Universidad Nacional de Ingeniería

Facultad de Ingeniería Económica, Estadística y Ciencias Sociales

TESIS

“Análisis de la evolución de la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú entre los años 2019 y 2023”

Para obtener el Título Profesional de Ingeniero Economista

Elaborado por:

Sofía Mariel Mejía Carranza

0009-0002-0087-0340

Asesor

Ph. D José Salinas Ortiz

0009-0000-3745-6392

LIMA – PERÚ

2024

Citar/How to cite	Mejia Carranza [1]
Referencia/Reference Estilo/Style: IEEE	[1] S. Mejia Carranza, "*Análisis de la evolución de la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú entre los años 2019 y 2023"*. [Tesis de pregrado]. Lima (Perú): Universidad Nacional de Ingeniería, 2024.

Citar/How to cite	(Mejia, 2024)
Referencia/Reference Estilo/Style: APA (7ma ed.)	Mejia,S. (2024). *Análisis de la evolución de la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú entre los años 2019 y 2023*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional de Ingeniería]. Repositorio institucional UNI.

Dedicatoria

A mi familia y seres queridos por su apoyo incondicional y por enseñarme el valor del esfuerzo y la dedicación. Sin su guía y sus palabras de aliento, este logro no habría sido posible. En especial a mi sobrina Abril por ser fuente de mi motivación e inspiración.

Agradecimientos

Al profesor José Salinas, asesor de la presente investigación, por su guía, disposición, confianza y apoyo constante. A mi familia, seres queridos, compañeras por su constante apoyo y comprensión.

Resumen

Este trabajo de investigación tiene como objetivo analizar la evolución de la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú entre 2019 y 2023. Para ello, se ha desarrollado un índice denominado Nivel de Implementación del PpR (NPpR), que mide el estado de implementación de cada uno de sus componentes. Con este índice, se busca identificar los componentes del PpR que aún no se han implementado completamente y los factores que retrasan su implementación.

La metodología combina enfoques cualitativos y cuantitativos, mediante una revisión exhaustiva de documentos oficiales, solicitudes de información a instituciones públicas, y literatura especializada sobre el PpR. Esto permitió tanto determinar sus componentes como obtener información para medir el índice.

Los resultados muestran que el nivel de implementación del PpR en el Perú se ha mantenido en un nivel intermedio durante el periodo analizado, con retrocesos entre 2020 y 2022. Se identificaron componentes con una evolución negativa en su implementación.

El análisis revela que la pandemia ocasionada por el Covid-19 y el retraso en la adecuación a las nuevas normativas aprobadas durante el periodo estudiado han tenido un impacto negativo en la consolidación del PpR. Además, se detectó un alcance limitado en algunos de sus componentes.

A partir de este análisis, se proponen recomendaciones para mejorar la implementación del PpR en el Perú y ampliar el análisis hacia nuevos sistemas que optimicen el funcionamiento del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Palabras clave – Presupuesto público, sistema, indicador, componente.

Abstract

This research aims to determine the evolution of the implementation of the Results-Based Budget Management (RBBM) in Peru between 2019 and 2023. To achieve this, an index called the “RBBM Implementation Level” has been developed, which measures the implementation status of each of its components. By measuring this index, the goal is to verify which components have not yet been fully implemented and identify the aspects that delay their implementation.

The methodology used in this research combines a qualitative and quantitative approach. An exhaustive review of official documents, information requests to public institutions, and specialized literature was conducted to determine its components and obtain information for measuring the aforementioned index.

The results reveal that the level of implementation of the RBBM in Peru has remained at an intermediate level during the analyzed period, showing setbacks in its implementation between 2020 and 2022. Additionally, components with negative implementation evolution were identified.

The analysis revealed that the COVID-19 had a negative impact on the consolidation of the RBBM, as did the delays in adapting to the new regulatory bases approved during the analyzed period. Additionally, the limited scope of some of its components was identified.

Based on the analysis, a series of recommendations are proposed to improve the implementation of the RBBM in Peru and to expand the analysis towards new systems that allow for the optimal functioning of the National Public Budget System.

Keywords – Public Budget, System, index, component.

Tabla de Contenido

Resumen ……..v

Abstract ……..vi

Introducción..... xii

Capítulo I: Planteamiento del Problema.....1

1.1. Descripción de la situación problemática ……...1

1.1.1. Diagnóstico de la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú ……2

1.2. Formulación del problema ……..16

1.2.1. Formulación del problema general.....16

1.2.2. Formulación de los problemas específicos 16

1.3. Objetivos de la investigación……..……..17

1.3.1. Objetivo general de la investigación ……17

1.3.2. Objetivos específicos de la investigación.....17

1.4. Justificación de la investigación…..……18

1.5. Alcances de la investigación……18

1.6. Limitaciones de la investigación……..19

Capítulo II: Marco Teórico Conceptual.....20

2.1 Antecedentes de la investigación……20

2.1.1 Resultados del Sistema de Evaluación Prodev (SEP) 25

2.1.2. Aplicación del Sistema de Evaluación Prodev (SEP) para el caso peruano 31

2.2 Bases teóricas……33

2.3 Marco conceptual……...39

2.4 Enfoque teórico conceptual asumido por el investigador……43

2.5 Marco legal……45

Capítulo 3: Metodología 51

3.1 Tipo, nivel y diseño de la investigación 51

3.2 Metodología para la determinación del estado de implementación del Presupuesto Por Resultados (PpR).....52

3.2.1 Evaluación de la estructuración del presupuesto en base a Programas Presupuestales (PP)……..55

3.2.2 Evaluación de la implementación del Seguimiento y Evaluación de la efectividad del gasto……..57

3.2.3 Evaluación de la implementación de los Incentivos para la efectividad de la gestión……59

3.2.4 Evaluación de la implementación de la Perspectiva presupuestaria de mediano plazo……60

3.2.5 Evaluación de la implementación de la Difusión de la información……..61

3.3 Técnica e instrumento de recolección de información.....62
3.4 Cuadro de operacionalización de variables.....64
3.5 Matriz de consistencia 67
Capítulo 4: Análisis y Resultados.....69
4.1 Resultados de la medición del Nivel de implementación del PpR (NPpR).....69
4.2 Análisis de los resultados de los Programas Presupuestales (PP) 89
4.3 Identificación de los aspectos que retrasan la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú 104
4.4 Propuestas para mejorar el funcionamiento del Sistema Nacional de Presupuesto Público.....108
Conclusiones y Recomendaciones 111
5.2 Conclusiones……..111
5.3 Recomendaciones…….114
Referencias 116
Anexo N° 01: Programas Presupuestales no vinculados al PEDN.....1
Anexo N° 02: Programas Presupuestales que cuentan con evaluaciones en los últimos 5 años.....2
Anexo N° 03: Programas Presupuestales considerados dentro del Programa de Incentivos en los últimos 5 años 3

Lista de Tablas

Tabla 1. Presupuesto del año fiscal 2022 asociado a las intervenciones evaluadas ……10
Tabla 2. Compromisos e indicadores del Programa de Incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal, para el 2023 ……12
Tabla 3. Variación interanual de la APM en los últimos 4 procesos de PMG ……15
Tabla 4. Nivel de desarrollo de la GpR por países según el SEP ……25
Tabla 5. Pilares del ciclo de gestión según nivel de desarrollo de la GpRD ……...28
Tabla 6. Puntajes obtenidos en los componentes del PpR ……28
Tabla 7. Relación entre la planificación y el presupuesto ……..29
Tabla 8. Marco legal sobre responsabilidad fiscal, con reglas numéricas, en los países estudiados ……..30
Tabla 9. Países de difundían información sobre el presupuesto y estados financieros….31
Tabla 10. Puntaje de Perú en cada uno de los pilares de la GpRD ……32
Tabla 11. Evolución de la implementación del PpR entre los años 2007 y 2013 ……33
Tabla 12. Componentes del PpR según diversos autores ……43
Tabla 13. Criterios de calificación para la evaluación del SEP ……54
Tabla 14. Criterios de calificación para la evaluación del SEP en caso de respuestas porcentuales ……..55
Tabla 15. Cuadro de operacionalización de variables ……64
Tabla 16. Matriz de Consistencia ……...67
Tabla 17. Porcentaje de presupuesto asignado a PP (C11) ……72
Tabla 18. Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados al PEDN (C12) ……73
Tabla 19. Porcentaje de presupuesto asociado a PP correctamente definidos (C13) ….74
Tabla 20. Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados evaluaciones (C27) ….77
Tabla 21. Porcentaje de presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores de resultado específico (C22) ……..78
Tabla 22. Porcentaje de presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores de resultado específico medidos (C24) ……...79
Tabla 23. Porcentaje de presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores para todos sus productos (C23) ……..80
Tabla 24. Porcentaje de presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores de desempeño de producto medidos (C25) ……..80
Tabla 25. Porcentaje de presupuesto asignado a los PP asociados al programa de incentivos (C32) ……82
Tabla 26. Porcentaje de cumplimiento de las metas fiscales establecidas (C42) ……84

Tabla 27. Porcentaje de presupuesto asignado a pliegos con perspectiva multianual (C43) …….....85
Tabla 28. Difusión de información respecto a las fases de formulación, programación y aprobación (C51) ……...87
Tabla 29. Difusión de información respecto a la fase de evaluación (C53) ……88
Tabla 30. Indicadores de desempeño de Resultado Específico del PP 0138 ……90
Tabla 31. Indicadores de desempeño de Resultado Específico del PP 0083 ……92
Tabla 32. Indicadores de desempeño de Resultado Específico del PP 0090 ……93
Tabla 33. Coeficiente de correlación entre las variaciones porcentuales del PIM y de los valores de los indicadores de desempeño del PP 090 ……94
Tabla 34. Indicadores de desempeño de Resultado Específico del PP 0030 ……95
Tabla 35. Coeficiente de correlación entre las variaciones porcentuales del PIM y de los valores de los indicadores de desempeño del PP 030 ……..98
Tabla 36. Correlación entre las variaciones del PIM y los indicadores de desempeño del PP 066 ……101
Tabla 37. Indicadores de desempeño de Resultado Específico del PP 0086 ……..101
Tabla 38. Correlación entre las variaciones del PIM y los indicadores de desempeño del PP 086 ……103

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Herramientas del PpR según el Decreto Legislativo N° 1440 3
Gráfico 2. Relación entre las herramientas del PpR y las fases del proceso presupuestario 4
Gráfico 3. Distribución de la asignación presupuestal entre los años 2012-2023 5
Gráfico 4. Niveles de Análisis del Sistema de Evaluación Prodev (SEP) 21
Gráfico 5. Índice de GpRD según pilar por grupo de países 26
Gráfico 6. Índice de GpRD por país 27
Gráfico 7. Componentes del Ciclo de Gestión 36
Gráfico 8. Pilares del Ciclo de Gestión 37
Gráfico 9. Evolución normativa de la implementación del PpR en el Perú 45
Gráfico 10. Medición del Nivel de implementación del PpR 2019-2023 69
Gráfico 11. Evolución de la Implementación de la articulación del presupuesto en base a PP 71
Gráfico 12. Evolución de la Implementación del seguimiento y evaluación a la efectividad del gasto 75
Gráfico 13. Evolución de la Implementación del seguimiento y evaluación a la efectividad del gasto 76
Gráfico 14. Evolución de la Implementación de incentivos para la efectividad de la gestión 81
Gráfico 15. Evolución de la Implementación de una perspectiva presupuestaria de mediano plazo 83
Gráfico 16. Evolución de la Implementación de la difusión de la información 86
Gráfico 17. Evolución del PIM y los indicadores de desempeño del PP 0148 91
Gráfico 18. Evolución del PIM y los indicadores de desempeño del PP 0090 93
Gráfico 19. Evolución del PIM y de los indicadores de desempeño del PP 0030 96
Gráfico 20. Evolución del PIM y los indicadores de desempeño del PP 0066 99
Gráfico 21. Evolución del PIM y los indicadores de desempeño del PP 0086 102

Introducción

La implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) ha sido una estrategia clave en la modernización de la gestión pública en Perú, establecido como el sistema oficial para la administración del presupuesto público. Sin embargo, su adopción y consolidación enfrentan desafíos significativos que requieren una evaluación detallada.

Entre 2019 y 2023, Perú ha experimentado diversos cambios socioeconómicos y normativos que han afectado la evolución del PpR, incluyendo la publicación de un nuevo Decreto Legislativo que regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público. En este contexto, es esencial entender cómo se ha desarrollado la implementación del PpR durante este período, identificando tanto los avances como los obstáculos persistentes. Este análisis permitirá evaluar el progreso y proponer mejoras para facilitar su implementación y funcionamiento.

El objetivo principal de esta investigación es analizar la evolución de la implementación del PpR en Perú entre 2019 y 2023, identificar los componentes que aún no se han implementado completamente y determinar los factores que retrasan su implementación. Esta investigación se basa en la necesidad de optimizar el uso de los recursos públicos, asegurando que las políticas y programas financiados por el Estado generen los resultados esperados en beneficio de la ciudadanía.

En el primer capítulo, se presenta el planteamiento del problema, realizando un diagnóstico preliminar sobre la implementación del PpR. Se formulan el problema y los objetivos de la investigación, y se detallan la justificación del estudio, sus alcances y limitaciones.

En el segundo capítulo, se exponen los antecedentes centrados en el trabajo de García López y García Moreno en colaboración con el Banco Interamericano de

Desarrollo (BID). Además, se desarrollan las bases teóricas y conceptuales que guían el marco teórico-conceptual de la investigación, junto con el marco legal correspondiente.

En el tercer capítulo, se definen las principales características de la investigación y la metodología utilizada para determinar el estado de implementación del PpR, que incluye la construcción de un índice para medir el estado de cada uno de sus componentes. También se definen las técnicas e instrumentos de recolección de información.

El cuarto capítulo presenta los resultados de la metodología desarrollada en el capítulo anterior e identifica los factores que han influido en la evolución de la implementación del PpR en Perú. A partir del análisis realizado, se proponen mejoras para el funcionamiento del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación basadas en el análisis realizado y se ofrecen recomendaciones relacionadas al objeto de estudio y para futuras investigaciones.

Capítulo I: Planteamiento del Problema

En este capítulo se busca evidenciar la necesidad e importancia de evaluar el estado de la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú, el cual es un sistema mundialmente utilizado para mejorar la eficiencia y efectividad del gasto público. De acuerdo con la normativa vigente, el PpR constituye la base para estructurar, gestionar y evaluar el Presupuesto del Sector Público en el Perú.

Asimismo, se analizan diversos aspectos que evidencian el estado actual de la implementación de los instrumentos del PpR, explicando su funcionamiento y relación con las fases del proceso presupuestario. Con base en este análisis, se formulan el problema y los objetivos de la investigación.

En la sección final, se detallan la justificación del estudio, sus alcances y las limitaciones encontradas. La justificación subraya la importancia de determinar el estado de la implementación del PpR; los alcances delimitan el ámbito de aplicación del estudio, y las limitaciones identifican los obstáculos y restricciones para el desarrollo de la investigación.

1.1. Descripción de la situación problemática

Existen múltiples definiciones con respecto al PpR, pero en términos generales se puede entender como un conjunto de herramientas que proporcionan y utilizan información sobre los resultados de diversas intervenciones públicas para tomar de decisiones presupuestales, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad, eficiencia y eficacia del gasto público. Por esta razón, desde hace varias décadas, el PpR ha sido implementado en diversos países a nivel mundial, incluyendo a países de América Latina y El Caribe (ALC), donde se considera una herramienta para alcanzar un mayor nivel de desarrollo.

La implementación del PpR en Perú comenzó hace 20 años con la publicación de la primera ley que regulaba el Sistema Nacional de Presupuesto Público[1]. Posteriormente, las disposiciones de esta ley se incorporaron en las leyes anuales de presupuesto del sector público, y se desarrollaron diversos documentos normativos para orientar su implementación.

Actualmente, el Sistema Nacional de Presupuesto Público está regulado por el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (en adelante "el Decreto Legislativo"). Este decreto define el presupuesto público como un instrumento de gestión del Estado, establece el PpR como la lógica bajo la cual se estructura el Presupuesto del Sector Público en el Perú, y determina sus instrumentos, según lo indicado en el numeral 13.6 del Artículo 13.

> El Presupuesto del Sector Público se estructura, gestiona y evalúa bajo la lógica del Presupuesto por Resultado (PpR), la cual constituye una estrategia de gestión pública que vincula los recursos a productos y resultados medibles a favor de la población. Cada una de las fases del proceso presupuestario es realizada bajo la lógica del PpR, a través de sus instrumentos: programas presupuestales, seguimiento, evaluación e incentivos presupuestarios (p. 4).

Con el propósito de realizar un primer diagnóstico que permita evidenciar la necesidad de realizar una evaluación exhaustiva sobre la implementación del PpR en el Perú, esta sección lleva a cabo un análisis preliminar de las herramientas establecidas en el Decreto Legislativo, así como de algunos componentes adicionales identificados por otros autores.

1.1.1. Diagnóstico de la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú

[1] La Ley N° 284411, denominada Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto promulgada en el 2004.

En esta sección se analizan los aspectos más relevantes de la implementación y funcionamiento de los instrumentos del PpR en el Perú, según lo definido normativamente, y dos componentes adicionales identificados por García López y García Moreno en 2010: la difusión de la información y la perspectiva presupuestaria de mediano plazo.

El funcionamiento de las herramientas del PpR, establecidas normativamente, se centra en los Programas Presupuestales (PP), a través de los cuales las entidades públicas organizan sus acciones para lograr resultados específicos en favor de la población. El seguimiento implica recopilar, sistematizar y analizar información sobre los indicadores de desempeño de los PP o de las intervenciones prioritarias del gobierno. Las evaluaciones se realizan para analizar los resultados de las intervenciones públicas y proporcionar datos para la toma de decisiones presupuestales. Finalmente, los incentivos presupuestarios consisten en transferencias financieras condicionadas al cumplimiento de metas preestablecidas, relacionadas con indicadores vinculados a la ejecución de los productos necesarios para alcanzar los resultados esperados en los PP.

Gráfico 1.

Herramientas del PpR según el Decreto Legislativo N° 1440

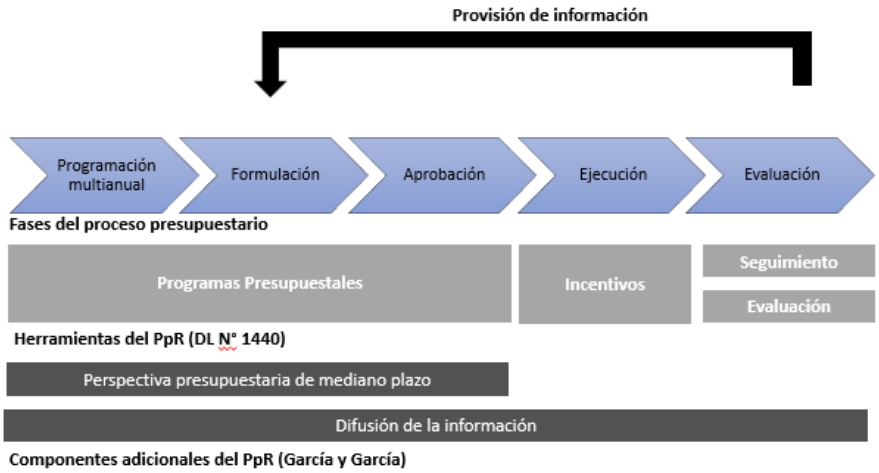
Elaboración propia

Para poder comprender el funcionamiento e importancia de estas herramientas, es necesario entender su articulación con las fases del proceso presupuestario. Los PP son la estructura bajo la cual se organiza el presupuesto durante las fases de programación multianual, asignación, y aprobación del presupuesto público. Los incentivos presupuestales se otorgan en función del cumplimiento de metas y se traducen en transferencias financieras durante la fase de ejecución presupuestal. Las herramientas de seguimiento y evaluación son parte de la fase de evaluación presupuestaria, y proporcionan información para las fases de programación multianual, asignación, y aprobación del siguiente año.

Además de las herramientas definidas normativamente, García López y García Moreno identificaron dos componentes adicionales del PpR: la difusión de la información y la perspectiva presupuestaria de mediano plazo, ambos relacionados con las fases del proceso presupuestario. La difusión de información es transversal y asegura que la población tenga acceso a información completa sobre el proceso presupuestario, alineándose con la lógica del PpR. La perspectiva de mediado plazo es crucial durante las primeras fases del proceso presupuestario porque garantiza una asignación presupuestaria planificada.

Gráfico 2.

Relación entre las herramientas del PpR y las fases del proceso presupuestario



Elaboración propia

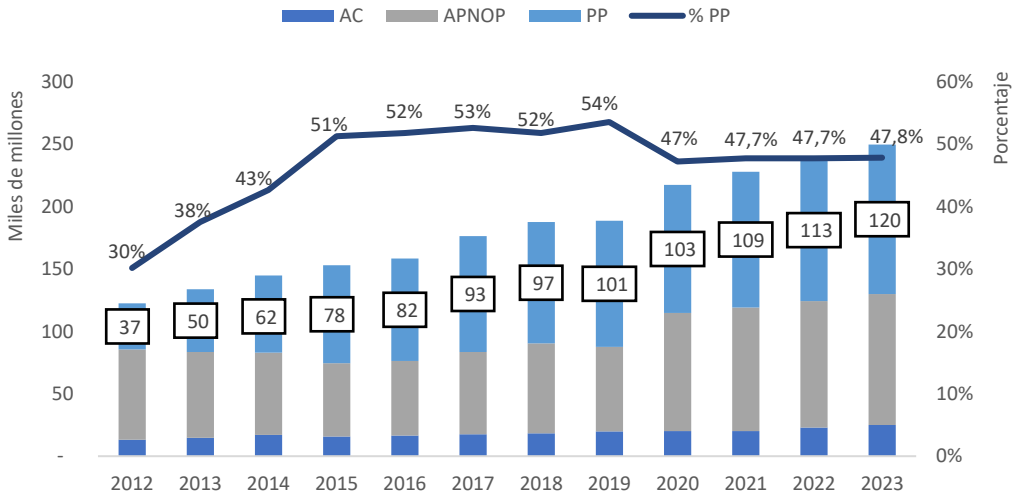
a) Implementación de los Programas Presupuestales (PP)

Con el objetivo de obtener un diagnóstico preliminar sobre la implementación de los Programas Presupuestales (PP), se analizan dos aspectos fundamentales: la evolución de la asignación de recursos, y la correcta definición de los principales componentes de su diseño.

De acuerdo con la información reportada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través del portal Consulta Amigable, el presupuesto asignado[2] a los PP se incrementó en más de 200% entre los años 2012 y 2023; y, su participación en la asignación presupuestal ha pasado de 30.2% en el año 2012 a un 47.8% en el año 2023.

Gráfico 3.

Distribución de la asignación presupuestal entre los años 2012-2023



Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024). Nota. El presupuesto incluye lo asignado a los PPoR. AC: Acciones centrales, APNOP: Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos, PP: Programas Presupuestales.

Por otro lado, dado que los PP constituyen la herramienta que operativiza la implementación del PpR en el Perú, es necesario analizar si su diseño es el correcto.

[2] Referido al Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

Los contenidos mínimos del diseño de un PP fueron definidos en el Anexo 2 de la Directiva N° 002-2016-EF/50.01, Directiva para los Programas Presupuestales en el Marco del Presupuesto por Resultados. No obstante, a partir del año 2020 entró en vigencia la nueva Directiva N° 0005-2020-EF/50.01, Directiva para el Diseño de los Programas Presupuestales en el Marco del Presupuesto por Resultados, que establece un cambio en la metodología del diseño de los PP, dispone su actualización progresiva[3], y otorga vigencia temporal a los Anexos 2 de cada PP. Actualmente el proceso de migración hacia la nueva directiva se encuentra en su fase inicial, y el Anexos 2 de cada PP aún se encuentra vigente. En este sentido, se analizó parte de los contenidos mínimos (identificación del problema específico, e identificación del resultado específico) de los siguientes PP: Programa Presupuestal 036: Gestión Integral de Residuos Sólidos, Programa Presupuestal 041: Mejora de la Inocuidad Alimentaria, y Programa Presupuestal 042: Aprovechamiento de los recursos hídricos.

De acuerdo con lo estipulado en el referido Anexo 2, el problema específico se define como una brecha de atención o la necesidad de una población específica que se espera resolver, y debe estar expresado como una condición negativa en la población, necesariamente cuantificable en términos de su magnitud, temporalidad, grupo poblacional, y ámbito. Es importante considerar que los problemas de gestión o problemas de proceso de una entidad pública no constituyen un problema específico; y, por lo tanto, no podrían dar origen a un PP. El resultado específico de un PP deriva del problema identificado y se define como un cambio de carácter cuantificable, que puede ser observado sobre la población objetivo en un periodo de tiempo determinado. La información analizada fue tomada de las fichas resumen de los PP que se encuentran publicadas en la página web del MEF y corresponden al año 2019.

[3] La nueva directiva dispone el cambio de metodología de diseño de los Programas Presupuestales, pasando de la utilización del marco lógico a la utilización de la teoría de cambios.

Programa Presupuestal 036: Gestión Integral de Residuos Sólidos: Identifica el problema específico como “Distritos con inadecuada disposición de residuos sólidos”, lo cual da lugar al resultado específico del programa, “Distritos con adecuada disposición de residuos sólidos”.

Programa Presupuestal 041: Mejora de la Inocuidad Alimentaria: Identifica como problema específico la “Baja disponibilidad de alimentos agropecuarios y piensos comercializados, que cumplan con estándares sanitarios (inocuos)”, que da lugar al resultado específico del programa como “El mercado de consumidores cuenta con mayor disponibilidad de alimentos agropecuarios y piensos sanos (inocuos)”.

Programa Presupuestal 042: Aprovechamiento de los recursos hídricos: Determina su problema específico como “Ineficiente aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario”, lo cual da lugar al resultado específico del programa, “Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario”.

En el caso de estos PP, el problema específico y el resultado específico no cumplen con lo estipulado en la normativa correspondiente, puesto a que el problema específico no corresponde a una condición negativa de la población, y el resultado específico no define un cambio sobre la población objetivo.

En el caso del Programa Presupuestal 036 y el Programa Presupuestal 042, por la forma en la cual se encuentra definido el resultado específico, este correspondería más bien a un medio para poder solucionar una brecha de atención o la necesidad de una población específica. Asimismo, en el caso del Programa Presupuestal 041, por la forma en la cual se encuentra definido el problema específico, este correspondería más a la falta de provisión de un servicio, lo cual podría ser la causa de una condición negativa en la población.

En este sentido, se presume que estos tres PP, activos desde hace más de 10 años, no se encuentran correctamente diseñados, debido a que no cuentan con un problema específico y un resultado específico correctamente definidos, los cuales son requisitos mínimos para poder ser considerados PP.

En base a la información presentada, se advierten dos aspectos relevantes en torno a la implementación de los PP: i) si bien el presupuesto asignado a PP se ha venido incrementando a lo largo de los años, este aún no representa la mayor parte del presupuesto asignado anualmente, ii) resulta necesario analizar si la totalidad de los PP han sido correctamente definidos, dado que el presupuesto podría estar siendo asignado sistemáticamente a PP que no contribuyen a lograr resultados a favor de la población.

b) Implementación del Seguimiento

De acuerdo a lo mencionado en el Artículo 4 de la Directiva N° 0003-2022-EF/50.01, Directiva de seguimiento en el marco de la fase de evaluación presupuestaria, el seguimiento tiene como finalidad generar información que permita la toma de decisiones precisa y oportuna para la provisión de los servicios públicos.

Asimismo, de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 6 de la citada Directiva, se realizan dos tipos de seguimiento:

a. Seguimiento Continuo: Consiste en el recojo, sistematización y análisis de información sobre la evolución de todos los indicadores de desempeño (a nivel de producto y resultado específico) de los Programas Presupuestales. Este se realiza de manera permanente todos los años.

b. Seguimiento Priorizado: Consiste en el recojo, sistematización y análisis de información sobre la evolución de indicadores de desempeño (a nivel de actividad,

producto y/o resultado específico) previamente definidos para un grupo delimitado de intervenciones priorizadas por la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP). Estas intervenciones priorizadas pueden o no estar vinculadas a Programas Presupuestales. El seguimiento a estas intervenciones se realiza por un periodo de tiempo determinado (p. 3)

Con el objetivo de obtener un primer diagnóstico sobre el estado de la implementación de esta herramienta, en esta sección se analiza la implementación y medición de los indicadores de desempeño en los PP vigentes en el 2023[4]. A continuación, se presentan los resultados obtenidos, teniendo en cuenta que en esta etapa solo se analizaron los indicadores de desempeño asociados al resultado específico[5] de los PP.

- De los 87 PP vigentes en el año 2023, 8 no cuentan con ningún indicador de desempeño que mida sus resultados específicos. Asimismo, de los 2 Programas Presupuestales Orientados a Resultado (PPoR)[6] vigentes, solo uno cuenta con indicadores de desempeño que miden su resultado específico.

- De los 79 PP que cuentan con indicadores de desempeño de resultado específico, 9 de ellos no cuentan con ningún valor para el año 2022.

