

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Capítulo 18

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

Diseño de proyectos sociales

Percy Bobadilla

Desde la década de los ochentas, con el retorno de la democracia en el Perú, los sucesivos gobiernos han venido enfrentando el tema de la pobreza de diversas formas. No cabe duda de que las políticas públicas y, en especial, las sociales son un medio importante para dicho objetivo y han encontrado en los programas y proyectos el mecanismo clave para enfrentar los problemas de exclusión e inequidad del país.

El proceso de descentralización ha ampliado dichos mecanismos extendiéndolos a otros sectores; por ejemplo, gobiernos regionales o locales que actualmente vienen ejecutando un conjunto de propuestas orientadas también a la lucha contra la pobreza.

Decir entonces que estos esfuerzos en el contexto de democracia en el Perú no han estado orientado a resultados, sería un exceso¹ o, en todo caso, habría que definir qué entendemos por «resultados» para diferenciar los logros que se obtuvieron en los últimos treinta años de los logros que se está buscando obtener ahora, a inicios de la segunda década del siglo veintiuno, con el enfoque de los Programas Presupuestales con Enfoque de Resultados².

De hecho, muchos programas sociales han tenido resultados de carácter material, por ejemplo la construcción de puentes, carreteras, escuelas, canales de riego, letrinas comunales, sistemas de agua y desagüe, electricidad y todo tipo de infraestructura básica para que los pobres accedan a los beneficios del desarrollo. Sin embargo, al poner estos medios como el objetivo principal

¹ Por ejemplo, los programas del Ministerio de Salud, por la naturaleza de su objeto de intervención —salud de las personas—, siempre han estado orientados a resultados entendidos como mejoras en las condiciones de salud física y mental y no solo centrados en los bienes y servicios que deben entregar (campañas de prevención, vacunación, atención de calidad, entre otros).

² En adelante PPR. Para más información, ver Resolución Directoral N° 002-2011-EF/76.01 - Ministerio de Economía y Finanzas.

del programa o proyecto se ha logrado comprometer a los ejecutores a movilizar sus esfuerzos hacia la búsqueda de cambios (efectos e impactos) en la calidad de vida de las poblaciones.

La diferencia más importante entre los resultados de ayer y los de hoy sería entonces que en las últimas tres décadas el énfasis estuvo puesto en los enfoques que tienen como paradigma los medios del desarrollo; es decir, siguiendo a Amartya Sen, aquellas cosas que las personas necesitan para satisfacer sus necesidades, por ejemplo infraestructura de diversa índole, producción, comercio y la necesidad de un ambiente limpio y sano. Estamos hablando de cosas tangibles y materiales donde el paradigma económico tiene un rol central, incluyendo sus indicadores de medición o desempeño.

Los resultados de ahora —y esto no significa que no hayan sido propuestos en las décadas precedentes por diversas instancias académicas, políticas y de la sociedad civil— ponen más bien el peso en el desarrollo humano; es decir, en los efectos que estos medios generan en la calidad de vida de las personas, sus capacidades, sus relaciones y derechos³.

Tal vez ahí radique la diferencia más importante entre los programas del pasado y los que ahora se quieren promover en todo el sector gubernamental; es decir, en la necesidad de que el manejo e inversión en la entrega de un bien o servicio público esté orientado a la generación de valor, entendida esta como la producción de cambios, transformaciones o modificaciones que se obtienen por efecto de diversos medios puestos en marcha en una determinada población o realidad caracterizada por la exclusión y la inequidad. La obtención de logros que reducen o eliminan la exclusión social (económica, cultural y política)⁴⁴ o que generan mayor acceso a derechos y a la equidad en las relaciones sociales es el paradigma que marcará el tipo de resultados a los cuales se deberían orientar las políticas, programas y proyectos que promueva el Estado. Es ahí donde se sabrá si lo invertido se justifica en relación a las mejoras en las personas y no se limitan a los bienes que se entregan y/o poseen.

³ La influencia de la obra del premio Nobel de Economía, Amartya Sen, es clave en este cambio paradigmático, pero también hay que reconocer los esfuerzos de otros académicos y corrientes teóricas ligadas al llamado desarrollo alternativo, especialmente en oposición al modelo de desarrollo urbano-industrial.

⁴ Figueroa, Adolfo (2001). *Reformas en sociedades desiguales: la experiencia peruana*. Lima: Fondo Editorial PUCP. Ver también: Altamirano, Teófilo; Figueroa, Adolfo & Sulmont, Denis (1996). *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. Lima: OIT.

Es necesario resaltar que la diferencia entre programas y proyectos orientados a resultados con énfasis en los medios de desarrollo (condiciones materiales de vida: lo que tenemos) y los programas y proyectos orientados a resultados con énfasis en los fines del desarrollo (capacidades, libertades, derechos y deberes: lo que somos y hacemos) debe tener una mirada integral y no desarticulada. Los seres humanos no estamos partidos entre lo económico, cultural o lo político, las personas integramos estas dimensiones en nuestra vida cotidiana; además, las necesidades que buscamos satisfacer son de diversa índole, por lo que unas evidentemente se convierten en los medios y otras en los fines, pero estos deben formar parte de un sistema. El desafío de esta integración medios-fines y la incorporación de resultados con valor público en los programas y proyectos es la razón de este ensayo.

