

## Presupuesto por resultados en el Perú: Una herramienta de modernización del Estado

Erika Esmeralda Toledo Meza<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> Escuela de Posgrado. Universidad César Vallejo. Perú.

\* Autor para correspondencia: Erika Esmeralda Toledo Meza, etoledom@ucvvirtual.edu.pe

(Recibido: 14-08-2023. Publicado: 29-08-2023.)

DOI: 10.59427/rcli/2023/v23cs.1653-1662

### Resumen

*El artículo analiza los avances del presupuesto bajo el enfoque a resultados en el Perú, un instrumento clave en la modernización del estado replicado de las experiencias de los países desarrollados, para lo cual se utilizó artículos de investigación, fuentes normativas, datos estadísticos y consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF. El Presupuesto por Resultados en el Perú se implementó desde el año 2008 iniciando con cinco (05) programas presupuestales y a lo largo de los años fue creciendo hasta llegar en el año 2022 a 90 programas presupuestales. Los resultados permiten visualizar avances significativos en los niveles de asignación bajo el enfoque de presupuesto por resultados. Asimismo, se analizó a tres (03) programas presupuestales de mayor trascendencia a través de la evolución de indicadores, cuyos resultados arrojan un avance progresivo en forma lenta en los indicadores de medición; los diversos estudios demuestran que el presupuesto por resultados tiene una influencia en la eficacia y eficiencia del gasto público.*

**Palabras claves:** Modernización del Estado; Gestión Pública; Presupuesto por Resultados; Programas Presupuestales.

### Abstract

*The article analyzes the progress of the budget under the focus on results in Peru, a key instrument in the modernization of the state replicated from the experiences of developed countries, for which research articles, regulatory sources, statistical data and friendly consultation were used. of the MEF. The budget for results in Peru was implemented since 2008, starting with 5 budget programs and over the years it grew until reaching 90 budget programs in 2022. The results allow us to visualize significant advances in the allocation levels with a budget-for-results approach. Likewise, three (03) most important budgetary programs were analyzed through the evolution of indicators, whose results show a slow progressive progress in the measurement indicators; Various studies show that budgeting for results has an influence on the effectiveness and efficiency of public spending.*

**Keywords:** Modernization of the State; Public Management; Budget for Results; Budget Programs.

## 1. Introducción

El Perú en las últimas décadas ha experimentado un crecimiento económico sin precedentes, después del ajuste estructural y cambio de rumbo en la política económica iniciado en los noventa (Boloña, 1993; Webb, 2013). En un contexto internacional favorable para la exportación de productos primarios, los países emergentes de renta media concentraron sus esfuerzos en la especialización de la producción para aprovechar las ventajas comparativas en el periodo del super ciclo de los commodities en el mercado global (Mendoza, 2017; Jiménez, 2010). Asimismo, el ascenso de la economía China que se convirtió en la segunda potencia hegemónica del mundo después de los Estados Unidos; abrió una oportunidad a los países latinoamericanos para aumentar los niveles de flujo de capitales y las inversiones directas, especialmente en las industrias extractivas (López, 2016). En esa línea, según cifras del INEI (2020) el crecimiento económico alcanzado fue en promedio el 4.8% anual en el periodo 1993 -2019, -llegando a picos históricos en los ciclos de expansión a nivel de Latinoamérica-; permitiendo el aumento de los ingresos al fisco provenientes de mayor recaudación tributaria a la par con el aumento de tamaño del estado y la burocracia estatal. Esto a la vez ha planteado una gran paradoja sobre el manejo y la gestión óptima de los recursos estatales, en la búsqueda de solución de problemas y necesidades que demanda la población, prevaleciendo el enfoque de cierre de brechas y redistribución de la riqueza hacia los sectores excluidos. Sin embargo, el Perú padece problemas que históricamente no han sido superados que son las instituciones débiles propensas a la alta corrupción, una democracia frágil y una fragmentación y polarización social que se expresa en los antagonismos.

La clase gobernante y la burocracia estatal han perdido legitimidad frente a la población, que se expresa en el rechazo a las acciones del estado y sus instituciones catalogando de corrupto e ineficiente. La ciudadanía tiene una aversión y desconfianza en los políticos y en el propio sistema democrático, por la falta de transparencia e ineficiencia en el manejo de la administración pública, los altos niveles de corrupción, el favoritismo y el clientelismo en la elección de funcionarios públicos socavan la institucionalidad poniendo en peligro el orden jurídico existente (Cairo, 2011). Esta situación exige poner en marcha políticas públicas adecuadas y contextualizadas a los tiempos actuales; poniendo énfasis en la transparencia, simplificación administrativa, gobierno electrónico y gobierno abierto sujeto al control ciudadano. La modernización en el manejo y la gestión eficiente del aparato estatal en el Perú, es uno de los requisitos más fundamentales para alcanzar el desarrollo perdurable a largo plazo, para ello se necesita poner en marcha políticas públicas orientadas a la transformación de las entidades del sector gubernamental y sus herramientas de gestión en los diferentes ámbitos bajo un enfoque sistémico y logro de resultados (Ortiz, 2012; Delgado, 2022). En ese sentido, es necesario establecer criterios para la conducción adecuada del aparato burocrático del estado, promoviendo la alta meritocracia en todos sus niveles y abriendo el espacio para los mejores cuadros técnicos y profesionales probos en la función pública que se ha iniciado con SERVIR pero todavía se encuentra en una etapa incipiente; esto a la vez debe contar con masiva participación de la opinión pública y la ciudadanía en general y la función que deben cumplir los entes fiscalizadores. Son pilares fundamentales la transparencia, el libre acceso a la información pública, gobierno abierto, gobierno electrónico y rendición de cuentas que permitirá la democratización del poder y empoderar a los ciudadanos para que estén informados y sean más participativos (Blas, et al., 2022). Uno de los cambios más trascendentales del proceso de modernización y transformación del estado es la gestión enfocada a resultados con su componente Presupuesto por Resultados, una práctica replicada de las experiencias de los países desarrollados. Según Cañari (2021), dentro del enfoque de la nueva gestión gubernamental el Perú fue influenciado por el modelo de Presupuesto por Resultados en adelante PpR, puesto en marcha desde el año 2008 hacia adelante en forma progresiva; que se centra en las decisiones que debe adoptarse para el fortalecimiento de desempeño institucional. Es decir, la toma de decisiones implica obtener resultados a partir de valorar la gestión administrativa, que está centrado en el fortalecimiento de la estructura institucional, ya que actualmente todavía existen muchas instituciones en el que prevalece el juicio personal más que lo institucional (Salas, 2021). Vargas y Zavaleta (2020) sostienen que la estrategia del PpR, se consolida como un modelo de dirección de los fondos públicos bajo el enfoque de cumplimiento de estrategias diseñado para un tiempo determinado con recursos específicos programados para dicha actividad y la medición de los indicadores por resultados obtenidos. Este tipo de gestión prioriza los resultados de los procesos en un ambiente de transparencia, la calidad de ejecución del gasto gubernamental y la satisfacción social de la colectividad.

