

**EGP****ESCUELA
DE GESTIÓN
PÚBLICA
—
UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

NOTA DE POLÍTICA N° 4

EL SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTALES PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA, EFICACIA Y EFICIENCIA EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

Carlos Celso Castañeda Veliz

Carlos Celso Castañeda Veliz, Master en Políticas Públicas por la Universidad de Maryland, Baltimore County (UMBC), Estados Unidos. Licenciado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como Coordinador de Seguimiento de los Programas Presupuestales de la Dirección de Calidad del Gasto Público del Ministerio de Economía y Finanzas en Lima, Perú.

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen ejecutivo	2
I. Introducción	3
II. Seguimiento en el marco del Presupuesto por Resultados en Perú	4
2.1 El Instrumento de Seguimiento de los Programas Presupuestales	4
2.2 Importancia del Seguimiento de los Programas Presupuestales	6
III. Apuntes sobre el instrumento de Seguimiento de los Programas Presupuestales para fomentar la transparencia, eficacia y eficiencia en el presupuesto público	7
3.1 El Instrumento de Seguimiento como promotor de las condiciones de transparencia del gasto público	7
a. Transparencia en la información financiera y física	8
b. Transparencia en la información de desempeño	9
3.2 El Seguimiento de los Programas Presupuestales para la promoción de la eficacia y eficiencia del gasto público	11
a. Medición y metas de indicadores de desempeño	12
b. Uso de la información de desempeño en el proceso presupuestario	13
IV. Recomendaciones: retos del Seguimiento de los Programas Presupuestales	14
Bibliografía	16
Cuadros, tablas y gráficos	17

RESUMEN EJECUTIVO

El Seguimiento de los Programas Presupuestales es un instrumento del Presupuesto por Resultados que se encarga de recoger, sistematizar y difundir la información sobre el logro de resultados y la ejecución del presupuesto. Su principal objetivo es dar a conocer información útil para los tomadores de decisiones de la gestión presupuestaria y para la sociedad, en general, cuyo interés es velar por el mejor uso posible de los recursos públicos.

De esta manera, este Seguimiento es un instrumento más que promueve las condiciones de transparencia en la asignación y ejecución del presupuesto público, porque brinda información sobre indicadores básicos de los Programas Presupuestales. Asimismo, el Seguimiento contribuye a la eficacia y eficiencia, al dar a conocer si los resultados propuestos se están alcanzando y al alertar retrasos en la ejecución o el desempeño.

En Perú, al año 2017, el Seguimiento reporta información de desempeño sobre 63 Programas Presupuestales, a través de 336 indicadores, que representan el 84% del presupuesto asignado a la categoría Programa Presupuestal¹. Asimismo, el Seguimiento está reportando información financiera y física de 90 Programas Presupuestales, que representan el 50% del presupuesto. En ambos casos, la información se difunde a través del aplicativo Resulta y la Consulta Amigable, respectivamente.

La información reportada por el Seguimiento alimenta al proceso presupuestario en sus diferentes fases; programación y formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto público. De esta manera, la vinculación que existe entre el Seguimiento y el proceso presupuestario es revisada en esta Nota de Política, a la luz de los conceptos de transparencia, eficacia y eficiencia.

A diferencia de otros instrumentos de seguimiento, el Seguimiento de los Programas Presupuestales tiene el objetivo particular de brindar información para ser aprovechada en el proceso presupuestario; mientras que otros sistemas de seguimiento han surgido con otros objetivos, como la mejora de la ejecución de intervenciones públicas, la generación de evidencia o el reporte directo de las prioridades de política a los principales rectores de política. Así, desde el año 2011, se han implementado diversos sistemas de seguimiento en el sector público. En este contexto, el Perú ha vivido una ola de interés por el uso de la información, respondiendo, así, a una necesidad para implementar mejores intervenciones públicas.

Esta Nota de Política repasa las principales características del Seguimiento de los Programas Presupuestales y se presentan algunos apuntes y recomendaciones de acciones concretas que permitirían fortalecer el vínculo con el proceso presupuestario. Las recomendaciones parten por un diagnóstico de la situación actual, en la cual se tiene una mediana cobertura del presupuesto con información de desempeño y en donde hay espacio para profundizar el aprovechamiento de la información financiera y física en el proceso presupuestario.

1. Este porcentaje se obtiene de dividir el PIA de 63 Programas Presupuestales entre el PIA del total de Programas Presupuestales, que son 90.

Las recomendaciones planteadas por el autor son observaciones realizadas en base a su experiencia de trabajo en el Ministerio de Economía y Finanzas, sin que ello implique que estas sean las únicas y necesarias soluciones a los problemas presentados. Esta Nota de Política parte con una Introducción que resume el contexto actual del Seguimiento; un segundo capítulo en el cual se presentan los objetivos e importancia del Seguimiento; un tercer capítulo donde se estructuran algunos apuntes del Seguimiento y la transparencia, eficacia y eficiencia; y, finalmente, se presentan las recomendaciones mediante la propuesta de acciones estratégicas.

Palabras claves: desempeño, indicadores, presupuesto público, Programas Presupuestales, Seguimiento, transparencia, eficacia, eficiencia, gasto público.

I. Introducción

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), desde el año 2007, viene impulsando el enfoque del Presupuesto por Resultado (PpR) para la asignación, ejecución y evaluación del presupuesto público. El MEF, como rector de la gestión presupuestaria, crea las condiciones para que todos los actores o pliegos presupuestarios trabajen bajo dicho enfoque. Acuña, Huaita y Mesinas (2012) presentan las motivaciones y características de la implementación del PpR en Perú, destacando el motivo de buscar transparencia, eficacia y eficiencia en el gasto público.

El Seguimiento de los Programas Presupuestales es un instrumento del PpR, que se encarga de recoger, sistematizar y difundir la información sobre el logro de resultados y la ejecución del presupuesto. A través de estas tres etapas, el Seguimiento busca asegurar la transparencia en la gestión presupuestaria, así como impulsar la eficacia y eficiencia en la ejecución de los mismos.

En primer lugar, la transparencia es el proceso o mecanismo para conocer información, el cual se traduce en qué tan accesible esta es. Este concepto se plasma en las acciones de difusión de información y es especialmente importante durante la fase de evaluación presupuestaria, pues ahí la transparencia fomenta la rendición de cuentas y se identifican a los pliegos responsables por los resultados obtenidos de una gestión. El Seguimiento promueve las condiciones de transparencia del presupuesto público al brindar mayor información sobre el avance de los Programas Presupuestales, en función de sus resultados esperados.

En segundo lugar, la eficacia es una medida del logro de resultados; mientras que la eficiencia se vincula a la intensidad en el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos, o, dicho de otra manera, los ahorros que se pueden generar para alcanzar los resultados. Estos conceptos se plasman en el uso de la información y son mayormente relevantes durante la asignación y ejecución del presupuesto, pues ahí se priorizan los Programas Presupuestales que cierran brechas y se presenta la oportunidad para mejorar la gestión. El Seguimiento contribuye a la eficacia y eficiencia en el gasto público, al dar a conocer si los resultados propuestos se están alcanzando y al alertar sobre problemas en las intervenciones, pues ello facilitará priorizar mejor el cumplimiento de los objetivos de los Programas Presupuestales e intentar generar ahorros en sus ejecuciones.

