ha suscitado la disconformidad de sus autoridades, afectando el adecuado desarrollo de las fases de conducción, compromisos y seguimiento. ✓ A la luz de los resultados, parece no haber sido acertada la decisión de eliminar la participación de los sectores privado y público en la definición del diseño metodológico (contenidos) de	✓ El contacto inicial entre el MEF, los evaluadores independientes y la entidad pública evaluada, ocurrido en esta etapa, ha mejorado a través del tiempo. ✓ En general, las entidades públicas evaluadas perciben una alta independencia durante esta fase de la EDEP. ✓ Hay un alto nivel de involucramiento por parte de las oficinas de planificación y presupuesto de las entidades públicas evaluadas. ✓ Se identifica que hay un esfuerzo progresivo por producir documentos de difusión con los resultados de las EDEP, accesibles al público en general.	✓ Con relación al primer contacto del MEF con la entidad pública evaluada (en que se realiza la presentación de los evaluadores independientes y de los objetivos de la EDEP), hace falta garantizar los siguientes aspectos: -Presencia de altos funcionarios. - Presentación de la matriz de evaluación de la EDEP, a fin de recoger las observaciones y propuestas de la entidad pública a evaluar. - Establecer en la directiva de evaluaciones independientes, o en el documento pertinente para ello, los lineamientos generales de esta actividad. ✓ Con relación a la retroalimentación de los informes producidos por los evaluadores independientes, las debilidades encontradas son: -El tiempo que efectivamente toma enviar los comentarios del MEF y de la entidad pública evaluada a los evaluadores independientes es generalmente bastante largo, influyendo directamente en el tiempo de duración previsto de la evaluación. -No existen lineamientos que regulen ni el tiempo máximo contemplado para enviar la retroalimentación a los informes, ni la participación de las direcciones de línea de la DGPP. ✓ Respecto a la participación de la entidad evaluada durante la conducción de la evaluación, es necesario garantizar la presencia de las distintas direcciones especializadas en el área temática abordada por la EDEP.

1. Preparación		2. Conducción	
Aspectos positivos	Oportunidades de mejora	Aspectos positivos	Oportunidades de mejora
	✓ la EDEP, medida que promovió la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2009 (N.º 29289). ✓ Existe una falta de idoneidad en la definición del perfil del especialista metodólogo y del especialista en el sector, contemplados en los TdR. En el primer caso, no se exige la experiencia en el análisis y procesamiento de datos de presupuesto público. En el segundo caso, no se pide experiencia específica que guarde relación con la IPE sino experiencia general en el sector. ✓ No se está garantizando la capacitación a todos los evaluadores independientes para su adecuado desenvolvimiento durante la fase de conducción. ✓ El cambio en los TdR, relativo a la forma de contratación de los evaluadores independientes, no garantiza la mejora de la calidad de los informes, los cual genera que la conducción de la evaluación sea más extensa, debido al tiempo invertido en la revisión e incorporación de comentarios. ✓ Aún subsiste un gran déficit de información para poder cumplir con los contenidos requeridos en los TdR de la EDEP. En la mayoría de los casos es imposible hacer comparaciones históricas, así como análisis de costos unitarios o de eficiencia. En relación con ello, vale la pena indicar que el trabajo de compilación de antecedentes desarrollado por el MEF en esta etapa aún resulta insuficiente.		✓ La falta de información de los sectores respecto a la IPE y la poca claridad del enfoque y alcance de la misma, en algunos casos, genera dificultades importantes durante el desarrollo de la evaluación. ✓ Si bien problemas como el identificado en el punto anterior debieran establecer el límite y alcance de la EDEP, por cuanto no será factible responder a los contenidos del TdR, al existir un grado considerable de inflexibilidad en el sistema administrativo del MEF, la falta de información para responder cabalmente los contenidos constituye, finalmente, un obstáculo para el desarrollo adecuado de la EDEP, dados los tiempos inicialmente previstos en los TdR. ✓ La calidad de los informes elaborados por los evaluadores independientes es variada. Por el nivel de especialización en los temas analizados y la limitada oferta de profesionales con dominio tanto del área temática abordada y como del análisis de presupuesto, no siempre se cumplen los estándares mínimos de calidad exigidos por el MEF, principalmente en el análisis de implementación y ejecución del presupuesto. ✓ Respecto a la difusión de resultados se han encontrado las siguientes debilidades: - Poca participación de altos funcionarios y especialistas de las áreas involucradas en la implementación de la IPE. - Poca difusión de los resultados de las EDEP al interior de las direcciones del MEF.

3. Compromisos		4. Seguimiento	
Aspectos positivos	Oportunidades de mejora	Aspectos positivos	Oportunidades de mejora
✓ Concentración de compromisos dirigidos a mejorar el diseño y la implementación de las IPE. Esto contribuye positivamente a la mejora de los diseños de los PP, en la medida que los compromisos de diseño tienen mayor porcentaje de cumplimiento. ✓ Participación de las entidades públicas evaluadas liderada por el MEF, por medio de la Dirección de la Calidad de Gasto.	✓ No hay lineamientos claros respecto a la participación de las distintas direcciones de línea de la DGPP en esta etapa, siendo la participación de éstas direccional (a excepción de la Dirección de Calidad de Gasto, que lidera la conducción de las EDEP). ✓ Es necesario esclarecer entre los evaluadores independientes el tipo de recomendaciones que demanda la EDEP, ya que a partir de las mismas se elaboran los compromisos. Se requiere evitar la generalidad de las recomendaciones e impulsar que sean redactadas pensando en la factibilidad de su implementación, ya sea en el corto, mediano, o largo plazo. ✓ Existen pocos compromisos dirigidos a mejorar la ejecución de presupuesto, lo cual es explicado por las pocas recomendaciones vertidas en el informe en este aspecto. Esto, a su vez, se sustenta en la poca información disponible para efectuar los análisis requeridos. ✓ Las matrices de compromiso cuentan con larga vigencia, lo cual en algunos casos se torna en la desactualización de los compromisos asumidos. Al respecto, se identificaron los siguientes factores como posibles desencadenantes:	✓ Dada la alta carga de trabajo, es altamente rescatable la labor desempeñada por la Dirección de Calidad de Gasto en este campo. ✓ En la mayoría de casos se está logrando garantizar el cumplimiento de los compromisos relativos a diseño, lo cual ha impactado positivamente en la mejora del diseño de los PP. ✓ Como parte de la mejora gradual en esta fase, se está empezando a observar el cumplimiento de los compromisos en las áreas de mejora relativas a la implementación de las IPE. ✓ Complementariamente, en términos normativos, para dar mayor fortaleza a las EDEP y a la información producida por medio de dicho instrumento, la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2015 (N.º 30281) estipuló que las evaluaciones de solicitudes de demanda de presupuesto, en la fase de formulación, quedan condicionadas al cumplimiento de la matriz de compromisos.	✓ Insuficiente participación de la entidad pública evaluada en esta etapa, ocasionando entre sus funcionarios la percepción de que, en algunos casos, los compromisos asumidos son inviables y los plazos considerados irreales; por otro lado, perciben que el MEF no fundamenta sus decisiones de asignación en la información proveniente de los instrumentos del PpR. ✓ La alta carga laboral sostenida por los especialistas de la Dirección de Calidad de Gasto lleva a que, en la lista de prioridades, las actividades de seguimiento tengan frecuentemente el último lugar. Debido a ello, gran parte de esta labor se efectúa por vía telefónica. ✓ El Informe Anual de Seguimiento no es adecuado para sus usuarios, debido principalmente a su volumen. A partir del trabajo de campo realizado, se encontró que no era común que éste fuera utilizado por los responsables de las IPE; asimismo, se señaló que había pocos indicios de que éste estuviera siendo utilizado por la Contraloría y el Congreso.

3. Compromisos		4. Seguimiento	
Aspectos positivos	Oportunidades de mejora	Aspectos positivos	Oportunidades de mejora
	- Bajo involucramiento de los altos funcionarios de las entidades públicas evaluadas. - Compromisos considerados inviables desde la perspectiva de la entidad pública evaluada. - Compromisos considerados inviables desde la perspectiva de la entidad pública evaluada. - Alta cantidad y elevada complejidad de los compromisos. - Escasez de tiempo y de personal en las entidades públicas evaluadas para implementar las acciones necesarias para cumplir con los compromisos.		

Con respecto a la fase de compromisos, es importante resaltar que, con el fin de mejorar los niveles de cumplimiento de las matrices de compromiso, en la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2015 (N.º 30281, artículo 14°, inciso 14.3) se contempla supeditar la evaluación de la solicitud de recursos en la fase de formulación del presupuesto al cumplimiento de compromisos de mejora derivados de las EDEP. Asimismo, se acota que no se aprobarán solicitudes mayores

de recursos cuando éstas estén vinculadas a compromisos específicos de mejora de desempeño en los cuales no se observe un avance en su cumplimiento.

