
gestión pública

El sistema presupuestario en el Perú

Rossana Mostajo Guardia

ILPES



NACIONES UNIDAS



Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social - ILPES

Santiago de Chile, marzo de 2002

Este documento fue preparado por Rossana Mostajo, consultora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1714-P

LC/IP/L.200

ISBN: 92-1-322003-0

SIN: 1680-8827

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2002. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.02.II.G.24

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	9
II. Etapas del proceso	13
A. Programación y formulación: "la demanda".....	14
B. Aprobación y ejecución: "la oferta"	15
C. Control y evaluación.....	16
III. Principales problemas	17
A. El sistema presupuestario.....	17
B. Metodología de formulación y ejecución del presupuesto	21
C. Ausencia de políticas sectoriales y de un plan de desarrollo nacional.....	21
D. Divorcio entre la oferta y la demanda	23
E. Problemas conceptuales y de definiciones: lo normativo vs. lo técnico.....	24
F. Ineficiencia, baja calidad e improductividad del gasto público	24
G. Servicio civil inexistente y deficiente capacidad técnica en el sector público.....	26
IV. Reflexiones y propuestas	27
A. Pacto fiscal.....	30
B. Ley de prudencia y transparencia fiscal.....	31
C. Gestión del gasto público.....	33
D. Planificación estratégica.....	35
E. Sistemas de evaluación.....	37
F. Programación y control de la inversión.....	40
G. Indicadores de gestión.....	41
H. Convenios de gestión.....	44

	I. Transparencia y política cuasifiscal.....	46
V.	Un nuevo sistema presupuestario en el Perú.....	49
	A. Objetivos.....	53
	B. Principales características.....	54
	C. Componentes.....	55
	D. Mecanismos e instrumentos.....	57
	E. Competencias y responsabilidades.....	59
VI.	Comentarios finales.....	61
	Bibliografía.....	65
	Anexos.....	67
	Serie gestión pública: números publicados.....	81

Índice de cuadros

Cuadro 1	El sistema presupuestario en el Perú: principales problemas, consecuencias y propuestas.....	6
Cuadro 2	Decretos de urgencia (DU) sobre gastos.....	19
Cuadro 3	Distribución del gasto en la función educación, enero-septiembre 2000.....	23
Cuadro 4	Círculo virtuoso de la gestión por desempeño.....	34
Cuadro 5	El sistema presupuestario en el Perú: principales problemas, consecuencias y propuestas.....	51

Índice de recuadros

Recuadro 1	México: la reforma al sistema presupuestario.....	29
Recuadro 2	Brasil: un sistema presupuestario de corte gerencial.....	30
Recuadro 3	Chile: plan estratégico de modernización de la gestión pública.....	35
Recuadro 4	Holanda: vinculación del presupuesto y la política.....	37
Recuadro 5	Colombia: el sistema nacional de evaluación.....	38
Recuadro 6	Chile: el sistema de evaluación de programas gubernamentales.....	39
Recuadro 7	Chile: el sistema nacional de inversión pública.....	40
Recuadro 8	Chile: el sistema de indicadores de desempeño.....	43
Recuadro 9	Colombia: los acuerdos de eficiencia.....	45
Recuadro 10	Costa Rica: los compromisos de resultado.....	46
Recuadro 11	Lados visible y opaco de la política fiscal, grados de transparencia.....	48

Resumen

La consecución de mayores niveles de productividad en el uso de los recursos públicos tiene relevancia tanto en un sentido microeconómico como en uno macroeconómico. Por un lado, la medición de la productividad de las instituciones públicas contribuye significativamente al control, análisis y crecimiento de la productividad, como también a las proyecciones y el proceso presupuestario, la reducción de costos, el incremento de beneficios directos por el aumento de los niveles de producción y una mejor calidad de bienes y servicios. Desde una perspectiva macroeconómica, el crecimiento de la productividad es una alternativa para reducir el déficit público, liberar recursos para reasignarlos y/o financiar nuevos programas.

Considerando que el presupuesto público es la herramienta principal que tiene el gobierno para obtener buenos resultados de sus intervenciones en términos calidad, costo, eficiencia, efectividad, equidad y oportunidad; el sistema presupuestario necesita una estructura fiscal coherente que lo viabilice y un esquema de gestión que potencie el uso eficiente, productivo y eficaz de los recursos públicos. Sin embargo, en el caso del Perú, existe un significativo distanciamiento entre la formulación, diseño e implementación de políticas y los resultados que se obtienen de ellas. El cuadro 1 resume los principales problemas y consecuencias del presupuesto público del gobierno central.

Se requiere de un presupuesto con características que permitan integrar el quehacer nacional a las decisiones presupuestarias,

promover una planificación estratégica que lo sustente y reducir la inercia presupuestaria.

Asimismo, es necesario darle un enfoque gerencial al manejo del presupuesto con elementos de simplificación, descentralización, responsabilidad, auditoría de resultados y rendición de cuentas para la evaluación de la eficiencia de la asignación y ejecución de recursos públicos.

Es necesario superar la inercia y la ausencia de planificación en la formulación presupuestaria (reduciendo número de reasignaciones), evaluar usos alternativos de los recursos a partir de criterios de costo-efectividad, utilizar criterios técnicos estables, explícitos y transparentes para limitar la discrecionalidad de la asignación y ejecución; implementar mecanismos de rendición de cuentas que permitan identificar con claridad la eficiencia en la asignación y ejecución del gasto en cada dependencia y entidad pública; esquema de auditoría enfocado en resultados; formulación de indicadores estratégicos que revelen por sí mismos la presencia de problemas en el manejo presupuestario y que induzcan a su corrección.

Cuadro 1
EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN EL PERÚ:
PRINCIPALES PROBLEMAS, CONSECUENCIAS Y PROPUESTAS

Problemas Principales	Consecuencias	Propuestas
1. Asignación y ejecución <ul style="list-style-type: none"> • Inercia • No existe fundamentación técnica • No congruente con plan nacional o sectorial de desarrollo • Congreso y Gabinete de Ministros no son contraparte 	<ul style="list-style-type: none"> • Se arrastran errores de asignación de años anteriores. • El gasto social no es priorizado. • No se asegura el mantenimiento de la maquinaria, infraestructura y otros equipos. • Se financian grandes obras con nula o negativa rentabilidad • Se potencia la improductividad e ineficiencia del gasto 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer criterios técnicos estables, explícitos y transparentes para la asignación de recursos • Fomentar análisis de costo-efectividad para priorizar recursos entre distintas alternativas de gasto
2. Discrecionalidad en el Viceministerio de Hacienda para reajustes, créditos suplementarios etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Los sectores no tienen control real sobre las reasignaciones interpliegos sobretodo cuando exceden el techo presupuestal del pliego • No se explican los criterios de reasignación ni al gabinete ni al Congreso 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer criterios técnicos estables, explícitos y transparentes para la ejecución de recursos • Separar responsabilidades de formulación y ejecución del presupuesto dentro del MEF: planificación y programación a cargo del Viceministerio de Economía y ejecución a cargo de DNPP • Otorgar mayor prerrogativa de los Ministros sobre las reasignaciones de recursos inter e intra pliegos de su sector
3. Incertidumbre <ul style="list-style-type: none"> • En los procesos de calendarización • Sobre el monto a ser efectivamente desembolsado 	Los ejecutores tiene sobre saltos de asignación que generan enormes sobrecostos constructivos y moras	Contar con un presupuesto mínimo garantizado dentro del PIA, con la posibilidad de reasignaciones por encima de él

Problemas Principales	Consecuencias	Propuestas
4. Proceso presupuestal no asegura equilibrio Fiscal.	Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal se incumplió en el primer año de vigencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Darle carácter constitucional para asegurar su cumplimiento y credibilidad • Conformar un pacto fiscal que la sustente • Incluir a todos los niveles de gobierno

Cuadro 1 (conclusión)

Problemas Principales	Consecuencias	Propuestas
5. Problemas de coordinación intrasectorial en el MEF	<ul style="list-style-type: none"> • Los procesos presupuestales predominan sobre los de planificación y programación • Autorizaciones de desembolsos y de calendario no son consistentes generando confusión. • El plan operativo de un año no corresponde con los requerimientos de la programación multianual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la planificación estratégica e introducir mejores sistemas de programación
6. Atomización y fragmentación <ul style="list-style-type: none"> • 146 pliegos • 559 unidades ejecutoras 	<ul style="list-style-type: none"> • Se descentra el planeamiento • Se pierde de vista la responsabilidad funcional • No existe corresponsabilidad entre niveles y entre unidades públicas • No existe consistencia entre los pliegos de un mismo sector 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva estructura programática: reducir número de pliegos y reagruparlos bajo el sector correspondiente • Elaborar plan de desarrollo sectorial para que pliegos guarden consistencia con él y entre sí
7. No hay evaluación de resultados o calidad / no hay políticas financieras	<ul style="list-style-type: none"> • No hay incentivos al ahorro • Se financian proyectos y actividades de baja calidad • Se evalúan solamente procesos 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar planificación estratégica • Implementar sistemas de: evaluación del desempeño, convenios de gestión, indicadores estratégicos de gestión • Desarrollar sistemas de auditoría que focalicen resultados • Implementar sistemas de rendición de cuentas

Ahora bien, esta reforma del sistema presupuestario debe concebirse parte integral de una reforma global del Estado en general y de la administración pública en particular. Para fortalecer el rol del Estado peruano como promotor fundamental del desarrollo, se requiere de transformaciones sustanciales implementado reformas en los ámbitos político, económico y social. En particular, destaca la adecuación de la administración pública a las nuevas condiciones y exigencias del entorno a través de la modernización del sector público.

Una de las principales características de este proceso debe la búsqueda de una administración pública más eficiente, eficaz y de mayor calidad, orientada al fortalecimiento de un gobierno que trabaje por y para la ciudadanía, que obtenga los resultados demandados por la

sociedad, que muestre una retribución satisfactoria de los recursos que aporta la población, que cuente con servidores públicos capacitados y comprometidos, que rinda cuentas de su desempeño ante la sociedad, que se apoye en una mayor flexibilidad de gestión y simplifique sus procesos, que cuente con las herramientas que permitan una toma de decisiones más fundamentada.

El objetivo del presente estudio es identificar y analizar los principales problemas del sistema presupuestario peruano desde una perspectiva doble: la necesidad de reformar el sistema presupuestario en sí mismo y su articulación con una modernización de la administración pública. El trabajo se divide en siete partes. Luego de la introducción, se describe brevemente el proceso presupuestario del gobierno central distinguiendo entre sus etapas de: (i) programación y formulación, (ii) aprobación y ejecución, y (iii) control y evaluación. A continuación, en la parte III, se plantean y discuten algunos de los principales problemas inherentes al mencionado proceso, para luego presentar algunas reflexiones y comentarios vinculados con el ámbito presupuestario desde las perspectivas de la reforma del Estado, la modernización de la gestión pública y la experiencia internacional. En la parte V se esbozan de manera gruesa elementos para un nuevo sistema presupuestario en el Perú. Finalmente luego de los comentarios finales, en el anexo se incluye la relación de pliegos presupuestarios, programas funcionales y sectores institucionales, como también notas técnicas sobre el uso de indicadores de desempeño y la necesidad de un pacto fiscal en el Perú.

I. Introducción

La reforma del Estado consta de cuatro componentes interrelacionados que buscan dar solución a problemas correspondientes a las esferas económica, política y administrativa. Dos de estos componentes son de naturaleza económico-político y se refieren a la delimitación del tamaño del Estado y a la redefinición de su papel regulador. El tercero, de tipo económico-administrativo, trata sobre la recuperación de la gobernancia o de las capacidades financiera y administrativa de implementar las decisiones de política. Finalmente, un componente de carácter más bien político es el aumento de la gobernabilidad o capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar.¹

En particular, el componente de la recuperación de la gobernancia se refiere al hecho de que un gobierno puede tener gobernabilidad en la medida en que cuenta con los apoyos políticos necesarios para gobernar y, sin embargo, lo hace mal por faltarle capacidad de gobernancia.² La gobernancia o “ejercicio del poder” consta básicamente de un nivel financiero referido a la superación de la crisis fiscal, otro nivel estratégico correspondiente a la redefinición de las formas de intervención en los planos económico-social, y uno administrativo relacionado con la superación de la burocracia en la administración del Estado.

¹ Véase una discusión en Bresser Pereira (1998).

² Se traduce del inglés “*governance*”, palabra que posee un sentido específico más complejo que su traducción literal “ejercicio del poder” y que está siendo muy utilizada por el Banco Mundial. Ver Bresser Pereira (1998).

Así, el aumento de la gobernancia se refiere a un proceso de creación y/o transformación de las instituciones públicas que se traduce en la capacidad que tiene el Estado de hacer efectivas las decisiones del gobierno a través del ajuste fiscal que devuelve la autonomía financiera, en una reforma administrativa orientada a una gestión pública de corte gerencial, como también en la separación entre la formulación y ejecución de las políticas públicas.

De hecho, a manera de ejemplo, en el Perú la política de gasto ha estado supeditada al equilibrio de las cuentas públicas en un marco de objetivos antiinflacionarios y de requerimientos de las negociaciones de la deuda externa, y no ha generado mayores modificaciones en la formulación y control del presupuesto.

En el campo presupuestario, las instituciones presupuestarias que son el conjunto de reglas y regulaciones que guían al proceso presupuestario, influyen directamente los resultados fiscales en la medida que determinan los mecanismos que regulan las relaciones entre los distintos agentes vinculados con la disciplina fiscal. En este ámbito, la clasificación de programas en la ley de presupuesto es un residuo del presupuesto por programas aplicado en los sesenta. Su uso no aporta claridad sobre objetivos, planes y programas del gobierno. No explicita las variaciones de énfasis en la agenda del gobierno. Tampoco sirve para relacionar estrechamente objetivos, metas, planes, programas y presupuestos.

Más aún, el manejo de caja de corto plazo junto a una progresiva desaparición del análisis de largo plazo ha conducido a generar inercias muy fuertes en el manejo presupuestario. En efecto, más que una respuesta a planes o metas estratégicos, la formulación del presupuesto toma como punto de partida el presupuesto del año anterior arrastrando con esta práctica, las políticas y errores del pasado. La existencia de restricciones técnico-políticas que se traducen en la rigidez intertemporal del gasto público corriente constituyen una de las principales limitaciones en la programación y evaluación de políticas de gasto público sustentables.

Entre los criterios más utilizados en el análisis/evaluación de políticas públicas, uno de los más estrictos y ambiciosos es el de sustentabilidad entendida como viabilidad temporal. En este sentido, políticas públicas no sustentables³ son aquellas que, aunque funcionales a ciertos objetivos, generan el suficiente nivel de conflicto como para terminar siendo abandonadas. Al tratarse de conflictos generados en un plano político (propio de las relaciones socioeconómicas) y/o un plano físico-ambiental, lo anterior se traduce en agentes con suficiente poder que cuestionan los resultados de dichas políticas en el plano de las funciones económicas tradicionales del Estado: asignación, estabilización, distribución y/o crecimiento.

Este tipo de análisis es de especial relevancia bajo la perspectiva de que la recuperación de un crecimiento sostenido en el Perú, debe estar primordialmente ligada a la adecuada atención de necesidades sociales y cumplimiento eficiente de las funciones del Estado. Sin embargo, para ello es necesario contar con políticas de gasto sustentables que eviten, o al menos minimicen, aquellas fluctuaciones de la economía resultantes de políticas tipo *stop-and-go*, ciclos políticos, necesidad por ajuste y estabilización, etc., que afectan negativamente el mantenimiento, por ejemplo, de programas sociales.

En los últimos años, en el Sector Público peruano han existido cuatro procesos presupuestarios paralelos: el del gobierno central, las empresas públicas, organismos reguladores y gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales).

³ Horne (1988).

Primero bajo el ámbito de la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado (OIOE) hasta 1997 y luego del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), los tres últimos se formulaban y aprobaban autónomamente. El FONAFE comprendía más de 180 entidades que, desde 1999, han ido pasando gradualmente al ámbito de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP), pero manteniendo hasta cierto grado su autonomía presupuestaria. Se trata básicamente de los organismos reguladores del Estado, las empresas prestadoras de servicios de saneamiento y las municipalidades que deben formular sus presupuestos de acuerdo a las directrices de la DNPP pero las etapas de aprobación y ejecución se mantienen autónomas.

El propósito del presente estudio es identificar y analizar los principales problemas del sistema presupuestario peruano desde una perspectiva doble: la necesidad de reformar el sistema presupuestario en sí mismo y su articulación con una modernización de la administración pública. El trabajo se divide en siete partes. Luego de esta introducción, se describe brevemente el proceso presupuestario del gobierno central distinguiendo entre sus etapas de: (i) programación y formulación, (ii) aprobación y ejecución, y (iii) control y evaluación. A continuación, en la parte III, se plantean y discuten algunos de los principales problemas inherentes al mencionado proceso, para luego presentar algunas reflexiones y comentarios vinculados con el ámbito presupuestario desde las perspectivas de la reforma del Estado, la modernización de la gestión pública y la experiencia internacional. En la parte V se esbozan de manera gruesa elementos para un nuevo sistema presupuestario en el Perú. Finalmente luego de los comentarios finales, en el anexo se incluye la relación de pliegos presupuestarios, programas funcionales y sectores institucionales, como también notas técnicas sobre el uso de indicadores de desempeño y la necesidad de un pacto fiscal en el Perú.

II. Etapas del proceso

El proceso presupuestario del gobierno central está normado por la constitución donde se señala que su aprobación y sus modificaciones están sujetas a ley. Asimismo, tiene como instituciones presupuestarias o marco normativo anual principalmente a las siguientes leyes y normas:

- La Ley de Gestión Presupuestaria del Estado que establece las normas fundamentales que rigen las distintas fases del proceso presupuestario, los criterios técnicos y los mecanismos operativos
- La Ley de Presupuesto del Sector Público que aprueba el presupuesto de cada año fiscal
- La Ley de Equilibrio Financiero que indica las fuentes y usos de recursos que permiten lograr el equilibrio financiero del presupuesto
- La Ley de Endeudamiento del Sector Público que determina los montos máximos, condiciones y requisitos de las operaciones de endeudamiento externo e interno
- La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal que establece los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, así como también crea el Fondo de Estabilización Fiscal
- La Ley de Acceso Ciudadano a Información sobre Finanzas Públicas

- Directiva para la programación y formulación de los presupuestos institucionales del Sector Público que establece normas de carácter técnico y operativo para los pliegos presupuestarios
- Directiva para la aprobación, ejecución y control del proceso presupuestario del Sector Público que tiene como objeto complementar la legislación de la aplicación del presupuesto funcional programático
- Directiva para la formulación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales y los Planes Estratégicos Institucionales que establece las pautas metodológicas, lineamientos de carácter operativo y las responsabilidades funcionales que demanda la elaboración de dichos planes
- Directiva para el cierre y conciliación del presupuesto del sector público que establece las pautas de carácter metodológico que permiten formalizar el cierre y conciliación presupuestaria de cada año fiscal
- Directiva para la evaluación presupuestaria institucional del sector público que establece los procedimientos y lineamientos técnicos para la elaboración de las evaluaciones semestrales y anuales de los pliegos presupuestarios
- La Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública

Se distinguen tres etapas en el proceso presupuestario del gobierno central: (i) programación y formulación, (ii) aprobación y ejecución, y (iii) control y evaluación. Para el presupuesto público de un año fiscal determinado, la primera etapa se realiza y finaliza generalmente durante los meses de junio y julio del año fiscal anterior, cuando cada pliego institucional entrega y discute su respectivo proyecto presupuestario con la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En agosto se pasa el anteproyecto de ley para la aprobación del Consejo de Ministros, el que después es remitido al Poder Legislativo por el Presidente de la República. Finalmente, entre septiembre y noviembre se discute y aprueba en el parlamento. El 01 de enero entra en vigencia y ejecución el denominado Presupuesto Inicial de Apertura (PIA), el que está sujeto a una serie de controles y evaluaciones periódicas tanto durante la fase de ejecución como de manera *ex post* al cierre del año fiscal.

A. Programación y formulación: “la demanda”

Cada entidad del sector público constituye un pliego presupuestario al que se le aprueba una asignación en el presupuesto anual para el cumplimiento de las actividades y proyectos a su cargo. Así, cada uno de los 146 pliegos presupuestarios correspondientes a 26 sectores trabaja y discute con la DNPP sus requerimientos de recursos públicos (véase anexo 1).

La dinámica operativa del presupuesto funciona en dos niveles, uno institucional correspondientes a estos pliegos y otro funcional-programático donde los programas recogen los lineamientos de carácter sectorial e institucional de los pliegos, correspondientes a los objetivos generales, y los subprogramas muestran la gestión al nivel de objetivos parciales. Las actividades y proyectos son las categorías básicas, es decir las unidades de asignación de recursos en función del cumplimiento de objetivos específicos. En éste último ámbito, las actividades son acciones de operatividad y mantenimiento, mientras que los proyectos son acciones de expansión y/o perfeccionamiento de los servicios.

En 1999 se implementaron los Programas Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) como herramienta para orientar la ejecución de los recursos al cumplimiento de funciones primordiales para el Estado y dentro del marco de un propósito más amplio de ir introduciendo elementos para una cultura de programación y evaluación del gasto público. Los Pesem son programaciones quinquenales que se integran en un Plan Estratégico Nacional consistente con el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) y la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal con miras a servir de base para la formulación del presupuesto anual. Los Pesem, a su vez, contienen:

- el programa Multianual de Inversión Pública sectorial (PMIP)
- los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) que deberían servir para articular la gestión estratégica institucional con los Pesem

Los Pesem no son políticas sectoriales sino planes que establecen los objetivos, misión, actividades con costos e inversión. Distinguen entre gastos permanentes y los temporales.

B. Aprobación y ejecución: “la oferta”

Las reglas para aprobar el presupuesto son válidas y claras y dan origen al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA). Pero luego a lo largo del año, se realizan modificaciones, adiciones y transferencias, etc. dando lugar al Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Sin embargo, el presupuesto que realmente refleja la asignación y uso de recursos públicos es el Presupuesto Ejecutado (PE).

1. PIA, PIM, decretos de urgencia y resoluciones de los titulares de pliegos

Cabe recordar que la distribución de los recursos públicos es por pliegos, de manera que el presupuesto nacional puede verse como la suma de un conjunto de presupuestos independientes (cada pliego) con sus propios topes de gasto en tres niveles: gasto corriente, gasto de inversión y total. En este sentido, así como el presupuesto general se aprueba por ley, también para cambios en la composición agregada entre pliegos o aumentos del gasto de un pliego, debe recurrirse a una modificación por ley (los recortes presupuestarios no necesitan aprobación del Congreso).

Según indica la ley de gestión presupuestaria las modificaciones pueden darse al nivel institucional o a nivel funcional-programático:

- i) al nivel institucional y mediante Ley o norma con rango de Ley: créditos suplementarios (incrementos de asignaciones), habilitaciones y transferencias (traspasos de recursos entre pliegos). En este ámbito se aplican los Decretos de Urgencia del Poder Ejecutivo que al tener rango de ley, modifican el presupuesto no sólo en valores sino también en cuanto a destinos
- ii) al nivel funcional-programático mediante resolución del titular del pliego: créditos (incremento de asignaciones) o anulaciones (eliminación de asignaciones), como también redistribución de recursos al interior del pliego

2. La Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP)

El presupuesto puede estar aprobado y las actividades programadas, pero siempre con incertidumbre sobre cuánto se va a recibir, porque no existe certeza sobre cuánto se va a recaudar. Así se prepara un calendario trimestral que se aprueba mes a mes: la DNPP fija un calendario de

compromisos de ejecución de las asignaciones trimestrales de gastos aprobadas, a fin de que cada pliego programe sus gastos mensuales. El cumplimiento de este calendario de compromisos está sujeto a la disponibilidad de recursos, de manera que es modificado durante el ejercicio presupuestario de acuerdo a este criterio.

