

El presupuesto por resultados en el Perú: EXPERIENCIA Y POSIBILIDADES

ROSENDO PALIZA*

El presupuesto por resultados (PpR), es una herramienta útil para asignar mejor el gasto público, pues promueve la entrega de productos y resultados medibles a favor de la población. En este artículo se resume la experiencia con PpR en el Perú, destacando sus avances, los cambios ocurridos desde 2008, así como los retos para la consolidación de esta importante reforma presupuestal.



* Supervisor Líder, Departamento de Política Fiscal del BCRP
rosendo.paliza@bcrp.gob.pe

En 2008¹ se introdujo en el Perú la reforma del presupuesto por resultados (PpR), definida como una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos públicos a productos y resultados medibles a favor de la población, y que mejora la eficiencia y la eficacia del gasto público, la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos.

El PpR en la práctica implicaba pasar de la formulación tradicional del presupuesto “incrementalista” o “inercial”, a una que persiga objetivos o resultados bien definidos. Es decir, de decisiones centradas en insumos (remuneraciones, bienes y servicios, etc.) o procedimientos institucionales se buscó pasar a una de cobertura de bienes y servicios (productos: vacunas aplicadas, libros distribuidos, etc.) que beneficie a la población.

El presupuesto público, a partir del año 2012, en términos de presupuesto institucional modificado (PIM), se distribuye en tres categorías: i) los programas presupuestales (PP) formulados e identificados en el marco del PpR; ii) las acciones centrales²; y iii) las asignaciones que no resultan en productos³. La participación del PpR en el PIM, expresada en los PP, aumenta de 4 por ciento en 2008 a 47 por ciento en el año 2022, y considerando el PIM sin el gasto financiero, pensiones y la reserva de contingencia, dicha participación pasa de 6 por ciento a 57 por ciento en dicho periodo.

El PpR en el Perú se viene implementando a través cuatro instrumentos⁴: (i) los PP; (ii) el



El proceso de PpR se inicia en 2008 con la asignación de recursos en **5 programas presupuestales estratégicos (PPE), el desarrollo piloto de programas institucionales (PIT), el seguimiento y las evaluaciones independientes.**



seguimiento de indicadores de desempeño y metas; (iii) las evaluaciones independientes; y (iv) los incentivos presupuestarios. Asimismo, a lo largo de los últimos 15 años de vigencia del PpR se observa cambios fundamentales, los cuales se pueden diferenciar en tres etapas.

CUADRO 1 ■ Presupuesto Institucional Modificado (PIM) según categorías presupuestales (En millones de soles)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Programa presupuestal (*)	3 417	4 043	8 138	11 706	36 904	50 145	61 726	78 364	81 974	92 701	97 097	100 960	102 540	108 774	104 014
Acciones centrales	0	0	0	0	13 314	14 844	17 180	15 819	16 489	17 659	18 355	19 801	20 129	20 144	22 098
Asignación presupuestal que no resulta en producto	87 369	93 127	98 315	102 929	72 162	68 688	65 899	58 706	59 819	65 941	72 049	67 811	94 586	99 014	92 908
TOTAL	90 786	97 170	106 453	114 635	122 380	133 677	144 806	152 889	158 282	176 301	187 501	188 572	217 254	227 932	219 019
Programa presupuestal (**)	4%	4%	8%	10%	30%	38%	43%	51%	52%	53%	52%	54%	47%	48%	47%
Acciones centrales	0%	0%	0%	0%	11%	11%	12%	10%	10%	10%	10%	11%	9%	9%	10%
Asignación presupuestal que no resulta en producto	96%	96%	92%	90%	59%	51%	46%	38%	38%	37%	38%	36%	44%	43%	42%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
(*) Número total de PP	5	9	15	24	60	67	73	85	90	90	89	89	89	90	90
(**) Ratio PP/PPPTO sin gasto financiero, ni provisiones, ni reserva de contingencia	6%	5%	9%	12%	36%	44%	50%	60%	61%	61%	60%	63%	54%	55%	57%

FUENTE: SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA (SIAF)-MEF (2012-2022) Y REPORTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CON BASE EN INFORMACIÓN DEL SIAF (2008-2011).