En base a la información presentada, que considera los indicadores vigentes durante el 2023, se observa que no todos los PP cuentan con indicadores de desempeño de resultado específico, ni con la medición de los mismos. Dado que la medición de los resultados es parte vital de la implementación del PpR, resulta necesario analizar la existencia y medición de los indicadores para todos lo PP (a nivel de resultado específico y de productos).

[4] Con la finalidad de realizar este análisis, se realizó una solicitud de acceso a la información pública al MEF para poder contar con el listado total de indicadores vigentes al 2023, y los valores obtenidos de su medición
[5] El logro del resultado específico constituye el fin último de un PP. Asimismo, para el logro de este resultado, en el marco de los PP se ejecutan diversos productos y proyectos, los cuales poseen sus propios indicadores de desempeño.
[6] Nueva categoría presupuestal creada a partir del Decreto Legislativo N° 1440.

Implementación de la Evaluación

A partir de la aprobación de la Directiva N° 007-2019-EF/50.01, Directiva que regula la Evaluación en el marco de la Fase de Evaluación Presupuestaria, la cual tiene como objetivo establecer los procedimientos y lineamientos para el diseño y la ejecución de evaluaciones independientes, se definieron cuatro tipos de Evaluaciones Independientes (Evaluación de Diseño (EDIS), Evaluación de Procesos (EPRO), Evaluación de Impacto (EI), y Revisión de Gasto (RG)), y dos tipos de resultado de dichas evaluaciones: Informe de Recomendaciones, y Matriz de Compromisos de Mejora de Desempeño. El cumplimiento de los compromisos originados se reporta a través del Informe Global de la Gestión Presupuestaria del correspondiente año fiscal, el cual es de acceso público en el portal institucional del MEF.

Mediante el Informe Global de la Gestión Presupuestaria del Año Fiscal 2022, se realizó seguimiento al cumplimiento de trece Matrices de Compromisos de Mejora de Desempeño firmadas por el MEF y las entidades a cargo de las intervenciones. Estas Matrices de Compromiso están vinculadas a once PP, los cuales representan el 32% de los recursos asignados a los PP durante el 2022. Asimismo, cinco de las intervenciones representan menos del 50% del presupuesto asociado a los PP a los que se encuentran vinculadas.

Tabla 1.

Presupuesto del año fiscal 2022 asociado a las intervenciones evaluadas

Intervención Pública	PP asociado	Presupuesto Intervención (S/)	Presupuesto del PP (S/)	% Participación
PP 0121: Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	PP 121	759,172,452	759,172,452	100.0%
Conservación de Áreas Naturales	PP 057	91,857,154	91,857,154	100.0%
PP 0118: Haku Wiñay	PP 118	251,172,194	251,172,194	100.0%
PP 101: Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana	PP 101	167,345,634	167,345,634	100.0%

Intervención Pública	PP asociado	Presupuesto Intervención (S/)	Presupuesto del PP (S/)	% Participación
Seguridad Vial en el Transporte Terrestre	PP 138 PP 148	21,667,729,305	22,527,246,713	96.2%
Centro de Emergencia Mujer	PP 080	218,640,867	288,989,795	75.7%
Beca 18	PP 122	482,587,727	769,928,765	62.7%
Cuna Más	PoR 1001	460,820,476	2,062,000,494	22.3%
Intervenciones para reducir la anemia - Gobiernos municipales y Cuna Más	PoR 1001	465,910,192	3,259,440,975	14.3%
Programa Nacional de Vivienda Rural – PNVR	PP 068	264,197,179	2,186,493,674	12.1%
Programa Agroideas	PP 121	64,503,098	759,172,452	8.5%
Fondo Sierra Azul – FSA	PP 042	52,276,541	3,748,855,794	1.4%

Nota. Algunas de las intervenciones abarcan uno o más Programas Presupuestales, asimismo pueden comprender la totalidad de una Unidad Ejecutora. Solo se considera el presupuesto de la intervención contenido en algún PP. Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2023)

De acuerdo con la información presentada, las evaluaciones se desarrollan de manera constante, y son la base para la suscripción de compromisos de mejora del desempeño; sin embargo, estas no abarcan la totalidad de PP, por lo que resulta importante evaluar su alcance a lo largo de los años.

c) Incentivos para la efectividad de la gestión

En el Perú los incentivos se otorgan a nivel municipal, a través del “Programa de Incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal”. Este programa se basa en transferencias condicionadas al cumplimiento de metas establecidas por diversas entidades del Gobierno Central, alineadas con los objetivos nacionales.

La Tabla 2 muestra los compromisos establecidos por el Decreto Supremo N° 095-2023-EF[7] para el año 2023, y los indicadores que se medirán para evaluar el

[7] Decreto Supremo que aprueba los Procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación condicionada de recursos del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del año 2023 y dicta otras disposiciones.

cumplimiento de cada compromiso. Sin embargo, estos compromisos no abarcan todas las intervenciones en las que participan los Gobiernos Locales.

Tabla 2.

Compromisos e indicadores del Programa de Incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal, para el 2023

Compromiso	Indicador
Compromiso 1: Mejora del estado nutricional y de salud de las niñas y niños de 3 a 12 meses	1.1: Porcentaje de niñas y niños de 3 a 5 meses de edad que reciben visitas domiciliarias para la prevención de la anemia, salud y cuidado infantil
Compromiso 2: Mejora de los niveles de recaudación del impuesto predial	2.1: Porcentaje de efectividad de recaudación del impuesto predial corriente.
	2.2: Porcentaje de aumento de recaudación 2023 de impuesto predial respecto al año 2022.
Compromiso 3: Implementación de un Sistema Integrado de Residuos Sólidos sostenible	3.1: Porcentaje de residuos sólidos inorgánicos municipales valorizados.
	3.2: Porcentaje de residuos sólidos orgánicos municipales valorizados
	3.3: Cantidad de puntos críticos recuperados mantenidos, puntos críticos erradicados y puntos críticos potenciales prevenidos, de acumulación de residuos sólidos municipales.
Compromiso 4: Mejora de la prestación de servicios de saneamiento rural	4.1: Número de sistemas de agua potable en estado bueno después del mantenimiento preventivo o correctivo.
	4.2: Número de sistemas de agua potable operativos que suministran agua con adecuada concentración de cloro residual.
	4.3: Número de viviendas de centros poblados con sistemas de disposición sanitaria de excretas y/o alcantarillado sanitario que reciben limpieza.

Tomado de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2023)

Aunque todas las herramientas del PpR definidas por el Decreto Legislativo están presentes en el sistema presupuestario peruano, hay indicios de que su implementación podría no estar siendo adecuada, retrasando la consolidación del PpR en el país. En cuanto a los PP, se observa que algunos no cumplen con los requisitos mínimos establecidos normativamente; mientras que, en el caso del seguimiento, se advierte el insuficiente alcance del sistema de indicadores de desempeño. Asimismo, se ha identificado un alcance limitado de las herramientas de evaluación e incentivos en el periodo analizado.

Adicionalmente al análisis de la implementación de estas herramientas, se realizó un diagnóstico de dos componentes adicionales: difusión de la información, y perspectiva presupuestaria de mediano plazo.

d) Difusión de la información

Como parte de la implementación del PpR es crucial contar con información disponible sobre todas las fases del proceso presupuestario. En cuanto a las fases de programación, formulación y aprobación, las Leyes de Presupuesto anuales se publican en el portal web del MEF. No obstante, la información se limita a la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) del primer año de los tres considerados para las estimaciones.

Para la fase de ejecución presupuestaria, el MEF ha desarrollado diversos instrumentos para la difusión de información, como el portal "Consulta amigable"[8]. Este portal, de acceso público, permite obtener información detallada sobre la ejecución de ingresos y gastos en los tres niveles de gobierno.

En la fase de evaluación, el portal del MEF proporciona información sobre las Evaluaciones Independientes realizadas y el seguimiento de los compromisos derivados. En cuanto a los indicadores de desempeño, el portal "Resulta"[9] ofrece información actualizada hasta el año 2021.

Aunque la ciudadanía tiene a su disposición información sobre las diferentes fases del proceso presupuestario, en algunos casos, esta información no es completa o no está actualizada. Por lo tanto, es importante profundizar en el análisis de la implementación de este componente, considerado por García López y García Moreno como fundamental en la implementación del PpR.

[8] Portal de acceso público a través del siguiente link: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504.
[9] Portal de acceso público a través del siguiente link: https://apps4.mineco.gob.pe/resulta2

e) Perspectiva presupuestaria de mediano plazo

De acuerdo con lo mencionado por García López y García Moreno, la perspectiva presupuestaria de mediano plazo forma parte de los componentes del PpR, dado que este debe concebirse dentro de un horizonte temporal que trascienda el presupuesto anual. Por su parte, en el Artículo 2 del Decreto Legislativo, señala lo siguiente:

> El Presupuesto del Sector Público tiene una perspectiva multianual orientada al logro de resultados a favor de la población, en concordancia con las reglas fiscales establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual y los instrumentos de planeamiento elaborados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) (p. 2).

En los Artículos 23 y 24 del Decreto Legislativo se señala que la Fase de Programación Multianual Presupuestaria abarca tres años, en los cuales la Asignación Presupuestaria Multianual (APM)[10] tiene carácter vinculante para el primer año e indicativo para los dos años siguientes, la cual es revisada anualmente y modificada en caso haya cambios en cualquiera de los factores tomados en cuenta para su estimación. Por otro lado, el Perú cuenta con un Marco Macroeconómico Multianual (MMM) de cuatro años, actualizado anualmente, que sirve de referente para la formulación del presupuesto anual.

Si bien la normativa vigente señala expresamente el carácter multianual del proceso presupuestario, con la finalidad de corroborar su implementación, en esta sección se analizan las variaciones interanuales de las APM de los 3 años considerados dentro de los procesos de programación. En este primer diagnóstico se analiza el presupuesto asignado a los pliegos del “Sector 01. Presidencia Consejo de

[10] Límite máximo de los créditos presupuestarios que corresponderá a cada Pliego presupuestario y por encima de los cuales no podrá programarse ningún gasto.

Ministros". Para poder acceder a dicha información fue necesario realizar una solicitud de acceso a información pública.

De acuerdo con la información brindada por el MEF, podemos observar que de los catorce pliegos con los que cuenta el sector Presidencia del Consejo de Ministros, solo cinco presentan variaciones mayores al 3% entre las APM de los años considerados dentro de los procesos de Programación Multianual de Gastos (PMG). Asimismo, podemos observar que en la PMG 2020-2022 y PMG 2021-2023, la mayoría de los pliegos del sector no presentaba variación alguna entre sus APM.

Tabla 3.

Variación interanual de la APM en los últimos 4 procesos de PMG

Pliego	PMG 2020-2022		PMG 2021-2023		PMG 2022-2024		PMG 2023-2025	
	% Variación Año 1 - 2	% Variación Año 2 - 3	% Variación Año 1 - 2	% Variación Año 2 - 3	% Variación Año 1 - 2	% Variación Año 2 - 3	% Variación Año 1 - 2	% Variación Año 2 - 3
Presidencia del Consejo de Ministros	96.4%	0.1%	61.1%	91.2%	88.4%	24.0%	82.2%	36.7%
Instituto Nacional de Estadística e Informática	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.1%	0.6%	12.8%	2.6%
Dirección Nacional de Inteligencia	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.8%	1.7%	1.0%	1.0%
Despacho Presidencial	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.7%	1.3%	1.2%
Devida	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.1%	2.9%	3.5%	2.0%
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.6%	1.5%	2.4%	2.1%
Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	4.9%	1.4%	0.8%	0.9%
Organismo Supervisor de la Inversión en Energía	0.0%	0.0%	18.3%	0.0%	2.2%	1.8%	2.6%	2.3%
Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.8%	0.7%	1.0%	0.9%
Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.5%	1.4%	1.7%	1.5%
Autoridad Nacional Del Servicio Civil	0.0%	0.0%	0.8%	0.7%	2.9%	5.0%	1.2%	0.1%
Organismo de Supervisión de los recursos Forestales	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.6%	1.5%	1.4%	1.2%
Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica	0.1%	0.1%	23.2%	0.0%	26.9%	60.8%	138.2%	40.3%

Pliego	PMG 2020-2022		PMG 2021-2023		PMG 2022-2024		PMG 2023-2025	
	% Variación Año 1 - 2	% Variación Año 2 - 3	% Variación Año 1 - 2	% Variación Año 2 - 3	% Variación Año 1 - 2	% Variación Año 2 - 3	% Variación Año 1 - 2	% Variación Año 2 - 3
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.9%	0.8%	1.1%	1.0%
Total general	**72.6%**	**0.0%**	**44.2%**	**43.7%**	**52.1%**	**8.8%**	**64.9%**	**11.3%**

Elaboración propia a partir de la información brindada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Según la información presentada, hay indicios de que no existe una verdadera estimación multianual de gastos. En lugar de ello, el cálculo realizado para el primer año se aplica a los años siguientes, sin considerar las características y condiciones propias de cada año. En este sentido, resulta necesario analizar esta información para todos los sectores.

La implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú enfrenta diversos desafíos que limitan tanto su implementación como su sostenibilidad. Esta investigación se centra en analizar el estado de la implementación del PpR con el objetivo de identificar los componentes menos desarrollados y examinar los factores de dificultan su implementación y funcionamiento.

1.2. Formulación del problema

1.2.1. Formulación del problema general

¿Cuál ha sido la evolución de la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú entre los años 2019 y 2023, y cuáles son los componentes menos desarrollados que retrasan su implementación?

1.2.2. Formulación de los problemas específicos

PE1: ¿Cuál ha sido la evolución de la implementación de la estructuración del presupuesto sobre la base de programas en el Perú entre los años 2019 y 2023?

PE2: ¿Cuál ha sido la evolución de la implementación del seguimiento y la evaluación al desempeño del gasto público en el Perú entre los años 2019 y 2023?

PE3: ¿Cuál ha sido la evolución de la implementación de incentivos para la efectividad de la gestión en el Perú entre los años 2019 y 2023?

PE4: ¿Cuál ha sido la evolución de la implementación de la perspectiva presupuestaria de mediano plazo en el Perú entre los años 2019 y 2023?

PE5: ¿Cuál ha sido la evolución de la implementación de la difusión de la información del proceso presupuestario en el Perú entre los años 2019 y 2023?

1.3. Objetivos de la investigación

1.3.1. Objetivo general de la investigación

Determinar cuál ha sido la evolución de la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú entre los años 2019 y 2023, verificando los componentes que no se encuentran completamente implementados e identificando los factores que retrasan su implementación.

1.3.2. Objetivos específicos de la investigación

OE1: Determinar cuál ha sido la evolución de la implementación de la estructuración del presupuesto sobre la base de programas en el Perú entre los años 2019 y 2023.

OE2: Determinar cuál ha sido la evolución de la implementación del seguimiento y la evaluación al desempeño del gasto público en el Perú entre los años 2019 y 2023.

OE3: Determinar cuál ha sido la evolución de la implementación de incentivos para la efectividad de la gestión en el Perú entre los años 2019 y 2023.

OE4: Determinar cuál ha sido la evolución de la implementación de la perspectiva presupuestaria de mediano plazo en el Perú entre los años 2019 y 2023.

OE5: Determinar cuál ha sido la evolución de la implementación de la difusión de la información del proceso presupuestario en el Perú entre los años 2019 y 2023.

1.4. Justificación de la investigación

A pesar de que la introducción del PpR ha avanzado lentamente, actualmente se viene implementando en varios países. El Perú no ha sido ajeno a esta tendencia, y desde hace dos décadas, ha iniciado su implementación a través de diversos mecanismos normativos. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de su portal institucional, reconoce la importancia del PpR, señalando que contribuye con la mejora de la calidad del gasto público, permitiendo a las entidades estatales utilizar los recursos de manera más eficiente y eficaz, y tomar decisiones mejor informadas, lo que favorece el logro de resultados a favor de la población.

El Decreto Legislativo N° 1440 estableció al PpR como la lógica mediante la cual se estructura, gestiona y evalúa el Presupuesto del Sector Público en el Perú. Este marco legal refuerza la obligación de implementar el PpR y subraya su relevancia en la administración pública.

En este contexto, es crucial determinar el estado de la implementación del PpR en el Perú. Esto implica analizar las herramientas definidas en el Decreto Legislativo, así como otros componentes del PpR identificados por otros autores a lo largo de los años, con el objetivo de identificar aquellos que no han sido adecuadamente implementados y tomar las acciones necesarias para garantizar que se disponga de los instrumentos adecuados para lograr resultados efectivos y eficientes en beneficio de la población. Adicionalmente, la construcción de un indicador que permita determinar el estado de la implementación del PpR permitirá monitorear y analizar su evolución en años futuros.

1.5. Alcances de la investigación

La presente investigación se centrará en evaluar la evolución de la implementación del PpR en el Perú durante los Años Fiscales 2019 y 2023. Este período se selecciona debido a que el Decreto Legislativo N° 1440, que introdujo modificaciones sustanciales en el Sistema Nacional de Presupuesto Público, entró en vigencia a partir del Año Fiscal 2019.

La evaluación del estado de la implementación del PpR en cada uno de estos años se llevará a cabo mediante la construcción y medición de un índice que evaluará distintos aspectos de cada componente del PpR. Es importante destacar que estos aspectos estarán orientados exclusivamente a evaluar la correcta implementación de los componentes del PpR, sin abarcar la evaluación de los resultados de los PP ni de otras herramientas del PpR.

1.6. Limitaciones de la investigación

La presente investigación presenta limitaciones principalmente relacionadas a la disponibilidad de la información. En primer lugar, se encontró un único estudio previo que analiza detalladamente el estado de la implementación del PpR. Aunque dicho estudio describe la metodología utilizada mediante la construcción y medición de un indicador, los aspectos considerados no avalúan la correcta implementación de los componentes, limitándose a la existencia de ciertas herramientas. Por lo tanto, esta investigación incluye la construcción de un índice propio para medir el estado de la implementación del PpR.

En segundo lugar, la falta de información pública para evaluar todos los componentes del PpR hizo necesario realizar solicitudes de información conforme a la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Aunque todas las solicitudes fueron atendidas, gran parte de la información se proporcionó en formato PDF en lugar de en formato de base de datos, como se había solicitado. Esto retrasó el desarrollo de la investigación.

Capítulo II: Marco Teórico Conceptual

En este capítulo se presentan los antecedentes, las bases teóricas y el marco legal que sustentan el marco teórico-conceptual adoptado en la presente investigación.

Los antecedentes de la investigación se centran en el trabajo realizado por García López y García Moreno, quienes desarrollaron un índice para medir el estado de la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) como parte de la medición de la implementación de la Gestión por Resultados (GpR) en los países de América Latina y El Caribe (ALC). Además, se presentan los resultados de estudios posteriores que han utilizado el indicador desarrollado por García López y García Moreno para medir la evolución de la implementación del PpR, y se discuten algunos aspectos adicionales que podrían incluirse en futuras mediciones.

Asimismo, se exponen las bases teóricas que han guiado la evolución de la gestión pública a lo largo del tiempo, lo cual ha llevado a la transformación de la gestión presupuestaria. En el marco conceptual se presentan las diferentes sobre los componentes del PpR.

Considerando estos aspectos, se presenta el enfoque teórico-conceptual adoptado en esta investigación.

2.1 Antecedentes de la investigación

En 2010, Roberto García López y Mauricio García Moreno, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), publicaron una investigación que tenía como objetivo exponer los conceptos básicos de la Gestión por Resultados (GpR), adaptándolos a las características de los países de la región, y realizar un diagnóstico sobre la capacidad de los países de América Latina y El Caribe (ALC) para implementar la GpR. Esta publicación formó parte de los esfuerzos del BID bajo el Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (Prodev), cuyo propósito es mejorar

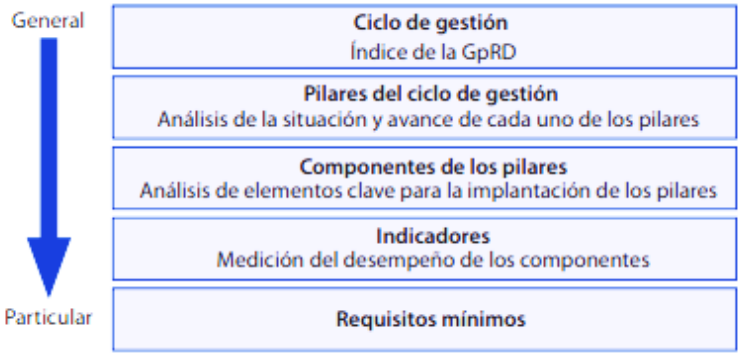
la comprensión de los desafíos que afrontan las instituciones públicas de los países de ALC para desarrollar la gestión pública.

Como parte de esta investigación, se diseñó un sistema de evaluación denominado Sistema de Evaluación Prodev (SEP), con el objetivo de analizar la capacidad institucional de los países de ALC para implementar la GpR. Este sistema contempla el análisis de la situación y el progreso en la implementación de cinco pilares de gestión, considerados indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados. El nivel de avance en la implementación de estos pilares es medido a través del análisis de sus componentes e indicadores, los cuales están compuestos por los requisitos mínimos para su implementación. Los pilares que contempla el SEP son: planificación para resultados; presupuesto por resultados; gestión financiera, auditoria y adquisiciones; gestión de programas y proyectos; y evaluación y monitoreo. En este contexto, García López y García Moreno, definen al PpR como:

> Una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país (p. 21).

Gráfico 4.

Niveles de Análisis del Sistema de Evaluación Prodev (SEP)



Tomado de (García Lopez & García Moreno, 2010)

En el caso del pilar PpR, los componentes considerados para analizar su nivel de implementación son la estructuración del presupuesto sobre la base de programas, perspectiva presupuestaria de mediano plazo, evaluación de la efectividad del gasto, incentivos para la efectividad de la gestión y difusión de la información.

A continuación, se presentan los aspectos considerados por García López y García Moreno para la medición de la implementación de los componentes del pilar PpR y se esbozan algunos aspectos adicionales que podrían ser incluidos dentro de la medición.

Estructuración del presupuesto sobre la base de programas

a) Porcentaje del gasto total del presupuesto que está estructurado por programas.
b) Correspondencia entre los programas presupuestarios y los del plan nacional o planes sectoriales.
c) Inclusión de información sobre los objetivos y metas en los programas presupuestales.

Para la medición de este componente no se contempla el análisis de la correcta definición o estructuración de los programas, lo cual es necesario para garantizar que el presupuesto sea asignado en concordancia con los principios del PpR.

Perspectiva presupuestaria de mediano plazo

Con respecto al marco fiscal de mediano plazo:

a) Preparación de un marco fiscal de mediano plazo (mínimo tres años) acorde con el plan de gobierno.
b) Actualización anual del marco fiscal de mediano plazo.
c) Inclusión de las principales categorías de clasificación económica y administrativa en el marco fiscal de mediano plazo.

d) Inclusión de las principales categorías de clasificación funcional o programática en el marco fiscal de mediano plazo.
e) Legalización y articulación del presupuesto anual con el marco fiscal del mediano plazo.

Con respecto a la ley de responsabilidad fiscal:

a) Existencia de una ley de responsabilidad fiscal.
b) Especificación de metas cuantitativas para el manejo fiscal dentro de la ley.
c) Existencia de disposiciones que fomentes la disciplina fiscal.

Si bien estos aspectos son fundamentales para la medición de este componente, y son rigurosos en evaluar la existencia y características de la normativa, no contemplan la evaluación de la correcta incorporación de la multianualidad en el proceso presupuestario. De no evaluarse este aspecto, podría asumirme como adecuado un proceso presupuestario en donde se considere la asignación de presupuesto con un horizonte multianual, pero que se realice de manera repetitiva o incrementalista.

Evaluación de la efectividad del gasto

a) Existencia de una ley que establezca la evaluación de los resultados del gasto y fomenta la calidad del gasto público.
b) Existencia de un sistema de indicadores de desempeño para medir los resultados del gasto.
c) Aplicación del sistema de indicadores de desempeño al total del gasto.
d) Elaboración conjunta con los ministerios de los indicadores de desempeño.
e) Realización de autoevaluaciones al sistema de indicadores de desempeño.
f) Realización de evaluaciones externas al sistema de indicadores de desempeño.
g) Asignación de recursos presupuestarios tomando en cuenta los resultados que arroja el sistema de indicadores de desempeño.

Si bien la evaluación de la existencia de un sistema de indicadores es indispensable para la medición de este componente, resulta necesario evaluar el alcance de la medición de los indicadores de desempeño. De no considerarse esa evaluación, se podría estar validando un sistema de evaluación ineficaz.

Incentivos para la efectividad de la gestión

a) Existencia de mecanismos de asignación presupuestaria que incentivan la eficiencia y la eficacia de la gestión de las instituciones.
b) Aplicación de los mecanismos que incentivan la eficiencia y la eficacia de la gestión a la totalidad del presupuesto.

Difusión de la información

a) El proyecto de ley del presupuesto está a disposición de la ciudadanía a través de internet cuando se lo presenta al Poder Legislativo.
b) La información sobre el presupuesto que se pone a disposición de la ciudadanía es comprensible para el público y permite identificar el destino del presupuesto según las prioridades definidas en el plan nacional (o en los planes sectoriales si no existe un plan nacional).
c) El informe de cierre del ejercicio presupuestario está a disposición de la ciudadanía a través de Internet dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que esté completa la auditoría externa.
d) El informe de cierre del ejercicio presupuestario que se pone a disposición de la ciudadanía es comprensible para el público y permite identificar el gasto realizado según las prioridades definidas en el plan nacional (o en los planes sectoriales si no existe un plan nacional).

Si bien estos aspectos contemplan la difusión de la información referida a las fases de aprobación y ejecución del presupuesto público, no contemplan la información

referente a todas las fases del proceso presupuestario, por lo que será necesario incluir indicadores que contemplen a las fases de programación y evaluación.

2.1.1 Resultados del Sistema de Evaluación Prodev (SEP)

En el marco de la investigación realizada por García López y García Moreno, el SEP fue aplicado en veinticinco países de ALC, entre el 2007 y el 2009. El universo de análisis estuvo constituido por las administraciones centrales de los gobiernos de Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay. La información obtenida fue cuantificada a través de la elaboración de un índice denominado "Nivel de desarrollo del GpR", que incluye la evaluación de los cinco pilares de gestión. El índice promedio para ALC fue de 1,9 sobre 5, lo cual indica que la región se encontraba en una fase inicial de implementación de la GpR (García Lopez & García Moreno, 2010).

Los resultados de esta investigación fueron presentados agrupando a los países en tres grupos según los resultados del índice, el primer grupo está conformado por los países que obtuvieron un índice de 3 o superior; el segundo, por los países que obtuvieron índices entre 1,5 y 3, y el tercero, por países que obtuvieron índices menores a 1,5.

Tabla 4.

Nivel de desarrollo de la GpR por países según el SEP

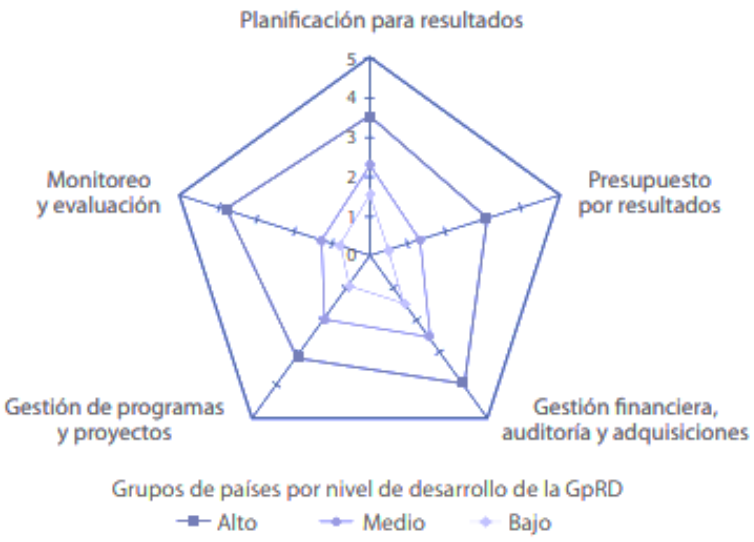
Nivel de desarrollo de la GpRD	Países	Índice de GpRD
Alto	Brasil, Chile, Colombia, México	> 3,0
Medio	Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay	< 3,0 > 1,5
Bajo	Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Paraguay, Suriname	< 1,5

Tomado de (García Lopez & García Moreno, 2010)

De acuerdo con estos resultados, la mayoría de los países de ALC se encontraban en el grupo intermedio, siendo Brasil, Chile, Colombia y México los países que tenían los índices más altos de la región en el año 2010. Asimismo, existía una gran diferencia en la medición del índice por cada pilar en esté grupo de países, con respecto al resto de ALC.

Gráfico 5.