3. Dirección General de Crédito Público

La Dirección General de Crédito Público fija los límites anuales para el endeudamiento autorizado dando sus propios “techos” para esta partida y sus desembolsos.

C. Control y evaluación

El control del proceso presupuestario se realiza en tres instancias o niveles:

- DNPP: seguimiento de los niveles de ejecución de ingresos y gastos respecto al presupuesto autorizado y sus modificaciones
- Contraloría General: control de la legalidad y de la gestión
- Congreso: fiscaliza la ejecución presupuestaria

Cada entidad debe evaluar los resultados de su gestión en términos de la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de las metas presupuestarias. El propósito es identificar los problemas presentados y determinar medidas correctivas que permitan mejorar la gestión del proceso presupuestario. La evaluación se articula en torno a indicadores de naturaleza presupuestaria que se estiman tanto respecto del PIA como del PIM, y que corresponden a las dimensiones de:

- Eficacia: identifica el avance de la ejecución presupuestaria, es decir recursos ejecutados como proporción de los asignados.
- Eficiencia: determina la utilización de los recursos relacionándolos con los costos medios de cada meta.
- Desempeño: trata de determinar la “*performance*” de la gestión presupuestaria en términos de la prioridad de los objetivos dentro de los programas, el cumplimiento de las metas presupuestarias y el nivel de ejecución con relación al calendario de compromisos.
- Operación: evalúa ciertas partidas de gasto según los costos medios por funcionario.

III. Principales problemas

Muchas de las causas de los principales problemas que presenta el sistema presupuestario peruano están asociadas a las instituciones presupuestarias que lo sustentan. Como ya se mencionó dichas instituciones son el conjunto de reglas y regulaciones que guían el proceso presupuestario. Se trata básicamente de las leyes que fijan restricciones, las reglas de procedimientos, como también las reglas de transparencia presupuestaria.

A. El sistema presupuestario

1. Asignación y ejecución

- El presupuesto se caracteriza por un alto grado de inercia que se traduce en fuertes restricciones presupuestarias. En efecto, existe una alta proporción de gastos “heredados”, es decir un componente inercial que toma como base el presupuesto del año anterior, con lo que se arrastra las mismas políticas y errores de asignación del pasado. Más aún, el componente inercial toma el presupuesto del año anterior y lo premia o castiga en función del porcentaje ejecutado y no de las razones que explican ese porcentaje de ejecución. Esta práctica deja poco margen para maniobrar nuevas acciones y/o programas.

- Los criterios de asignación y ejecución de recursos no son congruentes con planes nacionales o sectoriales de desarrollo. No revelan prioridades nacionales ni sectoriales: se asignan por inercia y

predominan criterios políticos referidos al discurso presidencial y al “plan” del gobierno en turno.

- El manejo presupuestario no responde a un proceso serio de planificación. Por ejemplo, la asignación y ejecución de recursos públicos:

- durante la formulación-aprobación: en la etapa inicial los responsables piden un monto sobrestimado de recursos anticipando que al final se les recortará y que con esto podrán quedar en su nivel realmente previsto.
- durante la ejecución: se priorizan los que tienen endeudamiento externo y despriorizan a los que no lo tiene, se “premia” a quienes ejecutaron una proporción mayor de su presupuesto del año anterior, etc.

- La ejecución presupuestaria toma en cuenta la calendarización y la proporción de recursos ejecutados en el ejercicio anterior (resultantes de la evaluación de metas físicas de ejecución) privilegiando así prácticas de “gastar todo”: de lo contrario los recursos no utilizados regresan a la DNPP y lo más probable es que se pierdan y no se reprogramen. Esto junto a la inexistencia de evaluaciones sobre la calidad del gasto, redundan en un gasto público ineficiente e improductivo, como también en proyectos de baja calidad.

- Ausencia de criterios sólidos en la asignación y ejecución de recursos que son cada vez más limitados frente a las crecientes demandas de la población. En efecto, no existe fundamento técnico y las asignaciones presupuestarias no se corresponden con resultados

- La preinversión es lo primero que se corta, lo que potencia la posibilidad de utilizar recursos públicos en proyectos no eficientes ni productivos.

- El decreto de urgencia sobre “Medidas de Racionalidad y Límites en el Gasto Público” para la ejecución presupuestaria 2001, identifica sectores y programas protegidos para recibir los excesos de ingresos ordinarios por sobre la asignación presupuestaria (educación, salud, transporte, justicia, saneamiento, promoción y asistencia social, agricultura y orden interno, “entre otros”). Sin embargo, no indica ni establece criterios de asignación-distribución de estos recursos adicionales y más importante aún, no es simétrico en el sentido de ser programas protegidos ante recortes presupuestarios.

- El mismo decreto establece normas de austeridad para el sector público central, sin embargo cubre solamente una parte del sector porque exenta de su aplicación a 31 programas y a los pliegos con los que se suscriben los convenios de gestión.

2. Discrecionalidad en el Viceministerio de Hacienda para reajustes, créditos suplementarios, etc.

- Alto grado de discrecionalidad en la ejecución presupuestaria que afecta las asignaciones interpliegos de los sectores

- Las asignaciones responden a condiciones de oferta y no a los requerimientos de la demanda

- Congreso y Gabinete de Ministros no son contraparte: ni se les explica los criterios de reasignación

3. Incertidumbre

- Los ejecutores tiene sobre saltos de asignación que generan enormes sobrecostos constructivos y moras debido a la incertidumbre existente sobre los montos a ser realmente desembolsados y la fecha cuando esto se produzca:
 - El calendario de ejecución fija fechas en las que se realizarán los desembolsos, sin embargo, la fecha de pago se maneja discrecionalmente
 - La calendarización también establece compromisos de desembolsos respecto al monto de recursos, sin embargo, generalmente se autoriza una proporción menor.
- El PIA tiene un horizonte de vigencia muy corto y es consecuencia de una débil formulación presupuestaria. Por ejemplo para el año en curso, días antes de entrar en vigencia el presupuesto, éste fue modificado por un decreto de urgencia. Esto es, después de un largo proceso de formulación de los pliegos y la Dirección General de Presupuesto, y el respectivo proceso de aprobación por el parlamento, el Ejecutivo lo modifica discrecionalmente. Asimismo, en los últimos años el número de decretos de urgencia referidos a modificaciones y reasignaciones del gasto (generalmente créditos complementarios y transferencias) se ha elevado considerablemente tal como muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2
DECRETOS DE URGENCIA (DU) SOBRE GASTOS

Año Fiscal	Modificaciones al gasto ^{a/}	Fecha de la primera modificación	D.U. "Secretos" ^{b/}
1998	29	19 febrero	2
1999	34	25 enero	2
2000	38	16 febrero	1
1er Sem. 2001	19	13 enero	0

Fuente: Elaborado sobre la base de "El Peruano, Índice de Normas Legales" e INA (2001), pp.26.

Notas: ^a Básicamente créditos complementarios y transferencias.

^b No publicados en "El Peruano". Entre 1995-2000 se dieron 20 decretos de urgencia secretos.

4. El proceso presupuestal no asegura el equilibrio fiscal

- Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal se incumplió desde el primer año de su vigencia.
- El presupuesto focaliza en el gobierno central excluyendo a los gobiernos locales, organismos reguladores y empresas públicas quienes hacen su propio presupuesto. Con esto, la capacidad de una gestión del sector público entendida a un nivel integral es muy pobre.
- Entre 1993 y el 2000, el poder ejecutivo dictó 1,003 decretos de urgencia aprobando la ejecución de un gasto equivalente a US\$1,107 millones de dólares, sin conocimiento del Congreso.⁴ Estos recursos fueron destinados básicamente a financiar compras de armas e insumos militares, pagos a empresas *off shore*, pagos a proveedores que no pagaron impuestos, etc.

5. Problemas de coordinación intrasectorial en el MEF

⁴ Ver INA (2001), pp. 24-29.

- Fragmentación de los procesos de planificación, programación y presupuesto. Más aún, los procesos presupuestales predominan sobre los de planificación y programación.
- Las autorizaciones de desembolsos y de calendario no son consistentes generando confusión.
- El plan operativo de un año no corresponde con los requerimientos de la programación multianual. Como se discute más adelante, el requerimiento de recursos resultante de la planificación estratégica sectorial multianual más que duplica al presupuesto anual que da el marco macroeconómico multianual, debido a que aún no es un proceso institucionalizado, participativo ni adecuadamente normado.
- Existe una sobrecarga de “papeleo”: elaboración de los PEI, PMIP, PESEM, el propio presupuesto, en adición a la carga normal de trabajo
- Cada componente del presupuesto (gasto de corriente, gasto de capital, endeudamiento, etc.) tiene sus propias normativas y hasta distintos horizontes temporales, lo que origina una fragmentación presupuestaria consistente en la dificultad que existe para considerar adecuadamente las diferentes alternativas y sus *trade-offs*. También existen inconsistencias en las decisiones entre gastos corrientes y de capital, por ejemplo, cuando se autorizan fondos para la construcción de una carretera pero no para su mantenimiento.

6. Atomización y fragmentación: 146 pliegos y 559 unidades ejecutoras

- La atomización de un sector entre distintas instituciones genera una ineficiente asignación y ejecución de recursos debido a la superposición y duplicidad de funciones entre distintas entidades. Por ejemplo, el Ministerio de la Presidencia y los Ministerios Sectoriales o como en el caso de nutrición, los programas del vaso de leche, Pronaa y desayuno escolar trabajan independientemente sin coordinación
- Se elaboran y aprueban los pliegos individualmente y no al nivel sectorial de manera integrada y coherente: los pliegos de un mismo sector no guardan consistencia ni coordinación entre ellos
- El elemento clave de todo el proceso presupuestario es la negociación
- Se descentra el planeamiento
- Se pierde de vista la responsabilidad funcional
- No existe corresponsabilidad entre niveles y entre unidades públicas
- La fortaleza de la DNPP radica en su poder discrecional y centralista frente al alto grado de atomización de los pliegos presupuestarios (146) y unidades ejecutoras (559), y no en su capacidad técnica ni en la utilización de criterios sustentados en la planificación estratégica, necesidades y bienestar nacionales, etc.

7. No hay evaluación de resultados ni de calidad. Tampoco hay políticas financieras

- Evaluaciones del presupuesto *ex post* y desfasadas, solamente de carácter procidamental que focalizan en auditorías e informes, y poco preventiva.
- Se financian actividades y proyectos de baja calidad

- Medición y evaluación de procesos, procedimientos y actividades en lugar de resultados
- Inadecuada información estratégica para la toma de decisiones
- No existen incentivos para el ahorro del gobierno central
- La capacidad del gastar al inicio de año es mínima y al final se trata de gastar todo para no ser castigado durante la ejecución el siguiente año. Esto también redundando directamente en una falta de incentivos al ahorro en el gobierno central.
- La estructura del presupuesto es funcional-programática, pero si bien los recursos se asignan de esta manera, la evaluación se hace institucionalmente.
- Generalmente los ajustes de gasto vienen a fin de año lo que es muy problemático hasta por temas legales referentes a contratos y compromisos ya firmados.
- Carencia de procesos de rendición de resultados y de corresponsabilidad entre niveles y entre unidades públicas

B. Metodología de formulación y ejecución del presupuesto

- Se parte de una distribución de los recursos públicos por pliegos, es decir varios “paquetes presupuestarios” con techo propio tanto al nivel total, como para el total de gasto corriente y gasto en inversión. Cualquier modificación implica recurrir a mecanismos de ley. Así, para elevar un techo y poder gastar más, se requiere Ley del Congreso o un Decreto de Urgencia porque el presupuesto no permite incorporar un proyecto si el contrato no está firmado. Como no se puede asignar recursos a este tipo de proyectos, se juega con los techos de otros proyectos del mismo pliego, con miras a reasignar recursos entre ellos una vez que el nuevo proyecto lo requiera.
- Los organismos internacionales financian una parte sustantiva de los proyectos de inversión debiendo el gobierno garantizar una contrapartida. Normalmente éste último recurre a un decreto de urgencia para incorporar un proyecto al presupuesto.
- Se da un problema de sobreconcertación de recursos provenientes de endeudamiento porque no existe una instancia formal que distribuya el endeudamiento público en función de los convenios existentes y de criterios claros y objetivos. El poder de negociación con la DNPP nuevamente juega un rol clave. No se concerta internamente dentro de cada sector ni entre sectores en función de la capacidad de endeudamiento del país.
- La Ley de Gestión Presupuestaria estipula que la programación debe hacerse “en función del planeamiento estratégico institucional”. Sin embargo:
 - El presupuesto se formula en realidad en función del mensaje político y de las inercias
 - No indica planeamiento estratégico sectorial sino meramente institucional
 - No se practica hacer planeamiento de ningún tipo, solamente programación anual

C. Ausencia de políticas sectoriales y de un plan de desarrollo nacional⁵

No hay normatividad ni marco institucional que sustente la implementación de un plan de desarrollo nacional de mediano plazo. La inexistencia de una estrategia de desarrollo integral y coherente genera que predominen criterios pragmáticos cortoplacistas. “Este problema se refuerza toda vez que la política macroeconómica no sólo se ha convertido en el principal, sino en el único determinante del conjunto de políticas en todos los sectores de la actividad gubernamental.

Por esta razón, consideraciones relacionadas al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos --austeridad fiscal, políticas de endeudamiento público, reducción del número de funcionarios gubernamentales, asignación de recursos para el pago de la deuda externa, entre otros-- condicionan fuertemente el diseño y la ejecución de políticas sectoriales”. La falta de objetivos, programas y metas de cobertura nacional ha redundado en esfuerzos sectoriales no integrados a un marco de estrategia global.

El problema de falta de objetivos jerarquizados explica la falta de una política de gasto consistente y sustentable. Más aún, explica también las dificultades que hay para identificar las funciones básicas y misión de cada institución pública, las que finalmente se confunden con un conjunto amplio de aspiraciones sectoriales caracterizadas por cruces funcionales entre sectores, descoordinación intra e inter ministeriales, como también la duplicidad y superposición de esfuerzos. No existe una prioridad de gasto público explícita porque en tanto no exista una reforma estructural del sector público, alrededor de un 85% del gasto del sector es considerado fijo de manera que el manejo real es sobre un 15% del presupuesto. Se requiere de programas de gasto que se definan prioritarios para la sociedad.

Con las reformas de primera generación se eliminó el Instituto Nacional de Planificación, sus funciones fueron derivadas al MEF. Sin embargo, dichas funciones no se desarrollaron y no se institucionalizó un planeamiento estratégico, conduciendo a la inexistencia de políticas y mecanismos que definan objetivos y prioridades del gasto público, en general, y de los proyectos de inversión con recursos del Tesoro, en particular. Esto condujo a focalizar en presupuestos anuales y no hacia más adelante.

Sin embargo, la mayoría de las partidas presupuestarias están intertemporalmente conectadas. “En general, los proyectos se elaboran de acuerdo con un criterio centralizado y una voluntad presidencial que puede reflejar intereses locales, pero en la mayoría de los casos, se hacen sin un sustento técnico de conformidad global. La lucha contra la pobreza extrema es una voluntad política, pero aún no se conoce ningún documento que diga claramente cuáles son las prioridades para definir políticas y el destino de los fondos.”

En los últimos dos años se ha tratado de cambiar este esquema a través de la implementación de los programas estratégicos sectoriales multianuales (PESEM). Como ya se mencionó, en 1999 se realizó un ejercicio PESEM para un quinquenio. Es importante destacar que los Pesem no son un plan de políticas sino que focalizan en la visión, misión, objetivos e indicadores sectoriales. Si bien es un instrumento de planificación bien concebido y con gran potencial, aún falta integrarlo de manera más efectiva y articulada con los mecanismos presupuestarios.

En efecto, el objetivo de los Pesem es bueno: orientar la programación multianual con el fin de promover una intervención gubernamental sectorialmente más eficiente, coherente y que aproveche

⁵ Parte de esta sección ha sido elaborada sobre la base Guerra-García (1999).

las sinergias y economías de escala de una acción integral y permita incrementar la productividad en el uso de los recursos públicos. Sin embargo, consiste en una programación de “abajo hacia arriba” de la cual a partir de la adición de los planes sectoriales individuales se ha tratado de llegar a una visión más global sobre el Estado y el desarrollo nacional, pero no se ha originado dentro de una noción / marco preexistente de país en el mediano y largo plazo. Además, no ha coincidido con la programación presupuestaria porque, como ya se ha mencionado, se han inflado los requerimientos monetarios al doble del total presupuestado. Hasta la fecha, su implementación no ha podido consolidarse porque:

- Debido a la crisis política y administrativa, la alta rotación de personal, limitaciones de tiempo e información y debilidades institucionales propias a nuestra administración pública, se espera que el 2001 sea en realidad el primer año de práctica
- Cubre el sector público en su nivel central y al nivel de las direcciones generales.
- Recién al final del proyecto Pesem se involucró a los Viceministros y Ministros
- Los requerimientos de recursos de los Pesem más que duplican al presupuesto anual que da el marco macroeconómico anual debido a que aún no es un proceso institucionalizado, participativo ni adecuadamente normado: los recursos solicitados a través de los Pesem para financiar los gastos no financieros ni previsionales del período 2002-2006 equivalen a 213% de los recursos ejecutados entre 1997-2001 y a 230% de los asignados para 2002-2006.⁶
- La metodología actual de los Pesem es compleja y se enfrenta a una limitada capacidad técnica del funcionario público, lo que redundará en la calidad de su elaboración. Si bien se imparten cursos de capacitación, éstos consisten en 3-4 días de clases de manera centralizada
- Los Pesem son al nivel de cada sector, pero los recursos presupuestarios se asignan por pliego institucional y no por sector. Por ejemplo, el Pesem de educación es elaborado por la oficina que controla solamente uno de los 42 pliegos del sector y esto sin considerar las funciones de educación que se desarrollan en otros sectores como el Ministerio de la Presidencia, por ejemplo, tal como muestra el cuadro 3. En este caso cabe preguntarse cómo se puede programar o planificar estratégicamente sobre recursos que no se controlan?

Cuadro 3
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN LA FUNCIÓN EDUCACIÓN
ENERO-SEPTIEMBRE 2000 (%)

Programas	Ministerio de Educación	Presidencia	Promudeh	PCM	RREE	Defensa	MITINCI
Inicial	42	58	--	--	--	--	--
Primaria	28	69	3	--	--	--	--
Secundaria	33	67	--	--	--	--	--
Superior	85	13	--	--	0	1	1
Capacitación y perfeccionamiento	--	--	--	100	--	--	--
Especial	51	49	--	--	--	--	--
Asistencia a educandos	100	--	--	--	--	--	--
Física y otros	65	35	--	--	--	--	--
Cultura	100	--	--	--	--	--	--

⁶ Boletín Fiscal del MEF, julio 2001.

Infraestructura	-.-	100	-.-	-.-	-.-	-.-	-.-
-----------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: Elaborado sobre la base de "Transparencia en el gasto público", presentación del Ministro de Economía, 17-11-2000, www.mef.gob.pe.

D. Divorcio entre la oferta y la demanda

El proceso presupuestario, en general, y sus etapas de formulación y ejecución, en particular, responden a las condiciones de la oferta y no a los requerimientos de la demanda. Por un lado, la demanda --los pliegos presupuestarios-- registra sus necesidades de recursos en los proyectos presupuestarios, como también en los Pesem y Pemip (cabe recordar que estas cifras no son consistentes entre sí); sin embargo, por el lado de la oferta, la DNPP asigna los recursos discrecionalmente.

Este divorcio se refuerza ante la existencia de una negociación caracterizada por un centralismo vs. una atomización de las partes. Esto es que, en la oferta predomina una fuerte discrecionalidad centralizada en la DNPP, mientras que la demanda se caracteriza por una alta atomización en dos niveles: a nivel de la diversidad de unidades ejecutoras y a nivel sectorial por el número de instituciones que negocian individualmente con la DNPP.

E. Problemas conceptuales y de definiciones: lo normativo vs. lo técnico

Un proyecto tiene distintas conceptualizaciones según se enfoque desde la perspectiva presupuestaria o la de inversión pública. En el primer caso, se entiende como gestión de proyectos mientras que en el segundo se le otorga un tratamiento de unidad lógica. Así, desde el punto de vista de la inversión pública, un proyecto presupuestario puede ser solamente gasto corriente y no de inversión, o parte de un proyecto de inversión pública, o un conjunto de proyectos de inversión. Este tipo de contradicciones y ambigüedades en las definiciones presupuestarias dificulta identificar y cuantificar la verdadera magnitud de los proyectos de inversión. De hecho, se genera un sesgo al sobrestimar gastos de inversión, que en muchos casos son en realidad gastos corrientes.

El gasto en mantenimiento y reposición es considerado como inversión en el clasificador de gastos. Esto podría explicarse porque la constitución prohíbe financiar gastos de mantenimiento con endeudamiento, entonces se los clasifica como inversión y con ello pueden entrar a la categoría de proyectos financiables con endeudamiento. Como no hay recursos para cubrir las operaciones corrientes, se recurre a la implementación de proyectos. Es imprescindible sincerar el presupuesto y llamar gasto corriente y de inversión a lo que realmente lo es a fin de poder medir correctamente el tamaño del Estado.

F. Ineficiencia, baja calidad e improductividad del gasto público

Los gastos improductivos explican la brecha entre el nivel de gasto actual y un nivel de gasto menor que produce el mismo beneficio social pero con la máxima eficacia en cuanto a costos. Este

tipo de gastos surge básicamente debido a la existencia de corrupción, asimetrías del proceso político⁷, inadecuado control presupuestario, falta de personal capacitado, incertidumbre, etc.

La conceptualización y estimación cuantitativa --o al menos cualitativa-- de los gastos improductivos de un programa constituyen un importante marco de referencia para la evaluación y rediseño de políticas y programas de gasto público. Sin embargo debe mantenerse en perspectiva que no basta identificar los gastos improductivos para eliminarlos. Existen una serie de consideraciones políticas y arreglos institucionales que, en algunos casos, explican su origen y que al mismo tiempo, constituyen la principal barrera para reducirlos.

Ello explica, por ejemplo, la existencia de transferencias a empresas públicas deficitarias, la implementación de cortes presupuestarios para gastos en material educativo o de salud manteniendo altos niveles de sobre-empleo público, la existencia de actividades cuasifiscales del Banco Central, etc. En este tipo de situaciones, para que las propuestas de reducción de gastos improductivos sean más viables políticamente, deben ir acompañadas de una cuidadosa identificación de los ganadores y perdedores de la reasignación del gasto público, y complementadas por un adecuado esquema de compensación.

