

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Capítulo 19

CARLOS ALZA BARCO
(EDITOR)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Gestión pública: balance y perspectivas
Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

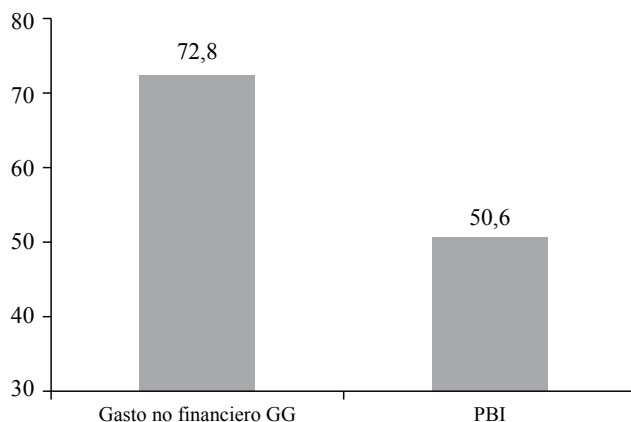
Gestión por resultados: avances y nuevos retos

Carlos Vargas

¿Qué es Presupuesto por Resultados? ¿Cuáles son los instrumentos que usa el Presupuesto por Resultados y cómo funciona en el sector público? Estas preguntas serán respondidas a continuación.

En el primer gráfico se aprecia la variación real del PBI en el periodo 2005-2011, la cual evidencia que estamos creciendo efectivamente y que se está atravesando por un momento económico bueno.

Gráfico N° 1. PBI y gasto no financiado del gobierno general 2005-2011
(Var. % real)

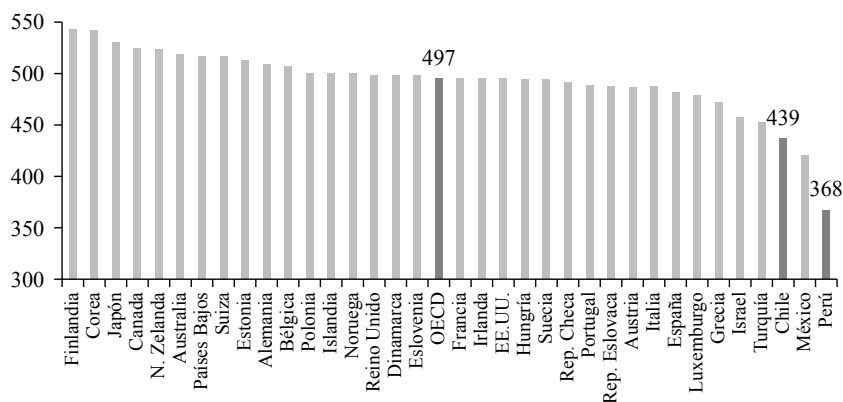


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - MEF.

En el siguiente cuadro, al observar las columnas en rojo se nota que señalan una consecuencia sobre el presupuesto institucional del sector público. De 49 mil millones en el año 2005 hemos pasado a 88 mil millones en 2011. De hecho, en el 2012, estamos alrededor de 95 mil millones aproximadamente.

Se tiene más dinero, más recursos, los cuales se nutren de los impuestos; esto debería materializarse en mejores resultados. Eso es lo que diría la lógica. Si tenemos el dinero, ya no estamos en ese contexto en el que no hacemos algo o no tenemos los resultados esperados por falta de dinero. Estamos en sentido contrario, distinto al de hace cinco años atrás. Vemos, por ejemplo, el caso de la educación donde, con respecto a estas pruebas internacionales PISA que miden el logro de aprendizaje, el Perú está en la cola en comparación con los demás países, muchos de ellos de la región.

Gráfico N° 2. Resultados prueba PISA 2009
(Promedio)



Fuente: Doing Business, OECD, Reporte Global de Competitividad 2010 - 2011 - Foro Económico Mundial.