En el transcurso de la modernización de procesos de gestión en instancias gubernamentales, el gobierno peruano a través del MEF ha ido implementando diversas estrategias de control y restricciones en la utilización de los fondos y/o recursos públicos a fin de controlar la malversación y el despilfarro de dichos recursos. Referido al PpR en el artículo 5 de la Ley de Presupuesto del año 2023, habla del control de gasto público; donde pone énfasis que la Contraloría de la República es el responsable de revisar el cumplimiento de que las entidades públicas ejecuten el gasto mediante la estrategia PpR. Asimismo, el PpR se ha convertido en un arma importante de las políticas del estado en la lucha constante contra la pobreza y la exclusión social; en tanto que, facilita la acción del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en las intervenciones con proyectos de desarrollo y los programas de asistencia social diseñado con el método de PpR para los sectores más vulnerables, especialmente para las zonas rurales más pobres que tienen déficit en el acceso a servicios básicos para alcanzar una vida digna (PNUD, 1997; CEPAL, 2022). Las estrategias de intervenciones en educación, salud, saneamiento e infraestructura están enfocadas con las estrategias de programa basado en resultados. La teoría que sustenta al presente artículo es la Nueva Gestión Pública (NGP), que según Hood (1991), es la conjunción de la gerencia profesional con el nuevo

institucionalismo. Además, Schröder (2013) agrega que la NGP contiene cuatro características fundamentales: se orienta a la competencia, es un enfoque basado en la eficiencia y eficacia, existe una separación entre dirección estratégica y operativa, hay trato indistinto entre los que brindan los servicios públicos y privados; y, busca una permanente innovación. En el enfoque de la NGP nace el PpR donde la evaluación y seguimiento se constituyen elementos fundamentales para lograr la transparencia y eficiencia en la función pública (Franciskovic, 2013). La importancia del estudio consiste en que, en un escenario de cambios dinámicos en la modernización del estado, actualmente existen pocos estudios sobre la gestión pública con enfoque a resultados y el presente estudio contribuirá a que otros investigadores se interesen en este campo poco explorado y desarrollado en beneficio de la sociedad. El objetivo del estudio es analizar los avances de la estrategia de PpR en el Perú desde su implementación y el camino transitado a lo largo de los años.

## 2. Metodología

La investigación está sustentada en una revisión bibliográfica narrativa de nivel descriptivo, porque se utilizó las fuentes primarias y secundarias para hacer una recolección e interpretación de la información (Hernández & Fernández, 2010). Las fuentes utilizadas fueron en primer lugar una revisión de artículos científicos referidos al tema de Presupuesto por Resultados, luego se procedió con la revisión y análisis del portal de transparencia económica del MEF, donde los presupuestos desagregados se actualizan diariamente; asimismo, se realizó un análisis de las estadísticas publicadas por el INEI sobre los logros de los programas presupuestales medidos con diferentes indicadores.

Para la selección de artículos se tomó en cuenta los siguientes criterios como: Se dio prioridad a los artículos publicados de los últimos años; se seleccionó a los artículos con línea de investigación sobre el Perú y luego artículos de otros países latinoamericanos. Las bases de datos que se utilizaron en la búsqueda de la información fueron: Scopus, scielo, dialnet, latindex, google académico, redalyc entre otros. Entre los operadores booleanos que se utilizaron fueron: AND, OR y NOT.

## 3. Resultados

En el título preliminar del artículo X de la Ley N° 28411 “Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto”; menciona que las políticas de gasto público que el estado requiere deben basarse en la estabilidad económico-financiera y el equilibrio macro fiscal; asimismo, la ejecución del gasto de los ingresos del estado debe orientarse a resultados con los criterios de eficacia, eficiencia, calidad y economía. En esa línea en el artículo 8, precisa que, el presupuesto público se constituye en un instrumento que el estado detenta para lograr los resultados esperados en la provisión de servicios y dotación de condiciones adecuadas para fortalecer la calidad de vida de la población.

La gestión con el modelo de PpR se ha constituido en una estrategia de primer orden y efectivo para orientar la ejecución de gasto público hacia el logro de objetivos cuantificables a favor de la sociedad y un mecanismo potente para combatir el mal uso, malversación, despilfarro y corrupción de los recursos del estado. En el artículo 79 de la Ley N° 28411 modificado con la Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29812 “Ley de Presupuesto Público para el Año Fiscal 2012”, define al PpR como una estrategia de la gobernanza estatal en la administración de los recursos del fisco, vinculando la asignación a los productos (servicios y bienes) y a resultados verificables a favor de la ciudadanía, para lo cual se requiere trazar objetivos bien definidos y cumplir una serie de procesos para alcanzarlos.

