



# Presupuesto por resultados para la Salud y Nutrición

Elementos para una implementación  
efectiva y sostenible

Diciembre, 2021

**Presupuesto por Resultados para la Salud y Nutrición.**

Elementos para una implementación efectiva y sostenible

**Autor**

Roger Salhuana Cavides

**Revisión**

Dilberth Cordero, Andrea Jaimes, Andrea Rousset, Dinorah Singer

**2022**

1

## Introducción, pág 4

La necesidad de una mayor efectividad del gasto público, pág 5

Propósito del documento y a quiénes está dirigido, pág 6

Breve historia de la reducción de la DCI a través del PpR en Perú, pág 7

Los avances y desafíos en Ecuador en la reducción de la DCI a través del PpR, pág 10

2

## Comprendiendo los fundamentos del PpR, pág 16

¿Qué es PpR y cómo se implementa?, pág 17

El eje ciudadano y la legitimidad de los objetivos de política, pág 18

Conocimiento: Causalidad y evidencia, pág 18

Anclaje en el circuito financiero, pág 19

Gestión de la implementación (provisión de productos), pág 24

Seguimiento y Evaluación, pág 27

3

## Desafíos en la implementación del PpR, pág 30

El rol de la política, los decisores y las decisiones, pág 32

Actores, intereses, motivaciones y perspectivas en conflicto, pág 33

El Equipo de Presupuesto por Resultados, pág 33

El Director de Presupuesto Público, los Directores de Línea y las autoridades políticas, pág 34

Grupos de interés de la sociedad civil, pág 35

Cooperantes internacionales, pág 36

El Congreso, pág 38

Otros Actores, pág 39

Organismos públicos que ejecutan los recursos, pág 40

El financiamiento de la reforma, pág 41

La complejidad de los resultados: multisectorialidad y gobernanza, pág 42

El marco institucional, pág 55

4

## Claves para una implementación exitosa: lecciones del caso de Perú, pág 56

Involucramiento directo del ministro de economía y finanzas y del viceministro de hacienda, pág 58

Alineamiento del apoyo técnico y político a la reforma, pág 60

Coalición por la DCI (y el PpR), pág 61

Espacio Fiscal y grados de libertad, pág 64

5

## Hoja de Ruta, actores y roles, pág 66

Las decisiones, los decisores y los promotores, pág 67

Político, pág 70

Técnico, pág 70

Societal, pág 71

6

## Conclusiones, pág 72

7

## Bibliografía, pág 74

8

## Anexos, pág 76

Lista de personas entrevistadas, pág 77

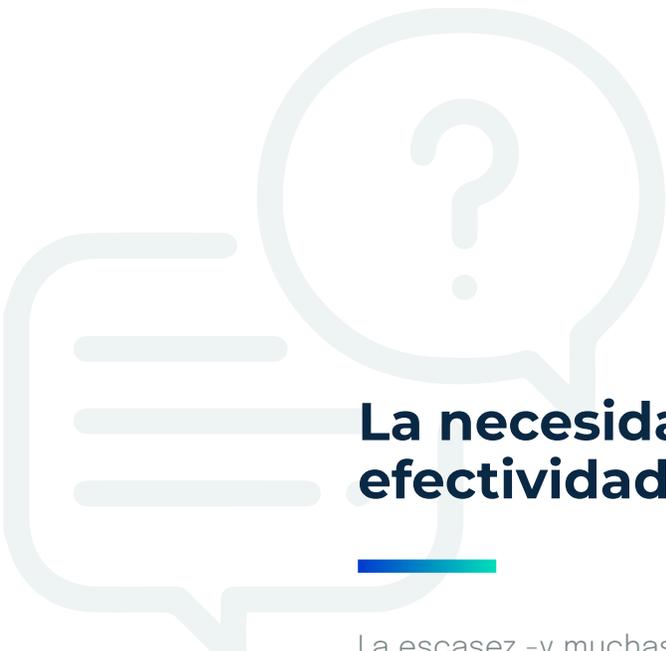
9

## Abreviaciones, pág 78



# 01

**INTRODUCCIÓN**



## La necesidad de una mayor efectividad del gasto público

La escasez -y muchas veces el mal uso- de recursos para financiar los servicios públicos es un problema histórico que ratifica la importancia de la innovación para la efectividad del gasto en América Latina (AL). La pandemia del COVID-19 ha exacerbado esta situación, tanto por la caída de las economías<sup>1</sup> y de la recaudación fiscal como por la inevitable movilización de recursos hacia la emergencia, aumentando la desatención de otras necesidades primordiales.

La desnutrición crónica infantil (DCI) en países como Guatemala y Ecuador, la mortalidad materna en República Dominicana, la anemia infantil en Perú, o los homicidios en El Salvador, Honduras y Guatemala son problemas que parecen imposibles de resolver; a menos que se intente algo diferente, es difícil prever que estas situaciones se reviertan.

Bajo este contexto, resulta inspirador ver, procesar y entender qué han hecho países similares para trabajar en dificultades que, por su historia y estadísticas, parecen no tener solución.

<sup>1</sup> Sólo en el 2020 la contracción de la economía en LAC fue de 7,4% de acuerdo con cifras del Fondo Monetario Internacional: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>

## Propósito del documento y a quiénes está dirigido

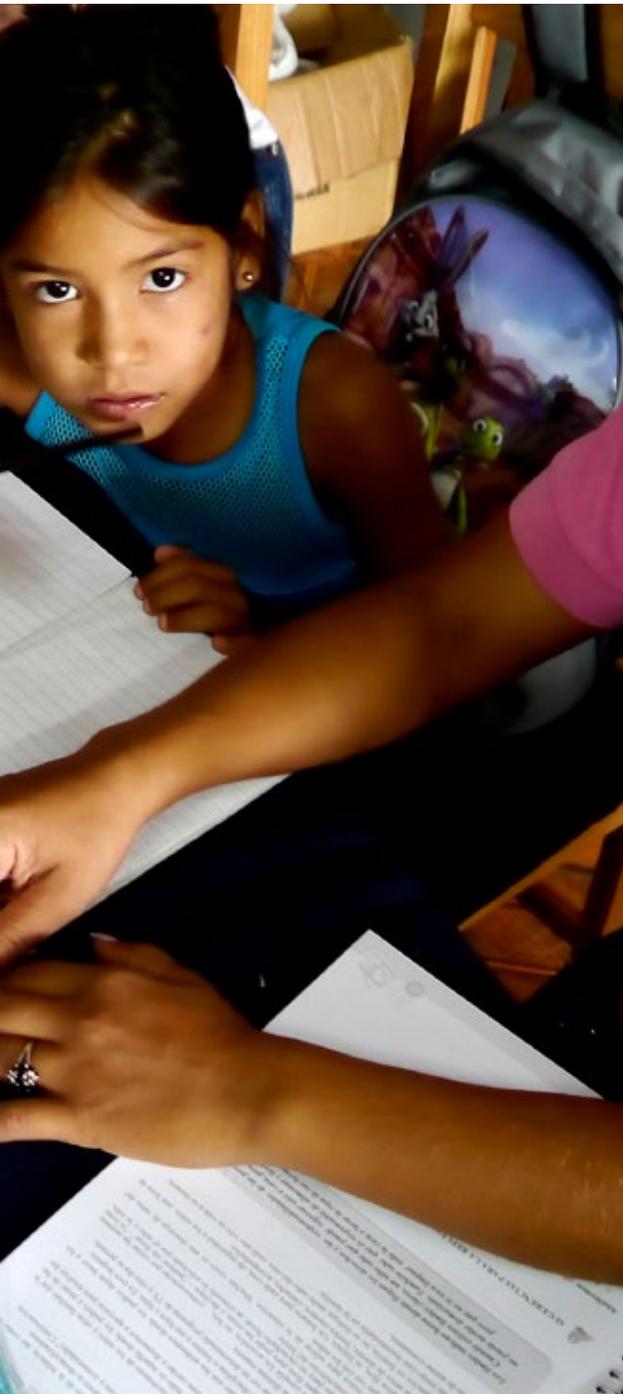
El presente documento tiene doble propósito. En principio, servir de referencia a todos aquellos involucrados en reformas para la mejora del gasto público, y dejar el mensaje de que sí es posible lograr resultados. En segundo lugar, ofrecer una hoja de ruta a partir de la cual se puedan construir agendas de trabajo con miras a impactar diferentes y relevantes problemas sociales, económicos y ambientales que enfrentan los países, siguiendo la lógica del Presupuesto por Resultados (PpR).

El contenido gira en torno a la estrategia de PpR según el modelo peruano, presentando sus principales características y los desafíos que su implementación enfrenta, o ha enfrentado, en Perú y en otros países en los que se ha implementado (Ecuador, principalmente). Seguidamente se reflexiona sobre las claves del éxito logrado, y finalmente se plantea una hoja de ruta que identifica procesos, instrumentos y actores claves que en el camino deberán operar como una coalición.

Las implicaciones prácticas de este contenido dependerán del lector en su vocación de reformador, así como de un marco institucional y redes de aliados potenciales sobre los cuales construir.

El presente documento está dirigido principalmente a funcionarios y técnicos de los Ministerios de Finanzas o de Hacienda, de Salud, de Educación, de Protección o Inclusión Social, entre otros.





## Breve historia de la reducción de la DCI a través del PpR en Perú

La desnutrición crónica infantil en Perú es precisamente uno de esos problemas que parecían imposibles de abatir. Revisando las cifras desde la década de los 90 y hasta el año 2007, el promedio anual nacional rondaba imperturbable entre 25-28%. Desde el 2007, repentinamente y de manera acelerada, el promedio anual nacional comenzó a moverse hacia abajo. Este cambio, según diversos estudios y análisis realizados, fue consecuencia de una vuelta de tuerca en la política y gestión pública. Particularmente, la aplicación de esquemas decisionales en la política y la gestión de las finanzas públicas generaron un efecto en cadena sobre la burocracia nacional y regional. Esto derivó finalmente en la prestación de servicios oportunos y de calidad para resolver el problema de desnutrición crónica infantil. A este modelo diferenciador lo denominaron Presupuesto por Resultados (PpR).

Formalmente el PpR apareció en la Ley de Presupuesto peruana del año 2007 como una reforma en la gestión presupuestal cuya aplicación se iniciaría en acciones a favor de la infancia<sup>2</sup>. Dicha ley creó la figura del “Programa Presupuestal Estratégico” (PPE), una estrategia para resolver un problema público relevante al desarrollo definida desde la evidencia científica. Estos PPE tenían además expresión en la estructura del gasto público a través de un Clasificador Funcional-Programático. Esto último facilitó la toma de decisiones de asignación dirigida a servicios y a entidades que participan en

<sup>2</sup> Ley N° 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007.

la provisión de los mismos. Adicionalmente, facilitó el monitoreo del flujo financiero conectado al flujo de servicios, y de la gestión en la cadena de abastecimiento. Desde el punto de vista de involucramiento institucional, inicialmente el PPE orientado a la reducción de la DCI requirió la participación de al menos una entidad del Gobierno Nacional (Ministerio de Salud) y todas las entidades de Gobiernos Regionales (26). Adicionalmente, otros instrumentos de PpR permitieron alinear la gestión de la administración pública hacia prioridades nacionales<sup>3</sup>.

Para asegurar que los recursos asignados se orientaran precisamente a la contratación del personal y a la adquisición de materiales y equipos requeridos para los servicios priorizados, se creó la figura de la “asignación condicionada de recursos”. Según ella, una cantidad importante de recursos adicionales asignados se transferían solo si la entidad receptora realizaba mejoras específicas en su gestión financiera y de abastecimiento<sup>4</sup>. Estas mejoras incluían el uso extensivo del Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA), herramienta que hizo transparente frente al Ministerio de Economía y Finanzas el detalle de lo que las unidades de gasto venían programando, adquiriendo, contratan-

do y ejecutando. De esta forma se pudieron anticipar problemas de desajuste en la gestión durante el proceso de ejecución de los recursos.

La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas salió de su zona de confort de cajero y controlador del equilibrio fiscal, asumiendo mayor protagonismo hacia una asignación eficiente y gestión efectiva del presupuesto involucrado en este PpR. Este involucramiento incluía impulsar asignaciones dirigidas a la reducción de la DCI, monitorear su adecuada ejecución, e impulsar la medición, semestral y anual, de indicadores de producto y resultado a nivel nacional y con inferencia departamental<sup>5</sup>.

Estos cambios, procesos e instrumentos creados en poco tiempo actuaron como un revulsivo en la administración pública peruana conectada con los servicios que reducen la DCI. Las coberturas de los dos productos más importantes, según la evidencia, para la reducción de la DCI (vacunación y control de crecimiento y desarrollo-CRED), se incrementaron rápidamente y la DCI empezó a caer sostenidamente como consecuencia final<sup>6</sup>.

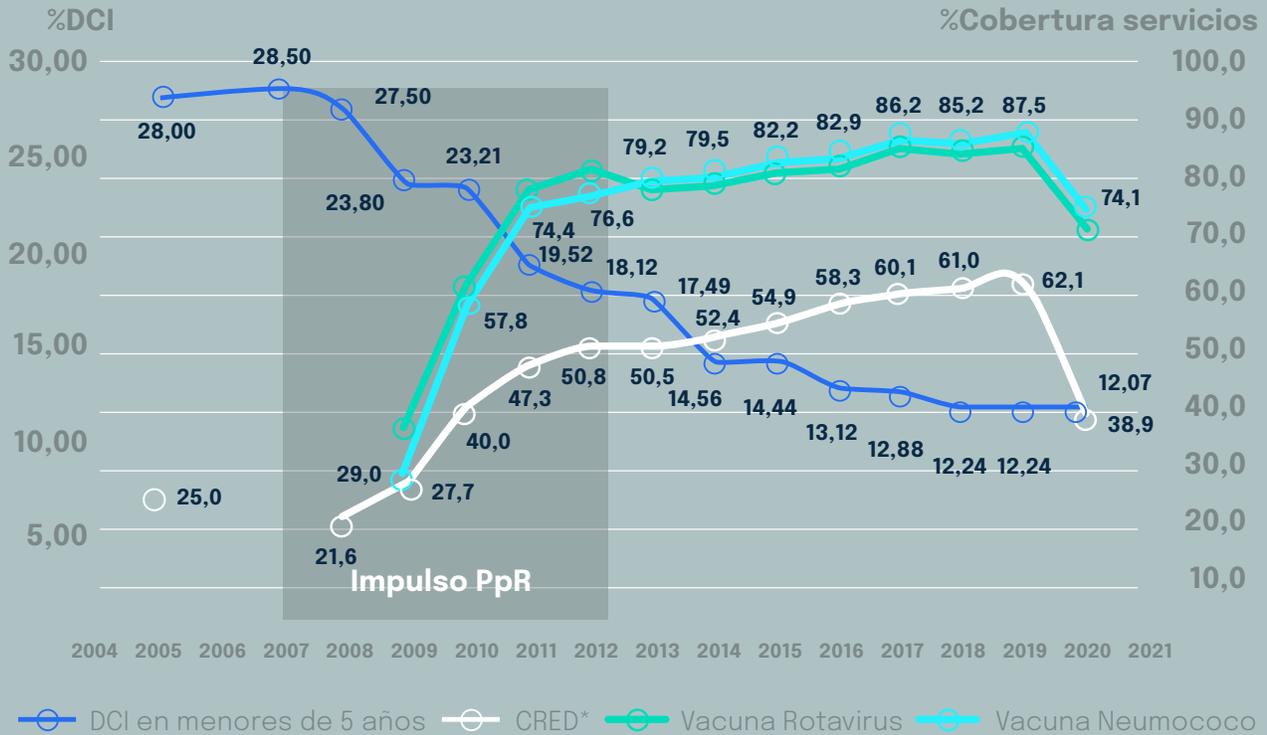
<sup>3</sup> MEF (2008). Presupuesto por Resultados. Conceptos y Líneas de Acción. Equipo de Presupuesto por Resultados. Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>4</sup> Por ejemplo formular sus presupuestos según las estructuras de costos de los productos y al uso de un sistema integrado de información administrativa, que permitía organizar la gestión de los stocks y flujos de insumos hacia los puntos de desarrollo de los servicios.

<sup>5</sup> Si bien la estadística de los indicadores estaba a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la emergencia de la DGPP como el principal demandante y además financiador de esta actividad hizo que la información se generara finalmente.

<sup>6</sup> Viviana Cruzado (2012). Análisis del impacto del programa presupuestal Articulado Nutricional sobre la desnutrición crónica en niños menores de 5 años

## Gráfico N° 1: DCI en Perú



Control de crecimiento y desarrollo\*

Como en toda historia el éxito se logra en la conjunción y sobre todo complementariedad de esfuerzos. En este caso, desde antes de la reforma del PpR se tuvo en Perú una fuerte y consistente movilización de actores de la sociedad civil en pro de políticas públicas a favor de la infancia, particularmente hacia la reducción de la DCI. Esta movilización logró que por primera vez que por primera vez un Presidente de la República del país estableciera explícitamente como una meta (ambiciosa) de gobierno la reducción

de la DCI<sup>7</sup>. Ciertamente, además se realizaron innumerables acciones de incidencia en decisores políticos de los tres niveles de gobierno con los que opera el Estado peruano, y en el Congreso de la República, para que las leyes anuales que se discuten respecto a la gestión financiera del Estado incorporen a las niñas y los niños como prioridad. Esto significó un impulso importante desde el lado político a los esfuerzos que ya se venían haciendo desde el lado técnico y de la gestión presupuestal.

<sup>7</sup>Mensaje a la Nación de 28 de Julio de 2007.

## Los avances y desafíos en Ecuador en la reducción de la DCI a través del PpR

Hacia noviembre de 2021 se puede apreciar en Ecuador una sólida relación entre la necesidad y el compromiso político de reducir la DCI y la expectativa de que sí es posible alcanzar este logro aplicando PpR. Repasando las prioridades de los tres últimos gobiernos, es evidente que el combate a la DCI ha estado presente en la agenda. En el gobierno de Rafael Correa (2007-2017), por ejemplo, se llegó a establecer como una de las metas del *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*<sup>8</sup> reducir la DCI de 26% el 2006 a 14% el 2013. Pese a esto, la DCI se mantuvo imbatible y sin modificaciones significativas.

La implementación de PpR en Ecuador en una lógica similar a la de Perú, incluyendo su énfasis en la reducción de la DCI, había sido promovida desde los años 2011 y 2012. Esta idea tardó en germinar, y fue recién durante el año 2019 con el involucramiento de CAF a través de dos operaciones de crédito, que se lograron decisiones concretas. En efecto, en dicho año se conformó una Mesa Técnica en el marco del Plan Toda una Vida, orientada a la identificación de intervenciones basadas en evidencias para la reducción de la DCI. El Plan Toda Una Vida, aprobado en los inicios del gobierno de Lenin Moreno (2017-2021), estableció una meta de reducción de la desnutrición en menores de 2 años de 24,8% al 14,8% en el 2021 que ciertamente tampoco se pudo



cumplir. En este primer avance se identificaron 5 intervenciones claves, denominadas la “Apuesta Estratégica” sobre las cuales se trabajó en ordenar sus contenidos, definir roles y responsabilidades para su provisión. También se trabajó con el MEF para que estas intervenciones fueran identificadas adecuadamente en el clasificador y el sistema de información financiera SIGEF, y para que se establezca la protección frente a modificaciones de los recursos que les fueran asignados. Sin embargo, estos avances iniciales quedaron interrumpidos por la pandemia y tuvieron que esperar para su maduración.