Entonces, ¿por qué no se ha logrado la relación entre mayores recursos económicos y los resultados? También tenemos para otros casos encuestas sobre instituciones. En el tema de *doing business*, por otro lado, si bien hemos mejorado en términos relativos, todavía no llegamos a tener un estándar adecuado, mientras que en términos de infraestructura también estamos bajos si nos comparamos con nuestros vecinos.

¿Cómo podemos corregir esta situación? Desde el punto de vista del presupuesto público lo que se quiere hacer es romper ese presupuesto inercial. ¿Cómo se viene haciendo el presupuesto, en buena parte, hasta el día de hoy? Si yo tuve 100 el año pasado, pues este año le incremento un 2%, totalmente vinculado con los resultados que yo quiero lograr. La idea de ruptura se da a través de este enfoque de Presupuesto por Resultados que

busca fortalecer la relación entre el presupuesto y los resultados que yo como entidad espero alcanzar mediante el uso sistemático de la información de desempeño y las prioridades de política, siempre guardando relación con la política fiscal. Es decir, el Presupuesto por Resultados no es otra cosa que tomar mis decisiones a nivel presupuestal con información de desempeño, información que me permita alimentar esta discusión presupuestal y que me permita tomar mejores decisiones. Si yo tomo mejores decisiones, lo que voy a hacer es priorizar mejor mi gasto; dicho de otra forma, utilizar mejor los impuestos de todos nosotros. ¿Qué se logra con eso? Mejorar la calidad del gasto público.

Tenemos que establecer claramente cómo esos bienes y servicios que entregamos se conectan con esos resultados esperados; es decir, hay una relación lógico-coherente entre estos bienes y servicios con los resultados. Asimismo, tiene que permitir comparar costos y beneficios de las distintas opciones de gasto para poder elegir la intervención más eficiente. Hay distintos caminos para llegar a un punto, la idea es encontrar el menos costoso. También, lo que permite llegar a un Presupuesto por Resultados es definir claramente quiénes son los responsables de la intervención pública, tanto a nivel de programa presupuestal como a nivel de los productos; quién entrega este bien o servicio. Y esto, a su vez, va a mejorar el proceso de rendición de cuentas. Una vez teniendo claramente identificado quién es el responsable de la intervención pública, como presidente, por ejemplo, se puede usar la información de los programas presupuestales o de los indicadores para hacer desfilas a todos los responsables y pedir cuentas: si has mejorado, felicitaciones; si has empeorado, por qué has empeorado y qué estás haciendo para corregir esa situación. Y finalmente, todo desempeño debe estar ligado al financiamiento. Ahora bien, el tema de que una intervención pública muestre un bajo desempeño no necesariamente conlleva a una reducción del presupuesto. Lo que debería conllevar es a identificar cuellos de botella o puntos críticos que hay que solucionar. Y muchas veces, la solución de esos puntos críticos pasa por un aumento del presupuesto. Muchas veces se trata de lograr la optimización de los procesos pues, como producto de esa optimización de los procesos, voy a reducir mi presupuesto porque voy a ser más eficiente. Esto no es un control, lo que se busca no es sancionar, sino todo lo contrario. Lo que le interesa al Estado es gastar bien; dicho nuevamente, mejorar la calidad del gasto público.