A través de este Seguimiento se podrá conocer cuánto gasta el Estado en desarrollar sus intervenciones y cuáles han sido sus resultados. El Seguimiento de los Programas Presupuestales en Perú abarca dos tipos de información: i) la financiera y física y ii) la de desempeño. Respecto al primer punto, a través del Seguimiento, se da a conocer cuánto dinero se gasta en Programas Presupuestales, cerrando brechas en salud, educación, protección social, transporte, entre muchas otras; mientras que, en relación al segundo punto, ella está asociada a indicadores de desempeño que han sido considerados para en el diseño de los Programas Presupuestales.

Este es un tema relevante, ya que el Presupuesto Público del Estado peruano orientado a resultados ha tenido un crecimiento significativo en los últimos años. Según información presupuestaria del Portal de Transparencia del MEF, este pasó del 16% del Presupuesto Público no previsional ni financiero en el año 2011, al 72% en el año 2017². Como medida del total de presupuesto, este paso de 16% a 62% para el mismo periodo.

II. Seguimiento en el marco del Presupuesto por Resultados en Perú

2.1. El Instrumento de Seguimiento de los Programas Presupuestales

El PpR en Perú comenzó en el año 2007, mediante la implementación de la gestión presupuestaria basada en resultados, establecido en el Capítulo IV de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411, el cual estableció un conjunto de instrumentos que buscan introducir en la gestión presupuestaria el uso de la información y las evidencias sobre resultados. Según Acuña, Mesinas y Huaita (2012), dicha implementación tuvo como motivación contribuir a que la intervención del Estado sea más eficaz, eficiente, y transparente, vinculando los recursos públicos asignados y los productos a los resultados propuestos para favorecer a la población.

Existe abundante literatura sobre los conceptos, condiciones, características e implicancias de la adopción del PpR, entre los que se puede destacar a Robinson (2013) y Shah y Shen (2007). Algunos autores han ensayado algunas condiciones para tener un PpR exitoso, en las que se resalta que, si bien ello depende de las características de los sistemas de gestión de cada país, existen algunos requisitos básicos y necesarios que deberían cumplirse en cualquier circunstancia. Así, Robinson y Last (2009) enfatizan que los requisitos esenciales para implementar un modelo de PpR están referidos a contar con información sobre resultados del gasto público, a través de indicadores de desempeño³, y al uso de esta información durante el proceso de elaboración del presupuesto.

Las opiniones de los autores se pueden resumir en los siguientes puntos:

- a) Presupuesto público clasificado en categorías que permitan mostrar sus resultados,
- b) Generación de información sobre el grado de avance en el logro de los resultados planteados,
- c) Uso de la información disponible sobre los resultados alcanzados en la toma de decisiones presupuestales

El literal a) se refiere a que el gasto público debe estar ordenado y registrado en función de categorías presupuestales que se vinculen a determinados resultados. Así, por ejemplo, la ejecución de recursos realizada con la finalidad de ampliar la cobertura

2. El cálculo de este porcentaje se basa en el PIA y excluye el gasto previsional, reserva de contingencia y deuda.

3. El indicador de desempeño es una medida cuantitativa sobre cómo un programa o política pública está cumpliendo sus objetivos.

de agua potable a nivel nacional debería poder ser identificado y cuantificado a partir de tales categorías presupuestarias. Al respecto, Diamond (2003) afirma que las intervenciones públicas deben estar asociadas a lineamientos de política, objetivos o resultados esperados.

En Perú, se ha dado esta clasificación a través del diseño de Programas Presupuestales, que son intervenciones públicas implementadas bajo la metodología del PpR y que están asociados a determinados resultados⁴. En el año 2011, el porcentaje de intervenciones públicas diseñadas como Programas Presupuestales representaban el 16% del presupuesto público, y este ha ido incrementándose progresivamente, hasta llegar, en el año 2017, a 62%⁵. El gráfico N° 01 muestra la evolución del número de Programas Presupuestales, el monto de presupuesto involucrado y el porcentaje de cobertura del PpR.

Por otro lado, los literales b) y c) son complementarios, pues la generación de información sobre los resultados alcanzados se refiere a contar de manera oportuna y con datos confiables con indicadores de desempeño, que serán utilizados en la gestión presupuestaria. En Perú, la generación de indicadores de desempeño ha sido intensa, pues de paso de tener 162 indicadores en el año 2011 a tener 336 en el año 2017, a medida que se diseñaban más PP y se hacían los esfuerzos por validar la metodología de cálculo de estos indicadores.

Además de Programas Presupuestales y el Seguimiento, otros de los instrumentos del PpR son las Evaluaciones Independientes y los Incentivos a la Gestión, que potencian el logro de resultados. En su conjunto, los cuatro instrumentos del PpR actúan sobre cada fase del proceso presupuestario (programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto) e involucran la participación de todas las entidades del Sistema Nacional de Presupuesto Público⁶.

Cabe señalar que, en cuanto a la generación de información y evidencias, los instrumentos de Seguimiento y Evaluaciones Independientes cumplen un rol primordial. El primero propicia la generación y uso de indicadores sobre el avance financiero y físico, así como de desempeño; mientras que el segundo comprende evaluaciones de proceso y de impacto, utilizando metodologías complejas, para generar evidencias sobre posibles dificultades en los procesos, problemas de ejecución y la atribución de causalidad de las políticas públicas.

De esta manera, en Perú desde el año 2011, se han dado muchas iniciativas para implementar sistemas de seguimiento y evaluaciones de resultados, que se apoyan en los existentes sistemas de información de los ejecutores de las intervenciones públicas en diversos sectores. Rojas, Shack, Shostak y Guzmán (2013) elaboraron un resumen de las iniciativas de seguimiento en Perú, en donde destacan los del MEF, Contraloría General de la República y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), entre otros. La figura N° 01 presenta el resumen elaborado por estos autores.

Otro ejemplo de ello es el caso del MIDIS, que según Velasquez (2013), *“el sistema de seguimiento y evaluación está diseñado de tal forma que acompaña al ciclo de la política social en sus principales etapas”*.

4. El diseño de los PP se realiza en base a determinados contenidos mínimos, referidos en la Directiva para los PP en el marco de la Programación y Formulación del Sector Público, que se publica cada año, http://www.mefgob.pe/ndex.php?option=com_content&view=article&id=3511&Itemid=102196&lang=es

5. Este se refiere al presupuesto en Programas Presupuestales, sobre el total del presupuesto público.

6. Para mayores detalles de los instrumentos, se puede visitar el portal del MEF <https://www.mefgob.pe/es/presupuesto-por-resultados/iqie-es-ppr>

Recientemente, la Unidad de Cumplimiento de Gobierno (Delivery Unit) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) hace seguimiento mensual de los objetivos que se ha trazado el gobierno, lo cual servirá para apoyar la planificación y el cumplimiento de las metas; hacer el seguimiento y la evaluación de avances y reporte directo a los ministros. Esta unidad realiza el seguimiento a proyectos prioritarios del gobierno con referencia a siete temas: salud, educación, formalización, infraestructura, agua y saneamiento, seguridad ciudadana y lucha contra la corrupción.

Se puede afirmar que se ha dado una corriente por diseñar intervenciones públicas basadas en evidencias sobre su efectividad y que cuyos resultados sean realmente utilizados en la toma de decisiones.

2.2 Importancia del Seguimiento de los Programas Presupuestales

La importancia del Seguimiento de los Programas Presupuestales yace en la cantidad y calidad de información que puede proveer para su uso en el proceso presupuestario, en las fases de programación, formulación, ejecución y evaluación del presupuesto.