LÍMITES Y TENSIONES A SUPERAR PARA INCORPORAR UN ENFOQUE ORIENTADO A RESULTADOS BASADO EN LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO

La aprobación de un presupuesto está marcada por un conjunto de acciones que deben alcanzar determinados objetivos. La tradición en la gestión pública es que este presupuesto tiene que justificarse en relación al logro de productos tangibles y entregables a la sociedad por medio de los llamados bienes y servicios.

Ahí encontramos la primera barrera que debemos superar. Los bienes y servicios apuntan a los medios del desarrollo, a los aspectos referidos al tener, a lo material que en principio debería satisfacer las necesidades básicas y sentidas por la población, especialmente la que vive en pobreza⁵. Cuando el objetivo principal de un programa o proyecto es el servicio o bien que se entrega, entonces se subordina o se hace invisible un aspecto clave en el enfoque de desarrollo humano: el impacto o mejora en la calidad de vida de las personas o, como diría Sen, la ampliación de sus libertades.

Con esta idea no se pretende menospreciar el valor y la importancia que tienen los medios (bienes y servicios) para el desarrollo de un país, pero en la búsqueda de un Estado efectivo (eficiente-eficaz) que promueva el bienestar

⁵ Las organizaciones que trabajan en programas y proyectos con enfoque de género diferencian entre necesidades sentidas y estratégicas. Las primeras explican la importancia de satisfacer las necesidades básicas de las mujeres: alimentación, salud, educación, etcétera; es decir, los aspectos referidos a la condición de la mujer. Las segundas, las estratégicas, aluden por su parte a cambios en la posición de la mujer; es decir, la asunción de roles en los ámbitos productivos y políticos.

real de la sociedad deben subirse más peldaños. Estos nuevos peldaños nos llevarán a ubicarnos en los fines del desarrollo; es decir, enfocarnos en las capacidades y las libertades que las personas deben tener para ejercer su derecho a elegir sus propias opciones y construir las condiciones que les ayuden a desarrollar el modo de vida al cual aspiran.

La tensión radica en que la medición de los efectos e impactos de estos bienes o servicios en las personas, sus capacidades, relaciones y derechos resulta compleja y difícil de realizar, especialmente si:

1. Los presupuestos responden a una planificación de corto plazo.
2. Los enfoques metodológicos para diseñar programas o proyectos no diferencian la cadena de valor producto-efecto-impacto; es decir, los medios de los cambios (fines).
3. Existe escasez de recursos para sistemas de monitoreo y evaluación que midan el valor público, además de la entrega de bienes y servicios.
4. Las auditorías públicas sobre el gasto se convertirían en una amenaza para los funcionarios en el supuesto de que no se logren los efectos e impactos en las personas (temas mucho más complejos de demostrar que la comprobación de servicios o bienes).
5. La ejecución recae en un solo sector para resolver problemas multidimensionales cuando se deben asumir responsabilidades directas en la rendición de cuentas por cambios que no necesariamente dependen de un único titular.
6. Los funcionarios de los sectores consideran que los cambios sociales que se generan en la población objetivo están fuera de su control y de su competencia funcional.

La actual reforma pública —anteriormente llamada Presupuesto por Resultados, hoy Programas Presupuestales con Enfoque de Resultados— viene enfrentando este problema y buscando soluciones que constituyen un cambio de paradigma: i) en la manera de asignar el presupuesto público, ii) en el diseño y planificación de las intervenciones, y iii) en las estrategias a seguir para que el proceso se consolide. Este cambio de paradigma se da con el propósito de encontrar cimientos racionales y objetivos que garanticen la calidad del gasto público.

Todo cambio encuentra resistencias explícitas e implícitas, lo que no es negativo, sino que, por el contrario, permite que este proceso sea riguroso como consecuencia del debate y convencimiento de los actores involucrados sobre la necesidad imperiosa de poner en marcha un proceso de esta índole, algo que en el campo de lo público siempre resulta más complejo y largo debido al parámetro burocrático en el cual se enmarca.

CÓMO SUPERAR ESTOS LÍMITES Y TENSIONES

En la actualidad los Programas Presupuestales con Enfoque de Resultados - PPR han incorporado la programación multianual, lo que les permite una mirada de mediano plazo en sus proyecciones hacia el cambio social. Este tipo de programación contribuye a que la planificación no se reduzca a la entrega de bienes o servicios al ciudadano, práctica tradicional en el gasto y la auditoría pública. Por el contrario, el sector o pliego, al tener una mirada de mediano o largo plazo sobre la base de diagnósticos, líneas de base y evidencias empíricas, puede planificar en prospectiva las mejoras para la superación de las brechas de pobreza y exclusión.

