

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Capítulo 17

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

Presupuesto por Resultados y derechos humanos

Félix Grández

La reforma del presupuesto público para la implementación del enfoque del Presupuesto por Resultados es una de las más importantes y promisorias reformas de la gestión pública en la última década en el Perú. No obstante su relevancia, esta reforma no ha sido objeto del análisis y de la discusión sistemática del país. Un indicador de este hecho es que actualmente nos encontramos ante un momento de reforma dentro de la reforma; esto es, de cambio en la manera como se define e implementa el Presupuesto por Resultados, y ello no ha sido evaluado ni discutido públicamente. Las experiencias de implementación del Presupuesto por Resultados son objeto de debate en reuniones internacionales y gubernamentales, especialmente en el ámbito de los foros sobre política fiscal. Sin embargo, se da la curiosa situación de que, en el ámbito académico, cada vez se dictan más cursos y diplomados sobre el Presupuesto por Resultados bajo diferentes enfoques, no necesariamente congruentes entre sí. No obstante, hasta la fecha no se ha logrado organizar una agenda de evaluación sobre su implementación en términos prácticos.

A continuación, se proponen cuatro temas para la discusión acerca de esta reforma: en primer lugar, la discrecionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas en la orientación y gestión de la reforma; en segundo lugar, la necesidad de la discusión sobre el clasificador funcional programático; en tercer lugar, el problema de la coexistencia de dos enfoques de control de la gestión pública; y, finalmente, la relación con las reformas de carácter estructural.

No son temas que discutan la racionalidad interna de la implementación del Presupuesto por Resultados. Lo que se busca, más bien, es situar este proceso en su conexión con otros aspectos de la gestión presupuestal y de la gestión pública en sentido amplio. No es una agenda exhaustiva. Plantea temas que comúnmente no aparecen en la discusión sobre el Presupuesto por Resultados y que, sin embargo, inciden de manera muy importante sobre él. De allí la relevancia de registrarlos.

LA GRAN DISCRECIONALIDAD DEL MEF EN LA ORIENTACIÓN DE LA REFORMA

El cuadro N° 1 presenta la manera como el Ministerio de Economía y Finanzas está informando acerca de los cambios en el proceso de implementación del Presupuesto por Resultados para el año 2012 en lo relativo a la cobertura, metodología e implementación.

Cuadro N° 1. Principales cambios en el Presupuesto por Resultados (PpR)

	Programas estratégicos	Programas presupuestales
COBERTURA		
Cobertura actual*	13%	41%
Cobertura potencial*	40%	100%
METODOLOGÍA		
Instrumento básico	Modelo lógico	Marco lógico
Lógica	Multisectorial (teórico)	Multisectorial/sectorial/institucional
Aproximación	Ex-ante	Ex-ante/ex-post
IMPLEMENTACIÓN		
Formulación/programación	Depende del MEF	Depende del ente rector
Evaluación	MEF (juez y parte)	MEF
Responsabilidad	Diluida	Clara
Rendición de cuentas	Diluida	Clara

Fuente: presentación de la Dirección de Calidad del Gasto del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Presupuesto por Resultados, octubre de 2011.

Cabe destacar lo que se indica con respecto a los cambios que se plantean en las responsabilidades en el proceso de implementación y que buscan pasar de una gran discrecionalidad en el manejo de la reforma a una menor discrecionalidad. Este hecho es más claro en el cuadro N° 2, donde se puede apreciar, desde la perspectiva de la Dirección de Calidad del Gasto, la manera en la que el MEF estableció la relación con los sectores —en este caso, los ministerios— y cómo es que quiere establecerla en adelante.

Cuadro N° 2. Cambios en el rol MEF y de los sectores en la evaluación y el diseño de los programas presupuestales

	Programas estratégicos	Programas presupuestales
DISEÑA	MEF	SECTOR
FACILITA	MEF	MEF
PRESENTA	MEF	SECTOR
VALIDA	MEF	MEF
PRESUPUESTA	SECTOR	SECTOR

Fuente: presentación de la Dirección de Calidad del Gasto del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Presupuesto por Resultados, octubre de 2011.