Respecto a la cantidad de información de indicadores de desempeño, este se realizaba, en 2011, sobre 11 Programas Presupuestales de un total de 18; y para el año 2017, se incrementó a 58 de los 90 implementados. En 2011, los 11 Programas Presupuestales tenían 162 indicadores de desempeño, que representaban el 13% del total de presupuesto público, mientras que, en 2017, los 58 Programas Presupuestales involucran 336 indicadores de desempeño medidos, que representan el 51% del total del presupuesto público⁷. El gráfico N° 02 muestra la evolución del número de programas implementados anualmente, desagregando el número que contaba con medición de desempeño y el porcentaje de presupuesto institucional de apertura correspondiente a los programas con medición de desempeño.

Si bien se muestra un avance bastante significativo, una parte importante del presupuesto no está relacionada con algún indicador de desempeño y, por lo tanto, no puede hacerse seguimiento de cómo se está ejecutando, evidenciando la necesidad de expandir la disponibilidad de fuentes de datos e información con que se cuenta en el sector público para la generación de indicadores de desempeño.

Respecto a la cantidad de información financiera y física, todos los Programas Presupuestales cuentan con esta información a niveles bastantes desagregados y con actualización periódica.

Respecto a la calidad de la información de desempeño, no obstante existe la necesidad de más información de desempeño, el cambio en el número de indicadores también refleja un importante avance en la generación de información de desempeño provenientes, mayormente, de las encuestas y estudios que realiza el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), con quien el MEF y los pliegos responsables de los Programas Presupuestales coordinan la inclusión de preguntas y la ejecución de nuevas encuestas. Así, se han realizado encuestas, como la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), la Encuesta Nacional a Instituciones Educativas (ENEDU), la Encuesta Nacional de Comisarías (ENACOM) y la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA). Asimismo, se ha impulsado la implementación de encuestas especializadas, como la Encuesta Nacional de Empresas e Innovación Manufacturera,

7. Este porcentaje tomo el PIA de aquellos PP que tienen indicadores de desempeño medidos sobre el total del PIA.

la Encuesta de Salud y Desarrollo de la Primera Infancia (Cuna más), la Encuesta de Salud y Bienestar del Adulto Mayor (Pensión 65), y la Encuesta de Evaluación de Beca 18. Estos instrumentos cuentan con fichas y esquemas de validación rigurosos que garantizan sus resultados. Por ello, queda pendiente poner en la agenda si estas mismas condiciones se cumplen con la información proveniente de los registros administrativos.

Finalmente, respecto a la calidad de la información financiera y física, la primera sigue los estándares de los esquemas presupuestarios y conforme a las Directivas correspondientes⁸. La segunda no está totalmente estandarizada y su registro se realiza, mayormente, con periodicidad semestral, dejándolo abierto a las decisiones de los ejecutores en cada Programa Presupuestal.

En este sentido, se tiene espacio para fortalecer la importancia del Seguimiento de los Programas Presupuestales en cuanto a la cantidad de información de desempeño y la calidad de la misma (especialmente la proveniente de registros administrativos), así como la de avance físico. Consecuentemente, el Seguimiento puede cobrar una relevancia aún mayor en el proceso presupuestario, contando con información completa para todos los Programas Presupuestales, tanto en sus dimensiones de desempeño, como financiera y física.

III. Apuntes sobre el instrumento de Seguimiento de los Programas Presupuestales para fomentar la transparencia, eficacia y eficiencia en el presupuesto público

3.1. El Instrumento de Seguimiento como promotor de las condiciones de transparencia del gasto público

Por lo dicho anteriormente, se tiene espacio para fortalecer la importancia del Seguimiento de los Programas Presupuestales en cuanto a la cantidad de información de desempeño y la calidad de la misma (especialmente la proveniente de registros administrativos), así como la de avance físico. Consecuentemente, el Seguimiento puede cobrar una relevancia aún mayor en el proceso presupuestario, contando con información completa para todos los Programas Presupuestales, tanto en sus dimensiones de desempeño, como financiera y física.

Según IMF (2007), la transparencia atañe, tanto a la necesidad de proporcionar suficiente información para el cumplimiento de las funciones de las entidades públicas y de la evaluación de las repercusiones del presupuesto en el sector público, como a la de conocer quiénes son los responsables del presupuesto ante la sociedad. Este organismo también resalta que las prácticas sobre la transparencia se dan en todo el proceso presupuestario, en la elaboración y presentación del presupuesto, así como con la ejecución y evaluación presupuestaria.

Por otra parte, OCDE (2002) menciona que *“el presupuesto es el documento de política pública más importante con el que cuenta un gobierno ya que es ahí donde se plasman, de manera muy concreta, los objetivos e instrumentos de la política pública”*. Además, resalta que la transparencia *“se define como la apertura total de la información fiscal pertinente de manera sistemática y de conformidad con tiempos bien establecidos”*.

En base a estas definiciones, se puede concluir que la transparencia se refiere a implementar las acciones necesarias para que la sociedad tenga acceso oportuno y fácil a la información en todas las fases del proceso presupuestario, de forma sistemática, de modo de verificar el cumplimiento de los objetivos del presupuesto.

A continuación, se presentan algunos avances específicos en el instrumento de Seguimiento que contribuyen a la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.

a. Transparencia en la información financiera y física

En Perú, el acceso público a la información financiera y física de los PP se realiza, principalmente, a través del portal Consulta Amigable⁹, posibilitando que cualquier persona en cualquier lugar con una conexión de internet pueda encontrar la información del presupuesto a niveles bastante detallados, haciendo cruces por entidad que ejecuta el gasto, productos o servicios en los que se ejecutó el gasto, sus fuentes de financiamiento y dónde se ejecutó. De esta manera, este portal es el medio básico de acceso a la información financiera y física, y, como tal, es el principal medio para asegurar la transparencia.

Uno de los avances en la presentación de la información en la Consulta Amigable es que, desde el año 2012, se tiene la información financiera y física de todos los Programas Presupuestales, a todo el nivel de desagregación. Esta característica, junto al esquema de categorías presupuestarias vinculadas a los productos y actividades de Programas Presupuestales¹⁰, ha permitido identificar cuánto se gasta en tal producto o actividad, que llevaría al cumplimiento de un determinado resultado, independientemente quién ejecute el presupuesto. Así, por ejemplo, se puede saber cuánto se gasta en reducir la mortalidad neonatal, sin importar quién es el rector de tal intervención.

Recientemente, se ha incorporado a la Consulta Amigable, el portal de Datos Abiertos¹¹, que contiene bases de datos del presupuesto público. Así, se pueda descargar la información en formato de base de datos, para hacer cruces de las principales variables. Este es una medida que facilita la labor de investigadores y analistas más especializados.

Adicionalmente, la información sobre el avance financiero y físico es dada a conocer a través de reportes mensuales y semestrales¹². Desde el año 2012, el artículo 83° de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de presupuesto, dispone la elaboración y remisión de reportes semestrales al Congreso de la República y a la Contraloría General de la República, con el fin de rendir cuentas sobre la ejecución de los programas. Estos contienen la información financiera y física de la ejecución de los Programas Presupuestales, con tablas resumen por nivel de gobierno, por departamento, por producto y por actividades, en base a la información registrada en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). De esta forma, las personas interesadas pueden acceder a información trabajada y consolidada de cada programa.

Dado que el seguimiento semestral no permite conocer de forma constante la evolución en la ejecución de los productos y actividades; desde el año 2013, se elaboran informes mensuales de “Seguimiento de la Ejecución Financiera”, que contienen información sobre el avance en la ejecución financiera acumulada a cada mes del año. Tanto los reportes semestrales, como los informes mensuales, con el fin de llamar la atención sobre los posibles indicios de problemas en la ejecución, contienen una tabla de alertas sobre productos que están por debajo del porcentaje de ejecución esperado. Estas señalan qué productos se debe hacer énfasis en el seguimiento, con el fin de tomar medidas correctivas.

