



Posición institucional del Grupo Propuesta Ciudadana sobre las normas que establecen los lineamientos para la programación del presupuesto del sector público 2012 y afectan seriamente el proceso de Descentralización

El 10 de marzo del 2011 la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), emitió la Resolución Directoral (RD) N° 002-2011-EF/76.01, estableciendo los lineamientos para la programación del presupuesto del sector público 2012, que son de aplicación para el conjunto de los distintos pliegos del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Su principal objetivo es el definir los procedimientos para la identificación, diseño y registro de Programas Presupuestales con enfoque de resultados. Para ello, está siendo implantado un nuevo clasificador funcional programático que responde a la estructura de los nuevos programas presupuestales, aprovechando el diseño y la aplicación del nuevo Sistema Integrado de Administración Financiera, denominado SIAF II. Posteriormente, el 9 de junio del 2011 la DGPP emitió la RD N° 002-2011-EF/50.01, estableciendo alcances adicionales y definiendo los procedimientos de implementación de los nuevos lineamientos.

El análisis de dichas normas que hacemos a continuación, muestra que, lamentablemente, no superan las limitaciones operativas que tiene estructuralmente el proceso de programación presupuestal; por el contrario, las agrava, como lo evidencia el cronograma de implementación establecido, que es excesivamente acelerado, generando desconcierto y tensión en las instituciones públicas. El desconocimiento de una norma tan imprevista y que debe ser ejecutada de manera casi perentoria, ocasionará que la programación presupuestal sea de baja calidad, con consecuencias negativas en la eficiencia y eficacia del gasto público.

Las resoluciones directorales no sólo establecen cambios significativos en el enfoque y la naturaleza del presupuesto por resultados, sino que en la práctica restan autonomía a los Gobiernos Regionales y Locales, reduciendo su rol al de simples ejecutores de políticas que son diseñadas y formuladas únicamente por el Gobierno Nacional. Ello constituye un retroceso en el proceso de descentralización y contradice a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Las resoluciones directorales emitidas por la DGPP para el proceso presupuestal 2012, conforme a su mandato como institución rectora del proceso presupuestal, tienen un rango claramente inferior al de una resolución ministerial, un decreto supremo y, por supuesto, una ley. En este sentido, sorprende que el MEF emplee instrumentos legales como éstos para establecer cambios con implicancias tan profundas y serias en la gestión pública y en el proceso de descentralización. Sorprende igualmente que decida hacerlo a puertas de la instalación de un nuevo gobierno.

1

El análisis de la norma

El MEF enfatiza que los nuevos Programas Presupuestales, promovidos por las dos resoluciones directorales, forman parte del mismo proceso por el cual se han venido implementando los presupuestos por resultados (PpR) en el Perú. Un análisis minucioso de las normas y del proceso de implementación del PpR muestra, sin embargo, que existen diferencias significativas entre ambos enfoques. Esta situación está causando gran confusión entre los funcionarios que administran las instituciones públicas y operan los servicios públicos, lo que puede afectar la calidad de los servicios que se ofrecen a los ciudadanos, efecto totalmente contrario a los objetivos declarados que tiene el presupuesto por resultados.

En la práctica, las disposiciones de la DGPP han reemplazado la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE) mediante la cual se han diseñado y vienen operando 15 programas, por la formulación de programas

presupuestales (PP), como la nueva unidad presupuestal. La PPE tiene como centro de su propuesta la identificación de la cadena de resultados completa para la consecución de un **resultado final**, cuyo logro no es responsabilidad de una sola institución, sino que son generalmente resultados multisectoriales; los PP, en cambio, se formulan a partir de un **resultado específico**, que debe estar bajo el control absoluto de la institución que lo formula, siendo ésta la única responsable de la consecución de sus resultados.

El énfasis de la PPE está en la priorización presupuestal de resultados específicos y productos, ya que en el marco de la formulación presupuestal se discute cuáles son los resultados intermedios, los inmediatos y los productos a los que se debe dar prioridad. La formulación de los PPE con la metodología del modelo lógico permite dicha discusión, dado que la propuesta central de esa metodología es identificar rutas causales prioritarias, muchas de las cuales pueden ser diferentes a las prioridades que tenga un determinado sector o un gobierno subnacional. En varias ocasiones, la intervención del MEF como ente rector y promotor del proceso de formulación de los PPE ha significado la imposición de su visión sobre la de otras instancias del Estado que participan en dicho proceso, asumiendo en la práctica funciones sectoriales y de alcance regional y local que están fuera de su competencia.

El énfasis de los programas presupuestales, por su parte, está puesto en promover la rendición de cuentas, pues la apuesta central es que una institución (un pliego) sea enteramente responsable de la consecución de los resultados del programa que ha formulado, y que ella misma priorizó. Dado que los resultados están acotados y dependen estrechamente de las actividades que privilegia y ejecuta cada institución, es posible pedirle cuentas sobre las metas a las que se ha comprometido. Sin embargo, es importante señalar que existe un riesgo, pues es posible que el sector priorice resultados específicos que cumplan con la condición de estar bajo su control pero que su contribución a un resultado mayor o nacional sea muy limitada. El marco lógico, instrumento con el que se formulan los PP, no pone énfasis en la priorización de rutas causales; lo hace únicamente en la identificación de causas generales del problema, sin establecer cuáles de ellas son las más importantes y urgentes de ser abordadas.

Es claro, por tanto, que se trata de dos enfoques distintos, que podrían ser complementarios, pero no están siendo planteados de esta forma. El MEF no ha mostrado con nitidez la vinculación y sinergia de los dos enfoques de programación que ha impulsado, lo que podría estar indicando que al interior de dicha institución no existe consenso respecto a los lineamientos que debe tener el proceso de implementación del presupuesto por resultados.

Esta situación entraña riesgos que no son menores. La implementación de un instrumento que tiene un enfoque determinado implica una gran inversión de tiempo y recursos, destinados al diseño de instrumentos, a la asistencia a talleres de capacitación, estudios técnicos y horas-hombre de dedicación de muchos funcionarios de las distintas instituciones públicas. El MEF debe hacer una evaluación seria del costo-beneficio de la ejecución de este cambio, demostrando claramente las mejoras que se alcanzarían en la gestión del sector público. Para ello, el primer paso debiera ser un balance sistemático y formal de la experiencia que se ha tenido en la implementación de la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE).

2

Dificultades e incongruencias en la implementación de la norma

Conceptualmente los programas presupuestales pueden tener ventajas sobre la programación estratégica; sin embargo, su inadecuado proceso de implementación está generando muchos perjuicios que dificultan en la práctica la implementación real de un presupuesto por resultados:

- Para el presupuesto 2012, los únicos responsables de formular el PP han sido los pliegos del gobierno nacional. Son ellos los que tienen que dar cuenta de los resultados, a pesar de que muchos PP contemplan productos, actividades e insumos que serán desarrollados por los GLs y GRs. Esta manera de programar, propuesta por el MEF, refleja la visión que se tiene sobre el rol que deben cumplir las regiones y municipalidades en el diseño e implementación de los programas presupuestales, relegándolas a simples ejecutoras de políticas diseñadas y definidas por el nivel central. En esta perspectiva, su rol sería el de registrar los datos de gasto en las cadenas presupuestales, definidas

centralmente y bajo los techos presupuestales establecidos por el MEF. En conclusión, al ser tratados como simples “pliegos presupuestales” o como organismos que forman parte del ejecutivo central, se desconoce su categoría de nivel de gobierno y el grado de autonomía que tienen en tanto autoridades elegidas por los ciudadanos.

- » El cronograma de implementación de los PP ha sido muy acelerado, impidiendo una adecuada evaluación técnica, la indispensable consulta intergubernamental y la capacitación que exigen los contenidos de la resolución directoral. Los plazos del cronograma original ya están vencidos y se prevé que el resultado será una mala programación presupuestal que llevará a la ineficiencia de la gestión presupuestal y del gasto. Los plazos que exige la ley para la presentación del presupuesto con seguridad pueden ser cumplidos; el ajuste, sin embargo, se dará en la calidad del contenido de la programación. Las instituciones públicas resultan sometidas a un innecesario estrés y confusión, que no ayuda a programar de manera adecuada, con las consiguientes consecuencias negativas en el periodo de la ejecución presupuestal.
- » Los resultados finales a los que deberían responder los PP han sido definidos a partir de los resultados estratégicos del Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 formulado por CEPLAN. Sin embargo, encontramos que no se han usado todos los ejes estratégicos de dicho plan, considerando sólo un grupo de los mismos, escogidos de manera aparentemente discrecional y arbitraria, sin la participación de los GR y GL. Es importante recordar que el propio Plan Bicentenario no fue formulado precisamente con la participación de las autoridades subnacionales.
- » Como parte del proceso de implementación de los PP, están siendo cambiados los antiguos clasificadores de gasto público. La rapidez con la que se están formalizando los nuevos clasificadores podría dificultar la transparencia en la gestión pública, porque dicho cambio hará más difícil la comparación con ejercicios presupuestales anteriores.

El MEF, en la implementación de los programas presupuestales, debió incidir no sólo en cambiar el enfoque de la programación estratégica sino, y sobre todo, en corregir los errores que se dan en la parte operativa de la formulación, los mismos que se cometieron también en la programación estratégica. No es aceptable que todo proceso se haga de manera tan apresurada, arriesgando permanentemente la calidad de una buena programación. Menos aún, insistimos, que no se consulte adecuadamente a las autoridades regionales y locales, desconociendo su autonomía y legitimidad.

3

Implicancias de la norma para la reforma descentralista

La dinámica que está siguiendo la implementación de las RD es contradictoria con un proceso de descentralización que busca su consolidación. Los GR no sólo son ejecutores, son también diseñadores y formuladores de políticas públicas en sus ámbitos. El proceso de formulación de los PPE no desconoció dicho rol, aunque en la mayoría de los casos les restó autonomía para decidir sobre el diseño y la administración de sus intervenciones. Los nuevos programas presupuestales no corrigen esta limitación; por el contrario, la agravan.

En la práctica, esta norma recentraliza los procedimientos de formulación del gasto público en las instituciones del ejecutivo central, profundizando la falta de coordinación intergubernamental en la gestión del presupuesto, además de debilitar las posibilidades de desarrollar tareas de planeamiento en las regiones. ¿Cómo realizar labores de coordinación si los GR no han sido invitados a participar de la formulación de los PP? ¿Cómo pueden los GR planificar intervenciones en temas trascendentales como educación, salud, desarrollo agrícola, etc. si luego las instituciones del GN les van a indicar “el camino correcto” para lograr resultados en estos importantes sectores? Evidentemente, los gobiernos subnacionales tendrán menos opciones aún para decidir en qué se gasta, afectándose así el ejercicio de sus atribuciones en la elaboración de políticas de carácter regional y local. El riesgo, siempre latente, será que el proceso de descentralización termine reducido a una simple desconcentración.

Se puede afirmar entonces que las dos normas emitidas por la DGPP establecen procedimientos que vulneran y contradicen atribuciones de las regiones y municipios, establecidas claramente en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Gobiernos Locales. No nos parece aceptable, en consecuencia, que simples resoluciones directorales, pasen por encima de una ley que ha sido ampliamente discutida y aprobada por el Congreso de la República.

Es importante advertir también, que las normas pueden tener implicancias que afecten los mecanismos de participación, especialmente el presupuesto participativo. Según ambas resoluciones directorales, los proyectos de inversión pública estarán asociados a los Programas Presupuestales, los que están siendo decididos centralmente, poniendo serios límites a la posibilidad de consulta o intervención de la población en la decisión de los proyectos de inversión que se van a priorizar.

4

Nuestra propuesta frente a la norma

Las RD N° 002-2011-EF/76.01 y N° 002-2011-EF/50.01 deben ser derogadas, en defensa de la eficiencia de la gestión pública y del propio proceso de descentralización. Su derogatoria debe ser acompañada por la decisión de una evaluación independiente de la implementación del Presupuesto por Resultados, y sus distintos componentes, enfatizando en los aspectos relacionados con el proceso de descentralización en curso. Resulta fundamental, adicionalmente, realizar un análisis costo-beneficio del cambio de enfoque del PpR establecido por las directivas, que sirva como insumo para un amplio debate en el que participen de manera activa los GR y los GL, tanto como las organizaciones de la sociedad civil.

Tras la evaluación del PPR, es el nuevo gobierno quien deberá promover los cambios en la formulación presupuestal y en su operación, para permitir una mejor coordinación intergubernamental, así como establecer los plazos que garanticen la calidad en este proceso. Se puede entonces evaluar la posibilidad de un sistema de formulación presupuestal mixto, que integre la perspectiva del PP combinada con la formulación de PPE. Ambos enfoques de programación presupuestal tienen énfasis distintos, con fortalezas y debilidades, siendo cada uno de ellos aplicable en intervenciones públicas con características particulares y diferentes. Por lo tanto, creemos posible y deseable que sean utilizados de manera complementaria.

El nuevo sistema de formulación presupuestal debe establecer espacios intergubernamentales de formulación para las competencias compartidas, respetando además la autonomía de los gobiernos regionales y locales en la ejecución de sus competencias exclusivas y en la elaboración de políticas de escala regional y local.

Finalmente, este nuevo sistema debe permitir que los mecanismos de participación, especialmente el presupuesto participativo, sean parte efectiva de los procesos de formulación presupuestal regional y local. Los agentes participantes del presupuesto participativo deben ser convocados para identificar y priorizar resultados prioritarios, así como las intervenciones públicas necesarias para conseguirlos. Información, procesos de capacitación y voluntad son indispensables para este proceso. Los mecanismos de vigilancia ciudadana y los comités del presupuesto participativo pueden y deben cumplir un rol central en mejorar los procesos de rendición de cuentas, objetivo éste que es uno de los ejes centrales declarados de la resolución emitida por el MEF.



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

RED-Perú 
Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local