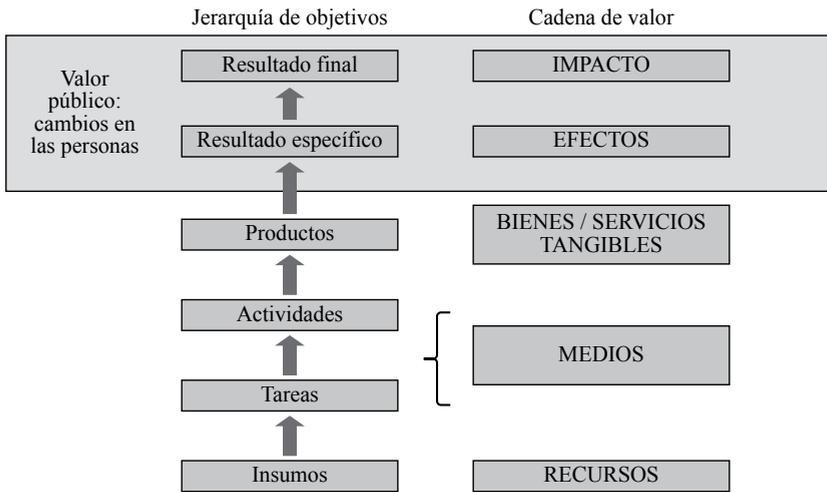
En ese sentido, el presupuesto público tendería a racionalizarse en función de la imagen objetivo de cambio que plantea el pliego o sector en un horizonte temporal del mediano y largo plazo. Por ejemplo, si en los próximos cinco años proponemos como resultado la reducción en un porcentaje determinado de la inseguridad ciudadana, esto exige a los equipos planificadores que proyecten el presupuesto en función de dicho resultado, rompiendo con la mirada cortoplacista que caracteriza los presupuestos basados en planes operativos anuales.

Con este nuevo enfoque los presupuestos además deberían irse ajustando de acuerdo a la información obtenida en proceso por los sistemas de monitoreo y evaluación para la medición de actividades, productos y resultados esperados, basándose principalmente en lecciones aprendidas.

Lo señalado anteriormente está fuertemente vinculado con el diseño metodológico de los PPR, o, en general, a cualquier otra propuesta de intervención social. En la actualidad, los diagnósticos basados en árboles de problemas o análisis de causalidad y las propuestas de cambio sustentadas en marcos o matrices lógicas ayudan a diferenciar claramente la racionalidad medios-fines y la cadena de valor subyacente a esta: producto-efecto-impacto, enfocando a estos dos últimos como expresión del valor público: cambio social en personas.

Esta metodología facilita la articulación entre los medios del desarrollo con los fines del desarrollo, ya que ubica la diferencia claramente entre las acciones que se traducen en bienes y servicios (medios del desarrollo) y los efectos o impactos que estos deberían generar en las personas (fines del desarrollo). Ver gráfico N° 1.

Gráfico N° 1. Cadena del valor público de los programas presupuestales



Fuente: elaboración propia.

No obstante, la tensión justificada se da porque el cumplimiento de esos cambios en la realidad social no está bajo el control exclusivo de un solo sector o instancia pública; por lo tanto, el incumplimiento del mismo en el proceso de evaluación y auditorías podría conllevar a una serie de sanciones jurídicas y hasta políticas para los servidores públicos.

¿Cuán justificable puede ser esta tensión? Si uno observa la manera como el Poder Ejecutivo ha venido ejerciendo su función pública y como los sistemas reguladores han ejercido los controles sobre el mismo, es totalmente comprensible la desconfianza que existe en el ámbito público para hacerse responsables de cambios cuya rendición resulta enormemente compleja por lo que hemos venimos señalando y, en especial, por los recursos económicos que se asignan y que en muchos casos son exiguos para el nivel de logro que se quiere plantear.

Mantener estos temores en el actual proceso de PPR sería equivalente en la práctica a una abdicación, la cual no debería aceptarse ni en el diseño de la propuesta y menos aún en la evaluación y control de lo ejecutado. Es cierto que se requiere poner en marcha varios mecanismos técnicos y científicos para romper con la tradición pública de presupuestar todo en base al paradigma de la meta física; sin embargo, las condiciones económicas, sociales y políticas están dadas para un cambio significativo en la manera de gerenciar los programas y proyectos⁶.

Lo primero es incorporar con mucho rigor el uso de sistemas de información para diseñar, monitorear y evaluar los programas y proyectos o PPR. La carencia de información de carácter científico y la pobreza técnica, especialmente sobre problemáticas complejas, como las referidas al desarrollo de capacidades, ampliación de derechos y relaciones de poder que existen entre las personas de un grupo objetivo, traen como consecuencia que el diseño de las propuestas sea limitado en su discurso sobre el desarrollo y cambio social, en las estrategias de intervención y, principalmente, en la definición de las metas vinculadas a los efectos e impactos (resultados) que debemos conocer para saber si la calidad de vida de las personas mejoró o no.

La poca inversión de recursos para el diseño e implementación de sistemas de seguimiento y evaluación son una amenaza latente que mella la confianza de los equipos de planificación y programáticos para asumir retos de mayor nivel. Sin información de calidad, las decisiones se empobrecen; además, muchas de ellas pueden ser intuitivas y reactivas, lo cual a la larga debilita el proceso de reforma en curso: la implementación sostenida de los PPR.