En efecto, en diciembre de 2020, mediante Decreto Ejecutivo N° 1211<sup>9</sup>, se aprueba la “Estrategia Nacional Ecuador Crece sin Desnutrición” con el objetivo de reducir la DCI a

<sup>8</sup> [https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan\\_Nacional\\_para\\_el\\_Buen\\_Vivir.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf)

<sup>9</sup> [https://www.fielweb.com/App\\_Themes/InformacionInteres/DE1211fw.pdf](https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/DE1211fw.pdf)



través de la implementación de un “paquete priorizado” de bienes y servicios definidos desde la evidencia científica. El Decreto señala que la asignación presupuestaria de la estrategia se *“garantiza con la aplicación de la metodología de Presupuesto por Resultados”*. Esta norma establece además la obligatoriedad de medición anual de la DCI en el país. El paquete priorizado, similar al desarrollado en Perú, incluye un esquema de vacunación para menores de 24 meses que considera las vacunas contra rotavirus y neumococo, así como sesiones educativas a madres en cuidado y nutrición infantil, entre otras. Complementariamente se incluye la obligatoriedad de que todo menor de 24 meses y gestantes cuenten con el número único de identificación. En materia de responsabilidad en la entrega del paquete priorizado, la Estrategia reconoce la nece-

sidad de multisectorialidad, incluyendo a: (i) el ente rector de Salud; (ii) el ente rector de Inclusión Económica y Social; (iii) la Autoridad Educativa Nacional y; (iv) la entidad responsable del Registro Civil, Identificación y Cedulación. También se precisa que el ente rector de las Finanzas Públicas: (i) sobre la base de la estructura presupuestaria deberá generar un reporte de ejecución como insumo para el seguimiento de la “Estrategia Nacional Ecuador Crece sin Desnutrición” y; (ii) deberá ***acompañar a las entidades en la aplicación del PpR y de instrumentos de regulación para alinear el gasto público con los objetivos de la Estrategia.*** Finalmente el rol de coordinación y monitoreo de la estrategia le corresponde a la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida.



Con el cambio de gobierno a la nueva gestión de Guillermo Lasso (2021), el impulso de esta política se mantuvo, así como también su herramienta operativa PpR. En efecto, recién asumido el cargo, aprueba el Decreto Ejecutivo N° 31 de mayo de 2021, que crea una Consejería de Gobierno Ad Honorem para las políticas de lucha contra la desnutrición infantil, y establece que esta es una prioridad nacional (Artículo 1). Poco tiempo después, se aprueba el Decreto Ejecutivo N° 92 de julio de 2021 que busca dar continuidad y operatividad a lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 1211 del gobierno anterior. En este marco, transforma la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida en la *Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Crónica Infantil*. Dota a la máxima autoridad de dicha Secretaría del rango de ministro, le otorga el mandato de dirigir y coordinar la articulación intersectorial e interinstitucional para la ejecución de la Estrategia Ecuador crece sin Desnutrición, y de elaborar el Plan Estratégico para la Prevención y Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil. (Artículos 1, 2 y 3). Cabe destacar que si bien este Decreto no señala explícitamente al PpR como estrategia para la reducción de la DCI, en la práctica y el discurso se ha mantenido como mecanismo.

En setiembre de 2021 se publica el Plan Estratégico Intersectorial para la Prevención y Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil. Este plan establece un marco de entendimiento de la DCI basado en evidencia científica; define metas de reducción de la DCI a 2025 (**reducción de 6 puntos porcentuales**); y define “soluciones” para lograr los efectos deseados centrados en un paquete

básico de servicios derivados principalmente desde la evidencia<sup>10</sup>. A nivel institucional, el Plan establece como acción estratégica la implementación de un “**esquema de presupuesto por resultados**” relacionado con la DCI. En este último caso, se señala como institución responsable al Ministerio de Economía y Finanzas.

Por otro lado, en setiembre de 2021, finalmente el gobierno suscribió el contrato de préstamo con CAF<sup>11</sup> orientado a la financiación de acciones realizadas o por realizar, para la disminución de la DCI en el país. Dicho contrato señala que los recursos (de libre disponibilidad) de la operación se ejecutarán “en el marco del reconocimiento de acciones de políticas públicas que la República del Ecuador haya realizado, o realice, durante el período 2021-2022 para disminuir la Desnutrición Crónica Infantil” (Cláusula del Contrato de Préstamo: Uso y Destino de los Recursos del Préstamo). También señala que el préstamo fue solicitado (por el país) “...para financiar la disminución de la Desnutrición Crónica Infantil **bajo un Enfoque de Presupuesto por Resultados (PpR)**.” (Cláusula 1. Antecedentes). De esta manera queda establecido un compromiso contractual de flujo de fondos al país contra la aplicación del PpR para la reducción de la DCI.

Si bien es posible afirmar que la aplicación de PpR en Ecuador está enormemente vinculada a la prioridad de reducir la DCI, al ser esta una herramienta propia del sistema de presupuesto público resulta fundamental, como lo fue en el caso de Perú, entender el involucramiento y convicción del ente rector al respecto.

<sup>10</sup> Inmunizaciones, servicios de consejerías para el cuidado infantil y agua segura para el consumo humano, principalmente.

<sup>11</sup> [https://www.finanzas.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2021/09/contrato\\_31\\_08\\_20210406759001630591746.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2021/09/contrato_31_08_20210406759001630591746.pdf)

Con relación a disposiciones que buscan alinear la gestión presupuestal con la lógica de resultados, desde lo normativo, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) del año 2010 del Ecuador:

- a.** Establece como lineamiento que la planificación del desarrollo y las finanzas públicas tiene como uno de sus lineamientos contribuir al ejercicio de la garantía de derechos de la ciudadanía por medio de, entre otros recursos, la **gestión por resultados** (Artículo 2). Asimismo, señala en su artículo 20 que el sistema nacional de planificación tiene como objetivo orientar la gestión pública hacia el logro de resultados, que contemple los impactos tangibles e intangibles. De igual modo con relación al **sistema nacional de finanzas públicas**, este tiene como objetivo específico **“la gestión por resultados eficaz y eficiente”** (Artículo 71).
- b.** Específicamente con relación al ciclo presupuestal, señala que en la etapa de programación presupuestaria **se definen los impactos o resultados que los programas, proyectos y actividades tienen sobre la sociedad.**

Por otra parte las Normas Técnicas de Presupuesto (2018)<sup>12</sup> establecen como regla general la aplicación de la **“Gestión Presupuestaria por Resultados”**. Para ello señalan que “los presupuestos públicos se programarán y ejecutarán con la metodología



<sup>12</sup> <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/04/Normativa-Presupuestaria-Codificaci%C3%B3n-5-de-abril-de-2018-OK-ilovepdf-compressed.pdf>

técnica de presupuestación por resultados **sobre la base de programas identificados** (...)” (Página 11). En este marco, se identifica una relación entre los insumos, actividades y productos que se entregan con los resultados que se deben lograr. Estos resultados son entendidos como cambios en los individuos, estructuras sociales o entorno físico, como consecuencia de la intervención pública. Se concluye que bajo esta técnica “todo programa presupuestario contendrá metas de producción de bienes y servicios finales consistentes con los objetivos de los planes operativos anuales sobre los que se definirán sus impactos (...)” (Página 12).

Los programas constituyen entonces la unidad sobre la cual se aplicaría esta lógica de resultados. Estos programas son definidos dentro del ámbito y competencias de cada institución, y permiten “organizar las acciones institucionales de forma que los recursos utilizados tengan una clara expresión en productos cuantificables y objeto de medición de sus efectos con indicadores de resultado (...)” (página 17).

Con relación a la fijación de techos presupuestarios, la norma técnica señala que estos se expresan por sector/institución, por naturaleza económica y por fuentes de financiamiento. No se considera a nivel normativo la posibilidad de asignar techos por productos conectados a algún resultado prioritario. Una vez asignados los recursos a cada institución, estas definen los montos que le corresponden a cada programa y a cada unidad ejecutora (página 19). El Plan

Estratégico Intersectorial para la Prevención y Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil parte del resultado, define “soluciones” y luego identifica actores (instituciones) involucrados. Los programas presupuestarios, según lo señalado en la normatividad presupuestaria, tienen una lógica contrapuesta: parte de **una** institución, que define su programa, los productos de este y luego los resultados atribuibles. La lógica de gestión presupuestal inducida por el Plan indica que los techos presupuestarios se establezcan por producto, y luego por ámbitos territoriales e instituciones, en función a las metas de resultado que se hayan definido.

Si bien desde la revisión normativa se aprecia un interés por conectar la gestión presupuestal con elementos de mejora de la calidad del gasto, esto está desvinculado del impulso logrado por las iniciativas de reducción de la desnutrición crónica aplicando el PpR. El involucramiento del sistema de presupuesto parece estar orientado básicamente a facilitar herramientas que, desde la experiencia peruana de PpR para reducción de la DCI, se muestran necesarias; como la identificación de los servicios en la estructura de gasto o la protección de los recursos asignados frente a modificaciones. Este involucramiento no parece estar orientado como un intento de pensar y explorar formas innovadoras en el marco institucional presupuestal, tanto en las reglas de juego, como en el involucramiento del ente rector y las instituciones no formales en el impulso de resultados. Esto limita la innovación en el presupuesto.



# 02

**COMPRENDIENDO  
LOS FUNDAMENTOS  
DE PpR**



## ¿Qué es PpR y cómo se implementa?

Presupuesto por Resultados (PpR) puede ser entendido como un conjunto de principios, procesos y herramientas aplicables a la gestión presupuestal, que busca conectar la decisión de financiación y de acción pública con cambios concretos sobre el ciudadano y su entorno en variables relevantes al desarrollo (Resultado).

Su implementación requiere ajustar el marco institucional del presupuesto público para que sea factible tomar decisiones y operar los procesos del presupuesto en función al *resultado que requiere y valora el ciudadano*<sup>13</sup> y siempre desde su perspectiva, desde “sus zapatos”. Además del ciudadano como principio, el PpR se fundamenta también en las lógicas de causalidad y evidencia científica para las decisiones. Estos principios inciden a lo largo del proceso presupuestal modificando la forma clásica en que se toman las decisiones, se realiza la gestión y se monitorea y evalúa el gasto público.

<sup>13</sup>Esta precisión es importante, puesto que en los sistemas presupuestales actuales, las decisiones de asignación se toman en función a Entidades, Organizaciones o Agencias públicas que a su vez son las que ejecutan los fondos y proveen los servicios, siguiendo una lógica inercial y centrado en líneas de gasto (remuneraciones, bienes y servicios, inversiones).

## El eje ciudadano y la legitimidad de los objetivos de política

El ciudadano y su entorno constituyen los **Sujetos** sobre los cuales se identifican y priorizan **Condiciones de Interés** (CI) que son variables inherentes a estos sujetos y sobre los cuales se desea o debe incidir para lograr el bienestar y desarrollo. Por ejemplo, la DCI es una condición de interés, puesto que su existencia limita el despliegue de habilidades cognitivas y socioemocionales en las niñas y niños, predisponiéndolos negativamente hacia otras condiciones en el futuro<sup>14</sup>. Las CI, que también podrían ser referidas como “problemas públicos”, constituyen el punto de partida para, aplicando la metodología del PpR, definir qué servicios deben proveerse. Estos productos, a su vez, agrupados constituirán programas (estratégicos, presupuestales o como se desee llamarlos).

Las CI también deben gozar de legitimidad, por tal razón resulta importante mantener meca-

nismos inclusivos (consulta ciudadana, consulta con organizaciones de sociedad civil u otros grupos de interés) que permitan conocer y comprender la perspectiva del ciudadano desde la voz de sus representantes. Estos representantes pueden ser contactados en muchos casos (aunque no en todos) desde organizaciones de la sociedad civil con agendas específicas. Adicionalmente el ciudadano puede participar directamente en su condición usuario de los servicios que se proveen.

Otra perspectiva relevante al PpR, en relación al ciudadano, es visibilizarlo como un sujeto al cual se deben rendir cuentas del logro de los resultados y de la entrega de los servicios. Es decir, más allá de las instancias formales de rendición de cuentas de la administración pública, en PpR se busca llegar directamente al ciudadano.

## Conocimiento: causalidad y evidencia

Para abordar, atacar o incidir en la “Condición de Interés”, (CI) el PpR plantea lograr un conocimiento y comprensión exhaustiva de la misma sobre la base de la mejor evidencia científica disponible. Se asume que la CI es consecuencia de la dinámica de diferentes variables o factores en diferentes niveles de complejidad. Es decir, inciden unas sobre otras a través de cadenas o secuencias multidimensionales de causas y efectos. Entender de la mejor manera esta complejidad es una condición necesaria si se desea influenciar voluntaria y proactivamente sobre la CI.

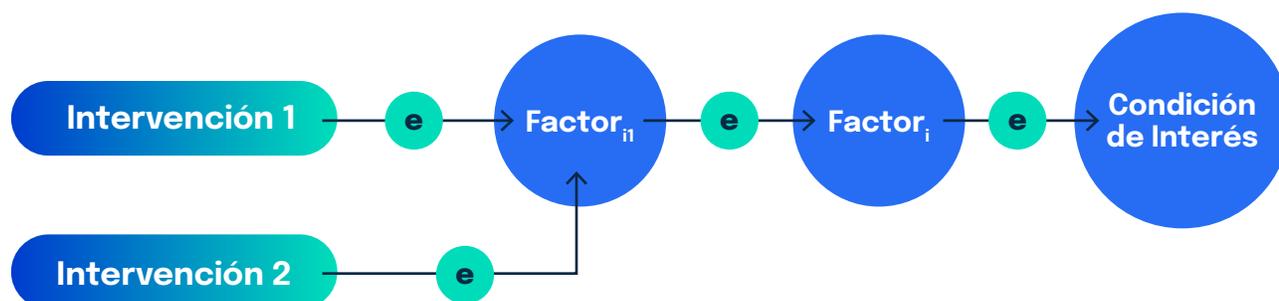
El criterio central para dar por comprendido, en determinada medida y dado un estado del conocimiento, las relaciones existentes entre las variables y la CI; así como entre las intervenciones o soluciones que deben proveerse y la CI, es la evidencia científica.

En esta perspectiva, la evidencia científica es aquel estudio científico que busca explicar, o explica, las relaciones existentes entre las variables, intervenciones y la CI.

<sup>14</sup> El acceso a vacunación en niñas y niños, por ejemplo, no es una condición de interés, puesto que no es una variable inherente a la persona. Es exógeno al ciudadano y su entorno. Es un servicio que alguien más le va a proveer.

## Esquema N° 1: Relaciones de causalidad

Relaciones de causalidad entre condiciones de interés (Problema público), factores e intervenciones



e: evidencia científica  
Fuente: elaboración propia

## Anclaje en el circuito financiero

Tradicionalmente, la asignación de los recursos públicos en el proceso presupuestal es realizado por las direcciones de presupuesto (Finanzas/Hacienda), en función a líneas de gasto que refieren a conglomerados de insumos (personal, bienes y servicios, capital) y que pueden ser organizados en gasto corriente y gasto de capital. Estos parámetros de clasificación y de asignación presupuestal son útiles para mantener las cuentas fiscales equilibradas y controlado el gasto corriente. Sin embargo, al centrar el análisis en estas variables se pierde la atención a la relación que tales insumos tienen o deben tener con productos y resultados concretos a favor del ciudadano.

A este modo de organizar y gestionar el presupuesto se le conoce con el nombre de “presu-

puesto por insumos” (*Line Item Budgeting* en la jerga anglosajona). Bajo esta lógica, las entidades públicas reciben presupuestos anuales categorizados, según el clasificador económico<sup>15</sup>, por ítems de gasto. Luego los recursos son orientados a la gestión institucional y objetivos, encorsetados por sus mandatos y sin una clara trazabilidad de los mismos respecto a qué productos financia y qué resultados espera lograr, o si estos son los que los ciudadanos necesitan para su desarrollo. Las reglas fiscales y presupuestales, siempre orientadas a mantener el equilibrio y controlar el crecimiento del gasto, principalmente del gasto corriente, se establecen alrededor del clasificador económico y nunca alrededor de coberturas de servicios o logro de resultados.

<sup>15</sup> Dos de las categorías de este clasificador son agrupaciones según el tipo de insumo (personal, bienes y servicios).

## Esquema N° 2: Asignación presupuestaria en el modelo clásico



- **Visión limitada por sus mandatos y funciones**
- **Necesidades y expectativas ciudadanas no visibles o fragmentadas**

Fuente: Elaboración propia

La dinámica aquí es que la asignación anual se realiza de manera inercial con incrementos factibles por línea de gasto, dentro de las reglas fiscales y en función a criterios políticos o de coyuntura nacional. Así, se mantiene un orden en la asignación presupuestal y se controla el riesgo de potenciales incum-

plimientos de las reglas fiscales. Esta forma de asignar y gestionar el presupuesto desde el ente rector (Direcciones de Presupuesto) es funcional a los propósitos de mantener unas finanzas equilibradas y ordenadas, pero no para establecer conexiones entre presupuesto, productos y resultados.

Frente a ello, el PpR requiere el uso de un clasificador complementario que dé cabida explícita a resultados y productos, sobre los cuales organizar y asignar el presupuesto. Siguiendo la propuesta peruana, determinados Resultados son expresados o clasificados como **Programas Presupuestales o Programas Presupuestales Estratégicos, como el caso del Programa Articulado Nutricional (PAN)**. Los grupos o conjuntos de intervenciones son expresados o clasificados como **Productos** dentro de este Clasificador.

De este modo, ahora sí los recursos públicos pueden ser asignados de manera explícita y ex profeso para financiar los insumos conectados a determinados productos, que a su vez están vinculados causalmente, según la evidencia científica, a los resultados priorizados. Ahora se puede tener idea precisa de cuánto es el esfuerzo fiscal y cuál es la necesidad de recursos para productos, independientemente de qué entidades son las que lo proveen o participan en su provisión. Asimismo, es posible hacer un seguimiento en la evolución de los recursos a lo largo de toda una cadena que integra los insumos, productos y resultados.