¹ La Ley de Presupuesto Público de 2007 incorporó en la Ley 28411 (Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto) el PpR, y con la Ley de Presupuesto Público de 2008 se inició la asignación de recursos.

² Comprende los recursos humanos, materiales y financieros de la entidad, que de manera transversal e indivisible aporta al logro de los resultados de los PP y de otras actividades de la entidad que no son PP.

³ Comprende la atención de una finalidad específica de la entidad, que no resulta en la entrega de un producto, e incluye proyectos e intervenciones que aún no haya sido identificado como parte de un PP.

⁴ Estos pueden ser vistos en el siguiente enlace: www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/ique-es-ppr

ETAPA I: AÑOS 2008-2011

El proceso de PpR se inicia en 2008 con la asignación de recursos en 5 programas presupuestales estratégicos (PPE), el desarrollo piloto de programas institucionales (PIT), el seguimiento y las evaluaciones independientes. En esta los montos asignados pasaron de S/ 3 417 millones para 5 PPE en 2008 a S/ 11 705 millones para 24 PPE en 2011.

El PPE se definió como un conjunto de intervenciones transversales⁵ e intersectoriales (implicaban a más de un sector, entidad pública y nivel de gobierno) orientadas al logro de un resultado sobre una población determinada. El diseño de los PPE requería la existencia de evidencia sólida de la relación causal entre los productos que las entidades públicas entregarían y los resultados deseados. Esto se plasmó en el uso de modelos conceptuales, explicativo y prescriptivo. Sin embargo, el enfoque integral y la metodología propuestas fueron difíciles de extender masivamente entre las instituciones públicas, por lo que en este periodo fue necesario el liderazgo de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP-MEF), que tuvo que apoyar en el desarrollo de los diseños y la aplicación metodológica a través de consultores especializados. En la medida que la dimensión multisectorial de los PPE resultó difícil de masificar, fue necesario modificar el diseño del PpR⁶.

ETAPA II: AÑOS 2012-2018

En esta etapa⁷, a partir de la Ley de Presupuesto Público del 2012, se crearon los programas presupuestales con enfoque de resultados y se eliminó los PPE y los PIT, excepto los PPE creados en el sector salud (y que se mantienen a la fecha).

Asimismo, a través de la metodología de marco lógico se simplificó el análisis de la relación causal entre la intervención pública y los resultados deseados, admitiendo el análisis basado en experiencia sectorial e institucional y en contraste con la etapa I, donde solo admitía el uso de información generada por investigaciones científicas sobre la materia. Los resultados finales no estarán definidos por el MEF o el Congreso de la República, sino según objetivos del Plan Estratégico Nacional (elaborado por Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-Ceplan) y coordinados con los sectores involucrados.

Cabe indicar que se otorgó a cada sector el rol rector en los PP, en contraste con el esquema anterior, donde había un mayor involucramiento del MEF, pero el seguimiento y evaluación se mantiene a cargo del MEF. A partir del 2012, se precisan cuatro instrumentos del PpR: (i) el PP; (ii) el seguimiento del desempeño; (iii) las evaluaciones



El diseño de los PPE requería la existencia de evidencia sólida de la relación causal entre los productos que las entidades públicas entregarían y los resultados deseados.



de diseño y gestión de las intervenciones, y las evaluaciones de impacto; y (iv) los incentivos a la gestión para el logro de resultados.

Estas reformas dieron lugar a un rápido aumento de programas presupuestales (hasta 90 PP), con una multiplicidad de productos y numerosos indicadores. Esta expansión del PpR, se observa en los años 2011, 2012 y 2018, donde se registran 24 PPE, 60 PP y 89 PP, y en términos del PIM S/ 11 706 millones, S/ 36 904 millones y S/ 97 097 millones, respectivamente.

ETAPA III: AÑO 2019-2022

Esta etapa, regulada por el Decreto Legislativo 1440 (D. L. del Sistema Nacional de Presupuesto Público)⁸ a partir del año 2019, incorporó el diseño de los PP con dos variantes: programas presupuestales orientados a resultados (PPoR) de carácter multisectorial e intergubernamental y programas presupuestales institucionales (PPI) de carácter sectorial y objetivos institucionales. Más detalles de estos dos diseños se presentan en el Cuadro 2.