BENEFICIOS

DEL USO DE RESULTADOS DE LAS EDEP

En el período de análisis de este estudio (2008-2014), que prácticamente coincide con el tiempo de implementación del PpR en el Perú, se ha dado un incuestionable avance en términos de cobertura. Los instrumentos del mismo (programas presupuestales, evaluaciones independientes, acciones de seguimiento, e incentivos municipales) cada vez abarcan mayor porcentaje del presupuesto público. Estos instrumentos, a su vez, han experimentado una notable me-

jora en términos de calidad, aunque a un ritmo más lento que el de su avance en términos de cobertura. En este marco, se presentan a continuación los principales beneficios, tanto generales como por etapas, del uso de los resultados de las EDEP en las entidades públicas.

BENEFICIOS GENERALES EN LOS DIVERSOS SECTORES

- El enfoque de PpR en la gestión del presupuesto está siendo asimilado progresivamente.
- Existen sectores con una moderada asimilación de la implementación del PpR, aunque ésta es dispar.
Se observa un avance acelerado en la implementación de los instrumentos del PpR en términos de cantidad, aunque el avance es aún moderado en términos de calidad.
- Aun cuando los diversos actores entrevistados exponen las grandes debilidades en el sector público peruano en términos de apropiación del enfoque del PpR, los funcionarios de las entidades públicas evaluadas tienen una visión bastante positiva del progreso en la implementación del PpR y de la contribución de la EDEP en este proceso.
- El liderazgo del MEF en el proceso de implementación del PpR en el sector público se reconoce entre todos los actores entrevistados que se encuentran involucrados en los procesos de las EDEP. Dicho liderazgo se manifiesta en las acciones implementadas por el sector público dirigidas a formular su presupuesto bajo la forma de programas presupuestales, en la apertura de dichas entidades para permitir al MEF implementar evaluaciones independientes, en el esfuerzo de las mismas por sustentar sus intervenciones a partir de evidencias, así como en su interés por fortalecer sus oficinas de estadística con el fin de mejorar su sistema de indicadores.
- La principal contribución de la EDEP se ha visto reflejada en la mejora de los diseños de los programas presupuestales, aunque no se ha evidenciado su uso para mejorar la implementación de la IPE o durante la ejecución del presupuesto.

1. PREPARACIÓN

- La participación de otras direcciones del MEF (además de la DGPP) en la definición de los criterios para la selección de las IPE.
- La mejora en los TdR de las EDEP, siendo los principales progresos: la contratación del panel de consultores por medio de firmas a fin de evitar problemas de coordinación y organización entre consultores, así como la definición y el perfeccionamiento de contenidos.
- El efecto positivo de los nuevos TdR con respecto a la nueva forma de contratación del panel de consultores, pues la modalidad anterior de contratación, de acuerdo con las percepciones recogidas, generaba problemas de coordinación entre los miembros del panel. Era altamente probable que el producto entregado se viera afectado por problemas de coordinación o diferencias entre los miembros de panel, dado que éstos eran seleccionados de manera independiente y no eran presentados hasta después de la firma del contrato.
- Hay una evidente mejora en la estructura de las EDEP con relación a las especificaciones que se brindaban en las primeras evaluaciones. Sin embargo, con el afán de definir cada vez mejor los contenidos de la misma, se están perdiendo la utilidad y la posibilidad de modificar o adaptar algunos contenidos al caso evaluado.
- Los contenidos de las EDEP se han perfeccionado significativamente a través del tiempo, aunque mantienen cierto grado de rigidez.
- Existen un formato y contenidos estandarizados para el desarrollo de la EDEP, los cuales son aplicados independientemente del sector o de las características de las IPE.
- Se ha avanzado considerablemente en la producción de estadísticas en el sector público; sin embargo, aún falta extender este esfuerzo.

2. CONDUCCIÓN

- El contacto inicial entre el MEF, los evaluadores y la entidad pública evaluada ha mejorado a través del tiempo, lo cual influye positivamente en la coordinación y la relación de trabajo entre la entidad pública evaluada y los evaluadores independientes.
- Las entidades públicas evaluadas consideran que las EDEP tienen un alto grado de independencia.
- El contacto inicial entre el MEF, los evaluadores independientes y la entidad pública evaluada está mejorando a través del tiempo, aunque falta garantizar la presencia de los altos funcionarios.
- Está garantizada la retroalimentación por parte del MEF y de la entidad pública evaluada a las versiones parciales y finales de los informes elaborados por los evaluadores, aunque la entrega de comentarios toma tiempo.
- Existe un amplio margen para mejorar el tema relativo a la comunicación y coordinación entre el MEF y la entidad pública evaluada, entre el MEF y los evaluadores independientes, y entre las direcciones al interior de MEF.
- Se ha conseguido que casi la totalidad de funcionarios públicos perciba a la EDEP como una evaluación independiente.
- Existe mayor involucramiento de la Oficina de Planificación y Presupuesto.
- La difusión de resultados de la EDEP está principalmente enfocada en la entidad pública evaluada, y, dentro de ésta, va principalmente dirigida a la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP).
- Se ha avanzado en la producción y elaboración de documentos de difusión EDEP accesibles y comprensibles para el público en general, mediante la página web del MEF.

3. COMPROMISOS	4. SEGUIMIENTO
• Existe un alto contenido de recomendaciones dirigidas a mejorar los diseños de los programas presupuestales. • Los compromisos derivados de las referidas recomendaciones también se concentrarán, en una etapa inicial, en aspectos de mejora de diseño de las IPE. • Se ha logrado progresivamente mayor participación de las entidades públicas evaluadas en esta fase de las EDEP. • La fuerte concentración en temas de diseño ha sido parte de una etapa inicial de las EDEP, que ahora está migrando hacia la mayor evaluación de aspectos de implementación. Este patrón es lógico en la medida que represente el proceso de aprendizaje de las entidades públicas evaluadas, con relación a la formulación de los diseños de sus programas presupuestales.	• El avance progresivo en el cumplimiento de los compromisos relativos a diseño ha permitido contribuir a la mejora de los programas presupuestales. • Hay una clara intención de la DGPP de fortalecer el uso del instrumento así como de brindar señales claras a las entidades evaluadas respecto a su accionar, sustentadas en el enfoque de PpR, a fin también de propiciar mayor apropiación de este último en el resto del sector público. • El formato del Informe Anual de Seguimiento es completo y sirve para fines de rendición de cuentas. • Un avance significativo y de un alto impacto esperado es la normativa en torno a las EDEP, contemplada en las leyes de presupuesto, la cual ha evolucionado con una tendencia a dotar de mayor poder a las EDEP como principales insumos en el proceso presupuestario. • Se estipula que la evaluación de solicitud de recursos en la fase de formulación presupuestaria estará condicionada al cumplimiento de la matriz de compromisos. Este hecho es una medida que se espera tenga un alto impacto positivo en la asimilación y apropiación del enfoque del PpR. • Se busca mejorar el nivel de cumplimiento de los compromisos derivados de las EDEP, incluyendo en las leyes de presupuesto de cada año un incentivo no monetario para las entidades públicas evaluadas.

RECOMENDACIONES

Con base en la revisión de las buenas prácticas internacionales para los sistemas de evaluación y la evidencia obtenida del análisis del caso peruano, se presentan a continuación una serie de recomendaciones para fortalecer los procesos

y cerrar las brechas existentes de manera gradual. Las recomendaciones también se agrupan de acuerdo con criterios temporales de ejecución (corto, mediano y largo plazo) y según su impacto y su viabilidad de implementación.



Infografía 9.