En esa misma línea, el MEF (2023) sostiene que el PpR es un instrumento de la gestión gubernamental, que asocia la distribución de los fondos presupuestarios para atención de servicios y/o compra de bienes denominado producto a los resultados medibles a favor de la sociedad. Asimismo, Paliza (2022) refiere sobre la necesidad de uso de presupuestos públicos vinculando al enfoque de resultados y logros, que permite mejorar los niveles eficacia y eficiencia del gasto gubernamental y optimización de recursos. Para ello, el estado controla la implementación y aplicación del modelo PpR a través de las normativas en materia presupuestal y otras normas para la ejecución del gasto en el contexto de la modernización de la gerencia del estado. El PpR requiere cumplir un rol más activo para alcanzar los objetivos priorizados y las políticas públicas establecidos por el estado (Arnao, 2011). Se centra su atención en la búsqueda incesante de resultados concretos que deben traducirse en eficiencia, eficacia y equidad en la solución de problemas públicos; para ello, primero se deben diseñar, ejecutar y evaluar y hacer seguimiento de todas las intervenciones sobre los servicios y/o bienes y los resultados obtenidos en el bienestar de la ciudadanía (Ausejo, 2010).

Los orígenes de la implementación del PpR se remonta al año 2007, donde en el proceso de formulación presupuestaria hace referencia por primera vez con la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE) en los pliegos presupuestarios de los ministerios de Salud, Educación, de la Mujer, Transportes, Gobiernos Regionales y RENIEC. Por eso, en el presupuesto institucional para el periodo fiscal 2008 aparecen los primeros cinco (05) programas

presupuestales estratégicos, cuyo monto ascendía a un total de 3,417 millones de soles que representaba sólo el 4% del total de presupuesto público, sumado al desarrollo piloto de programas institucionales, seguimiento de indicadores y evaluaciones independientes (LEY N° 29142, 2007, Art.14). En paralelo, con la creación del SINAPLAN y su ente rector el CEPLAN, mediante el Decreto Legislativo N° 1088 del 2008, se busca la articulación con la programación multianual de presupuesto con enfoque a resultados y coberturar el cierre de brechas.

En los siguientes ejercicios fiscales, los recursos administrados con el modelo de PpR lograron avanzar rápidamente, en el 2011 ya existían 24 programas presupuestales que representaba el 30% del presupuesto total; luego después de 4 años en el periodo fiscal 2015 la cantidad de programas presupuestales se elevó a 85, donde la participación del PpR respecto al PIM llega a 51%; mientras que en el periodo 2019 la participación de PpR logró representar el 54% con 89 programas presupuestales y el año fiscal 2022 existió en total 90 programas presupuestales con una participación del 47% respecto al PIM del presupuesto nacional como se aprecia en la tabla 1.

**Tabla 1:** Desagregación por categorías presupuestales y la participación de programas presupuestales respecto al presupuesto nacional 2008-2022.

Año	Programa presupuestal (PP)	Acciones centrales (AC)	Asignaciones presupuestarias que no resultan en producto (APNOP)	Total	% PP	% AC	% APNOP	% Total	Nro de PP
2008	3,417	0	87,369	90,786	03.76	0.00	96.24	100	5
2009	4,043	0	93,127	97,170	04.16	0.00	95.84	100	9
2010	8,138	0	98,315	106,453	07.64	0.00	92.36	100	15
2011	11,706	0	102,929	114,635	10.21	0.00	89.79	100	24
2012	36,904	13,314	72,162	122,380	30.16	10.88	58.97	100	60
2013	50,145	14,844	68,688	133,677	37.51	11.10	51.38	100	67
2014	61,726	17,180	65,899	144,805	42.63	11.86	45.51	100	73
2015	78,364	15,819	58,706	152,889	51.26	10.35	38.40	100	85
2016	81,974	16,489	59,819	158,282	51.79	10.42	37.79	100	90
2017	92,701	17,659	65,941	176,301	52.58	10.02	37.40	100	90
2018	97,097	18,355	72,049	187,501	51.78	9.79	38.43	100	89
2019	100,960	19,801	67,811	188,572	53.54	10.50	35.96	100	89
2020	102,540	20,129	94,586	217,255	47.20	9.27	43.54	100	89
2021	108,774	20,144	99,014	227,932	47.72	8.84	43.44	100	90
2022	104,014	22,098	92,908	219,020	47.49	10.09	42.42	100	90

Según el MEF (2023), el PpR en el Perú se compone de cuatro (04) instrumentos claves que son: a) Programas presupuestales, que consiste en las unidades programadas de las entidades públicas que se articulan para la provisión de servicios y programas (productos) en post de lograr un resultado de una determinada población, alineado a las políticas públicas del estado; b) Seguimiento, que es un mecanismo constante de acopio y análisis de la información con la finalidad de medir los logros y resultados de los programas presupuestales; c) Evaluaciones, que implica un estudio pormenorizado e imparcial del proceso de ejecución de los programas presupuestales para contribuir en la toma de decisiones concernientes al tema presupuestal y d) Incentivos de la gestión, donde el MEF y los sectores correspondientes ponen vallas, para que las instituciones públicas que alcancen las metas reciban mayor asignación en sus presupuestos institucionales.

Otra característica del PpR, es que surgió en un escenario de cambios de paradigma en la gestión pública que el estado emprendió para combatir la exclusión y la pobreza, fomentando la equidad para acceder a las oportunidades, para ello se priorizó el diseño de intervenciones en sectores importantes como la educación, salud y programas sociales referidos a la lucha contra la desnutrición aguda infantil, la mortalidad del recién nacido y materna, la mejora de los logros de aprendizaje de la educación básica, y el acceso a servicios sociales básicos; ya que el modelo de PpR facilita la acción del estado sobre la población. En este estudio se analizan a tres (03) programas presupuestales vigentes de mayor trascendencia y sus avances a lo largo de los años desde la implementación en el marco de las reformas y modernización del estado que está en marcha influenciado por otros países desarrollados; los cuales son: PP 0090. Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular que está a cargo de MINEDU, PP 0002. Salud Materno Neonatal, dirigido por el MINSA y el PP 0049. Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS manejado por el MIDIS.