Si bien las implicancias de política de diversas partidas y programas de gasto público dependen de características particulares, es posible hacer algunas generalizaciones a manera de ilustrar fuentes de ineficiencias y de gastos improductivos en los organismos y programas públicos:

- Empleo y remuneraciones: El sobre-empleo y el deterioro del salario real han sido importantes fuentes de ineficiencia y baja productividad. De hecho derivan en inadecuadas brechas salariales, baja motivación laboral, creciente número de personal poco capacitado, baja productividad marginal del trabajo y hasta corrupción.
- Subsidios y transferencias: frecuentemente no logran cumplir sus objetivos⁸ eficientemente, son inequitativos, carecen de transparencia y hasta generan externalidades negativas. Por ejemplo, los subsidios generalizados constituyen un mecanismo ineficiente de mejorar los estándares de consumo de los más pobres. En otros casos, como los de algunos subsidios a alimentos, existe el potencial de desincentivar la producción doméstica y de afectar negativamente el balance externo.
- Proyectos de inversión pública: Aunque viables económicamente y aparentemente eficientes, pueden resultar ineficientes debido, por ejemplo, a una inadecuada y/o costosa implementación, una mala coordinación con otros proyectos complementarios (por ejemplo, la construcción de carreteras a nuevas zonas industriales que no llegan a desarrollarse), falta de personal capacitado para su operación o inadecuado mantenimiento (como frecuentemente sucede en el caso de infraestructura).
- Educación y salud: Se considera que son de por sí relativamente eficientes debido a las externalidades positivas que generan sobre el bienestar de la sociedad y sus miembros individuales. Sin embargo, la mala aplicación de algunos instrumentos generan significativas ineficiencias deteriorando, además, la calidad y/o distorsionando la asignación de recursos. Por ejemplo, existen subsidios a la educación superior que demandan grandes montos de recursos en detrimento de otras áreas educativas

⁷ Existen factores políticos que explican el crecimiento de los gastos improductivos con fines de lograr mayor apoyo político o electoral. Generalmente se realizan bajo la forma de subsidios generalizados, incentivos a la inversión, transferencias a empresas públicas, etc.

⁸ Tales como corregir fallas de mercado, explotar economías de escala en la producción, redistribuir el ingreso y aliviar la pobreza.

(especialmente relevante cuando existe un importante nivel de analfabetismo, como en el Perú). También es el caso, cuando los costos de administración y/o remuneraciones son tan altos que no permiten destinar los recursos necesarios para financiar una provisión de bienes y servicios de calidad (mantenimiento de infraestructura, material educativo, medicinas, etc.).⁹

- Gasto militar: pueden surgir grandes ineficiencias debidas, por ejemplo, a un excesivo nivel de gasto¹⁰ o un cambio significativo en la relación entre el gasto en remuneraciones y el resto de gastos militares¹¹.

G. Servicio civil inexistente y deficiente capacidad técnica en el sector público

Parte de las causas de los problemas de formulación de políticas, gestión y administración (dirección, control y ejecución) es el déficit de recursos humanos debidamente capacitados y motivados en el sector público peruano. La inexistencia de una carrera pública se refleja en administraciones que no promueven la formación de cuadros especializados, remuneraciones inferiores a las de mercado, estructura salarial que no incentiva al personal especializado, alta rotación de personal, etc. Se mantiene al grueso de la administración pública en una situación de mediocridad generalizada, con muy baja motivación y escasa productividad, con el consecuente deterioro de los servicios públicos y sociales.

A manera de ejemplo, como indica Guerra-García (1999) “los salarios públicos totales para puestos profesionales no directivos son en promedio de entre US\$316 y US\$325 y los del sector privado equivalentes son de entre US\$700 y US\$1.900. Los puestos gerenciales del sector público muestran salarios que oscilan entre los US\$357 y los US\$2.979; en el sector privado los puestos equivalentes varían entre los US\$750 y los US\$8.100. La dramática disminución de los niveles de sueldos públicos ha influido en la calidad de los funcionarios y empleados públicos, así como en la preparación académica que ostentan. Por ejemplo en 1980 de los 125,640 profesores un 80% era profesional mientras que en 1990 de los 156,648 solamente un 49% lo era. Siendo, además, la proporción más baja en Sudamérica...”

Es interesante mencionar una práctica que ha sido solución “parche” para el problema de captar gente mejor capacitada: como los niveles de remuneración no son competitivos como para atraer a técnicos de buen nivel, se han utilizado recursos provenientes de proyectos para contratar consultores con sueldos más acordes con el mercado para que desempeñen labores de funcionarios públicos. Este esquema de trabajo si bien ha sido exitoso en términos de los resultados obtenidos, lamentablemente tiene un horizonte temporal muy dudoso porque en tanto no se inserte de manera

⁹ Es importante destacar, que desde un punto de vista económico, los sectores de educación y salud tienen un objetivo primario común: desarrollar el capital humano. En este sentido, la eficiencia de estos programas tiene como elemento central la combinación óptima de bienes y servicios intra e Intersectorial donde la complementariedad y sinergia de las acciones, potencian los resultados no solamente en términos de la eficiencia en el uso de recursos, sino también en términos de su impacto y eficacia.

¹⁰ Cuando el beneficio marginal que produce el gasto militar es menor que su costo.

¹¹ Un mayor valor de este indicador podría reflejar un aumento del número de soldados (mal equipados) o un menor nivel de equipo sub-utilizado.

más permanente a estos trabajadores, una vez terminados los referidos “proyectos” la labor realizada quedará a cargo de un equipo técnico más pequeño y menos capacitado.

IV. Reflexiones y propuestas

La política fiscal viabiliza que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y con aquellas relacionadas con el desarrollo sostenible y la justicia social en la búsqueda del bien común. En este sentido, es uno de los mecanismos redistributivos del ingreso a través del presupuesto y requiere un saneamiento sostenible de las finanzas públicas que permita un escenario macroeconómico estable, promotor del empleo y activador de la inversión; a la vez que se constituye como instrumento para satisfacer necesidades básicas, instrumento financiero de la descentralización administrativa y del fortalecimiento de la participación civil en la toma de decisiones.

En el Perú, es imprescindible una reforma del sistema presupuestario a fin de consolidarlo como instrumento económico, institucional y gerencial, y que permita poder identificar clara y directamente la orientación de los recursos públicos, como también evaluar el impacto de su aplicación (a manera de ilustración de la experiencia internacional en la materia véase recuadros 1 y 2).

La consecución de mayores niveles de productividad en el uso de los recursos públicos tiene relevancia tanto en un sentido microeconómico como en uno macroeconómico. Por un lado, la medición de la productividad de las instituciones públicas contribuye significativamente al control, análisis y crecimiento de la productividad, como también a las proyecciones y el proceso presupuestario, la reducción de costos, el incremento de beneficios directos por el aumento de los niveles de producción y una mejor calidad de bienes y servicios.

Desde una perspectiva macroeconómica, el crecimiento de la productividad es una alternativa para reducir el déficit público, liberar recursos para reasignarlos y/o financiar nuevos programas (reasignaciones intra o intersectoriales).

A manera de ilustración, supongamos que la productividad del gasto público en el Perú aumentara 1% debido a menores costos de producción. Los recursos así liberados equivaldrían, en términos del PIB proyectado para el 2001, a poco más del gasto aprobado para gastos de capital de las instancias descentralizadas y permitirían, por ejemplo, elevar en un 50% los recursos asignados para el Fondo de Compensación Municipal.

Así, la productividad del gasto público es tema central en la sostenibilidad de los programas y producción de bienes y servicios públicos, especialmente cuando los recursos para financiarlos son limitados. De hecho, en épocas de ajuste económico, para que éste sea eficiente y sustentable, los recortes en las diversas categorías de gasto público deben seguir el criterio de proteger programas claves de inversión pública. En particular aquellos orientados a promover el crecimiento y el ajuste externo, como también aquellos de connotación social focalizados en los pobres.

Considerando que el presupuesto público es la herramienta principal que tiene el gobierno para obtener buenos resultados de sus intervenciones en términos calidad, costo, eficiencia, efectividad, equidad y oportunidad; el sistema presupuestario necesita una estructura fiscal coherente que lo viabilice.

Se requiere de un presupuesto con características que permitan integrar el quehacer nacional a las decisiones presupuestarias, promover una planificación estratégica que lo sustente y reducir la inercia presupuestaria. Asimismo, es necesario darle un enfoque gerencial al manejo del presupuesto con elementos de simplificación, descentralización, responsabilidad, auditoría de resultados y rendición de cuentas para la evaluación de la eficiencia de la asignación y ejecución de recursos públicos.

Para que la mencionada reforma presupuestaria sea eficaz y efectiva deberá enmarcarse dentro de una reforma más amplia referida a la modernización de la administración pública. Esta reestructuración es también necesaria para fortalecer el rol del Estado como promotor del desarrollo. Se trata de un proceso modernizador y globalizador de la gestión pública con miras a la construcción de una administración más eficiente, eficaz de mayor calidad; que haga una eficiente y efectiva asignación y utilización de recursos; que cuente con servidores públicos bien capacitados y comprometidos con su labor; que rinda cuentas claras sobre su desempeño ante la sociedad; que tenga una gestión más flexible y procesos más simplificados; que cuente con instrumentos que permitan tomar decisiones estratégicas adecuada y oportunamente.

Ahora bien, debe trabajarse desde la concepción de que los programas del gobierno y las políticas de Estado para ser eficientes y eficaces deben enmarcarse en una estructura fiscal consistente. Así, la implementación de las políticas públicas implica operaciones de naturaleza fiscal que pasan por el presupuesto (cobro de impuestos, compra de bienes y servicios, pago de subsidios, etc.) y que debieran ser consistentes con metas y objetivos nacionales establecidos. Estas operaciones integran el plan de ingresos y gastos del gobierno, es decir el presupuesto público. El resultado del debate en torno al presupuesto depende del juego de fuerzas existentes en el Congreso y, en no pocas ocasiones, también de la opinión pública en otras esferas el quehacer nacional.

Cuando éstas esferas “permiten el desarrollo de mayorías o coaliciones políticas duraderas y de consensos básicos estables respecto al papel del Estado en la economía, de las modalidades, la extensión e intensidad de las intervenciones gubernamentales y, sobre todo, de la sociedad, entonces están dadas las condiciones necesarias para un eficaz funcionamiento del Estado y la ejecución de

los programas de gobierno”.¹² Y esto es justamente lo que busca consolidar un pacto fiscal: un consenso sobre la noción de país en el mediano y largo plazo. Dicho pacto fiscal es el marco natural para impulsar reformas de Estado y de administración públicas, como para potenciar las sinergias de sus componentes. La sustentabilidad de este pacto debe basarse en las restricciones fiscales. Así, al cuantificar el plan nacional se llega a un presupuesto multianual de recursos y al presupuesto anual.

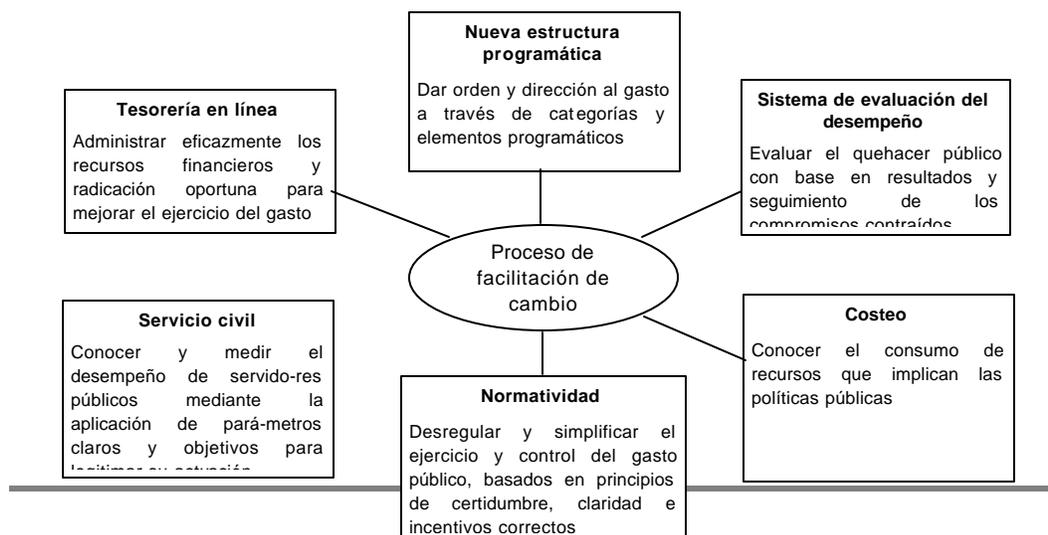
La reforma al sistema presupuestario (RSP) en México es uno de los componentes del cambio de modelo y modernización de la administración pública. Se implementó en 1997 bajo la concepción de que el presupuesto constituye uno de los principales instrumentos para que las dependencias y entidades se transformen en instituciones que trabajan para la obtención de resultados en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad y oportunidad. Con esto, los servidores públicos responsables de los programas y proyectos públicos cuentan con un marco adecuado para erradicar viejas prácticas como las que separan las decisiones presupuestarias del quehacer del resto de la organización, aspectos que repercuten en la eficiencia de las instituciones públicas y las hace incurrir en costos adicionales.

La RSP se diseñó con los objetivos de:

- 1) Erradicar la inercia y la ausencia de reflexión y de planeación en la preparación del presupuesto, las que se manifestaban, por ejemplo, en un elevado porcentaje de reasignaciones a lo largo del año,
- 2) Alentar a los servidores públicos para que realicen una priorización más costo-efectiva de las distintas alternativas de cómo pueden aplicarse los recursos,
- 3) Acotar con un sentido estratégico la discrecionalidad en la distribución del presupuesto público y con criterios técnicos estables, explícitos y transparentes para su asignación,
- 4) Desarrollar mecanismos de rendición de cuentas que permitan identificar la eficiencia con que se asigna y ejerce el gasto público en cada dependencia y entidad,
- 5) Contar con un esquema de auditoría enfocado fundamentalmente a los resultados,
- 6) Aligerar los trabajos de supervisión y control por parte de las coordinadoras sectoriales o globalizadoras al tiempo que se desarrollen indicadores estratégicos, que revelen por sí mismos la presencia de problemas en el manejo del presupuesto y que induzcan su corrección.

Para la consecución de tales objetivos, se puso en marcha un proceso integral de facilitación del cambio compuesto por 6 componentes complementarios:

La RSP y sus Componentes Estratégicos



¹² CEPAL (1998), pp.41

Fuente: Elaborado sobre la base de información sobre la Reforma del Sistema Presupuestario, www.mhcp.gob.mx

Recuadro 2

BRASIL: UN SISTEMA PRESUPUESTARIO DE CORTE GERENCIAL

En el año 2000, el gobierno brasileño introdujo una serie de modificaciones en la clasificación de las cuentas públicas aplicando una perspectiva gerencial en el manejo presupuestario y con un conjunto de prácticas simplificadoras y descentralizadoras. Dichas modificaciones representan un significativo avance en materia de la modernización de los procesos de planificación y presupuesto, y de la construcción de una administración menos burocrática, más gerencial y con un efectivo cobro de resultados.

El eje principal consistió en la integración de la planificación y el presupuesto a través de la creación de programas para todas las acciones del gobierno, con un gerente responsable ante la sociedad por las metas y resultados concretos. Así, una vez definido el programa y sus respectivas acciones, se clasifica cada gasto de acuerdo con la especificación de su contenido y producto, en una subfunción, independiente de su relación institucional, es decir, independientemente del Ministerio donde se ubica dicha acción.

Los principios esenciales que han guiado estos procesos han sido el cobro de resultados y la realidad problematizada en un marco de simplificación, descentralización y responsabilidad. El primero se refiere a la evaluación de las acciones de los gobiernos de la Unión, Estados y Municipios en términos de los beneficios efectivamente ofrecidos a la población. Se trata de un cambio en la concepción respecto de un sistema caracterizado por el bajo grado de responsabilidad y la medición de procesos y medios, pero no de resultados ni productos. La denominada realidad problematizada se traduce en el esfuerzo de modernizar la planificación centrándola en problemas, que mientras en la planificación tradicional eran considerados elementos constitutivos del diagnóstico ahora asumen la condición de estructuradores. Se trata de una concepción fundamental para el cobro de resultados, es decir en la identificación de problemas realmente atendidos y/o resueltos.

Lo anterior se traduce en un sistema de planificación y presupuesto con un encadenamiento lógico entre problemas, programas y productos, con características de:

- Visión estratégica, con establecimiento de objetivos
- Identificación de los problemas a enfrentar y/o de las oportunidades a aprovechar con miras a transformar en realidad esa visión estratégica
- Concepción de programas que deberán ser implementados para atender los objetivos mencionados

Fuente: Elaborado sobre la base de información sobre el sistema presupuestario, www.planejamento.gov.br

A. Pacto Fiscal

Un pacto fiscal es el consenso socioeconómico y político sobre el país en el mediano plazo, que legitima el rol del Estado, como también el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en las esferas económica y social. Unas finanzas públicas robustas tienen un pacto fiscal fuerte como trasfondo, porque la existencia de un acuerdo sobre las funciones del Estado legitima el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para financiarlo.¹³

¹³ Para una presentación y discusión más detallada, véase CEPAL, 1998 y Mostajo, 2002.

En un país como el Perú, donde es evidente la fragilidad de las finanzas públicas, la calidad del sector público es cuestionable, no existe un plan de desarrollo nacional ni planes sectoriales de naturaleza estratégica e integradora, el manejo del gasto público es ineficiente e improductivo, etc., es imprescindible el logro de un pacto fiscal como punto de partida natural hacia la redefinición y reformulación de un Estado más moderno, eficiente, eficaz y más equitativo. Se trata de un marco general dentro del cual cada gobierno maniobra sus políticas y objetivos más específicos, pero siempre de manera consistente con la visión de país acordada entre los diversos sectores de la sociedad.

Entre los componentes más importantes de un pacto fiscal como el descrito, es necesario destacar:

- consolidar un ajuste fiscal que permita enfrentar las fluctuaciones económicas, independientemente del origen de sus causas
- elevar la productividad del gasto público a través de un reordenamiento de las funciones institucionales; introducción de criterios de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión pública; introducción de nuevos agentes prestadores de servicios sociales; etc.
- dotar de transparencia a la acción gubernamental y minimizar las prácticas cuasifiscales
- promover y resguardar la equidad
- robustecer la institucionalidad democrática en pro de mantener niveles de ingresos y gastos compatibles con el equilibrio macro y el crecimiento económico, de garantizar una utilización de recursos acorde con los objetivos y planes del Estado, de incentivar un uso eficiente de los recursos públicos.

“La configuración de un nuevo Pacto Fiscal en la región debe basarse sobre pilares sólidos, con un diseño institucional que atienda debidamente dos principios sagrados, como son la estabilidad y la responsabilidad. El principio de estabilidad supone que el Gobierno maneja las finanzas públicas de una manera transparente, predecible y consistente con los objetivos de niveles elevados y estables de crecimiento y empleo. El principio de responsabilidad supone asegurar la sostenibilidad de largo plazo de las decisiones, evitando cargas tributarias desproporcionadas o niveles excesivo de deuda pública. La conducción de las políticas económicas debe ser cada vez más preventiva y prudencial, con una gestión flexible, pero con reglas socialmente concertadas y mecanismos claros de rendición de cuentas, de manera a llevar a la práctica estos principios.”¹⁴

B. Ley de prudencia y transparencia fiscal

Las leyes de responsabilidad fiscal son instrumento de la sostenibilidad fiscal que es esencial para el desarrollo económico y social, desde que genera mayor credibilidad fiscal, disciplina y eficiencia en el manejo de las finanzas públicas, lo que redundará en el dinamismo de la productividad e inversión privadas. Combinan decisión política con la implementación de instrumentos eficaces, en un marco de reglas de juego que lo garantiza.

La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal del Perú fue promulgada en diciembre de 1999 con el propósito de establecer lineamientos para mejorar la gestión de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad económica. Se trata de la introducción de reglas presupuestarias a manera de marco normativo general a seguir durante las etapas de formulación, aprobación y

¹⁴ Martner (2000), pp.8.

ejecución del presupuesto. La idea de trasfondo es que al respetar ciertas restricciones numéricas y, simultáneamente, adoptar procedimientos más claros y transparentes, se reduce la incertidumbre fiscal lo que, como ya se mencionó, promueve un mayor dinamismo de la inversión y productividad.

Esta Ley consta de tres componentes. El primero de reglas macrofiscales estipula las siguientes reglas anuales:

- Déficit anual del Sector Público Consolidado (SPC) no superior a 1% del PIB
- El gasto primario (neto de intereses) del Gobierno General (GG) puede incrementarse hasta un 2% en términos reales
- La deuda total del SPC no puede aumentar más que el monto del déficit

Adicionalmente, se indica que en años electorales no puede acelerarse la ejecución del gasto para lo cual la ejecución del gasto primario del GG durante los primeros siete meses no podrá exceder el 60% del presupuestado y el déficit del SPC en el primer semestre no podrá exceder el 50% del previsto para ese año. Finalmente, se contemplan dos casos de excepción: (i) se autoriza al Congreso suspender cualquiera de las normas anteriores en razón de una emergencia nacional y/o crisis internacional y (ii) si el PIB real cae el déficit del SPC podrá ser mayor hasta un límite de 2% del PIB.

El segundo componente se refiere a la creación de un Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) constituido por recursos provenientes de excesos en los ingresos corrientes, privatizaciones y concesiones. Si tales recursos superaran el 3% del PIB, los excedentes se destinarán al Fondo Consolidado de Reservas Previsionales o al pago de deuda pública. Cuando los ingresos corrientes estén por debajo de la tendencia, el FEF cubriría la brecha entre los ingresos corrientes efectivos y los presupuestados hasta un máximo de 40% del monto del FEF y se asignaría prioritariamente hacia programas focalizados para alivio de la pobreza.

El último componente es el de transparencia fiscal que establece un Marco Macroeconómico Multianual para el presupuesto, como también su publicación y la de informes de ejecución y seguimiento.

Independientemente de las fortalezas y debilidades de esta Ley, cabe destacar que contiene elementos que se retroalimentan en pro de robustecer la gestión pública. Por un lado, la programación plurianual abre las puertas a un nuevo régimen de planificación presupuestaria. Por otro, el establecimiento de reglas macrofiscales reflejan la intención de controlar las finanzas públicas en el mediano plazo y proveen de cierta factibilidad técnica a la programación multianual. Estos elementos junto a los propósitos de transparencia sientan las bases para dar credibilidad a las acciones del gobierno.

Sin embargo, aunque el propósito de la ley es claro, bueno y constituye un paso importante en la construcción de la credibilidad de las acciones de gobierno, hay elementos ausentes que le restan fuerza e integralidad. Entre éstos, los principales son:

- Una ley de responsabilidad fiscal tiene sentido si logra generar credibilidad en la política fiscal, disciplina en el manejo de las finanzas públicas y mayor eficiencia en la asignación y uso de los recursos. Sin embargo, a la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal le faltan dos elementos para lograr este fin.

- En primer lugar, si bien establece reglas de juego, éstas no están acompañadas de un marco adecuado que asegure su cumplimiento, de hecho no se ha cumplido en su primer año de vigencia. Más aún, no contempla ningún esquema de sanciones ante eventuales incumplimientos de

dichas normas. En el decreto de urgencia No. 35 del 2001 sobre acceso ciudadano a información de finanzas públicas, bajo el concepto de rendición de cuentas de las leyes anuales de presupuesto, se estipula que el Ministro de Economía y Finanzas deberá sustentar ante el Congreso el cumplimiento de las reglas macrofiscales. No se explicita ningún tipo de sanción por incumplimiento, aunque eventualmente podría darse una sanción de tipo político.

- En segundo lugar, su naturaleza de ley atenta contra ella misma al dejarla sujeta: (i) a posibles modificaciones por parte de futuros gobiernos ante determinadas coyunturas económicas y/o políticas, como también (ii) hasta a su propia anulación. Darle carácter constitucional le daría mayor credibilidad al tener un horizonte legal más amplio que el de una ley aprobada por el Congreso.

- En lo referente al tope del déficit y crecimiento de la deuda no abarca a todos los niveles de gobierno al excluir a los gobiernos locales y sus instituciones, Banco Central de Reserva del Perú, y Superintendencia de Banca y Seguros. En cuanto al incremento del gasto primario excluye, además de las entidades anteriormente nombradas, a las empresas públicas, ESSALUD y organismos reguladores de servicios públicos. Es obvia la necesidad de poner límites al gasto y endeudamiento de los gobiernos locales.