Otro indicador sobre esta discrecionalidad es el de los cambios en la definición del Presupuesto por Resultados: en cuatro años, el PpR ha pasado de ser un enfoque (definición del plan de implementación en 2007) a una metodología (Ley N° 28411); y, luego, a una estrategia (modificación propuesta en el Proyecto de Ley de Presupuesto del 2012). El cuadro N° 3 muestra el cambio más reciente.

Como expresión del mismo problema está el debate soterrado en el ámbito del MEF entre dos enfoques de programación del Presupuesto por Resultados, un debate que no se ha ventilado públicamente y que solo se ha conocido luego del cambio en la metodología de programación.

Cuadro N° 3. Cambios en la definición del Presupuesto por Resultados (PpR)

Artículo 79° de la Ley N° 28411	Cambio propuesto en el Proyecto de Ley del Presupuesto Público para el Año 2012
79.1 Presupuesto por Resultados (PpR) es una metodología que se aplica progresivamente al proceso presupuestario y que integra la programación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto, en una visión de logro de productos, resultados y uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos del Estado a favor de la población, retroalimentando los procesos anuales de asignación del presupuesto público y mejorando los sistemas de gestión administrativa del Estado.	79.1 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, que requiere de la existencia de una definición de los resultados a alcanzar, el compromiso para alcanzar dichos resultados por sobre otros objetivos secundarios o procedimientos internos, la determinación de responsables, los procedimientos de generación de información de los resultados, productos y de las herramientas de gestión institucional, así como la rendición de cuentas.

Fuente: elaboración propia.

La discrecionalidad en la toma de decisiones es un tema central en la gestión pública, tanto en el sentido de su extensión como en su funcionalidad. Siendo un tema importante para la discusión en general, lo es más en el caso de un proceso de reforma como el de la implementación del Presupuesto por Resultados. Una hipótesis de trabajo en esta materia plantearía que, en el caso de los procesos de reforma, a mayor discrecionalidad en la conducción, menor consenso en el avance y, por tanto, menor eficacia de la reforma en términos del cumplimiento de sus objetivos.

Necesitamos discutir la discrecionalidad del MEF en la implementación del Presupuesto por Resultados. El objetivo de esta discusión no sería, por cierto, poner en cuestión las funciones y competencias que la ley asigna al MEF sino, en principio, la forma como se ejerce con respecto a lo que constituye no solo una reforma del presupuesto público, sino también una de las principales reformas de la gestión pública.

La bibliografía sobre los procesos de implementación del PpR muestra que esta reforma requiere una institucionalidad que, incluyendo a la autoridad fiscal, en este caso el MEF, incorpore también a otras instituciones del Estado, como el Congreso de la República, ministerios del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales.

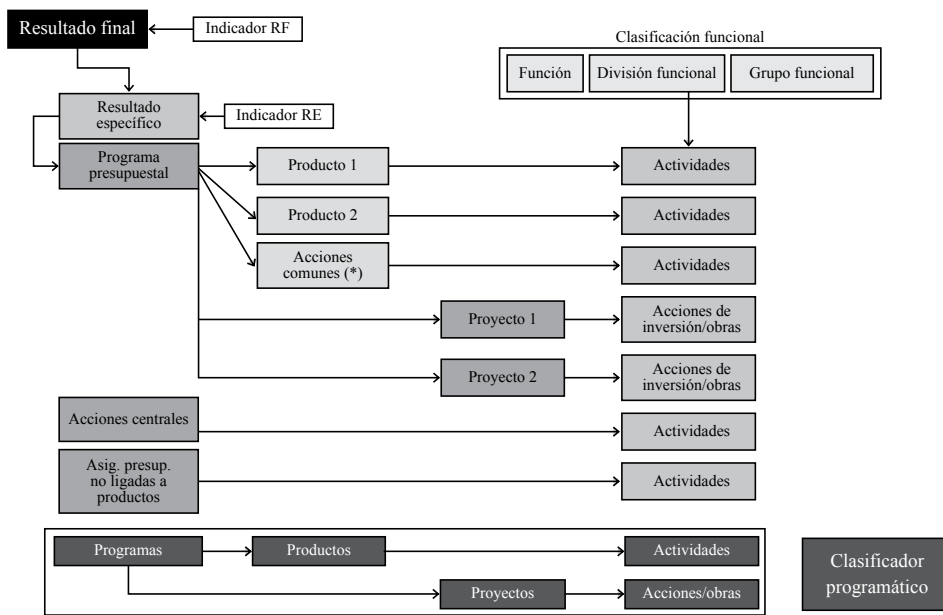
Al respecto, cabe destacar que, en el proceso de implementación del PpR en el Perú, se estableció una arquitectura institucional que no ha funcionado como se esperaba. De acuerdo con la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, ella comprende la participación no solo del MEF, sino también la del Congreso de la República —especialmente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República— en lo relativo al seguimiento y evaluación del proceso, así como la participación de los ministerios y gobiernos regionales. Lo más que se avanzó fue en la conformación de un grupo de trabajo sobre PpR en la Comisión de Presupuesto del Congreso, el cual concluyó sus actividades en julio de este año y no continúa en la actual legislatura.