Índice de GpRD según pilar por grupo de países

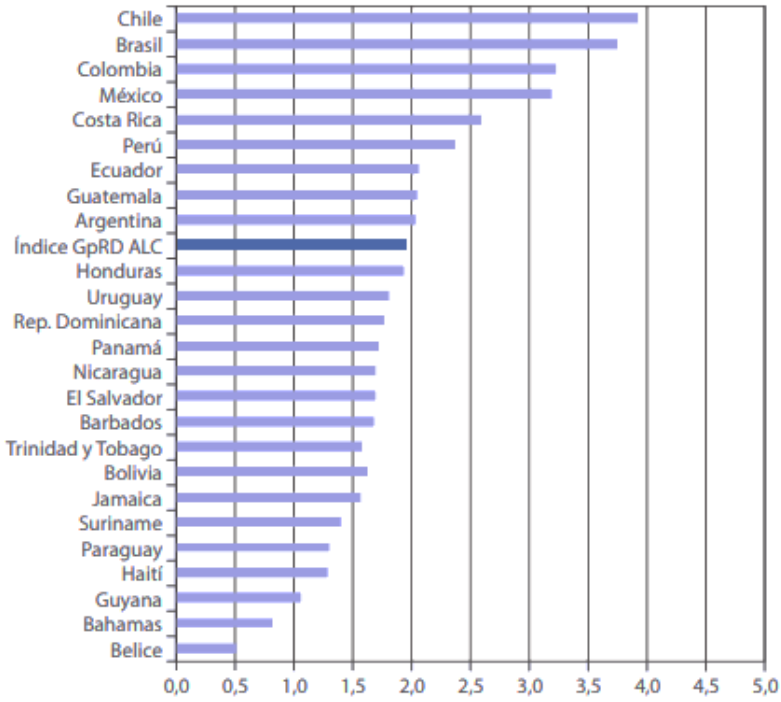


Tomado de (García Lopez & García Moreno, 2010)

Dentro de los países del segundo grupo, correspondiente a los países con un nivel medio de desarrollo de la GpRD, Costa Rica y Perú se ubicaron como líderes y formaron parte de los nueve países que obtuvieron índices superiores al promedio de la región (1,9).

Gráfico 6.

Índice de GpRD por país



Tomado de (García Lopez & García Moreno, 2010)

Según los resultados obtenidos, el Presupuesto por Resultados (PpR) fue el pilar menos desarrollado entre los países de la región, ya que en el año del estudio, la mayoría de los países aún no había comenzado a implementar este sistema. El pilar de monitoreo y evaluación también mostró un bajo nivel de desarrollo, lo cual cobra relevancia debido a que existe una conexión estrecha entre ambos pilares, pues el PpR debería fundamentarse en la información sobre resultados de las acciones gubernamentales que provee el sistema de monitoreo y evaluación.

En el momento del estudio, la mayoría de los países de la región diseñaba su presupuesto de manera incrementalista, es decir, aplicando cada año un aumento basado en el incremento previsto de los recursos, perpetuando las estructuras de gasto pasadas y considerándolas válidas para todos los años. Esto ignoraba los cambios en la estructura de gastos que podrían basarse en el desempeño de las acciones gubernamentales bajo la Gestión por Resultados (GpR) (García Lopez & García Moreno, 2010).

Tabla 5.

Pilares del ciclo de gestión según nivel de desarrollo de la GpRD

Pilar de la GpRD	Todos los países	Nivel de desarrollo de la GpRD		
		Alto	Medio	Bajo
Planificación para resultados	2.3	3.5	2.3	1.6
Presupuesto por resultados	1.4	3.1	1.3	0.5
Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2.5	4.0	2.5	1.5
Gestión de programas y proyectos	1.9	3.1	1.9	1.0
Monitoreo y evaluación	1.6	3.8	1.3	0.7
Índice de GpRD	**1.9**	**3.5**	**1.9**	**1.1**

Tomado de (García Lopez & García Moreno, 2010)

Dentro de los componentes analizados para determinar el nivel de implementación del PpR, se puede observar que el menos desarrollado en la región fueron los incentivos para la efectividad de la gestión, seguido de la evaluación de la efectividad del gasto. Por otra parte, el componente más desarrollado fue la difusión de la información.

Tabla 6.

Puntajes obtenidos en los componentes del PpR

Componentes del PpR	Todos los países	Nivel de desarrollo de la GpRD		
		Alto	Medio	Bajo
Clasificación del presupuesto en programas	2.3	3.5	2.4	1.2
Marco fiscal de mediano plazo	2.1	4.4	2.0	0.9
Ley de responsabilidad fiscal	1.7	4.3	1.4	0.6
Evaluación de efectividad del gasto	0.9	2.8	0.7	0.2
Incentivos para la efectividad en la gestión	0.6	1.9	0.5	0.0
Difusión de la información	2.6	4.1	2.7	1.3
Índice de GpRD por indicadores del PpR	**1.4**	**3.1**	**1.3**	**0.5**

Tomado de (García Lopez & García Moreno, 2010)

Clasificación de presupuesto en programas

Solo ocho de los países estudiados tenían un presupuesto estructurado por programas en el momento de la medición. De estos, solo Brasil mostró una correspondencia entre dichos programas y su plan nacional de mediano plazo. Por otro lado, aunque Chile no contaba con un plan nacional de mediano plazo, disponía de una agenda presidencial y una Agenda Estratégica de Programas Ministeriales, las cuales contenían los objetivos nacionales que guiaban la asignación presupuestaria.

Tabla 7.

Relación entre la planificación y el presupuesto

Relación entre las estructuras de presupuesto y de los planes nacionales de mediano plazo	**Países**
Países en los que la planificación y el presupuesto están articulados	Brasil, Chile
Países que están desarrollando una estructura programática similar para el plan y para el presupuesto	Bolivia, México, Perú
Países cuyo presupuesto está estructurado por programas, pero sin correspondencia con el plan	Argentina, Barbados, Panamá, Paraguay
Países cuyo plan y presupuesto coinciden Parcialmente	Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Nicaragua, Rep. Dominicana, Suriname, Uruguay
Países cuyo presupuesto no está estructurado por programas y no tiene correspondencia con el plan.	Bahamas, Belice, El Salvador, Honduras, Jamaica, Trinidad y Tobago

Tomado de (García Lopez & García Moreno, 2010).

Perspectiva presupuestaria de mediano plazo

Al momento del estudio, quince países habían implementado este componente, aunque con distintos grados de desagregación de las proyecciones y de los horizontes temporales. Por otro lado, “Aunque la proporción de los países que elabora un Marco de Mediano Plazo (MMP) es alta, no todos los usan efectivamente para la programación presupuestaria anual, de manera que en varios casos se trata de un ejercicio formal y referencial” (García Lopez & García Moreno, 2010, pág. 44).

Asimismo, se encontró que ocho países contaban con leyes de responsabilidad fiscal, y que dos países contaban con leyes que contenían reglas fiscales numéricas. No obstante, es importante mencionar que la existencia de estas leyes no garantiza su cumplimiento, y que, por el contrario, de acuerdo con lo encontrado por García López y García Moreno (2010):

> Existen países que mantuvieron una buena disciplina fiscal sin disponer de una ley específica, como es el caso de Chile hasta antes de 2006. Por otro lado, los países del Caribe anglófono, como Barbados y Trinidad y Tobago, muestran una mayor cultura de responsabilidad fiscal a pesar de no contar con una ley específica (p. 45).

Tabla 8.

Marco legal sobre responsabilidad fiscal, con reglas numéricas, en los países estudiados

Países	Tipo de Normativa	Normativa
Argentina	Leyes de responsabilidad Fiscal	Ley Federal de Responsabilidad Fiscal N° 25.917 (2004)
Brasil	Leyes de responsabilidad Fiscal	Ley de Responsabilidad Fiscal (2000)
Chile	Leyes de responsabilidad Fiscal	Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal (2006)
Colombia	Leyes de responsabilidad Fiscal	Ley de Responsabilidad Fiscal N° 819 (2003)
Ecuador	Leyes de responsabilidad Fiscal	Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (2002)
México	Leyes de responsabilidad Fiscal	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006)
Panamá	Leyes de responsabilidad Fiscal	Ley N° 20 que dicta medidas de Reactivación Económica y Responsabilidad Fiscal (2002
Perú	Leyes de responsabilidad Fiscal	Ley N° 27.245 de Prudencia y Transparencia Fiscal (2003)
Costa Rica	Otras leyes que contienen reglas numéricas de responsabilidad fiscal	Ley N° 8.131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (2001)
Uruguay	Otras leyes que contienen reglas numéricas de responsabilidad fiscal	Ley de Presupuesto N° 17.930 (2005)

Tomado de (García Lopez & García Moreno, 2010).

Evaluación de la efectividad del gasto

Al momento de realizado el estudio por García López y García Moreno, Chile era el único país que disponía de un sistema de evaluación de la efectividad del gasto; mientras que Perú y México se encontraban avanzando con el diseño e implementación de estos sistemas.

Incentivos para la efectividad de la gestión

Al momento del estudio, Chile era el único país que contaba con un sistema de incentivos y con mecanismos de análisis presupuestario basado en información sobre el desempeño, vinculado a dichos incentivos.

Difusión de la información a la ciudadanía

Catorce ponían en conocimiento del público la documentación completa del presupuesto, y solo diez países difundían los informes financieros en su totalidad.

Tabla 9.

Países de difundían información sobre el presupuesto y estados financieros

Grado de difusión de la información a través de Internet	Información sobre presupuesto	Información sobre estados financieros
Países con información completa a disposición de la ciudadanía	14	10
Países con información parcial a disposición de la ciudadanía	7	9
Países que no difunden la información a la ciudadanía	4	6

Tomado de (García Lopez & García Moreno, 2010).

2.1.2. Aplicación del Sistema de Evaluación Prodev (SEP) para el caso peruano

Para el caso peruano, a través de la aplicación del SEP, García López y García Moreno evidenciaron que el Perú tenía un nivel de implementación de la GpRD superior al promedio regional; siendo la Gestión financiera, auditoría y adquisiciones el pilar más

desarrollado en el país, seguido por el Presupuesto por Resultados, y la Gestión de Programas y Proyectos.

Tabla 10.

Puntaje de Perú en cada uno de los pilares de la GpRD

Pilar	Todos los países	Promedio Regional
Planificación para resultados	2.4	2.3
Presupuesto por resultados	2.6	1.4
Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	3.1	2.5
Gestión de programas y proyectos	2.6	1.9
Monitoreo y evaluación	1.2	1.6
Índice de GpRD	**2.4**	**1.9**

Tomado de (García Lopez & García Moreno, 2010).

Con respecto a la implementación del PpR en el Perú, las acciones que destacaban en torno a su desarrollo fueron: la puesta en marcha de un sistema de programación multianual, la creación de una unidad de seguimiento del gasto público, la construcción de indicadores de desempeño, y la elaboración de los Planes de Inversión Sectoriales (Pesem). Sin embargo, en los años de estudio, el Perú no estructuraba su presupuesto en base a programas.

Posteriormente al análisis realizado, en el 2013 el BID realizó una actualización de las evaluaciones realizadas a los países de ALC. Los principales avances encontrados para el caso peruano fueron el incremento de la proporción de recursos asignados en base a programas, la creación del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, y el aumento de la información de acceso público (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015). En la segunda evaluación realizada, el valor del índice correspondiente al PpR para el Perú mejoró, pasando de 2.6 a 3.0. Con respecto a los componentes del PpR, la estructuración programática del presupuesto presentó mejoras sustanciales.

En el año 2022 la Contraloría General de la República del Perú (CGR) publicó una actualización del análisis de la evolución de la GpR al 2020. En esta nueva evaluación se observa que el índice mejoró en 0.5 con respecto de la evaluación realizada en el 2013. La evaluación de la efectividad del gasto, los incentivos para la efectividad en la gestión, y la difusión de la información, fueron los componentes que más evolucionaron con respecto del 2013.

Tabla 11.

Evolución de la implementación del PpR en el Perú entre los años 2007 y 2020

Componentes	2007	2013	2020
Presupuesto por resultados	**2.6**	**3.0**	**3.5**
Estructuración programática del presupuesto	3.2	4.1	4.1
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	4.1	4.1	4.2
Evaluación de efectividad del gasto	1.8	1.9	2.4
Incentivos para la efectividad en la gestión	2.0	3.0	3.5
Difusión de la información	2.5	3.0	3.5

Tomado de (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015).

2.2 Bases teóricas

En esta sección se presentan las bases teóricas que han guiado la evolución de la gestión pública a lo largo del tiempo, influyendo significativamente en la gestión presupuestal. Esta evolución ha seguido diferentes trayectorias en distintas regiones del mundo, debido a sus características políticas y de desarrollo económico. Por lo tanto, aunque el PpR es un enfoque que se está implementando a nivel global, cada región ha tenido un punto de partida diferente.

Hacia 1970, los países desarrollados habían adoptado el modelo burocrático de Estado, fundamentado en la estandarización de procedimientos, el mérito técnico y profesional como factor de reclutamiento y promoción de funcionarios públicos, y el establecimiento de jerarquías de autoridad. Este modelo derivó en estructuras institucionales rígidas, centralizadas, piramidales y orientadas hacia los

procedimientos. Estas características, sumadas a la crisis fiscal del momento, impulsó nuevas reformas en la administración del Estado. Estas reformas, que buscaban reemplazar el modelo burocrático por una gerencia pública basada en la racionalidad económica orientada hacia la eficiencia y eficacia, son conocidas como la Nueva Gestión Pública (NGP) (García Lopez & García Moreno, 2010).

Durante las décadas de 1980 y 1990, la NGP promovió la transición de la administración pública hacia una gerencia pública, con Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido como pioneros en la introducción estos conceptos. Sin embargo, la adopción de la NGP fue uniforme. Por ejemplo, en algunos países, la reforma se centró solo en la implementación el PpR (como en Francia), mientras que en otros se enfocó en la instrumentación de sistemas de seguimiento, evaluación y de rendición de cuentas (Canadá). En el caso de Estados Unidos, la adopción de la NGP incluyó diversos aspectos como la planificación estratégica, presupuestación estratégica y rendición de cuentas. (Kaufmann, Sanginés, & Garcia, 2015).

En el marco de la implementación de la NGP, y con el propósito de enfrentar las crisis fiscales y financieras, y mantener el grado de desarrollo alcanzado, se generaron múltiples instrumentos y enfoques, entre los cuales se encuentra la Gestión para Resultados (GpR).

> La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2077, pág. 167).

Si bien en los países desarrollados la aplicación del modelo burocrático permitió profesionalizar la administración pública, sentando las bases para el surgimiento de la Nueva Gestión Pública, en 1980 ningún país de América Latina y el Caribe (ALC) había completado la construcción del modelo burocrático según los moldes de las naciones desarrolladas. En este contexto, los países de ALC iniciaron un nuevo proceso de reforma del Estado en 1980, provocado por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la crisis de la deuda externa. Las reformas se centraron en la dimensión financiera de la crisis, e iniciaron cambios orientados al ajuste fiscal, la reducción de la intervención del Estado y la apertura comercial (García Lopez & García Moreno, 2010).

En el caso de los países desarrollados, la Gestión para Resultado tenía como uno de sus fines mantener el desarrollo alcanzado; mientras, en los países en desarrollo, el objetivo fue alcanzar un nivel mayor de desarrollo, por lo que se habla de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), la cual García Lopez y García Moreno (2010) definen como:

> Una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país. (p. 7)

De acuerdo con lo señalado por García López y García Moreno (2010), el gran cambio que propone la GpRD es centrarse en los resultados que se desea alcanzar, y en función de estos definir las a acciones a realizar. Este enfoque es opuesto al modelo burocrático tradicional, donde se parte de los insumos disponibles para definir los resultados que se pueden alcanzar. La GpRD es una estrategia que pone un especial interés en la articulación de los sistemas de gestión pública para obtener los resultados planteados por el gobierno, teniendo en cuenta las necesidades de la población.

Teniendo en cuenta lo señalado, desarrollaron un modelo conceptual que incluye las características del sector público en ALC, así como el análisis de la situación integral de los países. Este modelo considera la articulación de los elementos del ciclo de gestión, permitiendo distinguir cuatro áreas: planificación, presupuesto y financiamiento, diseño y ejecución de programas y proyectos, y monitoreo y evaluación. Para que el ciclo de gestión sea capaz de crear valor público, es necesario que estas áreas funcionen de manera dinámica e integral.

Gráfico 7.

Componentes del Ciclo de Gestión

Tomado de (García Lopez & García Moreno, 2010)

Dentro del modelo elaborado se identifican los once instrumentos de gestión utilizados por los países de ALC para aplicar la GpDR:

1. Plan estratégico de mediano plazo
2. Presupuesto por Resultados
3. Marco fiscal de mediano plazo
4. Gestión financiera y de riesgos integrada
5. Sistema de adquisiciones públicas
6. Contratos de gestión
7. Incentivos
8. Estándares de Calidad

9. Indicadores de desempeño
10. Evaluaciones
11. Rendición de cuentas

Dentro de estos instrumentos se encuentra el PpR, al cual definen como:

> Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones. (p. 13)

Teniendo como base el modelo conceptual elaborado, García López y García Moreno diseñaron el Sistema de Evaluación Prodev (SEP), con el objetico de evaluar la capacidad de los países de ALC para implementar la GpRD. El SEP divide el ciclo de gestión en cinco pilares (Planificación para Resultados, Presupuesto por Resultados (PpR), Gestión Financiera, Auditoría y Adquisiciones, Gestión de Programas y Proyectos, y Monitoreo y Evaluación), los cuales están orientados a examinar los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público se desarrolle adecuadamente.

Gráfico 8.

Pilares del Ciclo de Gestión

Tomado de (García Lopez & García Moreno, 2010)

De acuerdo con lo descrito en esta sección, el PpR surgió como un instrumento utilizado por diversos países para la implementación de la GpRD, con el objetivo de superar las crisis existentes e implementar un sistema de gestión que permita la creación de valor público de manera eficiente. Sin embargo, la definición de PpR esbozada por García López y García Moreno no es la única definición existente.

Mario Marcel (2008), define al PpR como un "Sistema y procesos presupuestarios capaces de integrar consideraciones sobre resultados al proceso de toma de decisiones" (p. 4).

Por otro lado, la Asamblea General de las Naciones Unidas (2008) lo define como:

> Un proceso de presupuestación por programas en que: a) la formulación de los programas gira en torno a una serie de objetivos definidos y resultados previstos con antelación; b) los resultados previstos deben justificar las necesidades de recursos que obedezcan y estén ligadas a los productos necesarios para alcanzar esos resultados; y c) la labor efectiva para alcanzar los resultados se mide mediante indicadores objetivos de ejecución. (p. 5)

Asimismo, la UNESCO (2022) refiere que el PpR es:

> Un proceso presupuestario que conecta directamente la asignación de recursos con resultados específicos y mensurables. Proporciona el marco para el cálculo de costos (insumos) y la base para priorizar los presupuestos en función de los resultados durante la fase de planificación del programa, así como para gestionar los recursos financieros durante la fase de planificación del programa. fase de implementación para asegurar el uso eficiente de los recursos. (p. 104)

Aunque existen diversas definiciones del PpR, se pueden identificar dos componentes comunes en todas ellas: i) la necesidad de disponer de información que permita brindar y utilizar información referida al resultado de los programas financiados

con recursos públicos, y ii) la utilización de esta información para orientar el proceso de asignación de los recursos del Estado.

Finalmente, aunque la NGP tuvo un impacto significativo en la administración pública global, promoviendo cambios importantes en la forma en que se gestionan los servicios públicos, surgieron críticas sobre sus efectos y limitaciones en los años posteriores al 2000. La NGP fue criticada por promover una visión empresarial en el sector público, causando problemas de fragmentación y una excesiva orientación a resultados medibles (Klijn, 2012, págs. 201-2014). En este sentido, la NGP ha mostrado la necesidad de adaptarse y combinar diferentes enfoques para abordar los complejos desafíos del sector público. Actualmente, la tendencia es hacia modelos híbridos que buscan en equilibrio entre la eficiencia y valores públicos esenciales como la equidad, la transparencia y la participación ciudadana.

2.3 Marco conceptual

Al igual que con la definición del PpR, existen diversas concepciones sobre cuáles son los elementos que lo componen, las cuales son presentadas en esta sección

Marcel (2008) identificó los siguientes cuatro componentes:

a) Información sobre el desempeño

   Entendido como la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación capaz de generar información sobre resultados.

b) Uso de la información sobre el desempeño en el proceso presupuestario

   Entendiendo el proceso presupuestario como un proceso de toma de decisiones que dependen de la información sobre el desempeño de los programas o acciones que utilicen recursos públicos.

c) Incentivos a gestores

Referido al otorgamiento de incentivos a gestores públicos con el objetivo de orientar la gestión de las instituciones públicas hacia el logro de resultados.

d) Entrega de competencias a gestores

Referido a la generación de espacios suficientes de flexibilidad en la gestión de las instituciones.

Por otro lado, Robinson y Last (2009) identificaron los siguientes cuatro componentes:

a) Información sobre objetivos y resultados

Considerada una herramienta fundamental del PpR, siendo la base para la toma de decisiones presupuestarias basadas en desempeño.

b) Uso de la información sobre resultados en los procesos presupuestarios

Se considera necesaria la inclusión formal la revisión de las prioridades de gasto y de los resultados de los programas.

c) Presupuesto por programas

Implica la clasificación por tipos de servicio y objetivos en lugar de por tipos de insumo como ocurre en un sistema presupuestario tradicional.

d) Flexibilidad en la Gestión

La implementación del PpR requerirá un mayor grado de flexibilidad por parte de los ejecutores de gasto y gestores de programas. La flexibilidad está referida tanto a la selección de insumos que permita una prestación eficiente se servicios, como la flexibilidad en los procesos administrativos.

Asimismo, dentro del marco conceptual desarrollado por García López y García Moreno (2010), se identificadores 5 componentes o condiciones básicas para que se pueda lograr una adecuada implementación del PpR:

a) Clasificación del presupuesto en programas

Asignación presupuestal en base a programas articulados con los planes nacionales, con la finalidad de facilitar el seguimiento y evaluación del logro de los resultados.

b) Perspectiva presupuestaria de mediano plazo

De acuerdo con los autores, contar con una perspectiva presupuestaria de mediano plazo, es fundamental para elaborar el presupuesto, debido a la posibilidad de obtener efectos en los ingresos y gastos de los años posteriores.

c) Evaluación de efectividad del gasto

Referida al análisis del desempeño en el uso de los recursos públicos, así como el resultado de las acciones realizadas para la provisión de bienes y servicios a la población. Los autores se refieren a este componente como el corazón del PpR, y lo que lo diferencia del enfoque presupuestal tradicional.

d) Incentivos para la efectividad de la gestión

Referido a la creación de incentivos que guíen el accionar de las instituciones hacia el logro de objetivos institucionales predefinidos. Para que este componente pueda funcionar adecuadamente se requiere de información confiable y oportuna con respecto al desempeño de las instituciones.

e) Difusión de la información

De acuerdo con lo señalado por los autores, la difusión de la información presupuestal a la ciudadanía es necesaria para denominar al presupuesto como “Presupuesto Público”. En especial se hace referencia a la difusión de la información presupuestal al momento de que es remitida al Poder Legislativo, información con respecto a la ejecución presupuestal, e información sobre la rendición de cuentas.

Como se menciona a lo largo de la presente investigación, el Decreto Legislativo N° 1440, define la existencia de cuatro instrumentos que guían la realización del proceso presupuestario.

a) Programas Presupuestales

Entendida como la unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, los cuales permiten identificar y asignar recursos a aquellos bienes y servicios que inciden en el logro de resultados a favor de la población.

b) Seguimiento

Entendido como el proceso continuo de recolección de datos y análisis de información para determinar el avance en el logro de resultados, promover la transparencia frente a la población sobre el uso de recursos y el logro de resultados, e identificar problemas de gestión que dificulten el logro de resultados.

c) Evaluación

Realizada a través de evaluaciones independientes que consisten en el análisis sistemático y objetivo del diseño, gestión, desempeño, resultados e impactos de una intervención pública; con el objetivo de proporcionar información para el proceso de toma de decisiones presupuestales.

d) Incentivos a la Gestión

Centrados en los Gobiernos Locales, los incentivos de gestión son una herramienta para mejorar el desempeño y promover el esfuerzo a favor del logro de resultados, vinculando directamente los recursos asignados con mejoras en gestión específicas.

Considerando los componentes del PpR identificados por los autores mencionados, podemos notar varias coincidencias. En el de caso de los componentes

o herramientas establecidos por el Decreto Legislativo, observamos que estos ya habían sido considerados previamente por Marcel (2008), Robinson y Last (2009), y por García López y García Moreno (2010).

Por otro lado, dos de los componentes del PpR definidos por Marcel (Entrega de competencias a gestores y Uso de la información sobre el desempeño en el proceso presupuestario), y por Robinson y Last (Flexibilidad en la Gestión y Uso de la información sobre resultados en los procesos presupuestarios), son en realidad principios que guían el proceso presupuestario, y no componentes del mismo.

Tabla 12.

Componentes del PpR según diversos autores

Marcel	**Robinson y Last**	**García López y García Moreno**	**Decreto Legislativo N° 1440**
Información sobre el desempeño	Información sobre objetivos y resultados		Seguimiento
Incentivos a gestores		Incentivos para la efectividad de la gestión	Incentivos a la Gestión
	Presupuesto por programas	Clasificación del presupuesto en programas	Programas Presupuestales
		Evaluación de efectividad del gasto	Evaluación
		Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	
		Difusión de la información	
Entrega de competencias a gestores	Flexibilidad en la Gestión		
Uso de la información sobre el desempeño en el proceso presupuestario	Uso de la información sobre resultados en los procesos presupuestarios		

Elaboración Propia.

2.4 Enfoque teórico conceptual asumido por el investigador

Como se ha mencionado anteriormente, existen múltiples definiciones de lo que constituye el Presupuesto por Resultados (PpR), así como de sus componentes. Para efectos de la presente investigación, se considerarán las definiciones oficiales brindadas por el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto en el Perú, el

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En este sentido, entenderemos al PpR cómo la lógica bajo la cual se estructura, gestiona y evalúa el presupuesto del Sector Público, a través de cada una de las fases del proceso presupuestario. Con respecto a sus componentes, para efectos de esta investigación se considera la existencia de cinco componentes del PpR:

a) Estructuración del presupuesto en base a Programas Presupuestales (PP)

   Entendida como la unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, que permiten identificar y asignar recursos a aquellos bienes y servicios que inciden en el logro de resultados a favor de la población. En este sentido los PP son la herramienta que permite operacionalizar el PpR.

b) Seguimiento y Evaluación de la efectividad del gasto

   Entendido como el proceso continuo de recolección de datos y análisis de información para determinar el logro de resultados, promover la transparencia, e identificar problemas de gestión. La evaluación utiliza como insumo la información obtenida por el seguimiento y proporciona información sobre la efectividad de las intervenciones públicas, eficiencia asignativa, eficiencia en la provisión de los servicios, y eficiencia de los procesos.

c) Incentivos a la Gestión

   A través de un conjunto de herramientas de índole presupuestal, permiten mejorar el desempeño y promover el esfuerzo a favor del logro de resultados, vinculando directamente los recursos asignados con mejoras en gestión específicas.

d) Perspectiva presupuestaria de mediano plazo

   Implica contar con un marco fiscal de mediano plazo y con normativa referente a la responsabilidad fiscal, las cuales permitirán que la elaboración del presupuesto considere los efectos en los ingresos y gastos de años futuros.

e) Difusión de la información

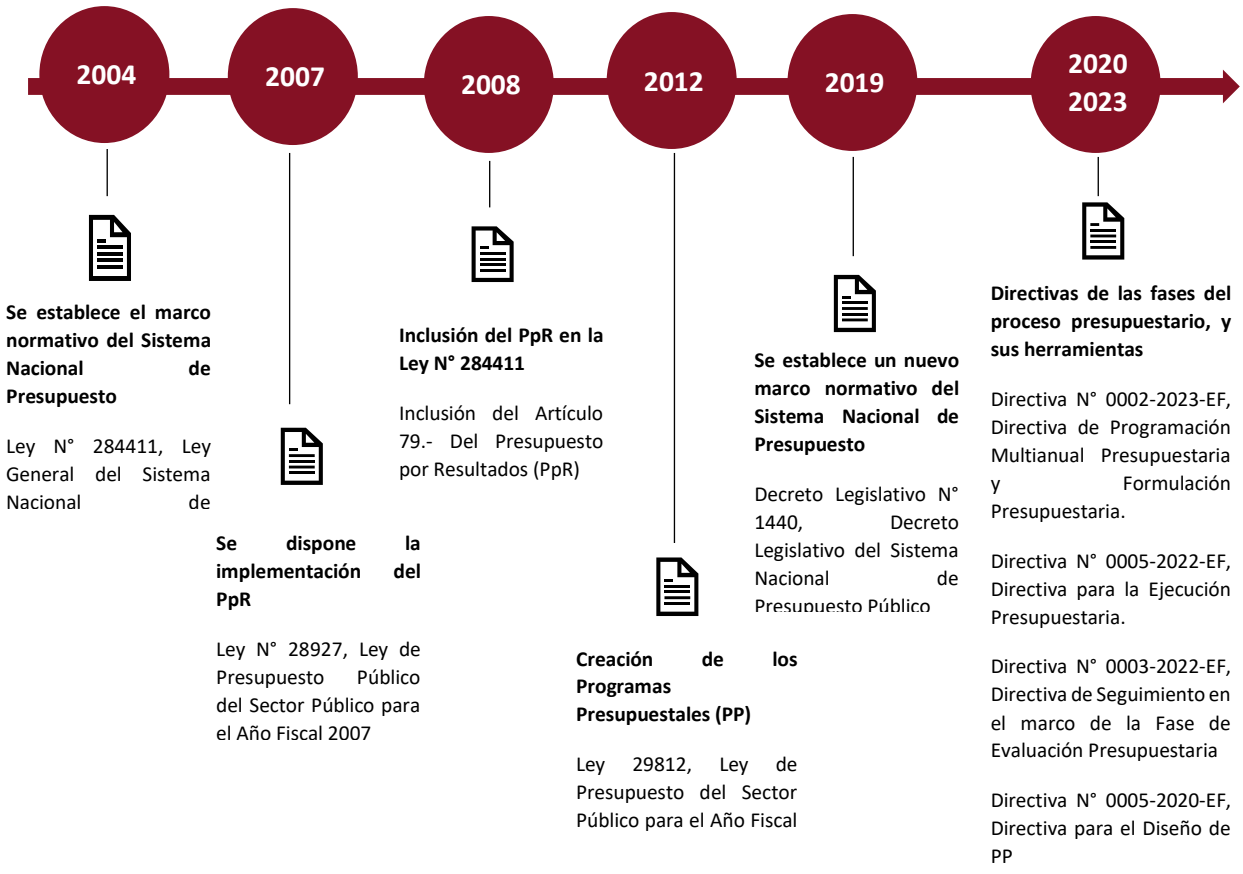
Referida a la difusión de información en todas las fases del proceso presupuestario. Se requiere que la información presupuestal que se ponga a disposición de la ciudadanía sea comprensible y permita identificar el destino del presupuesto.