- Es importante destacar que el componente de transparencia se refiere a los ámbitos económico y fiscal, y no a la gestión pública vista integralmente. En efecto, contempla la publicación del Marco Macroeconómico Multianual, informes de ejecución presupuestaria y de cumplimiento de las metas del referido marco, y la denominada declaración sobre cumplimiento de responsabilidad fiscal respecto de las metas establecidas en el Marco Multianual del año anterior.

- La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal se refiere al presupuesto “oficial” (convencional o visible) no regulando sobre la posibilidad de sustituir prácticas “visibles” por otras “cuasifiscales” (actividades extrapresupuestarias, gastos tributarios, pasivos contingentes, etc.) que equivalen al cobro de impuestos y a la concesión de subsidios. Este último tipo de prácticas impide conocer la magnitud real del gasto público, de la carga tributaria y de las distorsiones que pueden generar, lo que dificulta el control macroeconómico que ejercen las autoridades fiscales y transgrede los principios de una buena gobernabilidad.

C. Gestión del Gasto Público

La administración pública es la responsable por la instrumentación de las políticas del gobierno y la manera cómo ella funciona determina la eficiencia, eficacia y calidad de los resultados obtenidos con las intervenciones gubernamentales. Con esto, ni las políticas mejor formuladas y diseñadas pueden alcanzar resultados satisfactorios si el modelo de administración pública que las pone en marcha no está sustentado en un sistema de incentivos, control y evaluación adecuado para los fines propuestos.

En el caso del Perú, es imprescindible aumentar la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos, y para ello se requiere un cambio en el sistema de incentivos y la implantación de una cultura de evaluación sistemática de los resultados, con una rendición de cuentas periódica y una plena asunción de responsabilidades por parte de los funcionarios públicos. Los países que más parecen haber avanzado en esta materia se destacan por la fijación de metas cuantitativas claras, el uso de indicadores de resultados y la adopción de acuerdos o contratos de gestión.

La implementación y consolidación de la gestión por desempeño requiere trabajar en ocho dimensiones claves que contribuyen a la toma de decisiones, la asignación de recursos y la rendición

de cuentas (esquema adoptado por la OCDE). Estas se interrelacionan y complementan conformando un círculo virtuoso que mejora progresivamente la eficiencia de la administración pública (véase cuadro 4). Son dimensiones consistentes con los objetivos más amplios de los procesos de modernización de los servicios públicos: identificar objetivos y misiones institucionales, trabajar por resultados y medir el desempeño, elevar la calidad de los servicios y mejorar relaciones con los usuarios, producir más y mejor información, promover la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, mejorar el clima laboral y las capacidades administrativo-gerenciales.

Las auditorías y mediciones del desempeño, como también la evaluación de programas, tienen como objetivo determinar: (i) la relevancia y alcance de los objetivos, (ii) la eficiencia de desarrollo, (iii) la efectividad, (iv) el impacto y (v) la sostenibilidad, a través de mediciones sistemáticas --de gestión y resultados-- y de su comparación con estándares fijados como metas u otros. Inducen la participación de la responsabilidad, orientan la adecuación de los procesos internos, apoyan el proceso de planificación y de formulación de políticas de mediano y largo plazo, mejoran la información y fomentan mayor compromiso y credibilidad. Un aspecto clave para la consolidación, mantenimiento y buen funcionamiento de los sistemas de medición y evaluación del desempeño es su utilización efectiva en la toma de decisiones a través de una vinculación directa o integración al proceso presupuestario.

Este tipo de prácticas ofrece una serie de ventajas: permite evaluar más objetivamente el desempeño, genera presión para mejorar el desempeño, evidencia áreas y problemas antes no observados, identifica procesos superiores factibles de implementar, enfatiza la conexión entre procesos y resultados, etc.

Cuadro 4
CÍRCULO VIRTUOSO DE LA GESTIÓN POR DESEMPEÑO

Dimensiones	Conceptualización
Planificación y gestión estratégicas	proceso dinámico que relaciona estrategias con recursos administrativos y metas a fin de asegurar una visión de mediano y largo plazo ^{1/}
Auditoría del desempeño	control de actividades, sistemas y procesos desde una perspectiva objetiva y externa. Se trata de una nueva visión sobre la labor de las Contralorías: a las labores tradicionales de control financiero y de cumplimiento, se adicionan responsabilidades sobre el desempeño de las instituciones y programas públicos ^{2/}
Medición del desempeño	evaluación cualitativa y cuantitativa que permite detectar inconsistencias operativas relacionadas con los objetivos fundamentales, inducir la adecuación de los procesos internos y aportar mayor transparencia. Se basa en sistemas de indicadores de desempeño que, complementados por mecanismos de rendición de cuentas apropiados, promueven la participación ciudadana, refuerzan la legitimidad institucional y fortalecen la credibilidad
Evaluación de programas	revisión sistemática de procesos y resultados con criterios de eficiencia, eficacia, efectividad y calidad. Trasciende a la medición del desempeño al evaluar los programas públicos y determinar su efectividad
Contratos de desempeño	acuerdos de gestión interna respecto de metas y resultados requeridos que complementados por esquemas de incentivos adecuados elevan la eficiencia operativa y mejoran el control (tanto interno como externo)
Calidad del servicio	características de las respuestas a las necesidades de los clientes o ciudadanos, bajo criterios de accesibilidad y conveniencia, oportunidad, disponibilidad, pertinencia, etc. ^{3/}
Devolución y autonomía	descentralización de responsabilidades y decisiones, a los niveles administrativo (manejo de recursos organizacionales, financieros y humanos) y estratégico (objetivos, prioridades y modalidades)
Mejores prácticas	evaluación del desempeño (procesos y resultados) con referencia a

<i>“benchmarking”</i>	estándares correspondientes a las mejores prácticas de otras agencias nacionales, del sector privado o internacional
-----------------------	--

Notas: 1/ Para una discusión detallada de este tema ver Comité Interministerial de Modernización de la gestión Pública (1996) “Planificación estratégica en los servicios públicos”, Serie Metodológica, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.

2/ Hace parte de la rendición de cuentas, y no la sustituye.

3/ Los países miembros de la OCDE están otorgando especial atención a esta dimensión ya sea a través de la implementación de programas específicos para lograr altos niveles de calidad o a través de mecanismos implícitos en un marco más amplio de modernización del Estado (OCDE (1996) “Responsive Government; Service Quality Initiatives”).

Los procesos de modernización de la gestión pública en el Perú responden a iniciativas más bien individuales de las instituciones públicas. Esta modalidad también ha sido la implementada en otros países de la región, como por ejemplo Chile donde el proceso ha sido gradual y secuencial. La gran diferencia radica que en esos casos se establecieron sistemas transversales del tipo “de arriba hacia abajo” como mecanismos aceleradores del proceso de modernización y generador de un impacto positivo sobre la gestión en el corto plazo. En este sentido, destacan el sistema de indicadores de desempeño de Chile, y los acuerdos de eficiencia de Colombia, entre otros. (véase recuadros 8, 9 y 10).

Si bien la implementación del SIAF en el Perú ha sido un factor que está contribuyendo significativamente a dar un marco integrador a los procesos de modernización, mecanismos como los mencionados aún no se han implementado transversalmente entre las instituciones del sector público: algunos instrumentos se están implementando aisladamente (los convenios de gestión de la Dirección General de Presupuesto para el año 2002) o están en fase de proyecto (sistema de indicadores de desempeño sectoriales en la Dirección de Asuntos Económicos y Financieros del MEF y algunas empresas públicas y organismos reguladores).

Recuadro 3

CHILE: PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública moderna está orientada a mejorar los resultados de los servicios prestados por las instituciones y, desde esta perspectiva, promover e incorporar mayores grados de eficiencia al interior de ellas. Para que el proceso de modernización de la gestión pública en Chile siga generando cambios en la tradición administrativa de su institucionalidad estatal, se necesita focalizar con creciente énfasis en la generación de cambios en los procesos y la gestión al interior de las instituciones públicas.

PRIORIDADES Y LÍNEAS DE ACCIÓN EN 1998

Modernización de la Gestión Pública	Calidad de Atención al Usuario
<ul style="list-style-type: none"> • Planificación y gestión estratégica • Sistema de evaluación de desempeño individual y colectivo • Capacitación • Nuevas tecnologías de información • Gerencia pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Premio nacional a la calidad • Carta de derechos ciudadanos • Oficinas de información y reclamo • Sistema de simplificación de trámites
Institucionalidad	Transparencia de la Gestión
<ul style="list-style-type: none"> • Desconcentración y 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva política de compras • Evaluación de programas

Fuente: Figueroa, Ramón (1999) "Evaluación de programas gubernamentales: la experiencia de Chile", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, documento presentado al Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público en Salud, CEPAL, Brasilia D.F., Brasil, enero.

D. Planificación estratégica

La planificación estratégica provee capacidad de dirección a los miembros de las organizaciones y proporciona a los tomadores de decisiones la posibilidad de definir la evolución que debe seguir una organización para aprovechar, en función de la situación interna, las oportunidades actuales y futuras que ofrece el entorno. Se desarrolla en un marco de consistencia y retroalimentación entre las acciones de corto plazo con objetivos de largo plazo, y visualiza el futuro bajo una perspectiva integral.

En este sentido promueve la congruencia y sinergia entre las áreas de una organización y permite establecer prioridades de operación, gastos e inversión, ayudando a identificar causas y a tomar acciones de corrección oportuna de desviaciones en el cumplimiento de objetivos y metas.

Cabe destacar que la dimensión de planificación y gestión estratégicas es común denominador en todos los procesos de modernización, aunque en diferente grado y foco. Por un lado, es una actividad esencial en la coordinación de los distintos niveles de gobierno, diversas políticas, distintas instituciones y programas. El marco base es de carácter estratégico en tanto se definen prioridades como criterio ordenador en la toma de decisiones, como también en el diseño, elaboración, implementación y control de políticas públicas. Asimismo, es un componente de la gestión pública considerado esencial para garantizar la continuidad de las transformaciones económicas y sociales, como también para fortalecer el proceso de desarrollo económico sobre una base sustentable.

Las principales funciones de la planificación son:¹⁵

- Evaluación: de planes, programas, estrategias y proyectos focalizando en áreas donde es difícil desarrollar la competencia y/o donde existen complejos desafíos institucionales y políticos, como son los casos de la regulación, las privatizaciones y la descentralización.
- Coordinación: de planes y políticas a fin de integrar las diversas decisiones y acciones del gobierno en el marco de una visión integradora y de largo plazo. Se trata de coordinar prioridades y responsabilidades, en un sentido estratégico, para promover resultados determinados en un contexto de eficiencia económica, equidad social y democracia política.
- Pensamiento de largo plazo: en los procesos de toma de decisiones públicos y en la gestión estratégica del Estado, para coordinar políticas públicas en un marco de competitividad sistémica, para impulsar la meso-economía y la formación de capital humano, como también, la modernización del Estado y el desarrollo institucional.

En el caso del Perú, es imprescindible hacer planificación estratégica con miras a elevar la eficiencia en la gestión del Estado, consolidar la disciplina fiscal, aumentar la calidad de la ejecución del gasto público y mejorar la productividad en el uso de los recursos públicos. Todo esto debería traducirse en un sistema presupuestario donde la planificación estratégica:

¹⁵ Para una discusión más detallada, véase Garnier (1999) y Wiesner (1999).

- Permita validar la congruencia entre elementos programáticos y misión de las entidades públicas
- Incorpore elementos para la priorización, costo-efectividad y equidad en el proceso.
- Apoye y facilite la concertación de estructuras programáticas
- Provea información y métodos para validar la alineación entre la planeación sectorial al nivel de objetivos, recursos y líneas de acción.
- Verifique la congruencia entre las políticas públicas y los planteamientos operativos y presupuestarios que realicen las dependencias y entidades.

Como ya se mencionó, desde la desactivación del Instituto Nacional de Planificación, la planificación se derivó al organigrama del MEF, aquí esta labor se perdió y recién hace unos tres años se empezó a rescatar básicamente a través de la implementación de los PESEM, de la Dirección de Asuntos Económicos y Financieros, y el Sistema Nacional de Inversiones, de la Oficina de Inversiones, ambos del MEF. Sin embargo, se trata de esfuerzos más bien de naturaleza metodológica y lo que se requiere es robustecer la planificación al nivel estructural del Estado. En efecto, es una planificación de “abajo hacia arriba” y no “arriba hacia abajo” dentro del marco de un plan nacional de desarrollo consistente y coherente. Un punto de partida natural sería que cada institución o pliego presupuestario elabore su plan estratégico a partir de la visión de su sector a mediano plazo para estructurar un plan sobre los principales temas, indicadores y recursos globales, y no de manera independiente como se describió en la sección sobre formulación del presupuesto.

Recuadro 4

HOLANDA: VINCULACIÓN DEL PRESUPUESTO Y LA POLÍTICA

En 1999, el gobierno holandés presentó una propuesta sobre una nueva estructura, contenido y presentación de los documentos e informes presupuestarios. El objetivo general era conseguir que el proceso presupuestario esté más orientado hacia la política presentando información sobre objetivos de política, medidas o instrumentos, y sus correspondientes costos. Básicamente el presupuesto moderno debía dar respuesta a tres simples preguntas: ¿qué se quiere lograr?, ¿qué se hará para lograrlo? y ¿cuál será el costo de esos esfuerzos?.

En consecuencia, el presupuesto empezó a incorporar una serie de indicadores de desempeño sobre:

- Productos y servicios producidos por el gobierno o los servicios del gobierno para lograr ciertos efectos en términos de cantidad, calidad y costos de producción
- Los efectos e impactos de tales medidas o resultados

Las relaciones causales entre las medidas políticas y sus efectos tienen un rol clave en el presupuesto y su contabilidad. Además, como se reconoce que rara vez se dispone de información anual confiable sobre los impactos de las políticas, se adoptó un enfoque integrado hacia el diseño de programas de política, la gestión del desempeño y la investigación de evaluación de políticas.

En el denominado presupuesto moderno, cada partida está basada en un objetivo general de la política de gobierno y para ello las tres preguntas planteadas al inicio son los hilos conductores. Sin embargo, hacer que el objetivo político general y sus metas sean explícitos y manejables no es siempre posible. Entonces para ponerlo en marcha, es necesario traducir y desagregar el objetivo político general en objetivos políticos operativos más específicos.

Para aumentar la comparabilidad de los acuerdos políticos se utiliza una estructura universal, que en los presupuestos de los ministerios y en las cuentas anuales toma la siguiente forma:

- Objetivo político general
- Objetivos políticos puestos en marcha
- Consecuencias presupuestarias de las políticas
- Explicación basada en indicadores de desempeño e impacto
- Información sobre flexibilidad presupuestaria
- Suposiciones subyacentes con respecto a la eficacia, eficiencia y estimaciones

Fuente: Elaborado sobre la base de Van der Knaap, Peter (2001), "Desempeños públicos y evaluación de políticas en Holanda", Revista Internacional de Presupuesto Público No. 45, ASIP, Año XXVIII, marzo/abril, pp. 43-68.

E. Sistemas de evaluación

Otro de los componentes esenciales en procesos de modernización de la gestión pública y de redefinición del Estado en términos de su rol y responsabilidades frente a la sociedad. Una eficiente asignación de recursos requiere de un proceso estructurado y permanente de evaluación. La evaluación es un proceso de aprendizaje continuo que permite retroalimentar a la planeación sobre la base de análisis y mediciones de resultados de las acciones, como también a la toma de decisiones hacia el mejoramiento constante de la gestión pública.

En este sentido, los sistemas de evaluación promueven la eficiencia en la asignación de los recursos públicos sean éstos de naturaleza financiera, humana o institucional, como también generan información oportuna, pertinente y confiable sobre los resultados de los programas evaluados, como insumo para la toma de decisiones en los distintos niveles institucionales.

Dichos sistemas deben constituirse como proceso sistemático de análisis de resultados de programas a cargo de las instituciones públicas, tomando en cuenta los fines y objetivos que los justifican y los costos incurridos en su operación. Los resultados obtenidos deberían ser lo suficientemente concluyentes y contar con la legitimidad necesaria como para influir en los procesos de toma de decisiones del gobierno.

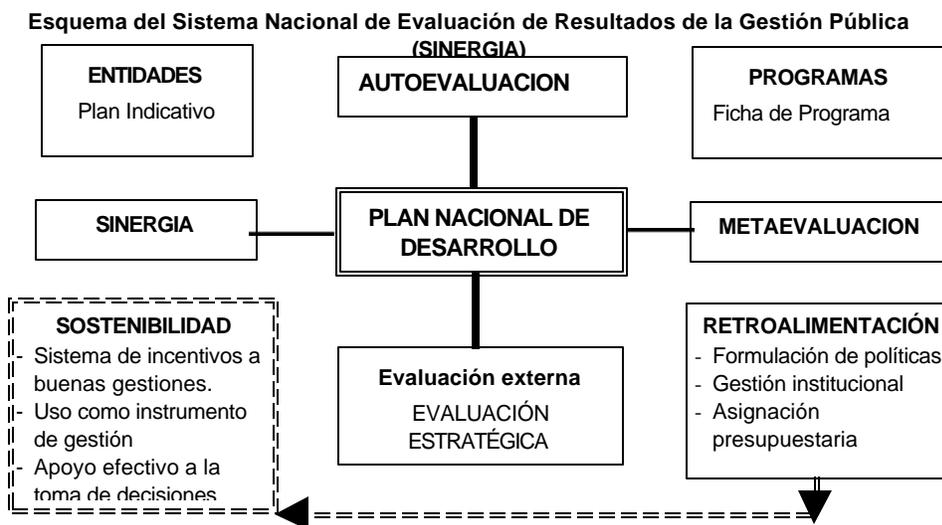
En el sector público peruano, la evaluación al igual que la planificación ha sido una dimensión deficitaria por no decir inexistente, lo que ha contribuido a la subutilización de recursos, capacidades profesionales y de experiencias acumuladas en la gestión de programas y servicios.

Recuadro 5

COLOMBIA: EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN

El Sistema Nacional de Evaluación hace parte del proceso de redefinición del papel y de las responsabilidades del Estado frente a la sociedad civil. Ha sido concebido para evaluar los resultados del plan nacional de desarrollo, sus políticas y proyectos estratégicos, como también para hacer de la evaluación de la gestión pública un proceso que incremente las posibilidades de logro de resultados: es un sistema de información pertinente y oportuna para apoyar la toma de decisiones, hacer más transparente la gestión pública y apoyar el control ciudadano.

En este marco, se ha constituido como instrumento clave que complementa los denominados Acuerdos de Eficiencia y, más aún, los sustenta y consolida es el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA). Es una herramienta de gestión y no de auditoría, control externo ni de planificación centralizada. Un componente base del sistema es la autoevaluación de las entidades y programas a partir de sus planes indicativos. Esta red de información es complementada por evaluaciones externas anuales sobre aspectos estratégicos relacionados con el plan nacional de desarrollo.



de los agentes involucrados en su implementación.

El programa es un sistema de evaluación integral que incorpora estudios en cada etapa (ex ante, durante y ex post). Asimismo, abarca a todos los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional financiados con recursos presupuestarios, siguiendo criterios de antigüedad (por lo menos tres años de implementación), importancia estratégica (concordancia con objetivos primarios de cada ministerio), información necesaria disponible, monto de recursos involucrado (al menos un millón de dólares) y cobertura (nacional).*

Esquema del Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales



Fuente: Elaborado sobre la base de Ministerio de Hacienda de Chile (1998), "Programa de evaluación de proyectos gubernamentales" y "Evaluación de programas gubernamentales", Dirección de Presupuestos.

* Durante sus dos primeros años se evaluaron 60 programas públicos y se programaron 20 para 1999.

F. Programación y control de la inversión

Es necesario eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital dado que, por su propia naturaleza, son la variable de ajuste cuando se requiere recortar el gasto público. Postergarlos o no realizarlos tiene consecuencias directas sobre el crecimiento económico: un nivel inadecuado de inversión pública puede dañar irremediablemente el desempeño de largo plazo de las economías.

Recuadro 7

CHILE: EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

Considerando el rol estratégico de la inversión y la necesidad de mantenerla en altas tasas a fin de propiciar un crecimiento económico sostenido, se requiere asegurara que los programas de inversión se administren y asignen dentro de marcos que promuevan la mayor eficiencia posible. Este es el espíritu del Sistema Nacional de Inversiones (SNI) al sentar las bases y condiciones para que los programas de inversión sean sometidos a evaluaciones socioeconómicas y aprobados en función del bienestar social y su consistencia con las políticas del gobierno.

El funcionamiento del sistema está a cargo del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y las instituciones sectoriales responsables de la inversión. MIDEPLAN desempeña evaluaciones técnico-económicas bajo criterios normativos, factibilidad y recomendación técnica. El instrumento que sustenta y al SIN es un Banco Integrado de proyectos que sistematiza toda la información de los proyectos de inversión a la largo de todas sus etapas

Entre las características metodológicas e institucionales destacan:1/

- Asignación de recursos según criterios de evaluación social y búsqueda de bienestar social
- Metodología del valor actual social neto y de costo-efectividad (si el anterior no es aplicable)
- Estimación de precios sociales: tasa social de descuento, valor social del tipo de cambio y del trabajo, como también el valor social del petróleo y del tiempo
- Énfasis en evaluaciones *ex ante* y durante. Los estudios *ex post* no han sido los prioritarios
- En 1998 se disponía de alrededor de 25 metodologías para evaluación de los distintos tipos de proyectos
- En 1997 se incorporó criterios del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (proyectos con exigencias similares a los proyectos privados)
- Adecuación del SNI a los procesos de descentralización^{2/}
- Modernización de sistemas informáticos y permanente capacitación de los recursos humanos^{3/}

El sistema ha consolidado su legitimidad. tanto social como al interior de la

Notas: 1/ Para una caracterización más detallada del SNI en Chile, véase Cavada, Juan (1998) "Reflexiones sobre la experiencia del Sistema Nacional de Inversión de Chile", MIDEPLAN, documento presentado al Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público, Santiago de Chile, enero.

2/ Las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) evalúan más del 80% de los proyectos.

3/ En 1993 se dio un significativo salto tecnológico y en 1998 se modernizaron nuevamente.

El actual déficit de infraestructura, las necesidades de corto plazo asociadas con el desarrollo económico y la integración social, los problemas urbanos de las ciudades pequeñas y las demandas por mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, presionarán fuertemente la expansión de la infraestructura bajo la responsabilidad del gobierno en un marco de eficiencia y equidad. Es evidente la necesidad de un sistema de inversión nacional que refleje un nuevo rol del Estado en temas de inversión pública, que se sustente en una visión de mediano largo plazo guiado por criterios de equidad, objetivos de ordenamiento territorial y que focalice en el papel estratégico de la inversión en el desarrollo socioeconómico del país como promotor del crecimiento y del bienestar social.

G. Indicadores de gestión

En general el proceso de elaboración presupuestal se sustenta en criterios básicamente político-contables donde la observación de los procedimientos administrativos es más importante que la medición de los resultados obtenidos. Por ello no se ha evaluado la eficiencia institucional y, en consecuencia, no se han generado indicadores que permitan vincular los montos destinados a cada bien o servicio, como tampoco la calidad, magnitud y oportunidad con que ellos llegan a la sociedad.