Por otro lado, la puesta en marcha de este proceso —cuya decisión política debería traducirse en elevar la vaya del sector público, y no caer en la acción conservadora de reemplazar el compromiso hacia el cambio (efectos o impactos) por la exclusiva entrega de bienes y servicios (productos)—

⁶ Las condiciones económicas, sociales y políticas a las que nos referimos son: el crecimiento económico sostenible, el proceso de descentralización, el desarrollo y acceso a tecnologías de la información y comunicación, la promoción de la participación ciudadana, la profesionalización de servidores públicos, entre otras. Todo ello conlleva a apostar en la inversión pública por programas «habilitadores» que desarrollan capacidades y/o por programas «promotores» que permiten el acceso a oportunidades económicas, disminuyendo el énfasis en los programas «asistenciales» que generan alta dependencia. Para mayor información sobre esta tipología ver: Aramburú, Carlos E. & Rodríguez, Ana María (2011). *Políticas sociales y pobreza*. Lima: CIES-PUCP. Disponible en: http://elecciones2011.cies.org.pe/sites/elecciones2011.cies.org.pe/files/documentos_completos/PolSocialDocumento.pdf

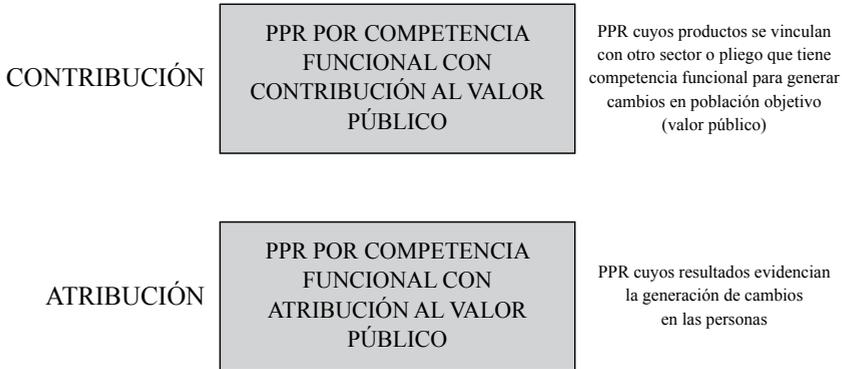
nos lleva a la necesidad de distinguir en el diseño y la evaluación de las propuestas el concepto de «contribución» y de «atribución».

Para entender la diferencia entre estos dos conceptos es importante contextualizarlos en el marco de la generación de valor público. Como hemos señalado anteriormente, el valor público hace referencia a los cambios o mejoras en la calidad de vida de los(as) ciudadanos(as) o de una población determinada como resultado de los bienes y servicios que el Estado pone en marcha a través de diversas políticas, programas y proyectos. Es en ese contexto que los sectores del Estado tienen que saber el nivel de compromiso que asumen frente al ciudadano por el manejo de los bienes públicos y los frutos que generan a partir del mismo (rendición de cuentas).

La mayoría de sectores o pliegos tienden a comprometerse no a la generación real de valor público, sino a la entrega de productos expresados en los bienes y servicios que se requieren para lograr estos cambios. Lo real es que este enfoque no es suficiente en el contexto de los PPR; es decir, el bien o servicio no puede ser el resultado, es más bien el producto. El resultado debe enunciar de manera tangible la generación del valor público para la sociedad. Ahí aparece la tensión funcional, pues muchos sectores o pliegos tienen limitaciones para atribuirse cambios sociales desde su propia intervención, ya que ellos se deben regir por la competencia normativa que les asigna la ley.

Es decir, algunos pliegos tienen competencias asignadas bajo el parámetro de los medios del desarrollo y no se les asignan responsabilidades directas en los efectos e impactos que generan estos en la realidad. Es en ese marco de acción que los sectores deben identificar el o los resultados a los cuales solo contribuyen o cuáles son los resultados que pueden atribuirse. Esto no debe representar ninguna limitación para diseñar PPR que respondan a la generación de valor público, solo se debe tener en claro cuál es el nivel real de contribución y atribución que tendrían de acuerdo a su competencia funcional. Lo señalado anteriormente nos lleva a identificar dos tipos de PPR de acuerdo al nivel de contribución y atribución que tienen en la generación del valor público. Ver gráfico N° 2.