2.5 Marco legal

En el Gráfico 9 se presentan los principales hitos normativos que han guiado la evolución de la implementación del PpR en el Perú, y posteriormente se detallan los aspectos más resaltantes de dicha evolución, incluyendo la publicación de la normativa vigente.

Gráfico 9.

Evolución normativa de la implementación del PpR en el Perú



Elaboración propia

Las bases para la implementación del PpR en el Perú se empezaron a construir a partir del año 2004, mediante la publicación de la Ley N° 284411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. La referida ley tuvo como objetivo establecer los principios, procesos y procedimientos que regulen el Sistema Nacional de Presupuesto, para lo cual definió al presupuesto como “el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de coberturas con eficacia y eficiencia por parte de las Entidades” (p. 6). Sin embargo, la referida ley no definió de manera expresa la utilización del PpR como eje del funcionamiento del sistema presupuestario del Perú.

En el año 2007 se inició la implementación del PpR en el Perú, a través del Artículo 10 de la Ley N° 28927, Ley de Presupuesto Público del Sector Público para el Año Fiscal 2007.

> **Artículo 10.- De la Implementación del Presupuesto por Resultados**
>
> Establécese la aplicación de la gestión presupuestaria basada en resultados, promoviendo en su etapa de incorporación, instrumentos tales como la programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de resultados y el desarrollo de pruebas piloto de evaluación (p. 5).

Posteriormente, en el año 2008 se dispuso la incorporación de un artículo referido al PpR, en la Ley N° 284411, de acuerdo al siguiente detalle:

> **Artículo 79.- Del Presupuesto por Resultados (PpR)**
>
> 79.1 Presupuesto por Resultados (PpR) es una metodología que se aplica progresivamente al proceso presupuestario y que integra la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, en una visión de logro de productos, resultados y uso eficaz y eficiente de los recursos del Estado a favor de la población, retroalimentando los procesos anuales de asignación del presupuesto público y mejorando los sistemas de gestión administrativa del Estado.

Por otro lado, la Ley N° 28927 definió los Programas Presupuestales Estratégicos (PPE) en algunos pliegos, e hizo responsable a la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del diseño e implementación de los instrumentos que debía contener el PpR, tales como los mencionados PPE.

De acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Economía y Finanzas (2012), los objetivos de los Programas Presupuestales Estratégicos (PPE) eran:

1. Reemplazar la manera tradicional de formulación del presupuesto basada en el incrementalismo, por un enfoque basado en objetivos y resultados bien definidos.
2. Cambiar la manera tradicional de tomar decisiones centrada en una perspectiva institucional, por una visión centrada en la cobertura de bienes y servicios necesarios para alcanzar resultados.
3. Dejar de hacer solo control financiero de la ejecución presupuestal, y empezar a utilizar indicadores que midan los avances en la entrega de los bienes y servicios planificados.

Los cinco primeros PPE fueron: Salud Materno Neonatal, Articulado Nutricional, Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo, Acceso de la Población a la Identidad, y Acceso a Servicios Sociales Básicos y Oportunidades de Mercado. Estos PPE respondían a las acciones prioritarias identificadas el año anterior, y tenían una visión de largo plazo para superar la pobreza, exclusión social y alcanzar un nivel superior de desarrollo en el país. Como parte de la promoción de los PPE, las posteriores leyes de presupuesto identificaron las prioridades que se debían abordar, y los PPE que se crearían durante el año fiscal correspondiente. A través de las leyes de presupuesto de los años fiscales comprendidos entre el 2007 y 2010, se crearon más de veinticinco PPE.

Como otra iniciativa de la DGPP surgió el concepto de Programas Institucionales (PIT). De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas (2012), "la intención de esta nueva iniciativa fue identificar en el presupuesto público, la estructura programática de aquellos programas que habían sido creados por Ministerios y sus organismos públicos mediante decreto supremo u otra norma con rango de ley" (p. 9). Posteriormente, se dispuso la integración de ambas iniciativas; sin embargo, los resultados perseguidos por los PIT y los PPE eran distintos, dificultando su articulación.

En este contexto, a partir de la Ley 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, y de los Lineamientos para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público y sus Anexos[11], se dispuso la creación de los Programas Presupuestales (PP) y se eliminaron los PPE y los PIT. Los referidos PP se diseñarían a través de la metodología de marco lógico, y los resultados finales estarían definidos según objetivos del Plan Estratégico Nacional en coordinación con los sectores involucrados.

Adicionalmente, se dispuso que los sectores serían los proponentes de los PP, y que la participación del MEF, a través de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), se centraría en la acreditación de los contenidos mínimos de estos programas.

El siguiente paso en torno a la implementación PpR en el Perú, se dio en el 2019 con la publicación del Decreto Legislativo N° 1440, el cual reemplazó a la Ley 28411. Este Decreto Legislativo, que se encuentra actualmente vigente y tiene como objetivo regular el Sistema Nacional de Presupuesto Público, incorporó variantes en el diseño de los PP, originando la creación de los Programas Presupuestales Orientados a Resultados (PPoR), los cuales son de carácter multisectorial e intergubernamental. Asimismo, dispone la creación de los Programas Presupuestales Institucionales (PPI),

[11] Aprobados mediante Resolución Directoral 002-2011-EF/76.01, los mismos que fueron reafirmados y mejorados en la Directiva 002-2012-EF/50.01: "Directiva para los Programas Presupuestales en el marco de la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013" y en sus Anexos.

los cuales son de carácter sectorial y tienen objetivos institucionales. Las nuevas variantes de los PP están centradas en prioridades definidas en las leyes anuales de presupuesto.

La implementación de las nuevas categorías presupuestales definidas en el Decreto Legislativo se realiza teniendo en cuenta las directrices de las directivas que regulan el proceso presupuestario.

Artículo 22. Fases del proceso presupuestario

22.1 El proceso presupuestario comprende las fases de Programación Multianual, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación Presupuestaria. Dichas fases se encuentran reguladas genéricamente por el presente Título y complementariamente por las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público y las Directivas que emita la Dirección General de Presupuesto Público.

Con respecto a las fases de Programación y Formulación, estas se encuentran reguladas a través de la Directiva N° 0002-2023-EF, Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria, publicada el 16 de marzo del 2023. Esta Directiva tiene como objetivo establecer las disposiciones técnicas para que las entidades de los distintos niveles de gobierno, organismos públicos, y empresas no financieras programen y formulen su presupuesto institucional con un perspectiva multianual y orientada al logro de resultados.

La fase de Ejecución Presupuestaria se encuentra regulada a través de la Directiva N° 0005-2022-EF, Directiva para la Ejecución Presupuestaria, publicada el 28 de diciembre del 2022. Esta directiva tiene como objetivo de establecer las pautas para la ejecución de los presupuestos institucionales de las instituciones públicas en los diferentes niveles de gobierno.

La etapa de Evaluación Presupuestaria está regulada a través de la Directiva N° 007-2019-EF, Directiva que regula la Evaluación en el marco de la Fase de

Evaluación Presupuestaria. Esta directiva tiene por objetivo guiar el diseño y ejecución de las Evaluaciones Independientes de las intervenciones públicas.

Adicionalmente, las diferentes herramientas definidas en el Decreto Legislativo son reguladas a través de directivas u otros documentos normativos emitidos por el MEF. La Directiva N° 0005-2020-EF, Directiva para el Diseño de los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados, publicada en 05 de diciembre del 2020, tiene como objetivo establecer los lineamientos para el diseño de los Programas Presupuestales (PP), así como su relación con las fases del Proceso Presupuestario. La Directiva N° 0003-2022-EF, Directiva de Seguimiento en el marco de la Fase de Evaluación Presupuestaria, publicada el 30 de abril del 2022, tiene como objetivo estableces los lineamientos para el desarrollo del seguimiento de las acciones realizadas por las instituciones públicas.

En el caso de los Incentivos presupuestarios, mediante Decreto Supremo se establecen los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación condicionada de recursos del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Actualmente se encuentra vigente el Decreto Supremo N° 095-2023-EF, Decreto Supremo que aprueba los Procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación condicionada de recursos del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del año 2023 y dicta otras disposiciones.

Capítulo 3: Metodología

En este capítulo se definen las principales características de la investigación: tipo, nivel y diseño. Asimismo, se presenta la metodología utilizada para la determinación del estado de implementación del Presupuesto por Resultados (PpR), la cual consiste en la construcción de un índice que mide el estado de la implementación de cada uno de sus componentes, identificados en el capítulo anterior. Finalmente, se definen las técnicas e instrumentos de recolección de información.

3.1 Tipo, nivel y diseño de la investigación

Con respecto al tipo de investigación, según la Ley N° 31250, Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, del 2 de julio del 2021, la investigación básica "está dirigida a un conocimiento más completo a través de la comprensión de los aspectos fundamentales de los fenómenos, de los hechos observables o de las relaciones que establecen los entes", mientras que una investigación aplicada " Está dirigida a determinar, a través del conocimiento científico, los medios (metodologías, protocolos y tecnologías) por los cuales se puede cubrir una necesidad reconocida y específica". (p. 12). En este sentido, la presente investigación es de tipo aplicada, debido a que se centra en el desarrollo y aplicación de una metodología para conocer el estado actual de la implementación del PpR.

En cuanto al nivel, el presente trabajo de investigación es de carácter descriptivo, en concordancia con lo definido por Hernández, Fernández y Baptista (2010), quienes señalaron que "los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis" (p. 80)

Por otro lado, de acuerdo con lo mencionado por Hernández, Fernández y Baptista (2010), el "enfoque cualitativo utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de

interpretación" (p. 7), mientras que el "enfoque cuantitativo usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías" (p. 4). Dado que el presente trabajo de investigación tiene como objetivo conocer el estado de la implementación del PpR en el Perú, y no requiere de la prueba de hipótesis, esta tiene un enfoque cualitativo. Sin embargo, esta investigación se complementa con datos numéricos originados por la medición del índice utilizado para determinar el estado de la implementación del PpR y sus componentes.

En cuanto al diseño de la investigación, esta se trata de una investigación no experimental, debido a que las variables a analizar no son manipuladas ni controladas, y el desarrollo de la investigación se centrará en observar los hechos directamente.

Con respecto al horizonte temporal, esta investigación es longitudinal, debido a que busca analizar la evolución de la implementación del PpR en el Perú a lo largo de varios años.

3.2 Metodología para la determinación del estado de implementación del Presupuesto Por Resultados (PpR)

En esta sección se presenta la metodología utilizada para la medición del estado de la implementación del PpR, la cual se basa en la construcción de un índice que mide la implementación de sus componentes, identificados a través de la normativa vigente y de la revisión bibliográfica. Los criterios de calificación para la medición del referido indicador fueron tomados del trabajo realizado por García López y García Moreno.

El índice construido se denominó *Nivel de implementación del PpR (NPpR),* el cual está compuesto de cinco componentes referidos a los componentes del PpR definidos en el numeral 2.4 de la presente investigación. A su vez, cada componente del NPpR está conformado por diversos indicadores que representan ciertas

características u condiciones que deben cumplir los componentes para lograr su correcta implementación.

Cada componente será medido a través de los indicadores que los compongan; y la medición del índice se realizará promediando la calificación obtenida por cada uno de sus componentes, de acuerdo al siguiente detalle:

$$NPpR = \frac{C_1 + C_2 + C_3 + C_4 + C_5}{5}$$

$$C_1 = \frac{C_{11} + C_{12} + C_{13}}{3}$$

$$C_2 = \frac{C_{21} + C_{22} + C_{23} + C_{24} + C_{25} + C_{26} + C_{27}}{7}$$

$$C_3 = \frac{C_{31} + C_{32}}{2}$$

$$C_4 = \frac{C_{41} + C_{42} + C_{43}}{3}$$

$$C_5 = \frac{C_{51} + C_{52} + C_{53}}{3}$$

Donde:

$NPpR = Nivel\ de\ implementación\ del\ PpR$

$C_1 = Implementación\ de\ la\ estructuración\ del\ presupeusto\ en\ base\ a\ PP$

$C_{11} = Porcentaje\ de\ presupuesto\ asignado\ a\ PP$

$C_{12} = Porcentaje\ de\ presupuesto\ asignado\ a\ PP\ asociados\ al\ PEDN$

$C_{13} = Porcentaje\ de\ presupuesto\ asignado\ a\ PP\ correctamente\ definidos$

$C_2 = Implementación\ del\ Seguimiento$ y Evaluación de la efectividad del gasto

$C_{21} = Implementación\ de\ un\ sistema\ de\ indicadores\ de\ desempeño$

$C_{22} = Porcentaje\ de\ presupuesto\ asignado\ a\ PP\ con\ indicadores\ de\ desempeño\ de\ resultado\ específico$

$C_{23} = Porcentaje\ de\ presupuesto\ asignado\ a\ PP\ con\ indicadores\ de\ desempeño\ para\ todos\ sus\ productos$

$C_{24} = Porcentaje\ de\ presupuesto\ asignado\ a\ PP\ con\ indicadores\ de\ desempeño\ de\ resultado\ específico\ medidos$

$C_{25} = Porcentaje\ de\ presupuesto\ asignado\ a\ PP\ con\ indicadores\ de\ desempeño\ de\ producto\ medidos$

$C_{26} = \ Realización\ de\ evaluaciones\ externas\ al\ sistema\ de\ indicadores\ de\ desempeño$

$C_{27} = Porcentaje\ de\ presupuesto\ asignado\ a\ PP\ asociados\ evaluaciones$

$C_3 = \ Implementación\ de\ los\ Incentivos\ para\ la\ efectividad\ de\ la\ Gestión$

$C_{31} = Implementación\ de\ Incentivos\ a\ la\ Gestión$

$C_{32} = Porcentaje\ de\ presupuesto\ asignado\ a\ PP\ asociados\ al\ programa\ de\ Incentivos$

$C_4 = \ Implementación\ de\ la\ perspectiva\ presupuestaria\ de\ mediano\ plazo$

$C_{41} = Marco\ fiscal\ de\ mediano\ plazo\ articulado\ con\ el\ presupuesto\ anual$

$C_{42} = Porcentaje\ de\ cumplimiento\ de\ las\ metas\ fiscales\ establecidas$

$C_{43} = Porcentaje\ de\ presupuesto\ asignado\ a\ Pliegos\ con\ una\ asignación\ con\ perspectiva\ multianual$

$C_5 = \ Implementación\ de\ la\ difusión\ de\ la\ información$

$C_{51} = Difusión\ de\ información\ respecto\ a\ las\ fases\ de\ formulación, programación\ y\ aprobación$

$C_{52} = Difusión\ de\ información\ respecto\ a\ la\ fase\ de\ ejecución$

$C_{53} = Difusión\ de\ información\ respecto\ a\ la\ fase\ de\ evaluación$

Los criterios de calificación de los indicadores serán los mismos propuestos por García López y García Moreno (2010) para la medición del Sistema de Evaluación Prodev (SEP).

Tabla 13.

Criterios de calificación para la evaluación del SEP

Criterio	Calificación
Inexistente: Si el requisito no existe o no se cumple.	0
Propuesto: Si el requisito ha sido propuesto formalmente mediante una norma legal, decreto, ley, resolución o proyecto aprobado.	1
Iniciado: Si el requisito se encuentra en su fase inicial de implementación.	2
En desarrollo: Si el requisito se encuentra en su fase de desarrollo, es decir, aún no operan todos sus elementos, o no operan en toda su capacidad, o adolece de problemas o debilidades que impiden su buen desempeño.	3
Implementado: Si el requisito se encuentra operando con todos sus elementos en plena capacidad, pero su desempeño aún puede mejorar.	4
Consolidado: Si el requisito se encuentra operando óptimamente, su desempeño es satisfactorio y se prevé su sostenibilidad.	5

Tomado de (García Lopez & García Moreno, 2010)

Tabla 14.

Criterios de calificación para la evaluación del SEP en caso de respuestas porcentuales

Criterio	Calificación
0%	0
De 1% a 20%	1
De 21% a 40 %	2
De 41% a 60 %	3
De 61% a 80%	4
De 81% a 100%	5

Tomado de (García Lopez & García Moreno, 2010)

3.2.1 Evaluación de la estructuración del presupuesto en base a Programas Presupuestales (PP)

La medición de este componente se realizará a través de tres indicadores que buscan medir el avance de la implementación de la presupuestación a base de Programas Presupuestales (PP), la correcta definición de los mismos, y su concordancia con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). Para efectos de la medición de este componente, se entiende como presupuesto asignado, al Presupuesto Institucional Modificado (PIM) con el que se cuenta al cierre de cada Año Fiscal analizado.

a) Porcentaje de presupuesto asignado a PP – C_{11}

Busca medir la participación del presupuesto asignado a PP en relación a la totalidad del presupuesto público asignado a las diferentes categorías presupuestales.

Este indicador también es considerado como parte del Sistema de Evaluación Prodev (SEP), bajo el nombre de “El (%) del gasto total del presupuesto está estructurado por programas”, para la medición del componente “Estructuración del presupuesto sobre la base de programas”.

b) Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) – C_{12}

Busca medir la participación del presupuesto asignado a los PP cuyo resultado específico está asociado con los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), con respecto a la totalidad de presupuesto asignado a los PP.

De acuerdo con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), el PEDN vigente hasta el año 2022 fue el “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM. A partir del 2023 entró en vigencia el “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050”, aprobado por el Decreto Supremo N° 095-2022-PCM, y modificado por el Decreto Supremo N° 103-2023-PCM. Si bien de acuerdo a lo mencionado en la Directiva N° 002-2016-EF/50.01, los resultados finales de los Programas Presupuestales están necesariamente asociados a un objetivo de política pública; para la medición de este indicador se revisará tanto la asociación de los PEDN vigentes con los resultados finales, como con los resultados específicos de los PP.

Este indicador también es considerado como parte del Sistema de Evaluación Prodev (SEP), bajo el nombre de “Existe correspondencia entre los programas presupuestarios y los del plan nacional o planes sectoriales”, para la medición del componente “Estructuración del presupuesto sobre la base de programas”.

c) Porcentaje de presupuesto asignado a PP correctamente definidos

Busca medir la participación del presupuesto asignado a los PP que cumplen con los requisitos mínimos establecidos en el Anexo 2 de la Directiva N° 002-2016-EF/50.01, con respecto a la totalidad de presupuesto asignado a los PP.

Uno de los indicadores considerados como parte del Sistema de Evaluación Prodev (SEP), para la medición del componente “Estructuración del presupuesto sobre la base de programas” es “Los programas presupuestarios incluyen información sobre los objetivos y las metas”. En el caso peruano, dado que existen documentos normativos que guían la correcta definición de los PP, la variable considerada para la

medición de este componente, además de la existencia de información sobre el resultado específico, buscará analizar su correcta definición.

3.2.2 Evaluación de la implementación del Seguimiento y Evaluación de la efectividad del gasto

La medición de este componente se realizará a través de siete indicadores que buscan analizar la existencia y alcance del seguimiento y evaluación realizados al presupuesto asociado a PP, tomando en cuenta que, de acuerdo con la normativa vigente, estos se basan principalmente en la medición de indicadores de desempeño.

Si bien el componente de seguimiento no ha sido considerado expresamente por el Sistema de Evaluación Prodev (SEP), como parte del componente “Evaluación de la efectividad del gasto”, se consideran variables orientadas a la medición de la implementación de un sistema de indicadores de desempeño: “Existe un sistema de indicadores de desempeño para medir los resultados del gasto”, “ El sistema de indicadores de desempeño se aplica al (%) del gasto total”, “Los indicadores de desempeño fueron elaborados conjuntamente con los ministerios o secretarías”, y “La asignación de recursos presupuestarios se realiza tomando en cuenta los resultados que arroja el sistema de indicadores de desempeño”.

En el Sistema de Evaluación Prodev (SEP), el componente “Evaluación de la efectividad del gasto” está centrado en el desarrollo del sistema de indicadores de desempeño, en el caso peruano existe normativa vigente que determina la realización de diversos tipos de evaluaciones de desempeño. En este sentido, adicionalmente a los indicadores referidos a la existencia y medición de los indicadores de desempeño, se considerará la medición de indicadores orientados a medir la realización de evaluaciones y su alcance.

Los indicadores que no se midan a través de porcentajes, se medirán a través de los criterios de calificación definidos en la tabla N°13.

a) Implementación de un sistema de indicadores de desempeño – C_{21}

Referido a la existencia de un sistema formal de indicadores de desempeño que permita medir el desempeño de los PP.

b) Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño de resultado específico – C_{22}

Busca medir la participación del presupuesto asignado a los PP que cuentan con indicadores de desempeño de resultado específico vigentes, con respecto a la totalidad de presupuesto asignado a PP.

c) Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño para todos sus productos – C_{23}

Busca medir la participación del presupuesto asignado a los PP que cuentan con indicadores de desempeño vigentes para todos sus productos, con respecto a la totalidad de presupuesto asignado a los productos de los PP.

d) Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño de resultado específico medidos – C_{24}

Busca medir la participación del presupuesto asignado a los PP que cuentan con indicadores de desempeño de resultado específico medidos, con respecto a la totalidad de presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores de desempeño de resultado específico.

e) Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño de producto medidos – C_{25}

Busca medir la participación del presupuesto asociado a los PP que cuentan con indicadores de desempeño medidos para todos los productos que cuenten con dichos indicadores, con respecto a la totalidad de presupuesto asignado a los productos de los PP que cuentan con indicadores de desempeño para sus productos.

f) Realización de evaluaciones externa al sistema de indicadores de desempeño – C_{26}

Referido a la existencia e implementación del marco normativo que establezca la realización de evaluaciones de desempeño, en cada uno de los años fiscales analizados.

g) Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados evaluaciones – C_{27}

Busca medir la participación del presupuesto asignado a PP que cuentan con evaluaciones de desempeño en proceso o culminadas durante el año en evaluación, con respecto al total del presupuesto asignado a PP.

3.2.3 Evaluación de la implementación de los Incentivos para la efectividad de la gestión

La medición de este componente se realizará a través de dos indicadores que buscan analizar la realización y alcance de los incentivos a la gestión brindados por el Gobierno. Como en el caso peruano esta herramienta está orientada a los Gobiernos Locales (GL), estos serán el punto focal del análisis.

a) Implementación de Incentivos a la Gestión – C_{31}

Referido a la existencia e implementación del marco normativo que establezca el otorgamiento de Incentivos a la Gestión, en cada uno de los años fiscales analizados.

Este indicador también es considerado como parte del Sistema de Evaluación Prodev (SEP) para la medición del componente “Incentivos para la efectividad de la gestión”, bajo el nombre de “Existen mecanismos de asignación presupuestaria que incentivan la eficiencia y la eficacia de la gestión de las instituciones”.

Este indicador se medirá a través de los criterios de calificación definidos en la tabla N°13.

b) Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados al programa de incentivos – C32

Busca medir la participación del presupuesto asignado a los PP que han sido considerados en el programa de incentivos presupuestarios, con respecto a la totalidad de presupuesto asignado a PP con articulación territorial.

En el SEP esta variable es considerada bajo el nombre de “Las instituciones, los programas y los proyectos a los que se aplican los mecanismos que incentivan la eficiencia y la eficacia de la gestión representan el (%) del presupuesto total (inversión y corriente)”.

3.2.4 Evaluación de la implementación de la Perspectiva presupuestaria de mediano plazo

Dado que este componente forma parte del SEP, para su medición se utilizarán como base los mismos indicadores considerados en dicho sistema, los cuales están orientados a analizar la existencia del marco normativo que permita contar con una perspectiva presupuestaria de mediano plazo, y una adecuada asignación presupuestaria. Cabe mencionar que actualmente se encuentra vigente el Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el cual establece diversas herramientas que constituirían el marco fiscal de mediano plazo, las cuales serán analizadas a través de los referidos indicadores. Adicionalmente, se consideró un indicador que permitirá analizar la aplicación del criterio de multianualidad en la asignación de recursos.

Los indicadores que no se midan a través de porcentajes, se medirán a través de los criterios de calificación definidos en la tabla N°13.

a) Existencia de un marco fiscal de mediano plazo articulado con el presupuesto anual – C_{41}

Referido a la existencia e implementación del marco normativo que establezca un marco fiscal de mediano plazo (mínimo de tres años) vigente y actualizado en cada uno de los Años Fiscales analizados, en el que se determinen metas cuantitativas, y disponga su articulación con el presupuesto anual.

b) Porcentaje de cumplimiento de las metas fiscales establecidas – C_{42}

Este indicador busca medir la relación entre la cantidad de metas fiscales cumplidas, con respecto a la totalidad de metas fiscales establecidas a nivel del Gobierno Nacional, en cada uno de los Años Fiscales analizados.

c) Porcentaje de presupuesto asignado a Pliegos con una asignación con perspectiva multianual – C_{43}

Este indicador busca medir la participación del presupuesto asociado a los pliegos presupuestarios que presentan una variación promedio mayor al 3% en la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) de los 3 años considerados en proceso de Programación Multianual Presupuestaria correspondiente a cada uno de los años fiscales analizados, con respecto a la APM de todos los pliegos del Gobierno Nacional.

3.2.5 Evaluación de la implementación de la Difusión de la información

Dado que este componente forma parte del SEP, para su medición se tomarán como base los indicadores considerados por este sistema; considerando además la difusión de la información referida a todas las etapas del proceso presupuestario.

Los indicadores que no se midan a través de porcentajes, se medirán a través de los criterios de calificación definidos en la tabla N°13.

a) Difusión de información respecto a las fases de formulación, programación y aprobación – C_{51}

Referido a la difusión de las estructuras funcionales, programáticas y clasificadores que serán utilizados como base para la programación y formulación del

presupuesto. Asimismo, se evalúa la difusión de los contenidos mínimos de los PP y del Proyecto de Ley de Presupuesto Público cuando este sea presentado al Poder Legislativo.

b) Difusión de información respecto a la fase de ejecución – C_{52}

Referida a la difusión de información que permita identificar el destino y ejecución de los recursos públicos; así como la determinación y cumplimiento de metas asociadas al programa de incentivos presupuestarios.

c) Difusión de información respecto a la fase de evaluación – C_{53}

Referida a la existencia de un repositorio público que contenga la información existente sobre la medición de los indicadores de desempeño de los Programas Presupuestales. Asimismo, se evalúa la difusión de información con respecto a las evaluaciones realizadas, matrices de compromisos establecidas y cumplimientos de los referidos compromisos. Adicionalmente, se evalúa la realización y difusión del informe de cierre del ejercicio presupuestario.

3.3 Técnica e instrumento de recolección de información

Dado el carácter cualitativo de la investigación, la técnica de recolección de información empleada es la documental. En este sentido, para la determinación de componentes del PpR, y la evaluación de sus características se utiliza la revisión bibliográfica de diversas investigaciones, informes, normativa, bases de datos e información obtenida a través de solicitudes de acceso a la información pública.

Con respecto a los instrumentos de recolección de información, es importante mencionar que existen dos tipos de indicadores utilizados para la medición del índice Nivel de implementación del PpR (NPpR). El primer tipo de indicadores tienen como objetivo determinar el cumplimiento de ciertas características de los componentes del PpR, para lo cual se construirán listas de cotejo. Por otro lado, para la medición de los

indicadores cuyo objetivo de determinar la participación porcentual del presupuesto asociado a instituciones o programas que cumplen ciertas características, será necesaria la construcción de bases de datos, a partir de fuentes secundarias, que permitan su medición.

3.4 Cuadro de operacionalización de variables

Tabla 15.