### Tabla N° 1 Comparativo “Line item” y Presupuesto por Resultados

	Presupuesto “Line Item”	Presupuesto por Resultados
<b>Asignación</b>	A líneas de gasto (insumos agregados)	A productos, que comprenden servicios eficaces para lograr resultados priorizados
	En función a Entidades, agencias o entidades públicas	En función a resultados específicos a los que contribuyen los productos
	Centradas en equilibrio fiscal	Centradas en prioridades de resultados, manteniendo los equilibrios necesarios

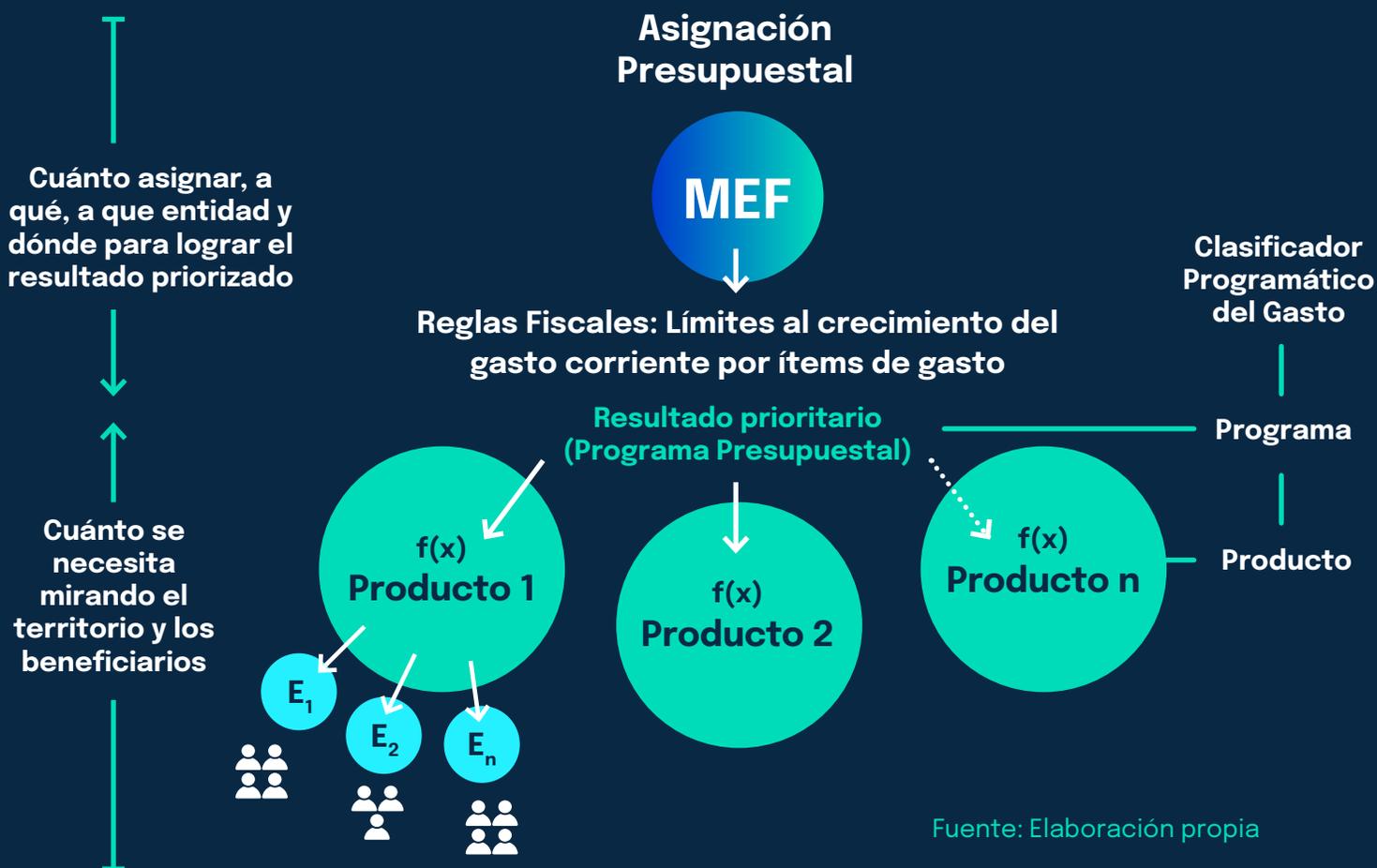
### Asignar recursos a Productos

La asignación clásica por entidad según clasificador económico establece límites máximos por ítem del clasificador, independiente de la combinación óptima que se requiere para asegurar la provisión de los productos. Bajo este esquema, es perfectamente posible que una entidad disponga de un monto total suficiente para entregar productos, pero que, al revisar sus límites por ítem de gasto, algunos de ellos estén desfinanciados, dado que no se asignó en función a los insumos específicos que el producto requiere.

Para evitar estas discrepancias PpR propone que la asignación de fondos, a partir de una

prioridad de resultados claramente establecida, se centre en productos conectados causalmente al resultado y según la composición de insumos (función de producción  $f(x)$ ) que harán viable dichos productos; evitando entonces el desfinanciamiento crónico sin alterar los límites de gastos. De esta manera sí se podría garantizar la provisión efectiva de los servicios y al mismo tiempo mantener los equilibrios fiscales necesarios. Para ello, ciertamente, se requiere contar con una estructura presupuestal de tipo programática que permita organizar financieramente el presupuesto en función resultados (Programa) y producto (Producto).

## Esquema N° 3: Asignación presupuestaria en la lógica PpR



Las implicancias en materia de eficiencia asignativa y equidad redistributiva del uso de un clasificador programático (resultado/programa y producto) son evidentes. Por ejemplo, para el caso de la reducción de la desnutrición crónica infantil, para la etapa 1 de PpR, se identificó, para el año 2008, que los departamentos con las más altas prevalencias de desnutrición crónica contaban con menos recursos; y en cambio, departamentos con las más bajas prevalencias tenían los montos más altos por niño. El departamento de Huancavelica, cuyo porcentaje de prevalencia de DCI superaba el 50%, recibió por cada niño poco menos de 100 Soles (alrededor de 33.9 US Dólares<sup>16</sup>). En cambio, Tacna, el departamento con el menor porcentaje de prevalencia de DCI (4%) del país recibió alrededor de 270 soles (aproximadamente 90 US dólares) por niño. Sin embargo, para los años 2009 y 2010, ya en plena operación la lógica PpR, se tomaron decisiones que orientaron mayores montos por niño a los departamentos con las más altas prevalencias de desnutrición crónica. El departamento de Huancavelica que en el 2008 recibió 99 soles por niño, su presupuesto asignado subió a más de 1300 soles (alrededor de 434 dólares) por niño en el 2009 y a 2100 soles (alrededor de 700 dólares) en el 2010. (MEF, 2011)<sup>17</sup>

La estructuración del presupuesto (clasificador programático) en resultados y productos permite, además, el establecimiento de reglas de gestión que impulsen, la protección frente a modificaciones presupuestales rutinarias y frente a reducciones de gasto, en épocas de crisis fiscal de productos que son claves al desarrollo. Asimismo, permite condicionantes de desempeño a las entidades a cargo de los productos con cargo a asignaciones adicionales o complementarias de presupuesto.

<sup>16</sup> En enero del 2008, en Perú, 1 dólar = 2.95 soles

<sup>17</sup> Estimaciones sobre la base de presentación de avances del presupuesto por resultados realizado por el Ministerio de Economía Finanzas en diciembre de 2011. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/capacita/6\\_NELLY\\_HUAMANI.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/capacita/6_NELLY_HUAMANI.pdf)

## Gestión de la implementación (provisión de productos)

La decisión de asignación a favor de un resultado prioritario se materializa a través de los productos más eficaces para su logro. Sin embargo, es claro sería un error asumir que, dado que ya se dio la asignación, también se darán naturalmente los procesos de gestión necesarios que transformarán los fondos en servicios de calidad para el ciudadano. La organización del Estado no se basa en resultados, sino en una división organizacional basada en funciones. En tal sentido, asumiendo que esto no va a cambiar en el mediano plazo, es importante propiciar que los fondos asignados fluyan, adecuada y ordenadamente, según un orden y articulación de los procesos que derivan en la provisión de los productos según los parámetros establecidos en el diseño de los programas.

A este conjunto de procesos se denomina Línea de Producción (LdP) y constituye un tercer eslabón del PpR después de la identificación de los resultados, o cadena de resultados, y los productos. La LdP por tanto conecta los productos con la operatividad necesaria en las organizaciones que participarán en la entrega de los productos. De acuerdo con lo propuesto en las normativas y guías metodológicas<sup>18</sup> actualmente vigentes en el caso de PpR Perú, se reconocen 5 procesos en LdP, a saber:

**Programación de necesidades**

**Programación y formulación presupuestal**

**Cadena de abastecimiento**

**Transformación de insumos a productos para su entrega a población beneficiaria.**

**Gestión de usuarios**

<sup>18</sup> Directiva N° 005-2020-EF/50.01 Directiva para el Diseño de los Programas Presupuestales en el Marco del Presupuesto por Resultados y la Guía dirigida a las entidades responsables de productos de los Programas Presupuestales para el desarrollo de Modelos Operacionales y Línea de Producción (MEF, 2021)



**La Programación de necesidades:** consiste en la estimación de los recursos financieros para adquirir los insumos necesarios en la atención de una determinada cantidad de población con un producto en particular. Requiere la comprensión plena de la función de producción y estructuras de costos, identificación de los lugares o puntos de entrega de productos, conocimiento objetivo de la población, precios de adquisición de insumos así como la especificación de qué entidades u organizaciones participan en la provisión y cuál es su rol específico, entre otros parámetros de tipo operacional. Es el punto de partida para una correcta estimación del requerimiento de fondos por productos que lleve a una futura decisión de asignación presupuestal bajo esta lógica<sup>19</sup>.

**La Programación y formulación presupuestal de productos del PP:** este proceso es netamente presupuestal bajo el liderazgo de la Dirección de Presupuestos. Comprende la estimación de las asignaciones máximas, su comunicación a las entidades, el ajuste de sus demandas o estimaciones realizadas en la fase previa, la especificación final de las metas de población a atender y finalmente el proceso de aprobación según el mecanismo que corresponda. De ser el caso, con posterioridad a la aprobación podrían requerirse ajustes a nivel de las metas físicas que se podrán realmente atender con los recursos asignados.

**Cadena de Abastecimiento:** comprende las acciones relevantes a la gestión de compras de los insumos (materiales, implementos, equipos, personal, entre otros) y su distribución a los puntos de atención en cantidad, oportunidad y calidad adecuados.

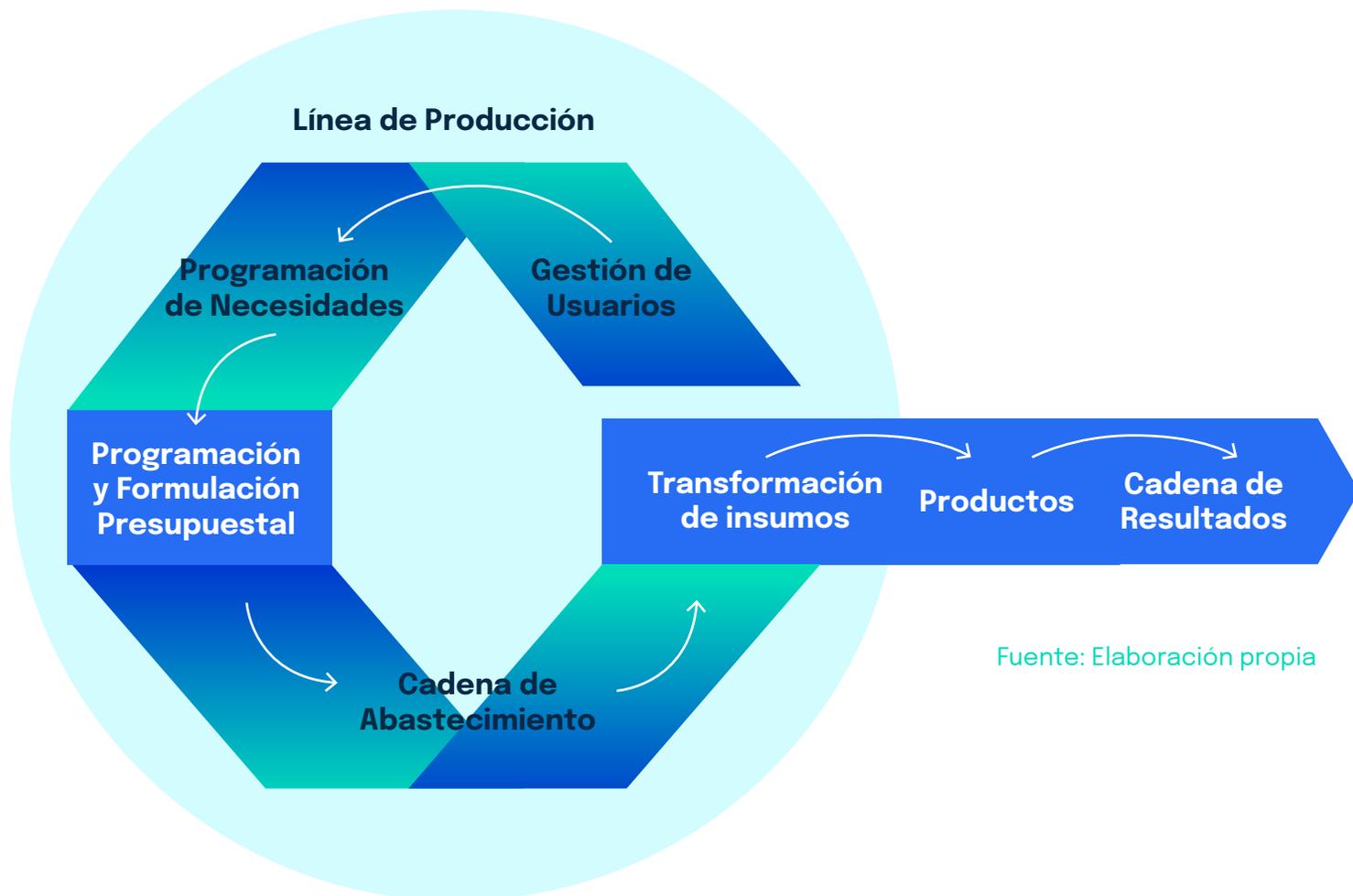
**La transformación de los insumos en productos:** corresponde al proceso de negocio de cada producto, de modo que la población reciba los productos según estándares que maximizan su capacidad de lograr el efecto deseado (resultado).

**La Gestión de Usuarios:** comprende el conocimiento y administración de la población específica que puede recibir un producto determinado, de modo que se puedan establecer metas de producción tanto físicas como financieras (programación de necesidades), realizar el seguimiento nominal a quienes reciben, y determinar los déficits de atención, entre otros.

Finalmente, son elementos críticos para una gestión integrada y exhaustiva de la Línea de Producción los Sistemas de información y gestión de datos que se generan y requieren en cada proceso de LdP. Una agenda complementaria clave en PpR es la disponibilidad e interoperabilidad de los sistemas, el flujo de los datos y ciertamente el uso y la toma de decisiones sobre estos fundamentos objetivos.

<sup>19</sup> A diferencia de una asignación presupuestal centrada en la Entidad u Organismo público.

## Esquema N° 4: Línea de Producción, Productos y Resultados



### Importancia de la atención sobre la Línea de Producción

Tradicionalmente, por la división funcional de la administración pública, el ente rector de presupuesto da por sentado que los procesos que trascienden el ámbito financiero, tales como el de abastecimiento, entrega de servicios y gestión de usuarios, ocurren naturalmente como una continuidad de la asignación presupuestal. Sin embargo, este ideal no ocurre en la realidad. La experiencia de PpR aplicado a la reducción de la DCI en Perú dejó como lección aprendida que más recursos, aunque estén asignados a lo que funciona, no se traducirán en resultados si no se asegura el flujo consistente de la cadena proceso-insumo-producto. De hecho, en esta experiencia peruana, los efectos sólo empezaron a manifestarse luego de la introducción de incentivos a la gestión de los procesos requeridos para los productos que se priorizaron.

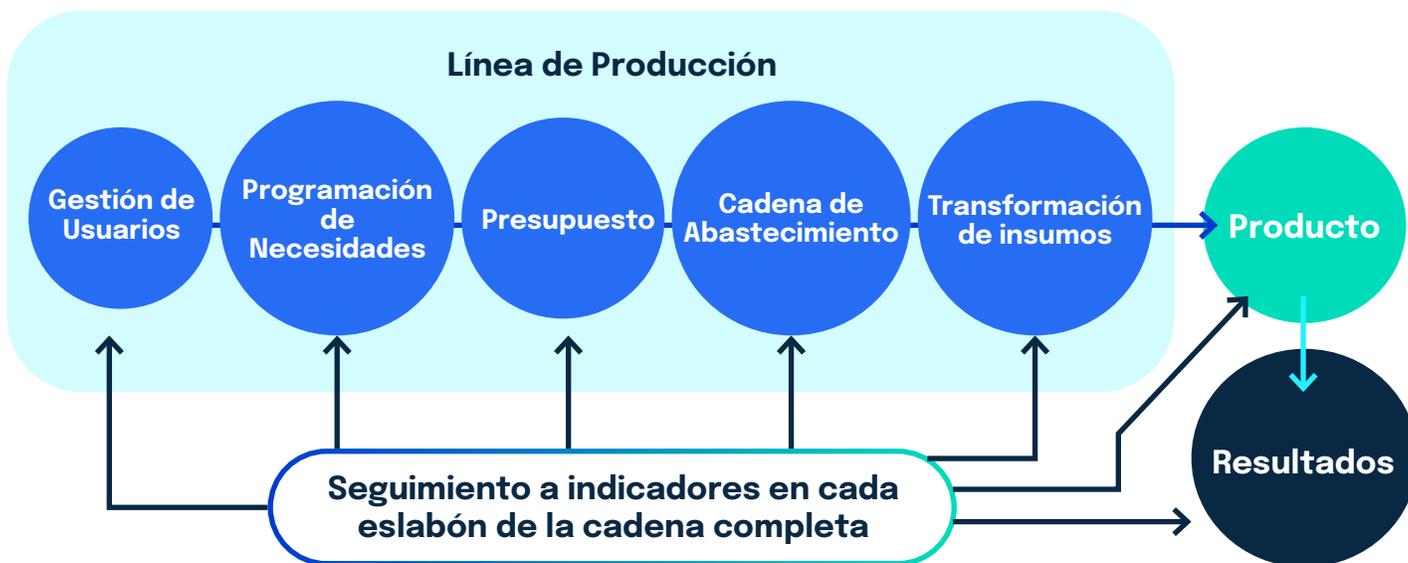
# Seguimiento y Evaluación

Al cambiar el eje de atención de la entidad al ciudadano, cambia también las preguntas de seguimiento y evaluación del gasto público. En el esquema convencional el foco de atención está en el desempeño de las organizaciones respecto a sus procesos, actividades, productos e incluso el impacto de los programas a su cargo. Por esta ruta, los sistemas de monitoreo y evaluación del gasto público tendían a llenarse de indicadores o de reportes de evaluación siempre centrados en mejorar la gestión de una determinada entidad<sup>20</sup> o programa (a cargo de una entidad), antes que en la mejora del bienestar ciudadano (resultados y productos que deben recibir para ellos).

En PpR el seguimiento y la evaluación se establecen partiendo de la Condición de Inte-

rés o Resultado, a lo largo de una cadena de causalidad cuyos eslabones señalan lo que debe cumplirse para el logro del resultado. Esto significa seguir y evaluar desde el interés ciudadano, no desde el interés de la burocracia. Es decir, por ejemplo, en el caso de la desnutrición crónica, se requiere hacer seguimiento a cómo va la DCI, cómo van los factores que lo ocasionan, los servicios que lo combaten o previenen, y más abajo en la cadena, cómo van los procesos que propician o garantizan la entrega de los servicios. Todo ello ciertamente es independiente de quién o quiénes son los responsables. Visto de otra manera, las implicancias de gestión serán relevantes para todos los que tienen algo que ver con el cumplimiento de cada eslabón de la cadena.

## Esquema N° 5: Seguimiento en PpR



Fuente: Elaboración propia

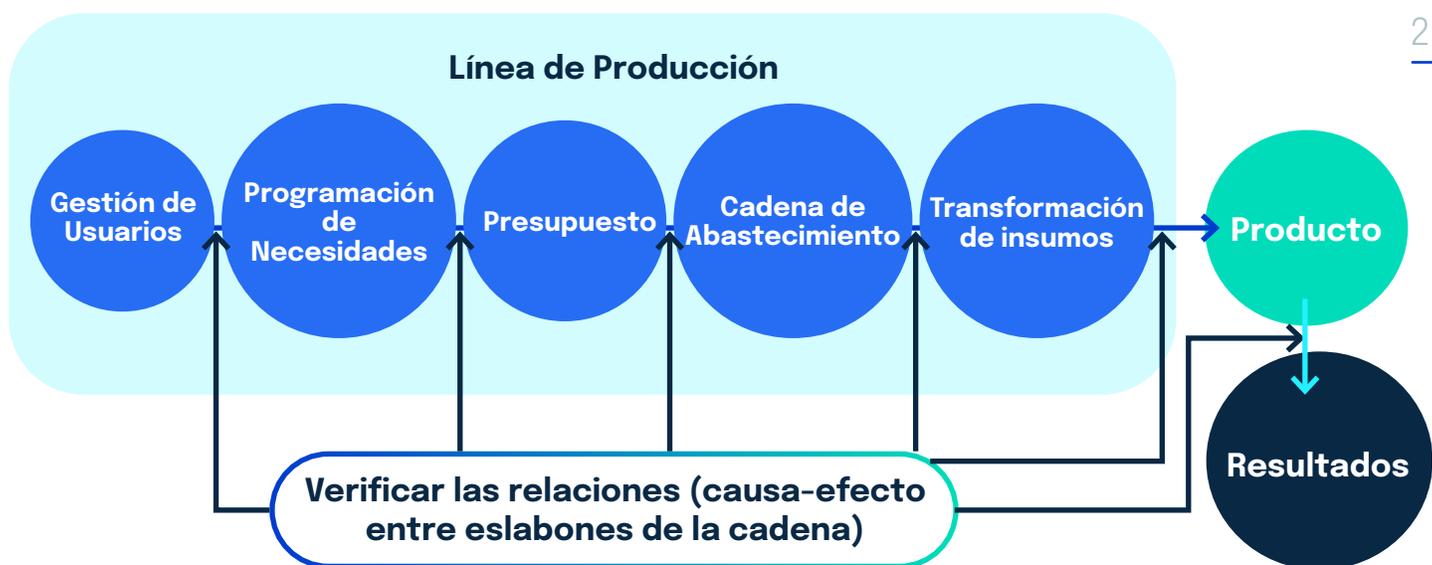
<sup>20</sup> Una observación similar se encuentra en H. von Gersdorff (2018). El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma, referido al *presupuesto por desempeño*.