Gráfico N° 2. Tipos de PPR según su vinculación con la generación del valor público

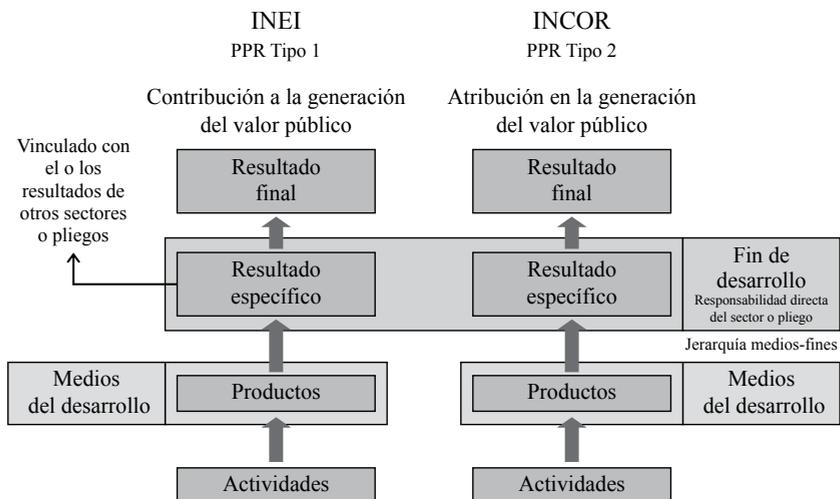


Fuente: elaboración propia.

Por ejemplo, en el caso del Instituto Nacional de Estadística e Investigación - INEI, todos sus esfuerzos están orientados a brindar información oportuna y veráz sobre brechas de pobreza y exclusión, entre otros. En ese sentido, el valor público en el ciudadano —enunciado en un determinado cambio— no puede ser atribución de dicho pliego, ya que su competencia funcional solo le permitirá entregar bienes o servicios de calidad (productos relacionados a información y conocimientos), los cuales contribuirán a resultados que no están bajo su responsabilidad. Es decir, los esfuerzos del INEI están centrados en los medios de desarrollo, información que los otros sectores del Estado necesitan para generar cambios en las personas (valor público).

Pero si hablamos del Instituto Nacional del Corazón - INCOR, instancia que corresponde a EsSalud, definitivamente este tiene una responsabilidad y atribución para mostrar resultados con valor público; es decir, resultados concretos en la mejora de la calidad de vida de poblaciones con problemas cardiovasculares. En ese ámbito, no podemos decir que INCOR solo contribuye a generar cambios en personas con estos problemas de salud, sino que deben asumir la atribución tangible bajo su responsabilidad como pliego en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con dichos problemas cardiovasculares. Ver gráfico N° 3.

Gráfico N° 3



Fuente: elaboración propia.

Los dos tipos de PPR señalados se originan cuando se identifica si tienen o no la posibilidad de atribuirse un resultado con valor público en el ciudadano, característica que emana directamente de las competencias funcionales que les sean asignadas por ley. En el gráfico N° 4 se aprecia un ejercicio inicial que señala cuáles podrían ser los sectores, pliegos o instancias públicas que se encuentran en el mundo de los PPR con atribución del valor público, y cuáles corresponden más bien a los PPR de contribución.

Gráfico N° 4. Sectores o pliegos según vinculación con la generación de valor público

PPR POR COMPETENCIA FUNCIONAL CON ATRIBUCIÓN EN LA GENERACIÓN DEL VALOR PÚBLICO	PPR POR COMPETENCIA FUNCIONAL CON CONTRIBUCIÓN A LA GENERACIÓN DEL VALOR PÚBLICO
OSCE, IPD, ONPE, MINCETUR, SERNANP, JUNTOS, CONSTRUYENDO PERÚ, PROJOVEN, REVALORA, MININTER, INPE, FONDEPES, PODER JUDICIAL, CUERPO GENERAL DE BOMBEROS, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MEM, MINAG, PRODUCE, MIDIS, MIMDES, MINSA, MINEDU.	IPEN, SENAHMI, ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA, IGP, INS, INEI, FUERO MILITAR POLICIAL, CONSEJO DE LA MAGISTRATURA, OSITRAN, PROINVERSION, PROGRAMAS DEL MEF.

Fuente: elaboración propia.

Cabe aclarar que la diferencia entre estos dos tipos de PPR no implica una mayor o menor valoración de los pliegos o instancias públicas. Lo importante es reconocer que entre los diversos sectores existen cadenas de valor, que así como en las industrias o empresas existen diferentes áreas que se articulan y contribuyen al logro de un producto bien valorado en el mercado, en el mundo público, desde una mirada holística y sistémica, los problemas a enfrentar no pueden ser resueltos desde compartimentos estancos (por un solo sector o pliego), sino más bien desde esfuerzos coordinados y complementarios —de acuerdo a las competencias funcionales— en todos los niveles de gobierno, por ejemplo: entre los ministerios que compartan problemas comunes, así como entre estos y los gobiernos regionales y locales⁷.

Los PPR de contribución deben identificar a las instancias a las cuales están ayudando a generar un cambio en determinadas poblaciones, reconociendo que esa contribución en la cadena de valor es sumamente importante para lograr las mejoras o transformaciones en la calidad de vida de los grupos objetivo. La necesidad entonces de comenzar a perfilar programas presupuestales multisectoriales se convierte en un desafío clave para alcanzar el tan ansiado desarrollo humano sostenible en el país.