En la última década, varios países industrializados afrontaron este problema con procesos insertos en programas de “Modernización del Estado” introduciendo, con muy buenos resultados en su administración y programación presupuestal, la aplicación de indicadores de desempeño como instrumentos de evaluación y seguimiento de la gestión y de los resultados obtenidos por cada institución o programa gubernamental. Con ello consiguieron una visión más precisa en la descripción de los objetivos de cada programa y del grado de cumplimiento o solución de los problemas que originaron la asignación de los recursos, se adecuaron gradualmente los procesos de elaboración y evaluación presupuestal al proceso de seguimiento y evaluación y al rigor que establece la elaboración periódica de los indicadores de desempeño que lo sustentan. Asimismo, se estableció una terminología uniforme y de uso generalizado.

Dichos indicadores, al proveer información sobre la magnitud, calidad, cantidad y oportunidad con que los bienes y servicios son entregados a los usuarios, posibilitan una asignación más eficiente de los recursos presupuestales y, más aún, permiten tomar con oportunidad las medidas correctivas que se consideren necesarias.

Si bien estos mecanismos se han insertado de acuerdo a las características propias de la realidad político-institucional de cada país, el denominador común ha sido la institucionalización de un sistema de evaluación continua sustentada en indicadores de desempeño con el propósito de hacer más eficiente y transparente la gestión pública nacional. Las principales características de estos sistemas de evaluación son:

- Contar con organizaciones multisectoriales, generalmente ubicadas en un nivel superior al de un ministerio, donde la oficina responsable de la administración presupuestal y el Sistema Estadístico Nacional tienen activa participación.
- Integración con el ciclo presupuestal.

- Elaboración y divulgación de informes periódicos y oportunos respecto del proceso de implementación presupuestal.
- Independencia y objetividad de los juicios que se emiten sobre el éxito de las instituciones involucradas en la ejecución presupuestal.
- La información es de dominio público.
- Los indicadores utilizados son diseñados conjuntamente entre programadores, ejecutores y analistas.

En América Latina, en los últimos años varios países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, México y Uruguay) han incursionado en la puesta en marcha de programas de evaluación y seguimiento sustentados en indicadores de desempeño. Aunque con diferentes grados de avance e implementación, se han obtenido muy buenos resultados. En Colombia desde 1993 la evaluación de resultados es una norma Constitucional, Brasil preconizó la creación de agencias autónomas para evaluar el desempeño en el cumplimiento de aquellas funciones exclusivas del Estado y la aplicación de convenios de desempeño para orientar la gestión de sus programas que serán administrados por Gerentes especialmente designados. En cambio, en la experiencia chilena la incorporación al programa de evaluaciones de las agencias gubernamentales ha sido voluntaria y gradual desde 1994. Seguidamente, a partir de 1997 fue incluido en el presupuesto bajo el nombre de Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales, considerando evaluaciones *ex post*.

En el caso del Perú, poner en marcha un sistema de evaluación y seguimiento con las características, requerirá necesariamente de una firme y continuada decisión política y de un programa de trabajo adecuado a las características y formas que se le quiera dar tanto al sistema como a su proceso de institucionalización. Dicho programa deberá así mismo considerar la particular situación y manera de actuar de las instituciones públicas, de sus autoridades, sistema presupuestal y los plazos y recursos que se le asignará para esos fines. Un aspecto que tendrá especial significado en el desarrollo y eficiencia en dicho sistema de evaluación será su relación con el proceso presupuestal. En la medida de que las asignaciones de los recursos fiscales se hagan en función de los resultados alcanzados y acatando las especificaciones que el sistema de evaluación requerirá, dicho sistema se desarrollará y permitirá orientar con mayor precisión la asignación de los recursos hacia los lugares donde su incidencia es más efectiva.

En la actualidad, en el marco de la formulación de los planes estratégicos sectoriales multianuales de mediano y largo plazos se ha legislado y conceptualizado sobre la puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación de dichos planes, como también sobre el propósito de sentar las bases para implementar una cultura de programación y evaluación funcional del gasto. Sin embargo, este sistema tendría las siguientes características:

- Estar referido a los Planes Estratégicos de mediano y largo plazo sin una relación directa con el ciclo de preparación y ejecución de presupuesto anual.
- Estar circunscrito con exclusividad, al ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas donde la participación a otros sectores se refiere sólo a la entrega de información y no aprovecha la jerarquía y función coordinadora y normativa de la oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- No hay referencia explícita respecto a la transparencia y oportunidad que sus informes de evaluación deben tener, ni sobre su difusión

Recuadro 8

CHILE: EL SISTEMA DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

Con el objeto de acelerar el proceso de modernización --como ya se mencionó gradual y secuencial--, generar un impacto significativo sobre la administración y contar con un instrumento de apoyo en el proceso presupuestario, la Dirección de Presupuestos propuso un ejercicio transversal de medición de indicadores de desempeño. Así, el propósito inicial no fue vincular el cumplimiento de metas con asignaciones presupuestarias, sino legitimar y difundir los resultados de gestión, presionar a la consecución de mayores niveles de eficiencia a partir de la opinión pública y apoyar la elaboración del presupuesto.

En línea con la naturaleza del proceso de modernización, el ejercicio se implementó en 1994 con instituciones adheridas voluntariamente. El sistema se ha consolidado como una medición sistemática y continua que contrasta los resultados con estándares deseados o planificados. Asimismo, ha sido un eficaz instrumento para elevar la productividad y eficiencia en tanto fomenta la participación y responsabilidad, facilita la adecuación de los procesos internos, apoya la planificación y formulación de políticas de mediano y largo plazo, mejora la información disponible sobre el uso de los recursos públicos, sienta las bases de un mayor compromiso y viabiliza el funcionamiento de sistemas de incentivos objetivos.

Entre los resultados más significativos destacan ganancias en la eficiencia global de la administración pública, cambios en la cultura organizacional y aceleración del proceso de modernización, como también, mayores niveles de compromiso por parte de los servidores públicos. Esto se explica básicamente porque el carácter voluntario de la incorporación al sistema generó confianza incentivando una rápida difusión y porque se ha creado una creciente exigencia por mayor eficiencia a partir del carácter público de la información y el mayor compromiso adoptado por las instituciones y su personal.

Con fines de simplificar y homogeneizar el sistema de indicadores de desempeño se definieron cuatro categorías de análisis, bajo perspectiva de que no necesariamente reflejan la gestión integral de cada institución pero que sí promueven efectivamente la transparencia de la información y del proceso presupuestario (véase cuadro siguiente). En todo caso, la clave es mantener la pertinencia y representatividad, dentro de un número limitado de indicadores (su proliferación dificulta su articulación).

CATEGORÍAS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

	Tipo de indicador	Ejemplos
Economía	Capacidad de generar y movilizar recursos financieros, disciplina y cuidado en el manejo de presupuestario, preservación del patrimonio y generación de ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Autofinanciamiento • Eficacia en la ejecución presupuestaria • Recuperación de préstamos
Eficiencia	Producción física en relación con los insumos o recursos utilizados	<ul style="list-style-type: none"> • Productividad física del gasto, dotación de personal, horas extras, etc. • Gastos administrativos con relación al nivel de producción o recursos
Eficacia	Grado de cumplimiento de los objetivos sin considerar	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura • Tiempo de tramitación

Fuente: Marcel, Mario (1997) "Indicadores de desempeño en el sector público: la experiencia chilena", enero, y Ministerio de Hacienda (1996) "Indicadores de gestión en los servicios públicos", Serie Metodológica del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

H. Convenios de gestión

Los convenios de gestión o compromisos de desempeño constituyen uno de los principales mecanismos para recuperar la gobernabilidad del gasto público en tres niveles: disciplina fiscal, priorización estratégica y eficiencia técnica. Consisten en un conjunto de compromisos legales de corto plazo enmarcados en un contexto de objetivos nacionales de largo plazo, que brindan a las entidades públicas autonomía en la asignación de recursos y en la ejecución presupuestaria. En este sentido, permiten asignar y transferir recursos en función del rendimiento y cumplimiento de metas, especificando objetivos y fijando acuerdos de producción. La medición del desempeño resultante de estos compromisos de gestión trasciende el simple uso de indicadores de eficiencia y eficacia, desde que abre un espacio para la innovación de procesos que debieran permitir la sistematización de la prestación de servicios, dilucidar aspectos específicos de su eficacia y coadyuvar tanto a la reestructuración organizativa como a modificar la cultura de gestión.

Toman la forma de un documento legal en el que se deja constancia de los objetivos y misión institucionales y de los compromisos que se asumen en pro del cumplimiento de esa misión. Dichos compromisos se refieren al logro de un conjunto específico de metas de gestión complementado por un esquema de incentivos pecuniarios y cualitativos --asociados a la carrera pública-- en función del grado de cumplimiento de las mismas.

Los convenios de gestión están alcanzando alta difusión y aplicación en los países de la región, demostrando su utilidad como mecanismo para mejorar la planificación y la coordinación inter institucional. De hecho, obliga a los ejecutivos y al personal relevante a reflexionar sobre la misión institucional, lo que se constituye como herramienta clave para la planificación estratégica que ayuda a orientar los recursos y esfuerzos de gestión hacia las actividades esenciales de la organización. Para cumplir con los objetivos, utilizar óptimamente los recursos y comprometer a los funcionarios con su trabajo, es necesario continuar asignando y determinando responsabilidades individuales en el proceso de generación del producto o prestación. Nuevos sistemas de remuneraciones con componentes más flexibles e incentivos deben facilitar la vinculación entre remuneraciones, desempeño y calidad de la prestación, es decir con elementos sustantivos de la carrera de los funcionarios: productividad y resultados, méritos laborales, calidad del desempeño, características de las tareas que se desempeñan, capacitación y experiencia.

En síntesis, en la medida que evalúa resultados permite: (i) mejorar los procesos de planeación, programación, presupuesto, operación y evaluación de la gestión pública, (ii) retroalimentar el proceso de planificación, (iii) elevar la calidad de los servicios de los órganos de gobierno, (iv) contar con un mecanismo creíble en el sector público para brindar mejores servicios y (v) utilizar una herramienta para validar el impacto de la institución.

En el caso del Perú, la implementación de convenios de gestión en el gobierno central es bastante reciente. Por un lado, en la ley de presupuesto del 2001 se autoriza a la DNPP a suscribir convenios de gestión con entidades del gobierno central e instancias descentralizadas a fin de mejorar la cantidad y calidad de los servicios que prestan. Más aún, en el decreto de urgencia sobre racionalidad y límites en el gasto público para el 2001, al establecer normas de austeridad, se exonera de esta práctica a los pliegos que suscriben convenios de gestión. Durante el año 2001 se habrían suscrito 4 convenios con entidades seleccionadas sobre la base de criterios de tamaño, capacidad de generación de recursos propios y gestión previa. Para el año 2002, la directiva para la

programación y formulación del presupuesto señala 54 pliegos potenciales a suscribir convenios si sus propuestas llegan a calificar técnicamente como adecuadas.

Recuadro 9

COLOMBIA: LOS ACUERDOS DE EFICIENCIA

El objetivo del nuevo concepto de gestión del gasto público en Colombia es corregir deficiencias e ineficiencias tales como una visión cortoplacista del accionar del Estado, falta de delimitación de los ámbitos de acción de las instituciones públicas, carencia de objetivos comunes en un marco de estrategia nacional de desarrollo, desarticulación entre los procesos de planificación y de presupuesto, inexistencia de una cultura de evaluación, desconocimiento y/o manejo inadecuado de las tecnologías de gestión, etc.

En este sentido, la modernización de la gestión pública ha tenido como propósitos centrales elevar la capacidad de la gestión pública, recuperar la legitimidad y credibilidad de sus instituciones y colocar a la ciudadanía como eje del desempeño público. El nuevo sistema de gestión por resultados focaliza el fortalecimiento de la administración pública en dos dimensiones interrelacionadas: gestión integral y capacidad institucional. La primera se refiere a la necesaria articulación de los acciones del gobierno con los procesos de planificación y evaluación, en un marco de participación ciudadana que promueva responder a las demandas y expectativas de la sociedad.

Por su parte, la capacidad institucional relaciona las metas con los recursos y procesos de gestión necesarios para su cumplimiento o logro. Los principales mecanismos son planes de transparencia para combatir la corrupción y recuperar credibilidad, fortalecimiento de sistemas de control interno, implementación de evaluaciones de desempeño y sistemas de incentivos, reforma de la administración de personal, diseño de un plan nacional de formación y capacitación para el servicio público, etc.

Los Acuerdos de Eficiencia se diseñaron e implementaron en 1997 con el objeto de hacer más transparente el proceso presupuestario y recuperar la gobernabilidad del gasto público^(*) a través de una adecuada coordinación entre las instancias responsables de los distintos niveles de resultado del gasto público. La idea de trasfondo: consolidar un sistema presupuestario consistente con el contexto macroeconómico que promueva la distribución estratégica del gasto y la eficiencia en su uso. Para ello se focalizó en líneas de acción de disciplina fiscal, priorización estratégica y eficiencia técnica, a través de una estrategia basada en "Planes Indicativos". Estos últimos establecen compromisos por parte de las entidades públicas respecto al cumplimiento de ciertas metas físicas.

Los planes indicativos constituyen la base de la evaluación por resultados en tanto articulan objetivos primarios -y su ponderación-, con indicadores cuantificables, metas y asignaciones presupuestarias por objetivos. Su implementación involucra diversos agentes con responsabilidades bien definidas:

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP): disciplina fiscal ⇒ responsable por el financiamiento y programación de un gasto público global consistente con el contexto macroeconómico
- El Departamento Nacional de Planeación (DNP): composición del gasto público de acuerdo con objetivos democráticos y criterios de equidad ⇒ define cuotas globales por sectores,

Nota: (*) El manejo presupuestario presionaba continuamente sobre los montos de las asignaciones y existía una gran ineficiencia del gasto público debido a (i) una fuerte rigidez presupuestaria --de manera que la elaboración del presupuesto no respondía a la disponibilidad real de recursos-- y a la inexistencia de mecanismos sistemáticos de: (ii) priorización que permitieran una recomposición del gasto bajo situaciones de estrictas restricciones fiscales y (iii) control de los resultados de gestión que permitieran orientar los recursos a las actividades más eficientes.

Por otro lado, desde hace un par de años empresas públicas y organismos reguladores al pasar del ámbito de la OIOE al FONAFE, empezaron a suscribir convenios de gestión de manera

voluntaria con fines de privilegiar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios y producción de bienes. Como a partir del 2001 los organismos reguladores pasaron al ámbito presupuestario de la DNPP, dichos convenios se suscribieron con esta Dirección. Los convenios consisten en la fijación bipartita de metas de gestión cuyo grado de cumplimiento determina el otorgamiento de un “bono de productividad” a los empleados en función de la disponibilidad de recursos y de un sistema preestablecido de distribución del bono.

Recuadro 10

COSTA RICA: LOS COMPROMISOS DE RESULTADO

Los Compromisos de Resultados (CDR) constituyen uno de los componentes claves del Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica (SINE). Son acuerdos que establecen metas y resultados específicos a alcanzar, en el plazo de un año y con el apoyo explícito del gobierno para lograrlo. Con esto, permiten “...a cada institución, como ejecutora de los compromisos adquiridos, realizar durante el año, el seguimiento de su ejecución, generando información básica, oportuna y ágil para la adecuada toma de decisiones, que ayude a orientar la gestión institucional para garantizar el cumplimiento de los mismo. Al finalizar el año, establecer un balance anual entre los compromisos adquiridos y los logros alcanzados, por la institución, lo cual se refleja en una calificación...”

Dos características del sistema son interesantes de destacar. En primer lugar, los compromisos institucionales –que tienen relación directa con el Plan Nacional de Desarrollo-- se establecen a través de una Matriz de Desempeño Institucional (MDI) que muestra para cada acción estratégica los siguientes elementos:

- criterios de evaluación: mecanismos de medición cuantitativos, temporales, etc. que reflejen los objetivos de la institución, que sean simples y fáciles de monitorear, y que sean pocos en número
- ponderación de cada criterio: con relación a su importancia dentro del desempeño institucional global
- valor de los criterios: niveles de desempeño esperado en función de tendencias pasadas y perspectivas futuras (el valor actual del criterio se refiere a su estado a inicios del año del CDR)
- metas anuales: valor esperado de los criterios
- escala de evaluación: cinco niveles de evaluación dentro de un rango de “excelente a malo” que asigna a cada nivel de logro una calificación (la mayor corresponde al logro de la meta establecida)

En segundo lugar, al finalizar el año se establece una jerarquía entre las instituciones de acuerdo a la calificación obtenida por sus desempeños. El propósito es mostrar el grado de desempeño institucional y capacidad gerencial para cumplir sus compromisos.

Fuente: Elaborado sobre la base de MIDEPLAN (1997) “Guía para la Elaboración y Evaluación de Compromisos de Resultados”, noviembre.

I. Transparencia y política cuasifiscal

El presupuesto público no registra todos los canales a través de los cuales se expresa la política fiscal, de manera que es necesario distinguir dos grupos de indicadores para evaluar correctamente la posición fiscal de un país. Uno convencional y visible referido a las partidas presupuestarias de impuestos, gastos, subsidios y transferencias, etc., complementado por otro no

visible integrado por instrumentos y canales de transmisión de naturaleza fiscal excluidos, por definición, del presupuesto y que corresponde a la denominada “política cuasifiscal” (véase recuadro 11).

La política cuasifiscal abarca principalmente mecanismos cuya implementación evita una costosa resistencia política y/o técnica y cuyos efectos equivalen a los impuestos y subsidios convencionales. Básicamente se trata de mecanismo que quedan al margen del presupuesto:¹⁶

- Actividades extrapresupuestarias: gasto público efectuado “por fuera” del presupuesto mediante la intervención de agencias descentralizadas con presupuestos independientes del poder legislativo
- Gastos tributarios: deducciones tributarias que indirectamente permiten obtener el mismo objetivo que con gasto público directo y, además, no afectan el nivel de déficit
- Pasivos contingentes o conjeturales: sustitución de un gasto público presente por una promesa de desembolso en el futuro, condicional a la ocurrencia de cierto evento previamente especificado.
- Política fiscal implícita: utilización del marco regulatorio a fin de lograr resultados análogos a los que se obtendrían a través del uso de impuestos y subsidios convencionales, minimizando las resistencias derivadas de modificar éstos últimos. Se trata de arreglos institucionales a través de las políticas de precios, monetaria, bancaria, cambiaria, salarial, social, etc.

Este último tipo de prácticas explica por qué el ámbito de la política fiscal excede al reflejado en el presupuesto público; adicionalmente, impide conocer la magnitud real del gasto público, de la carga tributaria y de las distorsiones que pueden generar, lo que dificulta el control macroeconómico que ejercen las autoridades fiscales y transgrede los principios de una buena gobernabilidad (transparencia, responsabilidad y predictibilidad).¹⁷ “Los mecanismos de política cuasifiscal continuarán provocando situaciones anómalas, como la tácita redistribución de ingresos que representa el cobro de impuestos implícitos, la asignación de subsidios no aprobados por ley y las veladas formas de corrupción fomentadas por arreglos institucionales y administrativos *sui generis*.”¹⁸

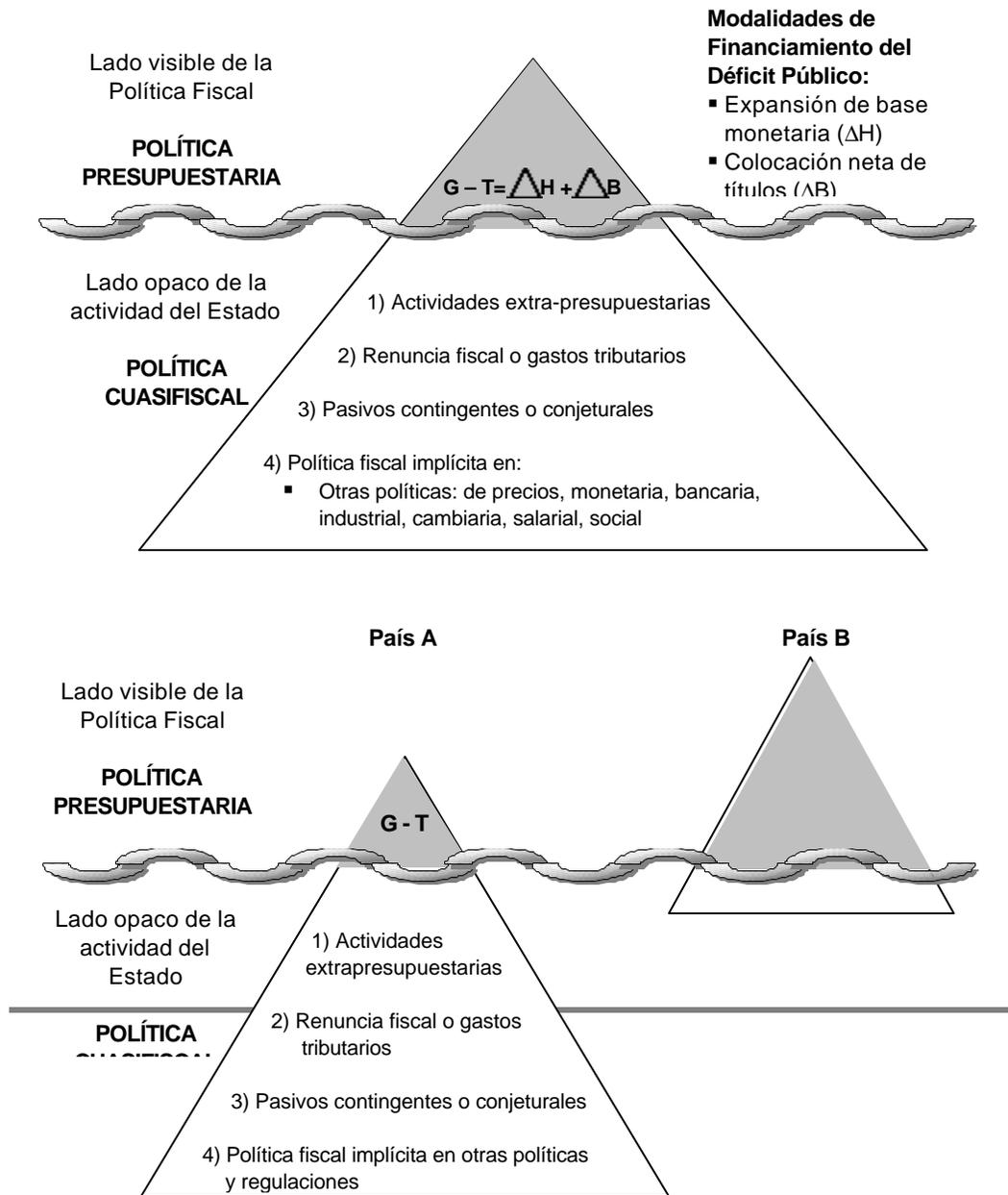
La unificación y consolidación de la información fiscal es requisito para un adecuado análisis y evaluación de los alcances y posibles impactos de las diversas alternativas de política. Para ello es necesario hacer más transparente la parte opaca de la política fiscal. En este sentido son prácticas claves: (1) la creación de conciencia respecto de la importancia estratégica de los principios de unicidad y universalidad presupuestaria, (2) la implementación de mejores sistemas de información que permitan contar con información confiable y oportuna, de calidad y en suficiente cantidad, como también (3) la elaboración de presupuestos cuasifiscales complementarios al presupuesto anual que se presenta al Congreso, en áreas más importantes tales como renuncias fiscales y regulaciones mandatorias.

¹⁶ Para una discusión más detallada véase Lerda (1997)

¹⁷ Una discusión más detallada sobre la opacidad de la política fiscal y las prácticas cuasifiscales se presenta en Lerda (1997) y CEPAL (1998).

¹⁸ CEPAL (1998), pp. 59.

a) LADOS VISIBLE Y OPACO DE LA POLÍTICA FISCAL



V. Un nuevo sistema presupuestario en el Perú

Como ya se mencionó, el objetivo macroeconómico de consolidación del ajuste fiscal debe ser complementado y potenciado por un buen manejo microeconómico del presupuesto público. Este último objetivo esencial en tanto que la consecución de mayores niveles de productividad en el uso de los recursos públicos, como de una mayor eficiencia y eficacia de las instituciones públicas, contribuye significativamente al control, análisis y crecimiento de la productividad, como también a las proyecciones y el proceso presupuestario, la reducción de costos, el incremento de beneficios directos por el aumento de los niveles de producción y una mejor calidad de los bienes y servicios que se dan a la población.

En este contexto, el presupuesto público es la herramienta más importante que tiene el gobierno para obtener buenos resultados de sus intervenciones en términos de calidad, costo, eficiencia, efectividad, equidad y oportunidad. Como resume el cuadro siguiente, en el Perú, los problemas del presupuesto público del gobierno central son de gran magnitud e importancia lo que se explica por la debilidad de sus instituciones presupuestarias en términos del significativo distanciamiento que existe entre la formulación, diseño e implementación de políticas y los resultados que se obtienen de ellas.

Además las necesidades de desarrollo y las tendencias demográficas indican que se requiere un nivel de gasto bastante superior al actual, que existen importantes rezagos y que hay una creciente necesidad de atender a una numerosa población y cada vez

más demandante. A la fecha, los resultados obtenidos de las acciones del gobierno muestran claramente una asignación ineficiente e inequitativa del gasto público.

De la columna de propuestas, se deriva la necesidad de reformar el sistema presupuestario a fin de tener un presupuesto que efectivamente permita integrar el quehacer nacional con las decisiones presupuestarias, promueva una planificación estratégica que lo sustente, reduzca la inercia presupuestaria y provea una estructura fiscal coherente que lo viabilice. Una reforma de este tipo debe visualizar al presupuesto como instrumento clave de la gestión del gobierno en las dimensiones económica, institucional y gerencial. En efecto, el presupuesto cumple funciones específicas en:

- Dimensión económica: es la instancia que resume y define la política fiscal (nivel macroeconómico) a la vez que refleja la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos (nivel microeconómico)
- Dimensión institucional: resume la disponibilidad de recursos para cada área de gestión del Estado, establece un marco legal para la asignación de recursos públicos y su desembolso, y también involucra un proceso de decisión transversal a través de arreglos institucionales
- Dimensión gerencial: asigna los recursos que sustentan a las acciones del gobierno y promueve la interacción entre los organismos públicos y las autoridades presupuestarias al establecer compromisos mutuos, responsabilidades y obligaciones

Asimismo, en relación a la dimensión gerencial del presupuesto público, es necesaria una gestión presupuestaria basada en un enfoque gerencial con elementos de simplificación, descentralización, responsabilidad, auditoría de resultados y rendición de cuentas para la evaluación de la eficiencia de la asignación y ejecución de recursos públicos.

Es necesario superar la inercia y la ausencia de planificación en la formulación presupuestaria (reduciendo número de reasignaciones), evaluar usos alternativos de los recursos a partir de criterios de costo-efectividad, utilizar criterios técnicos estables, explícitos y transparentes para limitar la discrecionalidad de la asignación y ejecución; implementar mecanismos de rendición de cuentas que permitan identificar con claridad la eficiencia en la asignación y ejecución del gasto en cada dependencia y entidad pública; esquema de auditoría enfocado en resultados; formulación de indicadores estratégicos que revelen por sí mismos la presencia de problemas en el manejo presupuestario y que induzcan a su corrección.

Ahora bien, esta reforma del sistema presupuestario debe concebirse parte integral de una reforma global del Estado en general y de la administración pública en particular. Para fortalecer el rol del Estado peruano como promotor fundamental del desarrollo, se requiere de transformaciones sustanciales implementado reformas en los ámbitos político, económico y social. En particular, destaca la adecuación de la administración pública a las nuevas condiciones y exigencias del entorno a través de la modernización del sector público.

Una de las principales características de este proceso debe la búsqueda de una administración pública más eficiente, eficaz y de mayor calidad, orientada al fortalecimiento de un gobierno que trabaje por y para la ciudadanía, que obtenga los resultados demandados por la sociedad, que muestre una retribución satisfactoria de los recursos que aporta la población, que cuente con servidores públicos capacitados y comprometidos, que rinda cuentas de su desempeño ante la sociedad, que se apoye en una mayor flexibilidad de gestión y simplifique sus procesos, que cuente con las herramientas que permitan una toma de decisiones más fundamentada.

Lo anterior implica un cambio en el modelo de gestión pública con el objetivo de implantar un esquema de gestión por resultados y mejorar el desempeño del gobierno a partir de la relación entre recursos, productos y servicios, e impactos. Este cambio de modelo abarca básicamente tres dimensiones y se sustenta en la reforma del sistema presupuestario, como uno de sus ejes articuladores esenciales:

1) Administración pública: reforzar el seguimiento y evaluación del desempeño, reformas legales y normativas, orientación a resultados, mayor productividad de los recursos públicos

2) Servidores públicos: delegación de facultados, mayor corresponsabilidad, motivación e incentivos, certidumbre en la carrera pública, normatividad proactiva. Las reformas más exitosas se han apoyado en la corresponsabilidad entre los servidores públicos y la evaluación de su desempeño con base a resultados.

3) Sociedad y sectores productivos: actitud de servicio por parte de las autoridades, rendición de cuentas de gobierno, participación democrática, mayores espacios de opinión

Cuadro 5

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN EL PERÚ: PRINCIPALES PROBLEMAS, CONSECUENCIAS Y PROPUESTAS

Problemas Principales	Consecuencias	Propuestas
1. Asignación y ejecución <ul style="list-style-type: none"> • Inercia • No existe fundamentación técnica • No congruente con plan nacional o sectorial de desarrollo • Congreso y Gabinete de Ministros no son contraparte 	<ul style="list-style-type: none"> • Se arrastran errores de asignación de años anteriores. • El gasto social no es priorizado. • No se asegura el mantenimiento de la maquinaria, infraestructura y otros equipos. • Se financian grandes obras con nula o negativa rentabilidad • Se potencia la improductividad e ineficiencia del gasto 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer criterios técnicos estables, explícitos y transparentes para la asignación de recursos • Fomentar análisis de costo-efectividad para priorizar recursos entre distintas alternativas de gasto
2. Discrecionalidad en el Viceministerio de Hacienda para reajustes, créditos suplementarios etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Los sectores no tienen control real sobre las reasignaciones interpliegos sobretodo cuando exceden el techo presupuestal del pliego • No se explican los criterios de reasignación ni al gabinete ni al Congreso 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer criterios técnicos estables, explícitos y transparentes para la ejecución de recursos • Separar responsabilidades de formulación y ejecución del presupuesto dentro del MEF: planificación y programación a cargo del Viceministerio de Economía y ejecución a cargo de DNPP • Otorgar mayor prerrogativa de los Ministros sobre las reasignaciones de recursos inter e intra pliegos de su sector
3. Incertidumbre <ul style="list-style-type: none"> • En los procesos de calendarización • Sobre el monto a ser efectivamente desembolsado 	Los ejecutores tienen sobre saldos de asignación que generan enormes sobrecostos constructivos y moras	Contar con un presupuesto mínimo garantizado dentro del PIA, con la posibilidad de reasignaciones por encima de él
4. Proceso presupuestal no asegura equilibrio Fiscal.	Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal se incumplió en el primer año de vigencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Darle carácter constitucional para asegurar su cumplimiento y credibilidad • Conformar un pacto fiscal que la sustente • Incluir a todos los niveles de gobierno
5. Problemas de coordinación intrasectorial en el MEF	<ul style="list-style-type: none"> • Los procesos presupuestales predominan sobre los de planificación y programación • Autorizaciones de desembolsos y de calendario no son consistentes generando confusión • El plan operativo de un año no corresponde con los requerimientos de la programación multianual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la planificación estratégica e introducir mejores sistemas de programación

<p>6. Atomización y fragmentación</p> <ul style="list-style-type: none"> • 146 pliegos • 559 unidades ejecutoras 	<ul style="list-style-type: none"> • Se descentra el planeamiento • Se pierde de vista la responsabilidad funcional • No existe corresponsabilidad entre niveles y entre unidades públicas • No existe consistencia entre los pliegos de un mismo sector 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva estructura programática: reducir número de pliegos y reagruparlos bajo el sector correspondiente • Elaborar plan de desarrollo sectorial para que pliegos guarden consistencia con él y entre sí
<p>7. No hay evaluación de resultados o calidad / no hay políticas financieras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No hay incentivos al ahorro • Se financian proyectos y actividades de baja calidad • Se evalúan solamente procesos 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar planificación estratégica • Implementar sistemas de: evaluación del desempeño, convenios de gestión, indicadores estratégicos de gestión • Desarrollar sistemas de auditoría que focalicen resultados • Implementar sistemas de rendición de cuentas

Es imprescindible conformar un marco orientador a la vez que integrador de las iniciativas y procesos de modernización institucionales. Se trata de la implementación de mecanismos e instrumentos con un carácter transversal entre las instituciones que evidencien la necesidad de una nueva cultura de gestión, promuevan el compromiso y la participación con la modernización, aceleren la implementación de los procesos, generen un impacto significativo en el corto plazo sobre el desempeño institucional, generen información oportuna y adecuada, y promuevan el cambio de cultura en el servicio público. A partir de las experiencias de otros países de la región y de los proyectos en implementación al interior del sector público peruano, puede pensarse un conjunto de instrumentos complementarios que potencien los resultados esperados tales como:

- a) Un sistema de indicadores de desempeño simple en número, balanceado e integral que mida aspectos de productividad (del gasto y del trabajo), eficiencia, eficacia, efectividad y calidad de la producción de bienes y servicios públicos.
- b) Un sistema de compromisos de desempeño que explicita el compromiso institucional y del gobierno en conseguir metas preestablecidas en un marco de transparencia, eficiencia, calidad y equidad.
- c) Publicación y amplia difusión de un manual de modernización (a tiempo real en internet, por ejemplo) de carácter general que explicita los principios rectores, objetivos y modalidades de modernización con las que el gobierno está comprometido, y que cubra aspectos relacionados con todas las dimensiones de la gestión por desempeño.
- d) Publicación y amplia difusión oportuna (a tiempo real en internet, por ejemplo) de reportes de modernización periódicos que resuman los principales esfuerzos y experiencias de cada institución.
- e) Realización de talleres de discusión inter e intra institucionales con la participación de representantes de todos los niveles jerárquicos con el fin de difundir, intercambiar y conocer las experiencias individuales, a la vez que promover la participación y el compromiso con el cambio.

La implementación de este tipo de mecanismos transversales debe contar con el firme compromiso del gobierno y reforzamiento de las funciones de una Comisión de Modernización. Adicionalmente, es necesario conformar un equipo de *staff* técnico adjunto a dicha Comisión, que cuente con especialistas externos que aseguren la objetividad e independencia de los procesos.

Las recomendaciones orientadas a la conformación de un marco orientador-integrador de los procesos de modernización, la creación de una nueva institucionalidad social, la implementación de un sistema de inversión nacional, como también la implementación de mecanismos transversales de gestión y otras, se enmarcan en la concepción de un gobierno que debe establecer estándares

mínimos de calidad, normas, medición de desempeño, financieros y de incentivos, a la vez que fomentar la transparencia de la información y la competencia en los niveles descentralizados responsables de la gestión. Un gobierno orientador y facilitador de los procesos de cambio, y que se desempeña acorde con una nueva concepción de sus funciones. En este sentido debe pensarse en un gobierno:

- Catalizador: “lleva el timón pero no rema“
- Propiedad de la comunidad: faculta pero no sirve directamente
- Competitivo: fomenta la competencia en las prestaciones y servicios
- Promotor: promueve la participación de empleados, proveedores y usuarios
- Inspirado en objetivos: transforma y flexibiliza organizaciones regidas por reglas
- Orientado a resultados: financia productos y no procesos
- Inspirado en el cliente: satisface las necesidades de los clientes y no de la burocracia
- Corte empresarial: enfatiza “ganar” (uso eficiente de recursos) y no gastar
- Previsor: previene antes que curar
- Descentralizado: propicia la participación y trabajo en equipo
- Orientado al mercado: promueve el cambio a través del mercado

La reforma presupuestaria debe diseñarse en correspondencia con las principales características del nuevo paradigma de la gestión pública: adopción del principio ciudadano-cliente o usuario; definición de un nuevo perfil de administrador-gerente público guiado y evaluado por la búsqueda de resultados, y sujeto a rendición de cuentas y a la competencia; establecimiento de convenios de gestión y de indicadores de desempeño; separación de las actividades de financiación y de prestación de servicios, como también de formulación y diseño de políticas públicas incluidas las de regulación y normatividad (centralizadas) respecto de las actividades de ejecución o administración (descentralizadas); reingeniería de procesos con miras a la simplificación de procedimientos y reducción de la burocracia; delegación de responsabilidades, derechos y obligaciones hacia niveles de gestión intermedios e inferiores.

A. Objetivos

El objetivo macroeconómico de buscar la consolidación de las finanzas públicas –esto es, reducir el déficit y restringir el nivel de endeudamiento-- debe complementarse y viabilizarse a través de la consecución de un objetivo de naturaleza microeconómica: mejorar el proceso de asignación de recursos y el desempeño del sector público en términos de economía, eficiencia, efectividad y calidad de los servicios. La consecución de este último propósito, en el caso del Perú, debe traducirse en una reforma del sistema presupuestario.¹⁹

Los sistemas tradicionales caracterizados por controles de corto plazo y sumamente detallados sobre insumos no contribuyen a mejorar el desempeño microeconómico en tanto las metas se “logran” con la reducción arbitraria de insumos y el proceso presupuestario focaliza más en la necesidad de recursos adicionales que en la reasignación de los existentes.

¹⁹ En los países de la OECD, por ejemplo, los presupuestos son vistos como instrumentos micro del manejo del desempeño y como instrumentos de control macro de la consolidación fiscal. Véase Van der Knaap (2001).

Dentro del objetivo macro de lograr la consolidación del ajuste fiscal, el presupuesto como instrumento de las políticas económicas y sociales, está afectado por la intención de afectar las condiciones económicas. Similarmente, las prácticas presupuestarias están influenciadas y diseñadas para influenciar la toma de decisiones. En efecto, mejoras en el manejo del gasto público alivian la rigidez presupuestaria, transmite señales positivas a la ciudadanía sobre el destino de sus impuestos, minimiza el desperdicio de recursos, mejoran la eficiencia en la provisión de servicios.

El objetivo general de una reforma del sistema presupuestario es elevar la productividad y calidad del gasto público, basadas en servidores públicos comprometidos y con un alto desempeño a fin de proveer bienes y servicios de alta calidad en beneficio de la sociedad.

En particular, los objetivos más específicos de dicha reforma toman en cuenta que el sistema presupuestario debe tener bien determinadas las distintas etapas del proceso y las diversas acciones relacionadas. Se trata de una cadena secuencial de planeación, programación, asignación de recursos, ejecución, control y seguimiento, y evaluación. Con esto, los objetivos específicos son:

- mejorar la planeación y la programación presupuestarias,
- contar con criterios técnicos estables, explícitos y transparente en la asignación y ejecución de recursos
- fomentar análisis de costo-efectividad para priorizar el uso de recursos entre distintas alternativas de gasto
- desarrollar sistemas de indicadores estratégicos
- desregular procesos para el ejercicio y el control
- desarrollar un proceso de auditoría enfocado en resultados
- desarrollar mecanismos de rendición de cuentas.

B. Principales características

- El marco base es sentar las bases para implementar, promover y consolidar una cultura de programación y evaluación funcional del gasto. Para ello debe buscarse un sistema presupuestario orientado a resultados, claro, transparente, autoevaluable, flexible, con un esquema normativo que eleve la corresponsabilidad, que incentive el ahorro y la eficiencia, que provea información útil para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.
- Cómo lograr este cambio? Generando conciencia de por qué el déficit es importante y demostrando su vínculo con las tasas de interés, la inflación, el tipo de cambio y la tributación, por ejemplo. Asimismo, desarrollando un sistema presupuestario de mediano y largo plazo que se sustente en el planeamiento multianual. Esto último permitiría demostrar la no sustentabilidad de las actuales políticas, como también cómo un sistema reformado mejorará los resultados más allá del corto plazo.
- El proceso presupuestario constituye la base para la asignación de recursos a toda clase de prioridades de política. Es condición previa para la implementación de una política eficiente eficaz, y permite que la toma de decisiones sea sustentada. Para ello, es esencial poner al presupuesto más en línea con los objetivos y medidas de política concretos, es decir tratar de conectar directamente (a) los objetivos de políticas, (b) los instrumentos empleados y (c) los recursos requeridos para hacerlo.

- Las decisiones de asignación de recursos hoy no ven las implicaciones sobre las decisiones presupuestarias futuras. De hecho, la anualidad no incentiva al ahorro ni a planificar gastos de manera secuencial focalizando en resultados. De aquí se deriva la necesidad de una perspectiva multianual que guíe al proceso presupuestario. No se trata de asignaciones multianuales ni de un presupuesto multianual sino de un presupuesto anual con asignaciones que se otorgan dentro de un marco multianual.
- El presupuesto debe reflejar planes de corto, mediano y largo plazo. Para ello, debe tomar en cuenta los planes y programas de desarrollo económico y social, planes financieros y planes operativos de inversiones, como también su evaluación.
- En la medida de que las asignaciones de los recursos fiscales se hagan en función de los resultados alcanzados y acatando las especificaciones que el sistema de evaluación requerirá, dicho sistema se desarrollará y permitirá orientar con mayor precisión la asignación de los recursos hacia los lugares donde su incidencia es más efectiva.
- Los diversos componentes, mecanismos e instrumentos deben diseñarse e implementarse bajo los criterios claves de :
 - Productividad: hacer más con los mismos recursos
 - Equidad: mejorar la distribución de recursos y oportunidades
 - Calidad: proveer mejores bienes y servicios
 - Alto desempeño: cumplir la misión
 - Bienestar: satisfacer a la ciudadanía
 - Resultados: cuándo se hace, qué, cómo, qué cantidad y cuánto cuesta
- Lo anterior se traduce en un sistema presupuestario con nuevas características de corte gerencial, con énfasis en atribuciones concretas de responsabilidades y rigurosa cobranza de resultados, en términos de beneficios para la sociedad:
 - Planeación: una planificación estratégica que vincule actividades y las alinee con el cumplimiento de objetivos establecidos. Esto permitirá contar con adecuada información para priorizar programas y actividades ante recursos limitados
 - Programación: de mediano y largo plazo (3 años o más), retroalimentada anualmente.
 - Presupuesto: ajuste de los tiempos y de los instrumentos de apoyo
 - Evaluación: medición de resultados y de desempeño, con vinculación efectiva al resto del ciclo presupuestario y a la toma de decisiones
- La clave radica en vincular la planificación, el presupuesto, la implementación de estrategias y la evaluación de los resultados de los programas, en un marco conceptual integral de la acción del gobierno.

C. Componentes

Se trata de componentes que necesarios para apoyar la gestión pública, entregando antecedentes para el diseño de políticas, el control de su implementación y ejecución, la calificación de la gestión, del logro de las metas y del impacto sobre la realidad.

1. Nueva estructura programática

Es imprescindible replantear la estructura programática a fin de contar con elementos que expresen mejor la orientación e impacto de los recursos públicos. La idea de trasfondo es que el presupuesto es el principal medio para que las entidades y dependencias públicas se transformen en instituciones orientadas a la obtención de resultados, con calidad, costo, eficiencia, equidad y oportunidad. Y ello implica contar con una clasificación funcional programática que vincule asignaciones con objetivos de gobierno.

Los programas podrían tener una cabeza responsable por metas y resultados concretos ante la sociedad, por el desarrollo del programa y la solución de problemas. Por ejemplo en el Brasil, el gasto público se clasifica en función de programas y acciones según su contenido y producto, independientemente de su relación institucional (véase recuadro 1).

De acuerdo a lo anterior, se trata de diseñar una nueva estructura programática que permita:

- Reflejar las prioridades de la acción del gobierno y el cumplimiento de responsabilidades
- Promover un presupuesto más congruente, equitativo, transparente, eficaz, eficiente y de mejor calidad
- Elevar la productividad del uso de los recursos fiscales
- Mostrar el valor agregado de los resultados de la acción gubernamental
- Incorporar indicadores de desempeño y metas para cada indicador

Una estructura con estas características facilitaría evidenciar los resultados, mejorar la rendición de cuentas a través de indicadores y sistemas de evaluación, asignar recursos públicos en línea con las prioridades establecidas, como también determinar el monto de gasto por actividad.

2. Sistema de evaluación y seguimiento

La implementación de un presupuesto por resultados implica un “*accountability*” del desempeño y para este fin es preciso promover un clima orientado al desempeño a través de la integración de los temas de desempeño al proceso presupuestario, el mejoramiento de la asignación de recursos y el desempeño global, como también el mejoramiento del control macro y la eficiencia micro.

Para ello, es requisito contar con sistemas de control de los gastos, establecer prioridades entre programas, exigir la medición del desempeño y la evaluación de resultados, tener administradores responsables por el *accountability*, como también promover sistemas de reporte y generación de información. La evaluación de los resultados obtenidos se confronta con las metas para valorar el grado de cumplimiento y calificar la gestión con criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de las intervenciones del Estado.

El establecimiento de herramientas de evaluación genera compromisos en los agentes ejecutores y en mayor grado cuando ellos participan directamente de su diseño e implementación. Asimismo, promueve la transparencia de la acción del gobierno y determina responsabilidades institucionales en todos los niveles de la jerarquía.

Un sistema de evaluación como este permite:

- Definir acciones correctivas de corto plazo y de retroalimentar la planeación y programación, permitiendo verificar si se hizo una correcta planificación estratégica, cómo se da la generación de bienes y servicios, si se da una adecuada atención a los usuarios y qué se puede mejorar
- Promover la transparencia en la asignación y ejecución de recursos

- Usar más eficientemente los recursos
- Mejorar continuamente la institución
- Generar información útil y confiable para la toma de decisiones
- Mejorar la toma de decisiones fortaleciendo el diseño y ejecución de las políticas públicas
- Contrastar recursos contra resultados y no contra actividades o procesos

De esta manera, la evaluación se constituye en un elemento importante del proceso de planificación y su desarrollo demanda instituciones, procesos, metodologías e insumos que permitan formar juicios de apoyo a la toma de decisiones. De allí la necesidad de sistematizar un proceso que promueve sustantivamente el aumento de la eficiencia y eficacia en: (a) la asignación y ejecución presupuestaria con información veraz, oportuna, pertinente y confiable, desde que se puede conocer los objetivos que se logran con la ejecución del gasto, los costos y las actividades requeridas para lograr los objetivos, (b) la rendición de cuentas a la ciudadanía y (c) el desarrollo de sistemas de medición de resultados.

D. Mecanismos e instrumentos

El mejoramiento de la gestión de las organizaciones públicas se sustenta en el diseño e implementación efectiva de un sistema de evaluación del desempeño por resultados y de seguimiento de los compromisos contraídos. En particular, la reforma del sistema presupuestario debe tener como propósito orientarse hacia la política y para ello debe proveer información sobre objetivos de política, medidas, instrumentos y costos. Para este fin, dicha reforma deberá considerar, por un lado, la incorporación de un conjunto de indicadores sobre cantidad, calidad, costos de producción de bienes y servicios, y los efectos o resultados. Por otro, deberá trabajar con un enfoque integrado de diseño de programas de política, gestión del desempeño y evaluación de políticas.

Para ello se debe articular una serie de mecanismos de evaluación interrelacionados e interdependientes, entre los que destacan principalmente: la planificación estratégica, un sistema de indicadores de desempeño, un sistema integral de información, convenios de gestión y un sistema de evaluación de programas gubernamentales.

1. Planificación estratégica

La planificación estratégica facilita la identificación de las causas y la toma de acciones oportunas para corregir errores o desviaciones en el logro de objetivos y metas. Es de vital importancia en tanto permite reflejar apropiadamente el accionar del gobierno y contribuye sustantivamente a la toma de decisiones. En efecto, clarifica la planeación, sustenta la estructuración de una nueva estructura programática; alinea la misión; visión y objetivos de las entidades; permite elaborar un programa de trabajo consistente y coherente que contemple objetivos, metas y recursos bien identificados; contribuye a una adecuada asignación de recursos; incorpora la priorización, costo-efectividad y equidad en los procesos; alinea el sistema presupuestario construyéndolo en un esquema de “abajo hacia arriba”.

2. Sistema integral de información

El uso de la información debe promover procesos de aprendizaje. De hecho el “gobierno que aprende” es aquel que apunta a mejorar sus políticas y para ello debe detectar y corregir las imperfecciones, deficiencias y errores. En este sentido, la información debe:

- permitir la comparación sistemática de datos sobre proyectos y resultados
- incluir panoramas multianuales de indicadores de desempeño
- permitir comparar entre organizaciones similares
- dar un resumen de conclusiones de evaluación

El sistema de información debe alimentar los procesos de evaluación proporcionando los datos requeridos para construir los indicadores que permiten realizar los diagnósticos, evaluaciones de proyectos, de gestión y de impacto. Ello implica que los contenidos de sus bases de datos, unidades de observación y análisis, cobertura territorial, deben responder a los requerimientos de dicha evaluaciones, sin desmedro de los requerimientos de otros usuarios.

El diseño del sistema de información debe ser consensuado entre los diferentes agentes que participan en el sistema de evaluación, definiendo los indicadores correspondientes a cada tipo de ella, según sector y nivel territorial, los insumos de datos requeridos, sus fuentes y forma de ingreso al sistema, así como también su procesamiento y salida de indicadores hacia los usuarios.

Sin embargo, por la relevancia que adquiere la información como base de la evaluación, es importante que una institución centralice el flujo de información, determine los criterios y normas de recopilación con relación a las unidades de observación, análisis, unidades territoriales y periodicidad, supervise su procesamiento para garantizar su sistematicidad, calidad y asegure una oportuna distribución a los distintos agentes que participan de la evaluación y programación.

Para estos efectos, así como para garantizar la calidad de la información, definiendo los procedimientos de validación y análisis de consistencia, programar el ingreso de datos de las distintas fuentes, se requiere también establecer una instancia de coordinación y supervisión técnica a los niveles nacional, regional y departamental, integrada por representantes de las instituciones sectoriales. Al nivel nacional le correspondería el establecimiento de normas, criterios técnicos, contenidos mínimos de los registros de datos, etc. Al nivel regional y departamental, la supervisión de la implementación de las bases de datos y garantizar la calidad de la información.

3. Sistema de indicadores de desempeño

Los indicadores de desempeño son instrumentos de evaluación y seguimiento de la gestión y de los resultados obtenidos por cada institución o programa gubernamental. Al dar información sobre la magnitud, calidad, cantidad y oportunidad con que los bienes y servicios públicos son entregados a los usuarios, posibilitan una asignación más eficiente de los recursos presupuestales y, más aún, permiten hacer correcciones oportunamente. En este sentido, son mecanismos para hacer más eficiente y transparente la gestión pública.

Así, dentro de un sistema orientado a resultados y sustentado en la medición del desempeño, es esencial diseñar e implementar un sistema de indicadores de desempeño que se publique complementariamente a documentos sobre presupuesto y otros reportes periódicos. Es importante elegir indicadores relevantes y claves para mantener el proceso simple pero comprensible. Para ello debe tenerse claro sus interrelaciones y cómo esa información puede ser utilizada.

4. Convenios de gestión

Como ya se mencionó, los convenios de gestión o compromisos de desempeño constituyen uno de los principales mecanismos para recuperar la gobernabilidad del gasto público en tres niveles: disciplina fiscal, priorización estratégica y eficiencia técnica. Son un conjunto de compromisos legales de corto plazo enmarcados en un contexto de objetivos nacionales de mediano y largo plazo, que brindan a las entidades públicas autonomía en la asignación de recursos y en la ejecución presupuestaria.

Así, permiten asignar y transferir recursos en función del rendimiento y cumplimiento de metas, especificando objetivos y fijando acuerdos de producción. La medición del desempeño resultante de estos compromisos de gestión trasciende el simple uso de indicadores de eficiencia y eficacia, desde que abre un espacio para la innovación de procesos que debieran permitir la sistematización de la prestación de servicios, dilucidar aspectos específicos de su eficacia y coadyuvar tanto a la reestructuración organizativa como a modificar la cultura de gestión.

En un documento legal en el que se deja constancia de los objetivos y misión institucionales y de los compromisos que se asumen para el cumplimiento de esa misión. Los compromisos corresponden al cumplimiento de ciertas de metas de gestión preestablecidas. Para promover su funcionamiento, al nivel del personal se complementan con un esquema de incentivos pecuniarios y cualitativos asociados a la carrera pública en función del grado de cumplimiento de las metas, al nivel institucional se vinculan con asignaciones presupuestarias.

5. Sistema de evaluación de programas gubernamentales

Se trata de un proceso sistemático de análisis de resultados e instrumento de apoyo a la toma de decisiones, que mide el costo efectivo de los programas y su impacto sobre la actividad o población a la que se dirige.

Este sistema de evaluación debe ser integral en el sentido de incorporar estudios en cada etapa *ex ante*, durante y *ex post* de los programas y proyectos. Dada la diversidad de programas gubernamentales financiados con recursos presupuestarios, es necesario utilizar un conjunto de criterios de selección como, por ejemplo, antigüedad, importancia estratégica, información necesaria disponible, monto de recursos involucrado y cobertura, etc.

Debe tener como características básicas la fundamentación técnica, independencia y objetividad de los resultados, eficiencia y calidad de las evaluaciones, sistematización, como también transparencia de la información. Con esto, se constituye como insumo clave para mejorar la asignación de recursos públicos y la gestión de los programas públicos, a través de mecanismos de evaluación transparentes y técnicos, que den cuenta de su acción a la ciudadanía de forma abierta.

E. Competencias y responsabilidades

Como la estrategia fiscal debe ser parte importante de la política global del gobierno, debe existir una suerte de responsabilidad corporativa y para ello se requiere de una política fiscal que: (1) sea apoyada por todos los ministerios y solamente por el MEF, (2) sea parte del manejo estratégico de las direcciones de todos departamentos y agencias y no solamente del MEF en general, y de la DNPP, en particular, y (3) sea parte de las responsabilidades de todos los administradores públicos y no solamente de los responsables de los sistemas de presupuesto.

Para ello, como el objetivo es el control presupuestario y el desempeño microeconómico, debe darse un proceso de devolución presupuestaria para que los administradores de todos los niveles sean responsables. En efecto, la devolución y flexibilidad de los gastos administrativos y de la autoridad habilita e incentiva a los administradores a ser más eficientes, debido al reconocimiento de que cada programa está en mejor posición de decidir sobre la mejor combinación de insumos.

Cabe destacar que lo importante es otorgar responsabilidad administrativa por resultados a todos los niveles y no simplemente imponer objetivos y medidas de desempeño desde arriba.

A manera ilustrativa y no exhaustiva, a continuación se indican las principales responsabilidades y funciones que un nuevo sistema presupuestario como el aquí propuesto requieren de las distintas instancias del gobierno:

- Ministerio de Economía y Finanzas: disciplina fiscal, planificación estratégica y evaluación
- Dirección Nacional de Presupuesto Público: mantener un rol central proveyendo el marco presupuestario y el sistema de operación, pero debe diseñar e implementar un ambiente orientado al desempeño, flexibilizando controles *ex ante* muy detallados; favoreciendo el monitoreo, la revisión, el diálogo y la negociación de los gastos más que operar discrecionalmente.
- Viceministerio de Economía: planificación estratégica, formulación y programación del presupuesto público, evaluación y seguimiento.
- El Poder Legislativo: debe pedir al Presidente de la República la rendición de cuentas, la explicitación de políticas, etc. Se trataría de una exigencia derivada a los Ministros también.
- Comité Interministerial: definición, seguimiento y evaluación de estrategias y políticas. Instancia encargada de proponer las normas para integrar en el proceso presupuestal un sistema de evaluación y seguimiento de resultados que se sustente en los componentes y mecanismos ya indicados
- Comité técnico: responsable por el diseño del sistema y su metodología, como también por dar las orientaciones técnicas necesarias para asegurar una adecuada armonización de los criterios, métodos y procedimientos que se utilicen y la transparencia de sus evaluaciones
- Ministerios sectoriales: responsables directos por la eficiencia y eficacia del gasto público

Tanto en el Congreso, como en la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas debe discutirse el presupuesto, los indicadores de desempeño y la evaluación de programas con una capacidad real de entendimiento.

V. Comentarios finales

- La precariedad del sector público ha exacerbado los típicos problemas burocráticos y ha imposibilitado la creación de organizaciones capaces de adaptarse a cambios en el entorno. Entre los problemas más agudos resaltan la carencia de objetivos, la debilidad de los mecanismos de dirección y decisión, la inexistencia de una carrera pública, la escasez de personal técnico especializado, la fragilidad de los mecanismos de coordinación, la interferencia política, como también, problemas de control y un severo déficit de estadísticas.
- Todo lo anterior ha redundado en un sistema presupuestario frágil, dominado por la inercia, no ligado con objetivos estratégicos de desarrollo nacional ni sectorial, sustentado en criterios discrecionales de naturaleza más bien política y poco técnica, etc.
- Es imprescindible una reforma del sistema presupuestario a fin de poder identificar clara y directamente la orientación de los recursos públicos, como también evaluar el impacto de su aplicación, dentro de una estructura fiscal coherente y consistente con una visión de país de mediano y largo plazo.
- Es necesario consolidar un sistema que permita que el presupuesto cumpla con sus funciones económica, institucional y gerencial. Esto es, un instrumento económico en la definición de la política fiscal (nivel macro) y en la asignación de recursos entre usos alternativos (nivel micro), altamente institucionalizado y con una orientación gerencial sustentada en el establecimiento de compromisos mutuos, responsabilidades y obligaciones.

- Se requiere de un presupuesto con características que permitan integrar el quehacer nacional a las decisiones presupuestarias, promover una planificación estratégica que lo sustente y reducir la inercia presupuestaria. Es necesario darle un enfoque gerencial al manejo del presupuesto con elementos de simplificación, descentralización, responsabilidad, auditoría de resultados y rendición de cuentas para la evaluación de la eficiencia de la asignación y ejecución de recursos públicos.
- Las características de la elaboración del presupuesto en el Perú, tanto en años anteriores como en la actualidad, ha contemplado distorsiones políticas cuyas soluciones resultan muy particulares, con lo que se hace evidente que si bien algunos modelos de países de la región han sido exitosos, es porque han respondido a sus requerimientos y puede no ser del todo saludable copiar recetas que no respondan a la realidad peruana ni a los objetivos que el Gobierno se proponga.
- El proceso presupuestario, en general, y su etapa de formulación, en particular, deben responder a las expectativas e intereses de toda la sociedad, por lo que debe ser un proceso más participativo. Para ello, hay que diseñar un idioma común para que cada peruano pueda hablar del presupuesto público como suyo y no constituya un proceso sólo de los profesionales de la economía y de las finanzas públicas. Con esto, se lograría más credibilidad en la política fiscal, más eficiencia en el uso de los recursos, más disciplina fiscal y mayor transparencia.
- La modernización y mayor transparencia de las instituciones presupuestarias pasa por la elaboración de estudios y análisis de los aspectos cuasifiscales, como parte complementaria al presupuesto convencional. Esta práctica facilitaría la correcta evaluación de la situación fiscal de un país: presupuesto oficial (parte visible de la política fiscal) e instrumentos de naturaleza cuasifiscal (política fiscal implícita: actividades extrapresupuestarias, gastos tributarios, pasivos contingentes y conjeturales, etc.). De esto se desprende la importancia estratégica de la real aplicación de los principios de unicidad y universalidad presupuestaria.
- El conseguir que la política fiscal cuasifiscal se torne visible y se integre a la política presupuestaria convencional es una de las grandes tareas pendientes de la Reforma del Estado. Los problemas de falta de información, baja capacidad técnica y poca voluntad política que subsisten en muchos países limitan los efectos esperados de cualquier reforma.
- Es necesario elaborar presupuestos complementarios en algunas áreas cuasifiscales importantes, como la renuncia fiscal, los pasivos contingentes y la regulación obligatoria, aprovechando la experiencia de los países más avanzados en cuanto a metodología de estimación. Esta práctica permitiría una mejor estimación del verdadero alcance de la acción del Estado, como también comparar los costos y beneficios que implica la sustitución de instrumentos visibles por otros más opacos. Los presupuestos complementarios podrían incorporarse gradualmente al análisis del presupuesto anual en el Congreso.
- Para que la reforma presupuestaria sea eficaz y efectiva deberá enmarcarse dentro de una reestructuración más amplia referida a la modernización de la administración pública y del fortalecimiento del rol del Estado como promotor del desarrollo. Un proceso modernizador y globalizador de la gestión pública con miras a la construcción de una administración más eficiente, eficaz de mayor calidad; que haga una eficiente y efectiva

asignación y utilización de recursos; que cuente con servidores públicos bien capacitados y comprometidos con su labor; que rinda cuentas claras sobre su desempeño ante la sociedad; que tenga una gestión más flexible y procesos más simplificados; que cuente con instrumentos que permitan tomar decisiones estratégicas adecuada y oportunamente.

- Las iniciativas de evaluación de la gestión del gasto público hoy en curso en América Latina y el Caribe no deben considerarse como actividades tendientes a alcanzar mayor disciplina fiscal, sino a introducir mayor transparencia, responsabilidad, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Para ello se requiere un verdadero cambio cultural en el modo en que opera la institucionalidad formal de las administraciones públicas (estructura jurídico-legal-organizacional, reglamentos, ordenanzas y otros instrumentos normativos escritos), como también en el plano de las instituciones informales (normas y valores, usos y costumbres). Este proceso es esencialmente evolutivo y, por tal razón, exige un esfuerzo persistente de varias administraciones para que se arraigue firmemente en la práctica cotidiana de la gestión pública.
- La reforma del Estado, en general, y la modernización de la administración pública, en particular, promoverán la gobernancia en la medida en que el Estado sea más fuerte: (a) financieramente a través de la consolidación del ajuste fiscal; (b) estructuralmente con un área de acción gubernamental bien delimitada y una precisa distinción entre el núcleo estratégico de toma de decisiones y las unidades de ejecución descentralizadas; (c) estratégicamente con grupos políticos capaces de tomar las decisiones políticas y económicas que sean necesarias; como también, (d) administrativamente operacionalizado con una burocracia motivada y de alta capacidad técnica.

Bibliografía

- Alesina, Alberto (1997) "Fiscal Discipline and Budget Institutions", Compendio de Documentos del IX Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- Banco Mundial (1988) "Improving the Allocation of Public Spending", World Development Report 1988.
- ___(1988a) "Public Finance in Development", World Development Report 1988.
- Bresser Pereira, Luis Carlos (1998), "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control", Desarrollo Económico Vol. 38, No. 150, julio-septiembre.
- Cavada, Juan (1998), "Reflexiones sobre la experiencia del Sistema Nacional de Inversión de Chile", MIDEPLAN, documento presentado al Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público, Santiago de Chile, enero.
- CEPAL (1998), "El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos", Santiago de Chile.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1997), "II Programa de compromisos de modernización de los servicios públicos", Secretaría Ejecutiva, Chile, septiembre.
- ___(1996), "Planificación estratégica en los servicios públicos", Serie Metodológica, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.
- ___(1996a), "Indicadores de gestión en los servicios públicos", Serie Guía Metodológica, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.
- Cowper y Samuels (1997), "Performance Benchmarking in the Public Sector. The United Kingdom Experience", Conferencia "International Benchmarking", Ministerio de Finanzas de Dinamarca, febrero.
- Davison, Persio (1998), "Marco conceitual para a gestão da administração pública por resultados: o enfoque da cooperação técnica regional", Taller

sobre evaluación de la gestión del gasto público, CEPAL, Santiago de Chile, enero.

- Departamento Nacional de Planeación DNP (1997), “Acuerdo de eficiencia: revisión y elaboración de presupuestos 1997-1998”, documento para el Consejo de Ministros, Santafé de Bogotá, Colombia.
- ____(1997a), “El acuerdo de eficiencia: la experiencia colombiana reciente en re-diseño institucional del gasto público”, Miguel Gandour, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Dirección de Presupuestos de Chile (1998), “Evaluación del desempeño en el sector público: la experiencia chilena”, Taller sobre evaluación de la gestión del gasto público, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- El Peruano, Índice de Normas Legales, varios números.
- Figueroa, Ramón (1999), “Evaluación de programas gubernamentales: la experiencia de Chile”, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, documento presentado al Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público en Salud, CEPAL, Brasilia D.F., Brasil, enero.
- Fondo Monetario Internacional (1995), “Unproductive Public Expenditures: a pragmatic approach to policy analysis”.
- Garnier, Leonardo (1999), “Función de coordinación de planes y políticas”, documento presentado al Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación, ILPES-CRP, Santiago, Chile, octubre
- Guerra-García, Gustavo (1999), “Reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo”, Agenda: Perú, octubre
- Horne, Jocelyn (1988) "Criteria of External Sustainability", IMF Working Paper WP/88/60, julio.
- Iniciativa Nacional Anticorrupción INA (2001), “Un Perú sin corrupción“ Documento de Trabajo, julio.
- Lerda, Juan Carlos (1997), “Substitución entre políticas presupuestarias y cuasifiscal: asignatura pendiente de la reforma del Estado”, documento presentado al IX Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- Marcel, Mario (1997), “Indicadores de desempeño en el sector público: la experiencia chilena”, enero
- Martner, Ricardo (2000), “Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes”, Serie Gestión Pública No.6, ILPES, Santiago de Chile, julio.
- Medina, Javier (1999), “Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional”, documento presentado al Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación, ILPES-CRP, Santiago, Chile, octubre
- MIDEPLAN (1997), “Guía para la Elaboración y Evaluación de Compromisos de Resultados”, Santiago de Chile, noviembre.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2001), Boletín Fiscal del, julio.
- Ministerio de Hacienda de Chile (1998), “Programa de evaluación de proyectos gubernamentales” y “Evaluación de programas gubernamentales”, Dirección de Presupuestos.
- ____(1996), “Indicadores de gestión en los servicios públicos”, Serie Metodológica del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
- Mostajo (2002), “Hacia un Pacto Fiscal en el Perú”, proyecto “Apoyo a la transferencia del Poder Ejecutivo y bases para una gestión democrática del Poder Ejecutivo”, Gobierno del Perú-CAF-ILPES, inédito.
- ____(2000), “Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala”, Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal de Guatemala, Serie Política Fiscal No. 114, CEPAL, septiembre.
- Shack, Nelson y Roger Salhuana (2000), “Medición y evaluación del desempeño en la administración pública”, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, documento de trabajo, octubre.
- Shand, David (1997), “Budgetary Reforms in OECD Member Countries”, documento presentado al IX Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- OCDE (1996), “Responsive Government; Service Quality Initiatives”.
- Van der Knaap, Peter (2001), “Desempeños públicos y evaluación de políticas en Holanda”, Revista Internacional de Presupuesto Público No. 45, ASIP, Año XXVIII, marzo/abril.
- Wiesner, Eduardo (1999) “Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos”, documento presentados al Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación, ILPES-CRP, Santiago, Chile, octubre.

Anexos

ANEXO 1

PLIEGOS PRESUPUESTARIOS

Sector Institucional	Pliegos Presupuestarios
Agricultura (5 pliegos)	Ministerio de Agricultura Servicio Nacional de Sanidad Agraria Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos Instituto Nacional de Recursos Naturales Instituto Nacional de Investigación Agraria
Congreso de la República	Congreso de la República
Consejo Nac. de la Magistratura	Consejo Nacional de la Magistratura
Contraloría General	Contraloría General
Defensa (6 pliegos)	Ministerio de Defensa Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología Instituto Geográfico Nacional Consejo Supremo de Justicia Militar Escuela Nacional de Marina Mercante
Defensoría del Pueblo	Defensoría del Pueblo
Economía y Finanzas (4 pliegos)	Ministerio de Economía y Finanzas Contaduría Pública de la Nación Oficina de Normalización Previsional Superintendencia de Bienes Nacionales
Educación (42 pliegos)	Ministerio de Educación Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana Instituto Nacional de Cultura Instituto Geofísico del Perú Biblioteca Nacional del Perú Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú Instituto Peruano del Deporte Asamblea Nacional de Rectores 32 Universidades Nacionales
Energía y Minas (4 pliegos)	Ministerio de Energía y Minas Instituto Peruano de Energía Nuclear Instituto Geológico Minero y Metalúrgico Registro Público de Minería
Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (3 pliegos)	Minist. Industria, Turismo, Integ. y Negoc. Comerc. Internac. Centro de Formación en Turismo Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
Interior	Ministerio del Interior
Jurado Nacional de Elecciones	Jurado Nacional de Elecciones
Justicia (6 pliegos)	Ministerio de Justicia Archivo General de la Nación Instituto Nacional Penitenciario Superintendencia Nacional de los Registros Públicos Comisión de Formalización de la Propiedad Informal Registro Predial Urbano

Ministerio Publico	Ministerio Publico
Ofic. Nac. Procesos Electorales	Oficina Nacional de Procesos Electorales
Sectores Institucionales	Pliegos Presupuestarios
Pesquería (5 pliegos)	Ministerio de Pesquería Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero Instituto del Mar del Perú Instituto Tecnológico Pesquero Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita
Poder Judicial (2 pliegos)	Poder Judicial Academia de la Magistratura
Presidencia (29 pliegos)	Ministerio de la Presidencia Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social Instituto Nacional de Desarrollo Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud 25 Consejos Transitorios de Administración Regional CTAR
Presidencia del Consejo de Ministros (9 pliegos)	Presidencia del Consejo de Ministros Instituto Nacional de Estadística e Informática Servicio de Inteligencia Nacional Secretaría de Defensa Nacional Instituto Nacional de Defensa Civil Consejo Nacional del Ambiente Comisión para la Promoción de Exportaciones Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú
Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (7 pliegos)	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano Instituto Nacional de Bienestar Familiar Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia Oficina Nacional de Cooperación Popular Consejo Nac. de Integración de la Persona con Discapacidad Patronato del Parque de Las Leyendas
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores
Salud (6 pliegos)	Ministerio de Salud Inst. Nacional de Protección del Medio Ambiente para la Salud Instituto Nacional de Salud Instituto Nacional de Medicina Tradicional Escuela Nacional de Salud Publica Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud
Trabajo y Promoción Social	Ministerio de Trabajo y Promoción Social
Transportes, Comunicaciones Vivienda y Construcción (6 pliegos)	Minist. Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción Inst. Nac. Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones Servicio Nac. Capacitación para la Industria de la Construcción Consejo Nacional de Tasaciones Instituto Nacional de Desarrollo Urbano Ferrocarril Huancayo-Huancavelica
Tribunal Constitucional	Tribunal Constitucional

Sectores Institucionales	Pliegos Presupuestarios
Pesquería (5 pliegos)	Ministerio de Pesquería Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero Instituto del Mar del Perú Instituto Tecnológico Pesquero Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita
26 Sectores	146 Pliegos

ANEXO 2

FUNCIONES, PROGRAMAS FUNCIONALES Y SECTORES

Funciones	Programas Funcionales	Sector Institucional
Administración y Planeamiento (5 programas)	Administración Administración financiera Planeamiento gubernamental Ciencia y tecnología Fiscalización financiera y presupuestaria	Presidencia del Consejo de Ministros Economía y Finanzas Educación Contraloría General Defensoría del Pueblo Jurado Nacional de Elecciones Ofic. Nac. Procesos Electorales Reg. Nac. Identificación y Estado Civil
	Agraria (5 programas)	Promoción de la producción agraria Preservación de los recursos naturales renovables Promoción y extensión rural Organización agraria Promoción de la producción pecuaria
Asistencia y previsión social (4 programas)	Previsión Promoción Asistencia social y comunitaria Asistencia solidaria	Salud Presidencia Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
Comunicaciones (2 programas)	Telecomunicaciones Comunicaciones postales	Transportes, Comunicaciones Vivienda y Construcción
Defensa y seguridad nacional (7 programas)	Orden interno Defensa terrestre Defensa aérea Defensa marítima Defensa contra siniestros Servicios de inteligencia Defensa conjunta	Interior Defensa
	Educación y cultura (10 programas)	Educación inicial Educación primaria Educación secundaria Educación superior Educación especial Asistencia a educandos Cultura Educación física y deportes Capacitación y perfeccionamiento Infraestructura educativa
Energía y recursos naturales (4 programas)	Energía Recursos minerales Recursos hídricos Hidrocarburos	Energía y Minas
Industrial, comercio y servicios (4 programas)	Turismo Comercio Industria Protección de la libre competencia	Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales
Justicia	Justicia	Justicia Ministerio Público Poder Judicial

Funciones	Programas Funcionales	Sector Institucional
Legislativa	Proceso legislativo	Tribunal Constitucional Consejo Nacional de la Magistratura Congreso de la República
Pesca	Promoción de la producción pesquera	Pesquería
Relaciones exteriores	Política exterior	Relaciones Exteriores
Salud y saneamiento (5 programas)	Salud individual Salud colectiva Saneamiento Protección del medio ambiente Salud	Salud Presidencia Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
Trabajo (2 programas)	Prestaciones laborales Protección al trabajador	Trabajo y Promoción Social
Transporte (5 programas)	Transporte terrestre Transporte metropolitano Transporte aéreo Transporte hidroviario Transporte ferroviario	Transportes, Comunicaciones Vivienda y Construcción
Vivienda y desarrollo urbano (2 programas)	Desarrollo urbano Vivienda	Transportes, Comunicaciones Vivienda y Construcción
16 Funciones	59 Programas funcionales	26 Sectores Institucionales

Fuente: Elaborado sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas (2001), "Planeamiento Estratégico en el Sector Público", Directiva para la formulación de los PESEM y PEI para el período 2002-2006, Normas Legales de El Peruano, marzo.