Por su parte, las preguntas de evaluación buscan entender por qué algunas relaciones de causalidad no se dan de la manera deseada a lo largo de la cadena que une Línea de Producción, Productos y Resultados. Esto permite generar información para tomar decisiones o correctivos de gestión que mejoren la eficiencia o efectividad a lo largo de la cadena. Por ejemplo, a través del seguimiento del proceso de abastecimiento se puede detectar una falla recurrente en la disponibilidad de cierto insumo. Frente a

ello procedería una evaluación que permita determinar la mejor manera de hacer el proceso. Asimismo, si bien la evidencia provee información de la eficacia de determinada intervención sobre un resultado, esta podría requerir adecuaciones a los contextos culturales o institucionales de un determinado territorio y población. En estos casos, la evaluación podría ser de tipo experimental generando la evidencia específica a una diferencia en el país o región<sup>21</sup>.

## Esquema N° 6: Evaluación en PpR



Fuente: Elaboración propia

<sup>21</sup> A. Banerjee y E. Duflo (2019). Repensar la Pobreza, enfatizan la importancia de los estudios experimentales para verificar la eficacia de determinadas intervenciones, que sabiendo que “funcionan”, podrían requerir mayores entendimiento de los contextos de tal modo que su provisión pueda ser ajustada o adecuada a los mismos previo a su entrega.



# 03

**DESAFÍOS EN LA  
IMPLEMENTACIÓN  
DEL PpR**



La implementación del PpR en el Perú se dio a través de un proceso complejo de prueba-error, y de maduración de iniciativas que a lo largo de cerca de diez años la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) había promovido. En efecto, el año 1996 se introduce la clasificación Funcional-Programática que buscaba reflejar los ámbitos temáticos de acción del presupuesto; en 1995 se inicia la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) que organiza y sistematiza las finanzas públicas; en 1997-1999 se experimentó con el uso de convenios de gestión por desempeño que migraron hacia el 2002-2006 en Convenios de Administración por Resultados (CAR); el presupuesto participativo iniciado el año 2003; la protección presupuestal de programas prioritarios y el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSE-GP), entre otros. (Cordero y Salhuana, 2014).

El Presupuesto por Resultados, sin embargo, era disruptor. A diferencia de estas herramientas que se introdujeron de manera complementaria en la operatividad de la DGPP y que puede ser, y de hecho lo fue, gestionado por equipos de trabajo alejados de la rutina y operatividad presupuestal, el PpR sí buscaba insertarse en la maquinaria tradicional de asignación y gestión financiera del presupuesto. Es decir, representaba (o al menos eso es lo que buscaba) un cambio significativo en la inercia presupuestal, en la inercia de la gestión de la DGPP y en el tipo de interacción y dinámicas que se establecen entre esta dirección y las entidades públicas que reciben las asignaciones presupuestarias. Esto representó desde sus inicios un enorme desafío para su aplicación, su sostenibilidad y su evolución (favorable) en el tiempo.

En efecto, el éxito logrado en la reducción de la DCI y en la mejora de indicadores como la mortalidad materna y neonatal, así como los logros de aprendizaje, todos ellos vinculados a la aplicación de PpR, muestran que la herramienta es una alternativa de interés para la mejora de la calidad del gasto público, y que puede abordar diferentes ámbitos de resultados tanto en lo social, económico y ambiental.

## El rol de la política, los decisores y las decisiones

PpR fue una iniciativa técnica que fue ganando respaldo progresivamente, con la acumulación de capital político interno, gracias a las diferentes iniciativas e impulsos que lograban posicionar la importancia de mejora la calidad del gasto público; y la idea de que esta, en gran medida, podía ser liderada desde la Dirección General del Presupuesto Público. El posicionamiento de iniciativas en procesos abajo-arriba que dotan de capital político a la temática de interés, y que generan finalmente la voluntad y decisión política de favorecerlo con recursos, es perfectamente plausible (Simon et al, 2017)<sup>22</sup>

El respaldo del más alto nivel político en la gestión de las finanzas públicas fue importante para el alcance y sostenibilidad que tiene la iniciativa en Perú. En efecto, si bien se habían promovido numerosos instrumentos, estos no lograron expandirse y consolidarse, y progresivamente fueron siendo retirados o absorbido por nuevas iniciativas<sup>23</sup> en el marco de la mejora de la calidad del gasto público y posteriormente en un concepto denominado Gestión por Resultados .

En términos específicos, el concepto de Gestión por Resultados y luego el de Presupuesto por Resultados fue adquiriendo presencia en el discurso oficial del MEF, primero a través del Ministro Fernando Zavala (agosto 2005-julio 2006), los viceministros de Hacienda Luis Carranza Ugarte (agosto 2004-agosto 2005) y José Arista Arbildo (agosto 2006-enero 2010). Finalmente alcanzó su momento de mayor respaldo bajo la gestión de Luis Carranza Ugarte como ministro de Economía y Finanzas (julio 2006-julio 2008) que coincidió en el tiempo tanto con el viceministro Arista, como con el del Director de Presupuesto Juan Muñoz Romero (enero 2007-enero 2010).

Cabe destacar que el respaldo de estos directivos no fue una cuestión de funciones, sino en gran medida una convicción que se manifiesta en diferentes exposiciones, declaraciones, presentaciones<sup>24</sup>, discursos y decisiones de gestión y de cambio institucional y normativo al interior de la Dirección General del Presupuesto Público y del Sistema de Presupuesto Público.

<sup>22</sup> Sobre la base de las ideas de Simon, Lindblom y Kingdon presentadas para la comprensión de las políticas públicas por Fontaine Guillaume (2017). El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos. Pg.47.

<sup>23</sup> Como bien reseña Mónica Talledo en Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina (2015) con relación al SSEGP introducido el 2005 que tras un ímpetu inicial fue perdiendo presencia para finalmente ser absorbido en lo conceptual y en parte de su operatividad por el PpR.

<sup>24</sup> En mayo de 2007 por ejemplo, el propio ministro de Economía y Finanzas presentó ante el Congreso de la República el "Plan de Implementación de PpR en el Perú" (MEF, 2010).

## Actores, intereses, motivaciones y perspectivas en conflicto

---



La puesta en marcha de toda iniciativa tiene personajes y motivaciones, algunas veces coincidentes a nivel de objetivos y medios y; otras veces coincidentes en objetivos pero no en la forma de llegar a ellos. Un elemento diferenciador en el caso de Perú fue la creación y mantenimiento de un pequeño equipo técnico al interior de la DGPP, liberado de la fuerte rutina que impregna el trabajo en esta dirección, para dedicarse centralmente al impulso de instrumentos de mejora de la calidad del gasto.

## El Equipo de Presupuesto por Resultados

---

Si bien la Ley de Presupuesto del año 2007 dispuso en su artículo 14° la creación de una “Unidad Especial” al interior de la dirección de presupuestos para que elabore un Plan de Trabajo de implementación del PpR, ya desde algunos años atrás esta Dirección había venido experimentando con el mantenimiento de un equipo de profesionales, no vinculados al proceso regular de presupuesto, para que diseñen, experimenten y promuevan progresivamente la aplicación de innovaciones en los procesos regulares. Así había sido con el Presupuesto Participativo y con el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP). Es en la continuidad de estos equipos que se va gestando la necesidad de implementar una reforma significativa y a la vez sostenible, insertada realmente en los procesos estratégicos y operativos de la gestión presupuestal. En esta misión, contaban con el apoyo de cooperantes internacionales como el Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo con el que se suscribió un compromiso país de implementar el Presupuesto por Resultados como parte de préstamos condicionados. La influencia de estas organizaciones sobre todo a nivel de directivos y autoridades del MEF hacía que las propuestas del equipo técnico tengan mayor acogida y sean tomadas con mayor convicción.

En noviembre de 2006, cuando se aprueba la Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2007 que crea formalmente el PpR como instrumento de la gestión presupuestal, el equipo técnico ya tenía con mucha anticipación claramente definidos los instrumentos con los que iniciaría: Programación Presupuestaria Estratégica orientada a la creación de programas por resultados basados en evidencia y la Medición de indicadores a nivel de resultado y producto a través de los sistemas estadísticos nacionales. Durante esos meses, el equipo de PpR se fortaleció en recursos y en personal, lo que le permitió definir metodologías y procesos y sobre todo comprender la importancia de las decisiones en momentos críticos de la gestión presupuestal.

Los equipos técnicos de las direcciones de presupuesto usualmente están atrapados en la vorágine de cada etapa del proceso presupuestal, y difícilmente disponen de tiempo para pensar y reestructurar lo que hacen y cómo lo hacen. Más aún, cuando ello está definido en un marco institucional formal y no formal como consecuencia de conductas, respuestas y formas de abordar los procesos aprendidos durante años. En este marco, contar con un equipo técnico altamente calificado y capacitado, así como con los respaldos correspondientes a nivel de dirección y autoridades políticas del ministerio de hacienda o de finanzas<sup>25</sup>, permitió que las herramientas se generen y los procesos relevantes a PpR fluyan.

## El Director de Presupuesto Público, los Directores de Línea y las autoridades políticas

La burocracia del sistema de presupuesto en Perú es vertical. En tal sentido, el Director General de Presupuesto puede, si quisiera o tuviera la convicción, impulsar cambios importantes en el proceso. También le es confortable la estabilidad y el mantenimiento del status quo puesto, que evita tensiones o confrontaciones que perturban el ya de por sí complicado y denso día a día. En tal sentido, la convicción a favor, neutra o en contra condiciona enormemente la implementación de cualquier iniciativa. También, com-

parten parcialmente esta cuota de poder los directores de las áreas de línea (Direcciones en que se organiza o subdivide la DGPP).

Por encima de este primer nivel decisional se encuentran el Viceministro de Hacienda y ciertamente el Ministerio de Economía y Finanzas. La convicción y respaldo que se puede lograr en estos niveles, resulta fundamental para prevalecer sobre las resistencias internas que se puede tener, en tanto se gana en convicción.

<sup>25</sup> O de Economía y Finanzas como fue el caso de Perú.



## Grupos de interés de la sociedad civil

Los grupos de interés de la sociedad civil están constituidos por organizaciones no públicas que promueven determinados valores, agendas e iniciativas de política pública. En tal sentido, buscan hacer incidencia sobre los decisores y hacedores de política pública, incluyendo niveles técnicos en la burocracia estatal (Valencia, 2012). La presencia, alcance e influencia de este tipo de grupos u organizaciones difiere de país en país, dependiendo de la temática, los recursos que manejan y del nivel de alianza y coalición que tengan entre ellos y con cooperantes, sobre todo internacionales. La capacidad de influencia está determinada por diferentes factores tales como los recursos y presupuesto que manejan, el personal incluyendo sus capacidades, experiencia y habilidades para incidir. Es un factor clave cuánto acceso tienen con los actores sobre los que se desea incidir y cuánto realmente son requeridos o consultados respecto de las temáticas, y en general cuánta confianza gocen con sus contrapartes.<sup>26</sup>

En el caso de Perú, la presencia y alcance de organizaciones de sociedad civil como actor político se vio fortalecida a principios del siglo XXI sobre todo con la recuperación de la democracia, que inauguró además un ciclo poco visto de participación ciudadana y transparencia del Estado. En este escenario, bajo el influjo de la agenda de las niñas y los niños y la reducción de la desnutrición crónica infantil, los grupos de interés jugaron un rol destacable al incidir en actores como el Congreso de la República en el señalamiento de prioridad de la infancia en las leyes de equilibrio financiero y de presupuesto; y directamente en el Presidente de la República que hacia el año 2006 estableció por primera vez una meta específica de reducción de la DCI como mandato de su gobierno. Esto sirvió de complemento perfecto a la iniciativa técnica del PpR puesto. De hecho, la Ley de Presupuesto 2007 que dispone el inicio del PpR, señala también que este se dará a través de acciones a favor de la infancia.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Christoph Knill & Jale Tosun (2012). *Public Policy. A New Introduction*. P.117

<sup>27</sup> Artículo N° 11, numeral 11.2 de la Ley N°28927, Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2007.

## Cooperantes internacionales

Los cooperantes internacionales están compuestos por agencias (financieras) de carácter multilateral que en algunos casos proveen créditos a tasas concesionales, asistencia financiera no reembolsable y asistencia técnica a los países de la región como impulso al desarrollo. Sus énfasis pueden diferir formalmente. Por ejemplo, el Banco Mundial<sup>28</sup> tiene como objetivo explícito la reducción de la pobreza e impulsa proyectos vinculados a diferentes aspectos del desarrollo humano como la salud, justicia, educación, entre otros. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF<sup>29</sup> por sus siglas en inglés) es la agencia de las Naciones Unidas orientada a la preservación de los derechos de los niños y las niñas. Para estos efectos implementa proyectos y programas en los países buscando mejorar las políticas y servicios públicos orientados a la protección de los niños y las niñas. El Banco Interamericano de Desarrollo por su parte declara que busca “mejorar la calidad de vida en América Latina y el Caribe. Ayudamos a mejorar la salud, la educación y la infraestructura a través del apoyo financiero y técnico a los países que trabajan para reducir la pobreza y la desigualdad”<sup>30</sup>.

En el marco de sus operaciones, estas entidades, entre otras, buscan influenciar en los



medios y procesos de la administración pública, particularmente en las finanzas públicas. Algunas pueden respaldar y sumarse a la manera cómo las administraciones públicas pretenden implementar herramientas como el PpR pero en otros casos podría existir convicciones que difieran con las del país. De manera similar a los grupos de interés, es posible señalar que el grado de influencia de los cooperantes internacionales esté determinado por los recursos de los que disponen para sus operaciones y proyectos, los recursos que concertan como endeudamientos concesionarios, las capacidades, posicionamiento y empoderamiento de su personal incluyendo sus habilidades para incidir. Y ciertamente, las relaciones que establecen o saben establecer con los actores claves en el lado de los decisores.

<sup>28</sup> <https://www.bancomundial.org/es/what-we-do>

<sup>29</sup> <https://www.unicef.org/es/que-hacemos>

<sup>30</sup> <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/perspectiva-general>



En el caso de PpR, por ejemplo, en Perú, el BID estuvo involucrado desde un principio a partir de un compromiso país de implementar PpR en el marco de un préstamo sectorial. Adicionalmente apoyó con recursos de donación dejando plena libertad y sin realizar mayor incidencia en la manera cómo el país implementaría el instrumento. El caso del Banco Mundial fue diferente, puesto que si bien estuvo involucrada desde el principio como apoyo técnico, sí se mostró favorable a un modelo de presupuesto por desempeño (*performance Budgeting*<sup>31</sup>) que difería del modelo de presupuesto por resultados (*Outcomes based budgeting*<sup>32</sup>). Esto generó algunas tensiones naturales y alimentó diferencias en el equipo de PpR del MEF, que finalmente decantaría en una modificación

del modelo inicial hacia mediados del año 2011 con miras al ejercicio fiscal 2012. Este viraje al esquema de Desempeño finalmente ha sido matizado con un fuerte relanzamiento del enfoque de *Resultados* a partir de la nueva normativa de presupuesto público<sup>33</sup>.

Otro actor importante en el caso peruano fue la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) que brindó asistencia técnica desde los inicios de la herramienta, y financiamiento para actividades concretas de fortalecimiento de capacidades, publicaciones y difusión del PpR, su lógica y sus logros a públicos objetivos concretos como funcionarios públicos de todo el Estado, congresistas y periodistas de medios de alcance nacional.

<sup>31</sup> En este modelo, se definen Programas Presupuestales por Entidad Pública, se definen resultados, productos, insumos, procesos e indicadores siempre dentro del alcance institucional (funciones y competencias) de una entidad en particular.

<sup>32</sup> En este otro modelo, se priorizan resultados, a partir de estos se definen productos, procesos e insumos y participan todas las entidades y niveles de gobierno que sean necesarios para lograr los resultados, independiente de sus fronteras institucionales.

<sup>33</sup> Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (que sustituye a la antigua Ley N° 28440, Ley General del Sistema de Presupuesto Público; Directiva N° 005-2020-EF/50.01 Directiva para el diseño de los programas presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados.

