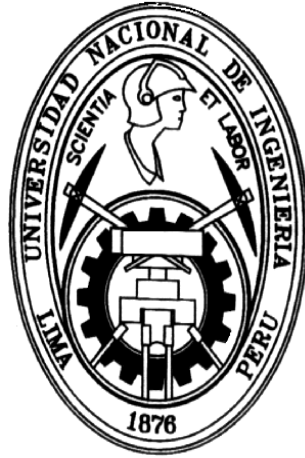


UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA
FACULTAD DE INGENIERÍA ECONÓMICA Y CIENCIAS SOCIALES



**EL SISTEMA PRESUPUESTARIO PERUANO Y
LOS AVANCES HACIA UNA ADMINISTRACIÓN
POR RESULTADOS**

**INFORME DE SUFICIENCIA
PARA OPTAR POR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:**

INGENIERO ECONOMISTA

**POR LA MODALIDAD DE ACTUALIZACIÓN
DE CONOCIMIENTOS**

ELABORADO POR:

BACH. GABRIEL FERNANDO RETAMOZO VEGA

LIMA - PERU

2006

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	<u>3</u>
<i>1. Aspectos generales y teóricos acerca del presupuesto público</i>	<u>5</u>
1.1. <i>El sector público</i>	<u>5</u>
1.2. <i>La hacienda pública</i>	<u>8</u>
1.3. <i>El presupuesto público</i>	<u>10</u>
1.4. <i>Teorías relacionadas con el presupuesto público</i>	<u>16</u>
1.5. <i>Teorías subyacentes en las reformas presupuestales</i>	<u>18</u>
<i>2. La administración financiera del sector público y el sistema nacional de presupuesto en el Perú</i>	<u>21</u>
2.1. <i>Marco legal presupuestario</i>	<u>21</u>
2.2. <i>La administración financiera del sector público</i>	<u>23</u>
2.3. <i>El sistema nacional de presupuesto</i>	<u>24</u>
2.4. <i>Fases del proceso presupuestario</i>	<u>28</u>
<i>3. Deficiencias del sistema presupuestario peruano y sus efectos</i>	<u>39</u>
3.1. <i>Principales problemas</i>	<u>40</u>
3.2. <i>Desempeño de los organismos públicos</i>	<u>48</u>

4.	<i>El Presupuesto orientado a resultados</i>	49
4.1.	<i>El nuevo paradigma de la gestión pública</i>	50
4.2.	<i>Experiencias en otros países</i>	54
4.3.	<i>Enseñanzas que pueden extraerse</i>	56
4.4.	<i>Beneficios y disyuntivas de los presupuestos por resultados</i>	61
5.	<i>Hacia un sistema presupuestario moderno en el Perú</i>	68
5.1.	<i>El presupuesto como parte del proceso de reforma del estado</i>	69
5.2.	<i>Proceso de reforma y modernización del estado</i>	71
5.3.	<i>Necesidad de un pacto fiscal</i>	73
5.4.	<i>Avances hacia una gestión de resultados</i>	82
5.5.	<i>Un nuevo sistema presupuestario</i>	94
6.	<i>Conclusiones y Recomendaciones</i>	98
	<i>Bibliografía</i>	103

Introducción

Este documento tiene como objetivo fundamental mostrar el funcionamiento del sistema presupuestario en el Perú desde un aspecto técnico, así como generar un espacio de análisis para determinar la viabilidad de implementar la metodología de un presupuesto público orientado a resultados a partir de la experiencia de otros países, de los cuales se destaca las potencialidades y limitaciones. También es objetivo de la presente monografía describir los avances que se han logrado en los últimos años en la búsqueda de la mejora de la calidad del gasto público en el Perú.

Cuantificar de manera precisa la calidad de la ejecución del gasto público es aun difícil, sin embargo algunos especialistas piensan que existe evidencia significativa de que se podría mejorar los niveles de eficiencia, eficacia, economía y equidad de dicho gasto¹. Por ello, es preciso determinar si es posible realizar un mejor manejo del presupuesto nacional, a fin de garantizar el cumplimiento de las metas que anualmente se propone el Estado.

En tal sentido, se muestra los recientes esfuerzos por encaminar el proceso de implementación de una administración por resultados, el cual debe buscar modificar el sistema presupuestario vigente, que se basa sólo en el cumplimiento del gasto y sus

¹ Shack (2002)

procedimientos por otro que tome en cuenta la calidad de éste y que sea capaz de cuantificar sus efectos.

El enfoque del presupuesto por resultados ha sido aplicado exitosamente por países de economías avanzadas. Sin embargo, se plantea la reflexión acerca de que si realmente las economías emergentes como la peruana, se encuentran en condiciones y capacidad de implementar esta reforma en la administración pública.

En la monografía se describe y explica el tema en estudio en cuatro partes: la primera está referida a la definición del marco teórico del presupuesto público, en la segunda parte se describe el funcionamiento del sistema presupuestario peruano actual en la que se señala sus principales problemas. La tercera parte menciona los instrumentos de gestión que permiten la administración por resultados, así como las enseñanzas que se pueden extraer de experiencias de otros países, con lo cual se busca lecciones interesantes más que conclusiones definitivas. Finalmente, se analiza la viabilidad de la implementación del presupuesto orientado a resultados para el caso peruano y los recientes avances que se han logrado al respecto.

1. Aspectos generales y teóricos acerca del presupuesto público

1.1. El sector público

Existe una impresionante literatura científica que constata que el estudio de la actividad económica que realiza el sector público, es objeto de interés creciente en el ámbito académico de los países occidentales. Este interés aparece motivado por dos razones importantes²:

- 1) Por el enorme peso que este agente económico ha alcanzado en nuestras sociedades. Richard Tresch³ señala: *"La historia económica de todas las economías occidentales avanzadas en el Siglo XX presenta un aspecto común, un enorme crecimiento en el tamaño y la influencia del sector público."*

De otro lado, Musgrave⁴ nos recuerda que el capitalismo moderno es un sistema económico mixto. Un porcentaje sustancial del producto nacional se emplea

² Alvarez, S. (2001)

³ Tresch R. (1981).

⁴ Musgrave, R. A. (1969).

en la satisfacción de necesidades públicas, asimismo gran parte de la renta privada tiene su origen en el presupuesto público y los impuestos así como los pagos de transferencias modifican de forma significativa la distribución privada. Además, la política presupuestaria influye tanto en el nivel de empleo como en los precios del sector privado. Por tanto, concluye: *“nuestro sistema es un sistema mixto, en el que, junto al sector de mercado, la economía pública tiene importancia notable y juega un papel muy significativo.*

Por ello, no debe sorprendernos que la actividad pública cobre una gran importancia por la influencia que va a tener en el comportamiento del resto de los agentes económicos, a la vez que será necesario estudiar las pautas que determinan el proceso de decisión pública.

La actuación pública interesa como objeto de estudio en tanto que condiciona los planes de producción, intercambio y consumo de los agentes privados, que toman decisiones racionales en un contexto de escasez y está determinada en sí misma por criterios de racionalidad, como resultado de varios diseños institucionales que canalizan las motivaciones de los agentes públicos (legisladores, autoridades públicas, agencias burocráticas o reguladoras y empleados públicos) hacia la consecución de metas colectivas.

- 2) Por la existencia de una motivación teórica que lleva a desarrollar un estudio autónomo del sector público. Así, mientras la teoría económica se ha ocupado del estudio del sector privado de la economía (empresas y economías domésticas), el estudio del sector público ha merecido una disciplina separada.

Entre las razones que justifican este tratamiento privilegiado que recibe el sector público dentro de los estudios de economía, Santiago Alvarez García⁵ cree que podría sintetizarse en lo siguiente:

⁵ Alvarez G. Santiago. (2004).

- a) La función objetivo del sector público es más difícil de determinar por su propia naturaleza, pues es un agente económico con una potestad derivada de la de los agentes privados, así como porque no tiene una función objetivo única, sino que se enfrenta a una multiplicidad de objetivos que sufren una jerarquización variable en el tiempo en función con las circunstancias económicas, preferencias sociales, juicios éticos o de valor, etc.

Si bien los agentes económicos privados tienen una función objetivo claramente determinada, derivada de sus preferencias individuales que se manifiesta en un objetivo único de maximizar su utilidad, los criterios de actuación pública deben obtenerse a partir de un proceso de agregación de las preferencias privadas, proceso que presenta serios problemas debido a que en un contexto de información imperfecta, el sector público generalmente desconoce cuáles son las preferencias individuales.

Además al referirnos al sector público hablamos de una organización formada por individuos (políticos, burócratas) que tienen sus propios objetivos, muchas veces diferentes a los de la organización a la que pertenecen.

Evidentemente la necesidad de estudiar los procesos de agregación de las preferencias individuales y la actuación de los distintos grupos que en las democracias condicionan la toma de decisiones públicas plantea una serie de temas de estudio inexistentes cuando se analiza la toma de decisiones en el sector privado.

- b) El sector público aplica mecanismos de intervención radicalmente distintos a los que se aplican en el sector privado, que se fundamentan en el principio de autoridad ejercida mediante coacción dentro de un marco jurídico existente. Así puede financiar sus actividades mediante pagos coactivos del resto de los agentes económicos (impuestos), favorecer el consumo de determinados bienes y/o servicios (bienes preferentes) e incluso hacerlo obligatorio para los ciudadanos (como sucede con los niveles obligatorios de educación, o la

afiliación obligatoria a los sistemas de seguridad social) y puede impedir o encarecer considerablemente el consumo de bienes que considere indeseables (prohibición del consumo de drogas, altos gravámenes al consumo de alcohol o tabaco).

Mientras los agentes privados toman sus decisiones económicas condicionadas por una restricción concreta (maximizar su función de utilidad o beneficios sometidas a su restricción presupuestaria o función de costos), la restricción a la que se enfrenta el sector público es difusa pues a pesar de que se plasma en un plan económico previamente diseñado como es el **presupuesto**, puede arbitrar los fondos que considere necesarios a través de instrumentos fiscales y monetarios.

- c) La información que necesita el sector público para su proceso de toma de decisiones⁶, es esencialmente privada y se fundamenta en las preferencias individuales que no son directamente observables. Esto hace que el proceso de toma de decisiones sea un proceso político en el que interviene una multiplicidad de agentes con intereses diversos (cuando no contrapuestos) y ha impulsado que el estudio de este proceso político empleando los instrumentos habituales del análisis económico, cobre cada vez mayor importancia dentro del campo de estudio de la hacienda pública.

1.2. La hacienda pública

La justificación para realizar de forma autónoma el análisis económico del sector público, es debido a sus especiales características y la rama de la economía encargada de su estudio es la Economía Pública y con más precisión la Hacienda Pública, cuyo rasgo común en sus múltiples definiciones es delimitar su ámbito a las actividades presupuestarias de ingresos y gastos públicos.

⁶ A diferencia de la que requieren los agentes privados para realizar sus procesos de optimización, que esencialmente son los precios y las cantidades de los productos que se intercambian en el mercado, la cual es información pública directamente observable.

Asimismo, sobre el concepto de Hacienda Pública, se puede citar lo siguiente:

- Como antecedente a los trabajos de Hacienda Pública propiamente dichos, ya en su Libro V de La Riqueza de las Naciones, Adam Smith⁷, al estudiar los aspectos económicos que se puede denominar públicos, éste divide su trabajo en los temas referentes a los gastos públicos, los ingresos públicos y las deudas públicas.
- Pigou⁸, definía la Hacienda Pública como la autoridad pública, central o local, que tiene funciones y deberes cuya naturaleza en detalle varía según el lugar que ocupe. Entre estos deberes se incluye el gasto, y en consecuencia precisa también recaudar ingresos.
- Richard Musgrave⁹, en su obra clásica Teoría de la Hacienda Pública señala que al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso de ingreso – gasto del Estado se le denomina tradicionalmente Hacienda Pública.
- Fuentes Quintana¹⁰, haciendo una síntesis, refiere que la Hacienda Pública es el estudio de la actividad financiera del sector público, entendiendo como tal al conjunto de elecciones económicas que comporta la realización de ingresos y gastos del Estado y la mutua relación existente entre ellos.

Es importante señalar que la Hacienda Pública, al referirse a la actividad financiera del sector público (ingresos y gastos), no significa que se dedique sólo al estudio de problemas financieros. El campo de estudio de la Hacienda Pública abarca los problemas económicos reales como los de asignación de recursos, distribución de renta, pleno empleo, estabilidad de nivel de precios y de desarrollo. El objeto de estudio de esta disciplina es el análisis económico de las actividades

⁷ Smith, A. (1776).

⁸ Pigou, A. (1920).

⁹ Musgrave, R.A. (1969).

¹⁰ Fuentes Quintana, E.. 1990.

públicas generadoras de ingresos y gastos públicos, que busca dar respuesta a cuatro cuestiones fundamentales:

- ¿Por qué es necesaria la actividad del gobierno?
- ¿Qué determina su dimensión y nivel adecuados?
- ¿Cómo ha de definirse esa actividad?
- ¿Cuáles son las consecuencias de tal actividad?

Es en este punto donde aparece el presupuesto del sector público, que viene a ser el nexo de unión entre las dos vertientes de la actividad financiera del sector público. Dicho presupuesto, que representa el programa o plan de trabajo nacional, es un concepto unificador y una institución unificadora en el área de la Hacienda Pública¹¹.

1.3. El presupuesto público

Tradicionalmente se dice que el presupuesto es la expresión financiera de lo que el gobierno pretende llevar a cabo en un período determinado, que por lo general es un año.

Sin embargo, en su concepción más moderna, el presupuesto es un importante instrumento de programación económica y social al posibilitar la identificación de los objetivos que el Estado pretende alcanzar. También es un instrumento de administración pues constituye una "guía de acción" que permite minimizar las decisiones improvisadas. En el ámbito macroeconómico, el presupuesto es el instrumento principal de la política fiscal¹².

También puede indicarse que es el instrumento de política económica más importante de un gobierno, en la medida que refleja las prioridades económicas y

¹¹ Colm. G. 1948.

¹² Web de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe>

sociales en términos monetarios. Es en los presupuestos públicos en donde las políticas y los compromisos gubernamentales se cristalizan en decisiones que determinan cómo se obtendrán los recursos y en qué serán gastados. Como herramienta, el presupuesto sirve al gobierno para obtener buenos resultados de intervenciones en términos de calidad, costo, eficiencia, efectividad, equidad y oportunidad.

En este sentido, el presupuesto es un cálculo financiero anticipado de los ingresos a obtenerse y autorización máxima de gastos del sector público. Este detalla la política del gasto público, definida con base en los ingresos esperados, las necesidades de la población, los compromisos de gasto del gobierno y el entorno macroeconómico.

Por su parte, en el Artículo 8° de la Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional Presupuesto¹³, se señala que el Presupuesto del Sector Público constituye el instrumento de gestión del Estado, que permite a las entidades, lograr sus Objetivos y Metas contenidas en su Plan Operativo Institucional (POI). Asimismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las Entidades que forman parte del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos.

Cabe destacar que este concepto recién aparece de manera formal en el dispositivo mencionado, mas no en la derogada Ley N° 27209 – Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, que antes servía como ley marco para el proceso presupuestario en el Perú.

1.3.1 Importancia del presupuesto

La importancia del presupuesto público radica principalmente en las siguientes razones¹⁴:

¹³ Publicada en el diario oficial “El Peruano”, el 8 de diciembre de 2004.

¹⁴ CIDE, Programa de Presupuesto y Gasto Público, 2001

- Se compone por recursos que se extraen a la sociedad y representa cargas fiscales en grupos sociales y decidir sobre su asignación. Estas acciones están ligadas con elementos fundamentales para el funcionamiento del Estado, como el poder de sus agencias recaudadoras, el grado en que se reflejan las preferencias sociales para la asignación de los recursos, la legitimidad del gobierno, y la transparencia, elementos vinculados con el desarrollo democrático de un gobierno.
- El presupuesto tiene un peso determinante en la economía que se expresa en el marco macroeconómico, a través de indicadores como la tasa de crecimiento económico, el empleo, la inflación, o el grado de estabilidad. Las políticas de ingreso y de asignación del gasto público son elementos clave de la política económica, pues tienen impactos definitivos en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social. Son además impactos de largo alcance. Con particular fuerza en países en vías de desarrollo como Perú, el presupuesto público debería estimular la acumulación de capital físico y la inversión en capital humano. Por ejemplo, políticas tributarias y políticas de gasto son instrumentos fundamentales para paliar la insuficiencia en el ahorro interno, absorber el costo de la deuda (interna y externa), contener el alza de precios, mantener la estabilidad macroeconómica y reasignar recursos y esfuerzos hacia programas sociales –educación, mejora en los servicios de salud, disminución de los grados de pobreza, provisión de seguridad pública, creación de infraestructura, desarrollo regional, alientos a la producción, etc.- y la inversión en capital físico y humano, motor del desarrollo.
- En un ámbito menos general, se identifica el peso microeconómico del presupuesto (distribución del ingreso, educación, servicios, oportunidades), con la asignación de recursos para prestar servicios que demanda la sociedad. En contextos democráticos, esas políticas

se someten a escrutinio y debate públicos. Se sabe que el mercado favorece la generación y distribución de la riqueza, pero que al mismo tiempo ese reparto de los beneficios acaba siendo desigual. La democracia, basada en el principio de la igualdad política, puede paliar esas desigualdades a través de la política fiscal acordada en los órganos de representación popular y garantizar así un piso mínimo de bienestar para el conjunto de los ciudadanos. Todo estado democrático desarrollado tiene la necesidad de imponer gravámenes para financiar gasto social, y procura así alcanzar un delicado equilibrio entre esa recolección de impuesto y ese gasto, y el estímulo a la inversión tanto en bienes públicos como en los que provienen de los agentes privados. Las políticas de ingresos y de gasto públicos están en el centro de esas dos tensiones: piso mínimo de bienestar, gasto social e inversión privada, crecimiento económico.

- El presupuesto es la sustancia del funcionamiento gubernamental, de los programas: los recursos del estado. El estado, para funcionar (poder ejecutivo, legislativo, judicial), para cumplir con sus funciones básicas (provisión de bienes públicos) y constitucionales, requiere de recursos. Cualquier acción gubernamental, requiere de un aparato administrativo que necesita recursos públicos.
- El presupuesto tiene una fuerte relación con la política (impacto político) y con el poder. La acción gubernamental tiene un impacto determinante en la estructura política: la consolida, la erosiona, siempre la modifica. Las acciones gubernamentales debilitan o favorecen a grupos, regiones, sectores. Desde esta perspectiva, el presupuesto es parte clave de la política, pues asigna recursos.