Cuadro de operacionalización de variables

Componente del PpR	Definición	Indicador	Variables	Tipo de Variable	Fuente de las variables
Estructuración del presupuesto en base a Programas Presupuestales (PP) - (C1)	El Programa Presupuestal es una unidad de programación de las acciones de los Pliegos, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr resultados u objetivos estratégicos institucionales y permite operacionalizar la estrategia de PpR en el Presupuesto del Sector Público. **Decreto Legislativo N° 1440**	Porcentaje de presupuesto asignado a PP (C_{11})	Presupuesto asignado a PP	Cuantitativa continua	Fichas Resumen de Programas Presupuestales Consulta Amigable – MEF Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021
			Total de presupuesto asignado a todas las categorías presupuestales	Cuantitativa continua	
		Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - PEDN (C_{12})	Presupuesto asignado a PP con resultado específico alineado a los objetivos del PEDN	Cuantitativa continua	
			Total de presupuesto asignado a PP	Cuantitativa continua	
		Porcentaje de presupuesto asignado a PP correctamente definidos (C_{13})	Presupuesto asignado a PP que cumplen con los requisitos mínimos establecidos	Cuantitativa continua	
			Total de presupuesto asignado a PP	Cuantitativa continua	
Seguimiento y Evaluación de la efectividad del gasto - (C2)	El seguimiento como el ejercicio priorizado de análisis de las relaciones entre recursos-insumo-producto-resultado, a través del uso de indicadores de desempeño y otros instrumentos que se consideren pertinentes, con el propósito de identificar avances y resultados obtenidos con respecto a los esperados en las líneas de producción de productos, que permitan la toma de decisiones precisa y oportuna para la provisión de los servicios públicos. La evaluación utiliza como	Implementación de un sistema de indicadores de desempeño (C_{21})	Existencia de un sistema formal de indicadores de desempeño	Cualitativa Ordinal	Decreto Legislativo N° 1440 Consulta Amigable - MEF Solicitud de Acceso a la Información Pública - MEF
		Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño de resultado específico (C_{22})	Presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores de resultado específico vigentes	Cuantitativa continua	
			Total de presupuesto asignado a PP	Cuantitativa continua	
		Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño para todos sus productos (C_{23})	Presupuesto asignado a los productos de los PP con indicadores de desempeño vigentes para todos sus productos	Cuantitativa continua	
			Total de presupuesto asignado a los productos de los PP	Cuantitativa continua	
		Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño de resultado específico medidos (C_{24})	Presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores de desempeño de resultado específico medidos para el Año Fiscal analizado	Cuantitativa continua	

Componente del PpR	Definición	Indicador	Variables	Tipo de Variable	Fuente de las variables
	insumo la información obtenida por el seguimiento y tiene como objetivo de proporcionar información sobre la efectividad de las intervenciones públicas, respecto al resultado esperado, eficiencia asignativa, eficiencia en la provisión de los servicios, y eficiencia de los procesos de soporte críticos. Dicha información será utilizada en el proceso de toma de decisiones presupuestales. **Decreto Legislativo N° 1440**		Presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño de resultado específico	Cuantitativa continua	
		Porcentaje de presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores de desempeño de producto medidos (C_{25})	Presupuesto asignado a los productos de los PP con indicadores de desempeño medidos para todos sus productos que cuentan con indicador	Cuantitativa continua	
			Presupuesto asignado a los productos de los PP que cuentan con indicadores de desempeño para alguno de sus productos	Cuantitativa continua	
		Realización de evaluaciones externas al sistema de indicadores de desempeño (C_{26})	Implementación de evaluaciones distintas al sistema de indicadores, orientadas a evaluar el desempeño de las intervenciones o PP	Cualitativa Ordinal	
		Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados a evaluaciones (C_{27})	Presupuesto asociado a los PP con evaluaciones en proceso o culminadas durante el año en evaluación	Cuantitativa continua	
			Total de presupuesto asignado a PP	Cuantitativa continua	
Incentivos para la efectividad de la gestión - (C3)	Los incentivos presupuestarios comprenden un conjunto de herramientas de índole presupuestaria, orientadas a mejorar el desempeño institucional para una mayor eficiencia, efectividad, economía y calidad de los servicios públicos, así como para el logro de resultados priorizados u objetivos estratégicos institucionales. **Decreto Legislativo N° 1440**	Implementación de Incentivos a la Gestión (C_{31})	Implementación de Incentivos a la Gestión aplicados de manera formal a todos los GL a nivel de inversiones y gasto corriente	Cualitativa Ordinal	Decreto Legislativo N° 1440 Decreto Supremo N° 095-2023-EF Directiva N° 0006-2020-EF/50.01 Directiva N° 0001-2023-EF/50.01 Consulta Amigable - MEF Solicitud de Acceso a la Información Pública - MEF
		Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados al programa de incentivos (C_{32})	Presupuesto asociado a PP con articulación territorial, que han sido considerados en el programa de incentivos	Cuantitativa continua	
			Total de presupuesto asignado a PP con articulación territorial, en GL	Cuantitativa continua	

Componente del PpR	Definición	Indicador	Variables	Tipo de Variable	Fuente de las variables
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo - (C4)	El PpR funciona mejor si se cuenta con un horizonte de la política fiscal que trascienda el presupuesto anual, mediante la proyección de los ingresos y de los gastos para un período de tres años o más. Otro elemento que contribuye a sentar las bases para la implementación de un PpR son las reglas de estabilidad fiscal, pues fijan límites, expresados en forma cuantitativa o cualitativa, que se imponen a ciertas variables que se desea controlar, como el endeudamiento, el déficit fiscal o el gasto público. **García Lopez y García Moreno (2010)**	Marco fiscal de mediano plazo articulado con el presupuesto anual (C_{41})	Existencia de un marco normativo que determine la implementación de un marco fiscal de mediano plazo, en el que se determinen metas cuantitativas, y se disponga su articulación con el presupuesto anual.	Cualitativa Ordinal	Decreto Legislativo N° 1440 Decreto Supremo N° 162-2017-EF Solicitud de Acceso a la Información Pública - MEF
		Porcentaje de cumplimiento de las metas fiscales establecidas (C_{42})	Cantidad de metas fiscales, establecidas para el Gobierno central, cumplidas	Cuantitativa discreta	
			Cantidad total de metas fiscales establecidas para el Gobierno Central	Cuantitativa discreta	
		Porcentaje de presupuesto asignado a Pliegos con una asignación con perspectiva multianual (C_{43})	Presupuesto asignado a pliegos que presentan variación en la APM en los 3 años considerados	Cuantitativa continua	
			Total de presupuesto asignado a los pliegos del Gobierno Nacional	Cuantitativa continua	
Difusión de la información - (C5)	Para que el presupuesto público sea realmente público se debe informar a la ciudadanía el momento en que este se envía al Poder Legislativo. Asimismo, para una apropiada rendición de cuentas, se requiere que los informes relativos a la ejecución del presupuesto se hagan públicos vía internet. **García Lopez y García Moreno (2010)**	Difusión de información respecto a las fases de formulación, programación y aprobación (C_{51})	Difusión de las estructuras funcionales- programáticas, clasificadores económicos, contenidos mínimos de PP, y de la aprobación del presupuesto.	Cualitativa Ordinal	Decreto Legislativo N° 1440 Solicitud de Acceso a la Información Pública - MEF Portal Institucional - MEF
		Difusión de información respecto a la fase de ejecución (C_{52})	Difusión de información comprensible que permita identificar el destino y ejecución de los recursos públicos; y con respecto a la determinación y cumplimiento de metas asociadas al programa de incentivos presupuestarios	Cualitativa Ordinal	
		Difusión de información respecto a la fase de evaluación (C_{53})	Difusión de la información sobre la medición de los indicadores de desempeño, evaluaciones de desempeño, y del Informe de cierre del ejercicio presupuestario.	Cualitativa Ordinal	

Elaboración Propia.

3.5 Matriz de consistencia

Tabla 16.

Matriz de Consistencia

Problemas	Objetivos	Áreas de estudio	Indicadores
Problema General	Objetivo General	Área central de la investigación	Indicador principal
¿Cuál ha sido la evolución de la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú entre los años 2019 y 2023, y cuáles son los componentes menos desarrollados, y que retrasan su implementación?	Determinar cuál ha sido la evolución de la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú entre los años 2019 y 2023, determinando a su vez cuáles son los componentes del PpR que aún no se encuentran completamente implementados, e identificando los factores que retrasan su implementación.	Presupuesto por Resultados (PpR)	Nivel de implementación del PpR (NPpR).
Problemas Específicos	Objetivos Específicos	Componentes del Presupuesto por Resultados (PpR)	Sub Indicadores
¿Cuál ha sido la evolución de la implementación de la estructuración del presupuesto sobre la base de programas en el Perú entre los años 2019 y 2023?	Determinar cuál ha sido la evolución de la implementación de la estructuración del presupuesto sobre la base de programas en el Perú entre los años 2019 y 2023.	Programas Presupuestales (PP)	Porcentaje de presupuesto asignado a PP
			Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados al PEDN
			Porcentaje de presupuesto asignado a PP correctamente definidos
¿Cuál ha sido la evolución de la implementación del seguimiento y evaluación al desempeño del gasto público en el Perú entre los años 2019 y 2023?	Determinar cuál ha sido la evolución de la implementación del seguimiento y evaluación al desempeño del gasto público en el Perú entre los años 2019 y 2023.	Seguimiento Evaluación	Implementación de un sistema de indicadores de desempeño
			Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño de resultado específico
			Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño para todos sus productos
			Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño de resultado específico medidos
			Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño de producto medidos
			Realización de evaluaciones externas al sistema de indicadores de desempeño

Problemas	Objetivos	Áreas de estudio	Indicadores
			Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados evaluaciones
			Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados a Evaluaciones
¿Cuál ha sido la evolución de la implementación de incentivos para la efectividad de la gestión en el Perú entre los años 2019 y 2023?	Determinar cuál ha sido la evolución de la implementación de incentivos para la efectividad de la gestión en el Perú entre los años 2019 y 2023.	Incentivos para la efectividad de la gestión	Implementación de Incentivos a la Gestión
			Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados al programa de incentivos
¿Cuál ha sido la evolución de la implementación de una perspectiva presupuestaria de mediano plazo en el Perú entre los años 2019 y 2023?	Determinar cuál ha sido la evolución de la implementación de una perspectiva presupuestaria de mediano plazo en el Perú entre los años 2019 y 2023.	Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	Marco fiscal de mediano plazo articulado con el presupuesto anual
			Porcentaje de cumplimiento de las metas fiscales establecidas
			Porcentaje de presupuesto asignado a pliegos con una asignación con perspectiva multianual
¿Cuál ha sido la evolución de la implementación de la difusión de la información del proceso presupuestario en el Perú entre los años 2019 y 2023?	Determinar cuál ha sido la evolución de la implementación de la difusión de la información del proceso presupuestario en el Perú entre los años 2019 y 2023.	Difusión de la información	Difusión de información respecto a las fases de formulación, programación y aprobación
			Difusión de información respecto a la fase de ejecución
			Difusión de información respecto a la fase de evaluación

Elaboración Propia.

Capítulo 4: Análisis y Resultados

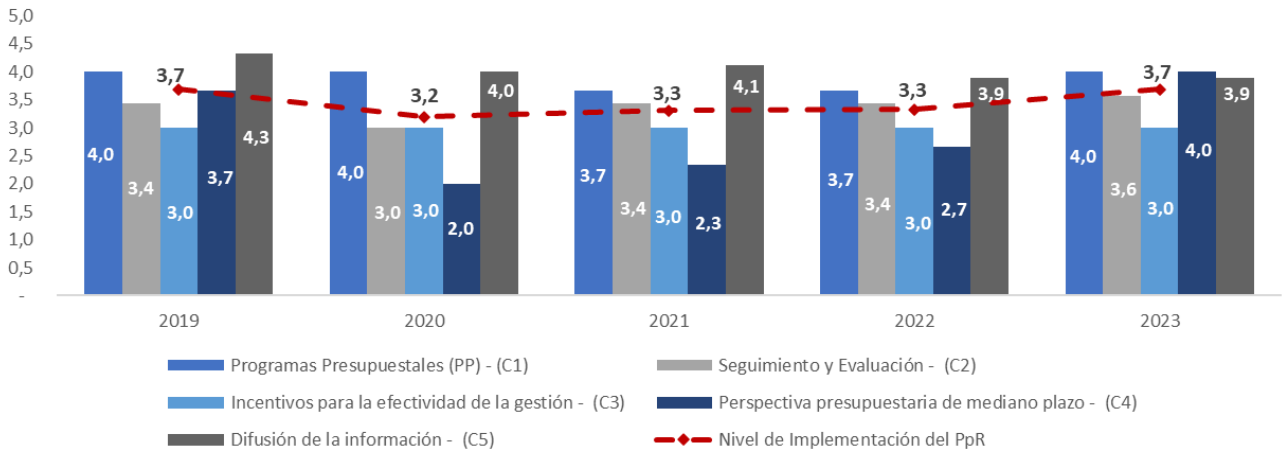
En este capítulo se presentan los resultados de la medición del indicador denominado Nivel de implementación del PpR (NPpR). Se analizan los resultados para cada uno de los componentes del Presupuesto por Resultados (PpR), y se identifican los factores que han influido en la evolución de su implementación. Además, considerando que la obtención de resultados medibles en beneficio de la población es el principal objetivo de la implementación del PpR, se realiza un análisis de la evolución de los indicadores de desempeño y su relación con la asignación de recursos. Finalmente, a partir del análisis realizado, se proponen mejoras para optimizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

4.1 Resultados de la medición del Nivel de implementación del PpR (NPpR)

Con el objetivo de analizar el estado de la implementación del PpR en el Perú en los últimos cinco años, se realizó la medición del indicador denominado Nivel de implementación del PpR (NPpR), en base a la metodología descrita en el capítulo 3 del presente trabajo de investigación. Al respecto, en el Gráfico 10 se observan los resultados de la medición.

Gráfico 10.

Medición del Nivel de implementación del PpR 2019-2023



Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados mostrados, se observa que el valor del indicador osciló entre 3.2 y 3.7 entre los años 2019 y 2023. Asimismo, en los años 2019 y 2023 el valor del indicador fue de 3.7, lo cual indica que no hubo evolución en la implementación del PpR durante dichos años, y que este se mantuvo en un nivel intermedio.

Al 2023, los componentes del PpR con mayor avance en su implementación son la articulación del presupuesto en base a Programas Presupuestales, la perspectiva presupuestaria de mediano plazo, y la difusión de la información. En contraste, el componente menos desarrollado son los incentivos para la efectividad de la gestión.

En cuanto a la evolución de los componentes del PpR en el periodo analizado, se observa que solo los componentes perspectiva presupuestaria de mediano plazo, y seguimiento y evaluación han mostrado una evolución positiva con respecto al año 2019. El resto de los componentes mantuvo sus valores iniciales o experimentaron evolución negativa.

En los siguientes acápites se muestra el análisis detallado de la evolución de cada uno de los componentes, identificando además los aspectos que han retrasado su implementación.

4.1.1 Implementación de la articulación del presupuesto en base a Programas Presupuestales (PP)

Para evaluar la implementación de este componente del PpR se utilizaron tres indicadores: Porcentaje de presupuesto asignado a PP (C11), Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (C12), y Porcentaje de presupuesto asignado a PP correctamente definidos (C13).

Dado que los PP son el eje central de la implementación del PpR, estos indicadores buscan medir tanto la participación de estos en la asignación presupuestal, como su articulación con las políticas nacionales, y el cumplimiento de aspectos

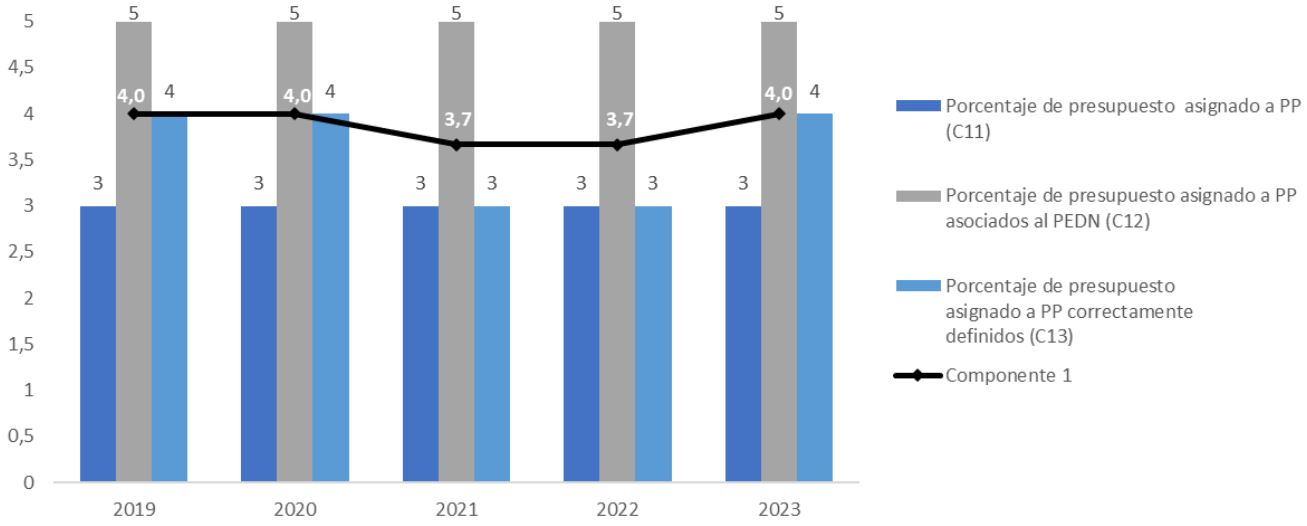
fundamentales para su diseño (formulación del problema específico y resultado específico).

Para el cálculo de los referidos indicadores se utilizó la información del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) al cierre de cada año analizado, reportada a través del portal Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La información con respecto a la definición de los elementos de los PP se tomó de las fichas resumen consignadas en el portal institucional del MEF.

En el **Gráfico 11** se observa que este componente no ha mostrado evolución en su implementación entre los años 2019 y 2023. Además, durante los años 2021 y 2022, se evidencia una evolución negativa, atribuible a la disminución en la asignación de recursos a PP correctamente definidos. Asimismo, no se han registrados variaciones en la participación de los PP en la asignación de recursos, ni en la asignación de recursos a PP asociados al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN).

Gráfico 11.

Evolución de la Implementación de la articulación del presupuesto en base a PP



Elaboración propia.

Con respecto al indicador C_{11}, se identificó que el porcentaje de presupuesto asignado a PP se ha mantenido alrededor del 47% en los últimos cuatro años. Esto está relacionado con que, a partir del año 2020 y en el marco de la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01, no se han creado nuevos PP (con excepción de los PPoR), ni se ha permitido realizar cambios sustanciales en su diseño.

Asimismo, la notable disminución en la asignación de recursos a los PP desde 2020 también se puede atribuir a los efectos del estado de emergencia provocado por la pandemia ocasionada por el Covid-19. Durante este periodo, se destinaron recursos a la mitigación de la emergencia, los cuales, al no estar contemplados en los PP se asignaron en otras categorías presupuestales (Acciones centrales o Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos).

Tabla 17.

Porcentaje de presupuesto asignado a PP (C11)

Año	Variables		Indicador	Puntuación
	Presupuesto asignado a PP – PIM	Total de presupuesto asignado - PIM	Porcentaje de presupuesto asignado a PP (C_{11})	
2019	100,959,911,755.00	188,571,789,836.00	53.5%	3
2020	102,539,814,297.00	217,254,208,912.00	47.2%	3
2021	108,773,746,237.00	227,932,217,391.00	47.7%	3
2022	113,526,786,377.00	238,070,181,438.00	47.7%	3
2023	119,728,456,932.00	249,947,157,281.00	47.9%	3

Elaboración propia.

Para el cálculo del indicador C_{12} se analizó la relación de los resultados definidos en cada PP, con respecto de las acciones estratégicas contenidas en los seis ejes estratégicos del “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”, el cual estuvo vigente hasta el 2022. Para el 2023 se realizó el análisis con respecto de las acciones estratégicas contenidas en el “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050”. Como resultado de este análisis, se identificó que la mayoría de los PP están directamente

relacionados con las acciones estratégicas contenidas en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN).

Sin embargo, pese a que la vinculación de los resultados de los PP es un requisito indispensable para el diseño de un PP, se identificó la existencia de diecisiete PP que no se encuentran vinculados al PEDN, a los cuales se les ha asignado presupuesto en los últimos cinco años (Anexo N° 1).

Tabla 18.

Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados al PEDN (C12)

Año	Variables		Indicador	Puntuación
	Presupuesto asignado a PP asociados al PEDN	Total de presupuesto asignado a PP	Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados al PEDN (C_{12})	
2019	97.292.217.641,00	100.959.911.755,00	96,4%	5
2020	98.705.037.518,00	102.539.814.297,00	96,3%	5
2021	104.695.635.998,00	108.773.746.237,00	96,3%	5
2022	107.963.000.990,00	113.526.786.377,00	95,1%	5
2023	114.611.428.291,00	119.728.456.932,00	95,7%	5

Elaboración propia.

Para el cálculo del indicador C13 se verificó que la definición del problema específico y el resultado específico estén acorde a los lineamientos establecidos en la Directiva N° 002-2016-EF/50.01. Se identificó que entre los años 2019 y 2023 se asignó alrededor del 60% del presupuesto destinado a PP, a aquellos que cuentan con un problema específico y resultado específico correctamente definidos. Si bien la puntuación otorgada difiere en dos de los años analizados, de acuerdo con el valor porcentual del indicador, se podría considerar que el indicador C13 no ha tenido variaciones significativas.

Tabla 19.

Porcentaje de presupuesto asociado a PP correctamente definidos (C13)

Año	Variables		Indicador	Puntuación
	Presupuesto asignado a PP con problema y resultado específico correctamente definidos	Total de presupuesto asignado a PP	Porcentaje de presupuesto asignado a PP correctamente definidos (C_{13})	
2019	62.867.579.807,00	100.959.911.755,00	62,3%	4
2020	62.153.598.449,00	102.539.814.297,00	60,6%	4
2021	64.984.562.347,00	108.773.746.237,00	59,7%	3
2022	67.009.291.835,00	113.526.786.377,00	59,0%	3
2023	72.981.815.066,00	119.728.456.932,00	61,0%	4

Elaboración propia.

En este sentido, se observa que no ha habido evolución en la estructuración del presupuesto en base a programas en los años analizados. Esto podría deberse a que, desde la publicación de la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01, no se han realizado modificaciones significativas en la estructuración de los PP, ni se han creado nuevos PP (a excepción de los PPoR). Asimismo, la emergencia provocada por el Covid-19 provocó la reorientación del presupuesto hacia categorías presupuestales distintas a los PP.

4.1.2 Implementación del seguimiento y evaluación a la efectividad del gasto

Para evaluar la implementación de este componente se utilizaron siete indicadores: Implementación de un sistema de indicadores de desempeño (C21), Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño de resultado específico (C22), Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño para todos sus productos (C23), Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño de resultado específico medidos (C24), Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño de producto medidos (C25), Realización de evaluaciones externas al sistema de indicadores de

desempeño (C26), y el Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados evaluaciones (C27).

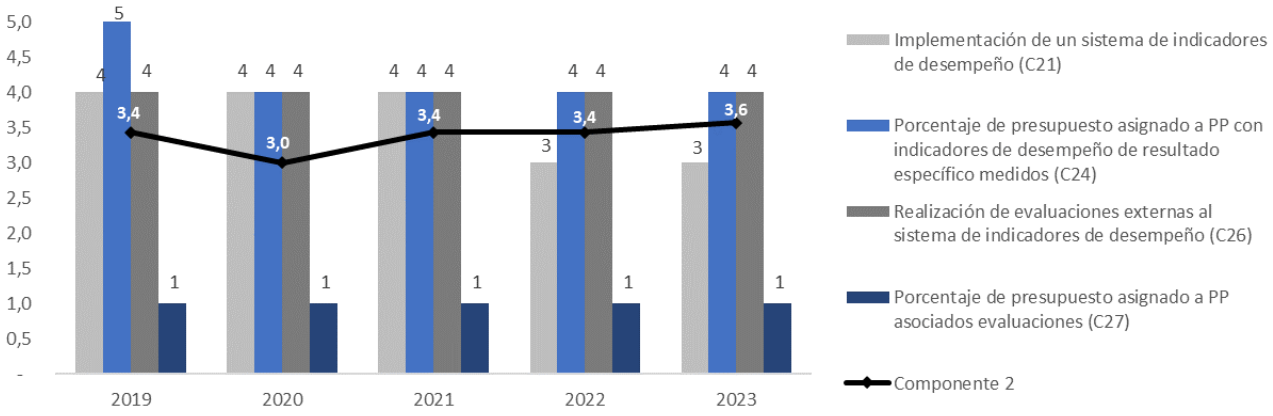
Los indicadores de desempeño son la base para la realización de seguimiento y evaluación de la efectividad del gasto. En este sentido, se busca medir tanto la existencia de los indicadores en cada uno de los PP, como la medición de los mismos. Asimismo, se busca evaluar la realización y alcance de las evaluaciones externas al sistema de indicadores.

Para el cálculo de los referidos indicadores se utilizó la información del Presupuesto Institucional Modificado (PIM). La información con respecto a la existencia y medición de los indicadores de desempeño se obtuvo a través de una solicitud de acceso a la información realizada al MEF.

En los siguientes gráficos se muestra que la implementación de este componente ha tenido una evolución positiva entre los años 2019 y 2023. Asimismo, en el Gráfico 12 se observan los indicadores cuyos valores se han mantenido constantes, los cuales están principalmente relacionados con la implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación.

Gráfico 12.

Evolución de la Implementación del seguimiento y evaluación a la efectividad del gasto

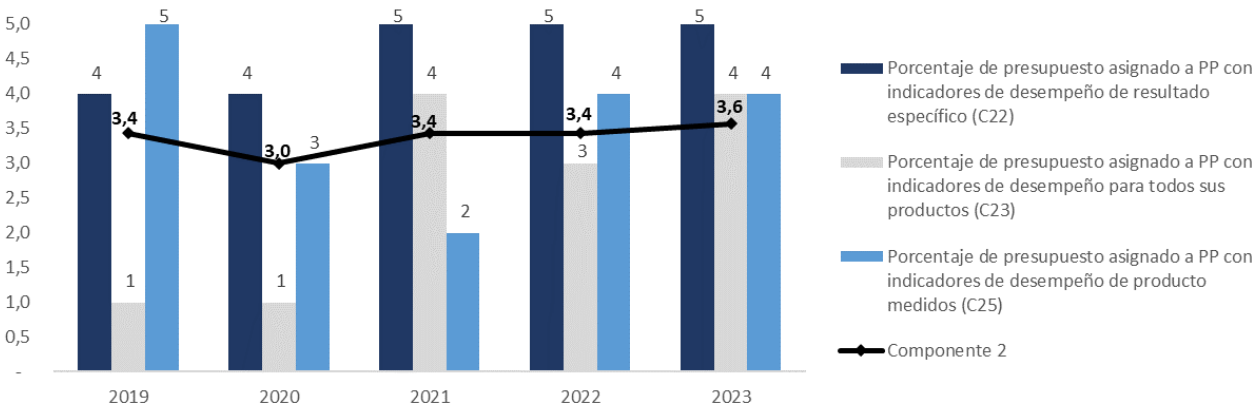


Elaboración propia.

Por otro lado, en el **Gráfico 13** se muestran los indicadores de este componente cuyos valores han tenido fluctuaciones en los años analizados, los cuales están relacionados con la existencia y medición de los indicadores de desempeño en los PP.

Gráfico 13.

Evolución de la Implementación del seguimiento y evaluación a la efectividad del gasto



Elaboración propia.

Al indicador C_{21} se le otorgó el valor de 4 para los años 2019 a 2021, mientras que para los años 2022 y 2023 se le asignó un valor 3. En los primeros tres años evaluados se contaba con un sistema de indicadores de desempeño que incluía la definición de los indicadores en los Anexos N° 2 de los PP y reportaba los valores medidos en el portal Resulta. Sin embargo, se detectaron problemas en la calidad de la medición y la pertinencia de los indicadores. En cuanto a los años 2022 y 2023, se considera que el sistema de indicadores de desempeño entró en una etapa de desarrollo. Aunque la normativa sobre la materia permaneció, el manejo de los indicadores de desempeño se comenzó a sistematizar a través de un nuevo aplicativo diseñado para la determinación de indicadores vigentes. Si bien este nuevo sistema hizo más rigurosa la definición de los indicadores, se perdió la continuidad de la medición y la información dejó de ser pública

Al indicador C_{26} se le asignó el valor de 4 para todos los años analizados debido a que el Decreto Legislativo define la realización de evaluaciones, se cuenta con normativa regulatoria al respecto, y a lo largo de los años analizados se ha publicado el listado anual de evaluaciones a realizarse por parte del MEF. Si bien esta herramienta se encuentra implementada, aún no abarca la totalidad del presupuesto. En este sentido, a través del indicador C_{27} se advierte que el porcentaje de presupuesto asignado a PP que están asociados a evaluaciones fue inferior al 10%, lo cual evidencia el limitado alcance en la realización de las evaluaciones externas al sistema de indicadores de desempeño.