Recomendaciones para el fortalecimiento de las EDEP

A. Definición de la agenda de evaluaciones concertada con los sectores y con las direcciones del MEF (25%)	
 Corto plazo	1. Mayor difusión de los criterios para la definición de la agenda de evaluación. Si bien la experiencia internacional sugiere hacer una concertación de la agenda de evaluaciones para mayor legitimidad del proceso de evaluación, se propone hacer una transición paulatina hacia dicha práctica. Se recomienda que un primer paso para avanzar hacia el fortalecimiento de la legitimidad y credibilidad de las EDEP como instrumento para la toma de decisiones sea difundir en mayor medida la agenda de evaluación. También se sugiere que los criterios para la definición de la agenda de evaluaciones (definidos por el MEF) sean públicos, con el objetivo que cada entidad gubernamental conozca las razones por las que puede llegar a ser objeto de una EDEP, promoviendo la transparencia y, por tanto, la confianza.
 Mediano plazo	2. Una agenda de evaluaciones concertada. De la mano con esta mayor visibilización de los criterios y de la agenda, se recomienda capacitar a los funcionarios de las entidades públicas con el fin que vayan cambiando su imaginario frente a las EDEP. Una vez que este tipo de instrumentos no sea identificado como algo negativo, se llamará progresivamente a los funcionarios de nivel directivo en la concertación de la agenda.
B. Independencia de las evaluaciones (75%)	
 Corto plazo	3. Mayor exigencia en los perfiles de los evaluadores. Se recomienda fortalecer la confianza de los diferentes actores hacia las EDEP y hacia los evaluadores externos que las conducen. El MEF debe imprimir un sello de calidad que certifique que las evaluaciones son confiables. Lo anterior puede lograrse mediante mayor exigencia en los perfiles de los evaluadores, así como la revisión exhaustiva de los productos de las evaluaciones.
	4. Difundir la información de las EDEP tanto al interior como al exterior del gobierno. Se debe mostrar que los resultados de las EDEP se materializan en mejoras de las intervenciones públicas (logro de resultados y mejora en la planeación y presupuestación). Lo anterior está atado a las recomendaciones de mayor difusión de los resultados de las EDEP entre miembros del gobierno y de la sociedad civil.
C. Roles definidos y disponibilidad del recurso humano para evaluar (50%)	
 Corto plazo	5. Definición de roles. Se recomienda que el MEF defina, paso a paso, los actores, procesos y procedimientos involucrados en cada una de las fases de una EDEP, de modo claro y detallado. Este tipo de instructivos deben ser socializados con todos los actores que intervienen, de modo que se cuente con reglas de juego claras en la implementación de la EDEP. Éstos deben especificar: 1) las funciones y responsabilidades de las distintas direcciones del MEF; 2) el nivel de participación de las entidades públicas evaluadas; y 3) el nivel de participación de la academia y la sociedad civil en general.



Mediano plazo

6. Fortalecer el equipo de evaluaciones en términos de sus competencias para cada uno de los procesos de las EDEP. Dado que las actuales responsabilidades de este grupo de funcionarios esta relacionada con todo el ciclo del PpR, se requiere generar capacidades para el proceso de evaluación. Después de fortalecer estas capacidades es deseable que en el mediano plazo se incremente el número de profesionales en la Dirección de Calidad de Gasto, asignándoles funciones específicas en el marco de las EDEP. En la medida en que aumente el equipo y se fortalezcan sus capacidades, las cargas adicionales de éste disminuirían y podría dedicarse más eficientemente a las EDEP

7. Mayor participación de otras direcciones del MEF. Por ejemplo, una participación mayor de la Dirección de Presupuesto Temático y de la Dirección de Programación del Gasto Público podría permitir una mejor articulación entre la ejecución de una EDEP y su uso efectivo. Un rol más predominante de estas direcciones no sólo permitirá contar con mayor información para las EDEP, sino que dará más herramientas para explicar el por qué se cumple o no con las metas, y se podrá contar con un panorama más realista con base en los resultados de cada intervención pública evaluada.

D. Participación de los sectores durante las 4 fases de las EDEP (25%)



Mediano plazo

8. Conformación de un grupo de apoyo a la evaluación. Se recomienda conformar al inicio de cada EDEP un grupo de actores compuesto por especialistas de: 1) la Dirección de Calidad de Gasto; 2) la Dirección de Presupuesto Temático; 3) la Dirección de Programación de Gasto Público, de considerarlo pertinente; 4) las direcciones del MEF que se verían beneficiadas con la información que produciría la evaluación de la entidad pública evaluada.

Este grupo deberá reunirse periódicamente y será el encargado de hacer comentarios a los productos de los evaluadores, así como apoyarlos permanentemente en los inconvenientes metodológicos que se presenten durante la fase de conducción. Por medio de este comité, se garantiza que se den los espacios de discusión entre el MEF, los evaluadores y la entidad evaluada.

E. Adaptación del formato de las EDEP a las necesidades particulares de cada intervención pública evaluada (25%)



Mediano plazo

9. Flexibilizar los términos de referencia. Se recomienda flexibilizar los términos de referencia de cada evaluación con el fin de hacerlos más pertinentes a las particularidades de cada caso. De esta forma, se propone que el MEF, acompañado por la dirección temática correspondiente y por el sector evaluado, identifique los cuellos de botella que dificultan el logro de los resultados de las IPE, con el objetivo de definir el tipo de evaluación más adecuado para la intervención en cuestión (por ejemplo, algunas IPE tienen problemas únicamente de diseño, otras sólo de implementación, algunas sólo muestran pobres resultados, etcétera).

Se recomienda realizar formatos de evaluación, de modo que no se pierda la estandarización de algunos componentes, pero que se reconozca que existen posibles diferencias entre las intervenciones públicas.

F. Calidad de información sobre el desempeño (25%)



Mediano plazo

10. Sistema más robusto de seguimiento a resultados y al presupuesto. Se recomienda seguir fortaleciendo el sistema de seguimiento para alimentar no sólo las decisiones de política del gobierno nacional, sino para que continúe brindando información para el desarrollo de las EDEP.

G. Espacios para la difusión de los resultados de la evaluación al interior del gobierno (50%)



Corto plazo

11. Difusión de los resultados entre otros miembros distintos al comité. **Se sugiere la creación de espacios al interior de cada entidad para discutir los avances y los resultados de las EDEP. Asimismo, en dichos espacios los demás actores deberán apoyar el trabajo del representante de la entidad en el grupo de apoyo a la evaluación.**

H. Existencia de mecanismos para facilitar el uso de recomendaciones (50%)



Corto plazo

12. Definición de un plan de implementación de recomendaciones (PIR). Se deberá exigir a la firma evaluadora, en los términos de referencia, la realización de un PIR, en el que se haga explícita la forma en la que se implementarán las sugerencias que surjan de la evaluación (el cómo y no sólo el qué), para así contar con recomendaciones más operativas. El plan deberá ser socializado con la entidad, con el fin de viabilizar la implementación de las recomendaciones, de modo que se garantice la ejecución de las acciones que la firma contratada propone. Lo anterior permitirá que las recomendaciones sean más útiles para las entidades evaluadas, y por tanto facilitará el proceso de formulación de los compromisos derivados de las EDEP.

I. Uso efectivo de la información para la toma de decisiones (25%)



Mediano plazo

13. Visibilizar políticamente los resultados de las EDEP. Esto contribuye a crear una cultura de evaluación y a la interiorización en la administración pública de que el fin de las evaluaciones es mejorar sus programas y no castigarlos. Las buenas prácticas encontradas en otros países y que pueden ser aplicadas en Perú son:

- Rendición de cuentas al gabinete ministerial. De forma periódica (anual, semestral, trimestral), en las reuniones del presidente con los ministros o viceministros, el MEF puede presentar un balance de todas las EDEP.
- Competencia por desempeño. Producir informes que sean presentados al Congreso, los medios de comunicación y la ciudadanía en general.

Crear la Unidad Presidencial para el Cumplimiento. Al estilo de la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento de Chile, se recomienda crear una unidad que se encargue de transmitir las principales prioridades y compromisos del gobierno al gabinete presidencial.

- Mejorar el sitio web. Realizar un ejercicio de utilidad de la página web y de las personas que la visitan, para implementar un diseño que se adapte a los usuarios y que permita alimentar indicadores de avance tanto de las recomendaciones de las EDEP como de las metas de los programas.

J. Mecanismos de control para monitorear que se cumplan los compromisos de las evaluaciones (50%)



Corto plazo

14. Matriz de seguimiento a los compromisos. Se recomienda que el MEF cuente con tableros de control del cumplimiento de los compromisos. Idealmente, el MEF habría de tener información actualizada cada cierto período corto de tiempo (mensual, trimestral o semestral), permitiéndole evidenciar oportunamente cuando las recomendaciones no se estén cumpliendo, así como tomar acciones correctivas que permitan el logro de las metas de los programas que no cuenten con resultados satisfactorios después de la evaluación.

El tablero de control se debe construir para los compromisos prioritarios de las EDEP, con el fin de concentrar los esfuerzos en las recomendaciones que tienen mayor impacto sobre las intervenciones.

K. Mecanismos de incentivos para promover la cultura de evaluación (25%)



Corto plazo

15. No recortar el financiamiento automáticamente. Primero, deben entenderse las causas del mal desempeño, pues de lo contrario, al recortar automáticamente el presupuesto de la entidad, se corre el riesgo de empeorar la situación. Las evaluaciones no se deben utilizar para reducir el presupuesto automáticamente, sino para mejorar la información de los programas y así lograr los resultados de política.



Mediano plazo

16. Estrategia de incentivos para generar una cultura de evaluación. Se recomienda desarrollar una estrategia de incentivos que tenga en cuenta los siguientes elementos:

- La evaluación del programa presupuestal no debe ser el único medio para la asignación de recursos, sino que este proceso debe estar ligado al cumplimiento de los resultados alcanzados. Esto causará que las entidades perciban las evaluaciones como una herramienta adicional para la toma de decisiones, y no como instrumentos de vigilancia o de recorte de presupuesto.