Asimismo, la importancia del presupuesto público, se debe a que constituye un instrumento básico de planificación institucional y orienta la administración de la gestión pública. Es decir, el presupuesto es el

instrumento de la planificación, para concretar en términos financieros los planes de acción.

1.3.2 Efectos macroeconómicos

Como se ha referido, los principales instrumentos de política fiscal que maneja el gobierno son el gasto público y la recaudación, componentes básicos del presupuesto. El manejo de ambas variables sirve para orientar la política económica hacia determinados objetivos que, por lo general, están enfocados a lograr tasas de crecimiento sostenible en el mediano plazo.

Así, las políticas de expansión del gasto público o reducción de impuestos, bien concebidas y adecuadamente implementadas, pueden contribuir a la dinamización de determinados sectores de la economía.

De otro lado, el presupuesto anual se relaciona a la política económica de corto plazo, reflejando el tipo de política fiscal que empleará el gobierno durante el año. De esta manera, el presupuesto puede reflejar una política fiscal expansiva, adecuada durante fases de recesión, si contempla un incremento del déficit fiscal más allá de los efectos propios del ciclo. O puede reflejar una política fiscal contractiva, adecuada ante crecimientos superiores al potencial de largo plazo.

1.3.3 Efectos sobre la población

Los efectos sobre la inmensa mayoría de la población del presupuesto público vienen a ser¹⁵: las condiciones de vida de la población en general, la calidad del servicio de salud al que accedan, el alumbrado público y la infraestructura dependen del presupuesto público, al igual que las escuelas a las que asisten la gran parte de niños y niñas. Para mejorar el bienestar de todos los ciudadanos, el gobierno puede transferir recursos por medio del

¹⁵ Francke, Castro, Ugaz, Salazar, PUCP (2003)

gasto social, de los estratos de mayores ingresos a los grupos más necesitados. Pero para ello es importante que la orientación y el ejercicio de esos recursos sean los adecuados y estén orientados a la población que más lo requiere.

Por lo general es la gente con menores recursos y fuerza para incidir en el escenario político quienes se ven más afectados por las decisiones presupuestarias. Para quienes viven en condiciones precarias, la inversión del gobierno en educación, salud, vivienda e infraestructura básica repercute de manera directa en su bienestar y en las posibilidades de transformar su condición de vida. Sus necesidades serán atendidas en la medida que encuentren expresión formal y concreta en el presupuesto. Si los cambios y mejoras propuestas por el Gobierno no se aprecian en el presupuesto público, transformado en programas específicos, en indicadores de desempeño adecuados y en criterios objetivos para medir el éxito o fracaso de las acciones de política, éstas se quedarán sólo como buenas intenciones.

Es por ello que resulta clave que el presupuesto, además de ser prudente y garantizar un nivel de gasto sostenible en el tiempo, tenga una visión de mediano y largo plazo que permita mejorar la calidad de vida de la población de manera integral y coherente y bajo un principio de progresividad, destinando más recursos a los segmentos de la población con mayores necesidades insatisfechas. Lamentablemente, en nuestro país, los presupuestos no han sido congruentes con los planes de desarrollo de mediano y largo plazo. Prevalciendo, por lo general, factores inerciales en la asignación del gasto y cuando el MEF realiza recortes de gasto estos obedecen a la necesidad de alcanzar una determinada meta de déficit fiscal anual y considerando poco criterios de eficiencia en la ejecución de programas públicos.

1.4. Teorías relacionadas con el presupuesto público

Para un mejor entendimiento, es necesario conocer las fuerzas que modelan el presupuesto público, así como las motivaciones y propósitos que cada componente de la sociedad tiene en ese proceso.

Según Petrei¹⁶, el estudio del presupuesto puede hacerse desde distintos ángulos: desde el punto de vista de las fuerzas políticas que le dan forma en cada una de sus etapas, desde el punto de vista contable – administrativo explicando los aspectos técnicos que hacen a su presentación, ejecución, etc. Desde el punto de vista económico para determinar como se satisfacen las necesidades públicas a través del mecanismo recurso – gasto y desde el punto de vista institucional en el que los países utilizan este análisis para la asignación de los recursos que controla el gobierno el cual comprende las organizaciones, procedimientos y técnicas empleados en la formulación del presupuesto y en el control y evaluación de los resultados de las actividades del gobierno, en el uso de los recursos públicos, procurando determinar cuáles de esas instituciones son más útiles en los distintos contextos y deducir de ese análisis las posibilidades de reformas que existen para mejorar aquella asignación.

Sin embargo refiere, que en lo académico existen principalmente dos enfoques para explicar la formación del presupuesto público: la Teoría de la Maximización del Bienestar y la Teoría de las Decisiones Colectivas, las cuales se explicarán a continuación.

1.4.1 La maximización del bienestar

Esta corriente sostiene que el estado interviene para mejorar el nivel de satisfacción general y trabaja alrededor de una función de utilidad agregada, función que resulta de la suma de las funciones de los individuos de la sociedad que se trata.

¹⁶ Petrei, H. (1997)

Según esta escuela, el presupuesto y su composición pueden estudiarse en términos económicos, procurando ver en cada caso, cómo las distintas situaciones afectan a la función de bienestar de la sociedad. Sin embargo, a partir del “Teorema de la Imposibilidad” de Arrow, con sus modificaciones y precisiones, se llega a la conclusión de que no hay una manera lógica e infalible para sumar las preferencias de los individuos. Por tanto, como el análisis económico de las decisiones que debe tomar la sociedad, se basa en la función de utilidad agregada, la solución es que dicha función debe ser impuesta. De esta manera, se da énfasis a la idea de planificación y se llega a la formación del presupuesto como un ejercicio en que una agencia gubernamental se erige en intérprete de las preferencias individuales.

1.4.2 La teoría de las decisiones colectivas

La otra corriente sostiene que es poco relevante trabajar con una función de utilidad agregada, que lo importante es entender que el presupuesto es el resultado de un conjunto de fuerzas políticas donde priman las relaciones de intercambio voluntario entre los individuos, y que para perfeccionarlo es necesario entender ese proceso político.

Esta escuela que aplica las herramientas del análisis económico a la comprensión de los problemas de las ciencias políticas, concibe al votante como un cliente de los dirigentes políticos, quienes tratan de atraerlo y seducirlo *vendiéndole* ideas o promesas.

Petrei apunta que desde la óptica de la teoría de las decisiones colectivas cada individuo busca maximizar su propio bienestar, según sea la función que se cumple en la sociedad (funcionario, legislador, político, militar), lo que puede llevarlo a una conducta que no contribuye al bienestar colectivo.

De allí la necesidad, de encuadrar su acción y desarrollar instituciones y mecanismos que minimicen los desvíos entre su accionar real y su conducta esperada.

A pesar que la teoría de las finanzas públicas ha sido construida mirando a las fallas del mercado e ignorando las fallas de los procesos políticos, y que la teoría de las elecciones colectivas se fija más en las fallas del proceso político y minimiza las fallas de mercado, existe un paralelismo entre las dos escuelas. Las medidas y cambios que propone la escuela del bienestar parten de comparar diferentes situaciones con un modelo ideal de asignación de recursos, mientras que la escuela de las decisiones colectivas compara los procesos políticos con un ideal de instituciones democráticas. Las dos escuelas ofrecen puntos de vista muy válidos y tanto los estudiosos de las finanzas públicas como los principales actores de la sociedad pueden beneficiarse de su aporte.

1.5. Teorías subyacentes en las reformas presupuestales

Las reformas en los países industrializados han sido justificadas por teorías existentes, pero también han encontrado una base en teorías que se ha ido desarrollando junto con tales reformas. Según Petrei, a parte de las teorías de las decisiones colectivas, del principal – agente y de los costos de transacción, se agrega un conjunto de ideas en proceso de sistematización bajo el nombre de Nueva Administración Pública (New Public Management), o simplemente *Gerencialismo*, las cuales se explica brevemente.

1.5.1 Teoría de las decisiones colectivas

El principal exponente de esta teoría es James M. Buchanan, y como ya se ha expuesto sostiene que cada individuo busca maximizar su propio bienestar, según sea la función que cumpla en la sociedad (funcionario, legislador, político) y ello lo puede llevar a adoptar una conducta que no

contribuya al bienestar colectivo. Por ello, surge la necesidad de encuadrar su acción y de desarrollar instituciones y mecanismos que minimicen los desvíos entre su accionar real y su conducta esperada.

1.5.2 Teoría del principal – agente

Parte de la idea de que las relaciones sociales y políticas de los individuos se explica como relaciones de intercambio, las cuales nacen por contratos explícitos o implícitos en virtud de los cuales una de las partes (agente) asume la responsabilidad de hacer determinadas cosas a cambio de una compensación o premio que le otorga la otra parte (principal), todo voluntariamente acordado¹⁷. Las relaciones contractuales están dominadas por cuestiones de incertidumbre, información incompleta o asimétrica, con las cuales alguna de las partes obtiene ventajas. Por ello es preciso tener en cuenta el diseño de los incentivos y establecer bien los contratos. Esta teoría ha sido pertinente para explicar las relaciones entre el ejecutivo y las unidades ejecutoras y dentro de éstas para explicar el funcionamiento de las organizaciones.

1.5.3 Teoría de los costos de transacción

Basada en las mismas ideas de un individuo típico que actúa maximizando su propia utilidad, explica que las relaciones entre agente–principal pueden ser conflictivas y que la falta de información puede deformar el producto que se espera o dar ventajas excesivas a una de las partes¹⁸. En ese sentido, esta teoría alienta la búsqueda de soluciones para encontrar la de menor costo, y definir si conviene o no poner en marcha un nuevo arreglo institucional. Esta teoría se fija más en un espectro amplio de relaciones contractuales, en el que procura tipificar los servicios que conviene poner

¹⁷ Jensen y Meckling (1976)

¹⁸ Williamson (1975).

bajo un sistema u otro o crear las reglas para que quede sujeto a competencia.

1.5.4 Gerencialismo o nueva administración pública

Busca adoptar para el manejo del gobierno un sistema de incentivos y principios que se aplican en el sector privado. La administración pública tradicional, está basada en un sistema de jerarquías claras con líneas de mando y responsabilidades bien definidas con un apego riguroso a los procedimientos fijados de arriba hacia abajo, donde la estabilidad en el cargo y la disciplina en el trabajo son factores dominantes. Existe una relación de poder¹⁹.

El nuevo enfoque, introduce incentivos de mercado para estructurar las unidades productoras de servicios y se basa en principios de administración del sector privado para organizar el trabajo y las relaciones contractuales hacia adentro de cada organismo, traduciéndose en un sistema de competencia interna y externa que procura incluir premios semejantes a los que se emplean en la actividad privada. Asimismo, promueve la simplificación de las normas y reglamentos que rigen para los funcionarios públicos y la conveniencia de otorgarles mayor independencia y libertad en el uso de recursos a su disposición. La relación de poder se transforma en una de servicio, en la que la preocupación se torna en atender mejor al **cliente**.

En materia de presupuesto, se traduce en poner el control de los fondos en manos de quien pueda utilizarlos mejor y de quienes estén cerca de la demanda final para poder medir mejor el grado de respuesta o de satisfacción sobre la prestación que se brinda.

¹⁹ Petrei, H. (1997)

2. La administración financiera del sector público y el sistema nacional de presupuesto en el Perú

2.1. Marco legal presupuestario

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

- Ley N° 28112 – Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, que contiene los principios, normas y procedimientos utilizados por los sistemas que conforman la Administración Financiera del Sector Público, uno de los cuales es el Sistema Nacional de Presupuesto.
- Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto que establece los principios, así como los procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto a que se refiere el artículo 11° de la Ley mencionada anteriormente, a partir del año 2005. Es importante mencionar que este dispositivo, deroga y reemplaza a la Ley N° 27209 – Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, publicada en el año 1999, que establecía las

normas fundamentales para 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 y la Ley de Endeudamiento del Sector Público que determina los montos máximos, condiciones y requisitos de las operaciones de endeudamiento externo e interno. Estos tres dispositivos se aprueban en conjunto cada año.
- La Ley N° 27245 – Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, que establece los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, así como también crea el Fondo de Estabilización Fiscal.
- La Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Directivas para la programación y formulación de los presupuestos institucionales del Sector Público que establece normas de carácter técnico y operativo para los pliegos presupuestarios.
- Directivas que regulan la aprobación y ejecución del presupuesto del Sector Público que tiene como objeto complementar la legislación de la aplicación del presupuesto funcional programático, en sus diversos ámbitos: Gobierno Nacional, Regional, Local y Entidades de Tratamiento Empresarial.
- 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.

- 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.
- La Ley N° N° 27293 – Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

2.2. La administración financiera del sector público

El proceso de modernización de la gestión del Estado peruano, declarado mediante la ley N° 27658²⁰ para mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano, a fin de obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. También fueron emitidos diversos dispositivos legales, entre los cuales uno de los más importantes fue la dación de la Ley N° 28112 – Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público²¹, en la que se señala que Administración Financiera del Sector Público comprende el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados por los sistemas que lo conforman y, a través de ellos, por las entidades y organismos participantes en el proceso de planeamiento, captación, asignación, utilización, custodia, registro, control y evaluación de los fondos públicos.

Los sistemas integrantes, a los que se hace referencia en la definición anterior, y sus respectivos órganos rectores, quienes gozan de facultades y competencias que le otorgan la Ley N° 28112 y demás normas específicas para establecer procedimientos y directivas necesarias para su funcionamiento y operatividad, son los siguientes (ver cuadro N° 1):

²⁰ Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, publicada el 30 de enero de 2002.

²¹ Publicada en el Normas Legales el 28 de noviembre de 2003.

Cuadro N° 1

SISTEMA INTEGRANTE	ÓRGANO RECTOR
Sistema Nacional de Presupuesto	Dirección Nacional del Presupuesto Público
Sistema Nacional de Tesorería	Dirección Nacional del Tesoro Público
Sistema Nacional de Endeudamiento	Dirección Nacional del Endeudamiento Público
Sistema Nacional de Contabilidad	Dirección Nacional de Contabilidad Pública

2.3. El Sistema Nacional de Presupuesto

El Sistema Nacional de Presupuesto, viene a ser el conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen el proceso presupuestario de todas las entidades y organismos del Sector Público en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación. Se rige por los principios de equilibrio, universalidad, unidad, especificidad, exclusividad y anualidad.

Está integrado por la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), dependiente del Viceministerio de Hacienda y por las Unidades Ejecutoras²² a través de las oficinas o dependencias en las cuales se conducen los procesos relacionados con el sistema, en nivel con todas las entidades y organismos del sector público que administran fondos públicos, las mismas que son las responsables de velar por el cumplimiento de las normas y procedimientos que emita el órgano rector.

Cabe señalar que la autoridad central de los sistemas que conforman la administración financiera del sector público es el Ministerio de Economía y Finanzas, y es ejercida a través del Viceministro de Hacienda, el que establece la política que orienta la normatividad propia de cada uno de los sistemas que lo conforman.

²² Instancias orgánicas con capacidad para desarrollar funciones administrativas y contables así como para ejecutar el gasto con la respectiva afectación presupuestal.

2.3.1 El Crédito Presupuestario

Viene a ser la dotación de recursos consignada en el presupuesto del sector público, así como en sus modificaciones, con el objeto de que las entidades puedan ejecutar gasto público²³. Este concepto que aparece recientemente en la Ley General, implica lo que antes se denominaba *previsión presupuestaria*, *asignación presupuestaria*, *asignación*, *techo presupuestario*, o *marco presupuestal*, y se otorga a cada pliego presupuestario una vez aprobado el presupuesto institucional de apertura (PIA), y considerando además todas las modificaciones presupuestarias que durante el año fiscal se realicen.

2.3.2 Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)

Los presupuestos institucionales de apertura correspondientes a los pliegos del Gobierno Nacional se aprueban a más tardar el 31 de diciembre de cada año fiscal.

Para tal efecto, una vez aprobada y publicada la Ley de Presupuesto del Sector Público, el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, remite a los pliegos el reporte oficial que contiene el desagregado del presupuesto de ingresos al nivel de pliego y específica del ingreso, y de egresos por unidad ejecutora, de ser el caso, función, programa, subprograma, actividad, proyecto, categoría de gasto, grupo genérico de gasto y fuente de financiamiento, para los fines de la aprobación del presupuesto institucional de apertura.

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.

²³ Artículo 26° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

2.3.3 Presupuesto Institucional Modificado (PIM)

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, de acuerdo al artículo 80° de la Constitución Política del Perú.

No obstante las modificaciones, que se deben realizar dentro del ejercicio presupuestario, pueden darse en los siguientes niveles:

- **A nivel Institucional**, el cual se aprueba mediante Ley o norma con rango de Ley. Están incluidas las siguientes modificaciones:
 - ✓ *Créditos Suplementarios*, que implican el incremento del crédito presupuestario para un determinado pliego.
 - ✓ *Transferencias de Partidas*, que son trasposos de recursos entre pliegos. Anteriormente, en este ámbito se aplicaban los Decretos de Urgencia del Poder Ejecutivo que, al tener rango de ley, modificaban el presupuesto no sólo en valores sino también en cuanto a destinos.
- **A nivel Funcional – Programático**, que se aprueba sólo con resolución del titular del pliego:
 - ✓ *Anulaciones*, que implica la supresión total o parcial de los créditos presupuestarios, entre actividades y/o proyectos.
 - ✓ *Habilitaciones*, cuando se incrementa los créditos presupuestarios con cargo a anulaciones en una misma actividad y/o proyecto o de otras.

2.3.4 La Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP)

La Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), es el órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto y dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, enmarcados en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, directivas presupuestarias y disposiciones complementarias.

Entre sus principales atribuciones se encuentran las siguientes:

- ✓ Programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la gestión del proceso presupuestario.
- ✓ Elaborar el anteproyecto de la Ley Anual de Presupuesto.
- ✓ Emitir las directivas y normas complementarias pertinentes.
- ✓ Efectuar la programación mensualizada del Presupuesto de Ingresos y Gastos.
- ✓ Promover el perfeccionamiento permanente de la técnica presupuestaria.
- ✓ Emitir opinión autorizada en materia presupuestal.