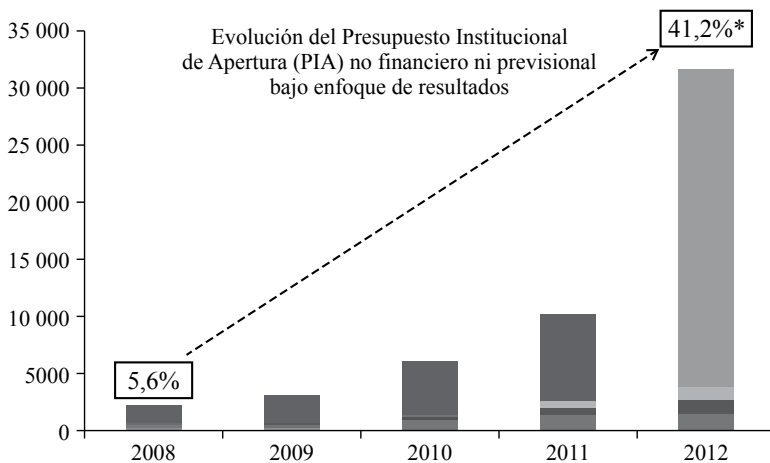
¿Cuáles son los instrumentos que se utilizan actualmente para un Presupuesto por Resultados? El primero de ellos es el concepto de programas presupuestales. El segundo es el sistema de seguimiento y evaluaciones independientes. El tercero de ellos está en los incentivos a la gestión. ¿Qué es un programa presupuestal? Es un ordenamiento de bienes y servicios que yo entrego de tal forma que garantice que yo logre mis resultados esperados. Todo programa presupuestal desarrolla actividades que deben ser articuladas para poder entregar un producto. Cuando me refiero a producto, me refiero a bien o servicio que entrego. Este producto tiene que estar claramente identificado o relacionado con un resultado. Este primer resultado, que está relacionado con ese viejo servicio que entrego —lo que dentro de un marco lógico sería mi propósito o mi resultado específico—, a su vez tiene que estar relacionado con un objetivo de política, que en el marco lógico se llama fin o resultado final dentro del programa presupuestal.

En el siguiente cuadro vemos en la última fila las actividades que tienen que estar articuladas de tal forma que me permitan lograr los productos que se han definido para determinada intervención, lo que a su vez me va a permitir lograr ese resultado específico atribuible a la intervención que, al mismo tiempo, me llevará a lograr el resultado final que está vinculado a un objetivo de política, objetivo que puede ser cumplido por una entidad complementariamente con otras entidades. Para cada uno de estos niveles de objetivos tenemos indicadores, los cuales nos permiten evaluar y hacer el seguimiento de desempeño año a año, incluso en periodos más cortos. Esto no solamente se centra en el ámbito nacional, sino también regional y local, y la idea es articular los distintos niveles de gobierno y generar información para realizar las evaluaciones de las políticas públicas. Los resultados de estas evaluaciones o el resultado del seguimiento de estos indicadores me deberían permitir retroalimentar el diseño de mi intervención. Si yo encuentro un resultado malo, que puede ser visto por los responsables de la entidad como algo que les podría traer problemas, en realidad el enfoque adecuado sería ver que ese resultado malo debería ser considerado como un resultado bueno. ¿Por qué? Porque es la única forma de mejorar. Cuando sabemos dónde están los problemas, cuál es el cuello de botella, cuáles son los puntos críticos, se puede mejorar. Esa es, desde los años 2007-2008, la principal barrera que existe. Es un tema cultural, tenemos que cambiar nosotros. Tenemos que cambiar la forma como hacemos gestión pública, pensar que la evaluación no es mala y que los resultados pueden ser beneficiosos para la retroalimentación. Esto permite mejorar

los procesos y la entrega de estos servicios en beneficio de la población, del ciudadano.

Desde el año 2008, cuando se comenzó a implementar este enfoque por resultados, se tenía un 5% o 6% representando el presupuesto no previsional ni financiero. Actualmente, el presupuesto de 2012 representaría un 41,2%; es decir, se ha ampliado la cobertura. El 41,2% del presupuesto no previsional ni financiero ya tiene este enfoque por resultados. Alrededor de 58 programas son los que están aprobados en sectores como educación y el MINSA, que tienen sus programas presupuestales.

Gráfico N° 3. Cobertura de programas presupuestales 2008-2012

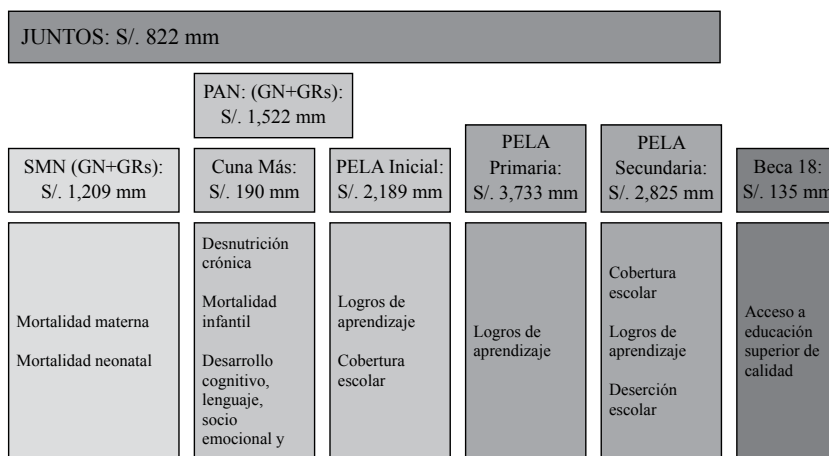


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - MEF.

Entonces, ¿para qué nos sirve este enfoque? En el siguiente gráfico, si deseo saber cómo interviene el Estado en el ciclo de vida desde la etapa de gestación hasta los veinte años, es posible ubicar cuáles son esas intervenciones. Primero, por ejemplo, en la etapa de gestación puedo ubicar las intervenciones en salud materna neonatal. ¿Cuánto se está destinando? 1209 soles. ¿Cuáles son los resultados? ¿Qué espero yo lograr? Reducir la mortalidad materna y la neonatal. Claramente, se cuánto estoy gastando de mi presupuesto para poder lograr ese resultado. Si el Estado quiere ver esta nueva intervención —muy sonada por el actual gobierno— llamada Cuna Más con 190 millones de soles, debe antes evaluar para qué sirve dicho proyecto y qué resultados espera lograr. Pues bien, la respuesta es que va a contribuir con la disminución

de la desnutrición crónica, la reducción de la mortalidad infantil y la mejora del desarrollo cognitivo del lenguaje socio emocional y motor entre los cero y dos años. Esto es lo que va a gastar el Estado a partir del 2012. Lo mismo se aplica a las demás intervenciones, como el programa de logros de aprendizaje inicial o el programa de logros de aprendizaje de primaria y secundaria. Por otro lado, para el programa Beca 18 se van a destinar 136 millones, lo cual va a contribuir a que las personas que no tienen recursos accedan a educación superior de calidad. Este es el resultado de la implementación de este enfoque, el cual permite ordenar el presupuesto público hacia resultados. Sin embargo, esto no es suficiente. Para poder lograr los resultados, estos dependen de varios factores, muchos de ellos inherentes a la propia implementación. El Presupuesto por Resultados constituye un medio para lograr los resultados y, sin embargo, no los garantiza; no obstante, es una buena entrada para poder ordenar el presupuesto en función de los resultados que se espera lograr.

Gráfico N° 4. Agenda social bajo el enfoque por resultados en el presupuesto 2012



Fuente: elaboración propia.

Una vez ordenado el presupuesto, como ya se han identificado indicadores con los cuales se han establecido metas, ya se sabe qué exigirles a estos programas y a los responsables de las intervenciones. ¿Por qué? Por las metas. Al cabo del 2012, estos son algunos de los indicadores que hemos utilizado de esos

programas presupuestales. El primero de ellos, en términos de pobreza, hacia fines de 2012 debería pasar de 31% a 26%; y para el año 2016 debería estar en 18%. Si yo me fijo en la tercera línea —desnutrición crónica infantil—, para el 2012 debería haberse reducido a 16%; y, para 2016, debería haberse reducido al 10%. Nuevamente, llegado el plazo, ya están identificados los responsables, ya están identificadas las metas y ya se puede mejorar el proceso de rendición de cuentas, pues ya se sabe a quién «ajustar».

Gráfico N° 5. Resultados esperados

Indicador	LB 2010	2012	2016
Pobreza	31%	26%	18%
Pobreza extrema	10%	8%	0%
Desnutrición crónica infantil	18%	16%	10%
Mortalidad neonatal (x 1000 nacidos vivos)	11	10	5
Mortalidad infantil (x 1000 nacidos vivos)	18	16	12
Cobertura educación inicial rural (3-5 años, escolarizada)	28%	34%	62%
Logros de aprendizaje suficientes en razonamiento lógico matemático en primaria	14%	19%	44%
Logros de aprendizaje suficientes comunicación integral en primaria	29%	33%	50%
Acceso de hogares rurales a electricidad	55%	65%	85%
Acceso de hogares rurales a agua potable	39%	51%	70%
Acceso de hogares rurales a servicios saneamiento	21%	37%	60%
Acceso a servicios de Internet en zonas rurales	7%	14%	30%

Fuente: elaboración propia.

Otro instrumento que se utiliza son los indicadores. A la fecha se tienen 400 indicadores propuestos en el marco de Presupuesto por Resultados. De estos 400, han sido implementados 236. ¿Para qué nos sirven estos indicadores? Para tener una ficha como la que se muestra a continuación:

Gráfico N° 6. Avances en programa articulado nutricional

	Indicador	2008	2009	2010	2011	Cambio 10/09
Resultado final						
Reducir la desnutrición crónica de niños menores de cinco años	Prevalencia de desnutrición en menores de 5 años, patrón NCHS. (%)	21,53	18,34	17,94		Disminuyó
	PIM(S/.)		1 297 017,341	1 743 532,572	1 451 505,432	
Resultados inmediatos						
Hogares adoptan prácticas saludables para el cuidado infantil y adecuada alimentación para el menor de 36 meses	Proporción de niños y niñas con vacunas completas de acuerdo a su edad (%)	55,79	54,76	61,78		Aumentó
	Niños con vacuna completa PIM (S/.)		229 912,133	409 225,803	442 661,661	
	Proporción de menores de 36 meses con Controles de Crecimiento y Desarrollo (CRED) completos de acuerdo a su edad (%)	21,62	27,73	39,96		Aumentó
	Niños con CRED completo según edad PIM (S/.)		58 429,923	128 763,259	145 651,590	

Fuente: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) - Instituto Nacional de Estadística y Sistema de Información de Administración Financiera - Módulo Programas Estratégicos (SIAP).

El resultado final permite reducir la desnutrición crónica de niños menores de cinco años. En el 2008 el porcentaje de niños afectados por ese mal era de 21,53; en el 2009, de 18,34; en el 2010, de 17,94. ¿Qué ha pasado con la desnutrición? ¿Se ha logrado reducir? Sí se ha logrado reducir, estos indicadores lo reflejan. Para poder hallar las razones, por ejemplo, en una desmejora en un área que se haya estado monitoreando, se necesita un análisis más profundo; es decir, las evaluaciones. A través de una evaluación no solamente se puede decir si se ha mejorado o empeorado, sino también el por qué. Es así que las evaluaciones independientes en el marco del Presupuesto por Resultados permiten en primer lugar alimentar nuestra discusión presupuestal con esta información de desempeño y, de esta forma, mejorar la toma de decisiones. En segundo lugar, esta información ayuda a mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas. La información de las evaluaciones no es para el MEF, sino para los responsables de la intervención pública evaluada. Uno de los supuestos para que esto funcione es que la entidad —o los responsables de la entidad que está siendo evaluada— se apropie de la evaluación desde el inicio, desde la definición de los términos de referencia, para que a la hora que se obtengan resultados y recomendaciones las tomen como suyas.

La fase preparatoria, —que es la definición de los términos de referencia y la selección de evaluadores que son independientes—; es decir, la evaluación en general, no la hace el MEF ni tampoco la entidad que está siendo evaluada. De esta manera, garantizamos objetividad en la evaluación. La segunda fase es el desarrollo mismo de la evaluación, al finalizar esta etapa tenemos conclusiones y recomendaciones. Hasta ahí se tiene solamente un informe, un medio (el 20% de la tarea), todavía no se ha llegado a cumplir con los resultados esperados. En la siguiente etapa, en base a estas recomendaciones, el MEF se sienta con los responsables de la entidad evaluada a definir compromisos de mejora de desempeño. No basta con decirle al sector en dónde ha fallado, sino también hay que pedirle que defina qué va a hacer para solucionar esos cuellos de botella o problemas identificados. Eso se tiene que plasmar en un documento —que actualmente se firma entre viceministros— donde se establece claramente cuáles son las acciones a establecerse, cuáles son los plazos y cuáles son los medios de verificación, porque esto no es para el MEF ni es para la entidad. Toda la sociedad en su conjunto debe saber qué se está haciendo para mejorar. De hecho se publica en el portal del MEF, se publica en el portal de la entidad y se entrega al Congreso de la República para que también lo publique en su portal. Esto ayuda al proceso de rendición de cuentas,

ya que le da a la sociedad civil un rol más importante. Finalmente, cuando ya se ha establecido esta serie de compromisos, se hacen seguimientos. Hasta aquí solo se tienen buenas intenciones, solo se ha definido el documento base con los compromisos, pero todavía no está hecha la tarea; esta recién culmina cuando esas acciones, esos compromisos, se hayan cumplido. Y para eso el MEF lo que hace es un seguimiento semestral del avance del cumplimiento de esos compromisos de mejora de desempeño. Cuando se ha cumplido con esos compromisos se puede decir «misión cumplida». Como se puede ver, toda esta fase en realidad no es nueva, pero es lo que se está tratando de insertar en todo el sector público. «Evaluación» no debería tener un significado negativo.

Esta es una matriz de compromisos en la que se ve el problema identificado, la recomendación de estos evaluadores y el compromiso. ¿Qué problema encontramos acá? Que la cobertura del PIN, del Programa Integral Nutricional Infantil, es menor que la del PIN escolar. ¿Qué es eso?

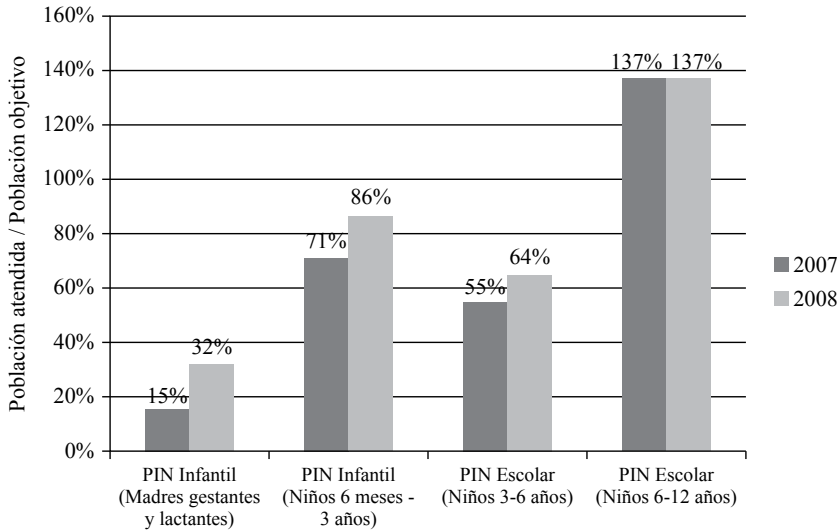
Gráfico N° 7. Matriz de compromisos - PIN

Problema	Recomendación	Compromiso
Estrategia de focalización y afiliación.		
La cobertura del PIN Infantil es menor que la del PIN Escolar. Ver gráfico.	Reducir la filtración del PIN Escolar de modo que, gradualmente, se priorice la atención en los niños y niñas menores de 3 años.	Evaluar los criterios de focalización a partir del pareo entre la información PRONAA-SISFOH para reasignar los recursos.

Fuente: elaboración propia.