HACIA LA COGESTIÓN MULTISECTORIAL DE PROGRAMAS ORIENTADOS A LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO⁸

Al finalizar la sección anterior, se ha señalado la importancia de la articulación y complementariedad de diversos sectores o pliegos en búsqueda de la mejora de la calidad de vida de las personas. Esto implica la necesidad de promover esfuerzos multisectoriales que garanticen cambios reales estructurales. En ese sentido, el actual modelo del PPR es un primer paso importante para fortalecer este proceso y es fundamental no perder de vista que la solución a los problemas del país hacia un desarrollo humano sostenible pasa por tener una mirada multisectorial⁹. Llevar a la práctica esta mirada implica incorporar un enfoque de gerencia social (cogestión pública y privada) y gobernanza en el cual cada actor tiene un rol que cumplir en el manejo de los bienes públicos y una responsabilidad que asumir en la resolución de los problemas. El acuerdo político que le da viabilidad en el tiempo a esta propuesta es la descentralización en ciernes.

⁷ La estrategia CRECER como modelo de intervención es un buen ejemplo que apunta en la perspectiva que señalamos.

⁸ Para una mayor profundización sobre el tema de generación de valor ver también: Kramer, Mark R. & Porter, Michael E. (2011). La creación de valor compartido. *Harvard Business Review*, enero-febrero.

⁹ El MEF ya inició este proceso.

Recordemos que en la actualidad el diseño de políticas públicas ya no es de exclusiva responsabilidad del gobierno, hoy más bien la sociedad civil cumple un rol importante en este esfuerzo. El Poder Ejecutivo se centra cada vez más en asumir un rol rector en el diseño, promoción y vigilancia de las políticas públicas, reduciendo cada vez más su rol ejecutor. Por otro lado, los gobiernos regionales y locales tienen un rol ejecutivo de acuerdo a diversas formas de asociatividad, contratos o alianzas que establecen con la sociedad civil organizada y las empresas¹⁰.

La existencia de islas de información en el sector público no ha permitido mirar la interrelación que existe entre los problemas que se buscan resolver y la estructura organizativa de las entidades del Estado. Impera más bien la visión del puesto o el sector (feudalismo) como sistema que busca resolver problemas que en la práctica son inherentes a varias áreas, direcciones, gerencias o instancias, y que sin su participación coordinada y complementaria no se podría encontrar una solución sostenible a dichos problemas. Por ejemplo, la erradicación del trabajo infantil es actualmente competencia funcional del Ministerio de Trabajo; sin embargo, la solución socioeconómica de dicho problema trasciende sus fronteras, ya que depende también —tomando en cuenta las causas que originan ese problema— de otras instancias o sectores del gobierno.

Siempre existe la posibilidad de que diferentes pliegos o sectores se articulen en estrategias que requieren un trabajo multisectorial para enfrentar un problema común, en el cual cada uno de ellos tiene un rol y competencia en la solución de determinadas causas que originan dicho problema. Esta realidad, plasmada en un PPR multisectorial, debe generar una cadena de valor donde los eslabones impliquen la asunción de determinadas responsabilidades de acuerdo a sus funciones, contribuyendo así a un cambio significativo y sostenible en favor del desarrollo y mejora de la calidad de vida de una población objetivo. Esta mirada estratégica de complementariedad quiebra la lógica del «logotipo», en donde cada sector o pliego se sentía protagonista del esfuerzo, cuando en realidad es la suma del trabajo coordinado la que permitirá la generación de valor público.

El reto radica en cómo lograr la asunción de responsabilidades directas en la rendición de cuentas sobre los impactos, efectos y/o productos que se deben conseguir en correspondencia con el presupuesto público asignado. El modelo de gestión que podría contribuir a delegar responsabilidades directas

¹⁰ Rol de ejecutar proyectos (ONG, organizaciones sociales de base, empresas), rol de asesoría técnica (ONG y universidad), rol de cooperación financiera (cooperación internacional, empresas), rol de vigilancia y consulta (sociedad civil).

en los PPR multisectoriales tiene sustento en los compromisos que cada sector o pliego involucrado asume con relación a los productos definidos, los mismos que dan origen a las actividades, tareas e insumos necesarios para la formulación del presupuesto. Bajo este esquema, cada sector o pliego participante mantendría su autonomía presupuestal, pero teniendo en claro los impactos o efectos esperados en el mediano o largo plazo al cual contribuye con el quehacer institucional. Dichos efectos e impactos se evidencian en los resultados específico y general del PPR.

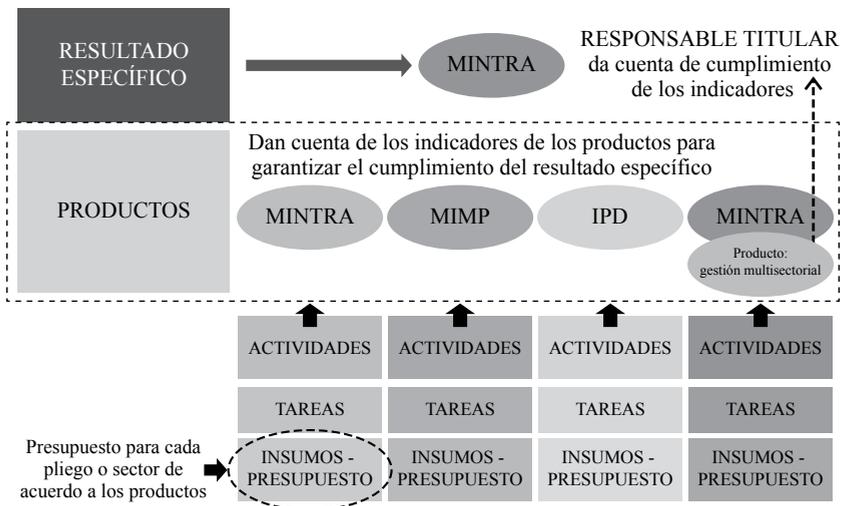
En relación al resultado específico, uno de los sectores o pliegos tendría que asumir la titularidad para dar cuenta del cumplimiento del mismo a través de diversos indicadores; sin embargo, si el resultado no se cumple, la responsabilidad será compartida por todos los sectores o pliegos involucrados.