Es preciso mencionar que el presupuesto puede estar aprobado y las actividades programadas, pero siempre existe incertidumbre sobre cuánto se va a percibir, toda vez que no existe certeza sobre cuánto se va a recaudar.

Así la DNPP, fija un calendario de compromisos mensual de ejecución de gastos aprobados entre trimestres. 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.

2.4. Fases del proceso presupuestario

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 antes del día 30. Finalmente, entre septiembre y noviembre se discute y aprueba en el Congreso de la República.

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.

Según la reciente Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y de conformidad con la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, el proceso presupuestario comprende las siguientes fases: Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación. Se debe señalar que en la anterior Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, además de las mencionadas, se consideraba la fase de Control. Ahora el control presupuestal de gastos, llevada a cabo por la DNPP, consiste exclusivamente en el seguimiento de los niveles de ejecución de egresos respecto a los créditos presupuestarios autorizados por la Ley de Presupuesto del Sector Público y sus modificaciones.

2.4.1 Programación

Cada entidad del sector público constituye un pliego presupuestario al que se le aprueba un crédito presupuestario anual para el cumplimiento de las actividades y proyectos a su cargo. Así, cada uno de los pliegos

presupuestarios correspondientes a los diversos sectores trabaja y discute con la DNPP sus requerimientos de recursos públicos.

Al inicio del proceso la DNPP propone y plantea anualmente al Consejo de Ministros, para su aprobación, los límites de los créditos presupuestarios que corresponderá a cada Entidad que se financie total o parcialmente con fondos del Tesoro Público. Dichos límites son programados en función a lo establecido en el Marco Macroeconómico Multianual y de los topes máximos de gasto no financiero del sector público.

Se puede afirmar que esta parte del proceso la lidera la DNPP, quien negocia y acuerda con cada pliego presupuestario los niveles de gasto con que contarán, determinando la estructura del gasto de cada entidad y del presupuesto global.

En resumen, podemos concluir que en esta fase se determinan:

- Los ingresos con los que el Estado contará para el año fiscal, por cada fuente de financiamiento.
- Los ingresos que recibirá cada entidad y dentro de ésta, cada unidad ejecutora (UE).
- El destino específico del gasto dentro de cada UE, identificando el desglose de éste por categoría, grupo genérico de gasto, modalidad de aplicación y específica de acuerdo al clasificador establecido.
- Los objetivos fijados por cada entidad y las metas presupuestales que deben alcanzar.

Los pliegos asimismo, deben estimar sus ingresos a percibir, con excepción de los provenientes del Tesoro Público, teniendo en cuenta las tendencias de la economía, estacionalidades y efectos coyunturales que puedan estimarse, así como los derivados de los cambios previstos por la normatividad que los regula. Asimismo, deben prever sus niveles de gasto que se asignarán a través de créditos presupuestarios, de conformidad con la

escala de prioridades y las políticas de gasto priorizadas por el Titular del Pliego.

La escala de prioridades es la prelación de los objetivos institucionales que establece el titular del pliego, en función a la misión, propósitos y funciones que persigue la entidad.

El presupuesto institucional debe articularse con el plan estratégico de la entidad, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, a través de los planes operativos institucionales, en aquellos aspectos orientados a la asignación de los fondos públicos conducentes al cumplimiento de las metas y objetivos de la entidad, conforme a su escala de prioridades.

2.4.2 Formulación

En esta etapa se define la estructura funcional del presupuesto institucional del pliego, la cual debe reflejar los objetivos institucionales de corto plazo. Asimismo, se seleccionan las metas presupuestarias propuestas en la fase de programación en función de la escala de prioridades aprobada por el titular del pliego presupuestal. Las metas presupuestarias deben expresar productos cuantificables y mensurables que representen los objetivos específicos del Pliego.

La estructura funcional del presupuesto de la entidad debe detallarse por componentes y metas presupuestarias, de manera que se pueda hacer el control y seguimiento respectivo. Así, las metas presupuestarias representan el producto final de la gestión presupuestal en los componentes de una actividad o proyecto, a través de los cuales se cuantifican los objetivos específicos establecidos. Las metas deben comprender los siguientes elementos: finalidad, unidad de medida, cantidad y ubicación geográfica.

La estructura funcional programática debe articular coherentemente las funciones con los programas que se seleccionen, en función de las

políticas institucionales a desarrollar durante el año fiscal, las cuales se desprenden del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM).

Una vez que se cuenta con la estructura funcional programática del pliego, se realiza la formulación de gastos que consiste en asignar éstos a cada actividad y/o proyecto, teniendo en cuenta los componentes y las metas presupuestarias fijadas.

Es esta fase también en que el titular del pliego es responsable de:

- Revisar (en coordinación la oficina de presupuesto) la estructura funcional programática y luego aprobarla.
- Aprobar el proyecto de presupuesto institucional elaborado por la Oficina de Presupuesto. Las áreas técnicas de las entidades gubernamentales deben elaborar un cronograma de ejecución física de las metas presupuestarias establecidas para el año (sobre la base del cronograma de adquisiciones, de desembolsos, de inversiones y otros) y enviar a la Oficina de Presupuesto para la posterior evaluación del cumplimiento de metas presupuestarias.

Finalmente, el MEF (a través de la DNPP) consolida el presupuesto de cada entidad o pliego en el Anteproyecto de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, el cual es sometido a la aprobación del Consejo de Ministros y remitido por el Presidente de la República al Poder Legislativo.

2.4.3 Aprobación

En esta etapa el actor es el Poder Legislativo, donde el rol fundamental es desarrollado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso. El proceso normado en la Constitución Política del Perú de 1993 se inicia después del 30 de Agosto, fecha que tiene como límite el Poder Ejecutivo para enviar el Proyecto de Ley de Presupuesto, así como la Ley de Equilibrio Financiero y Endeudamiento. El

proceso culmina con el envío de la autógrafa del proyecto a más tardar el 30 de noviembre. Si no es remitida la autógrafa del proyecto hasta esa fecha, el proyecto es aprobado por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Legislativo. El proyecto de presupuesto remitido al Congreso consta de lo siguiente:

- Exposición de Motivos, señalando los objetivos de política fiscal y los supuestos macroeconómicos que serán tomados del Marco Macroeconómico Multianual del año correspondiente, en que se sustenta el proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público.
- Anexo de subvenciones para personas jurídicas.
- Cuadros con resúmenes explicativos de ingresos y gastos, que incluyen la relación de cuotas a organismos internacionales.
- Distribución institucional del gasto por ámbito regional.
- Cuadros que muestren la clasificación funcional programática correspondiente a la propuesta de Ley de Presupuesto del Sector Público.
- Los anexos de la Ley de Presupuesto del Sector Público que contienen los estados de gastos por cada pliego, función, programa, actividad, proyecto, grupo genérico de gasto y fuentes de financiamiento.

Luego de esta fase continúa un proceso de debate y análisis de los Proyectos remitidos al Congreso que se realiza bajo la siguiente metodología:

- Dentro de las 48 horas de presentados los proyectos de ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio, el Presidente del Congreso convoca a sesión extraordinaria destinada a la sustentación por el PCM y el MEF.
- La exposición, que no excederá de 60 minutos debe referirse fundamentalmente a las prioridades del gasto y las fuentes de financiamiento.

- Dicha presentación es seguida de un debate, con intervención de los voceros de grupos parlamentarios por un período no mayor de veinte minutos cada uno.

Concluido el debate, los proyectos de ley son publicados en el diario oficial “El Peruano” y derivados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, que los analiza en sesiones públicas. El proceso seguido al interior de dicha Comisión es el siguiente:

- La comisión elabora un plan de trabajo con el objeto de analizar y dictaminar los Proyectos de Ley de Presupuesto, Equilibrio y Endeudamiento. Como parte del plan, se invita a los Ministros y titulares de los sectores del Estado, a fin que sustenten los supuestos macroeconómicos, ingresos y gastos programados en cada sector.
- Considera en este plan, los plazos para la revisión de la normatividad remitida en los proyectos, elaboración del dictamen y sustentación del mismo en el pleno del Congreso que se inicia el 15 de noviembre.

Una vez remitido el Dictamen en mayoría al Pleno del Congreso, se procede de la siguiente manera:

- El debate se inicia el 15 de Noviembre y el dictamen debe ser aprobado con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número de los congresistas presentes, y enviada al Poder Ejecutivo. De no ser aprobado, entrará en vigencia el proyecto enviado por el Presidente de la República, quien lo promulgará mediante Decreto Legislativo.
- El Presidente de la Comisión de Presupuesto sustenta el dictamen en mayoría. El dictamen debe precisar con claridad las prioridades asignadas al gasto público en términos generales y en cada sector.
- El Presidente dará la palabra en primer término al Presidente del Consejo de Ministros quien manifestará sus puntos de vista respecto del dictamen de la Comisión de Presupuesto.

- Intervendrá luego el Ministro de Economía y Finanzas para sustentar el pliego de ingresos. Inmediatamente cada uno de los Ministros sustentará su respectivo pliego de gastos. Lo mismo harán: el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y el Defensor del Pueblo.
- Las intervenciones no excederán de 30 minutos por orador. Concluida la sustentación, intervendrán los voceros de los grupos parlamentarios conforme a las reglas definidas por el Consejo Directivo.
- Al concluir el debate, el Presidente del Consejo de Ministros manifiesta en representación del Poder Ejecutivo su aceptación o disconformidad con el proyecto de Ley de Presupuesto. Luego de dicha intervención, se procede a votar el proyecto.

2.4.4 Ejecución

El presupuesto del sector público es el instrumento de programación económica y financiera, de carácter anual y es aprobado por el Congreso de la República. Su ejecución comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

Esta fase corresponde efectuarla al Poder Ejecutivo, así como a los demás poderes del estado en lo que corresponde a su presupuesto. Es la fase durante la cual se perciben los ingresos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en los presupuestos. Está sujeta al régimen del presupuesto anual y a sus modificaciones conforme a la Ley General.

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).

A continuación se resume las principales etapas en la fase de la ejecución del gasto con cada pliego presupuestario.

La programación mensual de ingresos y gastos

Antes del inicio del año fiscal se programan los ingresos y gastos mensuales que tendrá el sector público durante todo el año fiscal, basados en el Presupuesto Institucional de Apertura. Mediante la programación mensual se determina el probable comportamiento del flujo de los ingresos y los gastos del Estado, para así poder cumplir con las metas presupuestarias establecidas.

Una vez que el MEF hace una proyección de cuáles serán sus flujos de ingresos por recaudación de recursos ordinarios a lo largo del año, comunica (a través de la DNPP) a cada entidad el monto de Gastos para que cada pliego pueda efectuar sus Programaciones Trimestrales del Gasto así como autorizar los respectivos Calendarios de Compromisos. Teniendo como base a la programación trimestral, cada entidad realiza una programación mensual del gasto para el trimestre respectivo teniendo en cuenta la Escala de Prioridades establecidas en la etapa de Programación y Formulación del ciclo presupuestario.

Calendarios de Compromisos

Teniendo en cuenta la programación trimestral del gasto (informada por cada entidad), la DNPP aprueba los calendarios de compromisos (de carácter mensual) que está sujeto a la disponibilidad de recursos públicos. Según la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, el calendario de compromisos constituye la autorización para la ejecución de los créditos presupuestarios, en función del cual se establece el monto máximo para comprometer gastos a ser devengados, con sujeción a la percepción efectiva de los ingresos que constituyen su financiamiento. Los calendarios de

compromisos son modificados durante el ejercicio presupuestario de acuerdo a la disponibilidad de los fondos públicos. No obstante, la ejecución del calendario debe responder también a la escala de prioridades establecidas para la institución. Es decir que, si bien hay una restricción presupuestaria determinada por la disponibilidad de recursos en el tiempo, el cómo se asignan estos recursos en un determinado mes se debe realizar sobre la base de las prioridades que se hayan establecido para la institución (y que deberían guardar relación en última instancia con los planes estratégicos de la institución y el sector).

Finalmente, para efectos de concretar el pago que deba realizar la institución por compromisos previamente adquiridos por ésta (como la contratación con terceros, la ejecución de obras, la adquisición de bienes, prestación de servicios o transferencias de recursos) éste debe hacerse de acuerdo a la normatividad del Sistema Nacional de Tesorería.

Modificaciones presupuestales

Como se ha mencionado, existen dos niveles para las modificaciones presupuestales: al nivel institucional, es decir el incremento en el crédito presupuestario para una entidad (o pliego) o traslado de una entidad a otra y al nivel funcional programático, es decir las habilitaciones o anulaciones que varíen los créditos presupuestarios aprobados para una actividad o proyecto dentro de una misma entidad o pliego.

Mientras que para las modificaciones presupuestales al nivel de instituciones (o pliegos) se requiere de autorización por Ley, para las modificaciones al nivel funcional programático basta con la autorización del titular de la entidad. Es importante señalar que en este último caso, en la medida que para asignar más recursos a una actividad o proyecto implica anular recursos a otra actividad o proyecto de la misma entidad, de acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, se supone que la

actividad o proyecto a la que se le está quitando recursos, es considerada no prioritaria.

Es importante aclarar que el **ejercicio presupuestario**, comprende:

- a) **Año Fiscal**, en el cual se realizan las operaciones generadoras de los ingresos y gastos comprendidos en el presupuesto aprobado. Se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre, plazo en el que se aplican los ingresos percibidos, cualquiera sea el periodo del que se deriven, así como se ejecutan las obligaciones de gasto que se hayan devengado hasta el último día del mes de diciembre, siempre que corresponda a los créditos presupuestarios aprobados en los presupuestos.
- b) **Periodo de Regularización**, en el que se complementa el registro de la información de ingresos y gastos de las entidades sin excepción; es determinado por la Dirección Nacional del Presupuesto Público mediante directiva, conjuntamente con los órganos rectores de los otros sistemas de administración financiera; sin exceder el 31 de marzo de cada año.

2.4.5 Evaluación

En esta última fase, se realiza la medición de los resultados obtenidos y el análisis de las variaciones físicas y financieras observadas, en relación con lo aprobado en los presupuestos del sector público, utilizando instrumentos tales como indicadores de desempeño en la ejecución del gasto. Esta evaluación constituye fuente de información para la fase de programación presupuestaria, concordante con la mejora de la calidad del gasto público.

Los pliegos o entidades realizan sus evaluaciones en períodos semestrales, sobre los siguientes aspectos:

- a) El logro de los objetivos institucionales a través del cumplimiento de las metas presupuestarias previstas.
- b) La ejecución de los ingresos, gastos y metas presupuestarias.
- c) Avances financieros y de metas físicas.

Asimismo, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público realizar la evaluación en términos financieros, y en períodos trimestrales, la cual consiste en la medición de los resultados financieros obtenidos y el análisis agregado de las variaciones observadas respecto de los créditos presupuestarios aprobados en la Ley de Presupuesto del Sector Público.

La DNPP, también se encarga la evaluación global de la gestión presupuestaria, que se efectúa anualmente, la que a su vez realiza las coordinaciones necesarias con la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) y la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES), entre otras dependencias y entidades. Dicha evaluación global consiste en la revisión y verificación de los resultados obtenidos durante la gestión presupuestaria, sobre la base de los indicadores de desempeño y reportes de logros de las entidades.

Las evaluaciones antes indicadas se presentan, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República y deben ser publicadas por el Ministerio de Economía y Finanzas en el Portal de Transparencia Económica.

3. Deficiencias del sistema presupuestario peruano y sus efectos

Si tenemos en cuenta que el presupuesto público es la herramienta principal que tiene el gobierno para obtener buenos resultados de sus intervenciones en términos de calidad, costo, eficiencia, efectividad, equidad y oportunidad, el sistema presupuestario necesita una estructura fiscal coherente que lo haga viable y un esquema de gestión que potencie el uso eficiente, productivo y eficaz de los recursos públicos²⁴.

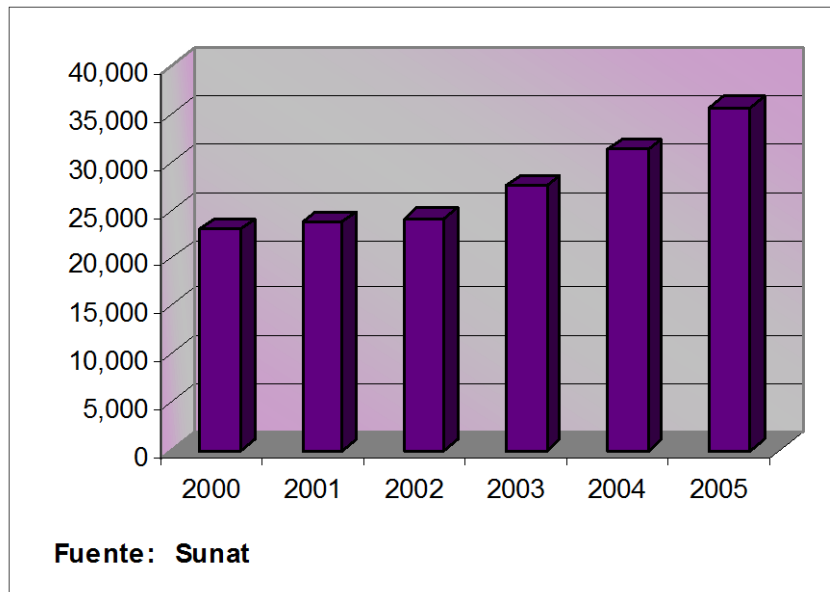
Sin embargo, en el caso del Perú, a pesar de la dación de dispositivos relacionados a la reforma y modernización de la gestión pública, especialmente en gestión presupuestaria, es posible que aún persista un significativo distanciamiento entre la formulación, diseño e implementación de políticas y los resultados que se obtienen de ellas, y es que las leyes no crean ni cambian realidades por sí mismas, por lo que es necesario también el cambio de cultura organizacional a nivel del sector público, liderado por personas realmente comprometidas con tal cambio.

Las reformas estructurales en el Perú aun no se han completado, sin embargo existe cierto progreso en lo relacionado con la política fiscal desde el punto de vista de los ingresos, pues se nota un incremento de la recaudación (ver gráfico N° 1) acompañado de

²⁴ Mostajo, R (2002)

una reducción del nivel de evasión tributaria. Aun no existe una reforma sustancial del gasto, pues continuamos todavía con niveles muy ineficientes, sin mayores inversiones y dedicado básicamente a mantener la operatividad del Gobierno²⁵.

Gráfico N° 1
INGRESOS TRIBUTARIOS 2000 – 2005
(en nuevos soles)



3.1. 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. Se trata básicamente de las leyes que fijan restricciones, las reglas de procedimientos, como también las reglas de transparencia presupuestaria²⁶. Cabe mencionar que en Ley N° 21 General del Sistema Nacional de Presupuesto se ha avanzado muy poco a fin de superar dichos inconvenientes, pues no presenta cambios sustanciales.

²⁵ Kuczynski, P. (2005)

²⁶ Mostajo, R. (2002)

A continuación se describe los principales problemas presentados en el proceso presupuestario peruano²⁷:

- **La asignación y ejecución presupuestaria son inerciales**

La autoridad presupuestaria trabaja sobre el presupuesto del año anterior y le agrega los impactos anualizados de decisiones ya tomadas y como es de esperar, se arrastra las mismas políticas y errores de asignación del pasado²⁸.

De acuerdo al marco legal vigente el presupuesto institucional debería articularse con el Plan Estratégico Institucional (PEI). Sin embargo esto no sucede y menos aun la articulación con el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM). Por tanto, existe una disociación entre presupuesto y plan estratégico, donde se suele imponer más la inercia presupuestaria (de corto plazo) heredada de períodos pasados sobre los criterios con sustento técnico o que responden a la visión de largo y mediano plazo de los planes estratégicos²⁹.

Asimismo, en la asignación y ejecución de recursos predominan los criterios políticos referidos al discurso presidencial y al *plan* del gobierno en turno. Por tanto, el manejo presupuestario no responde a un proceso serio de planificación³⁰.

La ejecución presupuestaria toma en cuenta el calendario de compromisos 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 vuelvan a programar. Esto junto a la inexistencia de

²⁷ Problemas encontrados por Rossana Mostajo (2002), quien mejor describe las deficiencias del proceso presupuestario.

²⁸ Shack, N. (2006)

²⁹ Francke, Castro, Ugaz, Salazar (2003)

³⁰ Como ejemplo, en la fase de formulación – aprobación (explicada anteriormente), los responsables de los pliegos presupuestarios, inicialmente solicitan un importe sobrestimado de recursos anticipando que al final la DNPP reducirá tal cantidad, por lo cual quedarán en su nivel realmente previsto. En la fase de ejecución se da prioridad a los pliegos que tienen endeudamiento externo, se premia a quienes ejecutaron una proporción mayor de su presupuesto del año anterior, sin tener en cuenta la calidad del gasto.

evaluaciones sobre la calidad del gasto, redundan en un gasto público ineficiente e improductivo, como también en proyectos de baja calidad.

Cuando se emiten dispositivos sobre *Racionalización del Gasto Público* para la ejecución presupuestaria, éstos siempre consideran excepciones a determinados sectores y programas.

- **Discrecionalidad del Viceministerio de Hacienda**

El Viceministerio de Hacienda a través de la DNPP, posee un alto grado de discrecionalidad en la asignación y ejecución presupuestaria, la participación de los pliegos es prácticamente nula, por lo que queda a entera disposición del ejecutivo. Por tanto las asignaciones de gasto responden a condiciones de oferta o *disponibilidad presupuestal* y no a los requerimientos de la demanda³¹.

Se efectúan ajustes presupuestales a los pliegos durante el proceso de ejecución del gasto³², lo cual genera incertidumbre sobre los importes efectivamente desembolsados, que se traducen en sobrecostos e ineficiencia en la gestión pública.

- **Incertidumbre**

Las entidades ejecutoras de gasto tienen 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. Si bien es cierto, que se ha introducido el Calendario Trimestral Mensualizado, que viene a ser las autorizaciones máximas de gasto para la ejecución con un horizonte de tres meses, existe aún el temor de que la DNPP, no apruebe la totalidad de la asignación trimestral propuesta por el pliego, por lo que con ello sólo se ha reducido una parte de la incertidumbre existente.

³¹ Mostajo, R. (2002)

³² Cuando ello ocurre, los gastos de inversión es lo primero que se reduce, lo que potencia la posibilidad de utilizar recursos públicos en proyectos ineficientes e improductivos.

Asimismo, el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) tiene un horizonte de vigencia muy corto y es consecuencia de una débil formulación presupuestaria³³. Al igual que en la década pasada, en las que se modificaba el presupuesto mayormente a través de Decretos de Urgencia (en algunos casos secretos), el Ejecutivo continúa emitiendo leyes y decretos supremos referidos a modificaciones y reasignaciones del gasto tal como los créditos complementarios y transferencias de partidas en el nivel institucional.

- **Limitada capacidad de gasto**

La otra cara de la moneda, la presenta el ex Director Nacional de Presupuesto Público Nelson Shack³⁴, quien expone que los problemas asociados a la ejecución del gasto es la aparente limitada capacidad de las organizaciones públicas para utilizar los recursos programados en períodos mensuales. Según las cifras de gasto ejecutado que el mismo presenta (ver gráfico N° 2, pág. 44), más del 10% del monto total autorizado en los últimos 12 meses, no ha sido ejecutado por las entidades del gobierno nacional y regional.

También, agrega que el gasto en bienes y servicios e inversión, las cifras de no ejecución son más elevadas aún, particularmente en el gasto de inversión. Entre las razones, señaladas por los propios pliegos que explican esta situación son:

- a) Retrasos en procesos de selección y adjudicaciones
- b) Reprogramaciones
- c) Incumplimientos de contratistas
- d) Demoras en aprobación de estudios de preinversión
- e) Impugnaciones a procesos de adjudicaciones / contratos

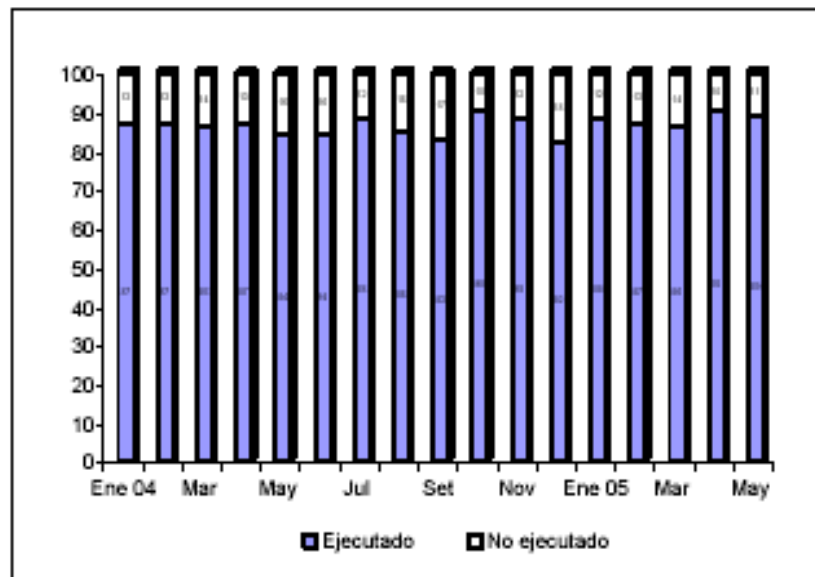
³³ Un ejemplo más evidente es que para el presupuesto del año 2005, el Congreso aprobó conjuntamente con la Ley Anual de Presupuesto, la ley de Racionalización del Gasto que implicaba la reducción del 5 % de los gastos en bienes y servicios, antes siquiera de que se aprobara el PIA a nivel institucional. Ello ocurrió debido a una sentencia del Tribunal Constitucional, que eliminaba el pago anticipado del Impuesto a la Renta, y generaría un forado fiscal alrededor de los 800 millones de soles, los cuales el Estado dejaría de recaudar para respaldar el gasto asociado al año fiscal 2005.

³⁴ Shack, N. (2006)

- f) Demoras en preparación de bases de contratación y procesos de selección.
- g) Retrasos en comunicación de no objeción de organismos multilaterales.

Como se puede observar en las razones recogidas por la propia DNPP, la "falta de capacidad de gasto" se debe principalmente a inconvenientes generados en el desarrollo de los procesos administrativos asociados a las acciones de los pliegos.

Gráfico N° 2
PORCENTAJE DE EJECUCIÓN RESPECTO DE LA ASIGNACIÓN
GOBIERNO NACIONAL Y REGIONAL
 (en nuevos soles)



Fuente: SIAF – MEF

- **Coordinación intrasectorial en el MEF**

Siguiendo a Mostajo (2002), existe una fragmentación de los procesos de planificación, programación y presupuesto. Más aún, los procesos presupuestales predominan sobre los de planificación y programación³⁵.

³⁵ Una muestra de ello es que los planes operativos son aprobados en el mes de diciembre, luego de que el presupuesto ya fue formulado y aprobado.

El plan operativo de un año no siempre corresponde a los requerimientos de la programación multianual, sino más bien son elaborados tomando en cuenta los de años anteriores. Asimismo, existe una sobrecarga de papeleo debido a la elaboración de los POI, PEI, PESEM, el propio presupuesto, en adición a la carga normal de trabajo.

De otro lado, 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. También se ha observado inconsistencias en las decisiones entre gastos corrientes y de capital³⁶.

- **Atomización y fragmentación**

Según lo encontrado por Mostajo (2002), la atomización de un sector entre distintas instituciones genera una ineficiente asignación y ejecución de recursos, y como consecuencia un difícil control debido a la superposición y duplicidad de funciones entre distintas entidades sin coordinación y se ha demostrado que gran parte de los recursos se pierden y no llegan a la oblación objetivo.

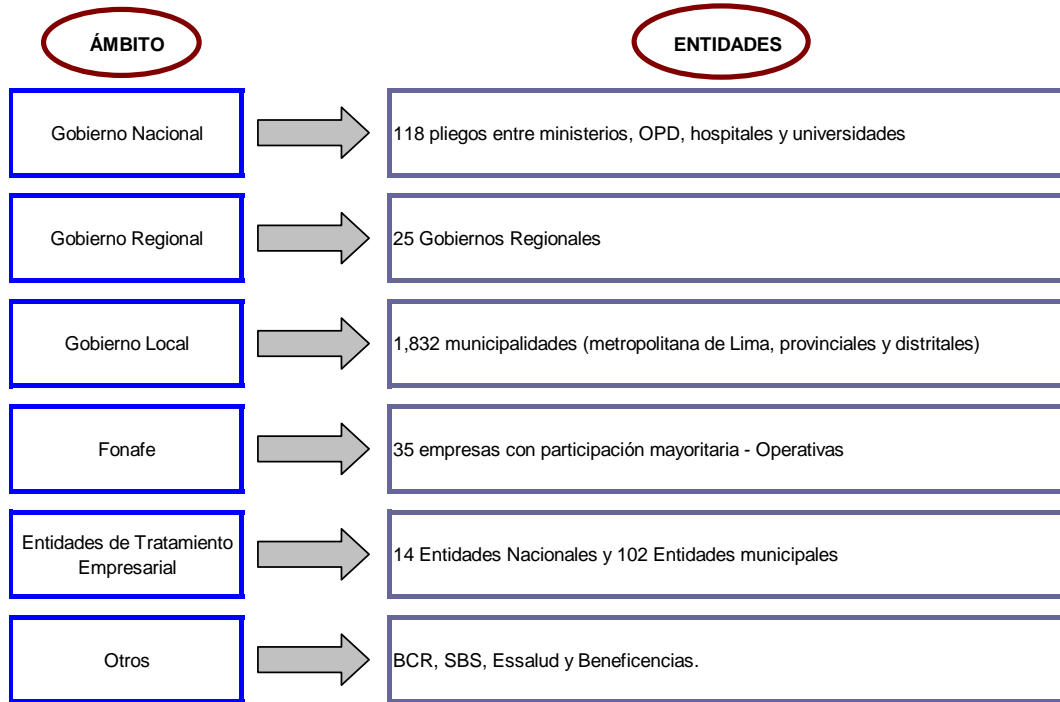
Sólo en el Gobierno Nacional y Regional existen 157 pliegos presupuestales que contienen alrededor de 593 unidades ejecutoras en todo el país³⁷. Entre dichas entidades se encuentran los ministerios, organismos públicos descentralizados (OPD), gobiernos regionales y entidades de tratamiento empresarial (ETE). Además de ello, se tiene en el ámbito del Gobierno Local 1,832 municipalidades que incluye la de Lima, provincias y distritos con sus respectivas ETEs que llegan a los 102. El Fondo Nacional de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE y sus empresas que suman 36 entidades. Lo expuesto se resume en el cuadro presentado a continuación (ver gráfico N° 3, pág siguiente):

³⁶ Por ejemplo, cuando se autorizan fondos para la construcción de una carretera pero no para su mantenimiento.

³⁷ Datos extraídos la pag web de MEF: <http://www.mef.gob.pe>

Gráfico N° 3

Entidades del Sector Público Nacional - 2006



Fuente: MEF, FONAFE
Elaboración Propia.

Los presupuestos de los pliegos se elaboran y aprueban individualmente y no al nivel sectorial de forma integrada y coherente, sólo se presentan como tales durante la sustentación en el Congreso. Los pliegos de un mismo sector no guardan consistencia ni coordinación entre ellos.

El elemento clave de todo el proceso presupuestario es la negociación. La fortaleza de la DNPP radica en su poder discrecional y centralista frente al alto grado de atomización de los pliegos presupuestarios y unidades ejecutoras, y no en su capacidad técnica ni en la utilización de criterios sustentados en la planificación estratégica, necesidades y bienestar nacionales, etc.

- **Baja exigencia en la evaluación de resultados y de calidad.**

Generalmente, de acuerdo a lo señalado por Mostajo (2003), las evaluaciones del presupuesto son ex post y desfasadas, y generalmente no refleja el verdadero desempeño de un pliego. Asimismo, se realizan auditorías que se focalizan en el procedimiento y es poco o nada preventiva. Prevalece la metodología de medición y evaluación de procesos, procedimientos y actividades en lugar de resultados.

Si bien en cierto que desde la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP los proyectos financiados pasan por una exhaustiva evaluación técnica, aun existen algunos de baja calidad que se encuentran sujetos al manejo político y que son exonerados de este sistema³⁸.

De otro lado, la capacidad del gastar al inicio de cada 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.

Se ha observado también que por lo general 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 cuando implican recortes, mientras que cuando tales ajustes se dan hacia arriba, se trata de gastar en lo que se pueda antes de que culmine el año y los recursos sean revertidos al Tesoro Público.

Existen recientes intentos por establecer un sistema de seguimiento y evaluación del gasto, que han dado la impresión de que se ha realizado aceleradamente, el cual ha generado el desconcierto por parte de los pliegos para llevarlo a cabo, pues su implementación era un compromiso del Gobierno que debería cumplirse para el año 2004.

³⁸ Tal es el caso del Corredor Vial Interoceánico del Sur, cuyo estudio de factibilidad fue exonerado del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP, por Decreto Supremo N° 022-2005-EF.

3.2. Desempeño de los organismos públicos

La medición del desempeño implica la determinación de elementos mensurables cuantitativa y cualitativamente relacionados con el logro de los propósitos y objetivos de la administración pública. Involucra además la determinación de expectativas sobre estos propósitos y objetivos. La medición y evaluación del desempeño forman parte de todo sistema de administración pública moderno orientado hacia el logro de resultados³⁹.

Sin embargo los esfuerzos realizados por el Estado han estado marcados mayormente por la importancia de la estabilidad macroeconómica y equilibrio de las cuentas fiscales, mientras que la aplicación de políticas que hayan incidido sobre la gestión no ha avanzado al mismo ritmo. Es decir, en los procesos de reforma latinoamericanos, si bien se han seguido recomendaciones de carácter técnico respecto a la mejora de la administración pública existe una gran distancia entre la formulación, diseño y ejecución de las políticas y los resultados que se obtienen de ellas⁴⁰.

Al interior de esta distancia se encuentran los organismos y personas que son finalmente los que determinan si se logran o no los objetivos definidos en las etapas de programación del gasto. Estas personas en muchos casos, según refiere Mostajo (2003), también forman parte de las causas de los problemas de formulación de políticas, gestión y administración (dirección, control y ejecución) debido a su baja capacitación y motivación en el sector público peruano, acompañado de la inexistencia de una carrera pública se refleja en administraciones que no promueven la formación de cuadros especializados, una estructura salarial desigual que desincentiva al personal, alta rotación de personal en el nivel decisivo, entre otros. 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.

³⁹ Shack, N. (2002)

⁴⁰ CEPAL (1998)

4. El Presupuesto orientado a resultados

Tradicionalmente, los países han administrado sus presupuestos en forma muy centralizada, estableciendo una serie de objetivos de política, generalmente mal articulados y con escasa cuantificación, y luego asignando los recursos necesarios para alcanzar esos objetivos, centrándose en la distribución de los recursos y en mecanismos centralizados de control y cumplimiento para que dichos recursos se destinen a los fines establecidos. Sin embargo, el seguimiento para verificar si los departamentos que efectúan el gasto cumplían su cometido no era muy estricto.

Pero, a principios de los años ochenta, la mayoría de las economías avanzadas, comenzaron a reconsiderar la gestión del presupuesto dando mayor flexibilidad a cambio de hacer más hincapié en los resultados y en la rendición de cuentas.

En términos de gestión presupuestaria, esto significa que dentro de una limitación presupuestaria estricta, los presupuestos orientados a los resultados permiten a los organismos que efectúan los gastos un mayor margen para obtener y utilizar los fondos, pudiendo así reasignar recursos entre rubros que anteriormente estaban controlados como gastos ordinarios. Se eliminaron las limitaciones innecesarias a la gestión de recursos y se confirió a los organismos y administradores mayor libertad para adoptar decisiones operativas. Los organismos responsables del gasto tuvieron mayor certeza de que dispondrían de los recursos necesarios.

El cambio a este sistema presupuestario vino acompañado de una mayor planificación a mediano plazo, sustituyéndose las habituales metas fiscales a un año por marcos presupuestarios a tres o cinco años. Pero la contrapartida de esta mayor libertad y previsibilidad es que los organismos deben responsabilizarse de los resultados y que los presupuestos orientados a los resultados deben traducirse en una mayor eficiencia y eficacia.

La transición al nuevo sistema también reflejó un mayor consenso en el sentido de que la mejora de los resultados desempeña un papel más importante en la promoción de un entorno macroeconómico estable y sólido que un control detallado de los recursos.

Es más eficaz permitir a los administradores una mayor eficiencia ajustando el uso de los recursos sobre la base del precio relativo y a los cambios en la tecnología que haciendo un recorte general de ciertos tipos de gasto. En consecuencia, cada vez más se debe integrar el presupuesto en otros procesos administrativos, a formular directivas y métodos encaminados a exigir a los administradores una mayor responsabilidad y a diseñar bases y sistemas de información que permitan exigir mejor el cumplimiento de esa responsabilidad.