Ya está comprobado científicamente que el rango de edad para intervenir y reducir los efectos de la desnutrición crónica es entre cero y tres años. Cualquier intervención fuera de este rango de edad ya es inefectiva. Entonces, ¿qué nos debería decir la lógica? Que si esto ya se sabe y es conocido, pues deberíamos ver que la mayor cobertura debería encontrarse en ese rango de edad. ¿Qué es lo que dice este cuadro, producto de una evaluación? En el rango de edad entre seis y doce años la cobertura era mayor a la del rango comprendido entre los cero y los tres años. Incluso, no solamente eso, sino que se atendía a un 137%; es decir, se estaba abarcando más allá de la población objetivo. En otras palabras, beneficiarios que no deberían haber estado dentro del programa, lo estaban. Esto se llama filtración.

Gráfico N° 8. Cobertura del PIN Infantil y Escolar



Fuente: elaboración propia.

Con este problema identificado, gracias a la evaluación, pudimos obtener como recomendación la reducción de la filtración del PIN Escolar de modo que, gradualmente, se priorice la atención en los niños y niñas menores de tres años. ¿Cuál fue el compromiso? Evaluar los criterios de focalización a partir del pareo entre la información PRONAA-SISFOH para reasignar los recursos. Un tema muy conocido, el de la filtración, que incluso había salido en los medios de comunicación, se pudo evidenciar gracias a este documento que permitió lograr compromisos que hasta el día de hoy están siendo corregidos.

Si no se utiliza la evaluación, no tiene ningún sentido hacer este tipo de trabajos. Básicamente, las evaluaciones son sobre el diseño; es decir, estos bienes y servicios que se entregan, ¿tienen relación coherente con los resultados que se necesita alcanzar? Las evaluaciones también son sobre la ejecución; es decir, ¿se está siendo eficaz?; si se está siendo eficiente, ¿es al menor costo posible?; si evalúo la calidad, ¿se están entregando los bienes y servicios de acuerdo a los estándares de calidad establecidos? También hay evaluaciones de impacto que miden los resultados y la atribución de esos resultados con la intervención pública. Es decir, se ve, por ejemplo, el Programa Integral Nutricional (PIN); luego, se ve por otro lado que se ha reducido la desnutrición. Con estos dos datos podríamos decir que gracias al PIN se pudo lograr la disminución de la desnutrición crónica; sin embargo, no se tienen los elementos suficientes para

decir que esa atribución, gracias a esa intervención, ha logrado ese resultado, porque de hecho hay más intervenciones que apuntan al mismo resultado. Incluso, pueden haber cinco intervenciones, cinco programas, cinco entidades que apuntan a ese resultado; no obstante, es posible que quizás se haya logrado esa reducción, pero no gracias a ellos, sino por un tema de contexto económico o por cualquier factor externo. Pero esto solo lo sabemos a través de una evaluación de impacto que ciertamente utiliza métodos más rigurosos, es más prolongada —dura alrededor de, por lo menos, un año—, utiliza técnicas matemáticas, estadísticas y econométricas, y es más costosa.

También se tiene el plan de incentivos, este es el caso del plan de incentivos municipales, que es una transferencia condicionada por la cual se otorga un recurso a cambio de que cumplan ciertas metas. Las municipalidades tienen que utilizar este recurso para destinarlo a ciertas actividades, y un porcentaje de esos recursos se utiliza libremente. Se prioriza, sin embargo, que esos recursos vayan destinados a proyectos de inversión pública. Se toma en cuenta la heterogeneidad de las municipalidades y se establecen grupos en función a las características similares. El objetivo es que sea compensatorio y se premia el esfuerzo en el cumplimiento de estas metas. De este modo, los incentivos sirven como un mecanismo de alineación con los diferentes niveles de gobierno. Estos incentivos están alineados también con otras intervenciones del Estado; por ejemplo, el tema de desastres naturales, el tema de la desnutrición crónica, el tema del registro de menores de edad, etcétera. Se debe recordar que cualquier camino es bueno para quien no sabe a dónde va y que el Presupuesto por Resultados es un enfoque que ayuda a ordenar el laberinto del sector público; pero, a la vez, que es solo un medio para poder lograr los resultados que más se necesitan, pues hay otros factores que intervienen. Aun así, es una buena entrada para poder lograr los resultados que todas las entidades se plantean alcanzar.