La ejecución o puesta en marcha de un PPR multisectorial podría contar con el apoyo de un comité de gestión multisectorial que tendría su propio producto y, desde ese ámbito, se le asignarían recursos para darle viabilidad a su funcionamiento y lograr que los procesos de toma de decisiones sean vinculantes; es decir, de carácter obligatorio para todos los involucrados.

El gráfico N° 5 ilustra el modelo de gestión que podría darle soporte institucional a los PPR multisectoriales.

Gráfico N° 5. Modelo de gestión para los PPR multisectoriales

TEMÁTICA: ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL



Fuente: elaboración propia.

La sociedad civil organizada (ONG, organizaciones sociales de base, etcétera) y la empresa privada, cuyo modelo de negocio incorpora el enfoque de responsabilidad social, están totalmente ausentes de estos esfuerzos, pese a que el proceso de descentralización en curso intenta promover diversos espacios públicos y privados de concertación y/o asociatividad como las mesas de lucha contra la pobreza, los presupuestos participativos, los planes de desarrollo concertado, los consejos de coordinación regional y local, entre otros.

Es decir, la concertación pública-privada, a pesar de ser una realidad con experiencias valoradas y con casos exitosos en el diseño de los PPR, no se contempla y pareciera que es todavía un esfuerzo mucho más complejo en términos legales y políticos debido a que el propio sector público tiene aún problemas complejos de coordinación e integración, aunque esto no debería ser un impedimento para comenzar a buscar mecanismos de complementariedad entre el Estado y el sector privado. Muchos proyectos actuales promovidos por estos últimos comparten objetivos comunes con instancias de gobierno y, en la práctica, vienen buscando articularse para generar impactos y efectos con un enfoque de desarrollo territorial.

Finalmente, es importante reconocer que la actual reforma en la programación del presupuesto PPR es un excelente inicio para promover esfuerzos de intervención multisectorial que, inclusive a futuro, puedan incorporar la cogestión público-privada.

Superar este desafío permitirá consolidar la ansiada efectividad en la gestión pública, donde la solución a las problemáticas sociales no depende de un sector y donde se cuente con las herramientas operativas para planificar y evaluar rigurosamente si la inversión económica del Estado consigue resultados. La expectativa es que estos últimos evidencien claramente los efectos e impactos en la calidad de vida de los ciudadanos(as) (generación de valor público).

El reto radica, entonces, en poner en marcha enfoques y estrategias basadas en las lecciones aprendidas a nivel nacional e internacional que permitan viabilizar una reforma del Estado capaz de sostener y aprovechar el crecimiento económico para superar las brechas de pobreza, cuya solución no está en manos de un solo actor. La complejidad social de los fenómenos referidos a la exclusión e inequidad requieren la intervención de varios actores (sector público, sociedad civil organizada y empresas) como partes integrantes de una nación responsable por los logros en favor del desarrollo humano sostenible de nuestro país.

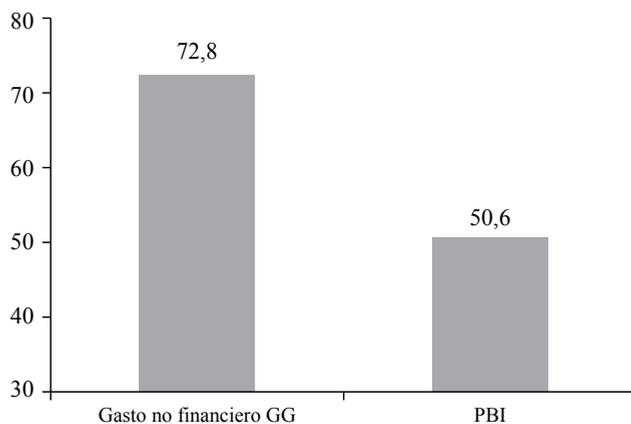
Gestión por resultados: avances y nuevos retos

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)