	• Incentivar a los sectores para que adopten herramientas correctas para la evaluación. Para ello, debe estimularse el uso de los diferentes sistemas de monitoreo o el uso de la información de desempeño. • La estrategia de premios podría implementarse igualmente por medio de incentivos monetarios y/o no monetarios (por ejemplo, reconocimiento público) a los gerentes y técnicos con mejor desempeño.
L. Espacios para la difusión de los resultados de la evaluación entre la ciudadanía y los demás actores no-gubernamentales (50%)	
 Mediano plazo	17. Estrategia de difusión y comunicación de los resultados de las EDEP más amplia. Se recomienda que el MEF desarrolle diferentes instrumentos como fichas resumen, tweets e infogramas, con el fin de transmitir de forma acertada los resultados de las EDEP a los actores interesados. En este marco, se deben elaborar productos diferenciados para cada tipo de actor involucrado en el proceso de evaluación (alto gobierno, ciudadanía en general, órganos de control, medios de comunicación, comunidad académica). Algunos de estos productos pueden ser: página web, presentaciones de resultados a ministerios y envío de fichas resumen de la evaluación. Se pueden tener en cuenta los siguientes elementos: • Campañas en medios de comunicación. • Página web. • Presentaciones académicas.

Adicionalmente, de entre las recomendaciones relacionadas directamente con la mejora de las EDEP, se eligieron 8 consideradas como las más relevantes, realizándose un ejercicio de priorización teniendo en cuenta su impacto y su viabilidad. El primero de estos dos criterios implica que la recomendación tiene un efecto muy importante en la mejora de las EDEP, desde el punto de vista de que constituye una herramienta útil para la toma de decisiones de políticas públicas. El segundo criterio de priorización hace referencia a la viabilidad, entendida como la facilidad normativa y presupuestal para implementar la recomendación; así, una recomendación viable es la que no requiere una transformación institucional muy importante y que, además, demanda bajo presupuesto.

A partir de lo anterior se obtuvieron los siguientes resul-

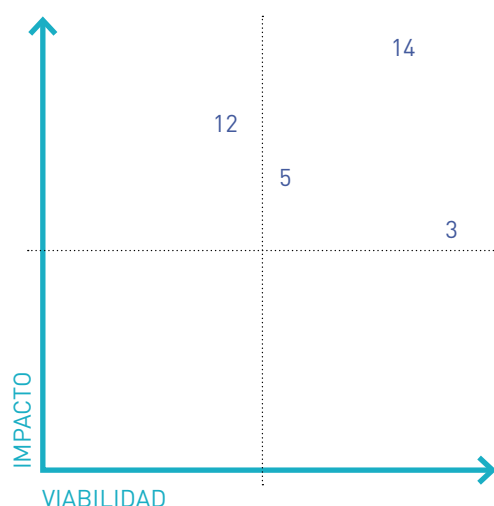
tados para las recomendaciones de corto y mediano plazo (véanse gráfico 1 y gráfico 2). En estas gráficas, el eje de la viabilidad (eje X) crece hacia la derecha y el eje del impacto (eje Y) crece hacia arriba.

Del gráfico 1 se concluye que las recomendaciones de alto impacto y viabilidad son la 14, 3 y 5, por estar en el cuadrante superior derecho; siendo la implementación de la 3 y la 14 las más viables. Si bien la recomendación 12 es de gran impacto, su viabilidad es menor que el resto porque exige de una modificación en la normativa existente, en donde se requiera definir durante la consultoría un documento con las especificaciones para implementar las recomendaciones.



Gráfico 1.

Impacto vs. viabilidad de las recomendaciones de corto plazo



3. Mayor exigencia en los perfiles de los evaluadores

5. Definición de roles

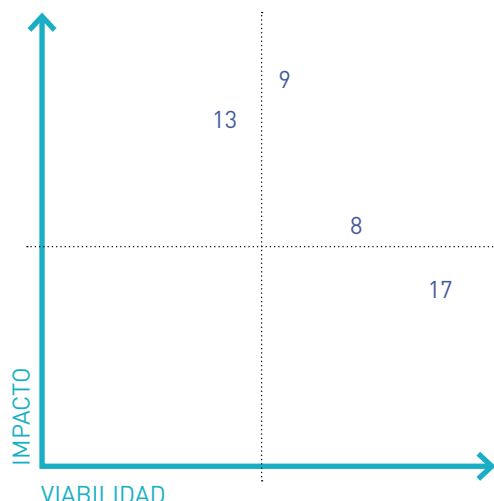
12. Definición de un Plan de Implementación de recomendaciones

14. Matriz de seguimiento a los compromisos



Gráfico 2.

Impacto vs
viabilidad de las
recomendaciones
de mediano plazo



8. Conformación de un grupo de apoyo a la evaluación

9. Flexibilizar los terminos de referencia

13. visibilizar políticamente los resultados de las EDEP

17. Estrategia de difusión de los resultados de las EDEP más amplia

Las recomendaciones de mediano plazo sugieren flexibilizar los términos de referencia de las EDEP, cuyo impacto en la mejora de este tipo de evaluaciones sería muy amplio, seguido de mayor visibilización política de los resultados de las EDEP (recomendación n.º 13). En cuanto a la viabilidad de las recomendaciones, se asume que una estrategia de difusión de los resultados de las EDEP es la menos costosa y la

que implica menos cambios institucionales. Le siguen la conformación de un grupo de apoyo a la evaluación (recomendación n.º 8) y la flexibilización de los términos de referencia (recomendación n.º 9).

ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y OTRAS RECOMENDACIONES

Como complemento a los casos exitosos presentados anteriormente y a los criterios de la OCDE en este ámbito, a continuación se presentan un conjunto de estándares y recomendaciones para países de América Latina en general, con el fin de introducir las reformas necesarias para el establecimiento de un enfoque presupuestal orientado a resultados.



Infografía 10.

Estándares y
recomendaciones OCDE

	Tipos de reasignación de recursos que puedan realizar los gobiernos (poder Ejecutivo) una vez aprobada la Ley de Presupuesto en el Legislativo.
	Existencia de flexibilidades presupuestarias para transferir recursos por parte de las entidades públicas.
	Cumplimiento de la regla fiscal adoptada.
	Existencia de marcos de gasto de mediano plazo.
	Gasto público que incorpore información de desempeño junto a la Ley de Presupuesto.
	Condiciones fiscales estables que permitan a los hacedores de política planear, invertir y desarrollar sistemas.
	Desarrollo anterior de sistemas de información y manejo presupuestario consolidados, además de reglas que permitan asegurar la sostenibilidad fiscal (como las leyes de responsabilidad fiscal).

	Identificación de las condiciones necesarias para adoptar medidas a favor del PpR y dejar que las mismas se solidifiquen antes de avanzar con nuevas reformas.
	Apoyo político de legisladores con experiencia y horizontes de gestión de largo plazo, en un sistema electoral que los haga directamente responsables frente a la ciudadanía de los resultados de las políticas en materia presupuestal y de gestión pública.
	Capacidad de gestión en la administración pública y el Congreso.
	Inversión en las reformas de segunda generación, tales como la profesionalización del servicio civil y el fortalecimiento de los congresos.
	Estabilidad en el cargo para ministros y posibilidades de desarrollo de una carrera política posterior.
	Aumento de los incentivos para avanzar en las reformas necesarias para adoptar el PpR, aumentando la demanda de la ciudadanía y reduciendo el porcentaje de la recaudación basada en la extracción de rentas. De este modo, se fortalece el vínculo entre los ciudadanos y la evaluación de la gestión.
	Alineación de incentivos del proceso presupuestario para evitar que existan cambios continuos durante el año, así como tanto la carencia como el exceso de una ejecución presupuestaria discrecional.
	Fortalecimiento de funciones y procesos, en especial del rol del Congreso; la formulación y ejecución del presupuesto, y la rendición de cuentas de los resultados.

CORRELATO DE AVANCES PERUANOS FRENTE A BUENAS PRÁCTICAS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES

A pesar de los avances del caso peruano en su implementación de las EDEP, se identificaron cinco recomendaciones a partir de la revisión de la literatura y de las buenas prácticas internacionales, en especial a partir de los criterios OCDE, aunque estos últimos no están relacionados directamente con los procesos de las EDEP; no obstante, fortalecen el PpR y por lo tanto las EDEP.