## El Congreso



El Congreso tiene como una de sus atribuciones principales la aprobación del presupuesto público, el mismo que es remitido para dicho fin por el Poder Ejecutivo. Luego de una etapa de revisión y discusión de los diferentes aspectos y contenidos del proyecto de presupuesto, el Congreso procede a su aprobación. La etapa de revisión del proyecto de ley de presupuesto elaborado por el Poder Ejecutivo tiene una duración que puede ser de varios meses, entre su presentación y su fecha límite de aprobación<sup>34 35</sup>. En este tiempo, el Ejecutivo sustenta y discute ante el Congreso los alcances del presupuesto, pudiendo hacer modificaciones dentro de lo formulado, pero no incrementar el presupuesto. La incidencia del Congreso no es significativa, aunque el grado de involucramiento e influencia varía de país a país y podrían existir experiencias específicas en las que ha desempeñado un rol, particularmente en la legitimación política de un tema de interés. Según Braun et al (2006) en América La-

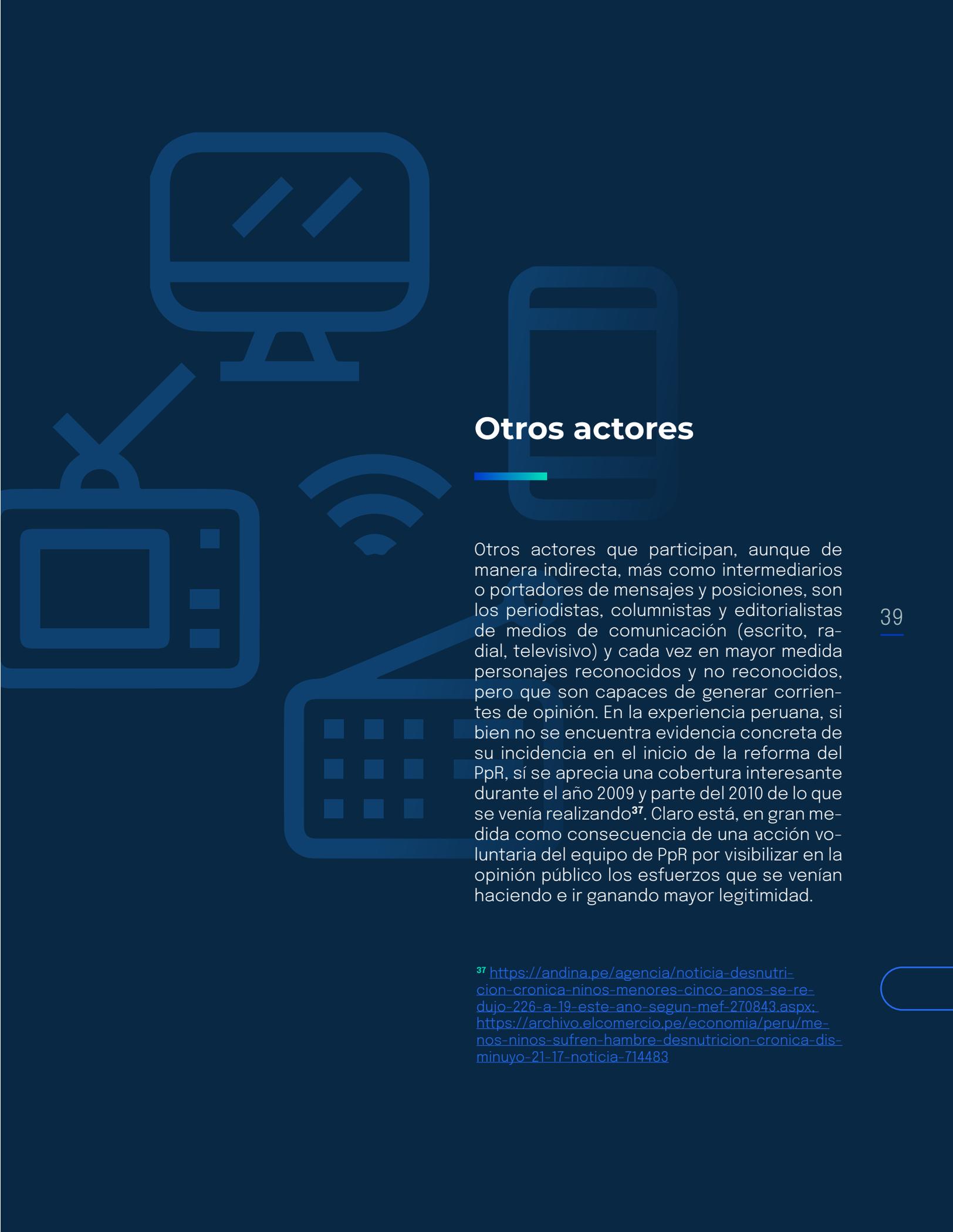
tina y el Caribe el mayor poder con relación a la formulación (asignación) presupuestal recae sobre el Ejecutivo y la influencia de los parlamentos es bastante reducida<sup>36</sup>.

En el caso de Perú, dado que el presupuesto público se aprueba mediante la Ley de Presupuesto Público (anual), esta etapa es propicia para la introducción de obligaciones normativas que buscan incidir en algunos procedimientos. En este marco, la implementación de PpR se inicia formalmente con la puesta sobre la mesa de discusión, por parte del Congreso, de una propuesta de articulado para la Ley de Presupuesto 2007 en la que se generaba la obligación de su implementación. En esta experiencia, es evidente el rol impulsor que jugó el Congreso, puesto que a nivel del MEF, si bien se tenía la iniciativa del PpR, existían dudas sobre hacerlo a nivel de la ley de presupuesto. Lo del Congreso fue por tanto la chispa inicial formal.

<sup>34</sup> En el caso de Perú, por ejemplo, de acuerdo con la Constitución Política, artículo 78° la fecha límite para el envío del proyecto de presupuesto al Congreso de la República es el 30 de agosto y su aprobación (artículo 80°) no puede trascender el 30 de noviembre. En Colombia, por su parte el presupuesto es presentado al Congreso para su aprobación en los primeros 10 días de la legislatura y aprobado el 20 de octubre. <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2019.pdf>

<sup>35</sup> Ver en Anexo 2 fechas formales de remisión y aprobación de países seleccionados.

<sup>36</sup> Esta idea es particularmente señalada para los casos de Argentina por E. Abuelafia, S. Berensztein, M. Braun y L. di Gresia; para Brasil por L. Alston, M. Melo, B. Mueller y C. Pereira en BID (2010) ¿Quiénes deciden el Presupuesto? La Economía Política del Proceso Presupuestario en América Latina, señalan la naturaleza inercial del presupuesto federal. Páginas .29, 52.



## Otros actores

Otros actores que participan, aunque de manera indirecta, más como intermediarios o portadores de mensajes y posiciones, son los periodistas, columnistas y editorialistas de medios de comunicación (escrito, radial, televisivo) y cada vez en mayor medida personajes reconocidos y no reconocidos, pero que son capaces de generar corrientes de opinión. En la experiencia peruana, si bien no se encuentra evidencia concreta de su incidencia en el inicio de la reforma del PpR, sí se aprecia una cobertura interesante durante el año 2009 y parte del 2010 de lo que se venía realizando<sup>37</sup>. Claro está, en gran medida como consecuencia de una acción voluntaria del equipo de PpR por visibilizar en la opinión pública los esfuerzos que se venían haciendo e ir ganando mayor legitimidad.

<sup>37</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-desnutricion-cronica-ninos-menores-cinco-anos-se-redujo-226-a-19-este-ano-segun-mef-270843.aspx>; <https://archivo.elcomercio.pe/economia/peru/menos-ninos-sufren-hambre-desnutricion-cronica-disminuyo-21-17-noticia-714483>

## Organismos públicos que ejecutan los recursos

Los organismos o entidades públicas que reciben asignaciones del presupuesto están familiarizados con una interlocución directa con la dirección de presupuestos. En esta dinámica, la dirección de presupuesto opera básicamente como un “Cajero” que asigna los fondos de manera inercial y cuando se dispone de fondos adicionales, en respuesta a decisiones políticas y de prioridades sectoriales o institucionales. Es decir, siempre el eje de la discusión es un “Sector” como Educación o Salud, o una entidad líder de tal sector como lo puede ser el Ministerio de Educación o el Ministerio de Salud. Bajo este esquema, los objetivos a lograr, los servicios a proveer y la distribución de las asignaciones entre servicios son definidos por la organización sin mayor involucramiento de la dirección de presupuestos.

En PpR sin embargo, esto cambia. En principio, el resultado objetivo está pre definido, y los servicios que se van a proveer surgen de la evidencia científica, según exigencia o protocolos establecidos en el marco del sistema de presupuesto público. Las asignaciones a los servicios, también se definen independiente de las demandas organizacionales o sectoriales y sí en función al rol que desempeña en la provisión de dichos servicios. Esto es más relevante aún cuando es perfectamente factible que más de una organización participe en dicha provisión con roles complementarios.

Esta situación evidentemente genera tensiones en la relación entre la dirección de presupuestos y las organizaciones o entidades públicas que pueden interpretar este cambio como una *intromisión* del rector de presupuesto en sus competencias. Y, en función al poder o influencia que tengan, pueden incluso hacer retroceder los avances de la reforma. Un primer punto clásico de tensión es el temor que se genera por la responsabilidad sobre el resultado. Se argumenta que los resultados no están en control institucional<sup>38</sup> y por tanto no pueden ser el punto de partida de los servicios que se definan. Otro punto de tensión es que las organizaciones consideran que la dirección de presupuestos se inmiscuye en asuntos que no le competen debiendo mantener un rol neutral sin incidencia directa o indirecta en los tipos de servicios que se provean o en las asignaciones que se decidan.

Estas tensiones ciertamente se dieron en Perú en el caso de la DCI y otros resultados del PpR. Sin embargo, la fuerte convicción sobre la reforma y el respaldo político y liderazgo del propio ministro de economía permitió que el experimento madurase. Afortunadamente, luego de estos inicios turbulentos, los ministerios de Salud y de la Mujer, principalmente, se transformaron en poderosos convencidos de estas nuevas dinámicas.

<sup>38</sup> Por ejemplo un argumento en este sentido es que la Desnutrición Crónica Infantil al ser un resultado multi-causal no podría ser el punto de partida para la definición de un Programa liderado por el Ministerio de Salud, que interviene cuando el problema (que es visto como una enfermedad) ya ha ocurrido.



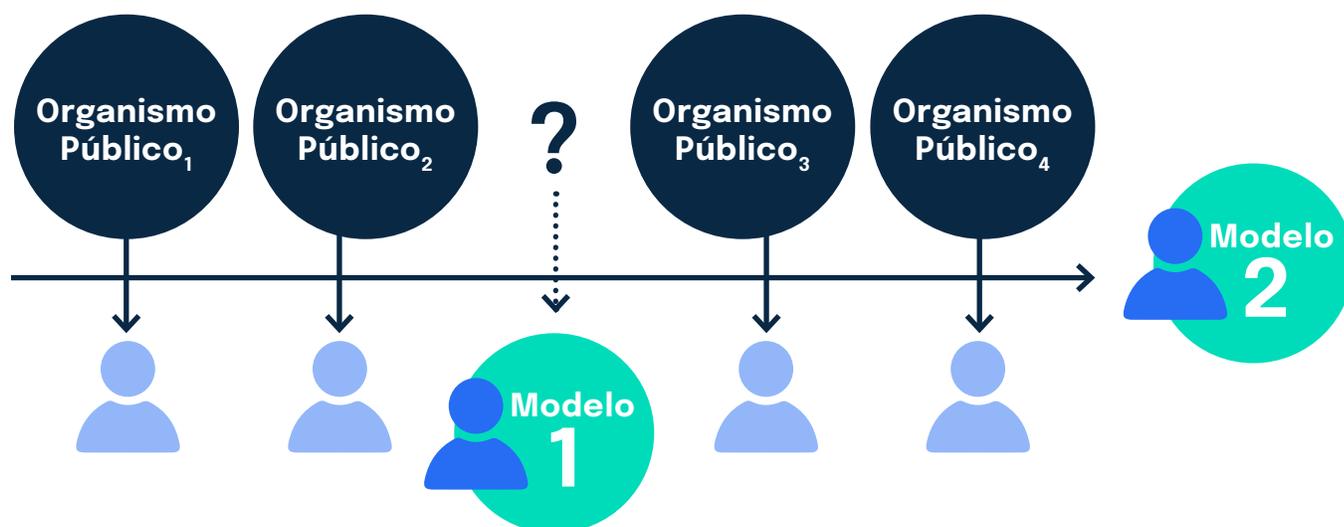
## La complejidad de los resultados: multisectorialidad y gobernanza

La importancia de canalizar la acción pública en función a condiciones o necesidades ciudadanas cada vez más complejas o la generación de “valor público” está en la agenda de la administración pública desde hace tiempo significativo (Goldsmith, 2004). En países como Chile, se recomienda como línea de acción de la política presupuestaria para los próximos años avanzar hacia un sistema presupuestal que conecte gasto con *resultados finales*, permitiendo una mayor visión de conjunto<sup>39</sup> (Comisión Gasto Público, 2021).

Esto se sustenta en la necesidad de superar una acción pública fragmentada con relación a las necesidades del ciudadano. En esta lógica (Modelo 1 en el esquema), cada agencia, organismo o entidad pública se aproxima al ciudadano desde sus funciones o competencias únicamente como si el logro del bienestar, el resultado o el valor público fuera la sumatoria de los desempeños o logros parciales. Sin embargo, la complejidad de los resultados, exigen una comprensión profunda y objetiva de las dinámicas que lo condicionan, así como de las acciones o intervenciones que funcionan y la necesidad de su articulación (Modelo 2 en el esquema).

### Esquema N° 7: Administración pública y su llegada al ciudadano

#### Administración Pública, su abordaje del ciudadano y la creación del valor público o logro de resultados



Fuente: Elaboración propia

<sup>39</sup> En contraposición a un esquema de resultados individuales para cada programa público. (Página 87)

La DCI por ejemplo es una de esas condiciones, críticas para el desarrollo, centradas en el ciudadano y que por su complejidad requiere un abordaje articulado de más de una de las instancias o agencias públicas. Y dependiendo de la organización política, exige el involucramiento de diferentes niveles de gobierno. Una dificultad central para el éxito de este tipo de abordajes es cómo articular esfuerzos y generar los incentivos suficientes para que todos estos actores cumplan

apropiadamente el papel que les corresponde. Y más aún, cómo se establece en principio estos roles y cómo estos son asumidos por las entidades.

De acuerdo con el modelo lógico del Programa Articulado Nutricional (PAN) en el caso de Perú, las intervenciones incluidas estaban a cargo directamente o en corresponsabilidad entre diversas entidades públicas y más de un nivel de gobierno.

**Tabla N° 2. Intervenciones contenidas en el Programa Articulado Nutricional 2008 y las entidades públicas involucradas**

Principales Intervenciones	Gobierno Nacional			Gobiernos Regionales
	Ministerio de Salud	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Presidencia del Consejo de Ministros	
Suplementación con hierro y ácido fólico	○			○
Entrega de complementación alimentaria para la madre y el niño menor de 36 meses		○		
Constituir municipios, comunidades, escuelas y familias saludables		○		
<b>Controles de Crecimiento y Desarrollo (CRED)</b>	<b>○</b>			<b>○</b>
Afiliación a Juntos (Transferencias condicionadas)			○	
Instalación de servicios de provisión de agua y entrega de letrinas*				
Desinfección y vigilancia de la calidad del agua	○			○
<b>Vacunación contra rotavirus y neumococo</b>	<b>○</b>			<b>○</b>
Instalación de cocinas mejoradas para reducir la contaminación intradomiciliaria		○		

Fuente: MEF (2008). Programa Articulado de Nutrición (sic). Recuperado de: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/documentac/PE0001\\_Programa\\_Articulado\\_Nutricional.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/PE0001_Programa_Articulado_Nutricional.pdf)

\*El documento no señala la entidad a cargo de esta intervención.

En este caso, si bien se tenía un menú variado y multisectorial de intervenciones, la articulación entre los sectores fue bastante limitada, sobre todo por que en un principio no se contaba con una entidad líder que aglutine y conduzca los esfuerzos necesarios. La Resolución de creación del Programa Articulado Nutricional (PAN)<sup>40</sup> señalaba que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social era la entidad responsable, en el nivel nacional del Programa Estratégico Programa Articulado Nutricional, y que para tales efectos realizaba la planificación concertada y coordina con las otras entidades involucradas. Sin embargo, en la práctica esta entidad no ejerció el liderazgo necesario debido a sus propias debilidades y poder relativo frente al Ministerio de Salud, por ejemplo, y a las dificultades naturales de gestionar una estrategia multisectorial e intergubernamental.

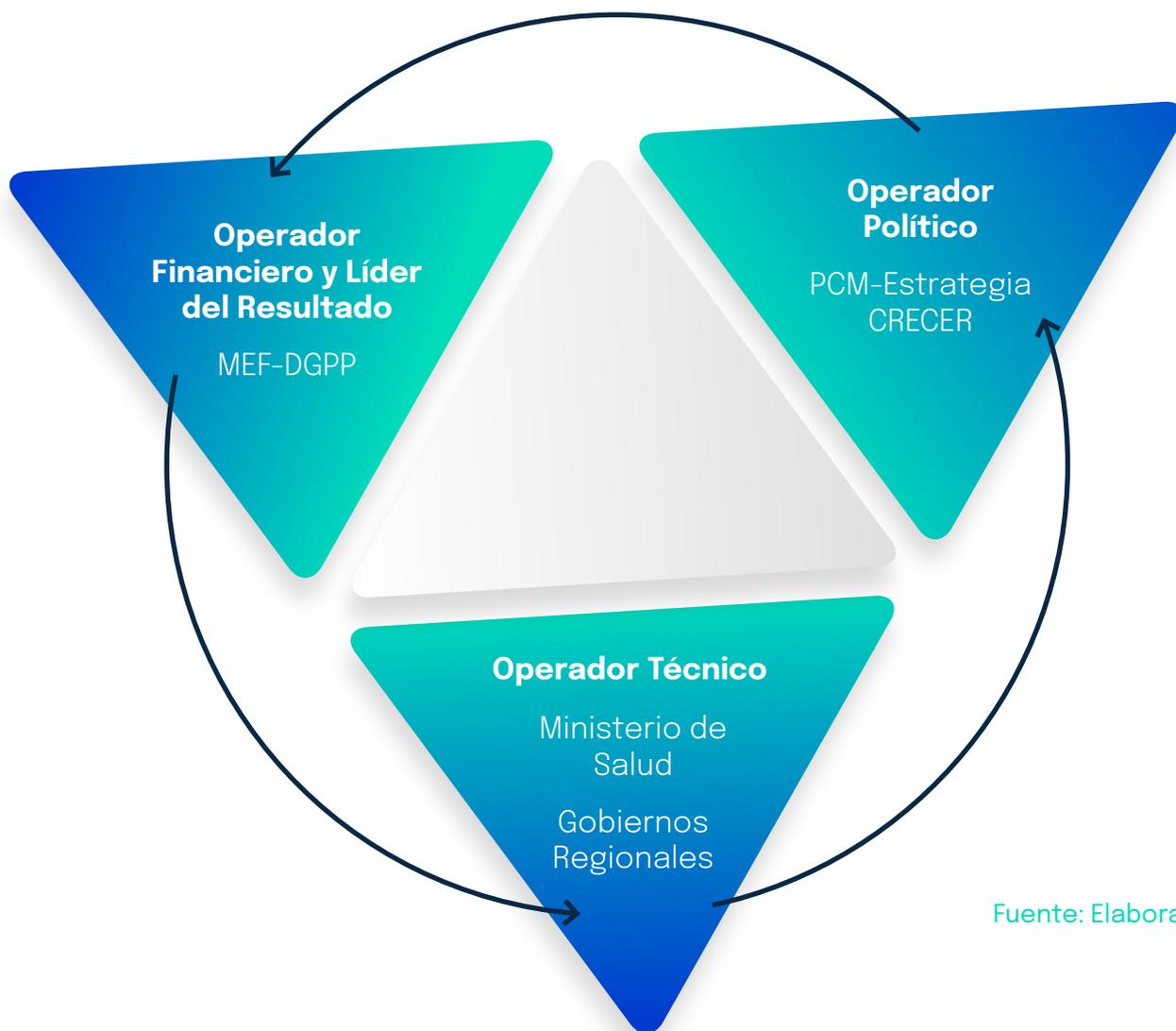
### Esquema N° 8: Articulación política, sectorial e intergubernamental en la reducción de la DCI Perú



<sup>40</sup> Resolución Directoral N° 027-2007-EF-76.01

En este escenario, en términos reales, el MEF a través de la DGPP asumió un liderazgo inédito del resultado en lo concerniente a su posicionamiento en la prioridad fiscal, en la toma de decisiones de movilización de recursos y en el alineamiento de los Gobiernos Regionales en materia de presupuestación de las intervenciones priorizadas. Por otro lado, complementaron muy bien este liderazgo la Estrategia CRECER, como plataforma política de involucramiento de las máximas autoridades de los Gobiernos Regionales, y la Sociedad Civil a través de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza como instancia “abajo-arriba” de incidencia en el nivel regional y local. En este marco, el Ministerio de Salud y en particular el Sector Salud fueron los canales a través los cuales fluyó esta articulación y movilización de recursos, compromisos y gestión. Esto fue algo natural, dado que sólo se priorizaron dos intervenciones dentro del modelo lógico del Programa Articulado Nutricional (PAN): las vacunas (rotavirus y neumococo) y las consejerías a las madres a través del CRED. Desde esta perspectiva, el abordaje operativo del PAN fue plenamente sectorial (Salud) y sí tuvo un importante alijo de articulación intergubernamental (Gobierno Nacional-Gobiernos Regionales principalmente).

