3 DOCUMENTOS DE DEBATE

Proceso de Programación Presupuestal: Análisis Crítico y Recomendaciones

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

3 DOCUMENTOS DE DEBATE

Proceso de Programación Presupuestal: Análisis Crítico y Recomendaciones

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

Documentos de Debate 3

© Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)
Edificio Los Olmos Nº 1002
Residencial San Felipe, Jesús María
Teléfono: 462 1186
Fax: 461 7683
Correo electrónico: secretariatecnica.angr@gmail.com

Documento elaborado por:
Nelson Shack

Coordinación general: Grupo Propuesta Ciudadana
Cuidado de edición: Oscar Hidalgo
Diseño y diagramación: sincoeditores@yahoo.com

Primera edición, septiembre de 2009
Tiraje: 1000 ejemplares
Impreso en Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2009-13345

Agradecimientos

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de diversas instituciones que colaboran con el fortalecimiento de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Nuestro más sincero agradecimiento a OXFAM GB, al Servicio de las Iglesias en Alemania para el Desarrollo (EED) y al Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Índice

Presentación 9

Introducción 11

1. La composición del gasto regional 15

2. La determinación de la Asignación Presupuestaria-MEF 21
   - 2.1. Misterio 1: ¿Cómo se define el monto total de RO en el presupuesto? 23
   - 2.2. Misterio 2: ¿Cómo se define el monto total de RO para los GR? 24
   - 2.3. Misterio 3: ¿Cómo se distribuye el monto total de RO entre cada uno de los GR? 28
     - 2.3.1. La parte de los gastos corrientes 30
     - 2.3.2. La parte de los gastos de inversión 31

3. Mejorando la programación y formulación presupuestaria 35
   - 3.1. Determinación de recursos fiscales disponibles 37
   - 3.2. Estimación de gastos rígidos 38
   - 3.3. Discusión sobre el desempeño de lo existente 38
   - 3.4. Análisis de nuevas iniciativas de gasto 39
   - 3.5. Concertación de estructuras programáticas e indicadores de desempeño 39
   - 3.6. Determinación de créditos presupuestarios 40
   - 3.7. Establecimiento de metas para los indicadores de desempeño 40
   - 3.8. Confección de un mapa de relaciones 41

4. Conclusiones y recomendaciones 43

   Próximos pasos: hacia una agenda de trabajo compartida 46

Referencia bibliográfica 47

Presentación

El presupuesto público es un instrumento contable que permite administrar los gastos del Estado. Por ello, su correcta elaboración y ejecución resulta ser un aspecto clave para la eficacia de las políticas públicas que implementan los tres ámbitos de gobiernos, así como para el avance de la descentralización en el Perú.

A la fecha, la elaboración del presupuesto nacional viene siendo una atribución casi exclusiva del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que distribuye los recursos fiscales y establece el nivel de gasto que realizarán todas las dependencias del Estado, sin realizar coordinaciones intergubernamentales. En este contexto, la participación de los gobiernos regionales y locales en la toma de decisiones presupuestales es casi nula, no existiendo canales formales e institucionales que puedan canalizar técnicamente sus propuestas, tanto en relación con la cantidad de recursos que requieren como respecto de la manera más adecuada de gastarlos.

Son cinco las etapas del ciclo presupuestal: (i) programación, (ii) formulación, (iii) aprobación, (iv) ejecución y (v) evaluación. De todas ellas, la fase de programación es la que define verdaderamente el monto de recursos que tendrá el presupuesto y su distribución, razón por la cual no es de extrañar que cuente con mayor control por parte del MEF.

La programación del presupuesto tiene, como característica principal, la existencia de una acentuada asimetría de información entre el MEF y el resto de instancias de gobierno. En general, los criterios mediante los cuales se asignan los recursos fiscales son pocos conocidos y lo mismo ocurre con las proyecciones y datos utilizados por el MEF en la elaboración del presupuesto.

En la práctica, esta etapa del ciclo presupuestal se constituye en una «caja negra», de la cual solo se puede observar los resultados que arrojan, denominados «techos presupuestales», sin conocer sus procedimientos internos de elaboración. Por lo tanto, es necesario fortalecer a los gobiernos regionales en su capacidad técnica de formular sus presupuestos, con el objetivo de que tengan un papel más propositivo y un mayor poder de negociación en el proceso de elaboración del presupuesto público nacional.

Con dicha finalidad, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), con el apoyo de OXFAM GB, encargó al especialista Nelson Shack la elaboración de un estudio

que sistematizara el proceso interno que utiliza el MEF para definir el presupuesto en la fase de programación. Se debía realizar, asimismo, un análisis crítico de este y formular recomendaciones que permitieran mejorar la asignación presupuestal del MEF y de los gobiernos regionales.

Con el objetivo de aportar en la mejora técnica de la elaboración del presupuesto, así como en su transparencia, la ANGR y OXFAM GB ponen a disposición de las personas interesadas esta publicación.

Hugo Ordóñez
Presidente
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

Introducción

El artículo 78.° de la Constitución peruana obliga al Poder Ejecutivo a remitir al Congreso de la República, todos los años antes del 30 agosto, el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el siguiente año. Comprender cabalmente cómo se determina el monto del presupuesto de cada gobierno regional que ese presupuesto proyectado consolida hace necesario considerar la forma en que el mismo se estructura.

En el Perú, como en otros países de la región, el Presupuesto General de la República se estructura en dos etapas:

(1) en primer lugar, se define el monto y los principales agregados presupuestarios; y,

(2) en segundo lugar, se determina la distribución de los créditos presupuestarios entre los distintos propósitos específicos y las diferentes entidades públicas.

Dado que tal presupuesto está determinado por el programa económico del Gobierno, las principales directrices de política presupuestaria ya han sido fijadas en él y no en el propio en el proceso presupuestario, que tal como se conoce oficialmente comienza con la programación y formulación del presupuesto en el mes de junio de cada año. El Marco Macroeconómico Multianual (MMM, en adelante) es el instrumento de gestión macroeconómica que se aprueba formalmente en el mes de mayo por el Consejo de Ministros (luego de contar con la opinión técnica favorable del Banco Central de Reserva[1]) y es el que contiene las reglas numéricas que encuadran el monto total del presupuesto del sector público de manera consistente con los principios de responsabilidad fiscal. En él se aprueban las grandes orientaciones presupuestarias de alcance global.

Por otro lado, el proceso de programación y formulación del proyecto de presupuesto de los gobiernos regionales, así como su proceso formal de aprobación y ejecución, está regulado en las Directivas que para tal efecto ha emitido la Dirección Nacional de Presupuesto Público[2] (DNPP, en adelante) y que son bastante bien conocidas por los operadores públicos regionales. Sin embargo, dichos procedimientos reglados presentan ciertos vacíos y formas de decidir y operar que difícilmente se pueden conocer con facilidad y que constituyen espacios de discrecionalidad, aunque no necesariamente de arbitrariedad, para los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, en adelante).[3]

No es propósito de este documento describir el contenido de las directivas sino, más bien, analizar uno de los procedimientos no explicitados en ellas, aquel que define el techo presupuestario que el MEF asigna a cada gobierno regional durante el proceso de programación y formulación presupuestaria, y proponer algunas recomendaciones

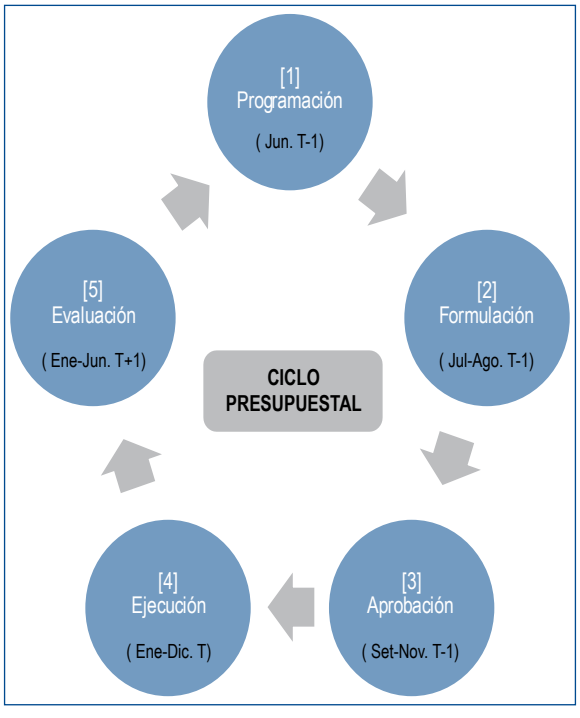
[1] Según el artículo 11.º de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (Ley 27245).

[2] Se trata del ente rector del sistema administrativo del presupuesto en el Perú.

[3] Tal como sucede, en distintos grados, dentro de los ministerios de Hacienda o similares en toda la región.

para mejorar dicho proceso de asignación.[4] Explicitar dicho procedimiento implica concentrarse en la primera de las cinco fases del ciclo presupuestario.

Gráfico 1
Fases del ciclo presupuestario



Elaboración propia.
Fuente: Directivas Presupuestarias de la Ley 28411 y Shack 2006.

Cabe recordar que, de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411), existen actualmente las siguientes fases: Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación. Su cronograma de ejecución involucra, en la práctica, 24 meses si se considera desde el inicio del proceso de programación presupuestario (en junio del año previo) hasta el periodo de evaluación y auditoría (en junio del año siguiente, luego del periodo de cierre y regularización del presupuesto que se ejecuta en el año corriente).

En este sentido, habrá que especificar con mayor detalle el procedimiento no explícito mencionado. Al inicio del proceso de elaboración del proyecto de presupuesto,[5] la DNPP determina, en el marco de los parámetros macrofiscales que le fija la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES, en adelante) en atención a las reglas numéricas y otros contenidos del MMM, lo que oficialmente se conoce con el nombre de la Asignación Presupuestaria-MEF para cada gobierno regional (GR, en adelante). Esta, conjuntamente con la Asignación Presupuestaria-Pliego, constituye la Asignación Presupuestaria Total, es decir, el monto total de recursos que cada Pliego (léase gobierno regional) espera percibir durante el año fiscal para el cual se formula el proyecto de presupuesto y que constituye el financiamiento de su presupuesto de gastos.

En efecto, tal como se explicita claramente en la directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público (artículo 13.° del Título Único Ordenado de la Directiva 006-2007-EF/76.01), la Asignación Presupuestaria-MEF comprende los montos (techos) correspondientes a los recursos por las fuentes de financiamiento: Recursos Ordinarios, Recursos Determinados (en los rubros de Canon y Sobrecanon, Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones, por ejemplo) y Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito. Por su parte, la Asignación Presupuestaria-Pliego comprende los montos estimados por el propio Pliego para las fuentes de financiamiento Recursos Directamente Recaudados, Donaciones y Transferencias, y Recursos Determinados (en rubros tales como Contribuciones a Fondos, por ejemplo).

Ciertamente, los criterios para la determinación de dichas estimaciones varían según la fuente de financiamiento, así como también lo hace la dependencia orgánica (técnica) del MEF que determina dicho monto. Así, por ejemplo, los recursos del Canon y Sobrecanon, Regalías y Rentas de Aduanas y Participaciones están definidos en las leyes respectivas en base a determinados índices de distribución (pobreza, población y otros), con lo cual no existe discrecionalidad operativa de la DGAES en su asignación a cada gobierno

[4] Un abordaje integral de esta problemática requeriría profundizar en aspectos relacionados con los procesos de planificación estratégica, las fases del ciclo presupuestario, el presupuesto por resultados y otros. Pero ciertamente, esto excede los alcances de la presente consultoría. Sin embargo, con el fin de dar integralidad a las exposiciones en el marco de los talleres de discusión efectuados, en el anexo adjunto se han incluido filminas que abordan dichos temas.

[5] Siguiendo a Shack (2006), las fases del proceso presupuestario conceptualmente hablando son cuatro: Elaboración, Establecimiento, Ejecución y Evaluación. En el Perú, la primera fase se ha dividido, administrativamente, en Programación y Formulación según el artículo 14.º de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411).

regional.[6] En el caso de la fuente de Donaciones y Transferencias, la estimación la hace el propio Pliego en función de los contratos suscritos con los organismos de cooperación que efectúan las donaciones (por ejemplo, la Unión Europea) o con las entidades del sector público que realizan las transferencias (por ejemplo, el Seguro Integral de Salud) en función de la prestación efectiva de los servicios.

En el caso de la fuente de Operaciones Oficiales de Crédito, los montos son comunicados por la Dirección Nacional de Endeudamiento Público (DNEP, en adelante) a cada unidad ejecutora (inclusive al interior de los GR, según corresponda) que cuente con proyectos en ejecución con recursos de crédito externo en función del avance acumulado respecto del programa plurianual de desembolsos del proyecto y los límites de endeudamiento que impone el MMM. En este caso se presenta una diferencia importante entre las estimaciones del programa económico que refleja el MMM y aquellas que contiene el Proyecto de Ley de Presupuesto. Dicha diferencia estriba en la aplicación del criterio de prudencia (o conservadurismo) y en el hecho que el MMM trata de reflejar la situación al cierre de cada año, en tanto que el Proyecto de Ley de Presupuesto expresa la apertura del año fiscal (no como cierra sino como abre el año). Por ello, mientras el MMM considera los montos que se espera percibir en el año por Donaciones y Transferencias, así como por Créditos (es decir, supone que el programa de concertaciones se realizará), el Proyecto de Ley de Presupuesto (durante su programación y formulación) solo contempla los montos que se espera percibir como resultado de contratos ya suscritos (es decir, ya concertados).

Ciertamente, el monto que la DNPP comunica a los GR por Recursos Ordinarios (RO, en adelante) es el componente más importante y menos conocido en su forma de determinación de la Asignación Presupuestaria-MEF, por lo que el presente estudio se circunscribe a dicha fuente de financiamiento.

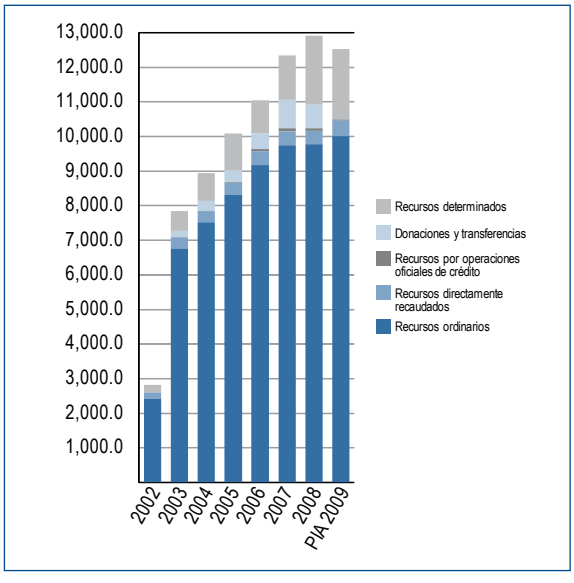
[6] Aunque podemos discutir respecto a la discrecionalidad que se presenta en la construcción misma del algoritmo de cálculo y en la determinación de las variables que se miden, en su forma de medición y en el modo en que se compone cada índice (los indicadores usados y sus ponderaciones). Para una discusión general acerca de, por ejemplo, las distintas formas de medición de la pobreza y, por tanto, de los resultados obtenidos, véase Shack 1999.

1 La composición del gasto regional

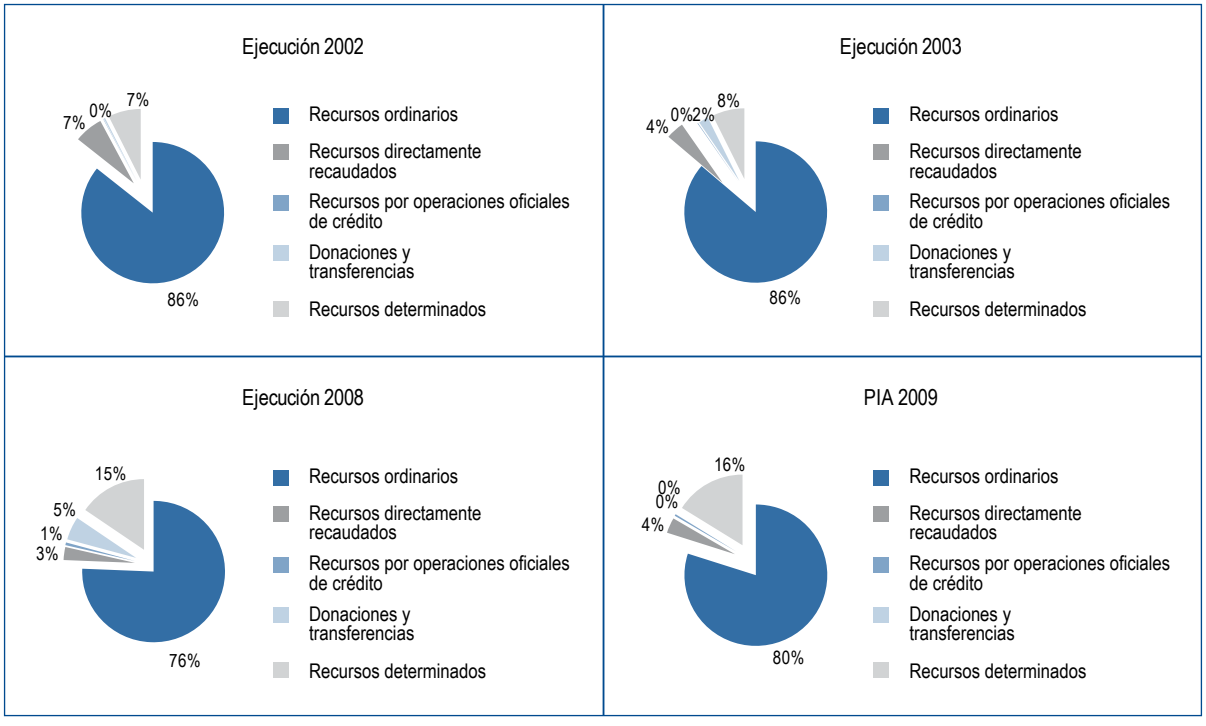
1. La composición del gasto regional

Si se observa el comportamiento del gasto de los GR durante los últimos años y se considera las fuentes y usos de los recursos, resulta evidente que, en general, su presupuesto proviene (sobre todo ahora que carecemos de GR con potestades tributarias[7]), de los recursos que le transfiere el gobierno nacional a través de la fuente de financiamiento RO. De hecho, esta fuente financió el 76% del gasto de dicho ámbito de gobierno en 2008, porcentaje que contrasta significativamente con el 15% de la segunda fuente de financiamiento (Recursos Determinados) en importancia relativa (aunque su distribución sea poco equitativa por la naturaleza de su origen). La evolución de las proporciones relativas ha permanecido sin modificaciones estructurales, con excepción del periodo 2002-2003, en el que se conforman los GR sobre la base de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y comienzan a hacerse cargo de diversas funciones (como, por ejemplo, el pago de pensiones o los proyectos regionales que antes administraba el Instituto Nacional de Desarrollo [INADE]). Por consiguiente, el monto de RO crece sustantivamente y, además, la fuente de Canon y Sobrecanon, que hoy conforma los Recursos Determinados, empezó a financiar montos crecientes de inversiones en dicho ámbito de gobierno.

Gráfico 2
Evolución del gasto regional por fuentes
(millones de soles de 2008)



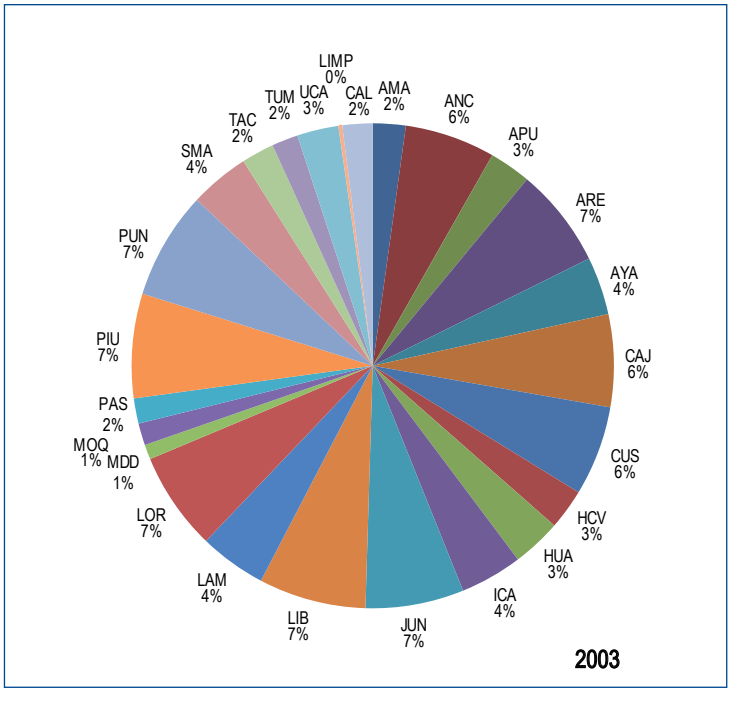
[7] Para mayores detalles sobre el proceso de integración de los departamentos y la conformación de regiones, véase el Decreto Legislativo 955.



Elaboración propia.
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

En la práctica, estos recursos se han distribuido de manera similar entre los distintos GR durante los últimos años. De hecho, si se comparase la participación de cada gobierno regional en el total de los recursos entre 2003 y 2008, se tendría (sin contar Lima y Callao) un grado de correlación del

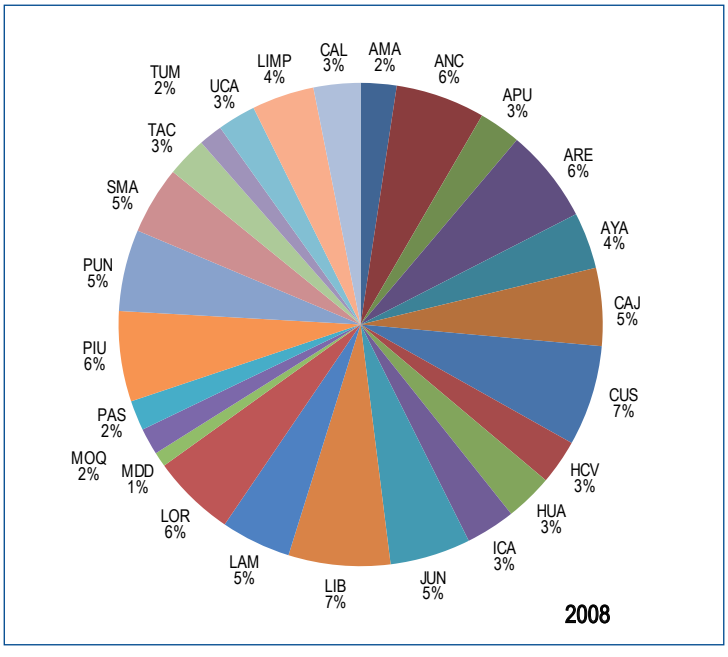
Gráfico 3
Participación en el presupuesto ejecutado en el ambito de los gobiernos regionales (2003 y 2008)



Elaboración propia.
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

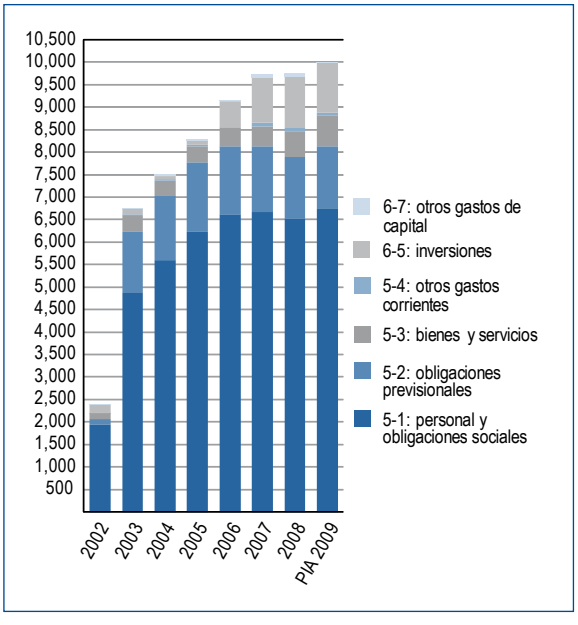
96% por toda fuente de financiamiento, porcentaje que sube a 98% si se considera únicamente la fuente de financiamiento RO.[8] Este hecho revela una de las características fundamentales del proceso de programación presupuestaria:[9] el presupuesto es incremental, es decir, cada año se distribuye un monto de recursos incrementales (marginales) al año anterior, esencialmente bajo los mismos criterios. Con ello, las variaciones interanuales no son muy significativas.

Esta realidad se relaciona con los gastos que financian los RO, egresos que tienen una naturaleza estructural e inercial (Shack 2006), y que se proyectan anualizadamente sobre los propios montos de ejecución al mes de mayo del año anterior para el cual se formula el presupuesto.



De hecho, si se analiza la composición del gasto regional por grupos genéricos de gasto en relación con la fuente de financiamiento RO, se encuentra que sus dos terceras partes se destinan al financiamiento de las planillas; alrededor del 14%, al pago de pensiones; y un 11%, a inversiones. El incremento sustancial del gasto en personal y

Gráfico 4
Evolución del gasto regional por genéricos por recursos ordinarios (millones de soles de 2008)

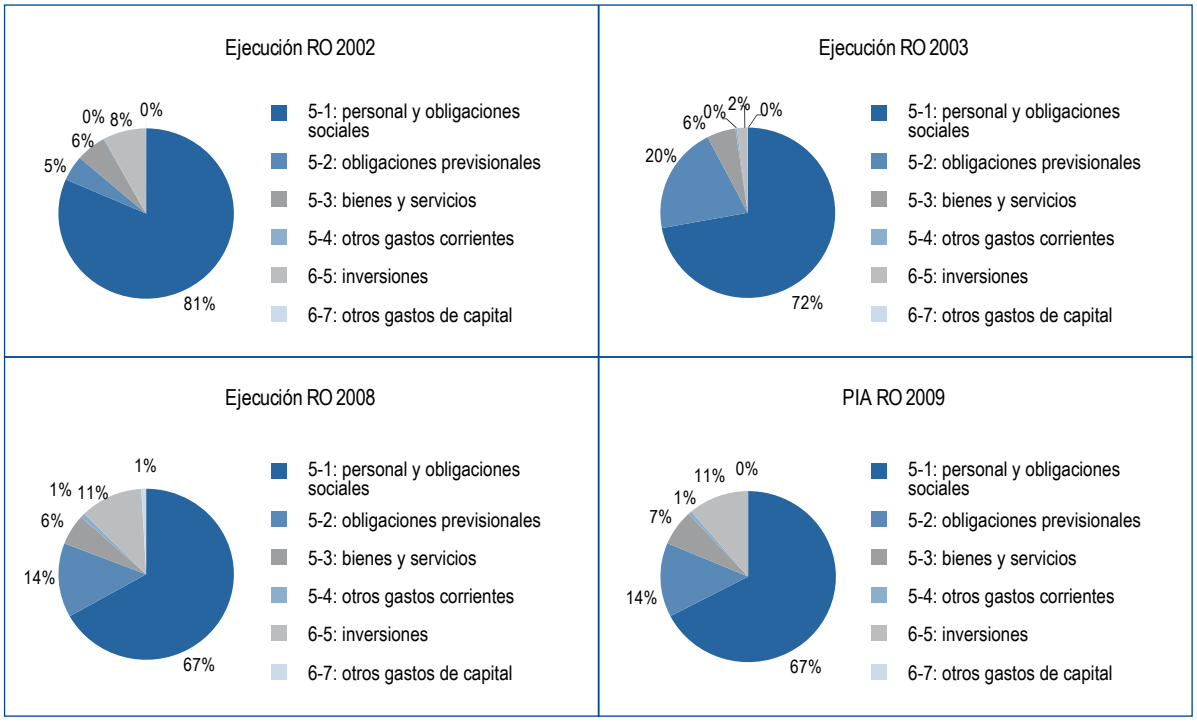


Elaboración propia.
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

[8] Sin embargo, cabe precisar que esta correlación a nivel agregado está marcadamente influida por la enorme participación relativa del gasto en planillas y pensiones. De hecho, la evolución de los gastos en los rubros de bienes y servicios, y, sobre todo, en inversiones con cargo a los RO revelan, como se verá más adelante, que el método fundamental para la asignación de recursos entre los GR no ha sido únicamente inercial.

[9] Cabe tener en cuenta que el incrementalismo es una técnica presupuestaria (al igual que el presupuesto base cero o el presupuesto por programas, por ejemplo), es decir, un método para elaborar el presupuesto y no un sistema presupuestario (como son el presupuesto base caja o el base devengado, por ejemplo), que es la forma como se «apropia» del recurso público cada entidad en la ejecución del presupuesto.

obligaciones sociales que se aprecia desde 2002 hasta la fecha se explica tanto por el crecimiento del número de plazas de los gobiernos regionales (principalmente en las áreas de educación y salud) como por el incremento en los ingresos de dichos servidores públicos (ante los continuos aumentos que han recibido mediante disposiciones legales emitidas por el gobierno nacional).



Elaboración propia.
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

2 La determinación de la Asignación Presupuestaria-MEF

2. La determinación de la Asignación Presupuestaria-MEF

Al ser un presupuesto en general incremental, que se formula en dos etapas y que financia, en su mayor parte, el gasto rígido, la estimación de la Asignación Presupuestaria-MEF se basa en un método de proyección sin otro criterio racional que la tendencia en la asignación previa, que en realidad refleja la capacidad efectiva de ejecución del año anterior, preserva el statu quo y minimiza el conflicto en la negociación por los créditos presupuestarios. Evidentemente, en este método no media un criterio sustantivo respecto a las metas y objetivos que se tratan de conseguir (productos y resultados) con dicha asignación, ni una línea de base de la cual se parte en cada caso (con lo cual, al no haber una revisión continua de las asignaciones, los «errores» de un año se perpetúan y se vuelven diferencias rígidas e insensibles a la baja).

Quizá la mejor manera de abordar la pregunta acerca de cómo se asignan los RO a los GR sea separándola en tres misterios por develar:

(1) ¿De dónde sale el monto de los RO que contiene el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para cada año fiscal?

(2) ¿Cómo se determina el monto que de dicha fuente se destina a financiar los gastos de los GR?

(3) ¿Cómo se distribuye dicha suma entre cada uno de los GR?

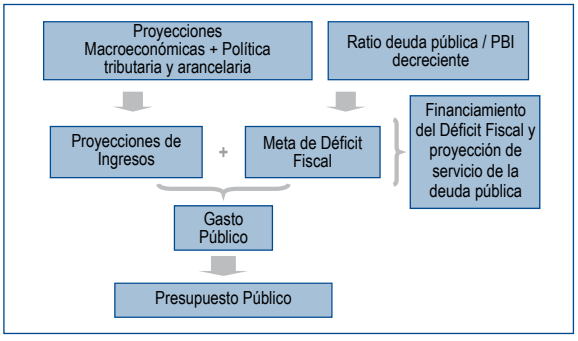
2.1. Misterio 1: ¿Cómo se define el monto total de RO en el presupuesto?

Tal como se ha indicado, la determinación de las principales directrices de la política presupuestaria en el ámbito macro no son parte del proceso de programación presupuestaria en sí, sino que se derivan de la aplicación del programa económico que se concretó en el MMM un par de meses antes (se elabora en abril y se aprueba mayo) del inicio del proceso de programación y formulación del proyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal. Durante el proceso de elaboración del MMM, que considera el escenario internacional previsto, los supuestos macroeconómicos, la meta de déficit fiscal y las medidas de política tributaria que se proyecte aplicar, se estiman en detalle, y con la ayuda referencial de modelos econométricos de equilibrio general los montos de recaudación tributaria y no tributaria.

A continuación, sobre la base de una metodología que permite distribuir los recursos de dicha recaudación entre las distintas fuentes

administrativas[10] que conforman el presupuesto (una de las cuales es el llamado Recurso Ordinario del Tesoro Público), se establece el monto total de recursos que se destinarán a atender el gasto permanente en el Estado de conformidad con lo establecido en el MMM (por ejemplo, atendiendo consideraciones fiscales como que no se incremente en más de 4% en términos reales cada año y que sea compatible con la meta de déficit fiscal prevista, empezando por los gastos financieros y previsionales) y la cantidad de recursos que se orientarán a la inversión.

Gráfico 5
Determinación del monto del Presupuesto Público en el Marco Macroeconómico Multianual



OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, 2009	
(1) Resultado Primario del SPNF (1.1) + (1.2)	15,884
(1.1) Gobierno General (a) - (b) + (c)	16,592
(a) Ingresos	84,826
(b) Gastos No financieros	68,234
(1.2) Empresas Públicas No Financieras	-709
(2) Intereses	6,004
(3) Resultado Económico del SPNF (1) - (2)	9,880
(En % del PBI)	2.3
(4) Amortización	2,553
(5) Financiamiento (4) - (3)	-7,327
Externo	2,085
Interno	-9,412
Bonos y créditos	2,644
Privatización	29
Depósitos	-12,084

I. INGRESOS TRIBUTARIOS	65,045
Recaudación SUNAT	63,941
Renta	26,921
Importación	1,985
IGV + IPM	35,701
ISC	3,008
Otros ingresos	3,991
Devolución de Tributo	-7,665
Otra recaudación tributaria	1,104
II. CONTRIBUCIONES	6,070
III. OTROS INGRESOS CORRIENTES	13,317
Recurso propios	8,891
Regalías	2,511
Restos	1,915
IV. INGRESOS DE CAPITAL	394

RECURSOS PÚBLICO 2009	
Recursos Ordinarios	47,433
Recursos Determinados	14,488
- Canon, Sobrecanon, Regalias y Participaciones	7,251
- Contribuciones a fondos	2,306
- Fondo de Compensación Municipal	3,708
- Otros impuestos municipales	1,222
Recursos Directamente Recaudados	7,098
Recursos por Operac. Oficiales de Crédito	2,993
Donaciones y Transferencias	344
TOTAL RECURSOS PÚBLICOS	72,355
Gastos no financiero ni previsional	52,036
Gasto previsional	8,898
Servicio de la Deuda Pública	9,230
Reserva de contingencia	2,191

Elaboración propia.
Fuente: MMM 2009-2011 de DGAES del MEF.

2.2. Misterio 2: ¿Cómo se define el monto total de RO para los GR?

Si se tiene este primer parámetro presupuestario definido, se parte de la ejecución del año anterior (proyección anualizada del gasto del mes de mayo como referencia) y se determina para cada ámbito de gobierno el monto de recursos para gastos corrientes y gastos de capital. Además, se calculan los gastos financieros y previsionales según los cronogramas de pago (recuérdese que gran parte del servicio de la deuda del Estado, así como las obligaciones previsionales son pagados por el gobierno nacional), y las estimaciones actuariales. Con el saldo, se cubren los otros grupos de gasto (como planillas, bienes y servicios, inversiones y otros gastos corrientes), es decir, el gasto no financiero ni previsional. Esta operación conlleva la determinación de un «techo» de gasto (cuya distribución entre los distintos pliegos se conoce porque proviene de una agregación) y de una «bolsa» de

[10] Cabe precisar que, conceptualmente, el Estado financia sus actividades únicamente a través de lo que «cobra», de lo que le «prestan» (y que a la larga usualmente tiene que pagar) y de lo que le «regalan». Las fuentes presupuestarias son especificaciones sobre grupos de fondos que usualmente tienen un origen y uso específico (no general como los RO).

fondos que con cargo a la fuente de financiamiento RO se puede distribuir entre gasto corriente y capital, y entre cada ámbito de gobierno.

En el resultado anterior se encuentra un primer nivel de discrecionalidad: ¿cómo se reparten los recursos marginales de la bolsa entre cada ambito de gobierno y entre gasto corriente y capital? Antes de continuar conviene diferenciar dos conceptos. Según la Real Academia de la Lengua, *discrecionalidad* alude a un concepto propio del que toma una decisión en mérito de sus facultades y competencias legalmente conferidas pero que no están explícitamente regladas. El gobernar que implica, en esencia, mandar, guiar y dirigir con autoridad conlleva indiscutiblemente a optar y a ser responsable por ello; y, por tanto, a ser discrecional, porque de lo contrario si todo estuviese reglado (un imposible jurídico y material), nadie tendría el poder de decidir y, por ende, nadie sería responsable en la Administración Pública. Sin perjuicio de ello, si al tomar decisiones dentro de esa discrecionalidad conferida en lugar de proceder libre, justa y prudencialmente se decide sin mayor racionalidad que el capricho o la sola voluntad (incluso en contra de la justicia, el bien común o de las reglas), entonces estaríamos frente a una situación arbitraria dentro de la Administración Pública, propia de una visión patrimonialista del gobierno e inaceptable en un Estado de derecho.

Regresando a la pregunta sobre cómo se reparten los recursos entre los distintos ámbitos de gobierno,[11] se puede decir que no existe una regla que resuelva dicha determinación. Ciertamente, el avance del proceso de descentralización (fiscal y administrativo) y las prioridades de gasto sectorial para avanzar más o menos rápidamente los proyectos en curso son criterios presentes en esta discusión que corresponde a la Alta Dirección del Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional. No podría corresponderle a otro nivel de gobierno en un Estado unitario, en el cual el control de la hacienda pública y el cumplimiento de las funciones esenciales del presupuesto en el ámbito macro (estabilización, asignación y distribución) se estructuran en dicho ámbito de gobierno.

Del mismo modo, la bolsa será más o menos importante en términos cuantitativos, dependiendo de si nos encontramos en periodos de expansión o contracción fiscal. De hecho, hoy en día, dada la coyuntura económica imperante y los efectos fiscales de la crisis financiera internacional, es previsible que, para 2010, dicha bolsa no sea tan significativa como en los recientes años anteriores, si se tienen en cuenta también la importante rigidez del presupuesto y el hecho de que gran parte de los RO financian precisamente estos gastos rígidos. A este respecto, cabe entender por gasto rígido a aquel que resulta de integrar el gasto inercial de funcionamiento y el gasto estructural. Como es conocido, el presupuesto tiene dos grandes componentes claramente diferenciados por su naturaleza (Shack 2006):

(1) Un componente de funcionamiento, a partir del cual efectivamente el Estado provee bienes y servicios a la colectividad y trata de cumplir con sus funciones esenciales en la economía. Este agrupa el gasto no financiero ni previsional, a través de las categorías Gastos Corrientes[12] y Gastos de Capital.[13] A su vez, estos se desagregan en grupo de Genéricas y Específicas.[14]

(2) Un componente estructural orientado a las erogaciones para la atención del servicio de la deuda pública y las obligaciones previsionales. En otras palabras, dicho componente agrupa el gasto financiero y gasto previsional, a través de los grupos genéricos Amortizaciones e Intereses de la Deuda, así como Obligaciones Previsionales.

Durante los últimos cuatro años,[15] han ocurrido importantes variaciones en la composición de las fuentes de financiamiento del gasto presupuestario estatal. En efecto, entre 2005 y 2008, los RO crecieron en más de 6,800 millones de soles, de los cuales el 24% fue a los GR; el 14%, a los gobiernos locales; y el 62%, al gobierno nacional (particularmente para el pago de mayores gastos por el servicio de la deuda).

[11] Pregunta con pleno sentido cuando se carece de funciones de costo que permitan cuantificar el valor intertemporal del cumplimiento a un determinado nivel de competencias de cada ámbito de gobierno en un proceso de descentralización.

[12] Se clasifican en esta categoría todos los gastos destinados al mantenimiento y operación de los servicios que prestan estas instituciones del Estado.

[13] Se clasifican en esta categoría los gastos destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado.

[14] Esta desagregación responde al objeto del gasto y se determina según el Clasificador de los Gastos Públicos.

[15] Según información proveniente de la Cuenta General de la República y Transparencia Económica, con algunos ajustes por transferencias intrasistema y descontando el Fondo para Combustibles del Gobierno Nacional.

Gráfico 6
Distribución por niveles de gobierno en el incremento de presupuesto (2005-2008)

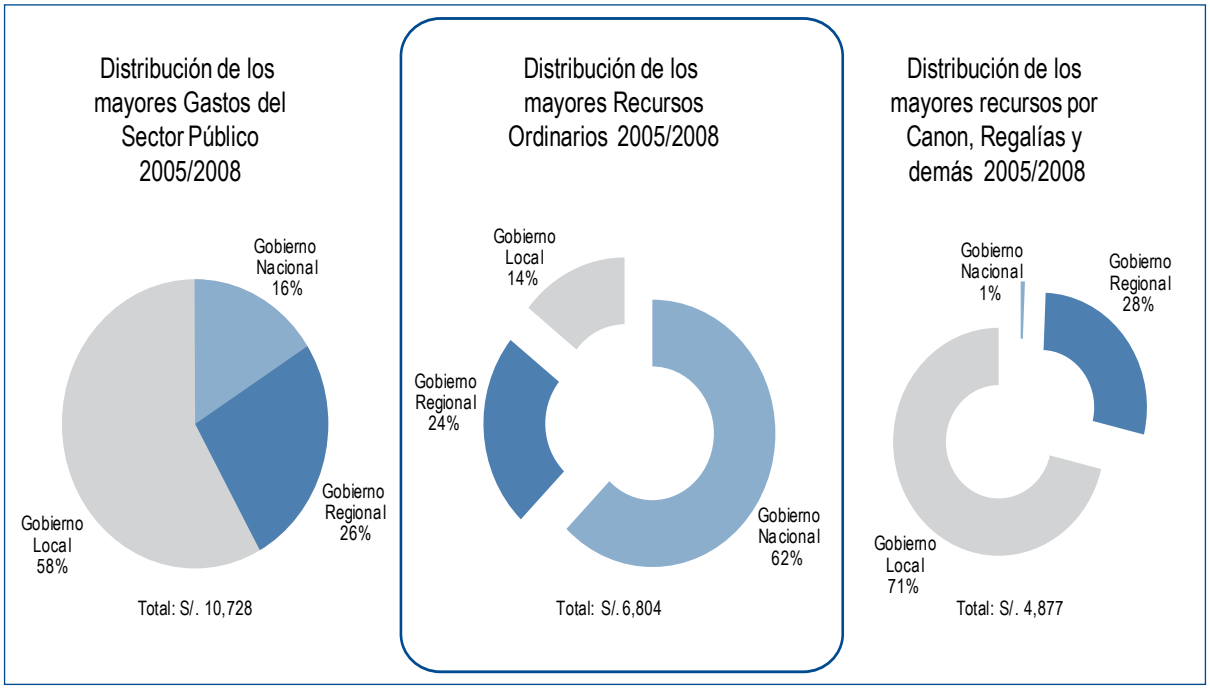
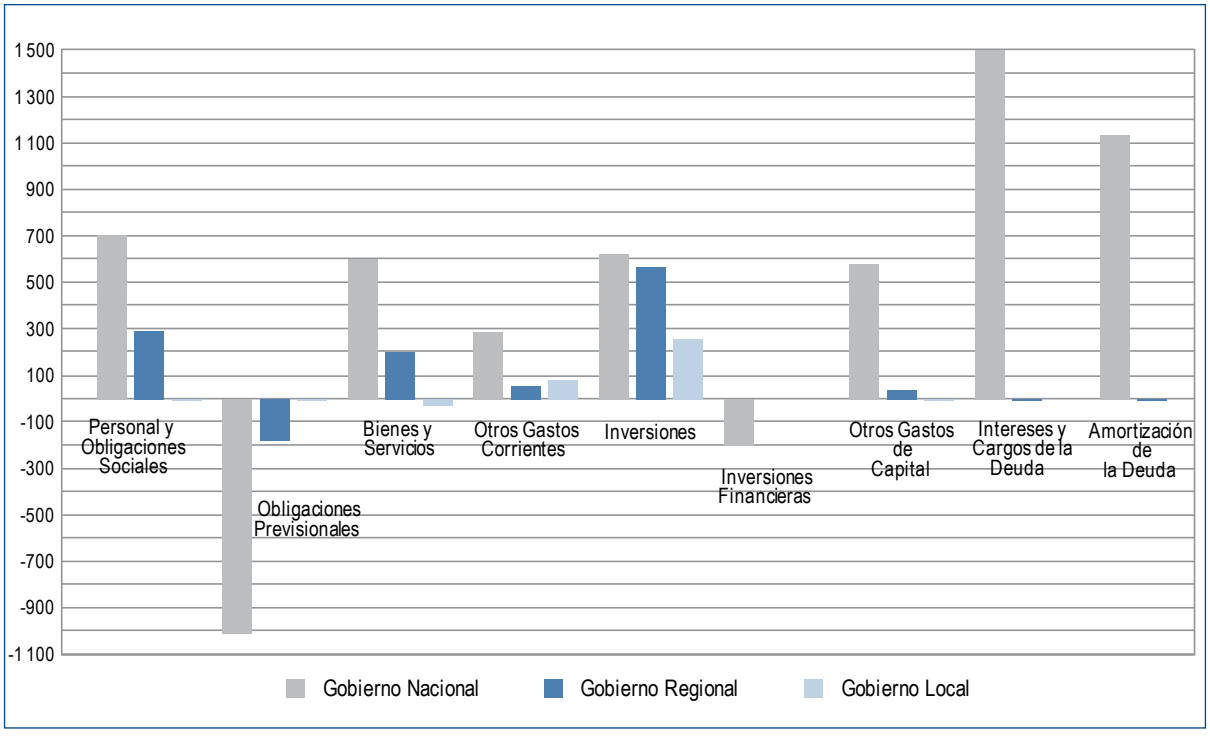


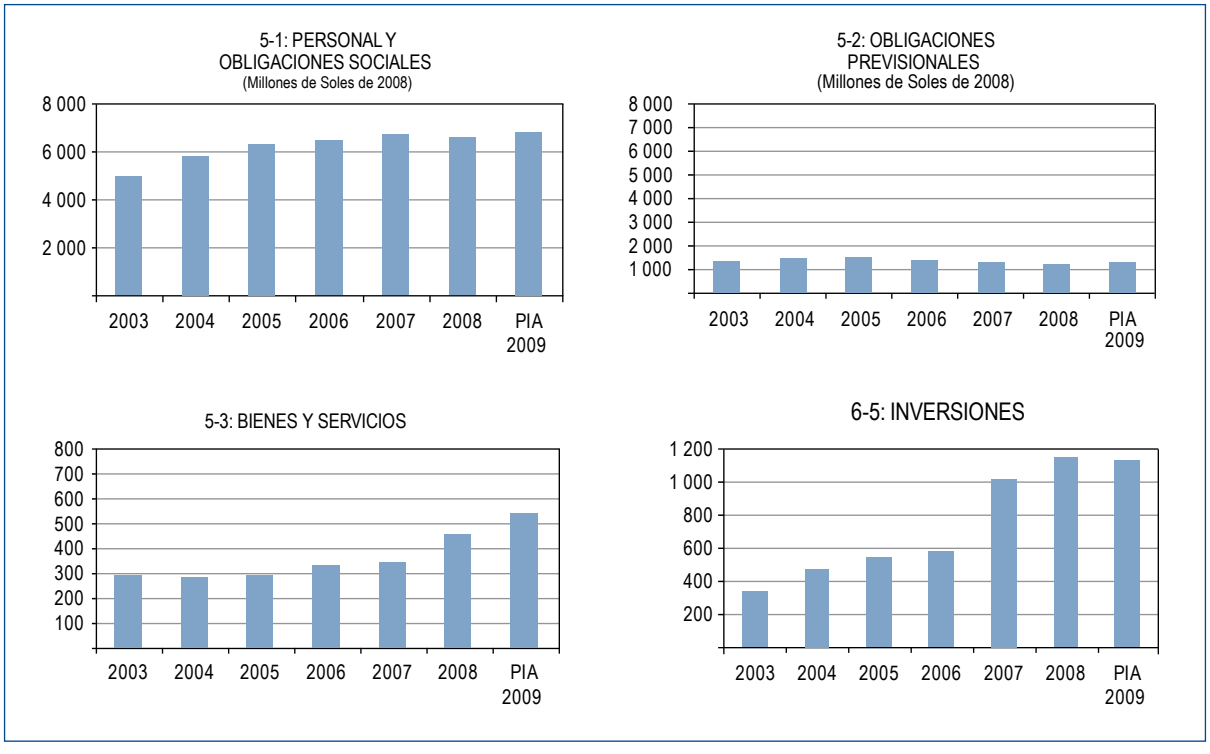
Gráfico 7
Distribución de los mayores recursos ordinarios, (2005-2008)



Elaboración propia.
Fuente: Portal de Transparencia Económica y DNCP del MEF.

Los crecientes RO al interior del presupuesto de los GR han podido financiar diversos rubros. Los grupos genéricos de gasto Bienes y Servicios e Inversiones han sido los más dinámicos durante el periodo.

Gráfico 8
Evolución de los grupos genéricos de gastos (2003-2008)

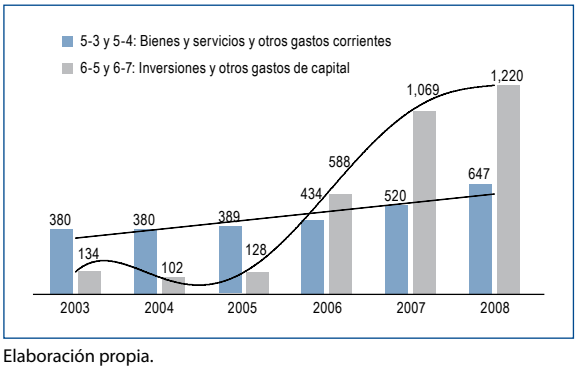


Elaboración propia.
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Hay que tener presente que dada nuestra realidad institucional, el crecimiento de la capacidad de ejecución de las inversiones en una organización, así como de la provisión de los principales servicios que brinda a la comunidad, están directamente relacionados con el gasto corriente (descontando planillas y pensiones), medido esencialmente a través de bienes y servicios, y otros gastos corrientes.

No cabe duda de que, hoy en día, la dimensión, competencias y responsabilidades de los GR es, en el marco de un proceso descentralizador en marcha (aunque seguramente muy pausado), significativamente mayor que cuando eran CTAR (a partir de los cuales se conformó su aparato administrativo, particularmente en cuanto al gasto sectorial se refiere[16]). Sin embargo, ha existido una desproporción entre el crecimiento de la cantidad de recursos para inversiones y el de aquellos orientados a su gestión, operación y mantenimiento, particularmente a partir del año 2006. Durante el periodo comprendido entre 2003 y 2008, la diferencia en la tasa de crecimiento promedio anual de ambos grupos de gasto ha sido de casi 35 puntos porcentuales, mientras que las planillas crecieron en 5% en promedio anual y las pensiones prácticamente se mantuvieron en el mismo nivel.

Gráfico 9
Presupuesto ejecutado de los gobiernos regionales
(en millones de soles de 2008)



Elaboración propia.
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Ciertamente, si existiese una etapa de expansión fiscal significativa, incluso en el marco de un método general de asignación incremental en dos partes, se podría inducir progresivamente una

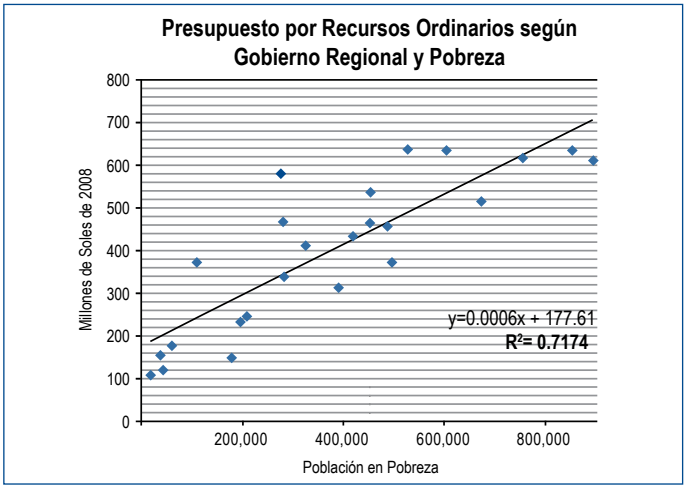
[16] Recuérdese que desde la década anterior, el gasto de educación y salud ya se encontraba en los pliegos presupuestales de los CTAR en cada departamento (con excepción de Lima).

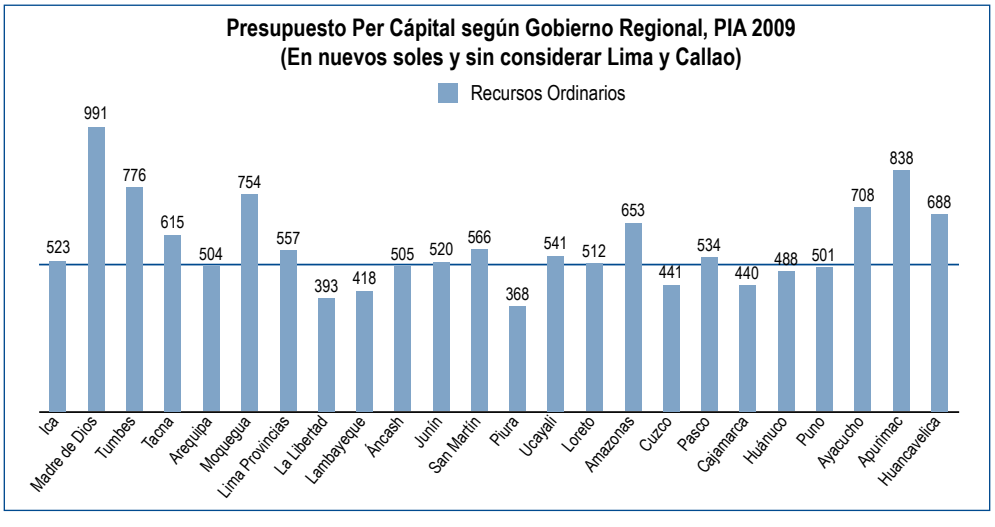
distribución de recursos diferente, en la medida en que la preasignación de «techos» sea en realidad «pisos» y que la distribución de la «bolsa» no se haga sobre la base de criterios inerciales sino sobre la base del cumplimiento de compromisos de gestión (a través de productos y resultados monitoreables) como se haría en un proceso de programación presupuestario consistente con un enfoque orientado a resultados (Shack 2008a).

2.3. Misterio 3: ¿Cómo se distribuye el monto total de RO entre cada uno de los GR?

Cuando uno analiza los gastos de los GR (no discute el monto total sino su distribución) se encuentra que los criterios que normalmente los actores (políticos, votantes, burócratas y sociedad civil en general) esperarían debiera regir la asignación de los recursos ordinarios como complemento subsidiario que permita ecualizar las inequidades horizontales entre regiones, producto de la existencia de variados factores (piénsese, por ejemplo, en el canon) como población, pobreza y otros, tienen en realidad un «poder predictivo» algo escaso para explicar las asignaciones. En efecto, los coeficientes de determinación entre el gasto per cápita por recursos ordinarios y los niveles de pobreza de cada gobierno regional dejan sin explicar (desde una perspectiva analítica sencilla) prácticamente el 30% de la distribución y, si consideramos todas las fuentes de financiamiento, 4 de cada 10 soles no es explicado por los niveles de pobreza (al menos directamente, pues el coeficiente de determinación se reduce a 59%).

Gráfico 10
Correlación entre los montos de los presupuestos regionales y los niveles de pobreza

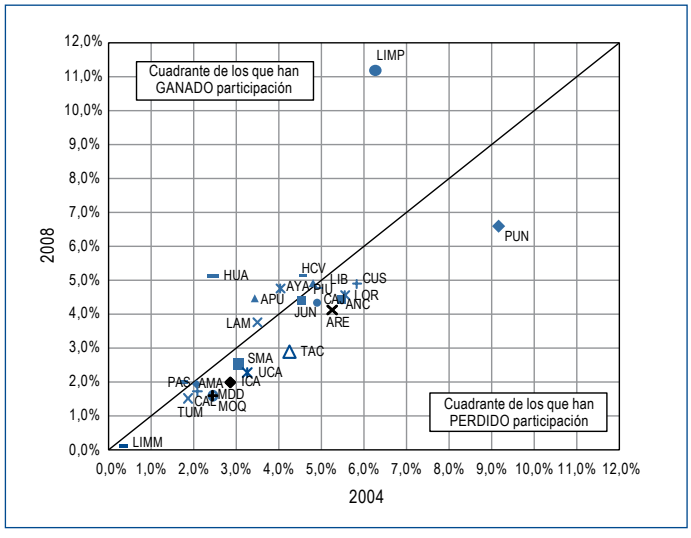




Elaboración propia.
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF y Encuesta de Hogares y Niveles de Pobreza 2007 del INEI.

Y ello no es casualidad sino una característica básica de cualquier sistema de distribución presupuestaria incrementalista, en el que, si bien los objetivos declarados de la política que trata de financiar se orientan claramente a la reducción de pobreza y a la promoción de mayor bienestar

Gráfico 11
Variaciones en las participaciones en los bienes y servicios por RO

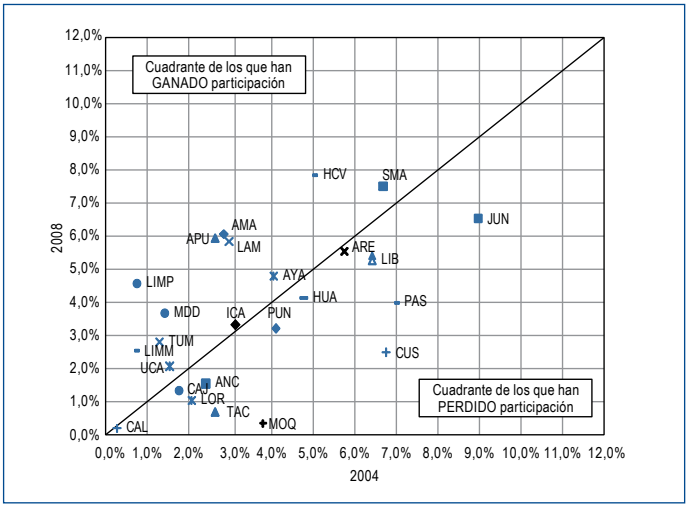


Elaboración propia.
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

para los ciudadanos de cada territorio, los recursos se asignan en base a insumos más que en base a productos y resultados (es decir, para ponerlo en palabras sencillas, las metas no financieras no importan mucho). No obstante, aun así, si analizamos en detalle las variaciones en la distribución del gasto de Bienes y Servicios, tal como se aprecia a continuación, los cambios en las participaciones relativas de los GR entre el 2004 y 2008 revelan que el criterio inercial no es en realidad el único método fundamental de asignación de recursos.

Y en el caso de las inversiones, esto se aprecia con mucha mayor claridad:

Gráfico 12
Variaciones en las participaciones de inversiones RO



Elaboración propia.
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Además, no se evidencia asociación alguna entre el crecimiento del gasto en inversión y el correlato que ello conlleva en la generación de un flujo de gasto corriente, que sustente la operación y mantenimiento de la intervención y garantice así su sostenibilidad.

Antes de continuar, quizá podríamos separar la respuesta de cómo se distribuyen los RO entre los GR en dos partes:

2.3.1. La parte de los gastos corrientes

En el caso de los gastos corrientes,[17] la distribución es en esencia inercial (lo similar al año pasado, expresado en la anualización del gasto ejecutado del mes de mayo previo al año para el cual se formula el presupuesto), ligada a los insumos, y es producto de la agregación de estimaciones por sector (fundamentalmente educación y salud, dada su importancia relativa). Así, por ejemplo, nótese el ajuste que proviene de analizar la asignación de RO para el gasto en educación secundaria, respecto de cuatro indicadores[18] fundamentales relacionados con este servicio público:[19]

(1) Un indicador de resultado (intermedio), el deseablemente esperado, que refleje la demanda de alumnos en edad escolar para dicho nivel (dado los esfuerzos gubernamentales por universalizar la educación básica: primaria y secundaria).

(2) Un indicador de producto, el que se espera conseguir, sobre la base de los alumnos matriculados en la educación secundaria pública.

(3) Un indicador de insumo como la cantidad de docentes contratados en cada gobierno regional (según cada Dirección Regional de Educación [DRE]).

(4) Un indicador de recursos que se refleja en la ejecución del año anterior en cada DRE.

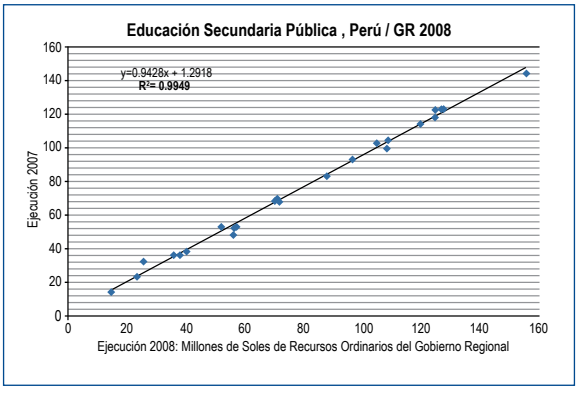
El ajuste en la asignación por indicador de insumo resulta superior al 99.4%, en tanto que por indicador de resultado intermedio es inferior en casi 16 puntos porcentuales.

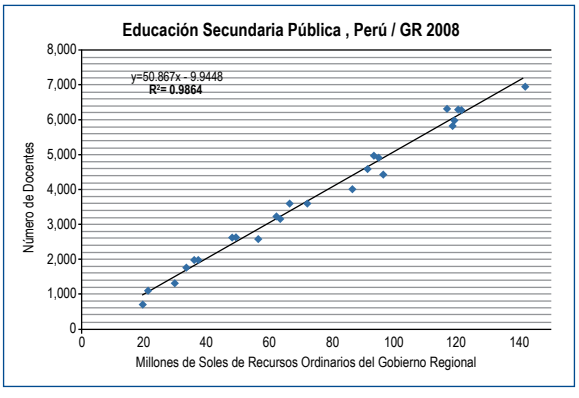
[17] Que está influido enormemente por la magnitud relativa del gasto en personal (activo y cesante).

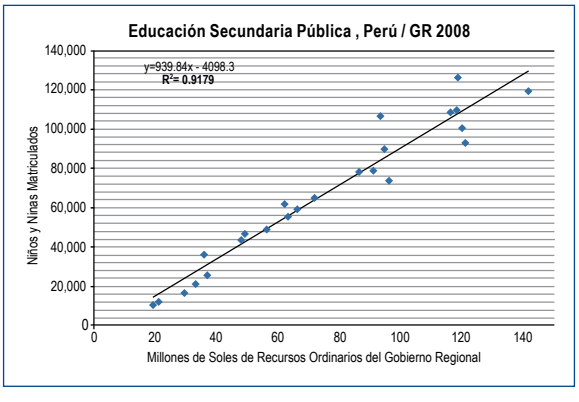
[18] Para mayores detalles respecto de los tipos y características de los indicadores de desempeño en el sector público véase Bonnefoy y Armijo 2005, Shack 2008b y 2003, y otros.

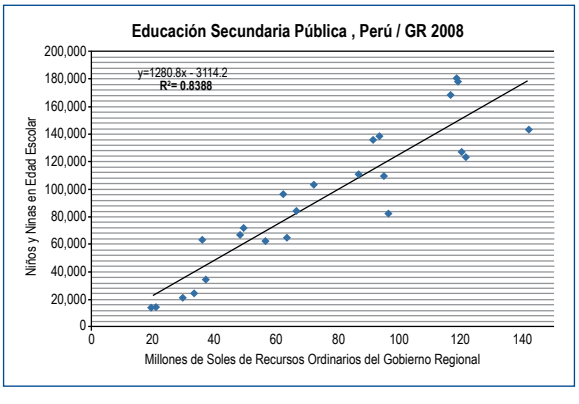
[19] El ejemplo con la educación secundaria solo tiene propósitos ilustrativos. No se ha tomado como ejemplo la educación primaria, pues su casi pleno nivel de cobertura impide apreciar variaciones significativas.

Gráfico 13
La educación secundaria pública en el Perú según los cuatro indicadores considerados









Elaboración propia.
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF y Estadística Educativa 2008 del Portal del Ministerio de Educación (MINEDU).

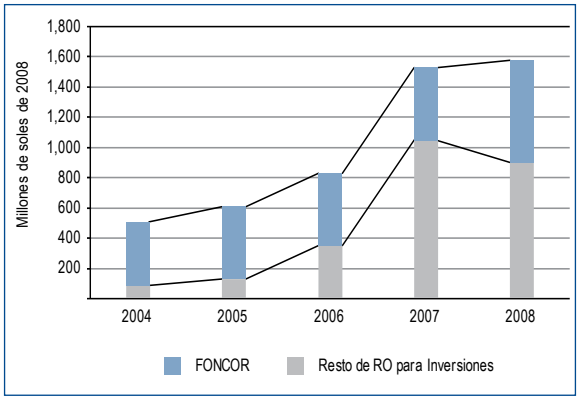
Evidentemente, si existiera, por ejemplo, algún criterio de asignación de recursos para el sector educación con metas definidas para educación secundaria, con costos unitarios de la operación y una descomposición factorial de la función de producción del servicio, lo lógico sería asignar cada año en función de «cerrar» progresivamente, por ejemplo, las brechas, trabajando, primero, con aquellos gobiernos regionales que menor cobertura relativa tengan. En este caso, el objetivo sería elevar el promedio nacional a partir de una discriminación positiva de las poblaciones menos favorecidas en los distintos GR.

Asimismo, el nivel de ajuste de 99% en el caso del número de profesores contratados, la cifra no sorprende si se considera, una vez más, la lógica incrementalista de preservación del statu quo y el hecho de que, ante el poco crecimiento de los gastos en bienes y servicios, y otros gastos corrientes en general, el gasto programático se constituye, lamentable y prácticamente, solo en gasto en personal.

2.3.2. *La parte de los gastos de inversión*

Si se analizan los gastos de capital, se encuentra que el financiamiento de las inversiones se compone esencialmente del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y del resto de Recursos Ordinarios que asigna el MEF a los GR. A lo largo de los últimos años, la participación relativa del FONCOR en el Presupuesto de Inversiones de los GR ha ido decreciendo, al pasar de 86% en 2004 a 44% en 2008.

Gráfico 14
Evolución del PIM de inversiones de los gobiernos regionales



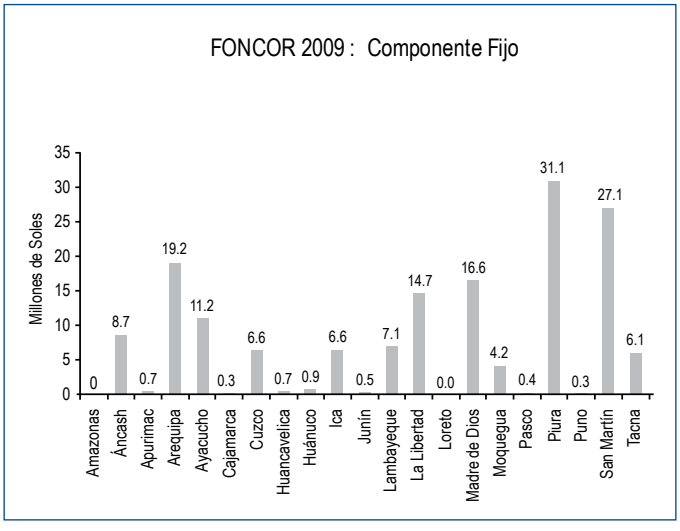
Elaboración propia.
Fuente: DNPP del MEF.

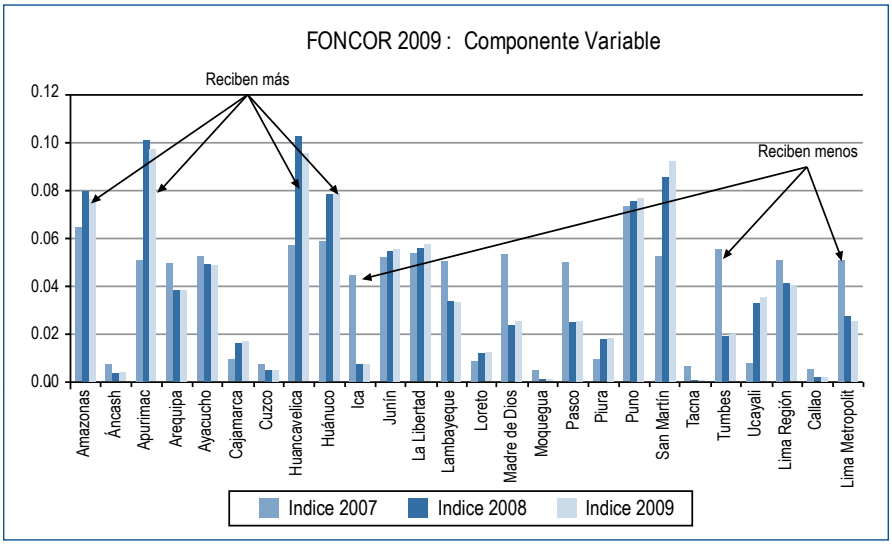
Como es sabido, el FONCOR se asigna entre los gobiernos regionales sobre la base de una metodología conocida y reglada (al menos en sus principios esenciales) en la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783) que lo constituye con:

(1) Los recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo CTAR y a todos los proyectos de inversión pública de alcance regional en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medioambiente, presentes en su circunscripción, conforme al principio de neutralidad y responsabilidad fiscal, con criterios de equidad y compensación, y considerando factores de pobreza.

(2) El 30% de los recursos generados por privatización y concesiones. La DGAES del MEF (con acuerdo de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros) establece los índices de distribución en función de criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones. No obstante, la lógica incrementalista también está presente aquí, en vista de que, en la práctica, la distribución del FONCOR presupone la existencia de un «fondo fijo», constituido fundamentalmente por los proyectos transferidos por el INADE, los proyectos de caminos rurales departamentales transferidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y el plan COPESCO del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; y un «fondo variable», cuya determinación en términos de monto global es una facultad discrecional de la autoridad fiscal. Para hacerlo se aplica un algoritmo de cálculo en el que intervienen las variables antes mencionadas, con excepción del aporte tributario al fisco, pues aún no se dispone de datos ciertos respecto a esta variable y, además, los GR carecen todavía de potestades tributarias de acuerdo con la normatividad vigente.

Gráfico 15
FONCOR 2009





Fuente: Exposición sobre la asignación del FONCOR (julio de 2008) de la DGAES del MEF.

Por su parte, la distribución del resto de RO para inversiones sigue un procedimiento discrecional que se basa en aplicar el mismo índice del FONCOR como referencia y luego aplicar los ajustes (que pueden ser significativos) que la Alta Dirección del MEF considera pertinente efectuar. De hecho, el coeficiente de correlación entre la distribución del FONCOR y del PIM de Inversiones supera el 83% en promedio durante el periodo 2004-2008. Ciertamente, el contar con un presupuesto plurianual de inversiones regionales priorizado, compatible con las prioridades nacionales de desarrollo y con una información fidedigna del estado de avance en la ejecución de las obras, podría introducir, junto con las consideraciones de metas de producto y resultado en cada tipo de servicio público fundamental (educación, salud, agricultura, y otros), mayores criterios de racionalidad económica en esta distribución y permitiría avanzar hacia una programación presupuestaria más enfocada hacia resultados.

En este orden de ideas, es imposible dejar de hacer referencia a los niveles de ejecución de gasto durante el ejercicio fiscal corriente, en particular en el rubro de gasto de activos no financieros. De hecho, estos revelan, para el primer cuatrimestre (enero-abril de 2009) y por toda fuente de financiamiento, los siguientes comportamientos:

(1) Significativas modificaciones presupuestarias (en monto), producto de créditos suplementarios seguramente debidos a incorporación

de saldos de balance (que usualmente revelan limitadas capacidades de ejecución durante el año fiscal previo).

(2) Limitada capacidad en la ejecución del gasto de capital (activo fijo no financiero).

(3) Una gran varianza en los niveles de avance en la ejecución presupuestaria entre los distintos GR, que revela una gran diversidad de las capacidades efectivas de programación y gestión al interior de este ámbito de gobierno.

En este escenario, no es difícil prever que para el proceso de programación y formulación del presupuesto general de la república para el año fiscal 2010, este (capacidad de ejecución) seguirá siendo uno de los criterios fundamentales de asignación de recursos entre los gobiernos regionales.

Cuadro 1
Ejecución presupuestaria para el periodo enero-abril de 2009: activo no financiero de toda fuente
(en millones de nuevos soles)

Gobierno Regional	Apertura	Modificado	Calendario	Compromiso	Devengado	PIM / PIA	CAL/ PIM	COM/ CAL	COM / PIM	DEV/ COM
Amazonas	85.9	140.2	47.0	40.7	26.9	163.3%	33.5%	86.6%	29.0%	66.1%
Ancash	254.8	1 076.9	111.7	63.1	30.6	422.7%	10.4%	56.5%	5.9%	48.5%
Apurimac	79.5	116.2	30.0	8.5	6.5	146.1%	25.8%	28.4%	7.3%	76.0%
Arequipa	178.3	251.7	120.5	97.8	73.7	141.2%	47.9%	81.1%	38.9%	75.4%
Ayacucho	84.1	126.0	28.9	13.6	11.7	149.9%	22.9%	47.0%	10.8%	86.1%
Cajamarca	89.2	183.8	35.1	16.6	12.1	206.2%	19.1%	47.3%	9.0%	72.6%
Cusco	229.7	378.7	87.1	62.2	51.4	164.9%	23.0%	71.4%	16.4%	82.7%
Huancavelica	104.6	144.2	40.9	23.9	20.1	137.8%	28.4%	58.4%	16.6%	84.1%
Huánuco	75.8	88.8	27.2	21.6	17.7	117.1%	30.6%	79.5%	24.4%	81.7%
Ica	49.8	116.3	19.1	12.7	5.9	233.4%	16.4%	66.7%	10.9%	46.5%
Junín	124.3	162.8	73.2	47.5	38.9	131.1%	44.9%	64.9%	29.2%	81.9%
La Libertad	107.3	173.3	27.5	19.7	16.1	161.6%	15.8%	71.7%	11.4%	81.8%
Lambayeque	136.1	149.5	73.4	51.8	46.2	109.9%	49.1%	70.5%	34.6%	89.1%
Loreto	71.2	126.1	37.0	24.5	23.6	177.2%	29.4%	66.2%	19.4%	96.2%
Madre de Dios	57.7	111.5	37.8	22.7	14.4	193.0%	33.9%	60.2%	20.4%	63.1%
Moquegua	62.5	115.7	67.3	47.1	32.0	185.1%	58.2%	69.9%	40.7%	68.0%
Pasco	97.6	199.2	32.2	24.4	6.9	204.1%	16.2%	75.8%	12.3%	28.4%
Piura	120.4	278.6	70.2	59.7	53.3	231.4%	25.2%	85.1%	21.4%	89.2%
Puno	90.1	200.9	13.2	10.8	7.8	223.0%	6.6%	81.8%	5.4%	72.3%
San Martín	133.3	156.0	70.6	62.9	56.7	117.0%	45.3%	89.1%	40.3%	90.1%
Tacna	156.5	159.4	36.4	22.0	16.2	101.9%	22.8%	60.5%	13.8%	73.6%
Tumbes	35.7	72.7	31.5	14.6	14.0	203.9%	43.3%	46.2%	20.0%	95.9%
Ucayali	83.0	186.7	31.6	28.5	17.0	225.0%	16.9%	90.3%	15.3%	59.8%
Lima Provincias	74.1	203.7	44.8	30.4	17.9	275.1%	22.0%	67.9%	14.9%	58.7%
Callao	118.8	147.2	39.8	26.4	24.5	123.9%	27.1%	66.2%	17.9%	92.9%
Lima Metropolitana	27.6	57.3	20.6	20.0	20.0	207.4%	35.9%	97.4%	34.9%	99.7%
Total General	**2 727.7**	**5 123.6**	**1 254.7**	**873.8**	**661.9**	**187.8%**	**24.5%**	**69.6%**	**17.1%**	**75.8%**

Elaboración propia.
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF y GR.

3 Mejorando la programación y formulación presupuestaria

3. Mejorando la programación y formulación presupuestaria

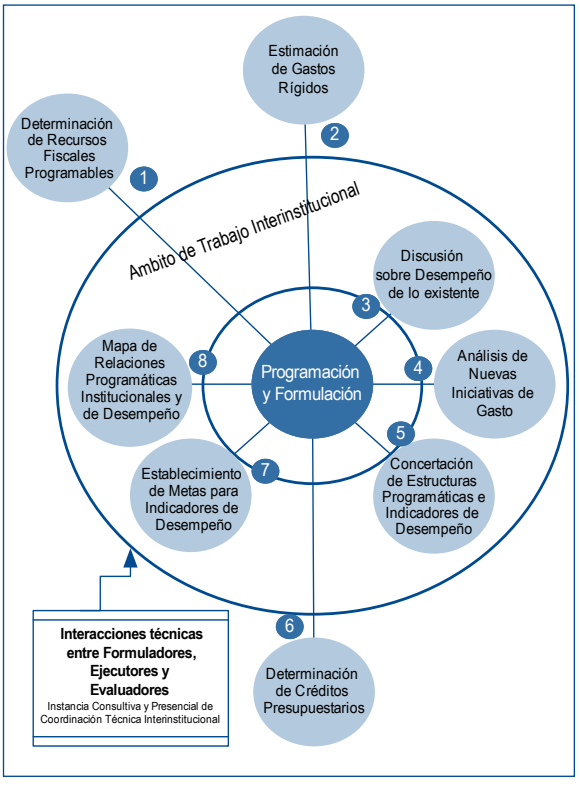
En efecto, en el proceso presupuestario como en cualquier juego repetitivo, los jugadores deberán interactuar en distintos momentos del tiempo. Dependiendo de las reglas y espacios que guíen la interacción, se podrá promover un mejor o peor arreglo institucional para vincular la planificación y la presupuestación. En este sentido, quizá una manera de institucionalizar esta armonía y avanzar hacia una gestión enfocada al logro de fines fiscalmente sustentables sería establecer explícita, formal y sistemáticamente, en un intento de reducir los actuales niveles de discrecionalidad de los funcionarios y autoridades fiscales, varios procesos de trabajo y la implementación de compromisos en la programación y formulación presupuestaria. En términos generales, el ciclo presupuestario para los GR podría estructurarse en ocho etapas (Shack 2007a):[20]

3.1. Determinación de recursos fiscales disponibles

Esta etapa permite enmarcar el proceso de presupuestación operativa anual del escenario macrofiscal presente en el proceso de programación táctica plurianual antes referido, elaborando el proyecto de presupuesto en dos etapas: (a) la identificación del monto total del presupuesto de la nación compatible con el programa económico de gobierno según las proyecciones macrofiscales pertinentes; y (b) la determinación de la distribución de ese total entre los fines alternativos de gasto. Este procedimiento implica transparentar el monto que se prevé asignar a cada ámbito de gobierno que conforma el Sector Público Consolidado por fuentes de financiamiento y rubro genérico de gasto.

[20] En realidad, estas fases, conceptualmente hablando, debieran aplicarse de manera genérica al proceso de elaboración del presupuesto institucional de cualquier entidad pública, independientemente del ámbito de gobierno al que pertenezca.

Gráfico 16
Fases de un proceso de programación y formulación presupuestaria



Fuente: Shack 2007a.

3.2. Estimación de gastos rígidos

Normalmente, al inicio del proceso de programación y en función de las estimaciones del numeral precedente, la autoridad presupuestaria establece «techos presupuestarios» para los GR a fin de que tengan un referente para iniciar sus procesos de formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto institucional. Sin embargo, esos «techos» son modificados (muchas veces de manera opaca, es decir, poco transparente) a lo largo del proceso (particularmente por el Poder Ejecutivo, pero también por el Legislativo durante la aprobación del proyecto de presupuesto) y, en la práctica, muchas veces se convierten en «pisos».

Asimismo, por lo general, no hay una regla conocida y predecible para poder estimar estos «pisos», sino que muchas veces son producto de la discusión y negociación (discrecional) bilateral entre la entidad y el ente rector presupuestario. Por tanto, debiera considerarse establecer formalmente un algoritmo procedimental que estime, en el ámbito de los principales programas de gasto de cada GR, el gasto estructural e inercial[21] que se prevé se requerirá durante el siguiente ejercicio fiscal; que, a su vez, introduzca, como una proporción reductora de dicha estimación, un factor de eficiencia global (o dividendo de eficiencia), que se le requerirá a las instituciones públicas en general para el siguiente ejercicio. A este respecto, cabe anotar que los factores de eficiencia global en la gestión institucional, que generalmente pueden oscilar entre uno y cinco por ciento en términos nominales y mostrar una tendencia decreciente a lo largo de los años de implementación sucesiva, deben diferenciar las distintas realidades organizacionales.[22] De esta manera, se podría estimar el volumen de recursos que se utilizaría para poder financiar las decisiones de incremento de recursos para la mejora de la calidad y cobertura de los programas actuales, y la implementación de los nuevos programas que se establecerán en las siguientes etapas del proceso de programación y formulación en el contexto de un horizonte de programación plurianual según corresponda.

3.3. Discusión sobre el desempeño de lo existente

Esta etapa podría constituirse en el primer momento de interacción técnica entre los formuladores, ejecutores y evaluadores, y su propósito sería definir para los principales programas de gasto, es decir, aquellos que se vinculan a logro de los Objetivos Presupuestarios Anuales (OPA, en adelante): (i) cuáles son los compromisos de mejora en la gestión programática e institucional (que, por cierto, debieran surgir de las recomendaciones de las evaluaciones practicadas); y (ii) si a la luz de su desempeño pasado (por lo menos en el año fiscal anterior), presente (en lo que va del ejercicio fiscal corriente y con una previsión al cierre del mismo) y previsto para un futuro inmediato (en el año fiscal para el cual se está formulando el proyecto de presupuesto) resulta conveniente incrementar, mantener o reducir los recursos presupuestarios asignados.

[21] Como ya se ha indicado, véase Shack 2006 para una taxonomía respecto de los niveles de rigidez y flexibilidad del gasto público.

[22] Dado que no es igual someter a un estándar de eficiencia una organización administrativa que una dedicada a construir carreteras, por citar un ejemplo.

En este momento, resulta de particular interés el análisis de los marcos lógicos que sintetizan las acciones estatales que están bajo discusión. La pertinencia de logro, su vinculación con los OPA, el cumplimiento de compromisos y la contrastación de avances respecto a la línea de base, entre otros, constituyen procesos de trabajo que parecen naturales en esta interacción entre los actores. A propósito de esto último, cabe resaltar la conveniencia de que estas interacciones se desarrollen en un espacio formal de coordinación interinstitucional que se caracterice por ser presencial y no solo administrativo, mediante el intercambio de documentos y correspondencia. Se requiere conversar, argumentar, intercambiar opiniones y socializar el conocimiento respecto al desempeño de la acción, programa, proyecto, institución o unidad, en general, que está siendo materia de la discusión.

3.4. Análisis de nuevas iniciativas de gasto

Esta etapa puede constituirse en un segundo momento explícito para la interacción entre los jugadores. La idea es implementar un mecanismo explícito de fondo concursable que contribuya a introducir una mayor racionalidad económica en las decisiones de asignación de recursos para nuevas iniciativas de gasto que sean consistentes con las prioridades de la política pública y con un enfoque integrado programáticamente. Además, dicho mecanismo, con referencia a su respectivo marco lógico,[23] debe organizar la demanda de recursos para gastos corrientes y de capital en un escenario plurianual (táctico) que permita visualizar una secuencia de acciones para solucionar los principales problemas (estratégicos), año tras año (operativamente).

Aquí se requerirá de un procedimiento transparente que establezca criterios de elegibilidad a la presentación de iniciativas (de lo contrario, habrán muchas iniciativas, por varias veces los recursos disponibles, y eso saturará innecesariamente el procedimiento y probablemente le restará credibilidad). Asimismo, será necesaria la calificación de iniciativas[24] a fin de establecer un *ranking* que permita asignar los escasos recursos disponibles entre las mejores sobre la base de que no siempre es factible efectuar comparaciones entre distintos programas y que la idea es aportar elementos de juicio técnicos adicionales para la discusión política a partir de la cual las autoridades decidirán finalmente las asignaciones presupuestarias.

3.5. Concertación de estructuras programáticas e indicadores de desempeño

Esta etapa puede ser un tercer momento en la interacción técnica del juego en la fase de programación presupuestaria. No solo se trata de establecer con precisión las cadenas presupuestarias respectivas (en cuyo caso, dado su impacto en la disponibilidad futura de información financiera y no financiera a lo largo del ciclo presupuestario, los clasificadores presupuestarios —particularmente programáticos— y su homologación al Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001 del FMI adquieren especial relevancia), sino, sobre todo, de determinar cómo se controlará, monitoreará y evaluará el desempeño programático e institucional de la acción pública, es decir, el establecimiento de indicadores de desempeño que debieran ser producto de un proceso de planeamiento estratégico institucional que oriente los esfuerzos de medición y evaluación hacia lo más trascendente. Al respecto, cabe distinguir entre indicadores para la medición del desempeño e indicadores para la evaluación del desempeño:

(1) El primer tipo se ha entendido como un instrumento de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo establecido. Estos han sido definidos como indicadores de insumo, proceso, producto y resultado (IPPR).

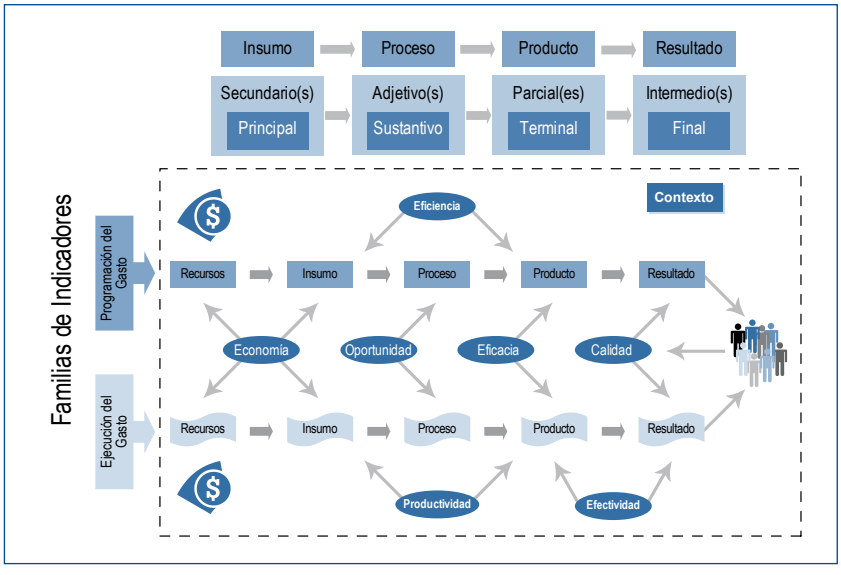
(2) El segundo se ha asociado al juicio que se realiza una vez culminada la acción o a la intervención

[23] En realidad, este expresa sintéticamente la información de la función de producción y de costos de las intervenciones (cuánto cuestan los productos, qué insumos se necesitan, cómo se realizan los procesos, etc.) que se esperan ejecutar articuladamente y las relaciones de causalidad entre los productos que se generarán y los efectos (resultados e impactos) que se lograrán.

[24] En función del análisis costo efectividad, rendimiento social marginal, focalización en poblaciones vulnerables, nivel de ejecución de gasto y capacidad de gestión, niveles de cofinanciamiento, entre otros.

que busca responder interrogantes clave como si se ha realizado la intervención en sus distintas fases o si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que estos han sido cumplidos) o el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bueno ha sido el desempeño de un determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar su gestión. Actualmente, es casi consensual que, en la evaluación del desempeño de la ejecución del gasto público, los criterios de análisis sean los de economía, eficiencia, calidad y eficacia (EECE).

Gráfico 16
Monitoreando y evaluando el desempeño



Fuente: Shack (2007b, 2008)

Sin embargo, la adecuada construcción de indicadores de desempeño presupone cierta claridad respecto de la función de producción (y, por tanto, su dual de costos) implícita en la provisión del bien o prestación del servicio de que se encarga un determinado programa o entidad. Ello implica saber qué se hace, cómo se hace, para qué se hace y cuánto cuesta. Se trata de preguntas elementales que muchas veces no podemos contestar con solvencia, en vista de que no se dispone de matrices de marcos lógicos para las intervenciones o líneas de base que sirvan de referencia para su posterior contrastación.

3.6. Determinación de créditos presupuestarios

Esta es una etapa propiamente reservada a la esfera decisional de más alto nivel: la del Poder Ejecutivo. En ella, la interacción entre los jugadores es marcadamente política. El objetivo es que, en dicho proceso de toma de decisiones, uno de los factores fundamentales para la determinación final de los recursos a asignarse a cada programa e institución sea el nivel de desempeño (realizado, en vías de ejecución y esperado). Es en este nivel donde realmente se definen los «techos presupuestarios». Evidentemente, a medida que este proceso se hace iterativo en cada ejercicio fiscal, aquellos programas e instituciones que claramente no sean estrictamente relevantes para el cumplimiento de los OPA terminarán teniendo, prácticamente cada año, un techo presupuestario similar al piso presupuestario establecido por la autoridad presupuestaria al inicio de esta fase presupuestaria.

3.7. Establecimiento de metas para los indicadores de desempeño

Esta etapa debe servir para concretar el cuarto momento de la interacción técnica de los jugadores. El propósito es, a la luz de toda la información ya para este entonces analizada, cuantificar el valor de los indicadores de desempeño que la institución se compromete a alcanzar durante el ejercicio fiscal siguiente, sobre la base de los créditos presupuestarios ya asignados por la autoridad.

3.8. Confección de un mapa de relaciones

Finalmente, el quinto momento en que pueden intervenir técnicamente los jugadores se da cuando participan en la elaboración de un mapa de relaciones entre las dimensiones programática, institucional y de desempeño, que debe tener como referente el logro de los OPA. Un mapa de relaciones no es más que hacer explícita las asociaciones que existen entre el logro de tales objetivos, las metas de los indicadores de desempeño de los principales programas de gasto (para los cuales se han construido los indicadores de logro) y los recursos asignados, a fin de tener una idea de qué efectos traería consigo reasignaciones en los créditos presupuestarios previstos.

Este instrumento podría resultar fundamental además en varios momentos del proceso presupuestario:

Para la discusión parlamentaria del proyecto de presupuesto (en las comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República, y de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera).

Al momento de incorporar cualquier modificación en los recursos fiscales previstos, producto de reasignaciones en el proyecto o de ajustes en la fase de ejercicio presupuestario.

Para que las autoridades políticas interioricen el costo de oportunidad de tales decisiones y, por tanto, haya una responsabilidad política auditable socialmente.

Esto último es particularmente necesario en el caso del logro de aquellos OPA (de naturaleza general), que por su complejidad y cobertura se desagregan en varios objetivos específicos, y estos no son atribuibles necesariamente a la acción de un programa o de una entidad, sino que son determinados de manera multicausal y multinstitucional a lo largo del ejercicio fiscal.

Pareciera que un procedimiento presupuestario como el descrito ayudaría, por un lado, a promover una mayor articulación entre el plan y el presupuesto; y, por el otro, a incorporar de manera sostenible el uso de la información sobre desempeño en la administración financiera gubernamental, avanzando hacia una gestión para obtener resultados en la Administración Pública.

4 Conclusiones y recomendaciones

4. Conclusiones y recomendaciones

- Tal como se ha podido apreciar, es posible minimizar los niveles de discrecionalidad que reducen el grado de transparencia con el cual se toman las decisiones de asignación. Así, por ejemplo, en lo que se refiere al misterio 1 (¿cómo se define el monto total de RO en el presupuesto?) —y reconociendo que este es el menos misterioso de los 3— sería conveniente introducir algunas reglas de transparencia con el fin de clarificar mejor el impacto del MMM sobre la economía en las regiones. Hay que tener presente que la transparencia no es solo el fácil acceso a la información, sino que, en realidad, es el resultado de un proceso de comunicación en el cual el mensaje que genera el emisor es claramente comprensible por el receptor. Ciertamente esto implica una mayor apertura del MEF por enseñar y difundir el contenido del MMM sobre todo a nivel subnacional.

- Respecto al misterio 2 (¿cómo se define el monto total de RO para los GR?), resulta propicio evaluar el diseño e implementación de una regla numérica —con las excepciones que le dé la flexibilidad y realismo del caso en su aplicación— que distribuya los recursos de RO marginalmente disponibles cada año entre los tres ambitos de gobierno (nacional, regional y local). Evidentemente esta regla debiera tomar en cuenta el proceso de descentralización fiscal, la consolidación de las regiones y su armonización con el proceso de desarrollo nacional.

- Finalmente, se podría proponer la aplicación de reglas de procedimiento en el caso del misterio 3 (¿cómo se distribuye el monto total de RO entre cada uno de los GR?). Estas debieran estar muy relacionadas con una orientación de la programación y formulación hacia el logro de resultados concretos por parte de la gestión regional, estableciendo un procedimiento de trabajo diferente (estimación y aprobación de pisos —no de techos—; indicadores y metas cuantitativas que se esperan lograr; compromisos de gestión; espacios interinstitucionales de negociación y coordinación técnica, y otros), que haga clara la separación de la discusión técnica de la economía política, siempre presente en las discusiones presupuestarias; y, en que se condicione que el proceso de toma de decisiones en materia de asignación de recursos migre de un escenario de corto plazo[25] a un horizonte de planeación plurianual (de mediano plazo).[26]

[25] Solo se discute el año fiscal siguiente y es bastante poco la reorientación de gastos que se puede conseguir en un año corriente, pues muchos de los cambios suponen transformaciones administrativas y funcionales importantes e imposibles de implementar en un año.

[26] En realidad se está tratando de suplir la carencia derivada de la inexistencia de un sistema de planificación fuerte en el Estado peruano.

- Asimismo, con el fin de propender a una programación y ejecución transparente, y mejor articulada del presupuesto, se podría avanzar también con algunas medidas procedimentales puntuales:

  - El inicio oficial del proceso de programación y formulación presupuestaria debiera implicar no solo la emisión de la «directiva» sino la publicación de los «pisos» por RO para los GR y la forma de cálculo aplicada.

  - Apenas empiece el año fiscal, es necesario cerrar con cargo a la reserva de contingencia las brechas de financiamiento derivadas de factores naturales o entrópicos relevantes (muchos de los cuales se producen por decisión del gobierno nacional), que acaecieron durante el segundo cuatrimestre del año fiscal previo y que, por definición, impactarán fiscalmente en el presupuesto de apertura. Este impacto puede desfinanciarlo y problematizar toda la ejecución presupuestaria, al hacer necesario efectuar diversas modificaciones presupuestarias que reducen la efectividad de la programación.

  - Introducir una mayor certeza en la disponibilidad de los fondos para los GR por la fuente de RO, incrementando el horizonte temporal de planeación a corto plazo y la flexibilidad en su ejecución intertemporal. Ello se hace posible al pasar progresivamente de una previsión presupuestaria trimestral a una cuatrimestral y luego semestral, y en cuya determinación se tome en cuenta, mediante un procedimiento claro y sistemático, los resultados financieros y no financieros de la ejecución presupuestaria al cierre de cada trimestre y las proyecciones esperadas al cierre del ejercicio.

Próximos pasos: hacia una agenda de trabajo compartida

Quizá una forma concreta de avanzar hacia el logro de una mayor participación de los GR en el proceso de programación presupuestaria sea mediante la creación colectiva de espacios técnicos de coordinación institucional de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales con las áreas respectivas del MEF, particularmente la DGAES y la DNPP, con el fin de lograr, entre otros, los siguientes objetivos:

(1) Mejorar la comprensión de los fundamentos del MMM (y, por ende, sentar las bases para una posterior y activa discusión sobre ellos) y su impacto en los montos de asignación y estrategias de gestión y desarrollo de los GR, en el marco del proceso de descentralización.

(2) Difundir (a través de un ejercicio pedagógico) los criterios, algoritmos de cálculo y fuentes de información que subyacen a la manera en que el MEF distribuye los recursos del FONCOR y a la forma en que se determina su monto respecto del monto total del gasto público en inversiones por la fuente RO que va a los GR.

(3) Reducir la discrecionalidad e inequidad en la asignación de los RO. Ello debe hacerse por medio de una coordinación colectiva sobre la base de ciertos «productos» que los GR se comprometen a generar con miras a resolver progresivamente problemas comunes en la realidad regional, sobre los cuales se debieran aplicar mecanismos efectivos de control y seguimiento que permitan transparentar la gestión en estos aspectos.

(4) Mejorar las relaciones fiscales intergubernamentales y la articulación de la gestión subnacional con las políticas nacionales y de largo plazo.

(5) Perfeccionar el proceso de presupuesto participativo y su armonización con el enfoque orientado a resultados y con una programación presupuestaria plurianual (al menos de inversiones).

(6) Implementar profundamente una experiencia piloto de presupuesto por resultados (una combinación completa y articulada de todos los instrumentos propios de este enfoque de gestión presupuestaria en un único GR) que sirva de experiencia durante el 2009 y 2010, y pueda expandirse durante el 2011 (con nuevas administraciones regionales y con mejoras estructurales en los sistemas administrativos públicos) e influir en el proceso presupuestario de dicho año fiscal.

Referencias bibliográficas

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2006 *Informe de progreso económico y social: las políticas de las políticas públicas.* Washington DC: BID.

BONNEFOY, Juan Cristóbal y Marianela ARMIJO

2005 *Indicadores de desempeño en el sector público.* Serie Manuales n.º 45. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.

SHACK, Nelson

2008a «Caracterizando la articulación entre el plan y el presupuesto en América Latina: experiencias de 15 países de la región». Documento de Trabajo. Washington DC: PRODEV/BID.

2008b «¿Qué, para qué y cómo en el presupuesto orientado a resultados?». Documento de Trabajo. Colección Agenda Integridad. Lima: Transparencia Perú y Fondo Ítalo-Peruano.

2007a «Sistema de monitoreo y evaluación del gasto público a nivel del gobierno nacional en Perú». En Banco Mundial. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina.* Caracas: CLAD/BM.

2006 *Presupuestar en Perú.* Serie Gestión Pública n.º 58. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.

1999 «¿Cuán eficiente es el mapa de las NBI como instrumento para la focalización del gasto?». *Apuntes,* n.º 45, Lima, Universidad del Pacífico.

Proceso de Programación Presupuestal:
Análisis Crítico y Recomendaciones
Se terminó de imprimir en septiembre de 2009
en los talleres gráficos de SINCO editores
Jr. Huaraz 449 - Breña • Teléfono 433-5974
• sincoeditores@yahoo.com

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales fue fundada el 21 de marzo de 2007, en la ciudad de Huánuco, con la participación de 18 de 25 gobiernos regionales. Su principal tarea es "impulsar, desarrollar, profundizar y defender el proceso de descentralización para consolidar el liderazgo de los gobiernos regionales del país".

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se asume como un espacio para construir y proyectar a la sociedad una agenda nacional desde las regiones. Está pensada como una instancia de diálogo y propuesta sobre la reforma política y administrativa del Estado.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se orienta, asimismo, a poner en debate políticas y estrategias que permitan a los diversos territorios que conforman nuestro país construir mejores condiciones para su desarrollo.