#### **PP 0090. “Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular-PELA”**

En el marco de la modernización del estado con el consiguiente salto hacia el enfoque de gestión por resultados buscando mejorar la calidad educativa en el Perú, el presupuesto destinado al financiamiento público para el sector educación ha ido en crecimiento considerable en los últimos años, incluso a nivel comparativo dentro del contexto latinoamericano, el Perú se encuentra a la par de Argentina, Brasil y Colombia; pero el crecimiento del gasto destinado a educación no necesariamente logra determinar la calidad educativa en los países latinoamericanos, tal es así que, Bolivia y Paraguay países con mayores niveles de gasto en el sector educativo, sus logros educativos son de las más bajas en calidad a nivel de la región (Marín, et al., 2020). El programa presupuestal PELA 0090, es un PpR con enfoque a resultados que tiene como finalidad la mejora de los logros de aprendizajes de los escolares de la educación básica regular, que está bajo la dirección del Ministerio de Educación, sus

orígenes se encuentran en la programación presupuestaria del año 2012 cuando el gobierno profundizó las reformas de transformación de la gestión pública implementando los programas presupuestales con enfoque a resultados. Según los reportes de consulta amigable del MEF, actualmente se constituye como el PpR más importante con una asignación presupuestal de más de 23,876 millones en el año 2022. La implementación se dio por primera vez con la asignación en el presupuesto institucional del año 2013, desde entonces esta intervención ha tenido avances significativos, en cuanto a la asignación presupuestal pasó de tener 11,147 millones de soles en el año 2013 a 23,876 millones de soles en el año 2022 con un crecimiento promedio anual de 8.91%. La ejecución oportuna y óptima del gasto al finalizar el ejercicio fiscal respectivo, ha mejorado notablemente con la figura de PpR en comparación con el modelo tradicional anterior que era más propenso a la ineficiencia y mal utilización de los recursos públicos.

En esa línea, según el INEI la evolución de los indicadores para este programa presupuestal desde al el año 2013 al 2021 muestran una evolución favorable en los logros académicos alcanzados por los estudiantes de EBR medidos con la prueba de Evaluación Censal de Estudiantes (ECE); donde en comprensión lectora del nivel primaria en el año 2013 el 27.6% de escolares alcanzaron logro satisfactorio y en el año 2019 el 33.5% de escolares evaluados alcanzaron logro satisfactorio, en los años 2020 y 2021 no se aplicó la prueba ECE por la pandemia de Covid 19. Mientras que en matemática la proporción de estudiantes que alcanzaron puntaje satisfactorio en el año 2013 fueron el 15.8% y en el año 2019 el 17.0% alcanzaron logro satisfactorio.

Asimismo, en el nivel secundario los resultados de la prueba ECE reflejan que los escolares evaluados que alcanzaron logro satisfactorio en comprensión lectora en el año 2015 fueron el 9.9% mientras que en el año 2019 el 10.6% lograron llegar a la valla de logro satisfactorio; en el año 2020 y 2021 la propagación de la pandemia de Coronavirus frustró la aplicación de la evaluación ECE. En matemática los estudiantes de secundaria que alcanzaron logro satisfactorio en el año 2015 fueron el 6.2% y en el año 2019 el 13.7% (INEI, 2022), conforme se aprecia en la tabla 2.

**Tabla 2:** Evolución de los indicadores del PP 090 PELA de los años 2013 al 2021.

Año	Porcentaje de escolares de 2do grado del nivel primaria que en la prueba ECE alcanzaron nivel satisfactorio en comprensión lectora.	Porcentaje de escolares de 2do grado de primaria que en la prueba ECE, alcanzaron la valla logro suficiente en matemática.	Porcentaje de escolares de 4to grado de primaria con el nivel satisfactorio en matemática de la prueba ECE.	Porcentaje de escolares de 4to grado de primaria que alcanzaron el nivel satisfactorio en comprensión lectora.	Porcentaje de escolares de 2do grado de secundaria que tuvieron nivel satisfactorio en prueba ECE en matemática.	Porcentaje de escolares de 2do grado de secundaria que llegaron al puntaje de nivel satisfactorio en comprensión lectora.
2013	27.60	15.80	-	-	-	-
2014	38.10	25.70	-	-	-	-
2015	45.10	27.50	-	-	6.20	9.80
2016	44.30	37.40	24.30	27.30	8.70	10.20
2017	-	-	-	-	-	-
2018	33.10	14.60	29.40	31.90	10.80	12.30
2019	33.50	17.00	32.40	30.10	13.70	10.60
2020	-	-	-	-	-	-
2021	-	-	-	-	-	-

## PP: 0002. Salud Materno Neonatal

En el sector salud uno de los problemas persistentes en los países subdesarrollados como el Perú es la mortalidad materna que alcanza tasas muy altas en comparación con los países desarrollados y más aún en las zonas rurales donde por la inexistencia de centros de salud o la falta de equipamiento adecuado de estos, las consecuencias lo pagan las mujeres en situación de vulnerabilidad y pobreza; signo de un país desigual, excluyente y segregacionista. En ese sentido, el estado ha emprendido cambios en la administración pública con la consigna de modernizar y transformar hacia el enfoque de gestión por resultados, solo así se podrá promover y garantizar un servicio de calidad en la salud de toda la población con prioridad de atención a los sectores más vulnerables.

El PP 0002 Salud Materno Neonatal fue uno de los 05 primeros programas presupuestales pioneros que se experimentaron en el Perú en el año 2008 y a lo largo de los años se ha constituido en un PpR de mayor trascendencia que se centra en la atención a las madres en estado de gestación y a los niños hasta los 5 años, el programa presupuestal abarca los gobiernos a nivel local, regional, el seguro social de salud y el Ministerio de Salud como ente rector. Este PpR pasó a convertirse en un instrumento de vital importancia en el sector salud, al vincular la ejecución del gasto a productos y resultados verificables, tienen una incidencia directa en la eficiencia y eficacia de gasto y la calidad de atención de los servicios de salud.