Infografía

Cinco recomendaciones
para el PpR en Perú desde
los estándares y buenas
prácticas internacionales

	Intensificar la difusión, sensibilización y capacitación en torno a los instrumentos del PpR y su utilidad entre los diversos sectores del gobierno. Al respecto se recomienda hacer jornadas de capacitación en las cuales, diferenciando los públicos (altos, medios y bajos niveles), se explique la importancia del presupuesto por resultados para la administración pública, la utilidad de los diferentes instrumentos y los efectos que pueden tener en su accionar. Adicionalmente, se debe capacitar a los técnicos en la forma de diligenciar los instrumentos del PpR, para así minimizar los errores provenientes de un mal entendimiento de las herramientas.
	Difusión de los programas presupuestales al interior de las entidades públicas y de sus instancias descentralizadas. Los ministerios deberán promover instancias y mecanismos para socializar los programas presupuestales. Se recomienda que esto se haga mediante reuniones con los altos niveles de la administración pública y que se consolide una plataforma liderada por el MEF en donde, por cada tema (salud, educación, primera infancia, vías, etc.), se monten los programas presupuestales, y éstos puedan ser consultados por las instancias interesadas.
	Jornadas de capacitación a los técnicos del MEF y demás ministerios para fortalecer capacidades en formulación de programas presupuestales y metodologías de evaluación. Se debe velar por que el personal encargado de las EDEP, tanto a nivel del MEF como de los ministerios, tengan capacidades técnicas con relación a la formulación de programas presupuestales, así como metodologías de evaluación (análisis costo-beneficio, cálculo de eficiencia y eficacia, etcétera). Para ello, el MEF debe facilitar intercambios entre sus funcionarios para conocer otras experiencias en materia de PpR, tales como la chilena o la neozelandesa. Una vez fortalecidas las capacidades al interior del MEF, será labor de dicha entidad replicar y difundir su conocimiento entre los demás ministerios.
	Diseño e implementación de tableros de control. En el marco del fortalecimiento del sistema de seguimiento a metas de gobierno y a la ejecución presupuestal, se sugiere que se diseñen tableros de control que faciliten la visualización con relación al avance en las metas establecidas para los indicadores de los programas presupuestales. Este sistema de semáforos permitirá que los altos funcionarios puedan observar cómo va el cumplimiento de sus compromisos. Un uso importante que se puede dar a los tableros de control tiene que ver con la selección de la intervención pública a evaluar. Así, si una política muestra un desempeño débil, debería ser evaluada; mientras que una intervención que muestre cumplimiento en sus metas, debería ser secundaria en términos de priorización de las evaluaciones (a menos que se quiera indagar sobre buenas prácticas de implementación para replicar en otros programas).
	Implementar ejercicios de trayectorias de implementación de las intervenciones públicas. Se recomienda complementar el trabajo que hace el MEF con ejercicios de anticipación a los posibles factores de desviación de la trayectoria de una intervención pública (factores de riesgo). Esta información sería complementaria a las EDEP, y podría ser corroborada por las mismas.

PERCEPCIÓN DE LOS EXPERTOS

SOBRE LA APROPIACIÓN DEL PpR EN PERÚ

El conocimiento y la percepción sobre la EDEP por parte de los distintos actores involucrados en sus procesos son fundamentales. Para recopilar dichos insumos, se realizaron entrevistas y encuestas a técnicos y altos funcionarios de las entidades públicas evaluadas, a funcionarios y altos funcionarios del MEF, así como a evaluadores independientes.

Aunque no se trata de información generalizable a todas las EDEP, se ha encontrado que los especialistas de las entidades públicas evaluadas tienen una percepción bastante positiva de la incorporación del enfoque del PpR en el accionar de las instituciones, así como del rol de la EDEP en este proceso. Los evaluadores independientes, si bien refieren que se ha observado un progreso a través del tiempo, sostienen que éste no ha sido suficiente y que aún persisten algunas debilidades (por ejemplo, algunas fallas de diseño en herramientas como los programas presupuestales, las

cuales se señalarán más adelante). Por su parte, a partir de las respuestas brindadas por los especialistas de la Dirección General de Presupuesto Público y de Inversión Pública del MEF, se puede inferir que la experiencia es diversa entre los sectores. Así, hay quienes manifiestan que el enfoque del PpR ha permeado de manera significativa en los sectores en los cuales dichos especialistas realizan acompañamiento. Otros manifiestan que el enfoque está absorbiéndose de manera progresiva, pero que aún hay varios aspectos que mejorar. Mientras tanto, también existen opiniones más pesimistas que consideran que el grado de apropiación del PpR en los sectores acompañados ha sido bastante bajo.

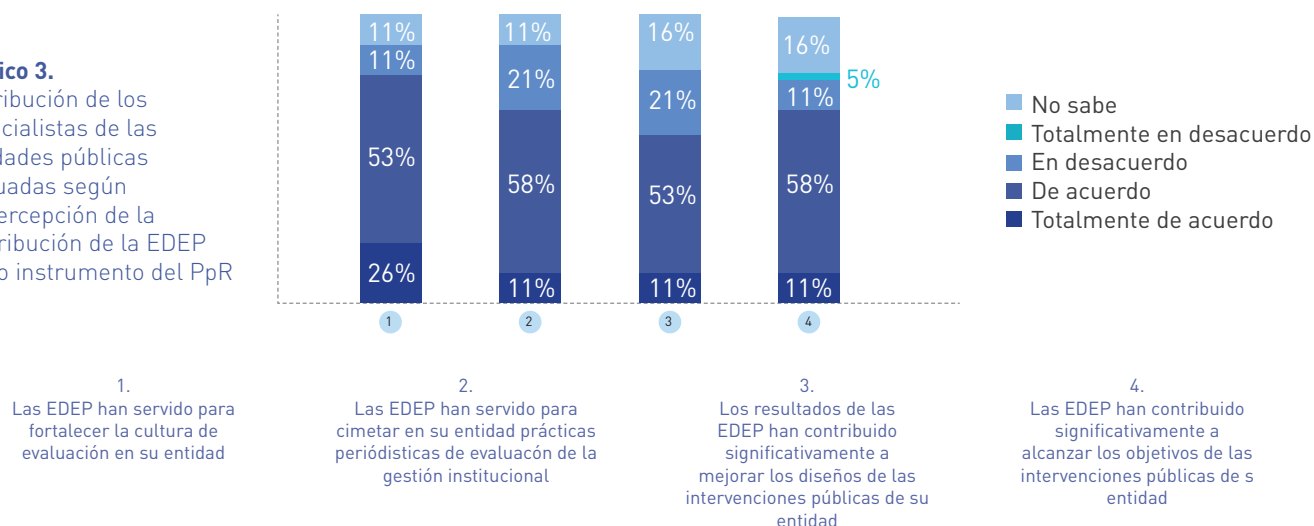
Acerca de los funcionarios técnicos de las entidades públicas evaluadas, cabe destacar que:

- ✓ La mayoría afirma que las entidades públicas han progresado en el uso de evidencia para la toma de decisiones en materia presupuestal (90%) y que el MEF ha liderado dicho proceso (95%).
- ✓ Aproximadamente el 74% de los funcionarios técnicos encuestados considera que la evidencia generada por medio de las EDEP es utilizada en la toma de decisiones en materia presupuestal.
- ✓ La mayoría de los funcionarios técnicos encuestados cree que la EDEP contribuye a afianzar el enfoque del PpR en la forma de gestionar los recursos (90%) y a cimentar una cultura de evaluación (79%) en su entidad.
- ✓ Buena parte de los funcionarios técnicos creen que las EDEP contribuyen a mejorar el diseño (63%) y a lograr los objetivos (68%).
- ✓ En efecto, los encuestados afirman que las EDEP ayudan a orientar la priorización del gasto y promueven la transparencia en la administración de las finanzas.
- ✓ Si bien se ha encontrado que hay un alto porcentaje de funcionarios que percibe como muy importante la participación que tiene su entidad en los distintos procesos de la EDEP, es aún mayor el porcentaje (entre 84% y 89%) que señala que esta participación debería ser muy importante. Ello significa que existe un desfase entre la práctica y el deber ser, teniendo en cuenta que los funcionarios consideran que la participación de su entidad debería ser muy importante aunque aún no lo es. Sin embargo, esto es señal de una actitud positiva de las entidades públicas evaluadas hacia la mayor participación en los procesos de la EDEP.



Gráfico 3.

Distribución de los especialistas de las entidades públicas evaluadas según su percepción de la contribución de la EDEP como instrumento del PpR



En términos generales, los especialistas de las entidades públicas evaluadas manifestaron una opinión más optimista que la percepción de los evaluadores independientes. Además, el proceso de apropiación del enfoque de presupuesto por resultados es distinta entre las diferentes entidades del

sector público. Precisamente, frente a la posición adoptada por los evaluadores externos o independientes, cabe destacar el análisis que realizan sobre las razones de la variación de la apropiación del PpR en diferentes entidades del Estado:



Infografía 11.