4.1. El nuevo paradigma de la gestión pública

Para fortalecer el rol del Estado como promotor fundamental del desarrollo, se requiere de transformaciones sustanciales, implementando reformas en los ámbitos político, económico y social. En particular, se destaca la adecuación de la administración pública a las nuevas condiciones y exigencias del entorno a través de la modernización del sector público.

Así, desde hace dos décadas la reforma de la gestión pública se ha orientado a fomentar los criterios de mercado en la provisión de servicios públicos y a desarrollar estilos y técnicas de gestión similar a los utilizados en la empresa privada para aumentar la eficiencia de los servicios públicos. Una de las principales

orientaciones del cambio en las administraciones públicas esta representada por el modelo de gestión y control por resultados⁴¹.

Según la CEPAL, el proceso de transición hacia una administración orientada a los resultados y de *servicio al cliente*, se ha desarrollado en dos planos:

1. El replanteo de la lógica de funcionamiento interno de las organizaciones públicas: estructura de gobernabilidad de los organismos, sistemas de incentivos, evaluación y control, modelo de supervisión y manejo de recursos humanos, modelo de administración financiera, entre otros.
2. Las interacciones entre las organizaciones públicas y el resto de la economía, separando las funciones de Estado, de gobierno y las de competencia privada.

La clave de un proceso eficaz de modernización reside especialmente en cambiar la actual cultura organizacional centrada en las normas a una que centre su atención en los resultados de la gestión pública con una clara orientación hacia la satisfacción del usuario y la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones a través de un cambio sustancial en el sistema de incentivos al funcionario público⁴².

En tal sentido, las principales características del nuevo paradigma de gestión pública serían:

- a) Adopción del principio del ciudadano-cliente o usuario, con derechos claramente especificados y respetados.
- b) Definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la

⁴¹ Zapico, E. (2004)

⁴² Shack, N. (2002)

rendición de cuentas y a la competencia no sólo al momento de la contratación.

- c) Establecimiento de contratos de gestión⁴³, que permiten explicitar la visión, misión y objetivos de las entidades ejecutoras y, a su vez, sirven de base para la evaluación de éstas, a través de la definición de indicadores de desempeño. La administración según desempeño, sirve como contraparte de la delegación de funciones. Para esto, un elemento importante será el establecimiento de acuerdos de desempeño entre los diferentes niveles jerárquicos, en los cuales se definan objetivos y responsabilidades de los organismos ejecutores. Se espera que estos contratos o convenios se traduzcan en mayores niveles de eficacia, eficiencia, economía y calidad de los servicios prestados. Como es lógico, estos acuerdos deben estar sujetos a un seguimiento continuo y deben contener un claro esquema de incentivos (premios y castigos). En el siguiente capítulo se hablará de las ventajas de introducir convenios de desempeño.
- d) Separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, como también de formulación y diseño de políticas públicas, incluidas las de regulación y normatividad (de carácter centralizado), respecto de las actividades de ejecución o administración (de carácter descentralizado).
- e) Reingeniería de procesos, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos que entraña el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano (por ejemplo, en materias tributarias) y los tiempos requeridos para completar sus trámites y recibir atención (por ejemplo, radical simplificación del Texto Único de Procedimientos Administrativos- TUPA- de cada organismo).
- f) Delegación de responsabilidades, derechos y obligaciones hacia los niveles de gestión intermedios e inferiores; se aplica al campo laboral (donde las

⁴³ En Perú, desde 1999 se han venido firmando Convenios de Gestión con organismos ejecutores pertenecientes al ámbito del FONAFE, en los cuales se establecen compromisos e incentivos a su cumplimiento.

estructuras tienden a ser menos jerárquicas y más horizontales), así como al fiscal (caracterizado por procesos de descentralización de recursos y competencias desde el centro hacia las instancias subnacionales de gobierno).

Esto implicaría la delegación de responsabilidades operativas acompañada de una mayor flexibilidad en las políticas del personal público. De esta manera, el personal directivo adquiere mayores responsabilidades en la formación de sus propios equipos de trabajo, lo que conlleva a una gestión más dinámica de los recursos humanos, privilegiando los procesos de capacitación y entrenamiento e introduciendo nuevos sistemas de incentivos según resultados con miras a formar y motivar administradores y equipos capaces de alcanzar los objetivos propuestos.

Como se puede apreciar, una reforma *gerencialista* parece estar guiando la dinámica de transformación y de consolidación de las capacidades gubernamentales para los próximos años. Este tipo de reforma ha sido denominado por algunos como *Nueva Gerencia Pública (NGP)* o *New Public Management*, que se fundamentan en la eliminación o relativización de las diferencias entre el sector público y privado y el cambio en el énfasis en términos de rendición de cuentas por procesos a uno de rendición de cuentas por resultados.

De otro lado, un grupo importante de países han impulsado la reforma a través de una serie de proyectos que tienen como finalidad transformar uno de los mecanismos de acción principales de cualquier gobierno: *la presupuestación*⁴⁴.

Los procesos presupuestarios han venido apareciendo como un elemento indispensable de las reformas administrativas cuando se quiere dirigir a los gobiernos a actuar en base en la obtención de resultados y no sólo principalmente en el control de recursos y gastos.

⁴⁴ Arellano 2000.

Significa que diversos gobiernos han considerado como pieza sustantiva de una reforma integral de la administración pública, la transformación del proceso presupuestal, de uno orientado al control de los gastos a uno orientado a la búsqueda sistemática de resultados específicos, cuyos argumentos básicos siguiendo a Arellano (2000) son:

- a. Gran parte de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos se pueden transformar, con base en una reforma al proceso presupuestal.
- b. El presupuesto y su proceso, representa una guía que los funcionarios públicos tienen para relacionarse entre sí y con los ciudadanos.
- c. En la dinámica de construcción del presupuesto es donde se definen las reglas mínimas de control y desempeño de las agencias gubernamentales.

Por ello, transitar de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía, aparecen en diversos países como la pieza clave del éxito de una reforma gerencialista del sector público.

4.2. Experiencias en otros países

Desde inicios de la década de los ochenta, se han producido numerosas experiencias de reformas, mayormente en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Éstas estuvieron mayormente centradas en la delegación de responsabilidades, el establecimiento de controles a través del acceso transparente a la información, el incentivo de mayores debates respecto a los presupuestos y en una gestión orientada motivada por la satisfacción de los usuarios. Entre estas experiencias destacan⁴⁵:

⁴⁵ CEPAL – ILPES (2003)

- **GRAN BRETAÑA (1982).** Introdujo la Financial Mangement Initiative (FMI), con la instauración de un sistema de gestión por resultados. Este proceso contó con indicadores de desempeño institucionales, permitiendo delegar responsabilidades de gestión hacia niveles inferiores de dirección, construir sistemas de información gerencial (que hicieron más transparente la gestión) y adecuar las prácticas presupuestarias.
- **NUEVA ZELANDA (1984).** Reformas más radicales, basado en un sistema de relaciones intra gubernamentales que consiste en contratos de servicios (purchase agreements), suscritos entre los ministros y los órganos ejecutores dotados de autonomía administrativa, conteniendo términos de referencia expresados en indicadores de resultados.
- **AUSTRALIA (1984).** Con énfasis en el ámbito financiero, introdujo el Financial Mangement Improvement Program, que incluyó conceptos como la planificación estratégica, el diseño de incentivos al desempeño y otras medidas de adecuación institucional y orgánica destinadas a mejorar la gestión financiera del país. El uso de indicadores de desempeño, al ser intensivo, ha ido gestando uno de los sistemas más completos de información presupuestaria.
- **ESTADOS UNIDOS (1993).** Iniciadas con la aprobación de la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (Government Performance and Results Act) que procura la instalación de un sistema presupuestario basado en el desempeño y en la flexibilidad gerencial. En principio se aplicaron proyectos pilotos, posteriormente dichos organismos elaboraron sus propios planes estratégicos quinquenales vinculados a resultados susceptibles de medición para incorporarlos en el presupuesto federal junto a un plan de desempeño cuyo cumplimiento se comunica al Congreso a través de informes programáticos.

- **CHILE (1992).** Inició la aplicación del Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública con el propósito de introducir progresivamente nuevas técnicas e instrumentos de gestión como el planeamiento estratégico, la asignación de responsabilidades individuales y los sistemas de evaluación del desempeño. A partir de esta experiencia se diseñó una metodología, que sirvió de base para la elaboración de indicadores de gestión, balances de gestión, convenios de desempeño y esquemas de bonificaciones por desempeño institucional. Estos convenios de desempeño consisten en acuerdos entre el gerente ejecutivo de un servicio público (agente) y el ministro del ramo (principal), en que se especifican la misión y los objetivos de la organización así como también los compromisos (conjunto de valores objetivos de gestión) asumidos por cada parte para lograrlo.

4.3. Enseñanzas que pueden extraerse

Tal como hemos visto, las economías más avanzadas han reestructurado fundamentalmente sus sistemas de gestión presupuestaria a fin de fortalecer la relación entre la asignación de recursos y los resultados deseados. Este nuevo enfoque también se viene aplicando en muchos países de ingreso mediano y mercados emergentes, así como en nuestro país como parte del proceso de modernización de la gestión del Estado. Sin embargo, cabe preguntarse si en el Perú existen las condiciones de implementar un sistema presupuestario basado en resultados.

Uno de los documentos de trabajo del FMI⁴⁶, señala que la experiencia de las economías avanzadas en el diseño e implementación de los presupuestos basados en resultados puede ser muy valiosa para las economías de ingreso mediano y los mercados emergentes, destacando que un elemento clave para ello, es contar con una buena capacidad de gestión.

⁴⁶ Diamond, J. (2003), Serie Working Paper N° 03/033 – FMI.

Adicionalmente, refiere el documento, la experiencia subraya la importancia de considerar lo siguiente para llevar a cabo la reforma:

✓ **Se debe adoptar un enfoque evolutivo.**

Existe consenso en que los modernos sistemas presupuestarios deben cumplir tres requisitos:

1. Asegurar el control de los gastos, en consonancia con la legislación presupuestaria.
2. Estabilizar la economía mediante mecanismos de ajuste de los agregados fiscales oportunos y eficientes.
3. Promover la eficiencia en la prestación de servicios incentivando una mayor productividad.

Para cumplir tales requisitos, las economías avanzadas evitaron pasar directamente a modelos orientados a los resultados, adoptando más bien un enfoque evolutivo y progresivo. Recientemente, muchas economías en transición han adoptado enfoques similares, y al pasar de los controles del cumplimiento y enfrentar una severa inestabilidad macroeconómica, adoptaron políticas presupuestarias apropiadas y ajustes de procedimiento que les permitieron reconsiderar la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental utilizando progresivamente elementos del presupuesto orientado a resultados.

✓ **Se tiene que alcanzar un consenso.**

Ante las perspectivas de un deterioro a largo plazo de las finanzas públicas y cada vez más conscientes de la necesidad de lograr la viabilidad fiscal, las economías avanzadas llegaron a un amplio consenso respecto a la necesidad de la reforma. Al hacer frente a estos problemas estructurales, se dieron cuenta también de las limitaciones de los sistemas presupuestarios basados en el cumplimiento. Al mismo tiempo, el uso de procedimientos de gestión presupuestaria más flexibles convenció a las autoridades de que la estabilidad y la eficiencia macroeconómicas

eran objetivos complementarios y no contrapuestos. Aumentó la inquietud por la posibilidad de que los sistemas presupuestarios tradicionales, basados en el control detallado y a corto plazo de los recursos, no fuesen un instrumento eficaz para mejorar los resultados del sector público.

Finalmente, ante la creciente sospecha de que el objetivo fiscal de estabilizar la economía se alcanzara a expensas de un desempeño más deficiente, muchas economías avanzadas cambiaron los instrumentos de simple control macroeconómico por sistemas presupuestarios que permitieran gestionar ese desempeño.

- ✓ **La reforma presupuestaria debe estar integrada en una estrategia general.**

Una vez que las economías avanzadas reconocieron y aceptaron la necesidad de reformar los sistemas presupuestarios, incorporaron la reforma a su estrategia fiscal, convirtiéndola en un elemento central de la política gubernamental. Todos los ministros respaldaron y se identificaron con la iniciativa de reforma, no solamente los ministerios de Hacienda o las Oficinas de Presupuesto. Este compromiso de alto nivel facilitó los cambios necesarios en los procedimientos administrativos así como la descentralización de la gestión presupuestaria por parte de los organismos centrales.

- ✓ **Establecer controles fiscales adecuados.**

Sin embargo, antes de adoptar modelos presupuestarios más flexibles y descentralizados, todas las economías avanzadas habían alcanzado niveles adecuados de control fiscal, lo que significó ajustar los gastos reales al presupuesto aprobado y los agregados fiscales frente a posibles cambios en el entorno macroeconómico. Los tres aspectos de los presupuestos en base a resultados — flexibilidad administrativa, mayor certeza en el financiamiento del presupuesto y más presión para alcanzar los resultados— eran elementos esenciales. Si alguno no se cumplía, se ponía en peligro el éxito de toda la reforma. En particular, si se permitía a

los organismos responsables del gasto mayor flexibilidad sin aumentar la presión para lograr mejores resultados aumentaba la posibilidad de que los recursos presupuestados se utilizaran en forma ineficiente.

✓ **Se debe hacer hincapié en la gestión del proceso de reforma.**

Las economías avanzadas tuvieron que *reconfigurar* los programas de reforma. Hubo que formular un plan, acordar una estrategia de implementación, y gestionar su puesta en práctica para alcanzar los objetivos deseados y mantener la iniciativa de reforma. También fue preciso *vender* el programa de reforma a los principales interesados, y lo que es más importante, identificar un equipo de reforma con las atribuciones necesarias para llevarla a cabo. Este aspecto —la gestión del cambio— es el que más riesgos conlleva. En otras palabras, es esencial centrar la atención en cómo pasar de una cultura basada en el cumplimiento a otra basada en los resultados.

Asimismo, se debe tener en cuenta los siguientes cuatro mensajes, que serían lo más rescatable de lo experimentado por las economías avanzadas en materia de presupuestos por resultados de acuerdo con Diamond (2003):

1. **Principalmente, nunca se debe subestimar la capacidad de gestión necesaria.** Tener en cuenta quiénes administrarán el proceso de reforma, y quiénes gestionarán el nuevo sistema presupuestario. La respuesta a estas preguntas puede resultar crítica en los mercados emergentes que cuentan con limitada experiencia en materia de gestión pública.
2. **Las reformas han de adoptarse en la secuencia adecuada.** Antes de descentralizar la gestión del presupuesto hay que fortalecer la capacidad de gestión. Especialmente al nivel de los organismos, es esencial contar con una sólida base de gestión.
3. **Empezar modestamente y evitar soluciones “contundentes”.** La reforma debe ser gradual en el diseño e implementarse mejor en forma secuencial

que con carácter general, y en la medida de lo posible, recurriendo a la tecnología corriente más que a tecnologías más avanzadas. Lo más conocido será, probablemente, lo más rentable, al menos al principio.

4. **Hay que buscar los equipos de gestión correctos.** Los presupuestos orientados a los resultados permiten a los equipos de gestión cierta discrecionalidad que, unida a las limitaciones prácticas a la hora de exigir a los administradores que rindan cuentas de por todas las dimensiones del desempeño del organismo en cuestión, entraña ciertos riesgos. Los objetivos del equipo que administra la transformación deben ser plenamente congruentes con los del gobierno. Cuanto mayor sea la confianza del gobierno en el equipo, mayor será la probabilidad de que la reforma alcance sus objetivos.

Quizá sea difícil encontrar líderes con la visión, la competencia técnica y la autoridad necesarias para poner en marcha la reforma, capaces de venderla a los más afectados, y que, además, estén comprometidos con los objetivos de la reforma, pero muchos países han encontrado las personas apropiadas para esa tarea, y su experiencia demuestra que el factor humano puede ser la clave de una reforma presupuestaria eficaz.

Cabe añadir que Diamond además recomienda que el Fondo Monetario Internacional – FMI, a través de su Departamento de Finanzas Públicas, debe aconsejar a los países que solicitan asesoramiento sobre la conveniencia de aplicar una nueva generación de reformas presupuestarias con base a resultados, en la que deberá evaluar los riesgos y preparando una lista de verificación a fin de el departamento pueda determinar si el país cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo un cambio institucional de esa magnitud y si puede proporcionarse la asistencia técnica apropiada.

Entre otras cosas, la lista de verificación debe incluir lo siguiente:

- ¿Se ha identificado bien a los agentes del cambio?

- ¿Hasta qué punto se reconoce la necesidad del cambio?
- ¿A qué niveles del gobierno se reconoce esa necesidad: al nivel del Ministro de Hacienda o a niveles inferiores?
- ¿Cuán estable o sólido es el equipo de reforma?

- ¿Tienen los reformistas una base adecuada sobre la que trabajar?
 - ¿Existe suficiente estabilidad fiscal?
 - ¿Hay suficiente estabilidad política y administrativa?
 - ¿Está el gobierno en condiciones de afrontar el costo inicial a corto plazo de la reforma?
 - ¿Cuenta el sistema en vigor con los niveles básicos de control fiscal y gestión financiera necesarios para respaldar la reforma?

- ¿Brinda el entorno general los incentivos necesarios para respaldar la reforma?
 - ¿Es suficiente el nivel general de gestión administrativa para implementar la reforma?
 - ¿Es adecuado el marco regulatorio para la reforma, o hay que modificarlo?
 - ¿Cuál es el nivel de gestión de gobierno del país?
 - ¿Qué derechos tienen los consumidores de servicios públicos? ¿Están en condiciones de exigir un mejor funcionamiento de los organismos públicos?

4.4. Beneficios y disyuntivas de los presupuestos por resultados

Una de las líneas de investigación más importante de diferentes corrientes dentro de la economía y de la administración pública ha sido la búsqueda por una solución al dilema relacionado con las quejas de los administradores públicos, quienes afirman que no pueden realizar su trabajo apropiadamente debido a la interferencia política, a la extensa y redundante normatividad, por el mínimo apoyo a

la innovación y por la poca capacidad discrecional de responder inteligentemente a situaciones cambiantes⁴⁷.

