

Las políticas sociales y la gestión presupuestal por resultados

María Rosa Boggio

Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza

Las políticas sociales en el país han sufrido una larga postergación en la inversión del gasto público. Las arcas del estado, luego de la crisis y el reajuste neoliberal, eran pobres y no merecieron prioridad alguna. La inversión en capacidades humanas ha sido vista como "gasto" y no como inversión y como contenido esencial del desarrollo.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo, empieza a variar esta concepción y se da un impulso importante a un nuevo diseño de políticas sociales las que van desde las políticas de estado en el Acuerdo Nacional y la Ley General de Educación, hasta estrategias y planes nacionales orientados al logro de objetivos sociales: seguridad alimentaria, atención a la infancia, al adulto mayor, al discapacitado, entre otros. Esta nueva normatividad, mejor orientada al desarrollo de capacidades humanas, tiene aún muy poca aplicación práctica. No llega a expresarse en mejoras sustantivas en los servicios públicos (centro de salud, escuela, comisaría) que expresan el más concreto encuentro entre el estado y la población. Actualmente, en el contexto de la continuidad del crecimiento económico y de un claro incremento de las arcas estatales, la administración gubernamental de Alan García, ha avanzado en cuanto a plantearse prioridades y metas públicas concretas en relación al logro de objetivos sociales: reduc-

ción de la pobreza en diez puntos porcentuales, reducción de la desnutrición crónica infantil en cinco puntos porcentuales hasta el 2011.¹ Pero aún no se llega a incidir, sensiblemente, en la mejora de los servicios que brinda el estado a la población.

¿Qué sucede? Hay una normatividad renovada orientada al desarrollo de capacidades humanas, hay una mayor voluntad política en plantear prioridades sociales, por lo menos públicamente expresada por los gobernantes, incluidos los gobiernos regionales,² hay recursos públicos, no obstante, no se perciben mejoras sustantivas en los servicios concretos de educación, salud o seguridad ciudadana.



Hay un grave problema de capacidad de gestión en el estado, siendo ésta una de las grandes trabas para la concreción efectiva de las políticas sociales en la mejora en acceso y calidad de los servicios públicos.



Sucede que hay un grave problema de capacidad de gestión en el estado, siendo ésta una de las grandes trabas para la concreción efectiva de las políticas sociales en la mejora en acceso y calidad de los servicios públicos. Las grandes metas nacionales, los múltiples planes y proyectos, se pierden enredándose en los vericuetos de la gestión estatal, marcada por la fragmentación, el burocratismo, la débil capacidad de gestión y los pequeños y grandes espacios de poder en disputa con cada nueva administración que accede a los ministerios en las áreas sociales.

■ El presupuesto público: herramienta clave para transformar la gestión

El presupuesto público es una herramienta clave para organizar el gasto y la canalización de recursos para implementar adecuadamente las políticas y planes y

¹ Estas metas, consignadas en el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2011, han sido incrementadas a una reducción en 18 y 9 puntos porcentuales respectivamente, en el discurso presidencial del 28 de Julio de este año.

² La gran mayoría de los Pactos de Gobernabilidad Regionales, previos a las elecciones en el 2006 incluyeron objetivos sociales en educación, salud o seguridad alimentaria y particularmente la prioridad de atención a la infancia. Así mismo, en marzo del 2007, los presidentes regionales firmaron el Acta de Lima comprometiéndose en reducir en cinco puntos porcentuales la desnutrición infantil.



concretarlas en el funcionamiento de los servicios del estado. En el contexto del fraccionamiento y desorden del estado y la carencia de un Plan de desarrollo nacional, el manejo del presupuesto público se ha convertido en la herramienta central para decidir lo que efectivamente se hace o no en la gestión pública y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) termina teniendo las claves más importantes para moldear la concreción práctica de las políticas.

A su vez, este peso central que ha adquirido la gestión del presupuesto público lo coloca también como una herramienta de fuerza para transformar más ampliamente la gestión estatal. El asunto en cuestión es cómo el presupuesto público responde efectivamente a los objetivos y metas de las políticas y planes que contemplen los diversos aspectos del desarrollo, y en particular, la dimensión social de éste.

Desde esta preocupación, compartida por diversos actores de la sociedad civil y del estado, el Acuerdo Nacional y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) elaboraron una propuesta para mejorar la calidad del gasto público orientándolo a prioridades en la atención a la infancia. En el 2007, con el apoyo e iniciativa de

congresistas de diversas bancadas se logró que las leyes del presupuesto determinaran el inicio de un cambio en el proceso de la gestión presupuestal hacia una gestión por resultados, comenzando su aplicación en once actividades prioritarias a favor de la infancia.

■ El enfoque de la gestión presupuestal por resultados

La gestión presupuestal por resultados integra las diversas fases de la gestión presupuestal (programación, formulación, ejecución y evaluación) hacia el logro de resultados, para lo cual esos resultados deben ser claramente explicitados.



Priorizar la atención a la infancia en las políticas públicas responde a un criterio preventivo que se orienta a impedir que se pierdan más capacidades desde el inicio de la vida de los peruanos.



La novedad en la incorporación de este enfoque en la actual ley del Presupuesto público para el 2007, está en que los resultados se empiezan a ubicar en mejoras en la calidad de vida en la población y no sólo en relación al manejo macroeconómico y la estabilidad económica. En esta óptica podemos señalar cuatro características básicas de la gestión presupuestal por resultados:

- 1) *Partir de resultados a lograr en la calidad de vida de la población.* Para ello se requiere hacer un análisis de las causas y factores que inciden en el resultado que se quiere obtener y eso significa tener un conocimiento a profundidad del problema o necesidad social que se quiere resolver. No se puede improvisar.
- 2) *Establecer una relación estrecha entre la planificación estratégica y operativa y el presupuesto.* El presupuesto debe orientarse a los objetivos (que significan resultados a lograr) expresados en el plan. Eso significa cambiar la lógica inercial con la que se programa actualmente el presupuesto y romper la distancia que suele producirse entre los planes y el presupuesto.

3) *Articulación de diversos actores.* Los resultados en la calidad de vida de la población suelen implicar la articulación de diversas dimensiones e intervenciones, requiriendo de acciones intersectoriales y también de una adecuada coordinación entre estado y actores sociales. Esto exige la permanente coordinación entre distintas instancias de ejecución, superando el sectorialismo o la acción aislada y paralela de distintas unidades ejecutoras.

4) *Seguir y evaluar los resultados.* Para ello es necesario establecer indicadores que nos sirvan para medir el avance en esos resultados y establecer una línea de base desde la cual se puedan evaluar esos avances. Para ello es indispensable mejorar nuestros sistemas de información pública.

Las once prioridades a favor de la infancia

Priorizar la atención a la infancia en las políticas públicas responde a un criterio preventivo que se orienta a impedir que se pierdan más capacidades desde el inicio de la vida de los peruanos, considerando al niño como sujeto de derechos desde ese inicio. La pérdida temprana de capacidades crea condiciones de reproducción de la pobreza, por lo tanto esta prioridad contribuye a impedir que la pobreza se transmita de padres a hijos.

A su vez, la mejora efectiva de las condiciones de vida de la infancia, requiere de la articulación de diversas políticas sectoriales y de la simultaneidad en su aplicación para lograr resultados efectivos. De poco sirve que se quiera priorizar primero las políticas de salud atendien-

do enfermedades diarreicas agudas que inciden en la desnutrición infantil si, a la vez, no se desarrolla una política agresiva en implementar sistemas de agua potable siendo el agua contaminada la principal causa de esas diarreas. Así mismo, perderán efectividad las políticas educativas que busquen mejorar los aprendizajes de los niños en situación de pobreza si estos niños sufren de altos índices de desnutrición crónica, la que es un factor que impide el logro de mejores aprendizajes.

Las once actividades priorizadas a favor de la infancia que comprenden servicios específicos que da el estado, responden a un análisis de los factores más decisivos que influyen en el logro de tres tipos de resultados en el desarrollo de capacidades en nuestra niñez:

Resultado	Actividades priorizadas
Ciudadanía	1. <i>Identidad.</i> (inscripción del niño que nace y la obtención de un código de identificación). Se calcula en 14% el subregistro de los niños. Estos niños no existen para el estado y no son sujetos de derechos.
Inicio de una vida sana	2. <i>Atención a la madre gestante.</i> Solo el 42% de partos en zonas rurales son institucionales. 3. <i>Atención al neonato menor de 29 días.</i> Servicio decisivo para el desarrollo futuro del niño. 4. <i>Atención al crecimiento del niño sano menor de cinco años.</i> Este servicio implica un seguimiento del desarrollo del niño y una serie de atenciones como peso y talla, vacunaciones, suplemento de nutrientes, así como estimulación temprana para los aprendizajes. 5. <i>Atención de enfermedades diarreicas agudas (EDAS) y respiratorias agudas (IRAS).</i> Estas enfermedades inciden decisivamente en el estado nutricional del niño. 6. <i>Abastecimiento de agua segura, vigilancia y control de la calidad del agua.</i> En las zonas rurales sólo el 60% de la población tiene acceso a sistemas de abastecimiento.
Aprendizajes adecuados para	7. <i>Control de asistencia de profesores y alumnos.</i> Deben cumplirse 1 200 horas al año en primaria. En las zonas rurales no se llega en promedio ni a la mitad. 8. <i>Atención educativa prioritaria a estudiantes de 5 a 7 años.</i> Base de aprendizajes para seguir aprendiendo. 9. <i>Formación matemática y comprensión de lectura al final del primer ciclo de primaria.</i> En este ciclo el nivel de comprensión de lectura es suficiente sólo en el 15% y en matemáticas en el 10%. 10. <i>Supervisión, monitoreo, asesoría pedagógica y capacitación docente.</i> 11. <i>Atención a infraestructura escolar en condiciones de riesgo.</i>

■ La implementación del cambio

El MEF ha diseñado un Plan de implementación de la gestión presupuestal por resultados planteando tres estrategias.

1. **Basarse en experiencias demostradas** (nacionales e internacionales).

2. **La concertación en las distintas etapas del proceso.** Con lo cual no sólo es importante el resultado sino también cómo se realiza el proceso de programación con la participación de los diversos actores.

3. **La progresividad.**

Considerando esta progresividad se han definido tres etapas:

a) En el 2007: Se aplicará sólo en una experiencia piloto en Huánuco desde la Estrategia "CRECER".

b) En el 2008: Se aplicará en las once acciones prioritarias a favor de la infancia (que involucran principalmente a los sectores salud y educación). Adicionalmente, se hará un ejercicio de formulación de indicadores de resultados para todo el presupuesto.

c) En el 2011: Se aplicará a plenitud en todo el presupuesto.

Es así que para la programación presupuestal para el 2008, que está realizándose en estos meses, el MEF ha emitido a inicios de julio, una directiva específica (010-2007) para la aplicación de la gestión por resultados en cin-

co Programas presupuestales estratégicos que agrupan y complementan las once acciones prioritarias a favor de la infancia que establece la ley de Presupuesto público. Estos programas son los siguientes:

- Programa articulado nutricional.
- Salud materno neonatal.
- Logros de aprendizaje al finalizar el III Ciclo.
- Acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado.
- Acceso de la población a la identidad.

En la directiva se define como Programa estratégico "una intervención articulada del estado, entre sectores y por niveles de gobierno, en torno a la resolución de un problema central que aqueja a la población del país". (Art. 4º).

■ Retos para los gobiernos regionales y locales

La obligatoriedad de estas prioridades y los instrumentos de programación que ha elaborado el MEF abren una nueva oportunidad para mejorar y transformar la inversión social en el marco de las nuevas funciones que en este terreno vienen asumiendo los gobiernos regionales y locales.

Por un lado, lleva a poner la atención, no sólo en los proyectos de inversión, sino en mejorar la calidad y cantidad del gasto en los servicios públicos universales, particularmente educación y salud, ahora bajo responsabilidad directa de los gobiernos regionales. Es decir, poner la atención en los gastos

permanentes del estado, que significan la mayor proporción del gasto público.

En segundo lugar, puede permitir articular, en términos de prioridades, diversos planes sectoriales a nivel regional y local, particularmente los planes educativos, los planes de salud, los planes de atención a la infancia y las estrategias de seguridad alimentaria, que se han venido formulando en estos últimos años y que muchas veces marchan paralelos sin estrategias articuladas de implementación.

En tercer lugar, la programación presupuestal en base a indicadores de resultado, facilita y a la vez exige, una mayor concertación entre el estado y la sociedad civil, tanto para formular resultados y metas de mejora pertinentes, como para darles viabilidad y transparencia en su ejecución.

Para aprovechar esta oportunidad proponemos considerar los siguientes pasos desde cada localidad:

1) Conocer la situación de la población en relación a los problemas priorizados.

- ¿Cuántos niños hay en mi localidad? ¿Cuántos nacen al mes? ¿Dónde están?
- ¿Cuál es la incidencia de la desnutrición crónica? ¿Qué factores inciden principalmente en ella en la región?
- ¿Qué niveles de aprendizaje han obtenido los estudiantes hasta el III Ciclo en la región? ¿Cuáles son los principales factores que inciden en la mejora de esos aprendizajes?

2) Evaluar la situación de los servicios públicos implicados en esas prioridades.

- ¿A quiénes no llegan? ¿Cuáles son las brechas de atención?
- ¿Cuál es la calidad del servicio? Es necesario conocer las normas de calidad que debe tener el servicio y que son establecidas por los ministerios (protocolos del MINSA, currículum y reglamentos del ministerio de Educación, etcétera).
- En base a esas normas evaluar la calidad del servicio que se está impartiendo en el establecimiento de salud, en la escuela, en la UGEL.

3) Establecer metas de mejora de estos servicios y presupuestar sus costos.

- Para establecer metas de mejora del servicio en acceso y calidad es importante una visión prospectiva de mediano plazo por ejemplo al 2011 y desde allí calcular cuánto y en qué deberíamos mejorar en el 2008.
- Establecer concertadamente estas metas de mejora, con la participación de la comunidad y la sociedad civil. El espacio del presupuesto participativo puede ir incluyendo prioridades en la mejora de los servicios públicos pues la ley no limita este espacio de concertación a los gastos de inversión.
- Calcular los costos de esta mejora (es necesario conocer y generar información al respecto pues muchos de estos costos no están estandarizados en la administración pública) y establecer metas presupuestales.



Es necesario conocer las normas de calidad que debe tener el servicio y que son establecidas por los ministerios (protocolos del MINSA, currículum y reglamentos del ministerio de Educación, etcétera).



4) Establecer compromisos entre los distintos niveles del Estado y con la sociedad civil.

- Es necesario precisar el perfil de las competencias com-

partidas, particularmente en educación y salud. Todo lo que no puede hacer el nivel local se demanda al plan y presupuesto regional y todo lo que no puede hacer el regional se demanda al plan y presupuesto nacional.

- La sociedad civil organizada también establecerá compromisos propios en el logro de las mejoras y resultados.

5) Hacer seguimiento y evaluación.

- Es necesario un seguimiento concertado a la ejecución presupuestal y al logro de las mejoras en los servicios y a su impacto en la calidad de vida de la población. La claridad en los objetivos, en los resultados esperados, en los indicadores, así como la transparencia y acceso común a la información, harán posible este seguimiento.

Avancemos en los primeros pasos ■