En el diseño de los nuevos PP y sus variantes se pone el énfasis en la evidencia científica para sustentar causalidad y conformación de las intervenciones de cada PP. Las nuevas variantes de los PP están centradas en prioridades definidas en la ley anual de presupuesto. Además, el MEF retoma su rol clave en el diseño de los nuevos PPoR y PPI.

⁵ Lo transversal le daba carácter estratégico, según el documento de gestión presupuestal DGP-02/2012: *En camino de un presupuesto por resultados (PpR): Una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria*. Este puede ser leído en el siguiente enlace: https://www.mef.gov.pe/contenidos/presu_publico/estudios/En_camino_de_un_PpR.pdf

⁶ Véase el Documento de Gestión Presupuestal: DGP-02/2012.

⁷ Véase el Documento de Gestión Presupuestal: DGP-02/2012.

⁸ El Decreto Legislativo 1440 reemplaza a la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

CUADRO 2 ■ Variantes de los Programas Presupuestales (PP)

Programas presupuestales orientadas a resultados (PPoR)	Programas presupuestales institucionales (PPI)	
<ul style="list-style-type: none"> Se origina en un resultado priorizado en la ley de presupuesto. Es propuesta por el MEF en coordinación con la PCM. Diseño multisectorial liderado por viceministros, conducido por la DGPP-MEF y aprobado por resolución suprema. Basado en causalidad y evidencia científica, y de ejecución multisectorial e intergubernamental. Tiene prioridad presupuestal según la Ley General de Presupuesto Público. <p>Ejemplo: PPoR reducción de violencia contra la mujer y PPoR desarrollo infantil temprano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se origina en un resultado priorizado, por un sector o entidad. Carácter sectorial o institucional (solo entidades de un mismo sector o entidad). Prioriza el resultado sectorial y el objetivo estratégico institucional, propuestos por la entidad pública respectiva. Diseño y creación aprobada por resolución del titular de la entidad. 	
	<p>Sectorial (PPIS)</p> <ul style="list-style-type: none"> Logro de resultados con respecto a condiciones de interés sobre las personas o su entorno. La entrega de productos es focalizada en algún grupo poblacional. <p>Ejemplo: PPIS. Programa Nacional de Saneamiento Rural.</p>	<p>Acciones transversales (PPIAT)</p> <ul style="list-style-type: none"> Logro de objetivos estratégicos institucionales. Responde a funciones transversales, no a resultados. Entrega del producto es de carácter universal en la población. <p>Ejemplo: PPIAT Mejora del desempeño en contrataciones públicas.</p>

FUENTE: DECRETO LEGISLATIVO 1440 (D. L. DEL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO) Y UNA MAYOR PRECISIÓN EN LA DIRECTIVA 005-2020-EF/50.01.



La metodología de presupuesto por resultados, expresada principalmente con la implementación de los PP, puede ser una herramienta útil para asignar mejor el gasto público.



En la práctica, a la fecha aún no se han asignado recursos públicos a las nuevas variantes de PP. Se cuenta solo con avances respecto a la prio-

rización por la ley de presupuesto del año 2019 y con diseño aprobado del PPoR: reducción de violencia contra la mujer y el PPoR: desarrollo infantil temprano, los cuales según el MEF agruparían a 14 actuales PP afines. Además, entre 2020 y 2021, mediante directiva⁹ el MEF publicó la agenda para migrar 6 actuales PP a nuevas variantes de PPI. En general, en esta etapa el objetivo fue promover la fusión y/o anulación de los actuales 90 PP, según procedimientos metodológicos establecidos para cada variante de PP.

SEGUIMIENTO EN EL PpR

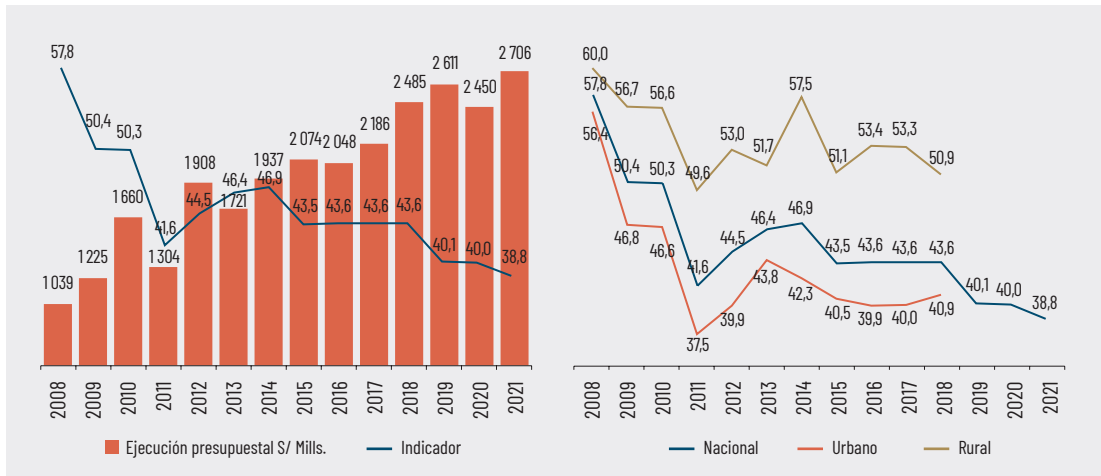
El seguimiento es un proceso permanente de recolección y análisis de información de desempeño en el uso de los recursos públicos a través del PP. Mide el logro de resultado producido y, junto con la aplicación de instrumentos de evaluación, tiene por objeto retroalimentar la toma de decisiones. El proceso de seguimiento está a cargo de la DGPP-MEF, mientras que los pliegos, ministerios y sectores responsables de los PP velan por la calidad de la información remitida. Los indicadores de desempeño¹⁰ de los PP en su mayoría corresponden a los resultados específicos y en otros a productos. El registro en el aplicativo RESULTA del MEF¹¹ permite conocer el avance en los indicadores de desempeño de los distintos PP diseñados bajo el

⁹ Por Resolución Directoral 0016-2021-EF/50.01 se publica la agenda para la migración de 6 PP a las disposiciones metodológicas establecidas por la Directiva 005-2020-EF/50.01.

¹⁰ Proviene de encuestas realizadas por el INEI (Enaho, Endes, Enapres, Eneedu, Emype, CNC, etc.) y de los registros administrativos de las entidades.

¹¹ Ver la página web del MEF, según enlace: <https://apps4.mineco.gob.pe/resulta2/home/IndicadorBusqueda>

GRÁFICO 1 ■ **PP: articulación nutricional. Indicador: Proporción de niñas y niños de 6 a 36 meses de edad con prevalencia de anemia**



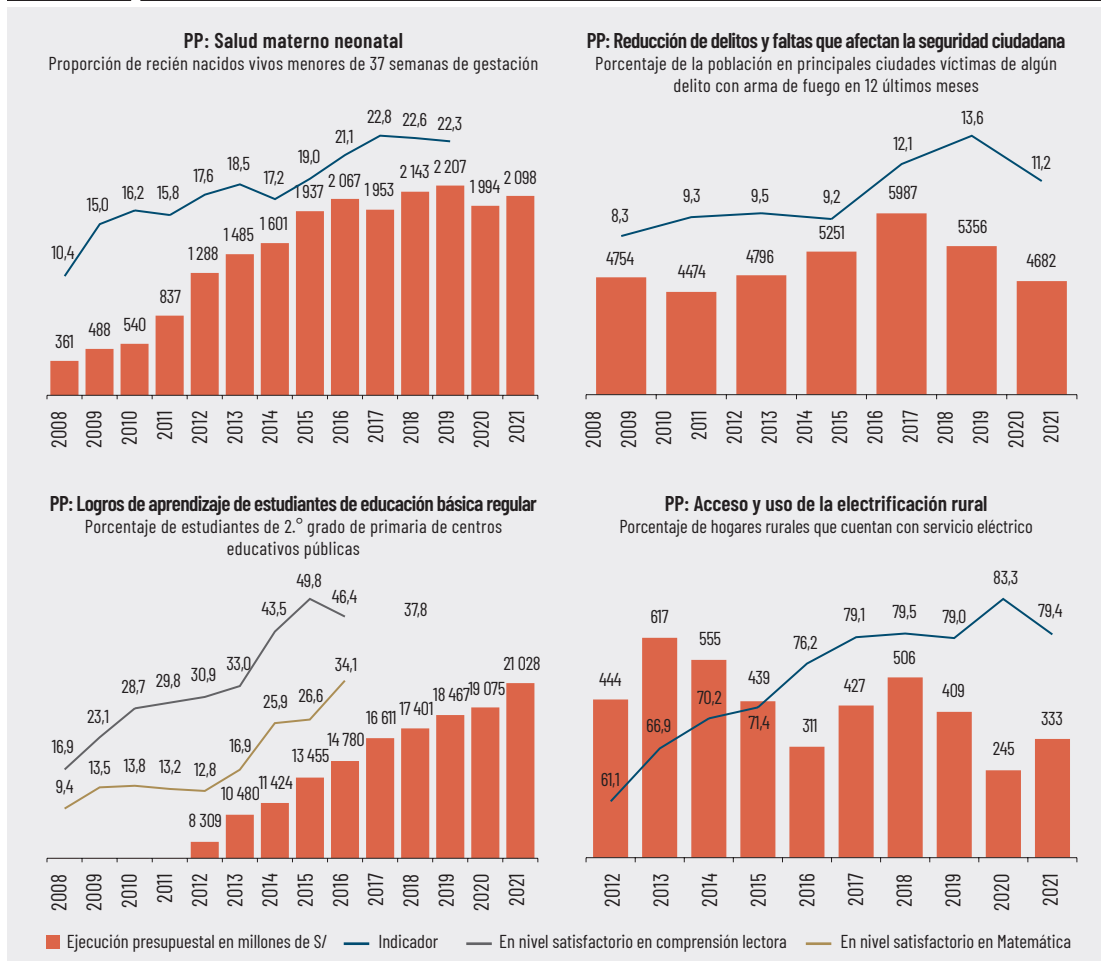
enfoque del PpR y la información presupuestal de dichos PP. No obstante, dichos indicadores de desempeño no se disponen para todos años.

En el Gráfico 1, en el caso del PP: articulación nutricional, se observa la efectividad de la política pública en reducir la prevalencia de anemia de niñas y niños ante una mayor asignación presupues-

tal, aunque en el ámbito rural las tasas son altas.

En algunos PP (Gráfico 2) no se observa la relación entre la mayor asignación de recursos presupuestales y una mejora en los indicadores de desempeño. Además, se aprecia la falta de actualización de indicadores para algunos años en dichos PP.

GRÁFICO 2 ■



Según el MEF, ante la multiplicidad de indicadores de desempeño, de productos y resultados, dado los 90 PP, y al encontrarse en desuso muchos de ellos, considera necesario reducir la cantidad de indicadores de desempeño de 1,246 en 2018 a 810 para 2022.

EVALUACIONES EN EL PPR

Las evaluaciones en el marco del PpR consisten en el análisis de la efectividad de las intervenciones respecto al resultado esperado, de la eficiencia asignativa y de la eficiencia en la provisión de los servicios. Según lo establecido por el MEF, las evaluaciones son independientes y elaboradas por personas naturales o jurídicas, sin vinculación o distintas a las entidades objeto de las evaluaciones. El diseño y los resultados de las evaluaciones de los PP y las intervenciones públicas son compartidos y discutidos con las entidades involucradas que deben asumir compromisos formales de mejora sobre su desempeño. En principio, las evaluaciones deben alimentar las decisiones de asignación de los recursos públicos y fomentar la transparencia sobre el uso de los recursos públicos.

Desde el inicio del PpR (2008) hasta julio de 2021, se han culminado 81 evaluaciones independientes desarrolladas en 5 tipos de estudios¹². En el Cuadro 3 se resumen las evaluaciones realizadas, destacando el sector Educación (20 evaluaciones) y seguido por el sector Salud (11 evaluaciones) y el sector de Desarrollo e Inclusión Social (8 evaluaciones). Estas se encuentran en la página web del MEF¹³, con sus respectivos informes finales y la matriz de compromisos. Los resultados de estas evaluaciones deben emplearse en las fases del proceso presupuestario de la Programación Multianual, Formulación, Ejecución y Evaluación Presupuestaria, y el ciclo de implementación de las políticas públicas.