**Esquema N° 9: Triple eje en la articulación política, sectorial e intergubernamental en la reducción de la DCI Perú 2008-2011**



A la luz de lo logrado, esto parecería haber sido suficiente. Sin embargo, observando la tendencia de la reducción de la DCI, esta caída tuvo una fuerte aceleración hasta el año 2012, a partir del cual se aprecia una desaceleración paulatina de la reducción. Si bien no podría afirmarse con certeza cuál es la razón, o si es natural esta tendencia, sí es claro que a partir del año 2011 se dio un cambio importante fundamentalmente en los liderazgos e involucramientos de las entidades. El MEF, si bien continuó – inercialmente– con algunas de las formas nuevas de gestión financiera de exigencias hacia la priorización de los productos y organización del presupuesto<sup>41</sup>, redujo su involucramiento real al más alto nivel, replegándose más a un rol tradicional de “cajero” y dejando vacío el liderazgo del resultado. El problema era que el resultado no le “competía” a ninguna otra entidad, puesto que tanto el Ministerio de Salud como el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) lo percibían o querían percibirlo, no sin temor al ente a cargo del Control Gubernamental, como un resultado más allá de sus competencias. Por otro lado, en julio del año 2011 se dio el relevo de Gobierno y la nueva administración discontinuó la Estrategia CRECER en la dinámica que había logrado, y redujo significativamente el presupuesto de la MCLCP, obligando a esta organización a replegar su presencia significativamente, desde los distritos a las provincias y desde las provincias a las capitales y así sucesivamente.

Hacia fines del año 2011, el nuevo gobierno creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) que absorbió parte de las funciones del antiguo MIMDES (que pasó a ser el MIMP: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables) y que, en progresivamente, en parte gracias a la presencia de actores y funcionarios emigrados desde el MEF anterior, se convirtió en el nuevo eje impulsor de la innovación en materia de gestión pública. Su único limitante fue y lo es hasta ahora su bajo poder relativo respecto al MEF, su limitada capacidad de influencia en otros actores que o lo ven como iguales o no perciben incentivos suficientes para alinearse, y su relativamente alta volatilidad política y técnica.

El MIDIS buscó darles nuevos bríos a las políticas orientadas al desarrollo infantil asumiendo, o buscando asumir en pleno y a diferencia del MIMDES anterior, el liderazgo político en materia de reducción de la DCI, ampliando la perspectiva hacia otros resultados en la infancia aglutinados bajo el concepto de Desarrollo Infantil Temprano (DIT). En efecto, tan solo en febrero de 2012 se presentó la iniciativa “Crecer para Incluir” que tenía como “Visión Estratégica” y uno de los “Resultados prioritarios” disminuir la desnutrición crónica en menores de 5 años. Asimismo, esta estrategia buscaría continuar con la lógica de la Gestión por Resultados, incluyendo el uso de evidencias, líneas de producción, seguimiento y evaluación a una prestación de calidad de los productos<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Sí discontinuó por ejemplo, la política de asignaciones condicionadas del presupuesto, mediante la cual, se exigía mejoras en gestión operativa a todos los proveedores de los servicios, con cargo a transferencias efectivas de determinada cantidad de recursos. Se optó por el contrario por asignar directamente los fondos de una manera clásica. Evidentemente, una vez que estos fondos de gasto corriente estaban en los presupuestos se convertían en partidas inerciales perdiendo su poder de “palanca” para mejoras de gestión.

<sup>42</sup> MIDIS (2012). Estrategia Nacional de Inclusión Social “Crecer para Incluir”: Lineamientos iniciales. Presentación recuperada de: [https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2013/02/Peru\\_Estrategia-Nacional-de-Inclusion-Social.pdf](https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2013/02/Peru_Estrategia-Nacional-de-Inclusion-Social.pdf)



Sin embargo, recién en abril del año 2013 se aprobó una versión final de la estrategia, esta vez denominada “Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer”<sup>43</sup>. Esta Estrategia, formulada bajo la lógica de causalidad y uso de evidencias científicas, establece 5 Ejes Estratégicos y 5 Resultados, siendo los dos primeros la Nutrición Infantil (*Reducir la prevalencia de DCI*) y el segundo el Desarrollo Infantil Temprano (*Incrementar el desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social en la primera infancia*). En el caso del Eje DCI, se estableció explícitamente la participación de entidades de los sectores Salud, Saneamiento, Educación, Agricultura y Desarrollo e Inclusión Social. Y en el caso del Eje DIT, se identificó a Salud, Educación, Mujer y Poblaciones Vulnerables y Desarrollo e Inclusión Social. En ambos casos se señaló como actores claves a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Como es evidente, la necesidad de articulación intersectorial e intergubernamental se hacía cada vez más palpable.

Desafortunadamente, a diferencia de la experiencia del PAN que tuvo al MEF como impulsor, la influencia del MIDIS para articular y lograr movilizar de manera sincronizada a todos los involucrados en la misma ruta no fue suficiente. Y los lineamientos, incluso desde su propia norma de aprobación<sup>44</sup>, carecieron de los incentivos necesarios y de una gobernanza que genere liderazgos y compromisos objetivos, quedando prácticamente a la buena voluntad de los sectores y entidades públicas el desarrollo según la evidencia de aquello que les correspondía. Algo similar ocurrió con las decisiones de asignación presupuestal prioritaria, puesto que no existió esta política. Haciendo evidente esta limitación la norma de creación de la Estrategia señala que las acciones de la Estrategia “se financiarán con cargo al presupuesto institucional de las entidades públicas involucradas (...)”<sup>45</sup> descartando cualquier compromiso implícito o explícito de atención presupuestal.

<sup>43</sup> Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS. Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/18995/DS\\_008\\_2013MIDIS.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/18995/DS_008_2013MIDIS.pdf)

<sup>44</sup> El artículo 2° de la norma de creación (Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS) señala textualmente que “Cada entidad pública involucrada en la implementación de la Estrategia (...), dentro del ámbito de sus competencias, adoptará las medidas necesarias (...), correspondiendo al MIDIS el seguimiento de los resultados alcanzados.”

<sup>45</sup> Artículo N° 3 del Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS

## El caso del DIT

Posterior a este esfuerzo inicial el MIDIS buscó impulsar los resultados del DIT, con el diseño y aprobación de lineamientos específicos para ello. Así, entre los años 2013 y 2014 se formularon los lineamientos<sup>46</sup>, esta vez con mayor profundidad y siempre siguiendo los preceptos de la gestión o presupuesto por resultados de causalidad y uso de evidencias. El producto final<sup>47</sup> ciertamente muestra una estrategia que requiere de una acción multisectorial. Y aquí nuevamente, se vuelve a manifestar que para la articulación funcione, se debe tener capacidad de influencia sobre el resto de la administración pública. En esta ocasión, el MIDIS echó mano de herramientas políticas de acuerdos intergubernamentales, de herramientas de incentivos al desempeño (monetarios<sup>48</sup> y no monetarios<sup>49</sup>), creó el esquema de “paquete integrado” de servicios, así como también buscó un acercamiento real y mayor involucramiento del MEF. Pero no fue suficiente para dar vida real a una política multisectorial e intergubernamental articula-

da para lograr resultados en el DIT. (Salhuana, et al 2021).

Un tercer intento de abordar resultados de gran complejidad como el DIT, empezó el año 2019, nuevamente bajo el paraguas del PpR. Esta vez, como parte del relanzamiento de la herramienta por parte del MEF en el que se crea la figura del resultado priorizado del presupuesto que a su vez se materializa fiscalmente a través del Programa Presupuestal orientado a Resultados (PPoR)<sup>50</sup>.

El desafío que plantea el DIT en términos de coordinación, articulación y en buena alineamiento intersectorial e intergubernamental hacia objetivos comunes en la administración pública, es significativamente superior al caso de la DCI. Como se puede apreciar en la siguiente tabla, para lograr resultados en el DIT se requiere la participación y articulación de los tres niveles de gobierno y de al menos 5 entidades (Ministerios) del Gobierno Central.

<sup>46</sup> El 5 de diciembre de 2013 mediante Resolución Suprema N° 413-2013-PCM, se conforma o constituye la Comisión Multisectorial para proponer los Lineamientos “Primero la Infancia” y el Plan de Acciones Integradas para el periodo 2014-2016

<sup>47</sup> Si bien el proceso de diseño culminó durante el año 2014, los Lineamientos se aprobaron recién en julio del año 2016, junto con la culminación del periodo de gobierno vigente, dejando la implementación de los mismos para el siguiente gobierno

<sup>48</sup> Como el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), Creado mediante la Octogésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014 aprobada en noviembre de 2013. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-presupuesto-del-sector-publico-para-el-ano-fiscal-201-ley-n-30114-1021929-1/>

<sup>49</sup> Como el “Sello Municipal”. Este instrumento constituía un reconocimiento público no monetario a los gobiernos locales que voluntariamente cumplían determinados indicadores conectados con resultados de la estrategia, particularmente con aquellos del desarrollo infantil temprano

<sup>50</sup> Mayor desarrollo sobre esta nueva iniciativa puede consultarse en Salhuana et al (2021)

**Tabla N° 3: Productos del programa presupuestal orientado a resultados para el desarrollo Infantil temprano y entidades involucradas en su provisión**

Productos	Ministerio de Salud	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Gobiernos Regionales	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Ministerio de Educación	Gobiernos Locales
Atención prenatal reenfocada	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>			
Atención de la gestante con complicaciones	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>			
Atención del parto normal	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>			
Atención del Recién Nacido con Complicaciones	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>			
Adolescentes con atención preventiva de anemia y otras deficiencias nutricionales	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>			
Mujeres gestantes reactivas y niños expuestos al VIH/SIDA reciben tratamiento oportuno	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>			
Población Accede a Métodos de Planificación Familiar	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>			
Personas con trastornos mentales y del comportamiento debido al consumo del alcohol y tabaco tratada oportunamente	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>			
Personas con trastornos afectivos y de ansiedad tratadas oportunamente	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>			
Niños y niñas con CRED Completo según edad	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>			
Niños y niñas con vacuna completa	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>			

PRESUPUESTO POR RESULTADOS PARA LA SALUD Y NUTRICIÓN

Productos	Ministerio de Salud	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Gobiernos Regionales	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Ministerio de Educación	Gobiernos Locales
Atención enfermedades diarreicas agudas e infecciones respiratorias agudas	○			○			
Niños y niñas con atención de la anemia por deficiencia de hierro	○			○			
Agua potable para hogares concentrados	○		○	○			○
Agua apta para consumo humano para hogares dispersos			○				○
Disposición sanitaria de excretas adecuada			○				○
Vivienda saludable			○				○
Niños y niñas entre 6 hasta 36 meses que requieren de cuidado extrafamiliar por ausencia de un adulto competente para su atención en el ámbito del hogar reciben servicios de cuidado y atención integral	○			○	○	○	○
Servicios de cuidado diurno acceden a control de calidad nutricional de los alimentos							○
Niños y niñas de 36 a 71 meses reciben servicios de aprendizaje y cuidado infantil (Ciclo II)				○		○	
Niños y niñas en riesgo de desprotección familiar reciben servicios de protección	○	○					○
Niños y niñas en desprotección familiar en familia acogedora (familia extensa/ terceros) reciben servicios de protección	○			○			
Niños y niñas en adopción y sus familias adoptivas reciben servicios de protección	○						
Niños y niñas en desprotección familiar en Centros de Acogimiento Residencial reciben servicios de protección	○				○		

Fuente: Resolución Suprema N° 023-EF-2019.



No obstante, a diferencia de los lineamientos promovidos por el MIDIS, en este caso se trata de una herramienta promovida y liderada por el MEF. Además en la normativa de presupuesto se reconoce el DIT como una prioridad del gasto público y se le aplican todas las decisiones y herramientas que a lo largo de los años, se han mostrado efectivas para propiciar un mejor desempeño.

En este escenario el MEF ha creado un esquema de gobernanza que busca reproducir algunas de las lecciones aprendidas de la experiencia DCI y también que busca innovar dada la complejidad del desafío:

- El primer elemento clave es que según la nueva norma rectora del presupuesto<sup>51</sup> existen “resultados priorizados” que deben tener atención en el proceso presupuestal. Estos resultados se van especificando progresivamente en las leyes anuales del presupuesto. El DIT conjuntamente con la reducción de la violencia hacia la mujer son los primeros resultados priorizados en la Ley de Presupuesto 2018.
- El segundo es que, tras un proceso de diseño, partiendo del resultado prioritario se aprueba un PPOr mediante una norma suscrita por el Presidente de la República, buscando darle el mayor respaldo político posible independiente de la convicción presidencial. Este PPOr se inscribe en la estructura presupuestal a nivel del clasificador Programático. Esta categoría busca dar cobijo a resultados y productos definidos desde la prioridad y la evidencia, independiente de las entidades públicas. Es decir, la utilizan todas las entidades que participan en la entrega de los productos definidos. No es de tipo institucional o le pertenece a una entidad en particular.

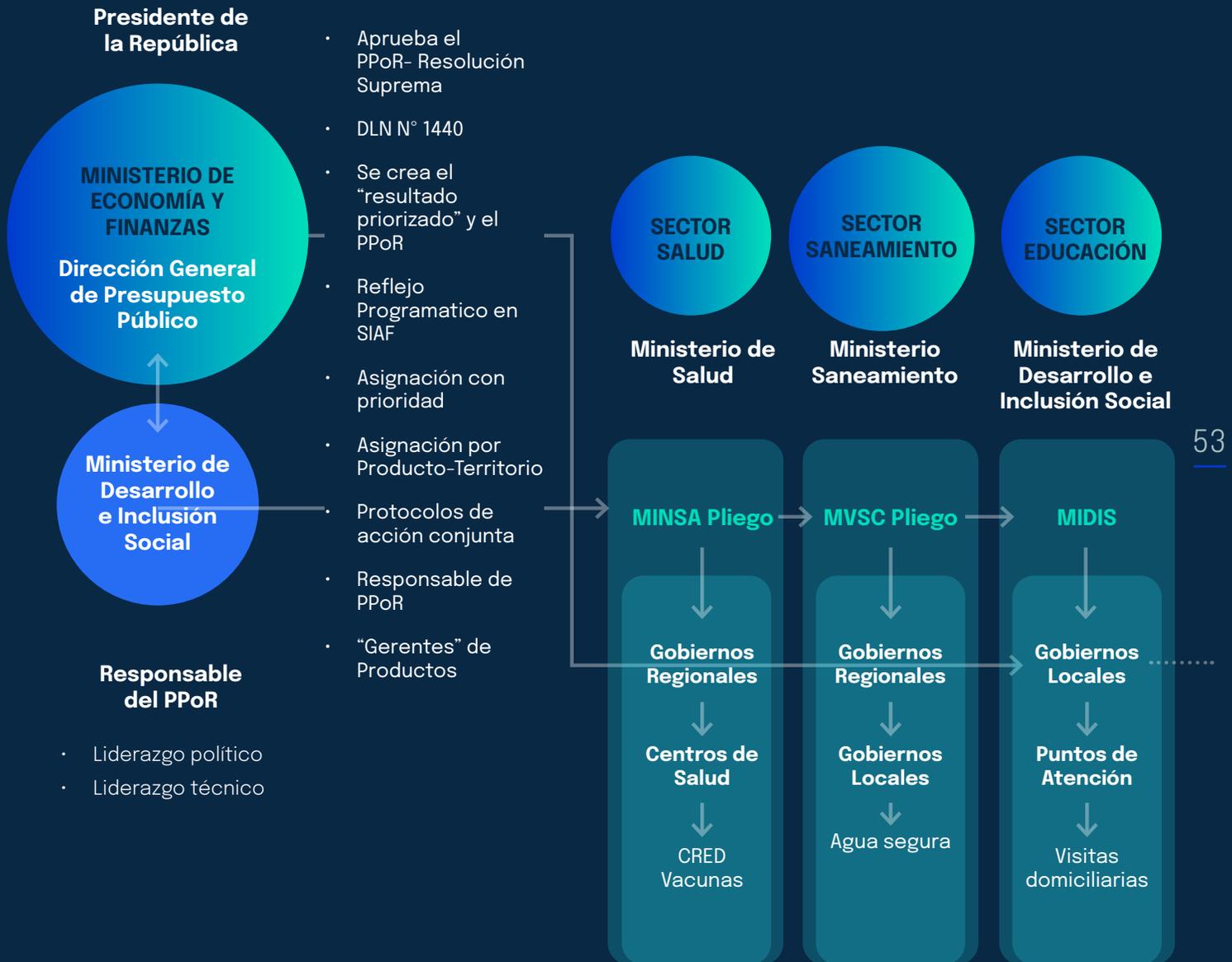
<sup>51</sup> Decreto Legislativo N° 1440. <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file>

- En tercer lugar, se establece un liderazgo político del resultado y por consiguiente del PPor<sup>52</sup> transversal a todas las entidades que participan. Este liderazgo es señalado expresamente en la norma de creación del programa. En el caso del DIT, por ejemplo, esta responsabilidad le fue asignada al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Además del responsable del PPor están los entes rectores de productos y los encargados de la entrega de los mismos. La rectoría refiere a la capacidad de establecer estándares complementarios al producto y los espacios de articulación interinstitucional e intergubernamental. En tanto la entrega del producto corresponde a los procesos operativos que conducen a la provisión de estos a los ciudadanos. Ambos roles pueden estar separados entre diferentes entidades. Finalmente, como señala normatividad máxima del sistema presupuestario estos resultados prioritarios deben ser favorecidos en las decisiones de financiación con relación a otras necesidades.

Si bien, en esta ocasión el MEF conjuntamente con los responsables de PPor vienen construyendo un marco institucional para la gobernanza intersectorial e intergubernamental del PPor, aún es un trabajo en marcha cuyo éxito está por construir. A diferencia de la experiencia de la DCI 2007-2011, el líder no es una instancia que actúe como operador político del Presidente de la República (como era CRECER, de hecho ya no existe algo de esta naturaleza) y las otras entidades la ven como su par, con la cual no sólo pueden discrepar sino sobre la cual pueden hacer prevalecer sus cuotas sectoriales de poder. Por otro lado, el MEF tanto a nivel de conducción política y técnica ha sufrido muchos cambios, Hacia finales de 2021 su convicción por involucrarse, desde sus herramientas, en el impulso del logro de los resultados que su propia normativa ya ha definido como prioritaria, ha disminuido. Por el lado del Congreso de la República, las actuales Comisiones de Presupuesto y Cuenta de la República no se involucran; la MCLCP sigue en un nivel intrascendente, muy lejos del involucramiento logrado en los años anteriores al 2016.

<sup>52</sup> Artículo N° 10. DL 1440

## Esquema N° 10: Articulación política, intersectorial e intergubernamental en la implementación del programa DCI\_Perú 2019-->





## El marco institucional

---

La burocracia es un sistema basado en la legalidad de los procesos y el presupuesto público resulta ser uno de los más institucionalizados. En tal sentido, todo cambio de procesos y formas que se requiera implementar, debe quedar establecido en la normatividad presupuestal, principalmente en aquella que establece fundamentos para los procesos que la propia dirección de presupuestos debe seguir.

En el caso de Perú, si bien se había venido promoviendo mejoras desde dentro del sistema presupuestario, también es cierto que estas no se habían logrado consolidar en el tiempo ni insertarse en el *modus operandi* de la dirección de presupuestos. Esto cambió significativamente cuando la propia Ley de Presupuesto del año 2007 en su capítulo IV estableció la aplicación de la “gestión presu-

pueraria basada en resultados” a través de instrumentos como la “programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de resultados y el desarrollo de pruebas piloto de evaluación”<sup>53</sup>.