Razones que explican la variación en la apropiación del enfoque PpR en Perú según evaluadores externos

La experiencia de cada sector frente a la implementación del PpR no es uniforme	Se tiende a asociar el PpR con sólo uno de sus instrumentos: los programas presupuestales.	Importancia de la temporalidad.	Variabilidad de capacidades.	Otros factores.
A modo de ejemplo, cabe mencionar que hay sectores en que la mayor parte de su presupuesto se ubica en programas presupuestales, mientras que otros sectores sólo tienen una mínima proporción de su presupuesto en PpR y, por tanto, cuentan con menor probabilidad de estar expuesto a otros instrumentos del PpR.	A pesar de su mayor difusión e impulso, los PP no son el único instrumento del PpR; sin embargo, en las respuestas de los evaluadores se observa un sesgo a responder principalmente por los programas presupuestales.	El tema de la temporalidad es importante por las lecciones aprendidas e incorporadas en la práctica, no sólo del MEF como entidad que lidera el proceso, sino también por parte de la propia entidad evaluada.	Se debe considerar que las capacidades físicas, financieras y técnicas son también una variable dentro del sector público, siendo en muchos de los casos aún deficiente, lo cual afecta el avance de la asimilación del PpR. En ese sentido, aunque las opiniones aquí vertidas pueden ser muy útiles para implementar mejoras, no deben ser generalizadas; toda vez que la muestra analizada puede, en muchos casos, estar refiriendo a casos extremos de menor exposición al enfoque de PpR.	1) Voluntad y disposición de las autoridades de las instituciones evaluadas; 2) definición de responsables de los programas presupuestales; 3) circunstancias políticas; 4) temor a que la evaluación evidencie los malos manejos o la corrupción en la entidad pública evaluada; 5) alta rotación de los funcionarios; y 6) cambios coyunturales.

Nota: La muestra de especialistas de entidades públicas evaluadas encuestados asciende a 19 casos válidos.

Fuente: Jaramillo Baanante, M. y Gracia, O. (2015) Evaluación del proceso de evaluación de las intervenciones públicas a través del instrumento EDEP en el marco del presupuesto por resultados, p. 61.

Así, se reconoce también que existe cierto avance en el proceso de asimilación del PpR desde que éste se empezó a implementar, aunque su apropiación aún se está dando de forma parcial. Al respecto se mencionaron casos puntuales en los que el avance se asocia a la búsqueda de mayor asignación de presupuesto, o en que se busca únicamente cumplir con lo exigido por el MEF, sin observarse aún cambios de fondo sustanciales que evidencien una migración hacia la gestión por resultados. El avance parcial se observa en el manejo de

los conceptos propios de los programas presupuestales (productos, actividades, marco lógico, entre otros); es decir, se evidencia en los pliegos, y principalmente en sus Oficinas de Planificación y Presupuesto, una familiarización con la terminología y los instrumentos del PpR. Adicionalmente, a continuación se sintetizan los comentarios de los expertos evaluadores independientes con respecto a las debilidades en el proceso de asimilación del PpR en varios sectores:



Infografía 12.

Debilidades en el proceso de asimilación del PpR en Perú según evaluadores externos

✓	No se utiliza evidencia para la sustentación de los productos, causas y alternativas del programa presupuestal.
✓	No existe un uso adecuado de indicadores que permita realizar el seguimiento de metas.
✓	Programas presupuestales mal diseñados.
✓	Falta extender el conocimiento sobre la utilidad de los instrumentos del PpR a todas las áreas, instancias y gobiernos subnacionales.
✓	Falta involucrar a funcionarios de alto nivel jerárquico con la potestad de tomar decisiones, y no sólo a personal técnico o de mando medio.
✓	Falta compatibilizar la práctica con lo consignado en el papel.
✓	Aún no se utilizan el conocimiento ni la evidencia para fundamentar las intervenciones y cambios de política en el sector público peruano.
✓	El sector público es poco flexible y la generación de conocimiento requiere dinamismo y creatividad.
✓	Existe mayor preocupación por cumplir con las normas.
✓	Ausencia de un sistema de planificación.
✓	Falta de capacidades técnicas para aplicar las metodologías de investigación y priorizar temas urgentes.
✓	El MEF basa el logro de sus objetivos en el ejercicio de la autoridad –como ente rector encargado de la asignación de presupuesto– y no en el convencimiento del resto de las entidades sobre la utilidad del PpR para mejorar los resultados de su gestión.
✓	En muchos casos, las actividades relacionadas con la implementación del PpR se llevan a cabo sólo por cumplir con lo indicado por el MEF y probablemente no se está logrando un verdadero cambio en la manera de hacer e implementar las políticas sectoriales.

Ahora bien, frente a los insumos recibidos por parte de los especialistas del MEF, se puede concluir que la posición de los mismos con respecto al grado de apropiación del enfoque de PpR en las entidades públicas es divergente y depende del sector al cual el especialista otorga acompañamiento y seguimiento. Así, a partir de las respuestas brindadas, se podría decir que en el sector público peruano se identifican pliegos con un bajo o muy bajo grado de apropiación del

enfoque de PpR, pliegos con un avance parcial moderado, y pliegos con un significativo avance.



Infografía 13.

Divergencias entre entidades a la hora de aplicar y apropiar el enfoque PpR



Con relación a las debilidades identificadas, los funcionarios técnicos mencionan: 1) la alta rotación de los funcionarios públicos de las instituciones públicas evaluadas, lo cual dificulta la continuidad del proceso de asimilación del enfoque de PpR; 2) las capacitaciones y la difusión de los programas presupuestales, así como en general con relación al PpR, altamente centralizadas, lo que se evidencia en los problemas de la articulación territorial del presupuesto público; 3) la falta de personal idóneo en las instituciones públicas evaluadas para realizar el monitoreo de sus actividades y proyectos; y 4) la necesidad de procurar que los programas presupuestales abarquen las actividades

principales de las diversas entidades del sector público.

Para finalizar la sección, se señalan las recomendaciones de los expertos consultados, cada uno según su rol en los diversos procesos de las EDEP:



Infografía 14.

Recomendaciones de los
expertos entrevistados y
encuestados

Evaluadores independientes	Funcionarios técnicos de entidades evaluadas	Especialistas del MEF
✓ Fortalecer el rol orientador del Ministerio de Economía y Finanzas con el fin de que los sectores cuenten con una propuesta adecuada de programas presupuestales, así como conseguir la interiorización del enfoque de PpR y su aplicación continua en todos los niveles jerárquicos. ✓ Menor concentración en la expansión de los programas presupuestales y mayor en el verdadero sentido del PpR; es decir, en la búsqueda de una mejor asignación de recursos enfocada al logro de objetivos económicos, sociales y ambientales, entre otros. ✓ Propiciar el involucramiento de los tomadores de decisiones (altos mandos). ✓ Trabajar en la institucionalización de los gobiernos subnacionales. ✓ El MEF debe tener en cuenta el tema de la alta rotación de los funcionarios en los gobiernos nacionales y subnacionales. Encontrar mecanismos a fin de evitar que las rotaciones de personal afecten la continuidad de las intervenciones (por ejemplo, pactar compromisos con los gobiernos subnacionales para que éstos garanticen la capacidad de su personal en el uso del PpR).	✓ Fortalecer la capacidad operativa del MEF para el desempeño de las funciones de seguimiento y monitoreo de los programas presupuestales, del logro de metas, del cumplimiento de compromisos, así como de las diferentes fases de la programación presupuestaria. ✓ Implementar capacitaciones y difusiones dirigidas a tomadores de decisiones, personal técnico involucrado en el diseño de los programas presupuestales, personas responsables de los programas presupuestales y coordinadores territoriales. No circunscribir las capacitaciones y difusiones sólo a personal de las oficinas de presupuesto. ✓ Promover la participación activa y el compromiso del personal directivo de las instituciones públicas evaluadas, pues las decisiones que involucran cambios son tomadas en estos niveles jerárquicos. ✓ Modificar algunos procedimientos implementando la lógica del PpR en las distintas fases del ciclo presupuestario y no sólo en la formulación. Al respecto se sostiene que el enfoque PpR está circunscrito a los programas presupuestales y no constituye un enfoque holístico al ciclo presupuestario. ✓ Permitir mayor flexibilidad en la modificación de los productos de los programas presupuestales, de manera que se pueda utilizar la evidencia generada por las EDEP en la mejora del diseño de los programas presupuestales. ✓ Apoyar a las entidades públicas evaluadas en la realización de estudios de líneas de base que se requieran para la sustentación de los productos de los programas presupuestales. ✓ Apoyar a las entidades públicas evaluadas en la articulación con los gobiernos subnacionales.	✓ Reforzar el plan de la articulación territorial y de la articulación intersectorial. ✓ Desarrollar capacitaciones y difusiones dirigidas a lograr que los funcionarios de las entidades públicas evaluadas comprendan la utilidad de incorporar el enfoque del PpR en su gestión. ✓ Concientizar a los funcionarios con cargos directivos y altos mandos (ministros y viceministros) de las entidades públicas evaluadas, del MEF y de otras entidades importantes, sobre la importancia del PpR para la generación de cambios. ✓ Generar incentivos para que los pliegos implementen los programas presupuestales adecuadamente.