Los administradores públicos son actores con intereses particulares y esquemas racionales de maximización de beneficios que controlan recursos públicos en condiciones de monopolio. Tienen mucho poder, con ventajas sobre los ciudadanos y sobre los agentes políticos (que supuestamente los controlan) en términos de información y recursos.

El diseño institucional de las democracias ha tendido siempre a controlar a la burocracia que dirigir ésta hacia la eficiencia. Las democracias están diseñadas para controlar el comportamiento de sus administradores, no para que éstos actúen de manera eficiente. Este control es ambiguo, pues al basarse sobre los procesos deja de lado los resultados alcanzados. Esta ambigüedad juega a favor de la burocracia, pues los controladores políticos y la sociedad misma, pierden la capacidad de dirección de las complejas agencias burocráticas.

Para transformar este esquema institucional es necesario crear incentivos para que los administradores públicos, puedan tener más libertad de decisión y acción. Sin embargo, lograr esto implicará vincular esta libertad con mecanismos de control y rendición de cuentas que aseguren a la sociedad que la actuación de sus burocracias (y para el caso, de sus políticos también) es legal y legítima.

En ese sentido, la perspectiva que busca que las burocracias obtengan mayor flexibilidad e inteligencia para actuar, pero al mismo tiempo asegurar que su comportamiento sea legal y de que la rendición de cuentas a la sociedad no se vea afectada por tal flexibilidad, es la de presupuestos dirigidos a resultados.

La reforma de la administración pública se hará realidad cuando los comportamientos de las burocracias cambien efectivamente. La implementación de un sistema de presupuestos dirigidos por resultados es crucial para el éxito de la

⁴⁷ Arellano (2001)

reforma gerencialista de la administración pública. Lo es también el hecho aceptado de que para ello es indispensable liberar a la burocracia de límites normativos, de micro gestión, de vigilancia que son inoperantes y que generan ineficiencia como consecuencia.

▪ **Las ventajas**

La concepción de presupuestación basada en resultados no es nueva. Al menos puede rastrearse desde la Comisión Hoover en EUA en 1949. Sin embargo es justo decir que la propuesta actual guarda importantes innovaciones:

- a) Porque la manera de generar lógica en la definición de resultados para hacerlos mensurables es a través de sistemas de planeación estratégica que “suben” desde las organizaciones concretas hacia las esferas controladoras del gasto.
- b) Enfatizan la descentralización del control en el proceso decisorio, donde los dirigentes de las organizaciones gubernamentales obtienen flexibilidades y libertades de gestión a cambio de resultados.
- c) Se cambia de una rendición de cuentas basada en la vigilancia sistemática del cumplimiento de las normas a una responsabilidad por los resultados específicos y mensurables.

De esta manera, las mediciones de los resultados o del desempeño no sólo se utilizan para medir la eficiencia en la ejecución del gasto en sus diversos programas, sino que se convierten en la base del propio proceso de presupuestación, autorización y ejecución. De alguna manera, los resultados buscan dar sentido y congruencia a la integración de las diferentes agencias gubernamentales, sus acciones y resultados, ligándolos con los impactos que el gobierno como un todo pretende alcanzar. Los presupuestos, en este sentido, adquieren a todo nivel una nueva dimensión: el gasto debe generar resultados e impacto y estos deben definir el gasto.

La implementación de este sistema en diversos países ha generado resultados mixtos. Sin embargo, se pueden observar algunos de los beneficios potenciales de la implementación de sistemas de medición del desempeño, que incluyen:

- a) Mejoran la continuidad en el trabajo de las agencias y reducen la incertidumbre de su administración y control a través del establecimiento de expectativas claras para cada una de ellas.
- b) Se obtiene y genera más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto del gasto, el costo, el proceso y los resultados de los diferentes programas públicos.
- c) Se ubican y definen cada vez de manera más efectiva los recursos necesarios para cada acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos y en los procesos y flujos específicos que van de una designación de gasto a un impacto sobre las variables sociales o económicas.
- d) Se generan vínculos más fuertes entre planeación, presupuestación y evaluación, obligando a una discusión de política pública más integral y coordinada.

De esta manera el proceso ideal de una presupuestación por resultados implicaría que los programas, como categorías presupuestales, deben establecer actividades asociadas que contribuyan al mismo objetivo más allá de las unidades de gasto o estructuras administrativas encargadas.

Este proceso de concatenación entre impactos⁴⁸ y resultados⁴⁹, implica la construcción de un modelo completo, que muestre la contribución de los programas,

⁴⁸ Los impactos “outcomes”, se definen como aquellos que reflejan el grado de afectación positiva de las acciones de una organización o conjunto de organizaciones gubernamentales en el público beneficiario.

manejados por diferentes agencias, tanto en el uso de recursos, como en el costo y eficiencia de las acciones diseñadas. O sea, para emprender una acción, no basta con definir el nivel de recursos necesario, sino realizar una comparación en términos de eficiencia, congruencia e incluso equidad de cada programa y de cada acción organizacional a emprender.

▪ **Los dilemas**

La implementación de presupuestos por resultados, enfrentó en diversos países diferentes dilemas prácticos de difícil resolución, entre los que podemos mencionar:

- a) Es poco claro si la respuesta presupuestal apropiada a un programa de desempeño pobre sea reducir los fondos o incrementarlos.
- b) El desempeño puede dependerse de factores externos o fuera del control de la agencia.
- c) Se pueden incrementar incentivos para reportar de manera equivocada.
- d) ¿Cómo se definen los modelos de concatenación resultados-impactos?. La medición de los flujos, de los impactos cruzados, de las acciones de actores no gubernamentales son cuestiones sumamente complejas que evitan la generalización del uso y elaboración de estas cadenas.
- e) Presupuestar es una actividad política de toma de decisiones. Esta actividad implica que diversos actores sufrirán costos y afectaciones para sus intereses. La presupuestación no es nunca un asunto mecánico de ubicación de recursos basados en fórmulas.

⁴⁹ Los resultados “outputs” que se quiere alcanzar, serían la medida de la cantidad de bienes o servicios producidos por una agencia.

Estos dilemas son de difícil resolución. Sin embargo, en la práctica, cada país ha encontrado diferentes maneras de resolver estos dilemas, aunque sea de manera parcial. Pero en ningún caso se ha planteado la posibilidad de regresar al sistema anterior de control por procedimientos porque el control por normas disminuye la capacidad de tomar decisiones flexibles e inteligentes ante los cambios contextuales, convirtiendo al proceso en la razón de ser de la agencia gubernamental.

De otro lado en su dimensión política, los presupuestos orientados a resultados muestran los siguientes dilemas:

- Construir mediciones de resultados no es un proceso técnico solamente, sino que involucra un importante proceso de negociación y discusión entre agencias gubernamentales que además tienen espacios de poder diferenciados en una reforma de este tipo.
- El hecho de que el presupuesto es un instrumento político en cualquier democracia. La política de la presupuestación, no puede ser relegada por una reforma gerencialista que insinúa que es capaz de eliminar la interferencia política sobre la actividad presupuestal.
- Sin considerar el ineludible enfrentamiento de intereses que implica el proceso de presupuestación y de ejercicio del gasto público, las reformas presupuestales dirigidas a resultados están condenadas a asumir que es posible que algunos comportamientos burocráticos cambien, no siendo tan clara tal posibilidad en el cambio de comportamiento por parte de las agencias controladoras y normativas que son responsables ante las legislaturas por el uso de los recursos públicos. Se corre el peligro de que los resultados no sustituyan la evaluación sobre los procesos y las normas, sino solamente se añadan a estas.

- Sin una clara perspectiva de las implicaciones políticas de “amarrar” la acción gubernamental a indicadores de resultados, la reacción política de los diversos actores tenderá a ser cada vez más conservadora tanto en la forma de presentar resultados como de defender los logros alcanzados, para así evitar que tal despliegue técnico de compromisos no se convierta en un arma política generadora de más conflictos.

Un presupuesto dirigido a resultados en la práctica implica la transformación de diversas relaciones que se generan entre los ejecutores de las políticas y los representantes políticos en los parlamentos o los congresos. Alcanzar efectivamente dirigir a las organizaciones públicas a actuar con base en resultados obliga a pensar en la rendición de cuentas: más autonomía de gestión, siempre y cuando existan claros y medibles resultados a alcanzar en el tiempo. Pero al ser difícil medir con claridad los diversos impactos y resultados de las organizaciones gubernamentales, en la práctica tal definición requiere ser debatida, discutida e incluso acordada en el ámbito político.

5. Hacia un sistema presupuestario moderno en el Perú

En los procesos presupuestarios modernos, la disciplina de los agregados fiscales debe ser complementada con la efectividad en la asignación de recursos y la eficiencia operacional en la entrega de servicios⁵⁰.

Para lograr estos objetivos, la gestión pública requiere avanzar en cinco áreas fundamentales, las mismas que suponen una secuencia, de manera que la evaluación de resultados sólo tiene sentido si se asegura a los gerentes públicos un ambiente de mínima estabilidad en los recursos asignados y si los programas aplicados tienen algún grado de legitimidad pública. Estas áreas son:

1. Las reglas macro-fiscales.
2. Las políticas anti-cíclicas y la presupuestación plurianual.
3. La transparencia informativa y la gestión de los riesgos fiscales.
4. La participación ciudadana en el proceso presupuestario.
5. La gestión pública por resultados.

Sin embargo, en América Latina y el Caribe, han sido notables los esfuerzos por dotar de una mayor transparencia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos. No

⁵⁰ “Panorama de la Gestión Pública”, mayo 2004. ILPES - CEPAL

obstante, las reformas presupuestarias se han efectuado de manera muy heterogénea, dadas las particularidades nacionales y los énfasis de política; han sido además muy vulnerables a los cambios de gobierno y a las coyunturas económicas. Perú es un caso.

5.1. El presupuesto como parte del proceso de reforma del estado

La reforma del Estado consta de cuatro componentes interrelacionados que buscan dar solución a problemas correspondientes a la esfera económica, política y administrativa⁵¹, según se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2

COMPONENTE DE REFORMA	ÁMBITO
1. Delimitación del tamaño del Estado.	Económico - Político
2. Redefinición del papel regulador del Estado.	
3. Recuperación de la gobernancia o capacidades financiera y administrativa de implementar las decisiones de política.	Económico - Administrativo
4. Aumento de la gobernabilidad o capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar.	Político

La **gobernancia** o ejercicio del poder, consta básicamente de tres niveles:

1. Nivel **financiero**, referido a la superación de la crisis fiscal.
2. Nivel **estratégico**, correspondiente a la redefinición de las formas de intervención en los planos económico y social.
3. Nivel **administrativo**, relacionado con la superación de la burocracia en la administración del Estado.

⁵¹ Mostajo, R. (2002)

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.

Un gobierno puede tener gobernabilidad en la medida en que cuenta con el apoyo político necesario para gobernar, sin embargo, puede hacerlo mal si es que le falta la capacidad de gobernancia.

Lo que concluye Mostajo (2002) es que 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.

Como se ha visto, 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.

En consecuencia, 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 minimicen, aquellas fluctuaciones de la economía resultantes de políticas tipo **stop and go**, ciclos políticos, necesidad por ajuste y estabilización, etc., que afectan negativamente sobretudo los programas sociales.

5.2. Proceso de reforma y modernización del estado

El Estado comprende todas las instituciones que conforman el llamado *sector público*, lo que incluye al Congreso de la República, a todos los órganos del Poder Ejecutivo, a los del Poder Judicial, a los organismos constitucionales autónomos y a los Gobiernos regionales y locales. Sin embargo, la reforma a la que mayormente se hace mención, sólo corresponde al Poder Ejecutivo.

El objeto de esta reforma es lograr una gestión más eficiente, eficaz, transparente y democrática de los servicios públicos que se brindan a la población, mediante la redefinición de reglas institucionales claves y la implantación de nuevas tecnologías y nuevos sistemas administrativos. Para ello se emitió la Ley N° 27658 – Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado⁵². Pero hay que resaltar que por sí mismas las leyes no crean ni cambian realidades, si no es con una verdadera voluntad de parte del ejecutivo, quienes deben liderar tal proceso.

Principios que orientan la reforma

La Reforma del Estado no es un acto de duración corta ni limitada. Por el contrario, se trata de un proceso constante, que se proyecta en el tiempo. La modernización que se promueve busca garantizar que, en cualquier circunstancia, el Estado se compromete a brindar un servicio eficaz y eficiente a la ciudadanía. En ese sentido, son tres los principios que orientan esta reforma⁵³:

- **Institucionalización de una gestión estratégica en el Ejecutivo.**

El Estado requiere organizarse en torno a objetivos y no a consideraciones exclusivamente administrativas u organizacionales. Ello implica contar con políticas y

⁵² Publicada el 30 de enero de 2001.

⁵³ Exposición de Beatriz Merino, ante el Acuerdo Nacional, en torno a la reforma y modernización del estado. Lima, 11 de noviembre del 2003.

programas de capacitación del personal, innovación, adaptabilidad, aprendizaje organizacional, así como capacidad para evaluar y asimilar el cambio.

Se debe establecer una política de gestión por resultados en toda la administración estatal, adaptando la organización y gestión del empleo público a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.

También es indispensable evitar la dispersión de esfuerzos, estableciendo una jerarquización y una secuencia que permitan un procesamiento ordenado. Por lo tanto, debe promoverse una estrecha coordinación con todas las instancias, así como la búsqueda de una mayor coherencia entre las diversas áreas de acción de Gobierno, articulando los diversos proyectos, programas y sistemas administrativos hacia el logro de las metas establecidas en los Planes Estratégicos a escala nacional, sectorial, regional y local.

▪ **Restablecimiento de la confianza en la Administración Pública.**

La reforma tiene su centro fundamental en los ciudadanos y en los servidores públicos. Así, el proceso debe ser participativo tanto hacia fuera como hacia dentro. Los propios servidores públicos deben sentirse gestores del cambio, tomando plena conciencia sobre la posibilidad de influir en este proceso y en los beneficios que se recibirán y que deberán estar en relación con una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de la función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

La reforma no se debe focalizar en reducir planillas, sino en establecer con claridad los objetivos y metas del Estado y de cada una de sus entidades, así como sistemas de operación transparentes y de evaluación con instrumentos de medición de los resultados obtenidos. Para ello, el énfasis se debe situar en la capacitación y en la potenciación del recurso humano con el propósito de mejorar sustancialmente su productividad con vistas al buen funcionamiento de los servicios públicos.

▪ **Participación y Transparencia: construcción de consenso social y político.**

La población percibe que este es un tema muy lejano de sus necesidades e intereses. En consecuencia, se debe establecer mecanismos para canalizar el aporte de la sociedad civil, además de un intercambio permanente con la sociedad política. Tales mecanismos permitirán conocer necesidades y, por consiguiente, promoverán el ejercicio de los derechos ciudadanos para controlar y expresar el grado de satisfacción respecto de la acción del Estado.

De esta manera, la reforma y modernización debe apuntar a ser un proceso que se institucionalice en el país, trascendiendo en el tiempo al actual Gobierno, para convertirse en una evolución permanente y de mejora continua que asegure en lo sucesivo la oportunidad y conveniencia del cambio.

5.3. Necesidad de un pacto fiscal

La crisis de la deuda en los años ochenta, dio lugar a que los países de América Latina y el Caribe, lleven a cabo programas de ajuste estructural orientado a promover reformas económicas, entre las cuales, se mencionan⁵⁴:

- Liberalización comercial e integración económica.
- Apertura de la inversión extranjera.
- Liberalización de precios.
- Desregulación de mercados financieros.
- Flexibilización en el mercado de trabajo.
- Privatización, desincorporación y capitalización de empresas públicas.
- Cambio de los modelos de financiamiento de la previsión social.
- Descentralización Fiscal, especialmente en la prestación de servicios sociales en educación y salud.

⁵⁴ Sánchez, C. (2003)

En buena cuenta, la crisis de los ochenta reflejó una crisis de la concepción del Estado como actor del proceso de desarrollo. El desarrollo regional ha girado en torno a la revisión del rol asignado al Estado, configurando un cambio permanente de régimen fiscal.

Asimismo, el nuevo contexto externo de globalización y el notable incremento de acuerdos comerciales a nivel subregional agregan nuevos desafíos. La interrelación de estas dos vertientes da origen a lo que hoy se conoce como *regionalismo abierto*, y genera nuevos retos al contribuir a reducir el grado de autonomía con que las autoridades nacionales pueden tomar y ejecutar decisiones de política económica interna y de política fiscal, las cuales en particular son⁵⁵:

1. **El nuevo contexto externo de la globalización.** Acentúa la integración e interdependencia de mercados, imponiendo un efecto disciplinador en la macroeconomía y en las finanzas públicas, frente a la elevada movilidad de capital financiero de corto plazo.
2. **El notable incremento de acuerdos de integración comercial.** Impone restricciones en el ámbito arancelario, obligando a un gradual ajuste a la recaudación aduanera, así como estableciendo desafíos de administración arancelaria y racionalización de la protección efectiva resultante.

Las finanzas públicas de la región han experimentado progresos significativos, contribuyendo a fortalecer la estabilidad macroeconómica. Asimismo, se registran avances en los arreglos institucionales de la gestión fiscal. Con ello se han facilitado los ajustes a las exigencias de la globalización, con manejos del déficit y de la deuda pública más compatibles con los patrones internacionales de disciplina presupuestaria.

⁵⁵ CEPAL (1998)

Sin embargo, es necesario consolidar dichos logros y avances, a fin de evitar dar la impresión de fragilidad frente a los problemas fiscales de coyuntura y crisis en general, pues el equilibrio fiscal y su contribución al equilibrio macroeconómico se mantienen *en jaque*.

Cabe señalar también que los esfuerzos por mejorar la transparencia de las cuentas públicas, por diseñar una nueva gestión gubernamental orientada a resultados y por mejorar la discusión democrática de presupuesto, son aun insuficientes.

Por estas consideraciones señaladas por la CEPAL (1998) y como un precedente para investigación, existe la tesis que señala que la fortaleza o debilidad de un pacto fiscal, implica mantener robustecida o frágil las finanzas públicas, la misma que legitima el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. Un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

El Estado no puede encarar sistemática y eficientemente sus tareas si el pacto fiscal no es operativo. Por ello, resulta enormemente necesario recomponer y renovar dicho pacto fiscal.

5.3.1 ¿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 fiscal⁵⁶.

También es posible mencionar que por pacto fiscal se entiende una disciplina acordada y por ende una regla de conducta, que orienta el manejo de las finanzas públicas y que por tanto compromete y regula el comportamiento de los poderes del Estado. Debería ser suscrito por una amplia mayoría nacional -representada por los partidos políticos, las organizaciones empresariales y laborales y las organizaciones más representativas de la sociedad civil- y sancionado por una ley del Congreso de la República⁵⁷.

El pacto fiscal debería concebirse como una especie de garantía para el cumplimiento de las políticas de Estado y convertirse, en este sentido, en uno de los instrumentos fundamentales del planeamiento estratégico del Sector Público, al disciplinar y dar orientación a la gestión presupuestal. El pacto fiscal se traduce en reglas de juego que deben respetar el Estado y los contribuyentes. Estas reglas deberían elaborarse considerando aspectos como los siguientes:

- Ajuste fiscal en función de un número manejable de políticas de Estado.
- Nivel de presión tributaria compatible con las responsabilidades que el Estado debe asumir.
- Ampliación de la base imponible, menor regresividad de la tributación y mayor eficiencia en la recaudación.
- Racionalización, mayor productividad del gasto público y asignación que garantice la continuidad y eficaces resultados de las políticas de Estado.

⁵⁶ Mostajo, R. (2002)

⁵⁷ Sánchez, F. (2003)

- Transparencia y amplia información sobre el manejo de las finanzas públicas.
- Rendición de cuentas sobre la base de una gestión pública por objetivos e indicadores de desempeño.

De allí que los elementos fundamentales de un pacto fiscal vendrían a ser: consolidación del ajuste fiscal, productividad del gasto público, transparencia, equidad e institucionalidad democrática.

La aplicación de estos aspectos debe concretarse en una gestión presupuestal, que avance por aproximaciones sucesivas, al logro de objetivos que se consideran sustantivos en la construcción de una nación, cada vez más cohesionada, tanto en lo político como en lo social y dónde exista convergencia entre los diversos estratos sociales respecto de los beneficios del crecimiento económico. En este marco el Poder Legislativo debería reforzar su capacidad de fiscalización de la gestión pública mientras que la institucionalidad del planeamiento estratégico debería garantizar la asignación de recursos para la ejecución de las Políticas de Estado.

5.3.2 Ventajas de un pacto fiscal

Entre las principales ventajas que Sánchez Albavera (2003) ha encontrado, se pueden mencionar a continuación:

- Permite legitimar una cierta forma de gestión de las finanzas públicas, que los ciudadanos y sus organizaciones aprueban y consideran conveniente para alcanzar objetivos estratégicos. Si existe consenso, respecto de una disciplina fiscal, es evidente que el riesgo de imposiciones y asignaciones arbitrarias y discrecionales se reduce considerablemente. Su violación implicaría la ruptura del pacto mientras que su fiel cumplimiento garantizaría que la intervención pública no iría más allá de los límites establecidos.

- La reducción del *riesgo país*. El comportamiento de las finanzas públicas es uno de los aspectos más sensibles en la percepción de riesgo que tienen los inversionistas. Ello simplemente, debido a que si no hay confianza, se teme que el Estado capte más impuestos de lo que los inversionistas consideran compatible con el sostenimiento de un cierto nivel de rentabilidad o que el Estado gaste más de lo debido y además, no asigne los recursos de manera que se genere valor agregado en la sociedad y nuevas oportunidades de inversión, resultantes, por ejemplo, de una mejor preparación del capital humano o de un mejor acondicionamiento competitivo del territorio.
- Incremento del capital social. En efecto, si los ciudadanos ven expresadas sus aspiraciones en la asignación y resultados del gasto; si los contribuyentes comprueban que sus opciones de empleo e inversión aumentan; y si los acreedores internacionales ven que los compromisos asumidos no están bajo riesgo y que la solvencia de las finanzas públicas se va consolidando con el tiempo, no cabe duda, que la confianza aumentará y por ende, el capital social será cada vez más grande.
- Su vigencia permitiría un mayor control sobre la calidad de las prestaciones de las instituciones públicas, al instaurarse un mecanismo de rendición de cuentas (accountability) y al acordarse reglas de conducta que expresen las aspiraciones de los grupos (stakeholders) directamente vinculados a los beneficios de dichas prestaciones.

Complementariamente, Sánchez, F. (2003) añade unas cuantas ventajas adicionales, que se tendría con el pacto fiscal, las cuales se resume en el cuadro N° 3:

Cuadro N° 3

Ventajas de un Pacto Fiscal	
✓	Articula a los grupos de interés (stakeholders) en torno a una visión común de las tareas fundamentales del Estado.
✓	Otorga una visión estratégica a la gestión pública, dando mayor coherencia a la gestión presupuestal, garantizando la continuidad de las políticas de Estado.
✓	Fortalece el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales y de las funciones básicas del Estado.
✓	Permite una mayor contribución de la política fiscal al desarrollo sustentable, al garantizar una mayor estabilidad macroeconómica.
✓	Fortalece la gobernabilidad al promover mayor transparencia, responsabilidad y predictibilidad.
✓	Genera consensos duraderos sobre la disciplina y reglas fiscales, a la vez que elimina la incertidumbre definiendo reglas claras, eficientes y estables.
✓	Establece un marco directriz de la política fiscal que trasciende la duración del Presupuesto anual y de la vigencia de cada gobierno.
✓	Aumenta la transparencia en el manejo de las finanzas públicas.
✓	Compromete al Poder Ejecutivo a utilizar eficientemente los recursos.
✓	Contribuye a fortalecer la institucionalidad democrática.

5.3.3 Un pacto fiscal en el Perú

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 estadísticas⁵⁸.

Si la calidad del sector público se define como el conjunto de características que facilitan la formulación e implementación de buenas

⁵⁸ Mostajo, R. (2002)

políticas permitiendo al gobierno lograr sus objetivos de la manera más eficiente, se puede decir entonces que el sector público peruano se ha caracterizado por su pobre calidad. Si bien la calidad es una dimensión difícilmente cuantificable, existen indicadores sobre el desempeño económico y social que convergen hacia esta conclusión, tal como la falta de transparencia adecuada, corrupción generalizada, inequidad generalizada e ineficiencia que se ha reflejado en bajos grados de efectividad de las acciones del gobierno.

Los esfuerzos aislados de modernización que se han realizado, se han focalizado en la reducción del gasto público, la recuperación de los ingresos fiscales, la privatización de empresas públicas y la desactivación de entidades públicas inoperantes. Estas políticas se aplicaron con muy poca transparencia y con gran discrecionalidad. Su lógica fue inversa a la idea de un *pacto fiscal*, ya que las reglas se impusieron desde los poderes públicos y además, en medio de una corrupción generalizada. El resultado ha sido y es, la falta de legitimidad de la política fiscal, lo que es motivo de desconfianza, tanto de los ciudadanos como de los inversionistas⁵⁹.

El pacto fiscal, por el contrario, debe surgir de un proceso participativo que agrupe tanto a las organizaciones políticas como de la sociedad civil. Definidos sus elementos centrales y las normas que orientarán la gestión presupuestal, así como la asignación de recursos, en función de las Políticas de Estado, se requiere de un diseño institucional que garantice la implementación y el cumplimiento de los acuerdos, instaurando ciertas garantías que permitan que se adapte a los cambios pero que no esté supeditado a la coyuntura, salvo causa de fuerza mayor que determine su total revisión lo que, para todos los efectos prácticos, daría como resultado un nuevo pacto fiscal.

⁵⁹ Sánchez A., F. (2003)

La suscripción del *Acuerdo Nacional* constituye un antecedente muy significativo para iniciar la construcción de un *pacto fiscal* en el Perú. En éste, se han acordado políticas de Estado⁶⁰, que deberían otorgar la estabilidad que el país requiere para alcanzar un desarrollo sostenido.

Es preciso mencionar que en la Cuadragésima Sexta Sesión del Foro del Acuerdo Nacional⁶¹, se agregó la trigésima primera política: *Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda*, en la que recién se manifiesta el compromiso de asegurar las condiciones que permitan contar con un presupuesto sostenible y acorde a las prioridades nacionales, así como a llevar la Deuda Pública externa e interna a niveles sostenibles. Con ello el Estado tiene el compromiso de:

- a. Asegurar la sostenibilidad fiscal.
- b. Producir una reforma tributaria con un enfoque progresivo, teniendo como base el desarrollo económico y la formalización, y que garantizar el pleno respeto de los derechos constitucionales de los contribuyentes.
- c. Asegurar la calidad del gasto público social.
- d. Reperfilar el servicio de la deuda pública en forma prudente y transparente.
- e. Comprometer a los acreedores en el cofinanciamiento del desarrollo en el marco de las políticas del Acuerdo Nacional.
- f. Asegurar la transparencia en los nuevos contratos y la rendición de cuentas del endeudamiento pasado, presente y futuro.

Existe consenso sobre los imperativos de reformar el Estado y lograr una mayor eficacia y transparencia en la gestión pública. De no avanzarse, en esta línea, se pone en peligro la gobernabilidad y la propia institucionalidad democrática.

⁶⁰ Existen 31 políticas de Estado, las cuales se pueden ver en: <http://www.acuerdonacional.gob.pe>

⁶¹ Realizada el viernes 19 de noviembre de 2004.

5.4. Avances hacia una gestión de resultados

La implementación de acciones encaminadas a conseguir una Administración Pública orientada hacia el logro de resultados es relativamente nueva en el Perú, por lo que durante el desarrollo de dichas tareas, la propia dinámica y experiencia que se generará, así como los avances en esta materia de otros países serán muy importantes para mejorar la gestión pública peruana. Si bien no se dispone de cuantificaciones precisas sobre la calidad de la ejecución del gasto público, se vienen realizando significativos esfuerzos que podrían mejorar los niveles de eficiencia, eficacia, economía y equidad del mismo⁶².

Dicha acciones se inician a finales de los 90 y cobran vigencia en los últimos años. Es importante señalar que este proceso se plantea como una necesidad del país para mejorar la eficiencia del gasto público en primera instancia, que a su vez podrá adaptarse a los recursos externos de forma conjunta.

Entre los principales componentes que han sido implementados durante tal proceso, tenemos⁶³:

- Ley de responsabilidad y transparencia fiscal, establece un techo en el déficit, controla el aumento de gasto, entre otros.
- Marco macroeconómico multi-anual, metas fiscales, principios de política fiscal, insumo para proceso presupuestario por sector, análisis de sostenibilidad.
- Sistema Nacional de Inversión Pública, permite establecer prioridad a proyectos viables, sostenibles y socialmente rentables. Este proceso ha limitado la presión de proyectos políticos y ha permitido una descentralización ordenada. Se enfrenta el problema de escasos recursos para preinversión. Muchas veces los tiempos y requerimientos de las agencias son distintos a

⁶² Shack, N. (2002)

⁶³ Banco Mundial (2004)

los países. En ocasiones proyectos que van al directorio no han sido aprobados por SNIP.

- Sistema Integrado de Administración financiera SIAF, consiste en un sistema de ejecución presupuestaria de acceso público, lo que permite reasignar recursos e identificar la inversión, todavía no se pueden realizar informes por resultados pero sí conocer en que se utilizaron los recursos. Existe un problema de autonomía institucional de las municipalidades para que deban ajustarse al SIAF, sin embargo se les ha capacitado y dotado equipo para crear capacidades locales.
- Plan Estratégico Nacional. Este proceso se inicia en año 2000. Se plantea la creación del Centro de Planteamiento Estratégico independiente del Ministerio de Economía, se espera que no solo sea público sino que tenga la participación del de sector privado y la sociedad civil. Planes estratégicos multianuales, resultados esperados a julio 2006 (finaliza Gobierno actual). Indicadores de insumos y productos. Planes institucionales. Indicadores, resultados y recursos necesarios. Los Convenios de administración por resultados entre DNPP del MEF y las entidades del gobierno general.

5.4.1 Planificación estratégica y el presupuesto

En enero del 2002 el Congreso peruano aprobó la Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Esta ley tenía por objeto establecer los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización de la gestión del Estado⁶⁴.

En una primera etapa el impulso de modernización se centró en la reforma del Poder Ejecutivo mediante la suscripción de convenios de gestión y en la implementación de programas pilotos de modernización en distintos sectores de la administración pública central. Los programas piloto tenían por finalidad la reorganización integral de un sector, incluyendo aspectos funcionales, estructurales y de recursos humanos.

⁶⁴ CEPAL – ILPES (2004.)

Con este marco normativo se ha presentado el gran desafío de integrar al proceso de toma de decisiones presupuestaria a una serie de instrumentos vinculados a la planificación estratégica y operativa que se han desarrollado en los últimos años, las cuales comprenden los ejercicios de planificación estratégica que se iniciaron en 1997 en algunas instituciones piloto, los indicadores de gestión y la definición de los planes operativos institucionales que ahora contempla la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto⁶⁵.

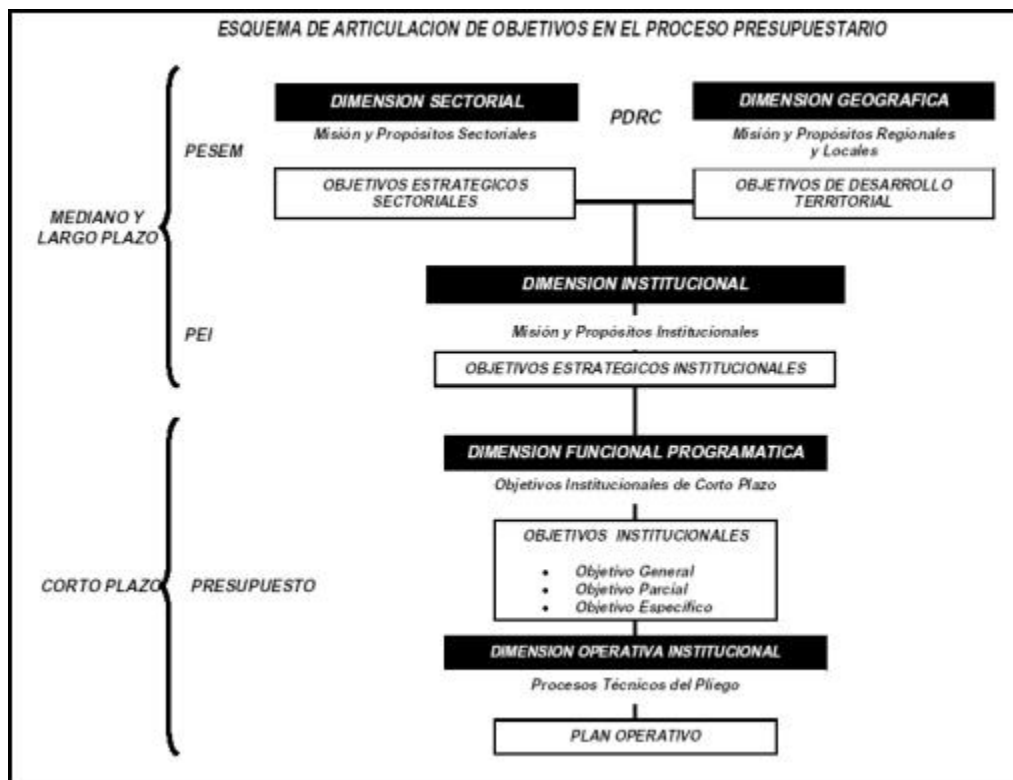
La articulación entre los instrumentos de planificación y el presupuesto se inicia con el proceso de planeamiento estratégico sectorial multianual (PESEM), producto del cual se obtiene la misión y propósito sectoriales, análisis FODA, lineamientos de políticas y los objetivos estratégicos sectoriales. A partir de estas definiciones sectoriales se realiza el planeamiento estratégico institucional (PEI) el que contiene, a su vez, la misión, propósito y objetivos estratégicos institucionales. Ello, se ilustra mejor en el gráfico N° 4⁶⁶ de la siguiente página.

Así, el presupuesto debe reflejar la visión de mediano y largo plazo que se ha establecido para el desarrollo de cada sector del Estado, garantizando que se puedan alcanzar los objetivos estratégicos establecidos para cada sector y de cada institución pública al interior de los sectores.

⁶⁵ En su artículo 71°, se señala: "...las entidades del sector público, deben elaborar sus Planes Operativos Institucionales (POI) y Presupuestos Institucionales tomando en cuenta su Plan Estratégico Institucional (PEI), que debe ser concordante con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), los Planes de Desarrollo Regional Concertados (PDRC), y los Planes de Desarrollo Local Concertados (PDLC), según sea el caso."

⁶⁶ Extraído de la Directiva de Programación y Formulación del Presupuesto de los Pliegos del Gobierno Nacional para el año fiscal 2006.

Gráfico N° 4



El presupuesto público toma como referencia el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), en cumplimiento con la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, el cual es formulado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en cual incluye:

- La declaración de principios de política fiscal en la que se presentan los lineamientos de política económica y los objetivos de la política fiscal de mediano plazo.
- Las metas de política fiscal a ser alcanzadas en los próximos tres años.
- Las proyecciones para los próximos tres años de supuestos macroeconómicos, ingresos y gastos fiscales, el monto de inversiones

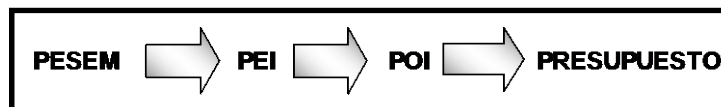
y nivel de endeudamiento público. De este modo, el presupuesto se enmarca en una política macroeconómica de largo plazo.

El vínculo entre la planificación estratégica y operativa y los distintos agregados de la estructura funcional programática del proceso presupuestario se da en los siguientes niveles:

Cuadro N° 4

ESTRUCTURA FUNCIONAL PROGRAMÁTICA	
Función	Corresponde a la visión y misión institucional.
Programa	Equivale a los objetivos institucionales generales.
Sub-programa	Responde a los objetivos institucionales parciales para el logro de un Programa.
Actividades o Proyectos	Representa la producción de los bienes y servicios de la institución.
Componente	División de una Actividad o Proyecto que permite identificar un conjunto de acciones presupuestarias concretas.
Meta presupuestaria	Son la expresión concreta, cuantificable y medible que caracteriza el(los) producto(s) final(es) de las Actividades y Proyectos establecidos para el año fiscal respectivo.

El POI establece el detalle de tareas en función de las metas presupuestarias. Si bien la preparación de cada una de las etapas es un proceso recursivo, cada entidad del Sector Público peruano implementa su Programación Estratégica Multianual a través de sus planes operativos y correspondientes presupuestos anuales siguiendo el siguiente orden:



La integración de la toma de decisiones presupuestaria al proceso de planificación se da con cierta efectividad en el nivel agregado sectorial, donde el MEF ejerce un fuerte rol de coordinación. Al interior de las instituciones la vinculación es más difusa, pues no hay una retroalimentación permanente

entre las decisiones que se van adoptando durante el año y las metas que propone la planificación multianual. Como se ha visto con otros países, la función de la evaluación y seguimiento del plan plurianual es esencial para que éste tenga una vigencia política y técnica que trascienda cada ejercicio presupuestario.

5.4.2 El sistema de seguimiento y evaluación del gasto público

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 sociedad⁶⁷.

Este problema fue afrontado por otros países con procesos insertos en programas de *Modernización del Estado* introduciendo 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. Así, 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

⁶⁷ Mostajo, R. (2002)

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.

La importancia del control de gestión sobre los programas y una permanente búsqueda por incrementar la productividad en el uso de los recursos públicos, se sustenta su escasez, y en el reconocimiento del derecho que poseen los ciudadanos, como contribuyentes y usuarios de los servicios públicos a conocer el destino e impacto de dichos recursos y a ser tratados como *clientes* cuya satisfacción es de particular importancia.

El Proceso de Implementación

Es importante mencionar que en 1999 se implementaron los Programas Estratégicos Sectoriales Multianuales⁶⁸ (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 público⁶⁹.

El proceso de implementación de la evaluación del desempeño, fue organizado en función del cumplimiento de cada una de las fases definidas para el proceso de Planeamiento Estratégico y Programación Multianual, es

⁶⁸ 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 no son políticas sectoriales sino planes que establecen los objetivos, misión, actividades con costos e inversión. Distinguen entre gastos permanentes y los temporales

⁶⁹ Mostajo, R. (2002)

decir, las fases de Formulación, Aprobación, Ejecución, Evaluación y Reformulación.

En este contexto, se aplicó un plan de trabajo que tenía como objetivo el desarrollo de los siguientes productos⁷⁰:

- a) Documentos Guía en los temas de Planeamiento Estratégico, Programación Multianual del Gasto Público y Medición y Evaluación del Desempeño.
- b) Aplicativo Informático para el Registro, Seguimiento y Evaluación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales.
- c) Plan de Capacitación para funcionarios del Sector Público (representantes sectoriales nombrados por los directivos de los diferentes sectores)

El propósito de este plan de trabajo fue proveer de documentos de consulta que consoliden las propuestas existentes en la literatura, adaptándolas a la realidad nacional. Asimismo, como parte del desarrollo de actividades de soporte para los sectores se diseñó un aplicativo informático con acceso a través de internet, denominado Aplicativo informático para la Actualización, Seguimiento y Evaluación de los Planes Estratégicos Sectoriales, el mismo que sirve de herramienta para el registro de los PESEM.

En la segunda mitad del mandato del gobierno anterior, éste elaboró el documento denominado *Hoja de Ruta 2004 – 2006*⁷¹, el cual era un instrumento que permitiría ejecutar con mayor detalle y en plazos definidos las grandes líneas de acción. Entre otros, estaba el tema sobre reforma del

⁷⁰ Shack, N. (2002)

⁷¹ Ver: www.peru.gob.pe

Estado, en el cual se encuentra expresado literalmente en el punto 66, que para el año 2004 se debe implementar el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público, y que presenta los siguientes avances:

- Diagnóstico de problemas de eficiencia y equidad en 6 Programas Sociales Protegidos, que sirve de insumo para la determinación de los indicadores de gestión financiera.
- Identificación de las acciones realizadas por el Sector Público relacionadas con compromisos de corto plazo del Acuerdo Nacional en materia social, asegurando un enfoque por desempeño sobre los acuerdos llegados respecto de los servicios mínimos que debe brindar el Estado en temas sociales.
- Se encuentra en consulta a los diferentes actores involucrados con el seguimiento de la gestión pública (ONGs, Universidades, Organismos de Cooperación Internacional, entre otros) sobre los alcances que esperan de un sistema de seguimiento de la gestión pública en cuanto a periodicidad, cobertura, difusión e indicadores.
- Se ha elaborado un perfil de proyecto para el Sistema de Seguimiento del Gasto Público.
- En coordinación con el Banco Mundial se desarrollo un taller para que 2 expertos presenten experiencias en sistemas de seguimiento de Australia y Chile. Se contó con la participación del MIMDES, MINSA, MINEDU, BCR y MEF.
- Constitución de un grupo de trabajo en el CT-CIAS para definir los lineamientos del sistema de seguimiento de los programas sociales. Los participantes son el CND, MEF, PCM, MIMDES, MINEDU y MINSA.

El Ministerio de Economía y Finanzas, a fin mejorar la calidad del gasto público, estableció el Sistema de Seguimiento y Evaluación de resultados, concordante con un sector público moderno, eficiente y orientado al logro de resultados, a través de la Directiva N° 019-2004-EF/76.01 “Directiva para el registro de información de inicio para la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público”⁷².

Resulta importante no sólo mantener la perseverancia en este tema a fin de que se pueda implementar adecuadamente dicho sistema básico de la reforma, sino también fortalecer instituciones como el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), así como la implementación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico⁷³, a fin de contribuir a la construcción y concreción consensuada de los objetivos estratégicos de desarrollo nacional, a través de la organización y participación de los organismos del sector público y de la participación del sector privado y sociedad civil.

5.4.3 Los 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, prioridad 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 presupuestaria⁷⁴.

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

⁷² Publicada en separata especial de normas legales del Diario El Peruano, el 26 de octubre de 2004.

⁷³ También incluida en la Hoja de Ruta del presente Gobierno.

⁷⁴ Mostajo, R. (2002)

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.

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 el caso del Perú, la implementación de convenios de gestión en el gobierno central es bastante reciente desde que se incluyó en la ley de presupuesto del año 2001, en la que 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.⁷⁵

⁷⁵ Mostajo, R. (2002)

De otro lado, desde 1999 las empresas públicas y organismos reguladores al pasar del ámbito de la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado (OIOE) al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (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.

A partir del 2001 los organismos reguladores pasaron al ámbito presupuestario de la DNPP, por lo que 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.

Entre sus ventajas que se tiene es que obligan de alguna forma a los ejecutivos y al personal involucrado a identificar, explicitar y analizar la misión institucional, con lo cual se transforman en instrumentos de planeamiento estratégico que permiten reasignar recursos financieros y humanos hacia los objetivos y actividades centrales de la institución. Asimismo, ofrecen un respaldo formal a las actividades dispuestas por la alta dirección contra presiones de grupos de interés particular tanto internos como externos a la organización⁷⁶.

Cabe señalar que en el año 2005, en el Perú se suscribieron 43 convenios de administración de resultados: 16 con entidades del Gobierno Nacional, 3 de Gobiernos Regionales, 2 del Gobierno Local y 22 con Entidades de Tratamiento Empresarial. La novedad fue la inclusión de Gobiernos Regionales y Locales en la suscripción del convenio en una suerte de operación piloto para probar la operatividad de este instrumento con el nivel subnacional de gobierno.

⁷⁶ Shack, N. (2002)

5.5. Un nuevo sistema presupuestario

De todo lo señalado en el capítulo 3, se deduce 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 haga viable.

Una reforma de este tipo debe visualizar al presupuesto como instrumento clave de la gestión del gobierno en las siguientes dimensiones⁷⁷:

- **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. En este sentido 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.

⁷⁷ Mostajo, R. (2002)

La 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 ser 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, de acuerdo con Mostajo (2002), 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, incentivos, certidumbre en la carrera pública, normatividad proactiva. Las reformas más se han apoyado en la corresponsabilidad entre los servidores públicos y la evaluación 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.

Es imprescindible la implementación de mecanismos e instrumentos 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.

Un conjunto de instrumentos complementarios que potencien los resultados esperados serían:

- 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 refuerzo de las funciones de una Comisión de Modernización.

Asimismo, el gobierno debe establecer estándares mínimos de calidad, normas, medición de desempeño, financieros y de incentivos. Asimismo, debe fomentar la transparencia de la información y la competencia en los niveles descentralizados responsables de la gestión. Debe ser orientador y ofrecer facilidades para los procesos de cambio, además que debe desempeñarse acorde con una nueva concepción de sus funciones.

La reforma presupuestaria debe diseñarse en correspondencia con las principales características del nuevo paradigma de la gestión pública que se señalaron en capítulos anteriores.

Finalmente, la reforma del Estado en general, y la modernización de la administración pública en particular, promoverán la *governancia* referida en numeral 5.1, en la medida que el Estado sea más fuerte en los siguientes aspectos:

Financieramente	A través de la consolidación del ajuste fiscal.
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.
Estratégicamente	Con grupos políticos capaces de tomar las decisiones políticas y económicas que sean necesarias.
Administrativamente	Operado por una burocracia motivada y de alta capacidad técnica.

6. Conclusiones y Recomendaciones

- El interés por el estudio de la actividad económica que realiza el sector público, se viene incrementando en los países occidentales, motivado por el enorme peso que este agente económico ha alcanzado en nuestras sociedades y por la existencia de una motivación teórica que lleva a desarrollar un estudio autónomo del sector público.
- El presupuesto adquiere importancia debido a que constituye un instrumento básico de planificación institucional y orienta la administración de la gestión pública, se compone por recursos que se extraen a la sociedad y representa cargas fiscales en grupos sociales para decidir sobre su asignación. Asimismo, tiene un peso determinante en la economía que se expresa en el marco macroeconómico y a nivel microeconómico, se identifica con la asignación de recursos para prestar servicios que demanda la sociedad. El presupuesto es la sustancia del funcionamiento gubernamental y tiene una fuerte relación con la política y el poder.
- Existe consenso en saber en qué gasta el Gobierno el dinero que proviene de los impuestos y cuál es el impacto de los programas públicos sobre el bienestar de la sociedad.

- Sin embargo, el presupuesto ha sido utilizado como instrumento político de los gobernantes de turno sin tener en consideración los criterios técnicos. La 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 siempre se corresponden con resultados.
- Los problemas e inconvenientes descritos sobre el proceso presupuestario, los cuales representan un gran reto superarlos, generan una serie de implicancias y consecuencias. Entre ellas, que se arrastran errores de asignación de años anteriores, se continúan financiando proyectos y actividades de baja calidad y con nula o negativa rentabilidad, se enfatiza la evaluación de procesos y no de resultados, de modo que se potencia la improductividad e ineficiencia del gasto. Asimismo, no existe consistencia entre los objetivos que tienen los pliegos de un mismo sector, por lo que los sectores no tienen control real sobre las reasignaciones entre pliegos, sobretodo cuando exceden su crédito presupuestal. Se mantiene la incertidumbre sobre la asignación presupuestal que generan enormes sobrecostos constructivos y moras, el plan operativo de un año no corresponde necesariamente a los requerimientos de la programación multianual y en la práctica no van de la mano con el presupuesto, en tanto que se aprueba posteriormente al presupuesto, entre otros.
- Es necesario superar la inercia y la ausencia de planificación en la formulación presupuestaria, 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.

- Surge la necesidad de transformar y modernizar realmente el Estado así como la economía del país, por lo cual es imprescindible contar con un gobierno que pueda encarar sistemática y eficientemente sus tareas en materia de institucionalidad, política y administración fiscal.
- Además esta modernización del Estado no puede ser entendida como una responsabilidad sólo del gobierno de turno, por más amplia votación que haya logrado. La democracia requiere de una visión colectiva sobre el futuro del país en el mediano y largo plazo. Todo país democrático requiere además de visiones que fomenten la cohesión nacional y que se traduzcan en resultados concretos de convergencia social.

La continua divergencia en la distribución de los beneficios del crecimiento económico fomenta la destrucción del tejido social que une a la nación. La participación ciudadana debería propiciar la construcción de redes de compromiso cívico que contribuyan a mejorar la eficacia de los bienes y servicios públicos y que sean muy activas en la exigencia de las diversas formas de rendición de cuentas.

- La implementación de acciones encaminadas a conseguir una administración pública orientada hacia el logro de resultados es algo relativamente nueva en el Perú, por lo que durante el desarrollo de dichas tareas, la propia dinámica y experiencia que se generará, así como los avances que otros países han logrado en esta materia, serán muy importantes para mejorar la gestión pública peruana.
- La reforma del sistema presupuestario debe concebirse parte integral de una reforma global del Estado en general y de la administración pública en particular. Para poder implementar el presupuesto por resultados se debe buscar los equipos de gestión correctos. El factor humano es la clave de una reforma presupuestaria eficaz.
- En la medida en 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.


- La medición del desempeño y su posterior evaluación no deberá limitarse a ser simplemente una fuente de compilación de datos, sino que deberá proveer elementos críticos que sirvan para la toma de decisiones, especialmente para una mejor asignación de los recursos públicos. En este sentido, la medición del desempeño deberá estar orientada hacia aquellos elementos claves señalados en los objetivos estratégicos de la organización y los resultados de este proceso deben ser ampliamente discutidos y difundidos entre todos los actores del proceso (organismos públicos, ciudadanía, etc.)
- Es esencial fortalecer el papel del pensamiento estratégico, el cual es imprescindible para articular perspectivas más allá de las posibilidades de los mercados y de cada actor o grupo social por separado y anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos.
- Los sistemas de información deberán integrarse con los sistemas de presupuesto y sus estructuras de clasificación, brindando información a los gerentes públicos para la toma de decisiones y a la sociedad civil y entes fiscalizadores para una adecuada vigilancia. Es necesario contar con políticas sistemáticas de revisión de procesos para introducir mecanismos eficientes al desarrollo de la acción pública.
- También se hace necesario renovar el *pacto fiscal*, toda vez que la robustez o fragilidad de las acciones públicas refleja la fortaleza o debilidad del acuerdo, que legitima el papel del Estado y el campo de sus responsabilidades en la esfera económica y social.
- Es así, que el sistema presupuestario que se requiere debe contar con las siguientes características:
 - ✓ Debe permitir la integración del quehacer nacional a las decisiones presupuestarias.

















- ✓ Tiene que promover una planificación estratégica que lo sustente y reduzca la inercia presupuestaria.
- ✓ Su administración debe efectuarse desde un enfoque gerencial que contenga 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.





Por ello, queda pendiente lo siguiente:

- ✓ Superar la inercia y la ausencia de planificación en la formulación presupuestaria.
 - ✓ Mejorar la evaluación de los 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 mejores 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.
 - ✓ Establecer un esquema de auditoría enfocado en resultados.
 - ✓ Formular mejores indicadores estratégicos que revelen por sí mismos la presencia de problemas en el manejo presupuestario y que induzcan a su corrección.
-
- Finalmente, es imperioso reconstruir una imagen de la función pública socialmente valorada, con transparencia en su gestión y capacidad de acción efectiva.

Bibliografía

-  Alvarez G. Santiago, “Hacienda Pública: Enfoques y Contenidos”. Instituto de Estudios Fiscales – IEF, Ministerio de Hacienda de España. 2004.
-  Arellano, David. “Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos Orientados a Resultados: Límites del Gerencialismo en la Reforma Presupuestal”. VI Congreso Internacional del CLAD.. Buenos Aires, noviembre 2001.
-  Banco Mundial. “Taller regional para América Latina y el Caribe sobre armonización, alineamiento y resultados”. Tegucigalpa, Honduras. 8-10 de noviembre de 2004.
-  CEPAL. “El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos. Chile, 1998.
-  CEPAL – ILPES. “Panorama de la Gestión Pública”, Mayo 2004.
-  CEPAL – ILPES. “Gestión pública por resultados y programación plurianual”. Chile, 2003.
-  COLM. G. "Why Public Finance?", National Tax Journal. 1948.
-  Diamond, Jack. “Presupuestos orientados a los resultados”. Boletín del FMI, Volumen 32, Número 10. 9 de junio 2003.
-  Diamond, Jack. “Performance Budgeting: Managing The Reform Process”. IMF Working Paper. Febrero 2003.
-  Fuentes Quintana, E. “Hacienda Pública”. Madrid. 1990.
-  Guerrero Amparán, Juan Pablo - Patrón Sánchez, Fernando. Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México – CIDE 2001.

-  Jensen M., Meckling W. "Theory of the Firm: Managerial behaviour, agency cost and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3.
-  Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. 8 de diciembre de 2004.
-  Merino, Beatriz. Exposición ante el Acuerdo Nacional, en torno a la reforma y modernización del estado. Lima, 11 de noviembre del 2003.
-  Ministerio de Economía y Finanzas. "Medición y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública". Lima. Octubre 2000.
-  Ministerio de Economía y Finanzas. "Plan para el Seguimiento y Evaluación del Desempeño en Programas Sociales en la Administración Pública Peruana. Lima. Febrero 2001.
-  Ministerio de Hacienda de Chile. "Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La Experiencia Chilena". Santiago de Chile. 2002.
-  Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua. "Aspectos Teóricos y Conceptuales del Presupuesto por Programas y Resultados". Reforma de la Administración Pública SIGFA. 2001.
-  URL <http://www.hacienda.gob.ni/sigfa/tomol/progxresult/intro.htm>
-  Mostajo, Rossana. "El Sistema Presupuestario en el Perú". ILPES. Santiago de Chile. Marzo 2002.
-  Musgrave, R.A. "Teoría de la Hacienda Pública". Edición Castellana de Editorial Aguilar. 1969.
-  Petrei, Humberto. "Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
-  Pigou, A. "The Economics of Welfare". Edit. Mcmillan, Londres. 1920
-  Sánchez Albavera, Fernando. "Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú". ILPES – CEPAL. Santiago de Chile, diciembre de 2003.
-  Sánchez Torres, Carlos Ariel. "Ajuste estructural, Estado eficaz y reformas al control". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003
-  Shack, Nelson. "Indicadores de Desempeño en los organismos públicos del Perú". Lima. Julio 2002.
-  Shack, Nelson. "Presupuestar en Perú". ILPES. Santiago de Chile. Junio 2006.

-  Shick, Allen. "La presupuestación tiene algún futuro?". ILPES. Santiago de Chile. Mayo 2002.
-  Smith, A. "Riqueza de las Naciones". 1776.
-  Tresch R. "Public Finance: A Normative Theory". Edit. Bussiness. 1981.
-  Williamson, O. 1975. "Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust". México: Fondo de Cultura Económica. 1991.