9. Acceso a través de <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

10. La matriz de marco lógico de los Programas Presupuestales tienen su correlato en la estructura presupuestaria, en la cual se pueden identificar sus productos y actividades.

11. Acceso a través de <http://datosabiertos.mef.gob.pe/dashboards/19598/presupuesto-institucional-modificado-pim/>

12. Acceso a través de: <https://goo.gl/znWyJT>

En ambos casos, si bien esta información se encuentra disponible a través del portal del MEF, esta institución debe de tomar las medidas necesarias para asegurarse que los responsables de la ejecución revisen tal publicación. Ello requeriría el envío personalizado no solo al Congreso de la República y a la Contraloría General de la República, sino también a cada entidad responsable de un Programa Presupuestal.

En cuanto a la oportunidad de provisión de la información, el tiempo que toma la elaboración de los reportes semestrales hace que estos se publiquen tres o cuatro meses después de finalizado el periodo de análisis. Este rezago en la presentación de la información se debe al tiempo de espera para el desarrollo del cierre contable de la información y al tiempo que toma su elaboración. En cambio, el informe mensual se publica casi inmediatamente después del mes de análisis. Dada su inmediatez, son los informes mensuales los que tienen una mejor oportunidad para servir de alerta y tomar acciones correctivas, mientras que los reportes semestrales tienen un enfoque de revisión o repaso de lo actuado.

Toda la información financiera y física empleada en la Consulta Amigable, en los reportes semestrales y en los informes mensuales proviene de lo que las propias Unidades Ejecutoras del gasto registran en los módulos informáticos del SIAF. Estas hacen el registro financiero constantemente a medida que se va ejecutando el presupuesto, por lo que se cuenta con información de actualización diaria.

Sin embargo, respecto a la información de avance físico, no todas las Unidades Ejecutoras responsables del gasto realizan la actualización en forma paralela a la ejecución financiera. Generalmente, esta información es actualizada para la evaluación presupuestaria semestral. En consecuencia, se pueden presentar casos que durante la fase de ejecución presupuestaria, se cuenta con información que muestra la ejecución financiera pero que no tiene un correlato con el avance físico. Por ello, el MEF debería establecer en los sistemas informáticos los ajustes para su obligatoriedad.

En conclusión, el Seguimiento de los Programas Presupuestales ha contribuido a la transparencia de la información presupuestal, a través de la Consulta Amigable y los reportes semestrales y mensuales, pues el acceso a la información es público, fácil y de forma bastante desagregada. Sin embargo, se pueden hacer mejoras, respecto a, principalmente, la oportunidad que se difunden los reportes semestrales y a la actualización constante de la información física. A modo de síntesis, la tabla N° 01, muestra los avances y retos comentados en esta sección, en términos de las principales características de la transparencia.

b. Transparencia en la información de desempeño

El principal medio de difusión de esta información es una herramienta electrónica, denominada Resulta¹³, que reúne los valores históricos de los indicadores de desempeño, para aquellos programas que cuenta con medición. Este aplicativo se implementó a fines del año 2013 y es el primer intento por hacer transparente al público en general la información de desempeño.

Resulta presenta información de los indicadores de desempeño por ámbito geográfico y por años, además de tener algunas herramientas complementarias, que son necesarias para el análisis de datos muestrales¹⁴.

13. Acceso a través de <http://apps5.mineco.gob.pe/resulta/>

14. Aunque no toda la información es muestral, se puede mencionar la prueba de medias y la presentación de gráficos, asimismo, presenta información del contexto del PP (marco lógico, resúmenes y fichas técnicas). Por otra parte, la ficha técnica de un indicador de desempeño resume la metodología de cálculo, las precisiones técnicas y los supuestos de los indicadores, entre otros. Esta ficha corresponde a la Tabla N° 14 de los Contenidos Mínimos para el Diseño de los PP, Anexo N° 2, conforme la Directiva N° 003-2015-EF/50.01.

Los indicadores mostrados en Resulta pasan por una serie de etapas: i) la definición de los indicadores, en donde se identifican qué dimensiones del desempeño necesitan medir¹⁵; ii) la recolección de información, en donde el INEI o alguna otra entidad encargada realiza el trabajo de campo de recolección de datos en el caso de encuestas; o se van sistematizando los datos que se obtienen durante la ejecución de un programa, en el caso de los registros administrativos; iii) la sistematización de la información y cálculo de los indicadores de desempeño, mediante la cual el INEI u otra entidad encargada hacen las pruebas de consistencia a los datos y, luego, realizan el cálculo, y iv) difusión de los resultados.

Desde otros sectores, como MIDIS o el Ministerio de Educación (MINEDU), se han implementado en recientes años aplicativos para realizar y difundir el seguimiento, incluso instituciones privadas, como el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) ha implementado un portal de seguimiento para el tema de violencia familiar¹⁶.

Para el Seguimiento del desempeño desde el MEF, mayores avances en la transparencia pueden darse a través de algunas mejoras en Resulta:

- Incluir la información financiera asociada a los Programas Presupuestales, de modo de relacionar visualmente presupuesto con resultados
- Incluir metas de los indicadores de desempeño, de tal forma de tener mayores parámetros para saber si los resultados se están alcanzando
- Mejorar la navegabilidad, como diferentes entradas, para que los usuarios lleguen a la información más fácilmente
- Mejorar la descarga de bases de datos, además de presentar las tablas de resultados

Adicionalmente, la difusión de los indicadores de desempeño se realiza mediante la elaboración de reportes anuales de los principales Programa Presupuestales¹⁷, que resume la información presentada en Resulta.

Como se mencionó anteriormente, se tiene un problema en la cobertura de la información de desempeño, razón por la cual una de las medidas que se podría adoptar sería el fortalecimiento de los registros administrativos, ya que es información de recolección permanente y de alcance de los participantes de los Programas Presupuestales. En este caso, el INEI también tendría un rol, como rector del sistema estadístico nacional, para fijar y difundir los principios y lineamientos para la recolección y trabajo de los datos junto con los administradores de la información.

En las condiciones actuales, el uso de la información de encuestas o de registros administrativos tiene ventajas y desventajas. La principal ventaja del uso de las encuestas del INEI es que se tiene confianza en la calidad del valor estimado como dato representativo de una población. Esta confianza descansa en la transparencia del INEI con el método de cálculo y el proceso de recolección y sistematización que realiza, que se encuentra comprendido en los manuales y fichas técnicas correspondientes. Por el contrario, la desventaja yace en que estas encuestas no tienen representatividad distrital, ya que el tamaño de muestra requerido sería muy grande y, por lo tanto, costoso en su ejecución y que no se realiza.

15. Eficacia se refiere al grado que un programa cumple sus objetivos; eficiencia se refiere a la relación entre el grado de avance alcanzado de un programa y los insumos utilizados en ello, calidad se refiere a alguna medida sobre los estándares en la provisión de los bienes o servicios de un programa o si estos satisfacen a los beneficiarios; y economía se refiere a alguna medida sobre los costos en la ejecución de un programa.

16. En el caso del MIDIS se tienen tableros de control de sus programas (<http://www.midis.gob.pe/index.php/es/>); en el MINEDU, el Semáforo Escuela (<http://www.minedu.gob.pe/semaforo-escuela/>) y en Grade, Rompamos el Círculo (<http://rompamoselcirculo.org/>)

17. Acceso a través de <https://googl/yLwiAR>

Por otro lado, dado que los registros administrativos son específicos al ámbito de la intervención de un programa, la ventaja que tienen es que se permitiría su uso para medir indicadores a nivel local. Sin embargo, es muy difícil para algún externo a la entidad conocer la calidad de dichos registros administrativos, lo cual es una desventaja en su uso.