Evaluadores independientes	Funcionarios técnicos de entidades evaluadas	Especialistas del MEF
	✓ Mejorar los procesos de las EDEP, agilizar los tiempos considerados para su desarrollo, mejorar la calidad de los informes y entregar los mismos con suficiente tiempo para su revisión y elaboración de comentarios. ✓ Elevar el nivel de compromiso de las instituciones públicas evaluadas. Conformar comités de monitoreo y seguimiento de cumplimiento de compromisos que trabajen en coordinación con el MEF. ✓ Programar mayores recursos para la implementación de evaluaciones en las instituciones públicas evaluadas.	

REFLEXIONES FINALES

SÍNTESIS Y BALANCE

El presupuesto por resultados (PpR) corresponde a un conjunto de procesos e instrumentos que buscan dar información sobre los resultados obtenidos a partir de la ejecución de recursos del presupuesto. La motivación principal para llevar a cabo procesos de presupuestación por resultados parte de la misma necesidad que tienen los sistemas de presupuesto.

En efecto, “todos los sistemas de presupuesto tienen tres objetivos: mantener la disciplina fiscal; eficiencia en la asignación de los recursos distribuyéndolos de acuerdo con las prioridades del gobierno y la efectividad de los programas; y la eficiencia operacional promoviendo la eficiencia en la entrega de los servicios. Una gestión presupuestaria basada en resultados es necesaria para el logro de los tres objetivos” (Guzmán, 2005).

García y García (2010) sugieren que para poner en marcha el PpR se requiere de condiciones institucionales, motivacionales, de capacidades y de apoyo legislativo, tal y como se transcribe directamente a continuación:

1. Información comprehensiva sobre los resultados de las acciones financiadas con el presupuesto mediante un sistema de seguimiento y evaluación.
2. Procedimientos explícitos debidamente formalizados sobre la manera en que la información será analizada y considerada en el proceso de formulación del presupuesto.
3. Estructura de incentivos complementaria al sistema

presupuestario que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados.

4. Normas sobre administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados.

Adicional a dichas condiciones, Filc y Scartascini (2012) afirman que, si bien las condiciones económicas de los países son necesarias para la adecuada implementación del PpR (existe una relación positiva entre el PIB y el índice de PpR), resulta de gran relevancia contar con voluntad política por parte de los tomadores de decisiones y de capacidades técnicas mínimas en la administración pública. En efecto, los autores afirman que “sólo la existencia de una burocracia lo suficientemente capacitada y motivada puede permitir una aproximación de abajo hacia arriba en el proceso de presupuestación por resultados”. Otro de los factores que favorece el éxito de reformas de PpR es el apoyo político por parte del poder Legislativo.

Igualmente, se requiere que el sistema presupuestal cuente con ciertas características que harán posible el posterior encadenamiento y análisis entre insumos, productos y resultados. De acuerdo con García López y García Moreno (2010), estas características son:

1. Elaborar el presupuesto en base a políticas:⁷ el proceso presupuestario debe considerar los resultados establecidos por el gobierno mediante el ejercicio de planificación

⁷ El BID sugiere que este ejercicio debe, en primera instancia, identificar las políticas y ordenar las prioridades; y, posteriormente, articular el presupuesto con los resultados de dichas políticas (Guzmán, 2011).

estratégica y que consta en un documento oficial, como un plan nacional o los planes sectoriales. De aquí que uno de los retos principales para implantar un PpR consiste en articular la planificación con el presupuesto, procesos que en la mayoría los de países de América Latina y el Caribe [...] son ejecutados por distintas instituciones con poca coordinación entre sí.

2. Contar con una perspectiva presupuestaria de mediano plazo: el PpR funciona mejor si se cuenta con un horizonte de la política fiscal que trascienda el presupuesto anual, mediante la proyección de los ingresos y de los gastos para un período de tres años o más. Para ello se utiliza el marco fiscal de mediano plazo (MMP), que permite que el presupuesto anual sea elaborado con una visión más estratégica de mediano plazo.

3. Contar con reglas que fomenten la estabilidad fiscal: otro elemento que contribuye a sentar las bases para la implementación de un PpR son las reglas de estabilidad fiscal, pues éstas fijan límites, expresados en forma cuantitativa o cualitativa, que se imponen a ciertas variables que se desea controlar (como el endeudamiento, el déficit fiscal o el gasto público). Por lo general, esas reglas consisten en leyes especiales, conocidas como leyes de responsabilidad fiscal. La estabilidad fiscal es una condición importante para la implementación del PpR, pues genera previsibilidad en los recursos y gastos.

Según estudios del BID, Perú cuenta con estas características: sin embargo, su desarrollo es parcial. Con relación a la articulación entre presupuesto y resultados, Perú se encuentra entre los países que están desarrollando una estructura programática similar para el plan de desarrollo

y el presupuesto; sin embargo, no se tiene una articulación perfecta. Un factor importante a resaltar está relacionado con la existencia de una misma entidad que se encarga de la programación y la ejecución presupuestal, lo que facilita la implementación del PpR.

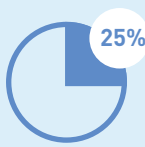
En segundo lugar, con relación al desarrollo de una perspectiva de mediano plazo, Perú cuenta con un marco de mediano plazo y es parte de los 15 países de América Latina que elaboran esta herramienta; sin embargo, en algunas ocasiones, no se cumplen los techos de gasto debido a modificaciones en el presupuesto. Por último, en cuanto al tercer requisito para un PpR adecuado, Perú cuenta con un marco legal de responsabilidad fiscal y corresponde a la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal de 2003 (N.º 27.245) (García López y García Moreno, 2010). Por ende, se reconoce y resalta la experiencia del Perú, la cual está avanzando en la construcción e implementación de los componentes necesarios para una presupuestación por resultados. En efecto, la valiosa experiencia, asimilación y el fortalecimiento de las evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal (EDEP) es un ejemplo de los avances del país en este sentido.

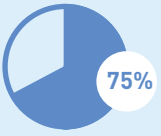
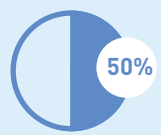
Para finalizar se presenta, a modo de balance, un listado de las buenas prácticas encontradas en el caso de Perú con relación a los sistemas de evaluación. Para cada uno de los criterios se califica el estado actual del Perú en una escala del 1 al 5, donde 1 equivale a ningún avance y 5 constituye un avance satisfactorio. Una calificación de 1 se representa con 0%, la calificación de 2 con 25%, 3 con 50%, 4 con 75% y 5 con 100%. En la infografía siguiente se presentan los resultados.

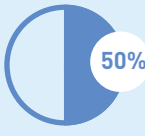
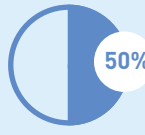


Infografía 15.

Balance del caso peruano a la luz de la experiencia internacional

Criterio	Estado actual en Perú	Motivos de la calificación
Definición de la agenda de evaluaciones concertada con los sectores y con las direcciones del MEF.		Si bien los criterios que se usan para seleccionar las intervenciones públicas a evaluar (prioridad y cantidad de recursos) responden a su función presupuestaria, no se incluye a los actores interesados en los resultados de la evaluación (las entidades ejecutoras de la intervención pública evaluada). Excluir a los actores ejecutores de las IPE genera rechazo a la evaluación, desconocimiento y desinterés en los procesos subsiguientes. Además, inhabilita el contar con información relevante para la priorización de las intervenciones públicas a evaluar; por ejemplo, la cantidad y calidad de información con la que se cuenta para hacer la evaluación. La experiencia internacional sugiere que incluir a las entidades ejecutoras de las intervenciones públicas permite afianzar lazos de confianza en torno a la evaluación. Así, no sólo será posible contar con la opinión del sector a evaluar con relación a las intervenciones prioritarias para el mismo, sino que también permitirá conocer de primera mano la información con la que cuenta la entidad para ejecutar la evaluación (no sólo a partir de los indicadores de desempeño, sino de la información propia con la que cuentan las entidades evaluadas). Además, permitirá lograr mayor compromiso y participación de los ministerios en las siguientes etapas de la EDEP.

Criterio	Estado actual en Perú	Motivos de la calificación
		No obstante, se resalta como buena práctica el hecho que algunas direcciones clave dentro del MEF participen en el proceso. Dentro de la DGPP, principalmente, participan la Dirección de Calidad del Gasto y las direcciones temáticas. También se hacen consultas a las direcciones de Inversión Pública y de Competitividad. Sin embargo, no existen protocolos definidos para ello, y tampoco se establece explícitamente en la directiva, por lo que no queda suficientemente clara su participación.
Independencia de las evaluaciones.		Existe alto grado de independencia en la medida en que las evaluaciones son ejecutadas por entidades externas al gobierno. Sin embargo, éstas se financian con presupuesto público y se conducen por medio de un ministerio nacional (los términos de referencia se elaboran al interior del gobierno). Vale la pena aclarar que, según la experiencia internacional, no es necesaria una independencia total; sin embargo, entidades como Coneval muestran este tipo de características y tienen resultados muy satisfactorios. No obstante, casos como el de Sinergia revelan que no es necesaria una independencia absoluta para el buen desempeño de un sistema de evaluación, sino que lo importante es la credibilidad técnica y el uso de las recomendaciones para mejorar los resultados de los programas evaluados.
Roles definidos y disponibilidad del recurso humano para evaluar.		A partir de los hallazgos de la presente evaluación, se considera que algunos de los mayores obstáculos para el óptimo desempeño de las EDEP se basan en: 1) la falta de claridad en los roles establecidos entre actores que participan en las fases de las EDEP; 2) la carga laboral elevada de los funcionarios del MEF que acompañan en los procesos de las EDEP; 3) la escasez de recursos humanos y ausencia de un equipo u oficina de seguimiento en las entidades públicas evaluadas; y, en algunos casos, 4) la falta de interés de los responsables de las IPE por implementar las recomendaciones de las EDEP y cumplir con los compromisos. Adicionalmente, la revisión de la literatura internacional muestra que la definición clara de roles y responsabilidades es un factor clave para el buen funcionamiento de los sistemas de seguimiento y evaluación a las políticas públicas. Para el caso peruano, si bien existe una normatividad que especifica el papel que juegan las diferentes entidades en las cuatro etapas de una EDEP, éstas son muy generales. En efecto, existen vacíos que generan que la participación de actores tanto del MEF como de las entidades evaluadas se lleve a cabo de forma discrecional. Adicionalmente, cada uno de los roles y funciones deben tener asociadas rutinas explícitas de forma que cada actor sepa qué hacer en cada momento del proceso de las EDEP. La falta de roles definidos limita el adecuado desarrollo de las cuatro fases de las EDEP. Se considera que, organizando a las personas que intervienen en las EDEP, y delimitando claramente sus funciones, se logrará mejorar los procesos de las evaluaciones. Asimismo, se podrá alivianar la carga laboral de los funcionarios del MEF y se logrará sortear la escasez de recurso humano en las entidades públicas evaluadas (bajo el supuesto de que, organizando a todos los actores, se optimizará el recurso humano).
Participación de los sectores durante las cuatro fases de las EDEP.		Durante la fase de preparación, los sectores participan en el envío de la información al MEF, sin que exista un compromiso explícito para ello. Posteriormente, durante la fase de conducción de la evaluación, se hacen comentarios a los informes parciales y finales. Sin embargo, esta actividad tiene lugar según la discrecionalidad y la disponibilidad de los actores implicados, y no obedece a un proceso estructurado y explícito, lo que termina afectando los tiempos de cumplimiento de los contratos de consultoría para ejecutar las EDEP. En cuanto a la fase de definición de compromisos, el papel de los sectores se limita a suscribir la matriz sugerida por la EDEP y por el MEF, luego de un proceso de negociación. Vale la pena destacar que, en los casos en que

Criterio	Estado actual en Perú	Motivos de la calificación
		existió disconformidad con respecto a la EDEP, no tuvo lugar una participación activa del sector, lo que tiende a extender dicho proceso de negociación. En ocasiones se puede observar que el proceso se retarda con el fin de que la matriz sea firmada por la siguiente gestión. Sin embargo, se considera que los sectores podrían tener un papel más protagónico en la priorización y viabilización de las recomendaciones para su posterior uso en la elaboración de compromisos. Para finalizar, durante la fase de seguimiento no siempre existe disponibilidad para dar información sobre los avances de la implementación de las recomendaciones al MEF (no sólo a causa del relativo bajo interés que puedan tener los responsables de la IPE en implementar las acciones de mejora derivadas de los compromisos asumidos, sino porque también tienen limitación de personal y de equipos destinados a realizar seguimiento). Esto, a su vez, limita el trabajo de esta entidad para revelar los cuellos de botella que afectan el cumplimiento de los compromisos.
Adaptación del formato de las EDEP a las necesidades particulares de cada intervención pública evaluada.		Las evaluaciones se hacen por medio de un único formato. Si bien la experiencia internacional sugiere que es muy importante tener metodologías y tipos de evaluaciones estandarizadas, en el caso peruano el formato de las EDEP es muy rígido, lo que dificulta en muchas ocasiones a los evaluadores el proceso de desarrollo de la evaluación. Adicional a esto, las recomendaciones podrían ser mucho más pertinentes si la evaluación se adapta a las particularidades de cada intervención pública.
Calidad de información sobre el desempeño.		Una de las principales ventajas de las EDEP es que se trata de evaluaciones rápidas y de bajo costo, gracias a la existencia de información que permite evaluar el desempeño de las intervenciones públicas. Sin embargo, se encuentran debilidades en la disponibilidad y en algunos casos en la calidad de dicha información. La iniciativa de contar con un banco de indicadores al que se da seguimiento de forma continua es una buena práctica; no obstante, definir ex ante una batería de indicadores para la mayoría de los programas impide contar con información exhaustiva de cada intervención pública. ⁸ Por lo anterior, las EDEP complementan la información de estos indicadores con otro tipo de información secundaria que poseen las entidades públicas. Sin embargo, la disponibilidad y calidad de esta información es débil en la mayoría de los casos.
Espacios para la difusión de los resultados de la evaluación al interior del gobierno.		No están definidos claramente los espacios de difusión de las EDEP; éstos varían dependiendo de la evaluación. En general, los resultados de las EDEP son siempre presentados a los funcionarios de las entidades públicas evaluadas, en especial al personal técnico involucrado y a los directores. Sin embargo, la participación de los altos funcionarios (a nivel de viceministros y ministros) es considerablemente menor. La difusión al interior de la DGPP y otras direcciones del MEF no está estandarizada, sino que es discrecional en cada evaluación.
Existencia de mecanismos para facilitar el uso de recomendaciones.		Existe el espacio para la construcción de las matrices de compromisos, donde interactúan los diferentes actores del proceso. Sin embargo, no están definidos de manera específica los roles que debe jugar cada uno en este proceso. Adicionalmente, muchas de las recomendaciones son muy generales, lo que dificulta la implementación de las mismas; por ello, se necesita un plan de transferencia de recomendaciones.
Uso efectivo de la información para la toma de decisiones.		Las EDEP son usadas en algunas ocasiones por el MEF y entidades públicas para la toma de decisiones; sin embargo, esto no ocurre siempre. En general, hace falta avanzar en la asimilación del enfoque PpR en los sectores y en el propio MEF, de modo que se utilice la información proveniente de las evaluaciones para la toma de decisiones y, por tanto, se mejoren los resultados de los programas. Actualmente, el seguimiento que existe a las EDEP muestra el avance del grado de cumplimiento de los compromisos de la matriz, los medios de verificación y el plazo. Sin embargo, estos criterios no aseguran la existencia de los mecanismos para su cumplimiento (acompañamiento a la

Criterio	Estado actual en Perú	Motivos de la calificación
		implementación de los compromisos, sistema de incentivos, etc.), ni garantizan que se hagan explícitos los cuellos de botella o las buenas prácticas para el cumplimiento de compromisos.
Mecanismos de control para monitorear que se cumplan los compromisos de las evaluaciones.		Existe un informe de seguimiento al cumplimiento de los compromisos que se envía al Congreso y a la Contraloría General de la República, constituyendo un mecanismo para rendición de cuentas. Sin embargo, esto no asegura un seguimiento efectivo a las recomendaciones, y por lo tanto tampoco es una herramienta para el cumplimiento de compromisos
Mecanismos de incentivos para promover la cultura de evaluación.		Si bien las EDEP exigen la formulación de matrices de compromisos, no existen suficientes incentivos para el cumplimiento de los mismos. En la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2015 se incluyó un artículo (14.2) que establece que el cumplimiento de los compromisos sería una condición para la evaluación de solicitudes de recursos en 2016. Sin embargo, no se establecen incentivos adicionales (positivos o negativos) para generar una cultura de evaluación en la administración pública.
Espacios para la difusión de los resultados de la evaluación entre la ciudadanía y demás actores no-gubernamentales.		Se utilizan la página web y el informe de seguimiento como espacios para la difusión de los resultados de las EDEP. Sin embargo, el formato definido para ello no es el adecuado y, por lo tanto, los actores interesados no utilizan la información contenida en estos espacios.

⁸ Vale la pena destacar que la EDEP provee información que retroalimenta el sistema de seguimiento, pues identifica los indicadores de desempeño necesarios a fin de que se cumpla la lógica horizontal. En otras palabras, la EDEP tiene una sección en la cual se evalúa el diseño de la IPE. En ésta se definen, entre otros, los indicadores utilizados para dar seguimiento a la misma. En la parte de implementación, se da seguimiento a la información provista por los indicadores. Cuando no existe dicha información, o cuando no se encuentra siquiera en diseño, se realiza un reporte, retroalimentando el trabajo del área de seguimiento.