Cabe mencionar que las evaluaciones realizadas entre los años 2019 y 2023 se centraron únicamente en 16 PP (Anexo N° 2). Asimismo, se observa una disminución en el alcance de las evaluaciones durante el año 2021, lo cual se debe a que estas estuvieron centradas en las estrategias para la atención de la emergencia sanitaria generada por el Covid 19.

Tabla 20.

Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados evaluaciones (C27)

Año	Variables		Indicador	Puntuación
	Presupuesto asignado a PP asociados evaluaciones	**Total de presupuesto asignado a PP**	**Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados evaluaciones (C_{27})**	
2019	7,002,929,534.0	100,959,911,755.0	6.9%	1
2020	7,604,446,309.0	102,539,814,297.0	7.4%	1
2021	2,990,284,270.0	108,773,746,237.0	2.7%	1
2022	7,272,279,488.0	113,526,786,377.0	6.4%	1
2023	11,829,460,188.0	119,728,456,894.0	9.9%	1

Elaboración propia.

Los indicadores C_{22} y C_{24} están enfocados en la existencia y medición de indicadores de desempeño para el resultado específico de los PP, los cuales representan el objetivo de los PP. De acuerdo con lo mostrado en la Tabla 21, durante los años

analizados, más de 69% de los PP contaron con indicadores de desempeño de resultado específico, y a partir del año 2021 este porcentaje aumentó alrededor del 100%. Este aumento es consecuencia de la implementación de un nuevo sistema de administración de los indicadores, que permitió tener mayor control por parte del MEF con respecto a la creación y modificación de los indicadores de desempeño.

En la Tabla 22 se evidencia que el porcentaje de presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores de desempeño de resultado específico medidos fue superior 69% durante los años analizados. Sin embargo, se observa una considerable disminución en la medición de estos indicadores a partir del año 2020, lo cual podría deberse al impacto negativo en la realización de encuestas, provocado por las restricciones de movilidad a causa de la emergencia sanitaria provocada por la covid-19. Asimismo, si bien la implementación de un nuevo sistema de administración de los indicadores de desempeño provocó el aumento en la cantidad y calidad de los indicadores, se generó la perdida de la continuidad de la medición de aquellos indicadores provenientes de años anteriores; asimismo, muchos de los indicadores nuevos aún no cuentan con medición para los años analizados.

Tabla 21.

Porcentaje de presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores de resultado específico (C22)

Año	Variables		Indicador	Puntuación
	Presupuesto asignado a PP con indicadores de resultado específico	Total de presupuesto asignado a PP	Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de resultado específico (C_{22})	
2019	70,124,381,174.0	100,959,911,755.0	69.5%	4
2020	80,029,487,983.0	102,539,814,297.0	78.0%	4
2021	107,628,356,122.0	108,773,746,237.0	98.9%	5
2022	112,133,349,211.0	113,526,786,377.0	98.8%	5
2023	113,026,268,630.0	119,728,456,894.0	94.4%	5

Elaboración propia.

Tabla 22.

Porcentaje de presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores de resultado específico medidos (C24)

Año	Variables		Indicador	Puntuación
	Presupuesto asignado a PP con indicadores de resultado específico medidos	Presupuesto asignado a PP con indicadores de resultado específico	Porcentaje de presupuesto asignado a PP con indicadores de resultado específico medidos (C_{24})	
2019	69,498,680,500.0	70,124,381,174.0	99.1%	5
2020	56,772,933,754.0	80,029,487,983.0	70.9%	4
2021	68,136,842,322.0	107,628,356,122.0	63.3%	4
2022	76,508,690,119.0	112,133,349,211.0	68.2%	4
2023	76,309,112,230.0	110,025,946,662.0	69.4%	4

Elaboración propia.

Los indicadores C_{23} y C_{25} se centran en la medición de los productos de los PP, los cuales representan los bienes y servicios que inciden en el logro de resultados que beneficien a la población. De acuerdo a lo mostrado en la Tabla 23, durante los años 2019 y 2020 se contó con un porcentaje muy bajo de presupuesto asignado a PP que contaban con indicadores de desempeño para todos sus productos. Este porcentaje aumentó significativamente partir del año 2021; sin embargo, la evolución no ha sido constante alrededor de los años analizados, lo cual podría evidenciar la falta de continuidad en la vigencia de los indicadores.

En la Tabla 24 se muestra que el porcentaje de presupuesto asignado a los PP que cuentan con indicadores de desempeño de producto medidos ha sido superior al 75% en los años 2019, 2022 y 2023. Para los años 2020 y 2021 este porcentaje fue inferior al 45%, lo cual podría deberse al efecto de la pandemia provocada por la Covid 19 al respecto de la realización de encuestas u otras herramientas para la medición de los indicadores.

Tabla 23.

Porcentaje de presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores para todos sus productos (C23)

Año	Variables		Indicador	Puntuación
	Presupuesto asignado a PP con indicadores de desempeño para todos sus productos	Total de presupuesto asignado a PP (solo productos)	Porcentaje de presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores para todos sus productos (C_{23})	
2019	4.018.282.293,0	63.144.835.448,0	6,4%	1
2020	7.501.421.888,0	66.979.651.101,0	11,2%	1
2021	46.614.392.270,0	67.285.016.122,0	69,3%	4
2022	31.516.052.291,0	67.556.843.571,0	46,7%	3
2023	45.926.750.125,0	74.735.134.688,0	61,5%	4

Elaboración propia. Solo se consideró el presupuesto asociado a productos, no a proyectos.

Tabla 24.

Porcentaje de presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores de desempeño de producto medidos (C25)

Año	Variables		Indicador	Puntuación
	Presupuesto asignado a PP para los que todos sus productos con indicador han sido medidos	Presupuesto asignado a PP con indicadores para alguno de sus productos	Porcentaje de presupuesto asignado a PP que cuentan con indicadores de desempeño de producto medidos (C_{25})	
2019	39.550.082.699,0	39.800.098.794,0	99,4%	5
2020	26.146.374.381,0	59.793.285.279,0	43,7%	3
2021	19.371.869.738,0	66.684.047.322,0	29,1%	2
2022	52.701.665.131,0	67.227.298.890,0	78,4%	4
2023	59.577.084.539,0	73.665.221.766,0	80,9%	4

Elaboración propia. Solo se consideró el presupuesto asociado a productos, no a proyectos.

De acuerdo con el análisis realizado, la implementación del seguimiento y evaluación de la efectividad del gasto ha tenido una ligera evolución positiva entre los años 2019 y 2023. Sin embargo, aún se encuentra en un nivel intermedio, principalmente debido al poco alcance de la realización de las evaluaciones externas al sistema de indicadores. Asimismo, se advierte que las restricciones ocasionadas a causa del Covid-19 y la implementación de un nuevo sistema de administración de los

indicadores de desempeño han tenido efectos negativos en la continuidad de su medición a lo largo de los años analizados.

4.1.3 Implementación de Incentivos para la efectividad de la gestión

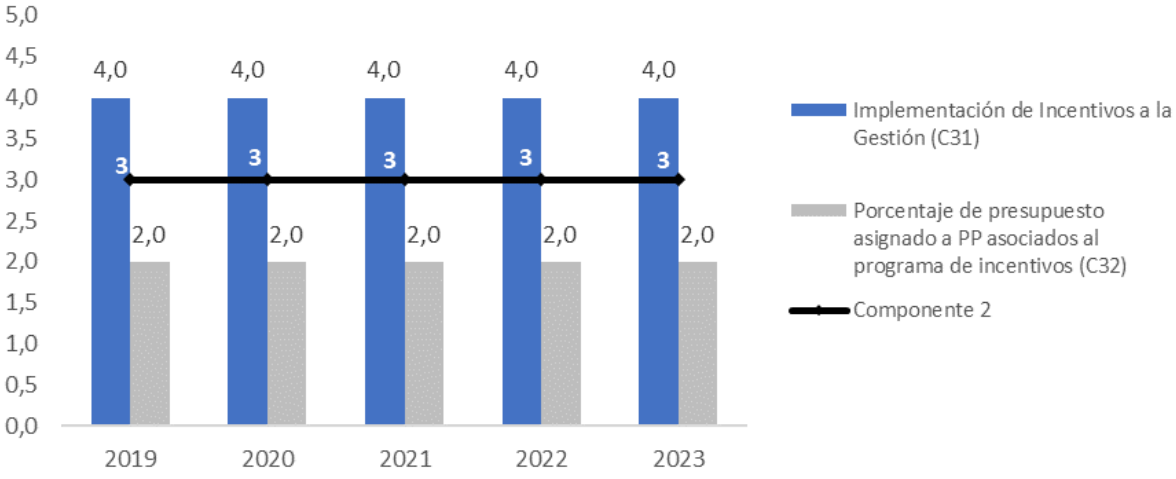
Para evaluar la implementación de este componente se utilizaron dos indicadores: Implementación de Incentivos a la Gestión (C_{31}), y Porcentaje de presupuesto asignado a PP asociados al programa de incentivos (C_{32}).

De acuerdo con la normativa vigente, la implementación de incentivos está enfocada en los Gobiernos Locales, por lo que el análisis realizado considera únicamente a los PP que cuentan con articulación territorial y el presupuesto asignado a los Gobiernos Locales.

En el **Gráfico 14** se muestra que la implementación de este componente se encuentra en nivel intermedio, y que no ha tenido evolución a lo largo de los años analizados.

Gráfico 14.

Evolución de la Implementación de incentivos para la efectividad de la gestión



Elaboración propia.

Al indicador C_{31} se le otorgó el valor de 4 para todos los años analizados, debido a que en el marco del Decreto Legislativo se definió la evaluación como una de las herramientas del PpR, y anualmente se aprueban las metas a cumplir por las

municipalidades y los lineamientos para la medición de su cumplimiento. No obstante, las metas medidas son en su mayoría las mismas y no contemplan la totalidad de PP con articulación territorial.

A través del indicador C_{32}, se observa que el porcentaje de presupuesto asignado a PP con articulación territorial considerados dentro del programa de incentivos, no ha superado en 30% en los años analizados. Asimismo, se advierte que el programa de incentivos ejecutado entre los años 2019 y 2023 se centró únicamente en 8 PP (Anexo N° 3).

Tabla 25.

Porcentaje de presupuesto asignado a los PP asociados al programa de incentivos (C32)

Año	Variables		Indicador	Puntuación
	Presupuesto asignado a PP asociados al programa de incentivos	**Total de presupuesto asignado a PP**	**Porcentaje de presupuesto asignado a los PP asociados al programa de incentivos (C_{32})**	
2019	5.410.904.084,0	20.378.773.757,0	26,6%	2
2020	6.533.135.357,0	25.648.436.241,0	25,5%	2
2021	7.934.190.955,0	26.286.247.674,0	30,2%	2
2022	8.092.518.739,0	30.483.179.429,0	26,5%	2
2023	6.448.675.374,0	26.484.729.923,0	24,3%	2

Elaboración propia. Solo se consideró el presupuesto asociado a Gobierno Locales.

A partir del análisis realizado se evidencia que existe un marco normativo sólido para el otorgamiento de incentivos para mejorar la efectividad de la gestión; sin embargo, el alcance se limita a los Gobiernos Locales y a PP focalizados.

4.1.4 Implementación de una perspectiva presupuestaria de mediano plazo

Para evaluar la implementación de este componente se utilizaron tres indicadores: Marco fiscal de mediano plazo articulado con el presupuesto anual (C41),

Porcentaje de cumplimiento de las metas fiscales establecidas (C42), y Porcentaje de presupuesto asignado a pliegos con una asignación con perspectiva multianual (C43).

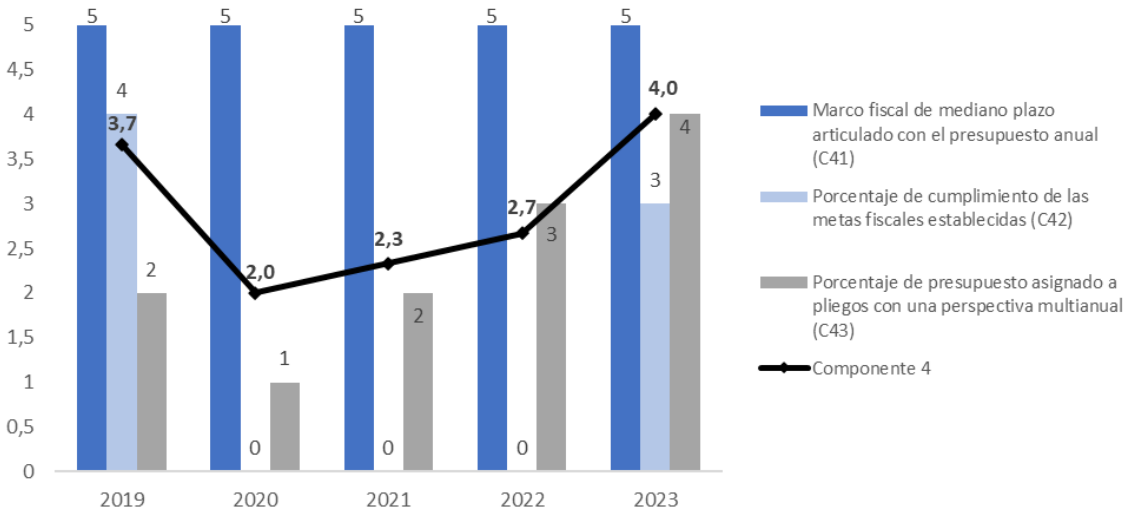
Estos indicadores buscan medir tanto la existencia del marco normativo que establezca la asignación del presupuesto con perspectiva multianual y el establecimiento de metas fiscales, como el cumplimiento de dichas disposiciones.

Para el cálculo de los referidos indicadores se utilizó la información contenida en el Informe Trimestral de Cumplimiento de metas fiscales elaborado por el MEF, así como la información de la Asignación Presupuestal Multianual (APM) brindada por el MEF en el marco de una solicitud de acceso a la información pública.

En el **Gráfico 15** se muestra que la implementación de este componente se encuentra en un nivel intermedio, y que ha tenido una evolución positiva entre los años 2019 y 2023. Por otro lado, se observa una notable disminución en su nivel de implementación durante los años 2020 al 2022, debido principalmente al incumplimiento de las reglas fiscales.

Gráfico 15.

Evolución de la Implementación de una perspectiva presupuestaria de mediano plazo



Elaboración propia

Al indicador C_{41} se le otorgó el valor de 5 para todos los años analizados, debido a que el Decreto Legislativo Nº 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, establece el desarrollo del Marco Macroeconómico Multianual (MMM), así como las reglas fiscales. El Decreto Legislativo N° 1440 dispone que la elaboración multianual de presupuesto se realice en base a las referidas reglas fiscales y proyecciones contenidas en el MMM.

Con respecto al indicador C_{42}, en la Tabla 26 se muestra que durante los años del 2020 al 2022 no se cumplieron ninguna de las 4 reglas fiscales establecidas, debido a los efectos de la pandemia causada por la Covid-19, la cual tuvo un impacto negativo en la actividad económica y por ende en la recaudación tributaria, así como en el incremento del gasto destinado a la reactivación económica, lo cual generó un elevado nivel de endeudamiento.

Tabla 26.

Porcentaje de cumplimiento de las metas fiscales establecidas (C42)

Año	Indicador			Puntuación
	Porcentaje de cumplimiento de las metas fiscales establecidas (C_{42})			
	N° metas cumplidas	N° metas establecidas	Indicador	
2019	3	4	75,0%	4
2020	0	4	0,0%	0
2021	0	8	0,0%	0
2022	0	4	0,0%	0
2023	2	4	50,0%	3

Elaboración propia.

Adicionalmente, a través del indicador C43 se buscó evaluar que la asignación del presupuesto sea realizada a través de una perspectiva multianual, para lo cual se utilizó como criterio que la asignación realizada para los tres años considerados dentro de cada proceso de Programación Multianual de Gastos tenga una variación de más del 3%. En este sentido, se identificó que entre los años 2019 y 2023 ha habido una

significativa una evolución positiva en la utilización del criterio multianual en la asignación del presupuesto, aumentando en más del 40% el porcentaje de presupuesto asignado a pliegos con perspectiva multianual.

Tabla 27.

Porcentaje de presupuesto asignado a pliegos con perspectiva multianual (C43)

Año	Variables		Indicador	Puntuación
	Presupuesto asignado a pliegos con una asignación multianual variable	Total de presupuesto asignado a pliegos a nivel nacional	Porcentaje de presupuesto asignado a pliegos con perspectiva multianual (C_{43})	
2019	22.341.049.799,0	88.821.595.760,0	25,2%	2
2020	20.503.594.904,0	106.597.752.462,0	19,2%	1
2021	35.828.369.507,0	104.361.949.123,0	34,3%	2
2022	47.149.050.466,0	100.402.082.965,0	47,0%	3
2023	81.998.092.269,0	117.600.458.608,0	69,7%	4

Elaboración propia.

A partir del análisis realizado se evidencia que existe un marco normativo sólido para la implementación de una perspectiva presupuestaria de mediano plazo; sin embargo, el cumplimiento de las reglas establecidas ha sido fuertemente impactado por los efectos negativos de la pandemia provocada por la Covid-19. Por otro lado, en los últimos años se observa una significativa evolución positiva en la aplicación de una perspectiva multianual en la asignación del presupuesto público. Sin embargo, aún existe gran espacio de mejora en la aplicación de este criterio, considerando que, en el año 2023, solo 44 de los 154 pliegos nacionales cumplieron con dicho criterio.

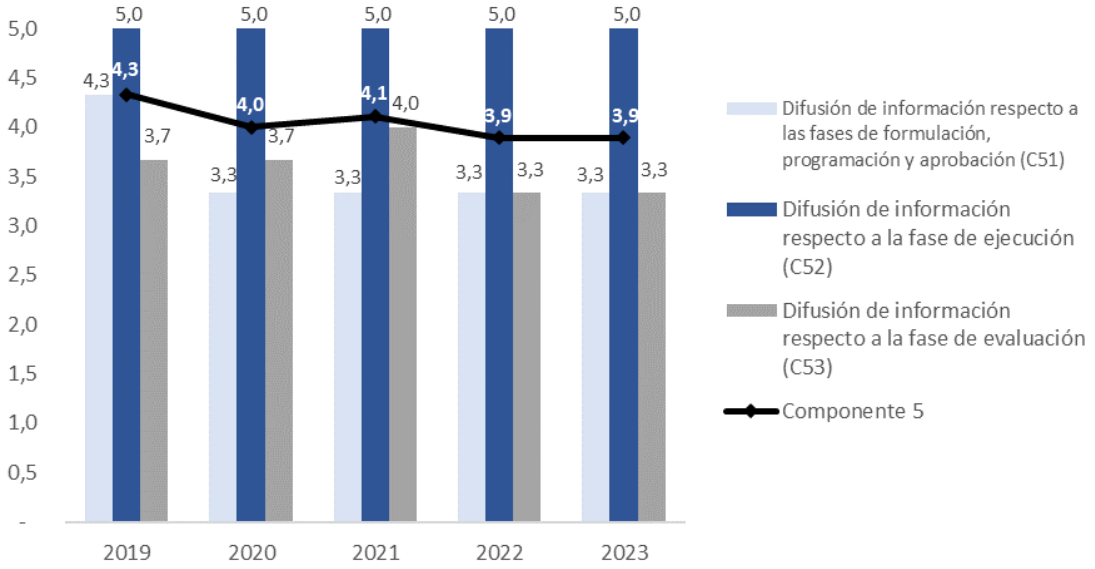
4.1.5 Implementación de la difusión de la información

Para evaluar la implementación de este componente se utilizaron tres indicadores referidos a la difusión de la información al respecto de las diferentes fases del proceso presupuestario: Difusión de información respecto a las fases de formulación, programación y aprobación (C_{51}), y Difusión de información respecto a la fase de ejecución (C_{52}), y Difusión de información respecto a la fase de evaluación (C_{53}).

En el **Gráfico 16** se muestra que la implementación de este componente se encuentra en un nivel intermedio, y que ha tenido una evolución negativa entre los años 2019 y 2023, debido principalmente a la reducción de la difusión de la información sobre la fase de evaluación.

Gráfico 16.

Evolución de la Implementación de la difusión de la información



Elaboración propia

El indicador C_{51} busca analizar la difusión de información respecto a las fases de formulación, programación y aprobación, considerando 3 aspectos fundamentales: difusión de la estructura funcional programática y clasificadores de gasto, difusión de la información de los contenidos mínimos de los PP, y difusión del proyecto de Ley de Presupuesto Público.

Al componente "Difusión de la estructura funcional programática y clasificadores de gasto" se le otorgó el valor de 5 para todos los años analizados, debido a que a partir del 2012 todas las estructuras funcionales programáticas de los PP y los clasificadores de ingreso y gasto son publicadas en el portal institucional del MEF. Con respecto a la "Difusión de la información de los contenidos mínimos de los

PP", se le otorgó el valor de 4 para el año 2019 y el valor 1 para los años del 2020 al 2023, debido a que hasta el año 2019 se realizó la difusión de las fichas resumen de cada uno de los PP; sin embargo, a partir del año 2020, a raíz de la publicación de la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01, no se cuenta con información pública al respecto de las modificaciones realizadas en los PP. Asimismo, al componente "Difusión del proyecto de Ley de Presupuesto Público" se le otorgó el valor 4 para todos los años analizados, debido a que anualmente se publica el referido proyecto de ley; sin embargo, dicha información no incluye la estimación de los 3 años evaluados en cada proceso de formulación y programación.

Tabla 28.

Difusión de información respecto a las fases de formulación, programación y aprobación (C51)

Año	Indicador						Puntuación
	Difusión de información respecto a las fases de formulación, programación y aprobación (C_{51})						
	Difusión estructura funcional y clasificadores		Difusión de la información de los contenidos mínimos de los PP		Difusión del proyecto de Ley de Presupuesto Público		
	SI/NO	Pto	SI/NO	Pto	SI/NO	Pto	
2019	SI	5	SI	4	SI	4	4,3
2020	SI	5	NO	1	SI	4	3,3
2021	SI	5	NO	1	SI	4	3,3
2022	SI	5	NO	1	SI	4	3,3
2023	SI	5	NO	1	SI	4	3,3

Elaboración propia.

El indicador C_{52} busca analizar la difusión de información respecto a la fase de ejecución, considerando dos aspectos fundamentales: difusión de información comprensible que permita identificar el destino y ejecución de los recursos públicos, y difusión de información con respecto al programa de incentivos presupuestarios. A ambos aspectos se le otorgó el valor de 5 para todos los años analizados, debido a que el portal público consulta amigable permite hacer seguimiento diario de la ejecución presupuestal y a que en el portal institucional del MEF se publican tanto la determinación de las metas del programa de incentivos, como sus resultados.

El indicador C_{53} busca analizar la difusión de la información respecto a la fase de evaluación, considerando tres aspectos fundamentales: difusión de información sobre la medición de los indicadores de desempeño, difusión de información sobre las evaluaciones de desempeño, y la difusión de información sobre el cierre del ejercicio presupuestario.

Al componente “Difusión de información sobre la medición de los indicadores de desempeño” se otorgó el valor de 3 para los años 2019 al 2021, y el valor de 1 para los años 2022 y 2023, debido a que hasta el 2021 se publicaban los resultados de la medición de los indicadores de desempeño en el aplicativo Resulta, la cual no abarcaba a la totalidad de los indicadores existentes. Asimismo, al componente “Difusión de información sobre las evaluaciones de desempeño” se le otorgó el valor de 3 para los años 2019 y 2020, y el valor de 4 para los años del 2021 al 2023, debido a que, si bien en todos los años analizados se realizó la publicación de la lista de las evaluaciones a realizarse, hasta el año 2020 no se publicaba la información referida al seguimiento de las matrices de compromiso. Por otro lado, al componente “Difusión de información sobre el cierre del ejercicio presupuestario” se le otorgó el valor de 5 en todos los años analizados, considerando que anualmente se publica el Informe Global de la Gestión Presupuestaria del Presupuesto.

Tabla 29.

Difusión de información respecto a la fase de evaluación (C53)

Año	Indicador						Puntuación
	Difusión de información respecto a la fase de evaluación (C_{53})						
	Difusión medición de los indicadores		Difusión evaluaciones de desempeño		Difusión cierre del ejercicio presupuestario		
	SI/NO	Pto	SI/NO	Pto	SI/NO	Pto	
2019	SI	3	SI	3	SI	5	3,7
2020	SI	3	SI	3	SI	5	3,7
2021	SI	3	SI	4	SI	5	4,0
2022	NO	1	SI	4	SI	5	3,3
2023	NO	1	SI	4	SI	5	3,3

Elaboración propia.

A partir del análisis realizado se evidencia que ha habido una evolución negativa en la implementación de la difusión de la información, provocada principalmente por la escasa difusión de la información referida a los contenidos mínimos de los PP, a raíz de la publicación de la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01; y a que actualmente no se publica la información referida a la medición de los indicadores de desempeño.

4.2 Análisis de los resultados de los Programas Presupuestales (PP)

Adicionalmente al análisis realizado a través de la construcción del indicador "Nivel de Implementación del PpR", considerando que la obtención de resultados medibles a favor de la población es el principal objetivo de la implementación del PpR, en esta sección se analiza la evolución de los indicadores de desempeño de resultado específico y su relación con la asignación de recursos. Este análisis se realizó considerando los siete PP con mayor presupuesto asignado en el 2023[12], los cuales conjuntamente constituyen el 61.1 % del presupuesto asignado a PP en el 2023.

Programas Presupuestales con información insuficiente con respecto a su desempeño

En primer lugar, se presentan los tres PP que no cuentan con información suficiente para evaluar la evolución de su desempeño, lo cual es inconsistente con la lógica del PpR, debido a que la información del desempeño de los PP guía el proceso de asignación de recursos. Asimismo, esta falta de información dificulta la aplicación de las herramientas del PpR, pues tanto la evaluación y el otorgamiento de incentivos, dependen directamente de la utilización de información con respecto al desempeño de los PP.

[12] No se considera el Programa Presupuestal 0135: Mejora de las capacidades militares para la defensa y el desarrollo nacional, debido a que, al tratarse de un PP asociado a la Defensa Nacional, los valores de sus indicadores no son de dominio público.

PROGRAMA PRESUPUESTAL 0138: REDUCCIÓN DEL COSTO, TIEMPO E INSEGURIDAD EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE

El PP 0138 es el segundo PP con mayor presupuesto asignado en el 2023, concentrando el 12.3% del presupuesto destinado a PP. El presupuesto asignado a este PP en los últimos años se ha ido incrementando, pasando de tener un PIM de S/ 13,635,477,484 en el 2016, a un PIM de S/ 14,741,944,370 al cierre del 2023, lo cual constituye un aumento del 8.1%.

Con respecto a los indicadores de desempeño, de acuerdo con lo informado por el MEF, en el 2023 el PP contó con seis indicadores de desempeño de resultado específico vigentes, de los cuales solo tres cuentan con valores para un determinado año.

Tabla 30.

Indicadores de desempeño de Resultado Específico del PP 0138

Nombre del indicador	2020	2021	2022
Costo promedio de fletes y pasajes	Sin valor	Sin valor	Sin valor
Tasa de accidentes de tránsito por cada 10 000 vehículos	79.5	Sin valor	Sin valor
Tasa de personas fallecidas generadas por accidentes de tránsito por cada 100 000 habitantes en todo el país	Sin valor	Sin valor	Sin valor
Tasa de personas lesionados o heridos generados por accidentes de tránsito por cada 100 000 habitantes en todo el país	Sin valor	Sin valor	160
Tiempo promedio de espera de naves para atraque en el muelle	26.47	Sin valor	Sin valor
Tiempo promedio de viaje en el transporte de carga en los principales corredores viales	Sin valor	Sin valor	Sin valor

Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024).

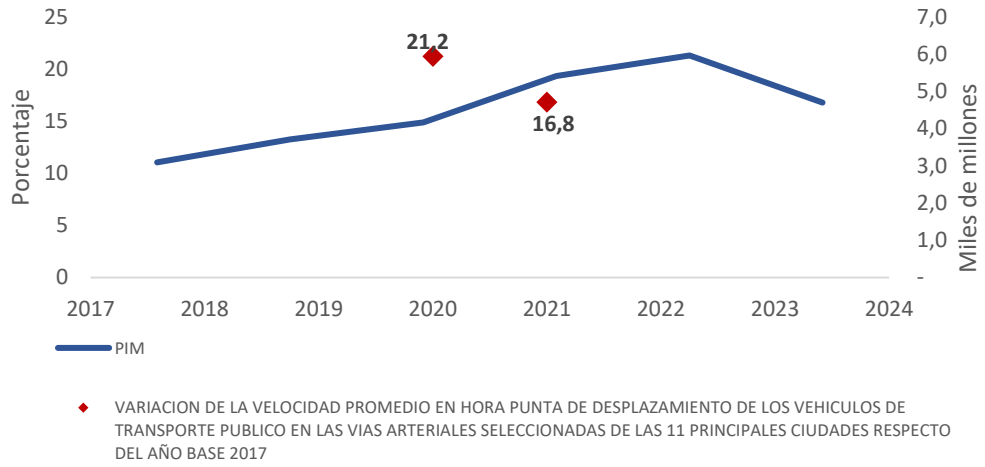
PROGRAMA PRESUPUESTAL 0148: REDUCCION DEL TIEMPO, INSEGURIDAD Y COSTO AMBIENTAL EN EL TRANSPORTE URBANO

El PP 0148 es el cuarto PP con mayor presupuesto asignado en el 2023, concentrando el 4.8% del presupuesto destinado a PP. El presupuesto asignado a este PP se ha ido incrementando en los últimos años, pasando de tener un PIM de S/ 3,093,396,250 en el 2018 a tener un PIM de S/ 5,695,401,492 al cierre del 2023, lo cual constituye un aumento del 84.1%.