En esta situación, la recomendación va en el sentido de trabajar en la generación de información de desempeño a partir de los registros administrativos, teniendo como entidad que lidere este proceso, a través de lineamiento y asistencia técnica al INEI. Esto involucra fortalecer el trabajo metodológico (elaboración de las fichas técnicas), a través de asistencias técnicas y/o la realización de talleres o programas de aprendizaje, debido a los conocimientos técnicos que demanda el levantamiento de información.

En relación a la oportunidad en la difusión de la información, la información de desempeño que proviene de las encuestas o censos del INEI se encuentra lista para su difusión a partir del mes de marzo de cada año, luego que el INEI realice el trabajo de consistencia de datos y cálculo de los indicadores. A dicho mes, el proceso de programación del presupuesto empezó y no se cuenta con toda la información del desempeño, la cual estaría disponible en los meses posteriores. Esta es una debilidad que se subsana para la formulación del presupuesto, a partir del mes de junio, cuando ya se cuenta con los resultados de todos los indicadores que tienen como fuente de información alguna encuesta del INEI.

Así, se recomienda implementar mecanismos de actualización de Resulta más automáticos, por ejemplo, evaluar que las entidades generadoras de la información, previa supervisión del MEF, ingresen la información al sistema. Esta acción tiene implicancias en el manejo de los sistemas de información y su interconectividad, al igual que implica el desarrollo previo de capacidades técnicas, pero su impacto en la oportunidad de la información sería sustancial. Se podría empezar con un piloto que involucre al INEI y a algunas entidades públicas con registros administrativos totalmente sistematizados.

En conclusión, el Seguimiento ha contribuido a la transparencia de la información de desempeño mediante la implementación del aplicativo Resulta, que consolida la información disponible de todos los Programas Presupuestales. Sin embargo, quedan por hacerse mejoras, en cuanto a la cobertura de la información de desempeño y la oportunidad de su difusión. En lo primero, una alternativa es trabajar con el fortalecimiento de los registros administrativos de forma paralela al trabajo con las encuestas del INEI. En lo segundo, se debe evaluar medidas para acortar el tiempo que toma el cálculo de los indicadores del INEI. A modo de síntesis, la tabla N° 02, muestra los avances y retos comentados en esta sección, en términos de las principales características de la transparencia.

3.2. El Seguimiento de los Programas Presupuestales para la promoción de la eficacia y eficiencia del gasto público

En base a Bonnefoy y Armijo (2005), precisamos algunos conceptos que nos servirán para entender los alcances de esta sección. Primero, se entiende por eficacia a la medida en que se han alcanzado los objetivos del gasto público, es decir, si se han cumplido los resultados planteados. Eficiencia, por su parte, refiere a la medida del gasto realizado en la provisión de los productos o servicios del Estado. Por lo tanto, se espera que el Estado en la ejecución del gasto sea lo más eficaz y eficiente posible, es decir, que alcance sus objetivos al menor costo posible.

En Perú, dado que los Programas Presupuestales son ejecutados por distintos actores, mientras que el MEF tiene un rol rector del sistema de presupuesto - no es ejecutor de las intervenciones públicas -, el instrumento del Seguimiento deberá establecer los mecanismos para que los ejecutores cumplan con sus objetivos al menor costo posible. El Seguimiento contribuye a la eficacia y eficiencia cuando la información de desempeño es usada en el proceso presupuestario, porque las decisiones presupuestales serán informadas con indicadores de desempeño sobre qué es lo más eficaz y eficiente y que, por lo tanto, deberá ser priorizado en el presupuesto público. A través del Seguimiento, no solo se dará a conocer los resultados e indicadores de desempeño, sino también que estos resultados pueden devenir en recomendaciones de mejora a las intervenciones públicas, en términos de mejoras de diseños o procesos.

Para contribuir a la eficacia y eficiencia del gasto público, el Seguimiento requiere trabajar sobre dos temas: i) medición y metas de los indicadores de desempeño y ii) uso de la información de desempeño en el proceso presupuestario

a. Medición y metas de indicadores de desempeño

Los indicadores de desempeño deben estar acompañados de metas. A través de los valores históricos, se tiene información sobre las tendencias de los indicadores de desempeño; además, se requiere una medida sobre si se han cumplido o no con las expectativas sobre el futuro desempeño. En Perú, actualmente, el aplicativo Resulta y los reportes de desempeño no presentan metas. Sin embargo, se tienen metas en el módulo de programación presupuestaria del SIAF, registradas por los mismos ejecutores como parte del proceso de presupuesto.

En el año 2012, el MEF estableció que se utilicen metas como parte de la evaluación presupuestaria, pero estas metas se registraban en el momento mismo de la evaluación por parte de los ejecutores de los Programas Presupuestales, por lo que, en realidad, representaban el objetivo a alcanzar y no verificaban su cumplimiento.

Luego, desde el año 2013, se incluyeron metas en el proceso de programación y formulación presupuestaria, pero los módulos correspondientes en el SIAF no tenían pre establecidos los indicadores, por lo que las metas no fueron útiles. Recién para el proceso de programación y formulación del año 2017, se han pre establecidos indicadores de desempeño en dicho módulo. No obstante, la falta de lineamientos para fijar metas es un factor que limita el establecimiento de metas adecuadas, pues estas podrían ser no viables o poco ambiciosas.

Esta metas, definidas en la programación presupuestaria, son proyecciones para tres años, aun cuando no se han definido los "techos presupuestales" o el monto máximo que recibiría cada entidad, por lo que estas son solo referenciales y deberían ser ajustadas una vez conocido cuál será su real presupuesto asignado.

En otra fase del proceso presupuestario, en la evaluación presupuestaria, el MEF está trabajando en recoger la meta ajustada al presupuesto asignado para que sirva de parámetro de comparación con el valor histórico. El objetivo es que se pueda verificar si se han alcanzado los resultados y tener elementos para proponer alguna evaluación (de procesos o impacto).

Cabe mencionar, que las metas no deben ser interpretadas como un objetivo al que se debe de llegar obligatoriamente, bajo pena de sanción; sino que deben ser entendidas como guías para decidir sobre las acciones que se toman respecto a las brechas en productos y servicios con los que se debe atender a la población, que, a su vez, se traducen en requerimientos de presupuesto y responden a las expectativas políticas de los responsables.

Por lo tanto, para que el MEF evalúe el cumplimiento de los objetivos del Programa Presupuestal, se recomienda que se elaboren algunos lineamientos para la fijación de metas. Estos lineamientos deberían establecer la relación que estas pueden tener con el avance físico del respectivo producto del Programa Presupuestal. Esto último podría ser factible, al menos, para aquellos donde se tenga más certeza de una relación entre el avance físico y el desempeño; que podría ser a través de los indicadores de cobertura de productos y servicios (eficacia).

b. Uso de la información de desempeño en el proceso presupuestario

El Seguimiento adquiere sentido si la información es usada en la toma de decisiones. En esta sección nos enfocaremos en el uso de los indicadores de desempeño en las fases del proceso presupuestario: programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. Las decisiones que se tomen en estas fases deben de estar basadas en información, porque estas nos permiten hacer un mejor diagnóstico y nos brindan mayores conocimientos sobre el éxito de las acciones del Estado.