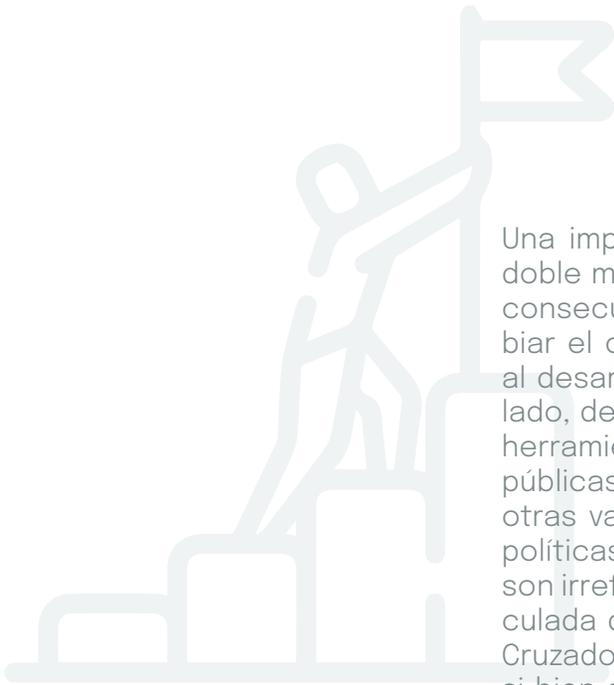
Más adelante, considerando que la Ley de Presupuesto tenía una vigencia anual, se optó por introducir un cambio en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público vigente. En efecto, la Ley de Presupuesto del año 2009 introduce en su Primera Disposición Final la incorporación del Capítulo IV “Presupuesto por Resultados (PpR)” en el Título III “Normas Complementarias para la Gestión Presupuestaria” de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. De esta manera, en términos de leyes, el PpR quedaba institucionalizado en el proceso.

<sup>53</sup> Artículo N° 11 de la Ley N° 28927 Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2007.



# 04

**CLAVES PARA UNA  
IMPLEMENTACIÓN  
EXITOSA: LECCIONES  
DEL CASO DE PERÚ**



Una implementación exitosa de PpR podría tener una doble mirada. Por un lado, y más importante, que como consecuencia o efecto de la medida, se logre cambiar el curso o la tendencia de alguna variable crítica al desarrollo. Como el caso de la DCI en Perú. Por otro lado, desde un punto de vista más instrumental, que la herramienta se consolide en la gestión de las finanzas públicas y pueda expandir sus efectos positivos sobre otras variables y sobre la forma definir e implementar políticas públicas en el país. En el primer caso, las cifras son irrefutables, la DCI bajó y esta reducción estuvo vinculada directamente con la implementación de PpR (V. Cruzado, 2012; Huicho et al, 2017). En el segundo caso, si bien se logró consolidar el instrumento en el marco institucional, este ha seguido una deriva diferente a las motivaciones iniciales y no se ha logrado reeditar el éxito (acreditable) de la reducción de la DCI en otros resultados. Los cambios introducidos recientemente<sup>54</sup> en el nuevo marco normativo del presupuesto público en Perú buscaban precisamente retomar los aspectos que habrían conducido al éxito de modelo (en el caso de la DCI) pero sin descuidar lo avanzado en materia de *presupuesto por desempeño*.

Con todo ello, es posible extrapolar algunos elementos que -a juicio del autor- fueron claves para el éxito de una propuesta para el logro de resultados y que generaron el espacio y el capital político para la continuidad del PpR en el tiempo, independiente del rumbo que este haya tomado.

<sup>54</sup> En setiembre de 2018 con la aprobación del DL N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público; diciembre de 2019 con la aprobación de las Resoluciones Supremas N° 023-2019-EF y N° 024-2019-EF que aprueban los primeros programas bajo la nueva normativa, y diciembre de 2020 con la aprobación de la Directiva N° 005-2020-EF/50.01 Directiva para el Diseño de los Programas Presupuestales en el marco de Presupuesto por Resultados.

## Involucramiento directo del ministro de economía y finanzas y del viceministro de hacienda

En general, es de esperar que un ministro de economía le dedique su atención y discurso principalmente a aspectos referidos a la política económica. En cuanto a lo fiscal, le será suficiente referirse al control del gasto y el equilibrio de las cuentas; y en cuanto a la orientación de los recursos asignados, resaltarán las iniciativas a cargo de los Sectores y dentro de estos, la apuesta que no falla es que las prioridades son “Educación” y “Salud” y el abordaje de la pobreza.

Contraviniendo esta “norma” no oficial, en Perú, entre los años 2006 y 2008, se produjo un cambio significativo que sentaría las bases de lo que seguiría más adelante. El ministro de economía y finanzas no sólo respaldó la iniciativa de PpR y la priorización de la reducción de la DCI, sino que asumió protagonismo al sustentar y exponer por qué resultaba clave que el proceso presupuestal tenga una mirada focalizada en condiciones claves del bienestar, argumentó las implicancias de la DCI sobre el desarrollo de las personas y la sociedad y presentó ante el Congreso de la República las líneas maestras de la reforma enfatizando la importancia que tenía para el MEF.<sup>55</sup>

***“El presupuesto del sector público para el año 2008 incorporará un nuevo enfoque: el de resultados, con una perspectiva de aplicación gradual y una visión clara y directa entre acciones a desarrollar y los resultados, según el anuncio que hizo el miércoles 12 ante el Pleno del Congreso el ministro de Economía y Finanzas.” Congreso de la República. Servicio de Comunicaciones***

<sup>55</sup> <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNnoticiasanteriores/9b5ddc42d-072212405257355000f86ca?OpenDocument>



Obviamente, el apoyo no sólo fue en el discurso sino en los hechos. El equipo de PpR sostenía reuniones quincenales con el viceministro de Hacienda y con el ministro para presentar los avances, y ambos estaban disponible para el equipo en cada momento que se solicitase para la resolución de alguna dificultad que requiriese su atención<sup>56</sup>.

Este espaldarazo permitió reducir enormemente las resistencias internas<sup>57</sup>, comprensibles en gran medida por lo desconocido del panorama que se tenía al frente, y porque además, nunca antes se había intentado hacer un cambio real en la forma cómo se tomaban las decisiones de asignación, y se gestionaba la relación con las entidades que reciben los fondos y tienen la responsabilidad de proveer los servicios. En efecto, bajo esta lógica, ahora la asignación del gasto, tradicionalmente estimada en función a cada entidad sobre la base del clasificador económico del gasto, al menos en lo que correspondiera a la reducción de la DCI y otros programas, sería realizada sobre la base de una estimación global nacional de recursos para los productos priorizados, independientemente de qué entidad estuviera a cargo de qué proceso. Como se podrá comprender, este cambio estuvo asociado a una diferente interlocución interna en la DGPP y con las entidades públicas como el Ministerio de Salud y los gobiernos regionales, principalmente. Por ello, el respaldo y alineamiento de las máximas autoridades de las finanzas públicas del país fue fundamental.

<sup>56</sup> Por ejemplo, detalles cómo honorarios de personal clave del equipo que superaban los del personal regular incluyendo directores de línea o la libertad para incorporar en el equipo personal con perfil profesional no tradicional, o impensables en otros contextos, como médicos, enfermeras y obstetras pero con experticia en política y gestión pública o postgrados en salud pública o epidemiología.

<sup>57</sup> Y por el contrario ganar la atención e interés de los técnicos y directivos de la DGPP así como de otras direcciones del MEF inclusive del viceministerio de Economía y la Secretaría General del MEF.



## Alineamiento del apoyo técnico y político a la reforma

Las reglas de juego del presupuesto público son definidas por el ente rector. Los cambios en estas reglas dependen en gran medida de la convicción e involucramiento de las personas que lideran estos sistemas administrativos. En el caso de Perú, por ejemplo, desde principio del siglo XXI se creó bajo el impulso del Director de Presupuesto, la figura de un equipo autónomo, al margen de la rutina presupuestal, a través del cual gestionar las iniciativas nuevas en materia de calidad de gasto que se venían impulsando desde dentro, y en otros casos, en respuesta a compromisos que el país tenía que asumir en el marco de préstamos sectoriales o de balanza de pagos. Es a la luz de estos procesos innovadores que los directores de presupuesto se mantuvieron en mayor o menor medida favorables a las medidas puesto que estas les permitían mantener la expectativa de mejora constante.

En el caso del PpR, el respaldo de esta instancia fue plena e incondicional a partir de enero del año 2007 cuando asume como director general Juan Muñoz Romero. Si bien, previamente se había forzado la introducción de PpR en el marco institucional de

presupuesto a través del Congreso de la República<sup>58</sup>, esto no garantizaba un desarrollo con viento a favor (y a todo vapor) a menos que los directivos y autoridades estén comprometidas con la iniciativa. La presencia de Muñoz en la Dirección General, que a su vez coincide en el tiempo con la de José Arista como viceministro de Hacienda y Luis Carranza como ministro de Economía y Finanzas, facilitó el despliegue de la operatividad necesarias, su inserción en los procesos decisionales centrales del presupuesto y de un equipo de técnicos empoderados. Aun con estos respaldos la operatividad se enfrentaba a eslabones decisionales consolidados en la DGPP. Por ejemplo, asignar los fondos adicionales a los servicios eficaces del PAN, competía con demandas y procesos tradicionales de incidencia y el ente decisional era la Dirección de Programación Presupuestal, encargada de administrar los cuadros de asignaciones adicionales. Internamente se tenía que hacer incidencia en este actor, y no bastaban los principios de “asignación eficiente” o “la prioridad del Presidente” o la “lógica de resultados”.

En los años que siguieron a esta primera etapa 2007-2011, ya el PpR había ganado su espacio a través de herramientas como los Programas Presupuestales, el Seguimiento de indicadores claves, Evaluaciones de Desempeño y esquemas de incentivos a la gestión que resultaron gatilladores eficaces de mejoras en procesos en la línea de producción. Todo ello fue ganando institucionalidad a través de directivas y guías operativas emitidas por la DGPP que fueron generando una burocracia con vida propia (también con sus vicios), sobre todo en lo referido a la gestión de los programas presupuestales.

## Coalición por la DCI (y el PpR)

Coincidieron también en el tiempo (2002-2010) la existencia de organizaciones de la sociedad civil consolidadas y con fines claramente establecidos a favor de la primera infancia. Pero no necesariamente a favor de la forma cómo abordarla en la gestión de las finanzas (PpR). La visión del PpR formulada desde el MEF decía que el presupuesto debía migrar “de las instituciones al resultado que valora y precisa el ciudadano”; “de los insumos a los productos” y; “del control puramente financiero al monitoreo de la secuencia insumo-producto-resultado” (MEF, 2008). Estas consideraciones técnicas sobre el presupuesto no estaban evidentemente incorporadas directamente en las demandas de la sociedad civil. De igual modo, podría muy bien afirmarse que la primera infancia como prioridad o punto de partida para el PpR no estaba necesariamente agendado desde sus inicios. Pero ambas entradas tienen un poderoso punto de comunión, por un lado, poner prioridades en política pública (primera infancia) debe tener, si quiere aspirar a tener operatividad, implicancias presupuestales; mientras que asignar el presupuesto con prioridades de resultados con uso de evidencia como lo plantea el PpR llevaría ineludiblemente a la primera infancia.

Otros actores clave fueron los decisores políticos. Por un lado, se tiene al Congreso de la República a través de los miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, que escucha y asume como

<sup>58</sup> Capítulo IV “Implementación del Presupuesto por Resultados” de la Ley N° 28927 Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007.

propias las propuestas de la sociedad civil canalizadas a través de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) respecto de priorizar en la gestión del presupuesto a la primera infancia. Por otro lado se tiene al Presidente de la República que incluye en su discurso político una meta de reducción de 9 puntos porcentuales en la DCI y crea como instrumento de articulación política (intergubernamental) para dicha el logro de dicha meta la “Estrategia CRECER”<sup>59</sup>.

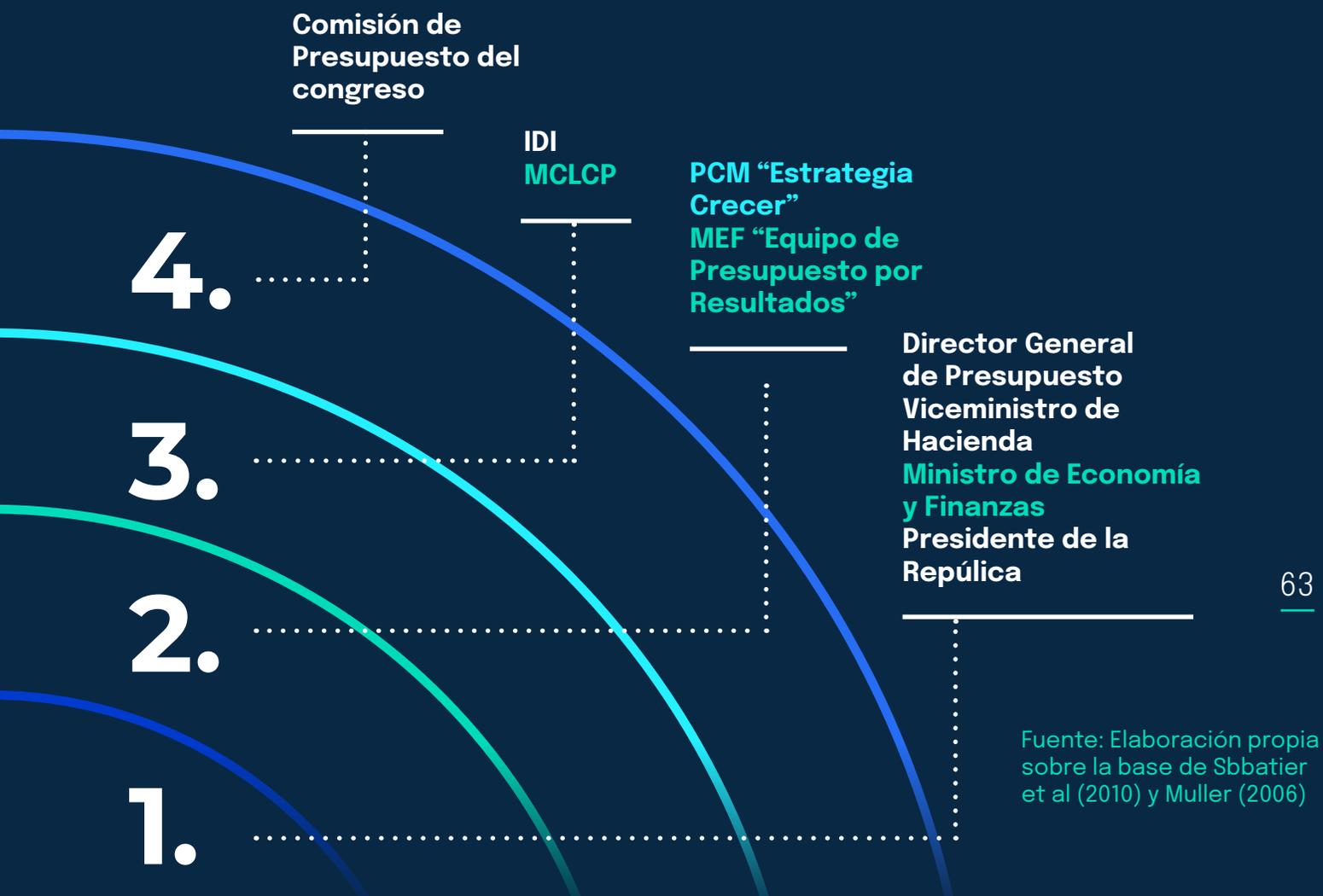
Todos estos actores establecieron coordinaciones bilaterales que permitieron ir reforzando la convicción de que el PpR era una enorme oportunidad para impulsar algo diferente en materia de gestión pública y superar realmente la baja efectividad del gasto públicos. El PpR era lo nuevo. Ya antes se había enfocado la desnutrición crónica, se habían movilizado recursos e incluso había permeado en la opinión de los decisores políticos. Pero la forma en que se hacía gestión pública y gestión financiera no había cambiado.

Finalmente, todos los actores incorporaron en sus discursos, en sus narrativas, en sus instrumentos de gestión, en sus disposiciones y decisiones, la reducción de la DCI como objetivo a lograr y el PpR como el mecanismo<sup>60</sup>. Esto dotó de aun mayor legitimidad y presencia al PpR a nivel nacional, no sólo en las instancias técnicas en las que navega el presupuesto, sino en las instancias políticas de las autoridades nacionales, regionales y locales así como en la propia población, a través de las numerosas acciones de promoción de la participación y prioridad por la niñez impulsadas desde la sociedad civil en gran medida también canalizadas por la MCLCP que empieza a tener presencia a nivel provincial y distrital.

<sup>59</sup> Creada mediante Decreto Supremo N° 055-2007-PCM. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/1C8C2A2E1E65482905257853005D040A/\\$FILE/055.2007.PCM.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/1C8C2A2E1E65482905257853005D040A/$FILE/055.2007.PCM.pdf)

<sup>60</sup> La Estrategia CRECER en el Artículo 4° “Presupuesto por Resultados” de su norma de creación señala que las actividades realizada en el marco de la Estrategia, priorizadas según lo señalado en el Artículo 11° de la Ley N° 282927 Ley de Presupuesto para el año 2007 (que crea el PpR) se sujetan a las metas que se definan en el PpR.

## Esquema N° 11: Coalición hacia la reducción de la DCI Perú 2004-2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Sbbatier et al (2010) y Muller (2006)

### "Coalición" por la reducción de la DCI-PpR

Es evidente que sin proponérselo explícitamente, todos estos actores, motivados por sus intereses y demandas, terminaron cooperando mutuamente, propiciando indudablemente un escenario muy favorable para la herramienta, tanto en términos de su profundidad y alcance, como en términos de su continuidad en el tiempo. El común denominador, fue que todos miraban a la DCI, a CRECER como objetivo político, MEF como resultado prioritario y la Sociedad Civil como derecho de la población a tener una niñez

saludable. PpR y todo su instrumental fue el gran catalizador.

La apertura del MEF y del equipo de PpR a la coordinación con estos actores, particularmente con la sociedad civil, es un hecho inédito posiblemente alimentado por corrientes institucionales de apertura e inclusión que se originaron en el cambio de régimen político (centralizado y vertical hacia uno que promueva la descentralización y horizontalidad) de principios del nuevo siglo.



## Espacio Fiscal y grados de libertad

Si bien los presupuestos públicos se suelen aprobar de manera anual, esto no significa que existan enormes grados de libertad para reasignar cada año los fondos hacia aquello que se ha considerado como prioritario. De hecho los presupuesto son en gran medida rígidos e inflexibles (J.C. Echeverry et al, 2006), es decir que ya está a priori comprometidos, lo que limita la calidad de las decisiones. Los rubros de gasto que aportan mayor grado de rigidez suelen ser el de personal, las obligaciones sociales, el gasto financiero (deuda), previsional y también el gasto en bienes y servicios<sup>61</sup>.