Cabe señalar igualmente que, fuera de esta arquitectura institucional, en los cuatro años de implementación del PpR se han desarrollado experiencias e instrumentos de apoyo y seguimiento a la reforma tanto en el Estado como en la sociedad civil. Los casos más importantes son, sin duda, el Seguimiento Concertado a los Programas Presupuestales Estratégicos vinculados a la protección de la infancia, que coordina la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza; la Red de Asistentes Técnicos a la Gestión por Resultados, que funciona actualmente en once regiones del país; los modelos de gestión desarrollados en el marco del Programa de Apoyo Presupuestario de la Unión Europea al Programa Articulado Nutricional; y, por último, el Plan de Incentivos y el Plan de Modernización de la Gestión Municipal en lo relativo a las metas asociadas a los programas presupuestales. Estas experiencias aportan valiosas evidencias para organizar la discusión sobre la discrecionalidad del MEF y la institucionalidad de la reforma presupuestal en términos más específicos, pues permiten situar esa discusión en las etapas del proceso presupuestario y del ciclo de gestión.

LA NECESIDAD DE LA DISCUSIÓN SOBRE EL CLASIFICADOR FUNCIONAL PROGRAMÁTICO

El gráfico N° 1 presenta la relación entre los programas presupuestales y el clasificador funcional programático en los términos en los cuales el Ministerio de Economía y Finanzas ha planteado los lineamientos para la programación y formulación del Presupuesto del Sector Público del 2012. Se puede apreciar la conexión entre la herramienta diseñada para la implementación del Presupuesto por Resultados (los programas presupuestales) y una herramienta que corresponde a la gestión del presupuesto público en general.

Gráfico N°1. Relación entre los programas presupuestales y el clasificador funcional programático



(*) Bienes de capital y gastos directos e indirectos indivisibles utilizados en más de un producto.

Fuente: presentación del Ministerio de Economía y Finanzas sobre los lineamientos para la programación y formulación del Presupuesto del Sector Público 2012, mayo de 2011.

De acuerdo con el artículo 13° de la Ley N° 28411, la clasificación funcional programática muestra «las grandes líneas de acción que la Entidad desarrolla en el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y en el logro de sus Objetivos y Metas contempladas en sus respectivos Planes Operativos Institucionales y Presupuestos Institucionales durante el año fiscal».

En apariencia, el clasificador funcional programático es una herramienta menor, hecha para estandarizar la nomenclatura sobre las finanzas públicas a nivel internacional. En la práctica, es un instrumento muy útil que define la forma mediante la cual el operador del presupuesto público ha de registrar la información sobre los planes, programas y proyectos de las entidades públicas. Es el instrumento sobre el cual se organizan, por ejemplo, el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado - SIAF y la Consulta Amigable del Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

La necesidad de una adecuada relación con el clasificador funcional programático, de modo que no constituya un obstáculo para el proceso de

implementación del Presupuesto por Resultados, estuvo planteada desde el inicio de la reforma y continúa planteada ahora. En el inicio se vio por conveniente, por ejemplo, definir muy claramente toda la cadena funcional programática de los programas presupuestales estratégicos. Es más, a los efectos de establecer la correspondencia entre los diferentes niveles de resultado de los modelos lógicos y los niveles de agrupamiento del clasificador funcional programático, se planteó la conveniencia de incorporar un nuevo nivel en el clasificador. El intento no prosperó.