Debemos empezar señalando que en Perú no hay una regla que vincule directamente la asignación presupuestal con los resultados de los indicadores de desempeño de los Programas Presupuestales. Esto implica que no se puede asignar mecánicamente el presupuesto a un determinado programa, sino que este es analizado en una mesa de trabajo en función a un conjunto de otras variables.

Los indicadores de desempeño son cargados en los módulos del SIAF correspondientes a cada una de las fases del proceso presupuestario¹⁸.

En la Programación Multianual Presupuestaria, las entidades del nivel nacional y regional registran las metas de los indicadores de desempeño, aún sin contar con los “techos presupuestales” (monto mínimo asegurado que se asignaría). Durante esta fase, los pliegos presupuestarios determinan sus necesidades de presupuesto, las cuales están asociadas a las metas que se establecen para los indicadores de desempeño. En esta fase, los valores históricos de los indicadores de desempeño son cargados en el módulo correspondiente y los pliegos que participan en un Programa Presupuestal registran las metas respectivas.

En la Formulación Presupuestaria, las entidades públicas ajustan, de ser necesario, la información financiera registrada en la fase anterior (para el primer año) y la información de las metas de los indicadores de desempeño, en función de los “techos presupuestales” y de acuerdo a las prioridades que cada entidad determine. En esta fase, las metas de los indicadores de desempeño son corregidos en función de los ajustes que representen “techos presupuestales”¹⁹.

En la Aprobación del presupuesto, el MEF remite el proyecto de Ley del Presupuesto al Congreso de la República, incluyendo la información de avances de desempeño y de metas de los indicadores de los Programas Presupuestales, que luego es discutida en la sesión del pleno del Congreso.

18. A nivel de registro de la información en los módulos del SIAF, para el ejercicio 2017, las entidades de los niveles de gobierno nacional y regional que participan en PP encuentran los valores históricos de los indicadores de desempeño, en el ámbito de sus competencias, por lo que registran las correspondientes metas.

19. En base a la experiencia de los últimos años, no se tiene información sobre cómo han respondido los cambios en las metas de los indicadores de desempeño ante cambios en los “techos presupuestales”, porque recién el ejercicio para el año 2017, el módulo de Programación Presupuestaria incorpora indicadores de desempeño validados.

Durante la Ejecución Presupuestaria, los indicadores de desempeño son recolectados a partir de registros administrativos o encuestas del INEI, para luego ser sistematizadas y procesadas por el MEF. A diferencia de las fases de programación y formulación, en el módulo de ejecución, no se incorpora la información de desempeño.

Finalmente, en la Evaluación Presupuestaria, el MEF debería verificar el cumplimiento de las metas de los indicadores formulados para cada año, comparando las metas de la formulación con los valores históricos del año evaluado.

Como se observa, se tienen los espacios para el uso de la información de indicadores de desempeño. Sin embargo, quedan aspectos por trabajar en cada una de dichas fases para mejorar el uso de la información del desempeño. Así, en las fases de Programación y Formulación, la fijación de las metas respondería a las expectativas de los participantes de los Programas Presupuestales, ya sea a nivel político o técnico, pero no se conoce la relación entre los indicadores de desempeño y las unidades físicas de los productos y actividades, el MEF asume tal relación presentada por las entidades. En este sentido, se incide en recomendar la elaboración de lineamientos para determinar metas de indicadores de desempeño.

Luego, en la Evaluación Presupuestaria, se recomienda que el MEF retroalimente a los responsables de los Programas Presupuestales sobre los resultados alcanzados, teniendo en cuenta la información de los indicadores de desempeño, financiera y física. Esto hará visible el uso de la información del desempeño en el proceso presupuestario y servirá de insumo para el siguiente ciclo presupuestal.

En Perú no existe una regla específica que vincule directamente el presupuesto con los resultados, sino que se basa en un presupuesto informado. Los factores políticos también juegan un rol importante y sería inútil tratar de desprender esos factores del proceso de elaboración del presupuesto. Lo que se intenta con el trabajo del instrumento del Seguimiento es dar mayores argumentos para una decisión informada y que esta tenga así una mayor relevancia para los que toman las decisiones.

El uso pleno de la información de desempeño es una señal que debe emitirse desde el MEF, priorizando Programas Presupuestales que son probados que han alcanzado sus resultados. Si bien el MEF no puede escapar del marco de sus competencias y determinar las acciones de las políticas públicas a cargo de otros rectores; le corresponde orientar la gestión presupuestaria a la obtención de resultados. A modo de síntesis, la tabla N° 03, muestra los avances y retos comentados en esta sección, en términos de la promoción de la eficacia y la eficiencia del gasto público mediante el instrumento del Seguimiento.

IV. Recomendaciones: retos del Seguimiento de los Programas Presupuestales

El Seguimiento promueve las condiciones de transparencia del presupuesto público al brindar mayor información sobre el avance de los Programas Presupuestales, en función de sus resultados esperados. Asimismo, el Seguimiento contribuye a la eficacia y eficiencia en el gasto público, al dar a conocer cuáles son dichos resultados y al identificar indicios de problemas de ejecución, pues ello crearía los incentivos en los ejecutores para mejorar sus diseños o procesos, para alcanzar sus resultados y con el menor costo posible.

La información financiera y física de los Programas Presupuestales está disponible a través de la Consulta Amigable, con un nivel de detalle bastante desagregado. Asimismo, la información de desempeño se encuentra disponible mediante el aplicativo Resulta. Ambos son fuentes que alimentan el sistema de seguimiento del presupuesto del MEF y sirven para hacer más transparente la información generada.

Aún quedan problemas por resolver, que se refieren a la brecha de Programas Presupuestales que no cuentan con medición de desempeño, lo que limita la transparencia del gasto público, y que no se aprovecha en su totalidad la información de desempeño en el proceso presupuestario, que implica perder la oportunidad para hacer recomendaciones para mejorar la eficacia y eficiencia de las intervenciones públicas.

En base a los comentarios desarrollados a lo largo de documento, se presentan dos acciones estratégicas para abordar los problemas mostrados:

La primera acción estratégica está dirigida a incrementar la cobertura de Programas Presupuestales con medición de desempeño.

Esta acción parte por el desarrollo de los registros administrativos de las entidades participantes en los Programas Presupuestales, en coordinación con el INEI y bajo los lineamientos que este dicte. A su vez, esta acción involucraría la actualización regular de la información física de los productos y actividades de los Programas Presupuestales, pues mucha de esta información es parte de los registros administrativos y sería fuente de la información de indicadores de desempeño.

En paralelo, la información física de unidades de productos o actividades que se proveen a la población beneficiaria debe ser difundida, con la misma transparencia con la que se difunde la información financiera. Ello depende de los esfuerzos que se puedan hacer para que las Unidades Ejecutoras actualicen constantemente el registro de esta información en los módulos presupuestarios.

El Perú ha avanzado sustancialmente al construir un Portal de Transparencia Económica en el cual diariamente se presenta la información presupuestal financiera y física con todo el nivel de detalle, Consulta Amigable del SIAF, por lo que, el efecto de la transparencia sería más grande por el lado de la información de desempeño. Sin perjuicio de ello, no debemos olvidar que la transparencia implica un proceso comunicacional, en el que el mensaje tiene que ser comprendido y, por tanto, empieza con la difusión.

La segunda acción estratégica está dirigida a incentivar el uso de la información de desempeño a todo su potencial, de una forma sistemática y con herramientas de uso regular.

Esta está dirigida a promover que el gasto público sea más eficaz y eficiente, toda vez que al visibilizar el desempeño de los PP y al propiciar la retroalimentación de información de desempeño y recomendaciones, se crea el espacio para la rendición de cuentas sobre los resultados que se obtengan. Esta acción estratégica tendría tres acciones específicas: i) la promoción de los registros administrativos para generar información de desempeño, ii) la definición de metas de los indicadores de desempeño y su incorporación en el proceso presupuestario y iii) la retroalimentación de los responsables de los Programas Presupuestales en el proceso presupuestario.

La promoción de los registros administrativos para generar información de desempeño también forma parte de la anterior acción estratégica y ya fue comentada.

La definición de metas de los indicadores de desempeño y su incorporación en el proceso presupuestario involucra un mayor conocimiento de los agentes que participen en el proceso presupuestario de las correlaciones que puede haber entre cambios en el presupuesto y cambios en los indicadores de desempeño. Esto parte de un ejercicio de sensibilidad, que sería muy útil para conocer cómo variarían los indicadores ante cambios en el presupuesto, de modo de fijar metas realistas y retadoras.

La retroalimentación de los responsables de los Programas Presupuestales en el proceso presupuestario está dirigida a que el MEF sea el ejemplo de uso de la información de desempeño y no solo de la generación. Esta se daría más profundamente durante la evaluación presupuestaria, donde el MEF una vez que recibe los resultados de la evaluación tiene que difundir dichos resultados y recomendar acciones de mejora, que deberían incorporar también las conclusiones de las evaluaciones de procesos y evaluaciones de impacto, cuando corresponda. Asimismo, se podrían establecer rankings de desempeño basados en los niveles de ejecución y logro de resultados, que incentiven la competencia entre PP.

Esta acción específica también involucra que se creen los instrumentos formales de uso sistemático para presentación de la información de desempeño, como, por ejemplo, informes ejecutivos del desempeño para las reuniones de programación y formulación entre las cabezas de los pliegos presupuestarios que contengan información de desempeño, resultados de las evaluaciones y recomendaciones de gasto.

Por último, sin perjuicio de estas recomendaciones, debemos de recordar que existe el factor político que escapa a los alcances de este documento y del control de los técnicos que elaboran desde las Unidades Ejecutoras o Direcciones de Presupuesto el Presupuesto Público. La intención de este documento no es eludir el factor político, se es consciente de él, sino dejar a los decisores de política toda la información relevante con información de desempeño y evidencia, para que tomen una decisión informada. La información y las evidencias no son perfectas y sabemos que no son los únicos insumos en el proceso presupuestario, pero usándolas nos dirigiremos a buscar una mayor eficacia y eficiencia del gasto público, con mayor transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Rodolfo, Huaita, Franklin y Mesinas, Jorge (2012) "En camino de un PpR (PpR): una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria" DGP-02/2012 Diciembre, MEF, Lima

Bonnefoy, Juan y Armijo, Marianela (2005) "Indicadores de desempeño en el sector público". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Series Manuales 45. Santiago de Chile.

Diamond, Jack (2003) "From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies". Fiscal Affairs Department. IMF Working Paper WP/03/169. Junio.

García López, Roberto y García Moreno, Mauricio (2010) "La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe", BID, Washington DC

IMF (2007) "Manual de Transparencia Fiscal", Washington DC

OCDE (2002) "Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria" Paris

Robinson, Marc (2013) "Manual sobre la Elaboración de Presupuestos Basados en Resultados" Materiales de Capacitación Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados (CLEAR). México.

Robinson, Marc and Last, Duncan (2009) "A Basic Model of Performance-Based Budgeting" Fiscal Affairs Department. IMF Technical notes and manuals. Setiembre.

NOTA DE POLÍTICA N° 4

EL SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTALES PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA, EFICACIA Y EFICIENCIA EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

Rojas, Fernando; Shack, Nelson; Shostak, Ray; y Guzmán, Marcela (2013) "Estrategia de diseño e implementación de un sistema unificado de seguimiento y evaluación de resultados prioritarios de gobierno para el Perú - SURE" Estudio Comisionado por el Ministerio de Economía y Finanzas del gobierno de Perú. Lima.

Shah, Anwar y Chen, Shunli (2007) "A Primer on Performance Budgeting" en Budgeting and budgetary institutions, Anwar Shah (ed.), The World Bank, Washington DC

Velasquez, Anibal (2013) "¿Cómo usar la evidencia para mejorar programas y políticas?" en Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública. Presentado en la IX Conferencia Internacional de la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación y del I Seminario Internacional de Seguimiento y Evaluación realizados en la ciudad de Lima, Perú, entre los días 2 y 4 de diciembre de 2013.

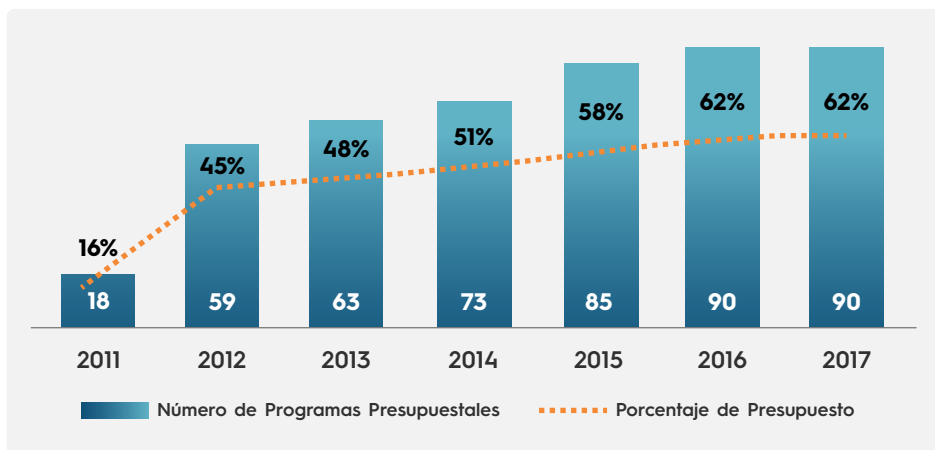
CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

Cuadro 1
Sistema de Seguimiento y Evaluación en Perú al año 2013

CLASIFICACIÓN	ENTIDAD	SISTEMA	OBJETIVOS							
			Mide objetivos, indicadores y metas prioritizados por planeación estratégica del Ministerio o entidad	Mide objetivos, indicadores y metas prioritizados por planeación integrada con otros ministerios o entidad	Informa sobre la práctica profesional de los proveedores directos de los servicios públicos (maestros, enfermeras, etc.)	Informa sobre la Política Sectorial	Informa sobre la Política Intersectorial o prioridades de Gobierno	Mide los resultados (Productos, efectos o impactos) de la gestión de cara al ciudadano	Compartida con otros ministerios	
Generales	MEF - DGPP	Sistema de evaluación Global Presupuestaria	X			X			X	
		Sistema de evaluaciones Independientes (PpR)	X	X	X			X	X	
		Seguimiento de programas presupuestales (PpR)	X	X				X	X	
	CEPLAN	Sistema de información integrado (SI) - Módulo Simple	X	(X)		(X)	(X)		(X)	
		SI - Módulo SIME	X			(X)		(X)	(X)	
	CGR	Sistema Nacional de Control	X		X					
		Auditorías de desempeño	X					(X)		
ESPECÍFICO	POR FUNCIÓN	PCM- Secretaría de Gestión Pública	X	X		(X)			X	
		PCM- Secretaría de Coordinación	X	X			(X)	(X)	X	
		MIDIS	X	X	(X)	X	(X)	X	X	
		MIMP	X	(X)		X		(X)	X	
	POR TIPO DE GASTO	MEF -DGPI	Sistema operativo de seguimiento y monitoreo (SÓSEM)	X					(X)	X
		CGR	INFOBRAS	X					X	X
			Reporte de contrataciones	X						
		OSCE	Estudios de contratación Pública	X						
			Sistema de Evaluación de desempeño por objetivos y competencias de gerentes públicos	X			(X)			(X)
		SERVIR	Sistema de información para el seguimiento y evaluación del rendimiento de los recursos humanos en el estado	X			(X)			(X)

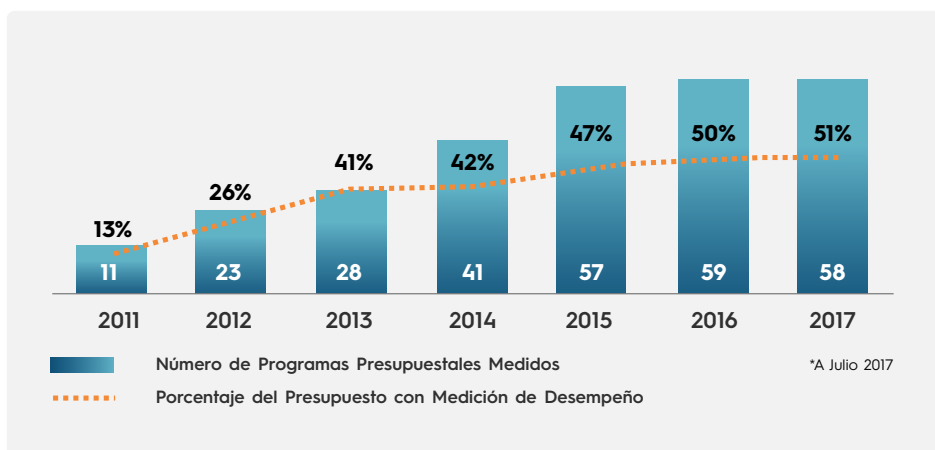
Fuente: Rojas, Shack, Shostak y Guzmán (2013)

Gráfico 1
Cobertura del PpR en el presupuesto público



Fuente: Consulta amigable, MEF
Elaboración propia

Gráfico 2
Cobertura de los PP con medición de desempeño en el Presupuesto Público



Fuente: DGPP del MEF
Elaboración propia

Tabla 1
Avances y retos para la transparencia de la información financiera y física de los Programas Presupuestales (PP)

Tema	Avance	Retos
Facilidad en el acceso a la información	<p>Información financiera y física detallada disponible a través de la Consulta Amigable</p> <p>Información consolidada disponible a través de los reportes e informes de los PP</p>	<p>Publicar un reporte resumen del conjunto de PP</p> <p>Asegurar la remisión de los reportes e informes a los responsables de los PP</p>
Oportunidad en la provisión de la información	<p>Consulta Amigable se actualiza diariamente</p> <p>Los reportes semestrales e informes mensuales tienen un tiempo de elaboración que retrasa su oportunidad, especialmente en el semestral</p>	Para los reportes semestrales, se podría compartir con los responsables de los PP versión preliminar de los reportes
Atribución de responsabilidad por la información	La información usada se basa en los registros de las entidades del Estado. La información financiera es confiable, pero la información física muchas veces no se registra sino hasta poco antes de la evaluación presupuestal	Establecer requerimientos en el sistema informático SIAF para el registro oportuno de la información física

Tabla 2
Avances y retos para la transparencia de la información de desempeño de los PP

Tema	Avance	Retos
Facilidad en el acceso a la información	<p>Información parcial sobre el desempeño de los PP y énfasis en información con representatividad nacional</p> <p>Información de desempeño accesible de forma interactiva en el aplicativo Resulta</p>	<p>Incidir en el trabajo de indicadores con fuente en registros administrativos, manteniendo la labor realizada con las fuentes del INEI</p> <p>Mejorar la navegabilidad del aplicativo Resulta e incluir información financiera y de metas de los indicadores de desempeño</p> <p>Asegurar que la información de reportes sea revisada por los responsables de los PP</p>
Oportunidad en la provisión de la información	<p>Retrasos en la publicación de los resultados de los indicadores de desempeño, pues no todos son utilizados en la programación del presupuesto</p> <p>Resulta permite una actualización permanente de los resultados, a diferencia de los reportes de desempeño</p>	Evaluar dar acceso al INEI y a los responsables de los PP al registro directo en Resulta, previa revisión del MEF
Atribución de responsabilidad por la información	<p>Mayor confianza en la información del INEI porque se conocen las fichas técnicas</p> <p>Publicación parcial de las fichas técnicas, mayormente de INEI</p>	<p>Realizar labores de asistencia técnica o talleres de aprendizaje para involucrar a las entidades públicas al uso de registros administrativos para medir desempeño</p> <p>Completar y publicar fichas técnicas de los indicadores de desempeño disponibles en Resulta, provenientes de registros administrativos</p>

Tabla 3
Avances y retos para la promoción de la eficacia y la eficiencia del gasto público mediante el instrumento del Seguimiento

Tema	Avance	Reto
Medición de la eficacia y eficiencia	<p>Difusión de los valores históricos de los indicadores de desempeño a través de Resulta y los reportes de desempeño</p> <p>Desde 2016, inclusión de metas en los módulos de programación, formulación y evaluación presupuestaria</p>	<p>Trabajar en una estrategia de uso de los registros administrativos, liderado por el INEI, para aumentar la cobertura en la medición de los indicadores de desempeño</p> <p>Incluir metas de los indicadores de desempeño en Resulta y los reportes de desempeño</p> <p>Decidir las acciones que realizará el MEF al concluir la evaluación presupuestaria. Estas deberían estar enfocadas a la retroalimentación a los responsables de los PP, para la mejora de sus acciones en el siguiente ciclo presupuestal</p>
Uso de la información de desempeño en las fases del proceso presupuestario	<p>Información de desempeño incluida en la programación presupuestaria, donde se definen metas para tres años, sin conocer los "techos presupuestales"</p> <p>Información de desempeño incluida en la formulación presupuestaria, donde se las metas de los indicadores de desempeño son ajustadas a los "techos presupuestales"</p> <p>Información de desempeño no es incluida en la ejecución presupuestaria, porque se recolecta la información</p> <p>Información de desempeño incluida en la evaluación presupuestaria, comparando las metas de la formulación con los valores históricos del año evaluado</p> <p>Información de desempeño incluida en la aprobación del presupuesto</p>	<p>Analizar la relación entre el cambio en las metas de los indicadores de desempeño y el cambio en el presupuesto de los "techos presupuestales". Ello permitirá conocer el grado de asociación entre desempeño y presupuesto</p> <p>Retroalimentar la evaluación con comentarios a los responsables de los PP sobre los resultados alcanzados, y cuando sea aplicable, incorporar resultados de las evaluaciones de procesos o impacto. Esto hará visible el uso de la información del desempeño y servirá de insumo para el siguiente ciclo presupuestal</p>

La Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico (EGP)

La EGP tiene como objetivo contribuir con la mejora de la gestión pública en nuestro país, a través de la formación de funcionarios en el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas, programas y proyectos de alta rentabilidad económica y social; el asesoramiento de iniciativas de los agentes que estén involucrados en la toma de decisiones públicas; y el desarrollo de investigación y consultoría aplicada. Todo ello en el marco de una cultura ética y responsable.

Escuela de Gestión Pública (EGP) Universidad del Pacífico

Jr. Sánchez Cerro N° 2050 - Jesús María, Lima, Perú
 Teléf.: (+51) 1 219-0100
<http://www.up.edu.pe/egp>
informesegp@up.edu.pe