Con respecto a los indicadores de desempeño, de acuerdo con lo informado por el MEF, en el 2023 el PP contó con 2 indicadores de desempeño de resultado específico vigentes, de los cuales solo uno cuenta con valores.

Gráfico 17.

Evolución del PIM y los indicadores de desempeño del PP 0148



Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024). Se consideran los indicadores de desempeño de resultado específico vigentes durante el año fiscal 2023.

PROGRAMA PRESUPUESTAL 0083: PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO RURAL

El PP 0083 es el sexto PP con mayor presupuesto asignado en el 2023, concentrando el 3.7% del presupuesto destinado a PP. El presupuesto asignado a este PP en los últimos años se ha ido incrementando, pasando de tener un PIM de S/ 1,227,375,786 en el 2016, un PIM de S/ 4,369,085,359 al cierre del 2023, lo cual constituye un aumento del 256%.

Con respecto a los indicadores de desempeño, de acuerdo con lo informado por el MEF, en el 2023 el PP contó con 4 indicadores de desempeño de resultado específico vigentes, los cuales no cuentan con valores.

Tabla 31.

Indicadores de desempeño de Resultado Específico del PP 0083

N°	Nombre del indicador	Estado de medición
Indicador N° 1	Porcentaje de hogares rurales con acceso al servicio de agua de calidad	Sin valores
Indicador N° 2	Porcentaje de hogares rurales con acceso al servicio de agua	Sin valores
Indicador N° 3	Porcentaje de hogares rurales con alcantarillado u otras formas de disposición sanitaria de excretas	Sin valores
Indicador N° 4	Porcentaje de hogares rurales con prácticas adecuadas en limpieza, operación y mantenimiento de las letrina, pozos sépticos y pozos ciegos	Sin valores

Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024).

Programas Presupuestales con información suficiente con respecto a su desempeño

Dentro de los siete PP con mayor presupuesto asignado en el 2023, existen cuatro PP que poseen información suficiente con respecto a la evolución de su desempeño, para los cuales se pudo evaluar la relación entra esta evolución y la asignación de recursos.

PROGRAMA PRESUPUESTAL 0090: LOGROS DE APRENDIZAJE DE ESTUDIANTES DE LA EDUCACION BASICA REGULAR

El PP 0090 es el PP con mayor presupuesto asignado en el 2023, concentrando el 21.9% del presupuesto destinado a PP, contando con un PIM de S/ 26,183,626,832. Asimismo, la asignación de presupuesto a este PP aumentó en 85.6% desde el 2015.

Con respecto a los indicadores de desempeño, de acuerdo con lo informado por el MEF, en el 2023 este PP contó con 4 indicadores de desempeño de resultado específico vigentes, los cuales cuentan con medición de sus partir del año 2015 hasta el año 2019.

Tabla 32.

Indicadores de desempeño de Resultado Específico del PP 0090

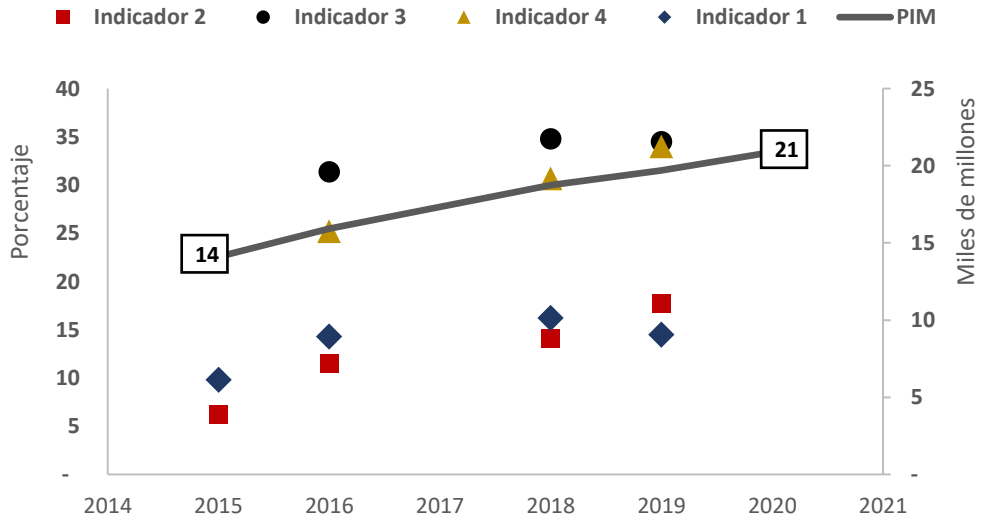
N°	Nombre del indicador	Estado de medición
Indicador N° 1	Porcentaje de estudiantes de 2do grado de secundaria de instituciones educativas públicas con nivel satisfactorio en comprensión lectora	Con valores para los años 2015, 2016, 2018 y 2019
Indicador N° 2	Porcentaje de estudiantes de 2do grado de secundaria de instituciones educativas públicas con nivel satisfactorio en matemática	Con valores para los años 2015, 2016, 2018 y 2019
Indicador N° 3	Porcentaje de estudiantes de 4to grado de primaria de instituciones educativas públicas con nivel satisfactorio en compresión lectora	Con valores para los años 2015, 2016, 2018 y 2019
Indicador N° 4	Porcentaje de estudiantes de 4to grado de primaria de instituciones educativas públicas con nivel satisfactorio en matemática	Con valores para los años 2015, 2016, 2018 y 2019

Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024).

Todos los indicadores presentan mejorías durante los años evaluados (aumento de sus valores), lo cual es una primera evidencia que las acciones desarrolladas por este PP, están contribuyendo a elevar el nivel de aprendizaje de los alumnos de las instituciones públicas.

Gráfico 18.

Evolución del PIM y los indicadores de desempeño del PP 0090



Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024). Se consideran los indicadores de desempeño de resultado específico vigentes durante el año fiscal 2023.

Por otro lado, con el objetivo de analizar la relación entre la evolución en la asignación del presupuesto y los resultados obtenidos por el PP, se calculó el

coeficiente de correlación entre el PIM y los valores de los indicadores de desempeño de resultado específico. Del resultado de este análisis se puede observar que para todos los indicadores existe una relación positiva entre estas variables, debido a que, según la naturaleza del PP, se espera que el valor de sus indicadores aumente como resultado de la intervención del mismo.

Tabla 33.

Coeficiente de correlación entre el presupuesto asignado y los valores de los indicadores de desempeño del PP 090

N°	Nombre del indicador	Coeficiente de correlación lineal	Correlación esperada
Indicador N° 1	Porcentaje de estudiantes de 2do grado de secundaria de instituciones educativas públicas con nivel satisfactorio en comprensión lectora	0.81	POSITIVA
Indicador N° 2	Porcentaje de estudiantes de 2do grado de secundaria de instituciones educativas públicas con nivel satisfactorio en matemática	0.97	POSITIVA
Indicador N° 3	Porcentaje de estudiantes de 4to grado de primaria de instituciones educativas públicas con nivel satisfactorio en compresión lectora	0.95	POSITIVA
Indicador N° 4	Porcentaje de estudiantes de 4to grado de primaria de instituciones educativas públicas con nivel satisfactorio en matemática	0.99	POSITIVA

Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024)

PROGRAMA PRESUPUESTAL 0030: REDUCCIÓN DE DELITOS Y FALTAS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD CIUDADANA

El PP 0030 es el quinto PP con mayor presupuesto asignado en el 2023, concentrando el 4.7% del presupuesto destinado a PP. El presupuesto asignado a este PP, se ha incrementado en los últimos años, pasando de tener un PIM de S/ 2,895,214,073 en el 2012 a tener un PIM de S/ 5,648,654,106 al cierre del 2023, lo cual constituye un aumento del 95.1%.

Con respecto a los indicadores de desempeño, de acuerdo con lo informado por el MEF, en el 2023 contó con 10 indicadores de desempeño de resultado específico vigentes, 3 de los cuales no cuentan con valores para ningún año.

Tabla 34.

Indicadores de desempeño de Resultado Específico del PP 0030

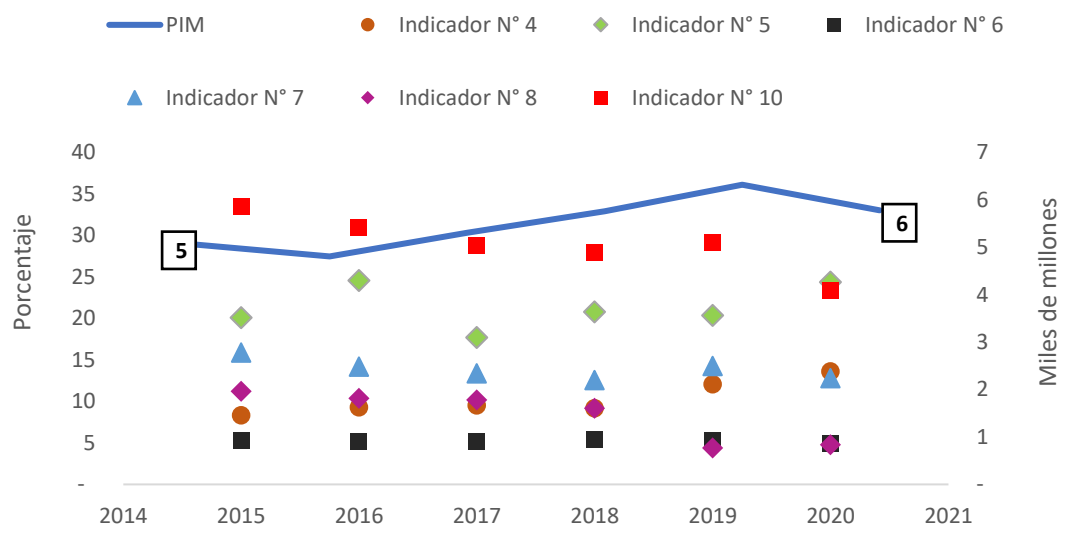
N°	Nombre del indicador	Estado de medición
Indicador N° 1	Porcentaje de la población de 15 y más años de edad de las principales ciudades, víctima de algún evento que atento contra su seguridad en los últimos 12 meses	Sin valores
Indicador N° 2	Porcentaje de la población de 15 y más años de edad víctima de algún delito cometido con arma de fuego, en los últimos 12 meses	Sin valores
Indicador N° 3	Porcentaje de viviendas urbanas afectadas de las principales ciudades, por robo y/o intento de robo ocurridos en los últimos 12 meses	Sin valores
Indicador N° 4	Porcentaje de la población de las principales ciudades, víctima de algún delito cometido con arma de fuego en los últimos 12 meses	Con valores para los años del 2015 al 2020
Indicador N° 5	Porcentaje de la población víctima de amenazas e intimidaciones y que hizo la denuncia	Con valores para los años del 2015 al 2020
Indicador N° 6	Porcentaje de la población víctima de intento de robo de dinero, cartera y celular en los últimos 12 meses	Con valores para los años del 2015 al 2020
Indicador N° 7	Porcentaje de la población víctima de robo de dinero, cartera y celular en los últimos 12 meses	Con valores para los años del 2015 al 2020
Indicador N° 8	Porcentaje de viviendas afectadas por robo en los últimos 12 meses	Con valores para los años del 2010 al 2020
Indicador N° 9	Tasa de homicidios por 100 mil habitantes	Con valores para los años del 2010 al 2018 (menos 2017)
Indicador N° 10	Tasa de victimización de personas	Con valores para los años del 2015 al 2020

Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024).

La totalidad de los indicadores están relacionados con la victimización de las personas en torno a la comisión de delitos, debido a que el PP 030 se centra principalmente en la realización de patrullaje, y operaciones policiales para la reducción de delitos y faltas. En este sentido, se esperaría que la evolución de todos los indicadores de desempeño siga la misma dirección (disminución de sus valores). Sin embargo, 2 de ellos presentan un aumento en sus valores: porcentaje de la población de las principales ciudades, víctima de algún delito cometido con arma de fuego en los últimos 12 meses (indicador 4), y Porcentaje de la población víctima de amenazas e intimidaciones y que hizo la denuncia (indicador 5).

Gráfico 19.

Evolución del PIM y de los indicadores de desempeño del PP 0030



Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024). Se consideran los indicadores de desempeño de resultado específico vigentes durante el año fiscal 2023.

Por otro lado, se calculó el coeficiente de correlación entre el PIM y los valores de los indicadores de desempeño de resultado específico del PP. Como resultado de este análisis, se puede observar que para el caso de los indicadores N° 7, N° 8, N° 10 existe una relación negativa entre estas variables, debido a que, según la naturaleza del PP, se espera que el valor de sus indicadores de desempeño disminuya como resultado de la intervención del mismo. Asimismo, los valores de estos indicadores han ido disminuyendo sostenidamente a lo largo de los años, lo cual indica que la intervención del PP, y la asignación de recursos, han tenido resultados positivos a favor de la población.

En el caso del indicador N°8: Porcentaje de viviendas afectadas por robo en los últimos 12 meses, se puede observar que existe una evolución positiva entre los años 2010 y 2018, disminuyendo su valor el aproximadamente 1.4% por año. Posteriormente, en el año 2019 se observó una disminución abrupta de 4.8% en el valor del indicador, lo cual se podría deber al efecto de la pandemia con respecto a la

necesidad de permanecer dentro de las viviendas, dificultando la comisión de este tipo de delitos.

En el caso del indicador N°4: Porcentaje de la población de las principales ciudades, víctima de algún delito cometido con arma de fuego en los últimos 12 meses, se advierte que la relación entre la asignación presupuestal y el indicador, es positiva, lo cual es inconsistente con el objetivo del PP. Los valores de este indicador oscilaron alrededor del 9% entre los años 2015 y 2018, sin embargo, a partir del año 2019 tuvo un significativo aumento pasando a ser 12.1%, y 13.6% en el 2020, presumiblemente debido al efecto negativo de la pandemia en la comisión de ese tipo de delitos. En este sentido, al no presentar variaciones antes del efecto de la pandemia, en primer lugar, resulta necesario evaluar la definición del indicador, y su pertinencia al momento de medir el desempeño del PP. Asimismo, en tanto este indicador es el único orientado a evaluar este tipo de delitos, es necesario evaluar la eficacia de las acciones realizadas en el marco del PP para la prevención de este tipo de acciones.

Finalmente, en el caso de los indicadores N° 5 y N° 6, se observa que no existe una relación entre el presupuesto asignado y la evolución del indicador. En el caso del indicador N° 5: Porcentaje de la población víctima de amenazas e intimidaciones y que hizo la denuncia, es importante señalar que presenta una evolución negativa en los años analizados, siendo esta evolución muy irregular. Esto podría deberse a una inadecuada definición del indicador, en tanto el PP se centra en la prevención de este tipo de delitos y no en la promoción de la realización de denuncias. En este sentido, incorporar la variable de realización de una denuncia en el indicador, podría estar dificultando la adecuada medición del desempeño del PP, al tratar de medir resultados que no son productos de la intervención del mismo.

En el caso del indicador N°6: Porcentaje de la población víctima de intento de robo de dinero, cartera y celular en los últimos 12 meses, se puede observar que a lo

largo de los años el indicador se ha mantenido constante alrededor del 5%. En este sentido, en primer lugar, resulta necesario evaluar la definición del indicador, y su pertinencia al momento de medir el desempeño del PP. Asimismo, en tanto este indicador es el único orientado a evaluar el intento de realización de un delito, es necesario evaluar la eficacia de las acciones realizadas en el marco del PP para la prevención de este tipo de acciones.

Del análisis de la evolución de los indicadores de desempeño del PP 030, y su relación con la asignación presupuestal, se evidencia que en la mayoría de los casos si existe una relación coherente, en tanto los resultados de los indicadores de desempeño fueron mejorando a la par que se incrementaba la asignación presupuestal. Sin embargo, en alguno de los casos se evidenció una relación incoherente o inexistente entre estas variables, lo cual refleja la necesidad de reevaluar la pertinencia de los indicadores, así como la eficacia de las acciones realizadas en el marco de los resultados que se desea alcanzar.

Tabla 35.

Coeficiente de correlación entre el presupuesto asignado y los valores de los indicadores de desempeño del PP 030

N°	Nombre del indicador	Coeficiente de correlación lineal	Correlación esperada
Indicador N° 4	Porcentaje de la población de las principales ciudades, víctima de algún delito cometido con arma de fuego en los últimos 12 meses	0.67	NEGATIVA
Indicador N° 5	Porcentaje de la población víctima de amenazas e intimidaciones y que hizo la denuncia	- 0.15	NEGATIVA
Indicador N° 6	Porcentaje de la población víctima de intento de robo de dinero, cartera y celular en los últimos 12 meses	0.02	NEGATIVA
Indicador N° 7	Porcentaje de la población víctima de robo de dinero, cartera y celular en los últimos 12 meses	- 0.39	NEGATIVA
Indicador N° 8	Porcentaje de viviendas afectadas por robo en los últimos 12 meses	- 0.95	NEGATIVA
Indicador N° 10	Tasa de victimización de personas	- 0.53	NEGATIVA

Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024)

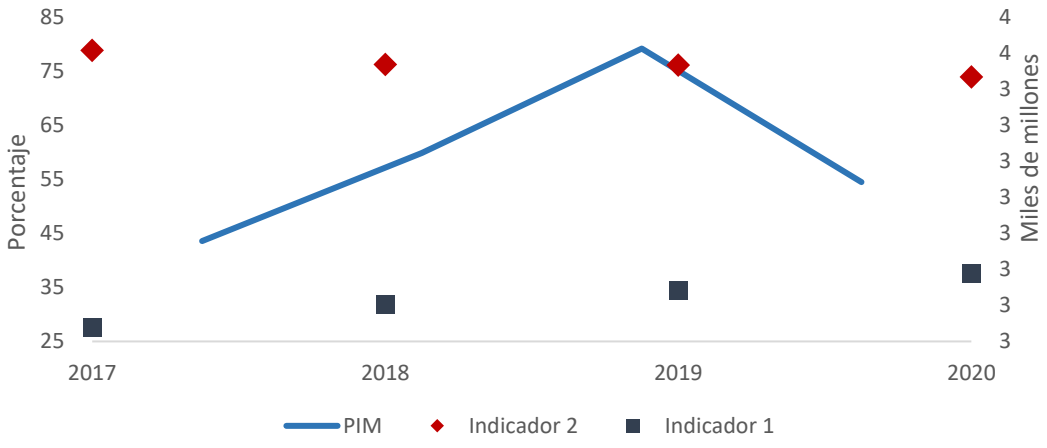
PROGRAMA PRESUPUESTAL 0066: FORMACION UNIVERSITARIA DE PREGRADO

El PP 0066 es el séptimo PP con mayor presupuesto asignado en el 2023, concentrando el 3.6% del total del presupuesto destinado a los PP. El presupuesto asignado a este PP se ha incrementado en los últimos años, pasando de tener un PIM de S/ 2,978,428,471 en el 2017 a tener un PIM de S/ 4,272,723,160 al cierre del 2023, lo cual constituye un aumento del 43.5%.

Con respecto a los indicadores de desempeño, de acuerdo con lo informado por el MEF, en el 2023 el PP contó con 2 indicadores de desempeño de resultado específico vigentes, los cuales cuentan con valores para los años del 2017 al 2020. Al respecto, se observa que el indicador "Porcentaje de egresados que culminan sus estudios según la duración del programa curricular establecido" (Indicador 1) presenta una evolución positiva, mientras que el indicador "Porcentaje de la población económicamente activa con estudios superiores universitarios completos de instituciones públicas menores de 30 años, que se encuentra empleada" (Indicador 2) presenta una evolución negativa en el mismo periodo.

Gráfico 20.

Evolución del PIM y los indicadores de desempeño del PP 0066



Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024). Se consideran los indicadores de desempeño de resultado específico vigentes durante el año fiscal 2023.

Adicionalmente, se calculó el coeficiente de correlación entre el PIM y los valores de los indicadores de desempeño de resultado específico del PP. Para el caso del indicador 1, existe una relación positiva entre estas variables, debido a que según la naturaleza del PP se espera que el valor de sus indicadores de desempeño aumente como resultado de la intervención del mismo. Los valores de este indicador han aumentado sostenidamente desde el 2017, pese a que en el 2020 se produjo una disminución significativa del presupuesto asignado al PP. En este sentido resulta necesario analizar la pertinencia de continuar aumentando el presupuesto del PP.

En el caso del indicador 2, se advierte que la relación entre la asignación presupuestal y el indicador, es negativa, lo cual es inconsistente con el objetivo del PP. Esto podría deberse a una inadecuada definición del indicador, en tanto el PP se centra en dotar a los docentes de las competencias adecuadas, y brindar adecuados servicios a los estudiantes; y no existe un componente de apoyo para la inserción laboral de los estudiantes. En este sentido, incorporar la variable de obtención de empleo, podría estar dificultando la adecuada medición del desempeño del PP, al tratar de medir resultados que no son productos de la intervención del mismo.

Del análisis de la evolución de los indicadores de desempeño del PP 66, y su relación con la asignación presupuestal, se evidencia que en el caso del indicador 1 existe una relación coherente, en tanto los resultados de los indicadores de desempeño fueron mejorando a la par que se incrementaba la asignación presupuestal. Sin embargo, resulta pertinente evaluar los criterios de asignación de recursos para garantizar que se cumpla el criterio de eficiencia. Por otro lado, resulta importante evaluar la pertinencia del indicador 2 para la medición del desempeño del PP.

Finalmente, cabe mencionar que el indicador 1 no abarca completamente la medición del resultado específico del PP: Egresados de universidades públicas con

adecuadas competencias para su desempeño profesional. En este sentido, se puede concluir que no se cuenta con la información suficiente para evaluar su desempeño.

Tabla 36.

Coeficiente de correlación entre el presupuesto asignado y los valores de los indicadores de desempeño del PP 066

N°	Nombre del indicador	Coeficiente de correlación lineal	Correlación esperada
Indicador 1	Porcentaje de egresados que culminan sus estudios según la duración del programa curricular establecido	0.49	POSITIVA
Indicador 2	Porcentaje de la población económicamente activa con estudios superiores universitarios completos de instituciones públicas menores de 30 años, que se encuentra empleada	-0.36	POSITIVA

Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024)

PROGRAMA PRESUPUESTAL 0086: MEJORA DE LOS SERVICIOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

El PP 0086 es el octavo PP con mayor presupuesto asignado en el 2023, concentrando el 3.2% del total del presupuesto destinado a PP. Con respecto a la evolución del presupuesto asignado a este PP, se puede observar que este se ha ido incrementando en los últimos años, pasando de tener un PIM de S/ 1,516,964,848 en el 2015 a tener un PIM de S/ 3,844,312,755 al cierre del 2023, lo cual constituye un aumento del 153.4%.

Con respecto a los indicadores de desempeño, de acuerdo con lo informado por el MEF, en el 2023 el PP contó con 4 indicadores de desempeño de resultado específico vigentes, los cuales presentan el siguiente estado en su medición.

Tabla 37.

Indicadores de desempeño de Resultado Específico del PP 0086

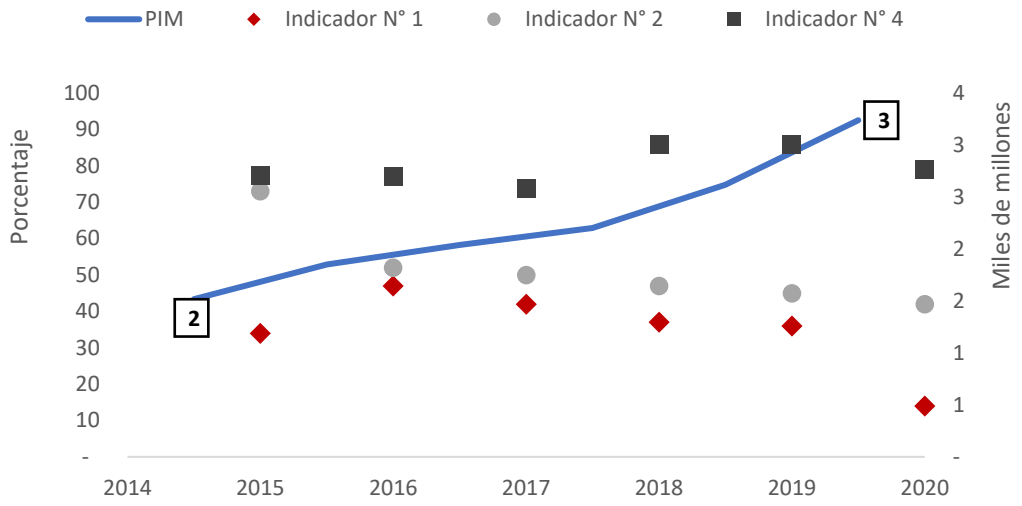
N°	Nombre del indicador	Estado de medición
Indicador N° 1	Porcentaje de denuncias resueltas con relación a la carga anual de denuncias	Con valores para los años del 2015 al 2020
Indicador N° 2	Porcentaje de denuncias resueltas con relación a la carga total de denuncias	Con valores para los años del 2015 al 2020
Indicador N° 3	Porcentaje de internos sentenciados en los establecimientos penitenciarios donde se aplica el código procesal penal	Con valores para el 2020
Indicador N° 4	Porcentaje de sesiones de audiencias realizadas	Con valores para los años del 2012 al 2020

Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024).

Los indicadores están relacionados con la resolución de denuncias, sentencias y audiencias realizadas, debido a que el PP 086 se centra principalmente en la resolución de casos a través de sus diversas etapas. En este sentido, se esperaría que la evolución de todos los indicadores de desempeño siga la misma dirección (aumento de sus valores). Sin embargo, se puede observar que 2 de ellos presentan una involución en sus valores (indicador N°1 e indicador N°2).

Gráfico 21.

Evolución del PIM y los indicadores de desempeño del PP 0086



Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024). Se consideran los indicadores de desempeño de resultado específico vigentes durante el año fiscal 2023

Por otro lado, se calculó el coeficiente de correlación entre el PIM y los valores de los indicadores de desempeño de resultado específico del PP. Como resultado de este análisis, se puede observar que para el caso de los indicadores N° 1, N° 2 existe una moderada relación negativa entre estas variables, pese a que, según la naturaleza del PP, se espera que el valor de sus indicadores de desempeño aumente como resultado de la intervención del mismo. Ambos indicadores miden de manera global el desempeño del PP, pues evalúan la atención general de la denuncia y no solamente de una de las etapas, por lo cual se evidencia que el PP no está logrando los objetivos esperados, pese al sostenido incremento del presupuesto asignado.

En el caso del indicador N°4 si existe una relación positiva entre estas variables, lo cual, si bien se encuentra dentro del resultado esperado, evidencia que la resolución denuncias no está directamente relacionada con la cantidad de audiencias realizada, y que es necesario evaluar el diseño del PP, con el objetivo de resolver el problema específico que este aborda.

En este sentido, se evidencia que no se están cumpliendo los objetivos planteados para este PP, por lo que resulta necesario evaluar el diseño del mismo, así como la utilización de la información del desempeño para el proceso de asignación presupuestaria, debido a que, pese a la evidente evolución negativa de su desempeño, la asignación de recursos se incrementó sostenidamente a lo largo de los años.

Tabla 38.

Coeficiente de correlación entre el presupuesto asignado y los valores de los indicadores de desempeño del PP 086

N°	Nombre del indicador	Coeficiente de correlación lineal	Correlación esperada
Indicador N°1	Porcentaje de denuncias resueltas con relación a la carga anual de denuncias	-0.76	POSITIVA
Indicador N°2	Porcentaje de denuncias resueltas con relación a la carga total de denuncias	-0.80	POSITIVA
Indicador N°4	Porcentaje de sesiones de audiencias realizadas	0.72	POSITIVA

Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2024)

En este sentido, a través de la evaluación de los indicadores de desempeño de los PP con mayor presupuesto asignado en el Año Fiscal 2023, podemos observar que en varios de los casos no se cuenta con la información suficiente para evaluar el desempeño del programa. Por otro lado, en el caso de los PP en donde sí fue posible evaluar esta relación, se evidenció que en el al menos uno de sus indicadores, mientras el presupuesto se venía incrementando anualmente, su desempeño se iba deteriorando.

Este resultado es necesariamente inconsistente con la implementación del PpR, debido a que es el análisis de los resultados de los PP el que debería guiar el proceso de asignación de recursos. Asimismo, estas inconsistencias podrían evidenciar fallas en el diseño de los PP. En este sentido, estos hallazgos brindan indicios sobre la inadecuada y/o inconclusa implementación del PpR en el Perú.

4.3 Identificación de los aspectos que retrasan la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú

En esta sección se analizan los diversos factores que han retrasado la implementación del PpR en el Perú, identificados a través del análisis de los resultados obtenidos al medir el indicador denominado Nivel de implementación del PpR (NPpR).