En la etapa más reciente, el cambio en la metodología de programación ha planteado también la necesidad de establecer la correspondencia con el clasificador en un contexto en el que, además, este era materia de revisión para la implementación de la denominada segunda fase del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, el SIAF II.

Hay evidencia suficiente para mostrar la importancia del clasificador funcional programático, pero este instrumento no se discute o evalúa en el ámbito académico o en foros. Es un instrumento muy técnico, dicen algunos; marcadamente contable y que no tiene por qué afectar al sistema de presupuesto y al proceso de reforma, sostienen otros. En la práctica, lo que se aprecia es una subordinación del Presupuesto por Resultados y, en general, del sistema de presupuesto al sistema de contabilidad.

El clasificador contiene una serie de definiciones, por ejemplo, sobre las funciones que el Estado debe cumplir, definiciones que no admiten discusión ni modificación. Así, por ejemplo, la creación reciente del denominado Sistema Funcional de Desarrollo e Inclusión Social, cuyo ente rector es el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, va a enfrentar el problema de que el clasificador no contiene la función «desarrollo social» o «inclusión social», sino la función «protección social» y, por lo tanto, las acciones comprendidas bajo el sistema funcional tendrán que agruparse presupuestalmente bajo esta denominación.

En la práctica el clasificador sirve para mostrar una información y ocultar otra. Subsume los planes, programas, proyectos y servicios públicos que no aparecen a los ojos de los analistas, pues lo que aparece es la información presupuestal organizada según los criterios del clasificador.

La hipótesis a plantear en este punto sería que el análisis y el escrutinio público sobre la consistencia y funcionalidad del clasificador funcional programático contribuiría no solo a la transparencia de las finanzas públicas, sino a mostrar su potencialidad para el impulso de otras áreas de la reforma, como por ejemplo la coordinación entre las entidades que entregan los mismos servicios en el marco de los programas presupuestales del Presupuesto por Resultados.

EL PROBLEMA DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

¿Cómo se puede controlar a los burócratas? En el prefacio al libro *Política y gestión pública* del año 2004, Luis Carlos Bresser-Pereira sostenía que «ésta fue la típica pregunta que la reforma de la administración pública del siglo XIX intentó contestar a través del desarrollo del modelo burocrático clásico. La respuesta fue clara: la ley, una supervisión cerrada y una auditoría fina harían el trabajo».

Toda perspectiva de gestión en general y de gestión pública en particular supone una definición sobre el control que se quiere adoptar. El modelo burocrático clásico asume la primacía de los procedimientos establecidos en las leyes y directivas para el control del desempeño de los funcionarios y servidores públicos. El modelo de nueva gestión pública, al cual está asociado el enfoque de Presupuesto por Resultados, plantea más bien que el control está en el ciudadano y que el desempeño de los gestores públicos tiene que evaluarse en función de los resultados a favor de la población.

El Presupuesto por Resultados supone un cambio en la definición sobre el control de la gestión. De acuerdo con las definiciones en uso, el punto de partida es el resultado final definido a partir de lo que el «ciudadano» requiere y valora. Los productos se definen a partir de lo que los beneficiarios deben recibir para lograr el resultado y no a partir de aquello que las entidades están en condiciones de entregar.

El problema que se observa en el proceso de implementación es que el Presupuesto por Resultados se ejecuta manteniendo vigentes los procedimientos del modelo burocrático clásico. Dicho de otra manera, el control del ciudadano o de la sociedad sobre los resultados de los programas presupuestales no ha reemplazado al control basado en el cumplimiento de normas y procedimientos. Coexisten ambas perspectivas de control y ello constituye un problema de difícil solución.