Los avances alcanzados para este programa presupuestal en el transcurso de su vigencia según los indicadores de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES del instituto de estadística, muestran respecto al porcentaje de gestantes que acudieron al centro de salud para su primer control prenatal en el año 2013 fueron el 77.40% y en el año 2021 el 78.90% recibieron su primer control prenatal; con un ligero crecimiento anual. Asimismo, el porcentaje de parejas protegidas en planificación familiar tuvo un crecimiento ascendente, es así que, en el año 2013 alcanzaba el 74.00% mientras en el año 2021 llegó al 78.10% de familias protegidas. También el porcentaje de nacimientos de gestantes procedentes de áreas rurales en un centro de salud creció considerablemente; en el año 2013 eran el 68.50% y en el año 2021 llegó a 81.10%.

En cuanto a los niños nacidos con edad gestacional menor a 37 semanas, muestra una evolución favorable en tanto que, en el año 2013 fueron el 18.50% y mientras que en el año 2021 el 21.30%. La tasa de mortalidad neonatal analizando el periodo de implementación del programa presupuestal tuvo una disminución de 3 puntos en 9 años, es decir de cada mil nacidos en el año 2013 morían 12 niños recién nacidos y en el año 2021 bajó a 9 con riesgo de morir al nacer. Asimismo, la cantidad de partos atendidos por parte del personal de salud en las instancias de centros de salud aumentó considerablemente subiendo 5.2 puntos porcentuales en 9 años; es así que, en el año 2013 el porcentaje total de partos atendidos en centros de salud fue de 88.0% y pasó a 93.20% en el año 2021, conforme ese aprecia en la tabla 3.

**Tabla 3:** Evolución de los indicadores del PP 002 Salud Materno Neonatal de los años 2013 al 2021.

Año	Porcentaje de madres gestantes que recibieron de 6 a más controles en los 5 últimos años antes de la encuesta.	Porcentaje de parajas protegidas.	Porcentaje de partos institucionales de gestantes precedentes del área rural.	Porcentaje de nacidos con edad gestacional menor a 37 semanas.	Porcentaje de parto institucional del último nacimiento en los 5 años antes de la encuesta.	Mil nacidos vivos/mortalidad neonatal de los 10 años anteriores a la encuesta.	Nacimiento por mujer /Tasa de fecundidad global.	Porcentaje de niños nacidos por cesáreas de los últimos 5 años anteriores a la encuesta en el área rural.	Porcentaje de partos atendidos en establecimientos de salud por personal de salud.
2013	87.30	74.00	68.50	18.50	0.00	12.00	2.40	10.80	88.00
2014	86.60	74.60	72.00	17.20	89.20	12.00	2.50	12.00	89.20
2015	88.40	74.60	73.20	19.00	90.70	10.70	2.50	12.90	90.70
2016	88.90	76.20	76.00	21.10	91.90	9.60	2.50	13.20	91.90
2017	88.90	75.40	79.10	22.80	93.00	9.90	2.40	15.70	93.00
2018	89.50	76.30	78.80	22.60	92.70	9.90	2.20	15.70	92.70
2019	89.70	75.90	80.80	22.30	92.40	8.00	-	17.10	92.40
2020	88.40	77.40	83.90	23.10	94.30	8.00	1.90	18.70	94.30
2021	84.50	78.10	81.10	21.30	93.20	9.00	2.00	19.00	93.20

### PP 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS

El tipo de crecimiento económico experimentado por la economía peruana en los últimos años con el modelo de mercados autorregulados ha generado inequidades en la distribución de los ingresos y la exclusión de las capas populares (Jiménez, 2019). Es por ello que, en el año 2011 se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) dando prioridad a las políticas de redistribución e inclusión, durante el gobierno de Ollanta Humala con el lema “Crecimiento con inclusión”. A partir de ahí, se han diseñado una serie de políticas públicas y programas sociales dando el enfoque de gestión por resultados para atacar directamente a la pobreza y la exclusión social, entre esos programas sociales están: “Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres”, “Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65”, “Programa Nacional Cuna Mas”, etc.

El programa JUNTOS, es un programa presupuestal que consiste en una transferencia monetaria focalizada a las familias pobres del país para cubrir las necesidades más esenciales, poniendo condiciones previas a los hogares que recibirán dicho apoyo monetario. Tiene como ente rector al MIDIS, que justamente se creó con el propósito de reducir la pobreza y eliminar la extrema pobreza como política general de estado y así generar condiciones de calidad de vida y acceso a las oportunidades de los sectores marginados. Este programa social y otros han recibido críticas de algunos sectores, en el sentido de que es un apoyo económico que desincentiva la iniciativa personal e individual de las familias beneficiadas y generando una dependencia del estado; además que, en algunos casos se hace el mal uso de dichos recursos que afecta las metas de reducción de la pobreza. Sin embargo, algunos especialistas en políticas sociales advierten, que este tipo de programas sociales son importantes por lo menos en forma temporal para combatir el hambre y la miseria de la población vulnerable de las zonas más recónditas del país. En el caso particular de este programa en lo referente a la asignación presupuestal ha sufrido una variación a lo largo del periodo en vigencia, en el primer año (2012) focalizado con la estrategia de PpR el presupuesto ascendía al monto de 825 millones de soles, en el año 2014 época del super ciclo de materias primas llegó a su pico más alto con un presupuesto asignado de 1,104 millones de soles. Sin embargo, en los años recientes ha sufrido una tendencia a la baja con recortes presupuestales por las políticas de austeridad de los gobiernos de turno, tanto así que, en el año 2021 tuvo un presupuesto de 935 millones de soles. En cuanto a los avances y logros del programa según las investigaciones hechas por INEI (2022), los indicadores reflejan que: El porcentaje de las madres gestantes con 6 o más controles prenatales muestran una tendencia creciente en forma leve o moderada desde el año 2013 que representaba el 85.10% y en el año 2019 llegó al 90.30%; el porcentaje de los niños de 3-5 años de hogares beneficiarios que van a educación inicial en el año 2013 alcanzó el 79.60% mientras que en el año 2021 ascendió a 85.30%; el porcentaje de los niños de 36 meses de hogares beneficiarios que van como mínimo al 80% de los controles de crecimiento y desarrollo en el año 2013 fue el 55.70% y en el año 2019 llegó al 80.90% y finalmente el porcentaje de la deserción escolar bajo del 3.70% en el año 2013 a 2.70% en el año 2021, como se observa en la tabla 4.

**Tabla 4:** Evolución de los indicadores del PP 049 JUNTOS de los años 2013 al 2021.

AÑO	Porcentaje de hogares beneficiarios del programa JUNTOS y que reciben de 6 a más controles prenatales	Porcentaje de niños de 6 años de hogares beneficiarios del Programa JUNTOS que cursan el primer grado del nivel primario de EBR.	Porcentaje de Niños en edad pre-escolar (3-5 años) de hogares beneficiarios del Programa JUNTOS que van a educación inicial	Porcentaje de niños menores de 36 meses de hogares beneficiarios del Programa JUNTOS que van al menos al 80% de los controles de crecimiento y desarrollo.	Porcentaje de deserción escolar de niños y adolescentes de familias beneficiarias del Programa JUNTOS que culminaron el nivel primario de EBR.	Porcentaje de deserción escolar del nivel secundario de adolescentes de familias beneficiarias del Programa JUNTOS.
2013	85.10	96.30	79.60	55.70	3.70	3.90
2014	84.30	96.10	84.60	57.70	2.80	3.40
2015	87.20	96.50	87.60	68.50	3.20	3.20
2016	88.50	97.50	88.60	73.10	3.00	2.90
2017	87.90	95.90	90.30	75.10	2.00	3.40
2018	89.00	97.80	91.10	77.30	2.60	2.50
2019	90.30	99.10	93.10	80.90	2.30	2.60
2020	-	-	81.20	-	-	-
2021	-	95.70	85.30	-	2.70	3.30

## 4. Discusión

La administración pública pasa por un proceso de reingeniería y transformación desde diversos aspectos; una de las más importantes está referido al manejo de los fondos públicos; para lo cual se ha creado la estrategia de PpR que tienen componentes como el programa presupuestal, seguimiento, evaluación e incentivos a la gestión y que surge para optimizar el uso eficiente de los recursos del estado con la meta final de solucionar oportunamente los problemas públicos en favor de la sociedad. La capacidad del Presupuesto por Resultados para influir en la eficacia y eficiencia del gasto público, es contrastado por Martínez (2021) y Vidal, et al (2021) quienes afirman que el enfoque de PpR del PP 090 PELA contribuye en la mejora de logros de aprendizajes de la EBR; es decir, a mayor inversión en educación en términos de per cápita por estudiante se refleja el nivel satisfactorio en comprensión de textos y en matemática. En la misma línea, Chávez (2019) demuestra la influencia del financiamiento del gasto gubernamental en educación sobre el rendimiento académico de los escolares de la EBR. Sin embargo, Gil & Vidal (2022) advierten que la aplicación del criterio de PpR sobre el gasto destinado a educación no es el único factor determinante que se asocie con la calidad educativa; en tanto que, también existen otras variables influyentes como la calidad de docentes, tamaño de clase, cantidad de estudiantes por aula, variables socioeconómicas, etc.; que son factores concluyentes para encaminar la educación por el sendero de la calidad y la excelencia educativa.

Para Aguirre, et al., (2020) el crecimiento del gasto público destinado a educación se asocia con la calidad educativa es decir a mayor gasto per cápita por estudiante se incrementa el porcentaje de logro de aprendizajes de los estudiantes de EBR. Asimismo, los autores refieren sobre las condiciones adecuadas de una infraestructura de calidad y de servicios básicos en las instituciones educativas tienen implicancia en la calidad educativa; tener acceso a internet, gozar de una conexión adecuada a redes de electricidad y tener conexión a redes de agua y desagüe mejora el rendimiento académico de los estudiantes; mientras que, a mayor nivel de ruralidad es decir que cuando las instituciones educativas se encuentran a mayor distancia de las zonas urbanas repercute en forma inversa en el rendimiento académico de los escolares en matemática y comprensión de textos.

Por otro lado, se determinó la existencia de una vinculación entre presupuesto público basado en resultados con la mejora de la educación en calidad; es decir, a mayor financiamiento de la educación pública mediante el PpR, repercute favorablemente en el nivel de logro satisfactorio en matemáticas y comprensión de textos de los estudiantes (Aguirre, et al., 2020). Asimismo, esto corrobora lo dicho por Chávez (2019) y Ponce (2007) donde el gasto gubernamental en educación es correlacional en forma positiva con el rendimiento académico. Sin embargo, las cifras de los indicadores de evaluación alcanzados reflejan resultados poco alentadores, donde en el periodo de aplicación del PpR los presupuestos asignados fueron crecientes todos los años, pero el avance de la calidad educativa medido por el porcentaje de estudiantes que tienen rendimientos satisfactorios es relativo (INEI, 2022). Se requiere que la medición de la calidad educativa se debe hacer desde un enfoque multidimensional y no solo por la cantidad de recursos invertidos con el enfoque de PpR; la reforma educativa debe ser integral incluyendo la rigurosa y permanente evaluación de los docentes. Las investigaciones en el sector salud sobre el PpR y su relación con la mejora constante de los servicios de salud pública, muestra una correlación positiva significativa. Según la OMS (2020), los presupuestos por resultados influyen en forma determinante en la mejora de la eficiencia y eficacia de gasto en salud, medidos con indicadores de desempeño del sistema de salud y servicio de atención a los usuarios. Por otro lado, Chávez (2019) manifiesta que si bien mediante el enfoque de PpR la ejecución presupuestal alcanza un nivel óptimo; pero los resultados reflejan una mejora muy relativa y no alcanza las expectativas esperadas en cuanto a la calidad de prestación de los servicios en el sector salud. Los estudios concluyen que la implementación del PpR ha permitido la ejecución óptima y oportuna del presupuesto, superando la valla de 75% establecido por el MEF; pero, por otro lado, los avances en la calidad de prestación de servicio a usuarios de salud pública han sido poco favorables, existiendo un desafío enorme por mejorar.

La implicancia de la gestión por resultados en la reforma de los servicios de salud del Ministerio de Salud (MIN-SA) tuvo resultados positivos en la mejora de servicios de salud, es decir los profesionales y especialistas tuvieron mayores incentivos para mejorar la calidad de atención a los usuarios (Carrasco, 2019). Por otro lado, Chávez (2019) realizó un estudio sobre la ejecución presupuestal en el seguro social del Perú, resaltando que el modelo

de gestión tradicional no tiene articulación con la producción de metas programadas en los servicios de salud que repercute en la mala calidad de atención a los asegurados. Sugiere que ESSALUD debe impulsar cambios para encaminar a un modelo de PpR para garantizar que los usuarios asegurados reciban una atención eficiente y eficaz. También resalta que este modelo no solo se mejora la calidad de atención a los pacientes sino también la gestión institucional al evaluar la obtención de productos y resultados. Otro de los estudios es lo planteado por World Health Organization (2020), donde resalta sobre los avances en los logros de la aplicación de PpR en el MINSA con el Programa de Salud Materno Neonatal; al efectuar una comparación entre el modelo presupuestario de ingreso-egreso y el nuevo modelo de PpR, este último logra influir en forma positiva alta en la calidad de gasto, medidos por indicadores de desempeño de las actividades vinculadas a la entrega de productos y atención a las madres gestantes.

Vargas y Zavaleta (2020), estudiaron sobre del uso de los recursos en los gobiernos locales de la región La Libertad llegando a determinar que existe una relación significativa entre las variables PpR y la eficiencia y eficacia de gasto (calidad de gasto público), lo cual se refleja en los indicadores como cobertura de alcantarillado o disposición de excretas tanto rural y urbano, porcentaje de población con acceso a internet, porcentaje de escolares que alcanzan logro satisfactorio tanto en comunicación como en matemática y esperanza de vida al nacer. Por otro lado, Prieto (2012) al enfocar su estudio a las municipalidades de Lima, Junín y Ancash; advierte que el gasto público requiere ser medido por el impacto social que genera y no en función de los recursos ejecutados a nivel de gobiernos locales; esta investigación corrobora sobre la influencia del PpR en la calidad de gasto medido por indicadores sociales. Asimismo, Casas (2021) resalta la vinculación positiva moderada entre las variables antes mencionadas, pero a nivel de gobiernos locales el uso de los recursos no necesariamente apunta al cierre de brechas.

En la línea de la nueva gestión pública de orientación a resultados, para llegar con mayor precisión a los sectores más desfavorecidos y en situación de extrema pobreza, la estrategia de PpR permite hacer el uso eficiente y adecuado de los recursos; asimismo, apuntando que los presupuestos asignados se ejecuten en los fines exclusivos para los cuales fueron transferidos. En este caso el programa JUNTOS, desde su implementación a la fecha arrojan resultados favorables, contribuyendo en la mejora de gasto per cápita, gasto en alimentos, reducción de la extrema pobreza y mejora del rendimiento académico de los escolares de las familias beneficiarias (Cavero, et al., 2017). Pero Benavente (2016) advierte que el programa JUNTOS presenta deficiencias en el diseño, debido a que no cumple los estándares establecidos en la directiva de Programas Presupuestales del año fiscal 2016. Por lo que, se requiere la reforma de dicha intervención que conllevaría a obtener resultados más óptimos.

## 5. Conclusiones

Se analizó los avances de la implementación de la estrategia de presupuesto por resultados en el Perú, tomando como fuente los estudios previos (artículos), información estadística, normas y leyes en materia presupuestal. La implementación del presupuesto por resultados inició desde el año 2008 con cinco (05) programas presupuestales pilotos que sumaban un monto de 3,147 millones de soles que representaba solo el 4% del total del presupuesto nacional, esto año tras año fue creciendo en forma notable hasta llegar a 90 programas presupuestales en el año 2022 con un monto de 23,827 millones de soles que representó el 47% del presupuesto público nacional anual. Entre los programas presupuestales de mayor trascendencia se encuentran lo relacionado a “Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular-PELA”, “Programa Materno Neonatal” y “Programa de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS”. Los resultados alcanzados se miden a través de los indicadores de evaluación, donde se evidencia una mejora progresiva lenta y relativa del porcentaje de estudiantes con logro satisfactorio, porcentaje de madres gestantes con controles prenatales y niños menores de 5 años con atención adecuada y porcentaje de hogares beneficiarios con ingresos monetarios para atender sus necesidades más esenciales que muestran una tendencia al alza. Según diferentes estudios, se encontró evidencias de la correlación favorable que existe entre las variables presupuesto orientado al modelo Presupuesto por Resultados y la mejora de la calidad en eficiencia y eficacia del gasto estatal. Por lo que, se requiere seguir investigando sobre este tema, ya que el PpR es un componente importante en el proceso de transformación y modernización del estado.

## 6. Referencias bibliográficas

- Aguirre Tucto, I. G., Miraval Camacho, N. M., & Solís Cruz, Y. (2020). El gasto público y su relación con la calidad educativa básica regular en el departamento de Huánuco: periodo 2007–2016.
- Arnao Rondán, R. (2011). La eficiencia en la gestión pública: el caso de la gestión de inversión pública local en el Perú.
- Ausejo, F. (2010). Descentralización y Presupuesto por Resultados. Diplomado sobre gestión por resultados. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Benavente Del Carpio, I. (2016). Análisis del diseño del programa presupuestal 0049: "Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres-Juntos para el período 2015, en el marco del presupuesto por resultados.
- Blas, F. G., Uribe-Hernández, Y. C., Cacho, A., y Valqui, J. M. (2022). Modernización del Estado en la gestión pública: Revisión sistemática. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXVIII (Especial 5), 290-301.
- Boloña Behr, C. (1993). Cambio de rumbo. Instituto de Economía de Libre Mercado San Ignacio de Loyola "gráficos bíblos SA Lima Perú.
- Cairo, V. R. (2011). La debilidad Institucional en el Perú: ¿La falta de competencia política limita el fortalecimiento institucional?. *Quipukamayoc*, 19(36), 83-112.
- Cañari-Otero, C., & Hanco-Bustinza, P. (2021). Influencia de la gestión por resultados en la efectividad de las políticas de reforma y modernización del Estado. *Polo del Conocimiento*, 6(2), 744-763.
- Carrasco, L. M. M. (2019). El marco normativo de la gestión por resultados y la reforma de salud del Ministerio de Salud. *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, 17(24), 255-276.
- Casas, M. S. L. V. (2021). Gestión del presupuesto por resultados y calidad del gasto en la municipalidad provincial de Satipo, 2020. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 5(6), 11186-11205.
- Cavero-Arguedas, D., Cruzado de la Vega, V., & Cuadra-Carrasco, G. (2017). Los efectos de los programas sociales en la salud de la población en condición de pobreza: evidencias a partir de las evaluaciones de impacto del presupuesto por resultados a programas sociales en Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 34, 528-537.
- Chávez Porras, E. K. (2019). Gasto público en educación y rendimiento académico de alumnos de segundo grado en escuelas públicas: Región Junín 2008-2017.
- Chávez, E. L. Y. (2019). La ejecución presupuestal de ESSALUD del Perú como un instrumento de gestión. *Pensamiento Crítico*, 24(1), 103-120. Comisión Económica Para América Latina-CEPAL (2022).
- Delgado Tapia, V. A. (2022). Modernización de la gestión pública y su influencia en la atención de la ciudadanía desde los gobiernos locales. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(2), 2405-2420.
- Decreto Legislativo N° 1088 de 27 de junio de 2008. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Franciskovic, J. (2013). Challenges of Public Administration: Budget by Results and Accountability. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 18(S), 28–32.
- Gil, R. N. S., & Vidal, N. G. D. P. T. (2022). Efectividad de la inversión pública peruana en los logros educativos. *Revista Gobierno y Gestión Pública*, 8(2).
- Hernández, R., & Fernández, C. (2010). investigación. México, DF: Mc Graw Hill.
- Hood, Ch. (1991): «A Public Management for All Seasons?», *Public Administration*, vol. 69, spring, pp. 3-19.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2020). Panorama de la Economía Peruana 1950 – 2019.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2022). Evolución de Indicadores de los Programas Presupuestales 2013-2021.

- Jiménez, F. (2010). La economía peruana del último medio siglo. Ensayos de interpretación.
- Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. (08 de diciembre de 2004). Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Lima, Lima, Perú.
- Ley N° 29812 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2012.
- Ley N° 29142 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007.
- López Villafañe, V. (2016). La emergencia de China como potencia mundial. Fin del periodo de alto crecimiento y nuevos desafíos. *Migración y desarrollo*, 14(26), 167-196.
- Marín-Velásquez, T. D., Acosta-Roa, E. R., & Arriojas-Tocuyo, D. D. J. (2020). Gasto público y familiar en educación en Perú: comparativa con Sudamérica. *REICE: Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, 8(15), 39-55.
- Martínez Rivera, J. C. (2021). Gasto público en educación y rendimiento académico del segundo grado de secundaria del departamento de Junín: 2015-2019.
- Mendoza Vidal, J. A. (2017). Cuatro momentos económicos en la historia del Perú Republicano.
- Ministerio de Economía y Finanzas –(MEF) (2023). Consulta amigable.
- Ortíz, L. F. V. (2012). La modernización de la gestión pública en el Perú. *Gestión en el tercer milenio*, 15(30), 59-64.
- v Organización Mundial de Salud (2020). <https://www.who.int/es>.
- Paliza, R. (2022). El presupuesto por resultados en el Perú: Experiencia y posibilidades. *Revista Moneda*, (191), 30-35.
- Ponce Sono, S. S. (2007). Eficiencia del gasto público en educación: un análisis por departamentos.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD (1997). Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. MundiPrensa, Madrid.
- Prieto, M (2012). Influencia De La Gestión Del Presupuesto Por Resultados En La Calidad Del Gasto En Las Municipalidades Del Perú (2006-2010) “Caso: Lima, Junín Y Ancash”. Tesis de Doctorado, Universidad de San Martín de Porres.
- Salas, G. M. (2021). Enfoques de la Gestión pública y su influencia en el gobierno peruano 1990 al 2020. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 5(3), 3496-3512.
- Schröder, P. (2013). Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Fundación Friedrich Naumann, México DF, sf.
- Vargas Merino, J., & Zavaleta Chávez, W. (2020). La gestión del presupuesto por resultados y la calidad del gasto en gobiernos locales. *Visión de futuro*, 24(2), 0-0.
- Vidal-Chamorro, R. I., Martel-Carranza, C. P., & de Martel, N. Z. T. S. (2021). La gestión pública y el presupuesto por resultados de la Dirección Regional de Educación Huánuco. *Gaceta Científica*, 7(3), 115-120.
- Webb, R. (2013). Conexión y despegue rural. Universidad San Martín de Porres. Fondo Editorial.
- World Health Organization. (2020). Budgeting for results in health: key features, achievements and challenges in Peru.