INCENTIVOS PRESUPUESTARIOS

Estos incentivos que implican transferencia de recursos condicionados comprenden i) los convenios de apoyo presupuestario firmados entre el MEF y las entidades que se comprometen cumplir metas de indicadores de un PP; ii) el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI), que cumple metas establecidas para un periodo determinado; y iii) el reconocimiento a la ejecución de inversiones (REI) que promueve la mejora en la ejecución de inversión de los gobiernos regionales y locales.

RETOS EN EL PPR

La metodología de presupuesto por resultados, expresada principalmente con la implementación de los PP, puede ser una herramienta útil para asignar mejor el gasto público. Su uso requiere contar con

CUADRO 3 Tipos de Evaluaciones Independientes

Sectores	EDEP	EI	EDIS	EPRO	RG	Total
Educación	11	8	0	0	1	20
Salud	8	1	0	1	1	11
Desarrollo e Inclusión Social	4	4	0	0	0	8
Agricultura	5	1	0	1	0	7
Justicia, Interior, Judicial y Fiscalía	5	1	0	0	0	6
Vivienda, Construcción y Saneamiento	5	0	0	1	0	6
Transportes y Comunicaciones	4	0	0	0	0	4
Economía y Finanzas	2	1	0	0	0	3
Trabajo y Promoción del Empleo	2	1	0	0	0	3
Mujer y Poblaciones vulnerables	2	0	0	1	0	3
Energía y Minas	1	0	1	0	0	2
Presidencia del Consejo de Ministros	2	0	0	0	0	2
Ambiente	2	0	0	0	0	2
Cultura	1	0	0	0	0	1
Ciencia y Tecnología	1	0	0	0	0	1
Comercio Exterior y Turismo	1	0	0	0	0	1
Producción	1	0	0	0	0	1
TOTAL	57	17	1	4	2	81

EDEP: EVALUACIÓN DE DISEÑO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL, EI: EVALUACIÓN DE IMPACTO, EDIS: EVALUACIÓN DE DISEÑO, EPRO: EVALUACIÓN DE PROCESOS, Y RG: REVISIÓN DE GASTO. FUENTE: VICEMINISTRO DE HACIENDA (MEF) EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, SETIEMBRE 2021.

asignaciones presupuestales multianuales confiables para planificar la ejecución de los PP a mediano plazo. Con ello se evitaría el riesgo de que la asignación presupuestal en los PP sea incremental o inercial, lo que debilitaría la capacidad de alcanzar los resultados propuestos. Además, es importante reducir la actual masificación de los 90 PP, mediante la fusión y/o anulación de acuerdo a las nuevas variantes de PP establecidas en la nueva regulación del PpR.

Cabe destacar que deben hacerse esfuerzos para que el sistema de seguimiento de los PP sea difundido y actualizar continuamente los indicadores. Con ello sería posible que tanto las instancias que aprueban el presupuesto (Congreso de la República) como la población cuenten con esa información, además del análisis estándar de ejecución financiera y partidas genéricas, para una adecuada rendición de cuentas y la discusión sobre la asignación de recursos.

Asimismo, es necesario actualizar los estudios sobre las relaciones causales de los programas, en particular en aquellos en los que no se observa una relación clara entre la asignación presupuestal y los indicadores de desempeño. Del mismo modo, las evaluaciones independientes deben tener una mayor difusión sobre los resultados y recomendaciones de los estudios, principalmente sobre los aportes en cuanto a las ventajas y desventajas de la intervención pública y las medidas de corrección.

¹² Hasta el año 2018 solo se consideraban la evaluación de diseño y eficiencia presupuestal (EDEP) y la evaluación de impacto (EI). A partir del 2019 se incorporan la evaluación de diseño (EDIS), la evaluación de procesos (EPRO) y la revisión de gasto (RG).

¹³ Las evaluaciones independientes se pueden ver en el siguiente enlace: <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/evaluaciones-independientes>