En el mismo libro, Nuria Cunill, al referirse a la «solución que ha ofrecido en el mundo desarrollado la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) al problema del control de la administración pública», sostiene que «no basta con estar de acuerdo con la validez de esta aproximación; lo más importante es asegurarse de que sus condiciones de realización estén dadas». ¿Cuáles son estas condiciones? Ni más ni menos que una carrera pública profesional y un sistema político con separación de poderes, mecanismos de rendición de cuentas claros e instituciones políticas participativas.

¿Qué hacer en contextos donde esas condiciones no están dadas, como es el caso peruano? Para Cunill, en estas situaciones, «mejorar el control de la administración pública (por parte de la ciudadanía) puede requerir de la ampliación de la democracia en su seno». Esto es, no se requeriría de una solución feliz que trate de armonizar los procedimientos de control del modelo burocrático clásico con el control de los resultados a favor del ciudadano, lo que se necesitaría más bien es superar «el déficit de control de la sociedad sobre el Estado», lo cual supone promover «la democratización de la administración pública».

LA RELACIÓN CON LAS REFORMAS DE CARÁCTER ESTRUCTURAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El tema introducido por Cunill acerca de las condiciones de realización del Presupuesto por Resultados nos aproxima también al tema de la relación entre la reforma del presupuesto para la implementación del Presupuesto por Resultados y la reforma de otras áreas de la gestión pública.

Este es un tema que, en una primera aproximación, se plantea en términos de la reforma de los sistemas administrativos del Estado (logística, tesorería, contabilidad, control), pero, como se ha visto, no tiene por qué limitarse a este ámbito, pues empieza a haber evidencia en el sentido de que se requiere abordar y plantear soluciones para problemas de carácter estructural en la gestión pública. En esta parte de la exposición he de referirme a dos de estos problemas: la articulación y gestión descentralizada de los servicios comprendidos en el Presupuesto por Resultados y la gestión de los recursos humanos.

El tema de la articulación y gestión intersectorial e intergubernamental es objeto de la preocupación del MEF. Así, en el cuadro N° 4 se muestra cómo se está planteando este problema en el proceso de gestión presupuestal del 2012, en el sentido de distinguir entre los programas presupuestales aquellos que son multisectoriales, sectoriales, institucionales e intergubernamentales. Están por definirse, sin embargo, las estrategias para la articulación en cada tipo de programa.

Ahora bien, con respecto a estos asuntos, existe una muy interesante coincidencia en las conclusiones de dos trabajos presentados en el último año: de un lado, el Informe del Banco Mundial titulado «Perú: mejorando los resultados de salud mediante el fortalecimiento de los derechos de los usuarios y el reforzamiento de la gestión del sector público»; y, de otro, el Balance del Seguimiento Concertado promovido por la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza - MCLCP con respecto a la gestión en 2010

del Programa Articulado Nutricional (PAN), el Programa Salud Materno Neonatal (SMN) y el Programa Logros de Aprendizaje (PELA).

El estudio del Banco Mundial se concentra «en dos grandes conjuntos de reformas implementadas en años recientes en el sector salud: aquellas que apuntan a fortalecer los derechos y garantías de los usuarios para la obtención de servicios de buena calidad, con el fin de estimular la demanda; y aquellas orientadas a fortalecer la gestión del sector público para lograr mejores resultados en el sector salud».