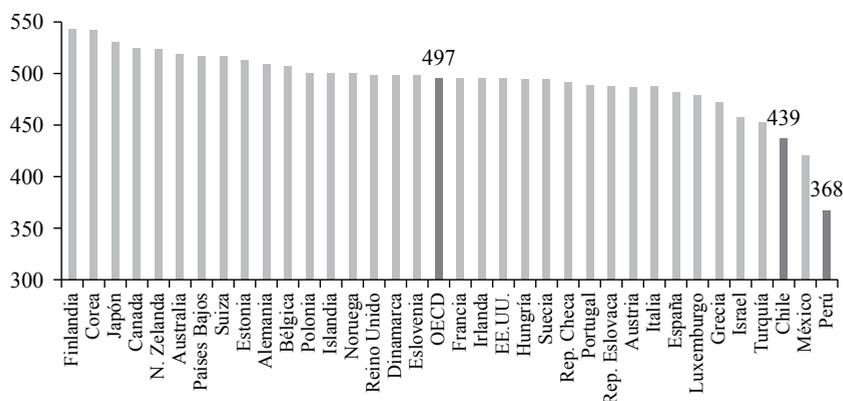


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - MEF.

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.

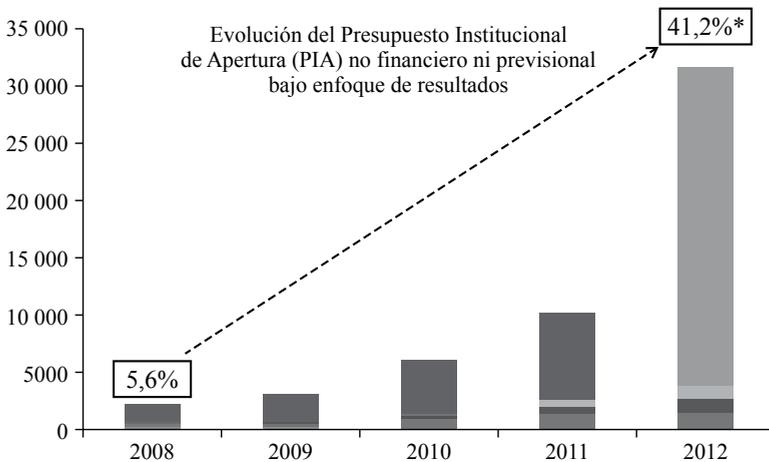
¿Cuáles son los instrumentos que se utilizan actualmente para un Presupuesto por Resultados? El primero de ellos es el concepto de programas presupuestales. El segundo es el sistema de seguimiento y evaluaciones independientes. El tercero de ellos está en los incentivos a la gestión. ¿Qué es un programa 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

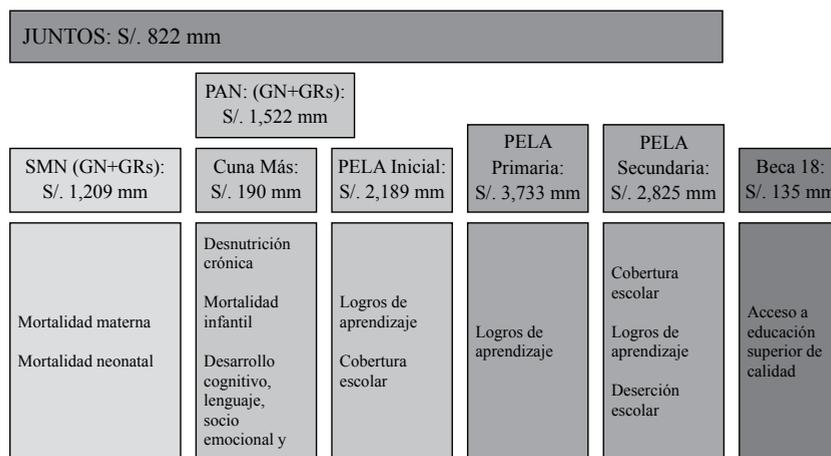


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - MEF.

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?

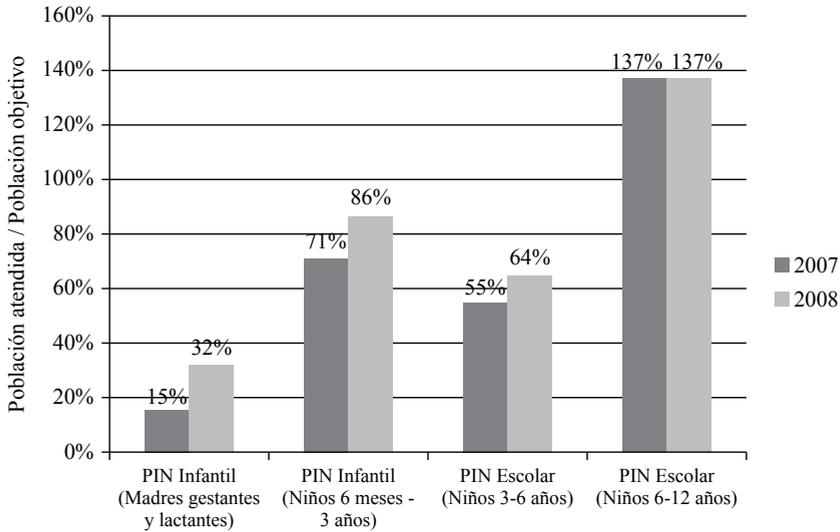
Gráfico N° 7. Matriz de compromisos - PIN

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.