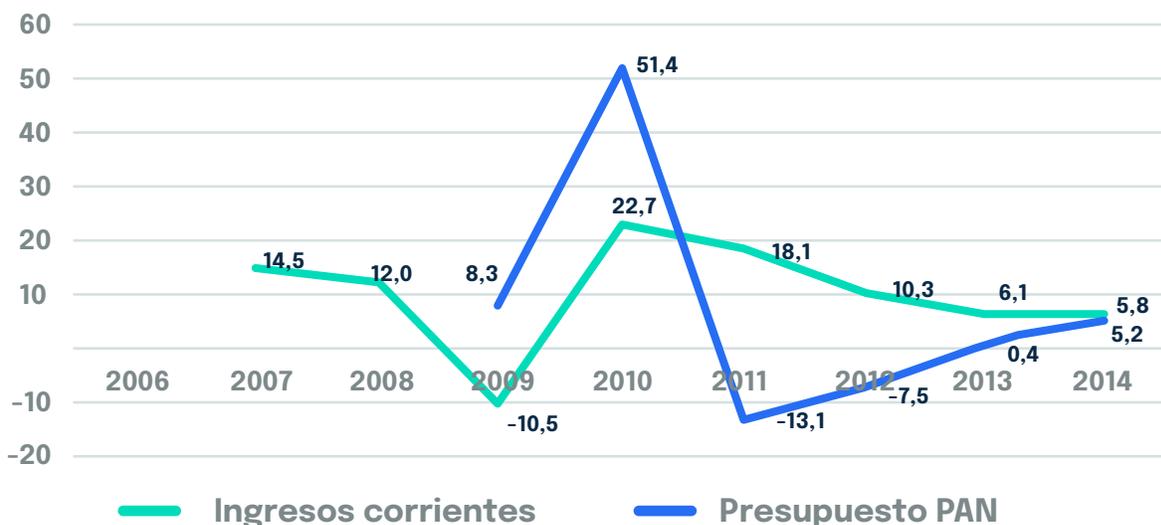
En un escenario de alta inflexibilidad, la disponibilidad de recursos se nutre principalmente de mayores ingresos del gobierno

central. Estos mayores ingresos a su vez pueden originarse en un crecimiento de la recaudación tributaria o también recurriendo al endeudamiento público.

En el caso de Perú, para los años de inicio del PpR se tuvieron hasta tres escenarios diferenciados. El primero, (2008) de crecimiento importante de los ingresos corrientes y que permitió hacer algunas asignaciones nuevas pero modestas al PAN en su inicios; El segundo (2009), una caída de los ingresos en la que se logró mantener la senda iniciada pero aún tímida; y el tercero de rápida expansión de los ingresos corrientes en los que el PAN, principalmente el año 2010, se vio fuertemente favorecido particularmente en las dos intervenciones priorizadas.

<sup>61</sup> Para el caso de Perú según estimaciones de Echeverry et al (2006) para el año 2004 la inflexibilidad habría llegado al 87,4% del presupuesto

## Gráfico N° 2: Variación porcentual de la asignación presupuestal al PAN y de ingresos corrientes del Gobierno Central Perú



Fuente: Exposición de Motivo de Proyectos de Ley de Presupuesto. Consulta Amigable del sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP). Insituto Nacional de Estadística e informática

Elaboración propia

En la práctica, estos escenarios fiscales favorables facilitaron la toma de decisiones. No obstante, dicha decisión tuvo que competir con las fuerzas inerciales de asignación del presupuesto, con la incidencia política y peso específicos de asignación sectorial, centrada en instituciones o entidades, antes que en resultados, típica priorizada como Educación, Salud o Transportes.

Otras formas de generar espacio fiscal, exploradas por la DGPP de estos años, fueron los ajustes presupuestarios en partidas de gasto corriente con un destino poco claro pero sembrados en la inercia de las instituciones. En buena cuenta, el espacio fiscal se experimentó con la reducción de una proporción del presupuesto en las partidas “Servicios diversos”<sup>62</sup> que permitió redistri-

buir algunos fondos. Otra forma explorada fue la canalización de Donaciones y de Endeudamiento hacia iniciativas de asignación adicional condicionada del presupuesto que más por la cantidad que representaban, era útiles por el estímulo a la gestión y a la innovación que propiciaban. Ciertamente, las entidades que recibieron estos fondos mejoraron sustantivamente los procesos y la provisión de los servicios priorizados para la reducción de la DCI. Otras iniciativas fueron la canalización de recursos de endeudamiento internacional basado en pagos por desempeño, pero que resultó poco exitosa debido a que al ser deuda sólo podían usarse en gastos de inversión, mientras que el financiamiento de servicios asociados a la reducción de la DCI son por naturaleza gasto corriente.

<sup>62</sup> Por ejemplo, en el Presupuesto 2020 aprobado en Perú, este rubro daba cuenta del 3.5% del presupuesto total (US\$1.9 mil millones aproximadamente). Fuente: SIAF-SP



**05**

**HOJA DE RUTA,  
ACTORES Y ROLES**

A la luz de la experiencia peruana, utilizada intensivamente a lo largo del presente documento, es posible establecer una ruta para la implementación del PpR en otros países de la región. Sobre todo en aquellos que comparten desafíos de similar naturaleza y marcos institucionales, históricos, culturales. No obstante, a pesar de las similitudes, esta ruta debiera ser contextualizada a las particularidades institucionales, estado de avance, intereses y necesidades de los países.

## Las decisiones, los decisores y los promotores

---

La condición previa para una ruta de aplicación del PpR es evidentemente la decisión de su implementación en el país. Pero esta sólo es la primera. La implementación de la herramienta exige además la toma de numerosas decisiones que permitirán alinear o conducir la reforma en cierta dirección. Al respecto, puede ser útil repasar los diferentes actores que pueden participar en esta decisión y los roles que desempeña cada uno de ellos.

Un primer grupo de actores se conforma por la Dirección de Presupuestos (como la entidad que ejerce la rectoría) y la autoridad política por encima de la Dirección de Presupuestos (Ministros/Viceministros de Hacienda o Finanzas); en segundo lugar podría identificarse al Congreso de la República en cuanto se requiera modificaciones a nivel de leyes para aplicar el PpR y; en tercer lugar se tendría al grupo de actores no gubernamentales con incidencia o influencia sobre las decisiones en materia de finanzas públicas incluyendo aquí a los cooperantes.

Sobre la base de lo revisado hasta aquí, las decisiones específicas a tomar, así como los actores a cargo y aquellos que buscan incidir, se pueden mapear siguiendo cierto orden de aparición o necesidad según lo siguiente:

Tabla N° 4: Ruta decisional

Tema decisional	Decisión (Alternativas)	Actor decisor	Actor promotor
1. Se realiza una reforma en el presupuesto orientado a mejora de la calidad del gasto	Sí / No	Director(a) de Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperantes internacionales</li> <li>• Gremio Sector Privado</li> <li>• ONG</li> </ul>
2. Se decide aplicar PpR como mecanismo en reforma hacia una mayor calidad del gasto	Sí / No	Director(a) de Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperantes internacionales</li> <li>• Gremio Sector Privado</li> <li>• ONG</li> </ul>
3. Se aplica modelo "Performance" o "Outcomes" o "Mixto" de PpR	"Outcomes"	Director(a) de Presupuesto	Cooperantes internacionales
4. Se focaliza la herramienta en 1 Resultado (DCI por ejemplo) o se inicia en más de 1?	Sí / No	Ministro (a) de Finanzas/ Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperantes internacionales</li> <li>• Gremio Sector Privado</li> <li>• ONG</li> </ul>
5. El resultado priorizado cuenta con el respaldo y compromiso político del Presidente (a) de la República	Sí / No	Presidente (a)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperantes internacionales</li> <li>• Gremio Sector Privado</li> <li>• ONG</li> </ul>
6. Se asignan recursos adicionales para el logro del resultado?	Sí / No	Ministro (a) de Finanzas/ Hacie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gremio Sector Privado</li> <li>• ONG</li> <li>• Dirección de Presupuestos</li> </ul>
7. Los recursos adicionales se asignan a una entidad y esta lo dirige a los productos? O A un producto y luego a cada entidad según participación en el producto?	Entidad Productos	Director(a) de Presupuesto	Equipo interno de PpR en la Dirección de Presupuestos
8. Los fondos o parte de ellos se asignan de manera condicionada a mejoras de gestión en la línea de producción de los productos priorizados.	Condicionad No condicionado	Director(a) de Presupuesto	Equipo interno de PpR en la Dirección de Presupuestos

Tema decisional	Decisión (Alternativas)	Actor decisor	Actor promotor
<b>9.</b> ¿Se crea un clasificador de gasto que dé estructura al resultado y productos?	Sí / No	Director(a) de Presupuesto	Equipo interno de PpR en la Dirección de Presupuestos
<b>10.</b> ¿La Dirección de Presupuestos se involucra en diseño y orientación desde lo financiero para el logro de resultados?	Sí / No	Director(a) de Presupuesto	Equipo interno de PpR en la Dirección de Presupuestos
<b>11.</b> Se cuenta o crea una instancia de coordinación y articulación política nacional (intersectorial e intergubernamental) a favor del resultado	Sí / No	Presidente (a) / Responsable Político del Resultado priorizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperantes internacionales</li> <li>• Gremio Sector Privado</li> <li>• ONG</li> </ul>
<b>12.</b> Se promueve el involucramiento ciudadano de base en la rendición de cuentas o gestión de los servicios contenidos en productos priorizados.	Sí / No	Presidente (a) / Responsable Político del Resultado priorizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperantes internacionales</li> <li>• Gremio Sector Privado</li> <li>• ONG</li> </ul>
<b>13.</b> Se promueve el accionar complementario de los niveles de gobierno local en el logro del resultado	Sí / No	Director(a) de Presupuesto	Instancia de articulación multisectorial e intergubernamental
<b>14.</b> Se financia el recojo de información estadística de los procesos, productos y resultados	Sí / No	Director(a) de Presupuesto	Equipo interno de PpR en la Dirección de Presupuestos
<b>15.</b> Se modifica el marco normativo general del presupuesto para incorporar la lógica y dinámicas del PpR_Outcomes	Sí / No	Director(a) de Presupuesto	Equipo interno de PpR en la Dirección de Presupuestos
<b>16.</b> Se emiten reglamentos/ directivas u otras normas de carácter procedimental del presupuesto en aplicación de PpR_Outcomes	Sí / No	Director(a) de Presupuesto	Equipo interno de PpR en la Dirección de Presupuestos

Repasando el tipo de actores y de procesos, tanto decisionales, como de incidencia, podría estructurarse la hoja de ruta en función a tres espacios hacia la génesis y aplicación sostenible del PpR a lo largo del tiempo: (i) Político; (ii) Técnico y; (ii) Societal.

## Político

El plano político está relacionado con las decisiones fundamentales para el proceso, a saber: i) la decisión de aplicar PpR; y las decisiones de priorizar algún o algunos resultados para su aplicación exitosa; y las decisiones de movilización de recursos a favor de la prioridad. En el caso de Perú las decisiones de estos niveles se tomaron en contextos de alto capital político para la aplicación de herramientas orientadas a la mejora de la “calidad del gasto”, y la consolidación de un acervo de iniciativas que fueron madurando hasta derivar como una suerte de evolución natural en el presupuesto por resultados.

Con relación a la priorización de resultados, hacia la DCI por ejemplo, esta se facilita enormemente a partir de un enorme posicionamiento de las niñas y los niños en el discurso de la sociedad civil y de cooperantes internacionales con alta capacidad de influencia en decisores del Gobierno Central y del Congreso de la República de ser necesario. Si bien esta mirada del resultado priorizado debiera coincidir con la lógica de la herramienta, esta última es usualmente determinada en el plano técnico.

## Técnico

En este plano las decisiones que le corresponden tienen que ver principalmente con: i) la orientación de la herramienta o el tipo de PpR (*performance*, *outcomes* o ambos al mismo tiempo); (ii) el uso de un clasificador de tipo *programático por resultados*<sup>63</sup>; (iii) la asignación de recursos en función a productos y luego a la entidad involucrada; (iv) la aplicación de incentivos presupuestarios al desempeño. De igual modo, en este nivel se decide el grado de involucramiento de la dirección de presupuestos en el proceso. Un involucramiento serio implica definitivamente

la inversión de recursos en capacidad de gestión de la herramienta y sus instrumentos específicos. Esto significa, contar con personal capacitado permanentemente, motivado y con un horizonte de permanencia importante para iniciar y culminar etapas. Tradicionalmente las direcciones de presupuesto suelen ser austeras consigo mismas. Pero al tratar de predicar con el ejemplo suelen autolimitar tremendamente su capacidad de incidir y de hacer algo diferente que conduzca realmente a una mayor efectividad del gasto público.

<sup>63</sup> Se utiliza esta notación para no confundir con un clasificador programático en la lógica de la clasificación Funcional, donde un programa corresponde a una subdivisión de una Función. Por ejemplo, Programa Educación Inicial al interior de la Función Educación. O para no confundir con un clasificador de programas a cargo de una organización en particular y que responde a un mandato misional de la misma. Por ejemplo Programa de Becas Educativas, de un Ministerio de Educación. El clasificador programático por resultados la representación financiera de un resultado establecida a partir de asignaciones a productos que desde la evidencia permiten lograr dicho resultado. Por ejemplo, el “Programa Articulado Nutricional” aglutina todos los productos orientados a la reducción de la DCI y lo usan en sus presupuestos todas las organizaciones o entidades públicas que participan en la provisión de uno o más de sus productos.



## Societal

Si bien las principales decisiones no se toman en esta esfera. La relevancia de las organizaciones de la sociedad civil (no gubernamental) es significativa para la generación de capital político tanto del resultado priorizado como de la aplicación de herramientas de mejora de la calidad del gasto público. Una sociedad civil activa, potenciada desde el gobierno central, y orientada a resultados (los priorizados) son el aliado perfecto para alinear plenamente a la burocracia.



**06**

**CONCLUSIONES**

## **A la luz de lo mencionado y analizado en el presente documento, se podrían enunciar las siguientes conclusiones:**

- Lograr mejoras significativas en condiciones específicas y claves al desarrollo, como la reducción de la DCI, es perfectamente factible incluso en países en los que el problema parece imbatible.
- Un posible curso de acción para ello, sobre la base de las lecciones aprendidas del caso peruano de la reducción de la DCI sería el siguiente: (i) identificar y priorizar al más alto nivel político una condición concreta del desarrollo; (ii) definir desde la evidencia científica qué factores (causales) se deben vulnerar para atacar la condición priorizada y qué intervenciones funcionan para ello; (iii) insertar esta decisión (qué lograr y qué funciona para ello) en la gestión financiera del sector público de tal modo que se pueda decidir y canalizar recursos de manera efectiva hacia la prioridad; (iv) favorecer con recursos a las intervenciones que funcionan para lograr los resultados deseados, independiente de qué entidad los ejecutará; (v) integrar los procesos de la administración pública hacia la provisión efectiva de estas intervenciones generando las condiciones e incentivos para una gestión de los mismos alineada hacia las intervenciones y resultados.
- No obstante, aplicar estas medidas colisionan con las normas, marcos y estilos de gestión y de toma de decisiones tradicionales. Y tomarlas e implementarlas en sí mismas constituyen una decisión estratégica. En países como Perú, el empuje para la adopción de esta lógica provino del ente rector del sistema de presupuesto público como corolario a iniciativas de mejora de la

calidad del gasto con las que desde fines del siglo pasado venía experimentando.

- Este impulso y liderazgo desde las finanzas públicas, acompañado por un fuerte activismo de la sociedad civil y actores políticos hacia la toma de decisiones de política pública y de asignación presupuestal favorable a la primera infancia, puede generar el escenario correcto.
- Ecuador viene construyendo una ruta similar en el caso de la reducción de la DCI. Atacar esta condición es ya una prioridad política. Se cuenta con una estrategia basada en evidencias para abordarla. Se ha creado el marco presupuestal para insertar la estrategia en las finanzas públicas y se ha protegido los recursos asignados a los servicios claves. Se ha establecido un liderazgo político del logro de este resultado y se ha conformado un grupo de trabajo multisectorial. El gran desafío, además de movilizar mayores recursos para lograr coberturas óptimas de provisión de los servicios claves en un contexto de restricción fiscal, será lograr una gestión que integre eficientemente los procesos de asignación de recursos, cadenas de abastecimiento y entrega de servicios a la población. Un actor clave, capaz de generar los incentivos para que esto último ocurra es el ente rector del sistema de presupuesto público.
- El impulso y aplicación de un esquema de PpR centrado en el ciudadano, en contraposición a un esquema tradicional de gestión presupuestal (*Line-item*), o incluso a un esquema de presupuesto informado por resultados o por desempeño centrado en programas (*performance budgeting*), compromete al ente rector a impulsar una gestión financiera tanto equilibrada como efectiva hacia el logro de los resultados prioritarios del país.



# 07

## BIBLIOGRAFÍA



**Luis Cordero y R. Salhuana (2014).** Sistematización del Programa de Apoyo Presupuestario al Programa Articulado Nutricional EUROPLAN. Proyecto N° 2014/351160/1. Comisión Europea. Perú.

**Gabriela Pérez y C. Maldonado-Editoras (2015).** Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina. Centro de Investigación y Docencia Económicas para América Latina. México D.F.

**Abhijit V. Banerjee y E. Duflo (2019).** Repensar la Pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global.

**Viviana Cruzado (2012).** Análisis del impacto del programa presupuestal Articulado Nutricional sobre la desnutrición crónica en niños menores de 5 año.

**Luis Huicho, C. Huayana, E. Herrera-Perez, Eddy R. Segura, J. Niño de Guzmán, M. Rivera y A. J.D. Barros (2017).** Factors behind the success story of under-five stunting in Peru: a district ecological multilevel analysis.

**Germán Darío Valencia Agudelo (2012).** Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas

**Ministerio de Economía y Finanzas (2008).** Presupuesto por Resultados: Conceptos y Líneas de Acción. Documento de Trabajo del Equipo de Presupuesto por Resultados. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presupubl/ppr/conceptos\\_lineas\\_accion.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presupubl/ppr/conceptos_lineas_accion.pdf)

Muller, Pierre. Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. 2006.

**Sabatier, P. A. y Weible, Ch. M. (2010).** El marco de las coaliciones promotoras. En, P. Sabatier (Ed.), Teorías del proceso de las políticas públicas, (203-238). Buenos Aires: Westview Press. Recuperado de <http://maxicamposrios.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/Sabatier-P.-Weible-C.-El-marco-de-las-coaliciones-promotoras.-Innovaciones-y-clarificaciones>

**Juan Carlos Echeverry, J. A. Bonilla y A. Moya (2006).** Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria: Origen, Motivación y Efectos Sobre el Presupuesto. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

**Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público (2021).** Lineamientos para considerar en una Reforma Presupuestaria. Ministerio de Hacienda de Chile.

**Roger Salhuana, A. Luna y L. Cordero (2021).** Presupuesto por Resultados para el Desarrollo Infantil Temprano. El caso de Perú. Atipay, Innovación para la Gestión. UNICEF y Diálogo Interamericano.

**Mariana X. Izquierdo (2021).** Logros y retos en la implementación del Presupuesto por Resultados en Ecuador. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile.



08

**ANEXOS**

## Lista de personas entrevistadas

---



Nombre y Apellido	Entidad
<b>Luciana Armijos</b>	Consultora CAF, Quito, Ecuador
<b>María Dolores Montúfar</b>	Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Crónica Infantil
<b>Nelson Gutiérrez</b>	Banco Mundial
<b>Susana Chu</b>	Consultora. Ex funcionaria del MEF-Ecuador



# 09

**ABREVIACIONES**

<b>AL</b>	América Latina
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CAF</b>	Banco de Desarrollo de América Latina/ex Corporación Andina de Fomento
<b>CAR</b>	Convenios de Administración por Resultados
<b>CI</b>	Condiciones de Interés
<b>COPLAFIP</b>	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
<b>CRED</b>	Control de Crecimiento y Desarrollo
<b>DCI</b>	Desnutrición Crónica Infantil
<b>DGPP</b>	Dirección General de Presupuesto Público
<b>DIT</b>	Desarrollo Infantil Temprano
<b>INEI</b>	Instituto Nacional de Estadística e Informática
<b>LdP</b>	Línea de Producción
<b>MCLCP</b>	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MIDIS</b>	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
<b>MIMDES</b>	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
<b>MIMP</b>	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
<b>PAN</b>	Programa Articulado Nutricional
<b>PP</b>	Paquete Priorizado
<b>PPE</b>	Programa Presupuestal Estratégico
<b>PpR</b>	Presupuesto por Resultados
<b>SIAF</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera
<b>SIGA</b>	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
<b>SSEGP</b>	Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público
<b>UNICEF</b>	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