Cuadro N° 4

PROGRAMA PRESUPUESTAL	PLIEGOS	MULTISECTORIAL	SECTORIAL	INSTITUCIONAL	INTERGUBERNAMENTAL
PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL	MINSA, MIMDES Y REGIONES				
REDUCCIÓN DE VULNERABILIDAD Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS POR DESASTRES	MINSA, MVCS, INDECI, AGRICULTURA				
OPTIMIZACIÓN DE LOS PROCESOS PENALES	MINJUS, PODER JUDICIAL, MINISTERIO PÚBLICO Y PNP				
REDUCCIÓN DE LA VICTIMIZACIÓN EN ZONAS URBANAS DEL PAÍS EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	MININTER				
LOGROS DE APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES (inicial, primaria y secundaria)	MINEDU				
ACCESO Y USO DE LA ELECTRIFICACIÓN RURAL	MINEM Y REGIONES				
REDUCCIÓN DEL COSTO, TIEMPO E INSEGURIDAD VIAL EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE TERRESTRE	MTC, SUTRAN Y REGIONES				
PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES	PCM				
CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES EN ÁREA NATURAL PROTEGIDA	SERNANP				
ACTIVIDAD FÍSICA Y DEPORTIVA DE LA POBLACIÓN PERUANA	IPD				
MEJORA DE LA INOCUIDAD AGROALIMENTARIA	SENASA				
ACCESO DE LA POBLACIÓN A LA CANTIDAD	RENIEC				

En lo relativo al Presupuesto por Resultados, el estudio señala que «aún hay espacio para fortalecer el manejo presupuestal por resultados en el sistema de salud peruano. El sistema ha establecido un conjunto coherente de objetivos estratégicos y ha comenzado a movilizar financiamiento hacia intervenciones claves». Y añade, «también existe una creciente tensión entre el sistema presupuestal peruano, el cual está relativamente centralizado, y la dinámica de descentralización del proceso de reforma del sector público». Finaliza indicando que «el reto es asegurar presupuestos y flujos financieros que sean adecuados para financiar toda la función de producción de salud (personal, instalaciones físicas, equipos y medicinas) y que a la vez provean incentivos a la efectividad y ayuden a los encargados del sistema a usar información sobre desempeño para mejorar el funcionamiento del sistema».

Por su parte, el balance del seguimiento concertado coordinado por la MCLCP presenta un balance positivo de la implementación del Presupuesto por Resultados, por lo menos en términos de los programas presupuestales estratégicos en salud y educación. El balance encuentra avances importantes en los indicadores de resultados; mejora en los servicios públicos priorizados por los programas presupuestales estratégicos; mejora en los procesos de gestión relacionados con los servicios priorizados e identifica las estrategias que contribuyeron a esas mejoras, así como un conjunto de desafíos para avanzar en la reforma.

Entre las recomendaciones que se plantean para responder a estos desafíos se cuentan:

- Fortalecer el diseño de los programas presupuestales en diálogo y coordinación con los gobiernos regionales y locales y la sociedad civil, priorizando la respuesta pertinente a la diversidad rural-urbana e interculturalidad, la intersectorialidad y la atención a las intervenciones preventivas.
- Fortalecer la gestión descentralizada de los servicios creando mejores condiciones para la pertinencia de las intervenciones, precisando funciones específicas en cada nivel de gobierno con base en el ciclo de gestión de los servicios priorizados, proveyéndolos de los recursos necesarios en un marco de gestión compartida.

- Atender los problemas estratégicos de los recursos humanos en la gestión pública, siendo estos un decisivo obstáculo para una gestión por resultados. Por ello se plantea:
 - Atender el déficit de RR.HH. en áreas específicas.
 - Mejorar la distribución territorial de los RR.HH. calificados estableciendo una normativa adecuada y estímulos para ello.
 - Políticas para la formación técnica y profesional adecuada al desarrollo de los servicios públicos universales en el país, en especialidades y sus dimensiones y en capacidades para el manejo intercultural.
 - Enfrentar la precariedad laboral del servidor público estableciendo y reglamentando con urgencia la carrera pública.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Al Presupuesto por Resultados podemos relacionarlo con un laberinto de la gestión pública. La imagen del laberinto utiliza la acepción según la cual un laberinto «es un lugar formado por calles y encrucijadas, intencionalmente complejo para confundir a quien se adentre en él». Los temas que se han planteado como agenda para el debate son parte de las calles y pasadizos del laberinto. Ahora bien, como todo laberinto, aquel en el que se encuentra el Presupuesto por Resultados tiene una salida o, a veces, más de una. El debate público y la discusión académica deberían ayudar a encontrarla.