ANEXO 3

NECESIDAD DE UN PACTO FISCAL EN EL PERÚ ²⁰

¿Qué es un Pacto Fiscal?

Un “pacto fiscal” es el acuerdo nacional básico que legitima el papel del Estado, como también el ámbito y alcance de las responsabilidades fiscales en las esferas económica y social. En particular, se traduce en consensos sobre el origen, monto y destino de los recursos con los que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones. Para ello, se requiere acuerdos del conjunto de la sociedad sobre el estilo de sociedad que se desea construir y sobre los principios y compromisos recíprocos entre el Estado y la sociedad, acerca de los temas de política fiscal.

Los elementos fundamentales de un pacto fiscal son: consolidación del ajuste fiscal, productividad del gasto público, transparencia, equidad e institucionalidad democrática

¿Por qué un Pacto Fiscal en el Perú?

Considerando que la calidad del sector público se define como el conjunto de características que facilitan la formulación e implementación de buenas políticas permitiendo al gobierno lograr sus objetivos de la manera más eficiente, se puede decir que el sector público peruano se ha caracterizado por su pobre calidad. Si bien la calidad es una dimensión difícilmente cuantificable, una serie de indicadores sobre el desempeño económico y social convergen hacia esta conclusión: (i) la falta de transparencia²¹ ha promovido una gestión ineficiente y ha generado problemas de gobernabilidad, más aún, (ii) también ha sustentado la corrupción generalizada, (iii) la información generada, como la disponible al público, no es adecuada en magnitud ni en calidad, (iv) la inequidad es generalizada tanto vertical como horizontalmente, (v) la ineficiencia se ha reflejado en bajos grados de efectividad de las acciones del gobierno.

En el Perú de los noventa, la precariedad del sector público ha exacerbado los típicos problemas burocráticos y ha imposibilitado la creación de organizaciones capaces de adaptarse a cambios en el entorno. Entre los problemas más agudos destacan la carencia de objetivos, la debilidad de los mecanismos de dirección y decisión, la inexistencia de carrera pública, la escasez de personal técnico especializado, la debilidad de los mecanismos de coordinación, interferencia política, problemas de control y un severo déficit de estadísticas.

Si bien ha habido esfuerzos aislados de modernización, hasta la fecha la “modernización” o “reforma” del sector público ha focalizado en la reducción del gasto público, la recuperación de los ingresos fiscales, la privatización de empresas públicas, la desactivación de entidades consideradas fuentes de proteccionismo, la promoción de la competencia y el fortalecimiento de determinadas capacidades reguladoras, esto es una dinámica más relacionada con las necesidades del programa económico que con las necesidades de institucionalización de la sociedad.

Ante la necesidad de transformar y modernizar el Estado y la economía del país, es imprescindible contar con un gobierno que pueda encarar sistemática y eficientemente sus tareas en materia de institucionalidad, política y administración fiscal, a través de un pacto fiscal operativo.

²⁰ Elaborado sobre la base de Mostajo (2002), “Hacia un Pacto Fiscal en el Perú”, inédito.

²¹ La transparencia fiscal en la gestión pública se refleja en: mayor gobernabilidad, público mejor informado sobre el diseño y resultados de política, rendición de cuentas, mayor credibilidad, estabilidad macroeconómica, crecimiento económico de mejor calidad y mayor eficiencia de las actividades gubernamentales.

Si bien es una tarea política y técnica de gran envergadura que requiere de la voluntad política como motor generador e implementador del proceso, ya se cuenta con condiciones iniciales muy favorables:

- Idea generalizada de la necesidad de reformar al Estado y la administración pública tanto al interior del propio sector público como entre la sociedad civil.
- Imperiosa necesidad de fortalecer la gobernabilidad e institucionalidad democrática.
- La implementación de la ley de prudencia y transparencia fiscal, el marco macroeconómico multianual y los planes estratégicos sectoriales multianuales son pasos hacia la necesidad de contar con un horizonte temporal de mayor plazo.
- El inicio de un nuevo gobierno podría ser el momento más propicio para concertar a los sectores hacia un plan de país como conjunto y más aún, cuando entre sus premisas de trabajo está la concertación de los diversos sectores del país y la promoción de un manejo más responsable del Estado en un marco de disciplina fiscal y monetaria.
- En Gobierno de Transición dentro de la tarea de reinstitucionalizar el país, ha desarrollado esfuerzos de concertación nacional para la Iniciativa Nacional Anticorrupción y el garantizar un eventual proceso de reforma constitucional. En ambos casos la respuesta de la sociedad ha sido muy favorable.
- La firma del Pacto de Gobernabilidad a fines de 1999, aunque no se institucionalizó, constituye una clara muestra de la voluntad política a fin de garantizar un mínimo de consensos sobre planteamientos básicos que permitan desarrollar al país.

Fortalezas de un Pacto Fiscal

- Logra la concertación de los sectores políticos, económicos, académicos y sociales
- Define una visión de país de mediano y largo plazo
- Fortalece el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales y funciones básicas del Estado, como también promueve un desarrollo integral, más sostenible y sustentable.
- Elimina la incertidumbre definiendo reglas claras, eficientes y estables
- Fortalece la gobernabilidad al promover mayor transparencia, responsabilidad y predictibilidad
- Genera consensos duraderos sobre el régimen fiscal capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materias de crecimiento y distribución
- Establece un marco directriz de la política fiscal que trasciende la duración del presupuesto anual y de la vigencia de cada gobierno
- Contribuye a la estabilidad económica mediante un equilibrio entre los ingresos y gastos del gobierno
- Aumenta la transparencia del manejo presupuestario al incorporar la mayoría de los conductos a través de los que se expresa la política fiscal. En efecto, reduce el uso de mecanismos extrapresupuestarios que equivalen a los impuestos y subsidios convencionales desde que reduce los incentivos a la sustitución de instrumentos políticamente “costosos” (directos, visibles y explícitos) por otros más “baratos” de menor calidad y mayor opacidad (indirectos, poco transparentes e implícitos).
- Reduce el espacio para la corrupción
- Consolida las reformas en proceso al promover un entorno macroeconómico estable

- Compromete al fisco a utilizar eficientemente los recursos
- Implementa y consolida mecanismos transparentes de acción pública
- Incorpora la equidad como objetivo importante
- Contribuye a afianzar y fortalecer la institucionalidad democrática

Alcances

- Sienta las bases de una política fiscal sustentada en principios de largo plazo y metas de mediano plazo, en un marco de claridad y transparencia que de seguridad a todos los ciudadanos y agentes económicos, como también que oriente el funcionamiento del Estado sobre la base del bien común, el consenso y el interés social.
- Define las grandes líneas de acción, los principios rectores y los mecanismos de participación social, es decir, marca la dirección de la política fiscal en el largo plazo con una visión de nación.
- Se constituye en un marco conceptual y temporal amplio dentro del cual cada gobierno formula e implementa sus políticas y metas particulares
- Los temas fiscales a abarcar y el grado de detalle de los principios y compromisos son parte de los acuerdos del pacto fiscal: gasto público, deuda pública, ingresos, patrimonio, administración tributaria, control y evaluación del gasto, y combate a la impunidad y corrupción.

¿Cómo operacionalizarlo?

Un pacto fiscal surge de la concertación y negociación con los diversos grupos o instituciones empresariales, grupos o partidos políticos, instituciones académicas, sociales y de la sociedad civil.

Comisión responsable del Pacto Fiscal:

- A través de una comisión impulsadora y facilitadora del proceso que podría trabajar bajo los auspicios del Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros. Sería la encargada de realizar el proceso de consultas transparente con los sectores políticos, económicos y sociales.
- La Comisión debe trabajar independientemente y debería estar constituida por miembros seleccionados con criterios de alta competencia técnica, credibilidad, pluralidad y representatividad.

Etapas del proceso:

1. Preparación (1.5 años con voluntad política): (a) consultas y (b) estudios sobre los principales aspectos de las finanzas públicas con miras a (c) preparar dos propuestas una sobre principios y compromisos de política fiscal, y otra sobre cómo podría negociarse un Pacto Fiscal en el Perú.
2. Concertación Intersectorial: (a) Difusión y discusión amplia y transparente de las propuestas con los distintos sectores, instituciones y grupos, e identificación y análisis de las convergencias y divergencias. (b) negociaciones para definir con mayor precisión los alcances y objetivos futuros de la política fiscal que serán parte del pacto fiscal y del establecimiento de compromisos recíprocos.

3. Implementación: leyes ad-hoc y suscripción del pacto fiscal. Esto se plasma en un documento donde se define y establece: (i) la visión de Estado y de nación, (ii) la política económica y fiscal con relación al desarrollo y crecimiento del país, (iii) los principios y compromisos de política fiscal correspondientes a los principales ámbitos fiscales: balance fiscal, ingresos y administración tributaria, gastos y manejo del gasto público, deuda pública y patrimonio del Estado, evaluación y control de la gestión pública, descentralización.
4. Seguimiento y Sistema de Garantías: calendario de compromisos, funcionamiento de una Comisión de seguimiento del pacto fiscal, informes periódicos de evaluación de plena difusión.

ANEXO 4

LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO COMO INSTRUMENTO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Nota técnica preparada por Raúl García B., consultor internacional del proyecto “Apoyo a la Transferencia del Poder Ejecutivo y Bases para una Gestión Democrática del Poder Ejecutivo” del Gobierno del Perú-CAF-ILPES

Antecedentes

Los desafíos que el desarrollo económico y social plantean a la administración y conducción de los distintos organismos componentes del sector Público Nacional y más específicamente del Gobierno General, se relacionan en gran medida con la imperiosa necesidad de mejorar sustancialmente su nivel de eficiencia en el uso y orientación de los recursos que el gobierno destina al cumplimiento de sus objetivos y metas, ya que para ello requiere utilizar elementos de juicio muy particulares y en muchos casos diferentes a los que ellos usan tradicionalmente.

Si consideramos que los componentes del Gobierno General son unidades que pueden describirse como clases únicas de entidades jurídicas creadas mediante procedimientos políticos, muchas de ellas dotadas de poder legislativo sobre otras unidades institucionales en un área determinada, cuyas principales funciones consisten en:

- Asumir la responsabilidad de proveer bienes y servicios a la comunidad o a los hogares individuales y financiar dicha provisión con ingresos tributarios o de otra clase.
- Redistribuir el ingreso y la riqueza mediante transferencias y dedicarse a la producción de bienes y servicios que se proporcionan gratuitamente o a precios económicamente no significativos, y como tales no tienen esa relación fundamental que por ejemplo tiene una empresa con el mercado a través de la cual obtiene criterios o elementos de juicio para hacer eficiente su gestión. Las ventas, por ejemplo, son un eficiente indicador de la aceptación de un producto y su sistema contable facilita considerable información para elaborar los indicadores necesarios para una eficiente gestión empresarial.

Por sus características, la asignación de recursos para el cumplimiento de las funciones de los componentes del Gobierno Central se realiza a través de procesos presupuestarios que se concretan con indicaciones muy generales y sin establecer mayores relacionadas entre costos y volumen de los bienes y servicios que cada unidad responsable debe proveer.

Tampoco considera precisiones indispensables para asegurar la eficiencia de su gestión, evaluar su desempeño y sobre todo corregir a tiempo los sesgos que en el cumplimiento de sus objetivos, puedan presentarse, durante el proceso de ejecución.

En general el proceso de elaboración presupuestal se sustenta en criterios básicamente político-contables en lo que la observación de los procedimientos administrativos es más importante que la medición de los resultados obtenidos. Por ello no se incide mayormente en evaluar la eficiencia institucional y como consecuencia no se genera indicadores que permitan vincular los montos destinados a cada bien o servicio que se va a entregar con la calidad, magnitud y oportunidad con que ellos llegan a la sociedad.

Primeras Experiencias

En la década de los noventa, varios países industrializados encararon este problema y a través de procesos insertos en programas que denominaron de “Modernización del Estado” introdujeron, con muy buenos resultados, en su administración y programación presupuestal la aplicación de indicadores de desempeño como instrumentos de evaluación y seguimiento de la gestión y de los resultados obtenidos por cada institución o programa gubernamental.

Con ello posibilitaron una visión más precisa en la descripción de los objetivos de cada programa y del grado de cumplimiento o solución de los problemas que originaron la asignación de los recursos, se adecuaron gradualmente los procesos de elaboración y evaluación presupuestal al proceso de seguimiento y evaluación y al rigor que establece la elaboración periódica de los indicadores de desempeño que lo sustentan. Se estableció una terminología uniforme y de uso generalizado.

Dichos indicadores, al facilitarles ordenes de magnitud sobre la calidad, cantidad y oportunidad con que los bienes y servicios eran entregados a los usuarios o poblaciones atendidas o beneficiadas, posibilitaron no solo una eficiente asignación de los recursos presupuestales, incluso entre programas o instituciones que podrían ser alternativos, sino muy especialmente poder tomar con oportunidad las medidas correctivas que se consideren necesarias.

Si bien las características propias de la realidad político-institucional de cada país determinaron que las formas y maneras de cómo fueron insertándose estos mecanismos de evaluación y seguimiento en sus respectivos procesos presupuestales y la ubicación jerárquica del ente responsable de su conducción sean muy particulares, todas ellas tienen como denominador común el haber institucionalizado un sistema de evaluación continua que se sustenta en indicadores de desempeño con el propósito de hacer más eficiente y transparente la gestión pública nacional, que se caracterizan:

- Por depender de organizaciones multisectoriales, generalmente ubicadas en un nivel superior al de un ministerio, en la que la oficina responsable de la administración presupuestal y el Sistema Estadístico Nacional tienen activa participación.
- Por estar integradas al ciclo presupuestal.
- Por emitir informes periódicos y oportunos con respecto al proceso de implementación presupuestal.
- Por la independencia e imparcialidad de los juicios que se emiten con relación al éxito de las instituciones involucradas en la ejecución presupuestal.
- Porque sus conclusiones y análisis son de dominio público.
- Porque los indicadores utilizados son diseñados conjuntamente entre programadores, ejecutores y analistas.

Experiencias en la región

En América Latina, en los últimos años varios países (Argentina, Brasil, México, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Uruguay y Chile) orientados por las experiencias relatadas y también con modalidades y estilos muy particulares, han incursionado la mayoría de ellos todavía en forma parcial pero con muy buenos resultados, en la puesta en marcha de programas de evaluación y seguimiento que se sustentan en indicadores de desempeño. Es así que por ejemplo, en Colombia

desde 1993 la evaluación de resultados es una norma Constitucional, Brasil preconiza crear agencias autónomas para evaluar el desempeño en el cumplimiento de aquellas funciones exclusivas del Estado y la aplicación de convenios de desempeño para orientar la gestión de sus programas que serán administrados por Gerentes especialmente designados.

En cambio, la experiencia chilena, según Mario Marcel, se describe como pragmática, donde, en un comienzo(1994), la incorporación al programa de evaluaciones de las agencias gubernamentales fue voluntaria y gradual. Seguidamente, a partir de 1997 fue incluido en el presupuesto bajo el nombre de Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales(PEPG), considerando sólo evaluaciones ex post.

En la actualidad, también considera una etapa de evaluación ex ante, es decir, con anticipación a la presentación del proyecto de Ley del presupuesto. Para ellos la mecánica escogida desde un comienzo buscó primero legitimizar el sistema y que los indicadores de desempeño enriquezcan la discusión sobre la asignación de recursos utilizando información sobre resultados obtenidos antes que establecer una estricta sujeción de dicha asignación al logro de metas específicas.

Dicha estrategia les dio resultados muy positivos ya que, por un lado posibilitó un rápido desarrollo de la cobertura y calidad del sistema de indicadores y, por otro lado, un cambio significativo en los términos de las relaciones entre las instituciones públicas y entre ellas y la ciudadanía, es decir, que la aplicación del sistema de Indicadores de Desempeño contribuyo de manera fundamental a cambiar el foco de atención hacia los resultados de la gestión de las instituciones públicas facilitando e incentivando el desarrollo de nuevas iniciativas para hacerlo más eficiente.

Actualmente, el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales (PEPG) cuenta con un Comité Interministerial encargado de que su desarrollo sea consistente con las políticas gubernamentales, que sus conclusiones sean conocidas por todos sus miembros; y que tengan los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias que aseguren el éxito de su misión.

En el caso del Perú

En la practica, poner en marcha un sistema de Evaluación y Seguimiento con las características de las mencionadas, requerirá necesariamente de una firme y continuada decisión política y de un programa de trabajo adecuada a las características y formas que se le quiera dar tanto al sistema como a su proceso de institucionalización. Dicho programa deberá así mismo considerar la particular situación y manera de actuar de las instituciones públicas, de sus autoridades, sistema presupuestal y los plazos y recursos que se le asignará para esos fines. Un aspecto que tendrá especial significación en el desarrollo y eficiencia del Sistema de Evaluación será su relación con el proceso presupuestal. En la medida de que las asignaciones de los recursos fiscales se hagan en función de los resultados alcanzados y acatando las especificaciones que el sistema de evaluación requerirá, dicho sistema se desarrollará y permitirá orientar con mayor precisión la asignación de los recursos hacia los lugares donde su incidencia es más efectiva.

En la actualidad, en el Marco de la formulación de los planes estratégicos sectoriales multianuales de mediano y largo plazos se ha legislado y conceptualizado sobre la puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación de dichos planes y sobre el propósito de sentar las bases para implementar una “cultura de programación y evaluación funcional del gasto”

Dicho sistema tendría las siguientes características:

- Estará referido a los Planes Estratégicos de mediano y largo plazo sin una relación directa con el ciclo de preparación y ejecución de presupuesto anual.
- Estará circunscrito con exclusividad, al ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas donde la participación a otros sectores se refiere sólo a la entrega de información y no aprovecha la jerarquía y función coordinadora y normativa de la oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- No hay referencia con respecto a la transparencia y oportunidad que sus informes de evaluación deben tener, ni sobre su difusión

En la actualidad se registraron experiencias incipientes que se están dando en forma aislada, sin mayor coordinación y armonización de criterios entre ellos, no está organizada la elaboración de los indicadores de desempeño ni tampoco los equipos de analistas que aseguran la imparcialidad de las evaluaciones.

Como consecuencia, el éxito de la gestión pública continúa básicamente sustentándose en la observación y seguimiento del conjunto de pautas de origen administrativo-contable donde:

- La asignación de recursos a cada pliego presupuestal se realiza en términos generales y sin establecer mayores relaciones entre costos y volúmenes de bienes y servicios a ser provistos a la sociedad.
- No considera las precisiones necesarias para evaluar el éxito de la gestión y, de ser necesario, corregir con oportunidad los sesgos que se puedan encontrar durante el período de ejecución presupuestal
- La amplitud de la definición de los objetivos de los distintos pliegos y programas del presupuesto impiden apreciar con claridad las características y magnitud de los bienes y servicios que a cada uno de ellos le correspondería proveer
- La variedad de los productos, servicios y beneficiarios asociados a los distintos pliegos y la complejidad de la terminología y clasificadores usados al estructurar el presupuesto genera dificultades adicionales para establecer vínculos entre los bienes y servicios producidos y gastos efectuados.
- A lo dicho, se agrega el agravante de que dado de que la gran mayoría de los bienes y servicios que se entregan a la comunidad se hacen en forma gratuita o a precios de no mercado (inferiores al costo), los receptores no tienen conciencia de su valor real y el gobierno no tiene la precisión necesaria sobre el volumen de bienes y servicios entregados, desconociendo, como consecuencia la relación entre servicios entregados y resultados logrados.

A los efectos de concretar, en el corto plazo, la organización y puesta en marcha de un "Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público" y promover la formación de una cultura de programación y evaluación sería recomendable:

- a) Ampliar la legislación vigente sobre el particular para conformar una "Comisión Intersectorial" que se encargue de proponer las normas que estime convenientes para integrar en el proceso presupuestal anual un sistema de seguimiento y evaluación de resultados que se sustente en "Indicadores de Desempeño". Así como también de dar las orientaciones técnicas necesarias para asegurar una adecuada armonización de los criterios, métodos y procedimientos que se utilicen y la transparencia de sus evaluaciones.
- b) Establecer que dicha comisión esté integrada por:

- Un representante del Primer Ministro, quien la presidirá
- El Director Nacional de Presupuesto Público
- Un representante de la Comisión de Presupuesto del Parlamento
- Un representante de los sectores interesados
- Un representante del Instituto Nacional de Estadística e Informática
- Un representante de la Contraloría (?)

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta S.01.II.G.52, (US\$ 10.00), 2001.
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta, S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta, S.01.II.G.143, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina; Héctor Pistonesi; (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196); N° de venta; S.01.II.G.193 (US\$10.00);2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta, S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002

17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta, S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

 Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.:..... Fax: E.mail:.....