En primer lugar, se advierte el impacto negativo de la pandemia provocada por la Covid-19 en la implementación del PpR, la cual generó la reorientación de los recursos públicos hacia las acciones de mitigación de sus efectos, tanto en el ámbito de la salud pública como en la reactivación económica. Esta reorientación ha afectado la estructuración del presupuesto en base a PP, y la implementación de una perspectiva presupuestaria de mediano plazo.

En cuanto a la estructuración del presupuesto en base a PP, gran parte de las acciones financiadas para mitigar los efectos de la Covid-19 no estuvieron contempladas dentro de los PP. Esto resultó en un incremento en la asignación de recursos a las acciones centrales de las instituciones públicas, y a las asignaciones presupuestarias que no resultan en productos, a partir del 2020.

En el caso de la implementación de una perspectiva presupuestaria de mediano plazo, el impacto se manifestó en el incumplimiento de las reglas fiscales a partir del año 2020. Esto fue consecuencia directa de la disminución en la recaudación

de impuestos debido a la reducción de la actividad económica, y a la gran cantidad de recursos públicos destinados a mitigar los efectos de la Covid-19.

Es importante destacar que este análisis evalúa el cumplimiento de las reglas fiscales establecidas por el Decreto Legislativo N° 1276 del año 2016. No obstante, a través del Decreto Legislativo N° 1457, el MEF estableció la suspensión temporal y excepcional de las Reglas Fiscales para el Sector Público No Financiero para los Años Fiscales 2020 y 2021. Asimismo, a través del Decreto de Urgencia N° 079-2021, se establecieron Reglas Macrofiscales para el Sector Público No Financiero para el Año Fiscal 2022. Finalmente, a través de la Ley N° 31541 publicada en el 2022, se estableció el retorno gradual al conjunto de las reglas macrofiscales establecidas en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1276.

Al respecto del cumplimiento de las reglas fiscales, y en cumplimiento de sus funciones, el Consejo Fiscal (CF) emitió su opinión institucional sobre el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2024-2027 (IAPM), publicado el 30 de abril de 2024 por el MEF, señalando lo siguiente a través de la Nota de prensa N° 01-2024-CF:

(…)

> Para que el proceso de consolidación fiscal sea creíble el CF considera necesario implementar medidas que permitan incrementar los ingresos de carácter permanente y ahorrar los ingresos de carácter transitorio y extraordinario asociados a las altas cotizaciones de los minerales. En el mismo sentido, el CF considera que es igual de importante evitar medidas que erosionen la base tributaria, práctica que se ha realizado frecuentemente en los últimos años.
>
> (…)
>
> Las proyecciones del gasto público del IAPM no han variado significativamente de las previstas en el MMM. Por lo tanto, estas proyecciones podrían estar

comprometidas por presiones por mayor gasto que provienen de iniciativas que incrementan el gasto en personal, pensiones y por la demanda de recursos adicionales para el financiamiento de mayores niveles de inversión pública.

(…)

Además, el CF coincide con lo señalado en el IAPM en cuanto la necesidad de implementar medidas para mejorar la eficiencia del gasto público, pero resalta que a la fecha no se cuenta con un plan concreto e integral que establezca una hoja de ruta para para avanzar en esa dirección.

Adicionalmente, la Covid-19 tuvo efectos negativos en el componente se seguimiento y evaluación de la efectividad del gasto, debido a que las restricciones con respecto a la movilidad afectaron la medición de los indicadores de desempeño de PP durante los años 2020 y 2021.

En segundo lugar, la publicación de la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01 también impactó la implementación del PpR. A partir de la citada directiva se limitó la realización de cambios sustanciales en la estructura de los PP y la creación de nuevos PP hasta la migración hacia la nueva metodología. La rigidez provocada por la lenta implementación de esta directiva provocó un estancamiento en la participación de recursos asignados a los PP, la cual se venía incrementando sostenidamente entre los años 2015 y 2019.

Por otro lado, si bien la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01 contribuyó a la rigidez en la modificación y creación de PP, la mayoría de estos cuenta con una vigencia superior a los 10 años, durante los cuales no han tenido cambios sustanciales en su diseño, utilizando la misma estrategia para la obtención del resultado específico definido, pese a que de acuerdo a lo analizado en el numeral 4.2, algunos de los PP con mayor presupuesto asignado no cuentan con la información suficiente para

evaluar su desempeño, y en otros casos existe una relación inversa entre la evolución de sus indicadores de desempeño y su asignación presupuestal.

Asimismo, la publicación de la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01 tuvo impacto en los componentes de seguimiento y evaluación de la efectividad de gasto, y en la difusión de la información. Al respecto del primero de ellos, la aprobación de la citada directiva originó que, al no poderse actualizar los Anexos N° 2 que contenían información al respecto de los indicadores de desempeño de los PP, se implemente un nuevo sistema para la actualización, creación y recopilación de datos al respecto de los indicadores. Este nuevo sistema mejoró el alcance en la existencia y la calidad de los indicadores de desempeño; sin embargo, disminuyó el alcance de la medición de los indicadores, dado que se perdió la continuidad de la medición de los indicadores vigentes, y muchos de los nuevos indicadores aún no cuentan con medición. Al respecto del componente de difusión de la información, cabe mencionar que el nuevo sistema de recopilación de información de indicadores de desempeño no es público; y que, a partir de la publicación de la citada directiva, no se cuenta con información pública al respecto de las modificaciones realizadas en los PP.

Otro de los aspectos que ha influido en que el nivel de implementación del PpR se haya mantenido en un nivel intermedio durante los años analizados, es el limitado alcance de la realización de las evaluaciones externas al sistema de indicadores de desempeño y de la implementación de incentivos para la efectividad de la gestión. De acuerdo con el análisis realizado en el numeral 4.1, se advierte que las referidas evaluaciones estuvieron centradas únicamente en 16 de los 89 PP que estuvieron vigentes durante los años 2019 al 2023. Asimismo, con respecto a la implementación del programa de incentivos, se advierte que este es aplicado únicamente a nivel de Gobiernos Locales, y que durante los años analizados estos se han enfocado únicamente en 8 PP.

Finalmente, cabe mencionar que si bien se han identificado aspectos que han mejorado a lo largo de los años analizados, estos aún cuentan con un gran espacio de mejora; como es el caso de la aplicación de una perspectiva multianual y la vinculación de los PP con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional vigente.

4.4 Propuestas para mejorar el funcionamiento del Sistema Nacional de Presupuesto Público

El análisis realizado en los numerales precedentes brinda información al respecto de los aspectos que se deben abordar para mejorar la implementación PpR en el Perú. Entre los factores claves identificados destacan la consolidación y recuperación de la estabilidad fiscal del país, mediante la implementación de medidas en materia de gasto público que no sean afectadas por las recurrentes presiones por incrementar en gasto de la planilla pública. Además, es fundamental establecer medidas que mejoren la eficiencia y calidad del gasto público.

Por otro lado, es necesario considerar que aunque la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01, cuenta con aspectos positivos, como la migración de los PP hacia una categorización acorde a sus objetivos, mediante la creación de Programas Institucionales y Programas Orientados a Resultados (multisectoriales); resulta importante agilizar y facilitar la transición hacia la nueva metodología. Esto evitará asignar recursos en base a una estructura presupuestaria obsoleta. Además, resulta importante garantizar la continuidad de la medición de los resultados de los PP. Aunque se han creado nuevos indicadores de desempeño, es fundamental medir retrospectivamente sus resultados para años anteriores a su implementación.

Además de las consideraciones expuestas sobre la implementación del PpR en el Perú, a través de los hallazgos realizados que incluyen la rigidez en el sistema de Programas Presupuestales (PP) y la relación inconsistente entre la asignación de recursos y los resultados de los indicadores de desempeño, surgen interrogantes

sobre la viabilidad y pertinencia de establecerlo como eje central del Sistema de Presupuesto Público del país.

Considerando que el PpR se enfoca en utilizar la información de los resultados para orientar y priorizar la asignación presupuestaria en los siguientes periodos, surgen siguientes preguntas: ¿Las estrategias que vienen siendo utilizadas en periodos anteriores, son las más adecuadas para el logro de los objetivos? ¿Resulta lo más favorable utilizar un enfoque guiado por los resultados, teniendo en cuenta que los resultados se conocen posteriormente a la implementación de determinadas estrategias, las cuales conllevan un gasto considerable de los fondos públicos?

Se advierte que adicionalmente a las propias limitaciones en su implementación, el sistema de PpR tiene deficiencias al momento de definir y considerar diferentes estrategias para alcanzar resultados favorables a favor de la población, puesto que a lo largo de los años se utilizan los mismos PP que no han mostrado resultados positivos en su desempeño.

Desde el punto de vista de esta investigación, se considera que la propia lógica bajo la cual viene siendo implementado el PpR tiene problemas de fondo que no permiten evaluar diferentes estrategias orientadas a favor de la población, y originan la perpetuidad de diversas estrategias que podrían no estar brindando los mejores resultados posibles, y que a su vez en mucho de los casos no cuentan con información para evaluar sus resultados, los cuales son la base del enfoque actual del PpR.

En este contexto, surge la necesidad de considerar nuevos enfoques que consideren el análisis de diferentes alternativas para el logro de los objetivos a favor de la población y permita tomar las mejores decisiones para hacer uso eficiente de los recursos públicos. Estos nuevos enfoques pueden ser aplicados tanto a la propia asignación de recursos públicos como para la definición y construcción de los PP. Se recomienda tener en consideración la incorporación del enfoque del análisis de

decisiones, el cual cuenta con una metodología[13] que permite tomar una decisión en base a la evaluación de diferentes estrategias, entendiendo como decisión la asignación de recursos a la implementación de la decisión seleccionada. Asimismo, este enfoque contempla la evaluación de la calidad de la decisión en base a la comprobación de si la decisión es consistente con las opciones, la información disponible y las preferencias de decisor.

Adicionalmente, se observa que existe una clara focalización hacia ciertos PP que son seleccionados para su inclusión en el programa de incentivos y la realización de evaluaciones. Considerando que la implementación de los PP puede volverse burocrática, orientándose al cumplimiento de procedimientos para su operación y reporte de resultados, se considera prudente evaluar la posibilidad de implementar un sistema mixto para la gestión del Sistema Nacional de Presupuesto, que contemple la implementación del PpR (previa evaluación de la metodología empleada para la selección de las estrategias para lograr los objetivos) en objetivos focalizados de acuerdo a las políticas de gobierno, y permita que los sectores que cuentan con diversos programas y áreas en donde la medición de resultados resulte más compleja, cuenten con mayor libertad para la administración del presupuesto, sin que esto represente que en dichos casos no se realizará seguimiento y rendición de cuentas con respecto al presupuesto ejecutado.

[13] Metodología desarrollada por el PhD. J. A. Salinas, en el libro Análisis de decisiones estratégicas en entornos inciertos, cambiantes y complejos.

Conclusiones y Recomendaciones

En este capítulo se presentan las conclusiones de la investigación, las cuales se enfocan en los resultados obtenidos a partir de la medición del indicador Nivel de implementación del PpR (NPpR), y en la identificación de los principales factores que han influido en su evolución durante los años analizados. Asimismo, se presentan las recomendaciones enfocadas tanto en medidas para reforzar la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR), como en la evaluación de la implementación otras metodologías.

5.2 Conclusiones

El objetivo general de la presente investigación fue determinar cuál ha sido la evolución de la implementación del PpR en el Perú entre los años 2019 y 2023, determinando a su vez cuáles son los componentes del PpR que aún no se encuentran completamente implementados, e identificando los factores que retrasan su implementación. A continuación, se presentan las conclusiones de la presente investigación, las cuales se basan en los resultados obtenidos de la medición del indicador Nivel de implementación del PpR

- Entre los años 2019 y 2023, el nivel de implementación del PpR en el Perú se ha mantenido en un nivel intermedio. En 2019 y 2023, el valor del indicador fue de 3.7, mientras que entre los años 2020 y 2022, el valor se mantuvo en torno a 3.3.

- En cuanto al componente de articulación del presupuesto basado en programas, aunque en 2023 fue uno de los componentes más sólidos con un valor de 4, no mostró evolución durante el periodo analizado y experimentó un retroceso en su

implementación entre 2021 y 2022, con un valor de 3.7. Este retroceso se debió a una disminución en el porcentaje del presupuesto asignado a programas correctamente definidos durante esos años.

- En relación al componente de seguimiento y evaluación, se observa una leve evolución positiva entre 2019 y 2023, con un incremento en el valor del indicador de 3.4 a 3.6, manteniéndose en un nivel intermedio. Esta limitada mejora se debe principalmente al alcance restringido de las evaluaciones externas al sistema de indicadores y a la falta de continuidad en la medición de los indicadores de desempeño.

- En relación al componente de incentivos para mejorar la efectividad de la gestión, que constituye el componente menos desarrollado, se ha observado que este se ha mantenido en un nivel intermedio sin variación entre los años 2019 y 2023, con un valor constante de 3. Esto se debe a que, a pesar de la existencia de un marco normativo sólido para el otorgamiento de incentivos, su alcance se ha limitado a los Gobiernos Locales y a PP focalizados.

- Respecto a la implementación de una perspectiva presupuestaria de mediano plazo, se ha observado una leve mejora entre 2019 y 2023, con un incremento del valor del indicador de 3.7 a 4. No obstante, entre 2020 y 2022, se registró un retroceso significativo, alcanzando un valor promedio de 2.3, debido al incumplimiento de las reglas fiscales.

- En relación a la implementación del componente de difusión de la información, se ha evidenciado una evolución negativa de 2019 a 2023, con una disminución del valor del indicador de 4.3 a 3.9. Esto se debe principalmente a la escasa difusión de información sobre los contenidos mínimos de los PP y a la falta de publicación de datos sobre la medición de los indicadores de desempeño.

- En relación a los aspectos que han retrasado la implementación del PpR en el Perú, se identificó que la pandemia provocada por la Covid-19 ha tenido un impacto negativo, afectando tanto la estructuración del presupuesto en base a PP, como la implementación de una perspectiva presupuestaria de mediano plazo. En el primer caso, el impacto se debió a que muchas de las acciones financiadas para mitigar los efectos de la Covid-19 no estaban contempladas en los PP. En cuanto a la implementación de una perspectiva presupuestaria de mediano plazo, el impacto se produjo por el incumplimiento de las reglas fiscales, derivado de la insuficiente recaudación de impuestos y la gran cantidad de recursos públicos destinados a la mitigación de la pandemia. Además, la Covid-19 tuvo un impacto negativo en el componente de seguimiento y evaluación, ya que las restricciones de la movilidad afectaron la medición de los indicadores de desempeño de los PP.

- Otro de los aspectos que impactó en la implementación del PpR fue la publicación de la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01, que estableció la migración progresiva de los PP hacia una nueva metodología de diseño y la vigencia temporal de los Anexos N° 2, limitando la realización de cambios sustanciales en la estructura de los PP. La rigidez provocada por esta Directiva, así como de su lenta implementación, produjo un estancamiento en la evolución de los recursos asignados a los PP. También afectó el componente de seguimiento y evaluación de la efectividad de gasto, y la difusión de la información. En cuanto al seguimiento y evaluación, la incapacidad de actualizar los Anexos N° 2, que contenían información sobre los indicadores de desempeño, llevó a la implementación de un nuevo sistema para la actualización, creación y recopilación de datos de estos indicadores. Si bien este nuevo sistema aumentó la cantidad y calidad de los indicadores, disminuyó el alcance de su medición. En términos de difusión de información, el nuevo sistema de recopilación de

información de indicadores de desempeño no es público, y desde la publicación de la directiva mencionada, no se dispone de información pública sobre las modificaciones realizadas en los PP.

- Otro factor que ha influido en que el nivel de implementación del PpR se haya mantenido en un nivel intermedio durante los años analizados es el limitado alcance de las evaluaciones externas del sistema de indicadores de desempeño y la implementación de incentivos para la efectividad de la gestión, cuyo alcance no supera el 10% y el 31% del presupuesto asignado a PP, respectivamente.

- Aunque se han identificado aspectos que han mejorado a lo largo de los años analizados, estos aún presentan un gran margen de mejora. En el caso de la aplicación de una perspectiva multianual en la asignación del presupuesto público, al 2023 el 40% del presupuesto asignado a pliegos del Gobierno Nacional no presentaba variaciones en las APM de los tres años considerados, evidenciando que no se realizó un análisis de las características propias de cada año y la asignación multianual solo refleja el análisis del año más próximo.

5.3 Recomendaciones

- De acuerdo con el análisis realizado, uno de los principales factores para mejorar la implementación PpR en el Perú, es la consolidación y recuperación de la estabilidad fiscal del país mediante la adopción de medidas de gasto público que no se vean afectadas por las constantes presiones para aumentar el gasto en la nómina pública. Además, es fundamental establecer medidas que promuevan la eficiencia y calidad del gasto público.

- En relación con la publicación de la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01, es crucial agilizar y facilitar la transición hacia la nueva metodología propuesta para evitar asignar recursos según una estructura presupuestaria obsoleta. Además, es fundamental asegurar la continuidad en la medición de los resultados de los PP.

- En cuanto a la pertinencia de la implementación del PpR como eje central del Sistema de Presupuesto Público del Perú, considerando la rigidez en el sistema de PP y la falta de coherencia entre la asignación de recursos y los resultados obtenidos por los indicadores de desempeño, se sugiere evaluar la adopción de nuevos enfoques que incluyan el análisis de diversas alternativas para alcanzar los objetivos en beneficio de la población y permita tomar decisiones más efectivas en el uso de los recursos públicos. Estos nuevos enfoques podrían aplicarse tanto en la asignación de recursos públicos, como en la definición y construcción de los PP. En este contexto, se recomienda considerar la incorporación del enfoque del análisis de decisiones.

- Finalmente, según el análisis realizado, es pertinente evaluar la posibilidad de implementar un sistema mixto para la gestión del Sistema Nacional de Presupuesto. Este sistema debería incluir la implementación del PpR (previa evaluación de la metodología utilizada para la selección de las estrategias empleadas) en objetivos focalizados de acuerdo a las políticas de gobierno. Asimismo, para los sectores que cuentan con diversos programas y áreas en donde la medición de resultados resulte más compleja, se debería permitir que cuenten con mayor libertad para la administración del presupuesto, sin que esto represente la falta de seguimiento y rendición de cuentas con respecto al presupuesto ejecutado.

Referencias

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2008). *Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas.* Obtenido de https://digitallibrary.un.org/record/658898?ln=en

Banco Central de Reserva del Perú (BCR). (2022). *El Presupuesto por Resultados en el Perú.* Obtenido de https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-191/moneda-191-05.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales* . Obtenido de https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Per%C3%BA-Construyendo-gobiernos-efectivos-Res%C3%BAmenes-ejecutivos-de-los-informes-nacionales.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2077). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público.* Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693007.pdf

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (22 de Julio de 2011). *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021.* Obtenido de https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan_bicentenario_ceplan.pdf

Congreso de la República. (20 de Julio de 2021). *Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SINACTI).* Obtenido de https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1968664-1

Congreso de la República del Perú. (2006). *Ley de presupuesto del sector público para el Año Fiscal 2007* . El Peruano. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/presu_2007/Ley28927_Presupuesto_2007.pdf

Congreso de la República del Perú. (2018). *Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.* El Peruano. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file

Consejo Fiscal de Perú. (2024). *Opinión del Consejo Fiscal sobre el Informe de Actualización de Proyecciones.* Lima: Consejo Fiscal de Perú. Obtenido de https://cf.gob.pe/documentos/informe-n-01-2024-cf-opinion-del-consejo-fiscal-sobre-el-informe-de-actualizacion-de-proyecciones-macroeconomicas-2024-2027/

Filc, G., & Scartascini, C. (2012). *El Presupuesto por Resultados en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Obtenido de https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/El-presupuesto-por-

resultados-en-Am%C3%A9rica-Latina-Condiciones-para-su-implantaci%C3%B3n-y-desarrollo.pdf

García Lopez, R., & García Moreno, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo, avances y desafíos en América Latina y El Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de https://publications.iadb.org/es/publicacion/16304/la-gestion-para-resultados-en-el-desarrollo-avances-y-desafios-en-america-latina

Kaufmann, J., Sanginés, M., & Garcia, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para Logros y retos de la gestión pública para .* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Klijn, E.-H. (2012). New Public Management and Governance: A Comparison. En D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (págs. 201-2014). Oxford Academic. Obtenido de https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0014

Marcel, M. M. (2008). *Seminario Internacional "Presupuesto por Resultados".* Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/16756/Presupuesto_Resultados_Marcel.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2012). *En camino de un Presupuesto por Resultados (PpR).* Obtenido de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/estudios/En_camino_de_un_PpR.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (13 de Noviembre de 2019). *Directiva que regula la Evaluación en el marco de la fase de Evaluación Presupuestaria.* Obtenido de https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/directivas/21123-directiva-n-007-2019-ef-50-01/file

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (5 de Diciembre de 2020). *Directiva para el diseño de los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados.* Obtenido de https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/directivas/26583-resolucion-directoral-n-0030-2020-ef-50-01-3/file

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (17 de Diciembre de 2020). *Directiva para la formulación, suscripción, ejecución y seguimiento de Convenios de Apoyo Presupuestario .* Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1487012/Directiva%20N%C2%B0%200006-2020-EF/50.01.pdf?v=1608301567

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (28 de Diciembre de 2022). *Directiva para la Ejecución Presupuestaria.* Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4004801/RD0023_2022EF5001.pdf.pdf?v=1672325727

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (12 de Agosto de 2023). Obtenido de Incentivos presupuestarios: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101937&lang=es-ES&view=article&id=3003

Ministerio de Economia y Finanzas (MEF). (20 de Mayo de 2023). *Decreto Supremo que aprueba los Procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación condicionada de recursos del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del año 2023 y*

dicta otras disposiciones. Obtenido de https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2179664-2

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (16 de Marzo de 2023). *Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria.* Obtenido de https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/directivas/30839-directiva-n-0002-2023-ef-50-01-1/file

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (15 de Marzo de 2023). *Directiva N° 0001-2023-EF/50.01, Directiva que establece el procedimiento para el cumplimiento de indicadores y la asignación condicionada de recursos del incentivo presupuestario Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones (REI) del Año Fiscal 2023 –Pri.* Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4265095/Directiva_0001_2023EF5001.pdf.pdf?v=1678982017

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (20 de Septiembre de 2023). *Directiva N° 0003-2023-EF/50.01, Directiva que establece el procedimiento para el cumplimiento de indicadores y la asignación condicionada de recursos del incentivo presupuestario Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones (REI) del año fiscal 2023 – Se.* Obtenido de https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2217222-1

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2 de Julio de 2023). *Estructura Programática de Programas Presupuestales*. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101530&view=article&catid=211&id=2768&lang=es-ES#2023

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (05 de Noviembre de 2023). *Evaluaciones Independientes*. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101532&lang=es-ES&view=article&id=5339

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (08 de Agosto de 2023). *Fichas Resumen de los Programas Presupuestales*. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=211&id=4459&lang=es-ES

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (12 de Agosto de 2023). *Normas y documentos legales*. Obtenido de https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/4245141-095-2023-ef

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (29 de Junio de 2023). *Portal de transparencia*. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/en/?id=2122&option=com_content&language=en-GB&Itemid=101162&lang=en-GB&view=article

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (18 de Septiembre de 2023). *Presupuesto por Resultados*. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101162&lang=es-ES&view=article&id=5334

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (16 de Enero de 2024). *Consulta Amigables*. Obtenido de https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (8 de Diciembre de 2018). *Guía para la Recopilación y presentación de información sobre la Investigación y el*

Desarrollo experimental. Obtenido de https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/manual-de-frascati-2015_9789264310681-es

Roberto Hernández Sampieri, C. F. (2018). *Metodología de la Investigación.* Mexico D.F: The McGraw-Hill.

Robinson, M., & Last, D. (2009). *Un modelo básico de presupuestación por resultados.* Fondo Monetario Internacional. Obtenido de https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/005/2009/001/005.2009.issue-001-es.pdf

Salinas, J. A. (2009). *Análisis de decisiones estratégicas en entornos inciertos.* Buenos Aires: Cengage Learning.

Anexo N° 01: Programas Presupuestales no vinculados al PEDN

Programa Presupuestal	Resultado específico	Resultados finales
0048: Prevención y atención de incendios, emergencias médicas, rescates y otros	Reducir el impacto de las emergencias sobre la población y el patrimonio	Reducir el impacto de las emergencias sobre la población y el patrimonio
0058: Acceso de la población a la propiedad predial formalizada	Disminuir la informalidad de la propiedad predial urbana	Mejora del acceso y seguridad habitacional
0101: Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana	Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana	Incremento de la cultura de actividad física, deportiva y recreativa
0110: Fiscalización aduanera	Incremento en el nivel de detecciones de fraude aduanero que afectan al usuario de comercio exterior licito	Mantenimiento de la estabilidad macroeconómica
0113: Servicios registrales accesibles y oportunos con cobertura universal	Eficiente prestación de servicios registrales en personas de 18 años de edad a más y personas jurídicas en el ámbito nacional	Fomentar el respeto de la legalidad en la sociedad
0114: Protección al consumidor	Consumidores protegidos en sus derechos de consumo y con mayor acceso a mecanismos céleres de solución de conflictos de consumo	Mejora de políticas regulatorias, de competencia y derechos del consumidor
0117: Atención oportuna de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono	Niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desprotección familiar son protegidos oportunamente.	Niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desprotección familiar son protegidos oportunamente.
0118: Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales - HAKU WIÑAY	Hogares rurales con economías de subsistencia cuentan con oportunidades de acceso a mercados locales	Contribuir a la inclusión económica de los hogares rurales con economías de subsistencia
0126: Formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal	Pequeños mineros y mineros artesanales formalizados cumpliendo con las autorizaciones legales, completas y definitivas, para realizar la actividad de exploración, explotación y beneficio de minerales.	Lograr la formalización de los pequeños productores mineros y productores artesanales
0128: Reducción de la minería ilegal	Reducción de la minería ilegal	Lograr la formalización de los pequeños productores mineros y productores artesanales
0129: Prevención y manejo de condiciones secundarias de salud en personas con discapacidad	Disminuir las condiciones secundarias de salud y el grado de discapacidad de las personas con discapacidad	Personas con discapacidad con inclusión social integral
0131: Control y prevención en salud mental	Reducción de la prevalencia de los trastornos de salud mental en la población peruana	Reducción de la pérdida de años de vida saludables debido a discapacidad y mortalidad por enfermedades neuropsiquiátricas
0132: Puesta en valor y uso social del patrimonio cultural	Incrementar la puesta en valor del patrimonio cultural para uso social	Promoción y Desarrollo Cultural
0139: Disminución de la incidencia de los conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden publico	Disminución de las expresiones de violencia en los conflictos sociales y otros eventos adversos que alteran el orden público.	Mejora del orden interno y orden público
0140: Desarrollo y promoción de las artes e industrias culturales	Adecuado desarrollo y promoción de las artes e industrias culturales que propicia las oportunidades de desarrollo integral de la población	Incremento de la participación de la población en las industrias culturales y las artes
0141: Protección de la propiedad intelectual	Mayor utilización del sistema de propiedad intelectual por parte de las personas naturales y jurídicas	Reforzar los mecanismos para garantizar el derecho a la propiedad intelectual y la defensa del conocimiento tradicional
0149: Mejora del desempeño en las contrataciones publicas	Mejora del desempeño en las contrataciones públicas	Administración pública de calidad

Anexo N° 02: Programas Presupuestales que cuentan con evaluaciones en los últimos 5 años

Programa Presupuestal
0001: PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL
0002: SALUD MATERNO NEONATAL
0024: PREVENCION Y CONTROL DEL CANCER
0042: APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRICOS PARA USO AGRARIO
0068: REDUCCION DE VULNERABILIDAD Y ATENCION DE EMERGENCIAS POR DESASTRES
0080: LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR
0082: PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO URBANO
0083: PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO RURAL
0115: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION ESCOLAR
0120: REMEDIACION DE PASIVOS AMBIENTALES MINEROS
0121: MEJORA DE LA ARTICULACION DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AL MERCADO
0122: ACCESO Y PERMANENCIA DE POBLACION CON ALTO RENDIMIENTO ACADEMICO A UNA EDUCACION SUPERIOR DE CALIDAD
0126: FORMALIZACION MINERA DE LA PEQUEÑA MINERIA Y MINERIA ARTESANAL
0128: REDUCCION DE LA MINERIA ILEGAL
0131: CONTROL Y PREVENCION EN SALUD MENTAL
1002: PRODUCTOS ESPECIFICOS PARA REDUCCION DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Anexo N° 03: Programas Presupuestales considerados dentro del Programa de Incentivos en los últimos 5 años

Programa Presupuestal con articulación territorial
0001: PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL
0030: REDUCCION DE DELITOS Y FALTAS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD CIUDADANA
0036: GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS
0068: REDUCCION DE VULNERABILIDAD Y ATENCION DE EMERGENCIAS POR DESASTRES
0083: PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO RURAL
0109: NUESTRAS CIUDADES
0121: MEJORA DE LA ARTICULACION DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AL MERCADO
1001: PRODUCTOS ESPECIFICOS PARA DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO