



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**ESCUELA DE POSGRADO
PROGRAMA ACADÉMICO DE MAESTRÍA EN GESTIÓN
PÚBLICA**

Incidencia de las capacidades institucionales en la implementación del
presupuesto por resultados en los gobiernos locales, 2019

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:
Maestro en Gestión Pública

AUTOR:

Br. Max Renan Marcos Vásquez (ORCID: 0000-0003-1133-5669)

ASESOR:

M.Sc. Alberto Sotero Montero (ORCID: 0000-0003-2894-097X)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Reforma y Modernización del Estado

Lima – Perú

2020

Dedicatoria

A Paola Molina, por todo su amor, apoyo y aliento para seguir adelante y llegar más lejos.

Agradecimiento

A todos los que de alguna u otra forma han contribuido con mi formación personal y profesional, en especial mis padres Carlos y Sara.

Página del jurado

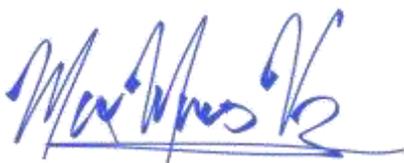
Declaratoria de autenticidad

Yo, MAX RENAN MARCOS VÁSQUEZ, con DNI N° 43659093, alumno de la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo filial Lima Norte, programa de Maestría en Gestión Pública; a efectos de cumplir con las disposiciones vigentes, declaro que el trabajo académico titulado “Incidencia de las capacidades institucionales en la implementación del presupuesto por resultados en los gobiernos locales, 2019” (68 folios) presentado para la obtención del grado académico de Maestro en Gestión Pública es de mi autoría.

Por tanto, declaro lo siguiente:

- He mencionado todas las fuentes empleadas en el presente trabajo de investigación, identificando correctamente toda cita textual o de paráfrasis proveniente de otra fuente.
- No he utilizado ninguna otra fuente distinta de aquellas expresamente señaladas.
- Este trabajo de investigación no ha sido previamente presentado ni completa ni parcialmente para la obtención de otro grado académico o título profesional.
- Soy consciente de que mi trabajo puede ser revisado electrónicamente en búsqueda de plagios.
- De encontrar uso de material intelectual ajeno sin el debido reconocimiento de su fuente o autor, me someto a las sanciones que determinen el proceso disciplinario.

Lima, 09 de agosto del 2020



MAX RENAN MARCOS VÁSQUEZ

DNI: 43659093

ÍNDICE

Carátula	i
Dedicatoria	ii
Agradecimiento	iii
Página del Jurado	iv
Declaratoria de Autenticidad	v
Índice	vi
Índice de Figuras	vii
Índice de Tablas	vii
Resumen	viii
Abstract	ix
I. Introducción	1
II. Método	16
2.1. Tipo y diseño de investigación	16
2.2. Operacionalización de variables.....	16
2.3. Población, muestra y muestreo	18
2.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos, validez y confiabilidad.....	18
2.5. Procedimiento	19
2.6. Método de análisis de datos	21
2.7. Aspectos éticos.....	21
III. Resultados	22
IV. Discusión	29
V. Conclusiones	33
VI. Recomendaciones	34
Referencias	35
Anexos	41
Matriz de consistencia	42
6.1. Vinculación entre proceso presupuestal, diseño y estructura funcional programática de un programa presupuestal	45
6.2. Avance y situación actual del presupuesto por resultados en gobiernos locales.....	48
6.3. Formularios de las fuentes de datos empleadas	49
6.4. Preguntas empleadas del cuestionario de RENAMU	51
6.5. Gráficos descriptivos y resultados de las variables empleadas	54

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1:</i> Indicador “Incorporación de los programas presupuestales en el presupuesto institucional”	22
<i>Figura 2:</i> Indicador “Total de temas sobre los que se requiere capacitación”	24
<i>Figura 3:</i> Indicador “Proporción del Personal Profesional”	25
<i>Figura 4:</i> Indicador “Uso de sistemas informáticos implementados por el Estado”	26
<i>Figura 5:</i> Indicador “Cuenta con los principales sistemas informáticos para el desarrollo de la gestión”	27
<i>Figura 6:</i> Resultados de la regresión lineal.....	28
<i>Figura 7:</i> Diseño de un programa presupuestal y estructura funcional programática.....	46
<i>Figura 8:</i> Presupuesto de los gobiernos locales según categoría de gasto.	48
<i>Figura 9:</i> Presupuesto de los gobiernos locales según categoría de gasto por departamento.	48
<i>Figura 10:</i> Formulario en Línea del RENAMU.....	49
<i>Figura 11:</i> Formulario en físico del RENAMU.....	49
<i>Figura 12:</i> Portal de Transparencia económica (consulta amigable).....	50
<i>Figura 13:</i> Preguntas para la variable “Personal de la municipalidad que no requiere capacitación”.....	51
<i>Figura 14:</i> Preguntas para la variable “Proporción del Personal Profesional”.	52
<i>Figura 15:</i> Preguntas para la variable “Uso de sistemas informáticos implementados por el Estado”.....	52
<i>Figura 16:</i> Preguntas para la variable “Participación de la población en gestión municipal”.	53
<i>Figura 17:</i> Preguntas para la variable “Cuenta con portal de transparencia estándar actualizado”.	53
<i>Figura 18:</i> Preguntas para la variable “Cuenta con los principales sistemas informáticos para el desarrollo de la gestión”.....	53
<i>Figura 19:</i> Gráfico Q-Q del indicador “incorporación de los programas presupuestales en el presupuesto institucional”	54
<i>Figura 20:</i> Distribución de cada uno de los indicadores, diagramas de dispersión y valores de correlación para cada par de indicadores	55
<i>Figura 21:</i> Resultados de la pregunta 22 “requerimientos de capacitación del personal de la municipalidad” del formulario 01 del RENAMU	56
<i>Figura 22:</i> Resultados de la pregunta 17 “¿cuáles son los sistemas informáticos implementados por el estado que utiliza la municipalidad?” del formulario 01 del RENAMU.....	56
<i>Figura 23:</i> Resultados de la pregunta 102 “¿cómo participa la población en la gestión administrativa de la municipalidad?” del formulario 01 del RENAMU.....	57
<i>Figura 24:</i> Resultados de la pregunta 18 “¿cuáles son los sistemas informáticos implementados por la municipalidad para apoyar la gestión?” del formulario 01 del RENAMU.....	57
<i>Figura 25:</i> Modelos alternativos de regresión lineal.....	58
<i>Figura 26:</i> Mapa del Presupuesto asignado a Programas Presupuestales en relación al Presupuesto Institucional.....	59

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Número de municipalidades con información disponible por indicador.....	18
Tabla 2 Modelo de Base de datos unificada.....	21
Tabla 3 Promedio de la proporción del presupuesto destinado a programas presupuestales según departamento	23

Resumen

La investigación titulada “Incidencia de las capacidades institucionales en la implementación del presupuesto por resultados en los gobiernos locales, 2019” tiene por objetivo explicar la influencia de las capacidades institucionales (capacitación del personal, uso de sistemas informáticos, transparencia y participación ciudadana, y uso de tecnologías de la información) en la implementación del presupuesto por resultados, entendido como la incorporación de los programas presupuestales en el presupuesto institucional. Para ello, se busca describir la incorporación del presupuesto por resultados en los gobiernos locales y determinar su relación con las capacidades institucionales de los gobiernos locales.

Se trata de una investigación aplicada de carácter cuantitativo, de tipo correlacional y de corte transversal; conformada por un total 1 790 municipalidades de las 1 874 que existen; de las que se cuenta con información a partir del portal de transparencia económica del MEF, el Registro Nacional de Municipalidades realizado por el INEI y el Censo 2017 de la misma entidad.

Se encuentra que en promedio el 42.2% del presupuesto de las municipalidades corresponde a programas presupuestales, mientras que sólo el 55% de estas tienen más del 66% de su presupuesto asignado a esta categoría presupuestal. Este promedio es mayor en el caso de las municipalidades provinciales (44.7%) que en las distritales (41.9%). Por otro lado, al realizar una regresión lineal entre esta proporción y distintos indicadores para las capacidades institucionales (y otras variables de control), se evidencia que estas no permiten explicar el grado de implementación de los programas presupuestales.

Palabras claves: Presupuesto por Resultados, Programas Presupuestales, Capacidades Institucionales, Gobiernos Locales

Abstract

The research entitled "Incidence of institutional capacities in the implementation of the budget for results in local governments, 2019" aims to explain the influence of institutional capacities (staff training, use of computer systems, transparency and citizen participation, and use information technology) in the implementation of the budget by results, understood as the incorporation of budget programs in the institutional budget. To do this, it seeks to describe the incorporation of the budget for results in local governments and determine its relationship with the institutional capacities of local governments.

It is an applied research of a quantitative, correlational and cross-sectional nature; made up of a total of 1,790 municipalities of the 1,874 that exist; of which there is information from the MEF's economic transparency portal, the National Registry of Municipalities carried out by the INEI and the 2017 Census of the same entity.

It is found that on average 42.2% of the municipalities' budget corresponds to budgetary programs, while only 55% of them have more than 66% of their budget assigned to this budget category. This average is higher in the case of provincial municipalities (44.7%) than in the district ones (41.9%). On the other hand, when performing a linear regression between this proportion and different indicators for institutional capacities (and other control variables), it is evident that these do not allow explaining the degree of implementation of budget programs.

Keywords: Results-Based Budgeting, Budgetary Programs, Institutional Capacities, Local Governments

I. Introducción

Los Programas Presupuestales son una forma de organizar el presupuesto público a partir del diseño de intervenciones para resolver un problema público identificado. Los distintos pliegos (entidades con autonomía como ministerios, algunos organismos públicos descentralizados, poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, gobiernos regionales, municipalidades, entre otros) definen su presupuesto acorde a sus objetivos, asignando los recursos a las actividades presupuestales de estos programas (si se deciden seguir los lineamientos para la resolución de los problemas identificados por estos), acciones centrales (actividades transversales a la entidad, que no se puede asignar a sólo un resultado) o a otras actividades que no resultan en productos (es decir, sin una estrategia de intervención, ya sea por ser actividades que no persiguen fines en el marco de ningún programas presupuestal, o por simplemente preferir no aplicarlo). Es decir, los gobiernos locales, utilizando su autonomía, pueden asignar su presupuesto en actividades enmarcadas en los programas presupuestales, respetando sus estrategias de intervención, modelos operacionales e indicadores, para resolver distintos problemas públicos que estos abordan; o realizar dicha asignación fuera de estos, lo que no permite un adecuado seguimiento de las metas físicas, indicadores de desempeño ni garantizar que el gasto se realice de acuerdo al diseño de intervenciones planteados por el sector, lo que redundaría en una menor efectividad del gasto en favor de la ciudadanía. La vinculación entre el uso del presupuesto por resultados y la calidad de gasto está bastante documentada, pero no tanto las causas por las que un pliego, en este caso gobiernos locales, incorpora o no dichas categorías de gasto al presupuesto.

Según se explica en OECD (2007), desde inicios de los 1990, dicha organización realizó esfuerzos por incorporar información de desempeño en el proceso presupuestal. Schick (2004) añade que, en algunos países, los antecedentes de este proceso datan de los años 1970 e incluso antes; y suelen estar relacionados a crisis económicas, recortes del gasto o reformas del sector público. Ambas fuentes coinciden en que estas reformas han permitido a los países miembros enfocar esfuerzos en obtener resultados tangibles, y comunicar dichos resultados; además de mejorar el desempeño de los programas y la asignación de los recursos; contribuyendo a la disciplina fiscal.

En el Perú, el Presupuesto por Resultados es un pilar de la “*Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*”, definida en PCM (2012). Dentro de dicho pilar se incluye los Programas Presupuestales, que buscan la articulación del presupuesto con las políticas y planes nacionales y los objetivos estratégicos y operativos de todas las

entidades de gobierno; migrando del enfoque inercial de asignación de recursos a uno orientado a resultado, identificando los costos, insumos y procesos requeridos para la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía, y con el empleo de indicadores de desempeño y evaluaciones independientes que permita observar los avances realizados.

La reforma del Presupuesto por Resultados, iniciada en el 2008, tuvo como hito fundamental la categorización del presupuesto por Programas Presupuestales (inicialmente denominados Programas Estratégicos Presupuestales). Si bien tuvo un inicio prometedor, incrementándose el presupuesto asignado a programas presupuestales; en el 2019 el presupuesto asignado a programas presupuestales (PP) por parte de los gobiernos locales es 55.7%, apenas mejor que el logrado desde el 2017. Es decir, la asignación de recursos bajo el enfoque de resultados no ha tenido avances en los últimos años. Esta asignación no es homogénea entre los distintos gobiernos locales, algunos tienen mayor o menor compromiso con la implementación del presupuesto por resultados. Al promediar por departamento, se encuentra que en algunos departamentos el presupuesto asignado a programas presupuestales alcanza más del 70% del presupuesto (Ayacucho, Amazonas, La Libertad, San Martín), mientras que en otras es menos del 40% (Tacna, Callao y Lima).

A futuro, no se esperaría mayor progreso en la asignación de recursos a los Programas Presupuestales en vez de asignarlos a las Asignaciones Presupuestales que No resultan en Productos mientras no se comprenda cuáles son las características de los gobiernos locales que tienen ese comportamiento. ¿Qué hace que algunos gobiernos locales si asignen recursos a los Programas Presupuestales y otros no; o que hace que unos asignen más recursos que otros? La presente investigación apunta a identificar las capacidades institucionales de los gobiernos locales que las hacen favorables a implementar los programas presupuestales; en especial a aquellas características que pueden ser objeto de políticas públicas.

En el Perú, existen distintas investigaciones vinculadas a la implementación de programas presupuestales, avances de programas presupuestales concretos y/o su implementación en determinadas regiones o gobiernos locales.

En la tesis de Morillo (2018) *“El presupuesto por resultados en el Perú y su incidencia en los programas presupuestales del sector público por categorías presupuestales período 2012 - 2016”*, se realiza un análisis de la información presupuestal (presupuesto y ejecución) de los programas presupuestales hasta el 2016. Encuentra que, hasta esa fecha, el presupuesto asignado a las Acciones Centrales se mantiene entre 10%

y 11%, mientras que el APNoP se reduce de 59% a 37%. Entre el 2012 y el 2016 se pasó de 60 a 90 programas presupuestales, y de 30% a 52% del presupuesto asignado a estos.

Por otro lado, la tesis de Paredes (2018) *“El Presupuesto por Resultados y la Gestión en los Gobiernos Regionales”*, realizada para optar el grado académico de doctor en economía, formula una investigación explicativa, descriptiva y correlacional, realizando una encuesta a las personas que trabajan en el área de planificación y proyectos públicos de los Gobiernos Regionales. Sólo el 3% de los encuestados entiende poco o muy poco de los temas relacionados a presupuesto por resultados, y sólo el 14% indica que nunca o casi nunca la institución a la que pertenecen aplica regularmente el presupuesto por resultados. Es interesante notar que el 85% de los encuestados considera que el porcentaje de presupuesto por resultados en relación al presupuesto total es del 5% al 15%, y sólo el 15% de estos considera que el porcentaje es mayor a 15% del presupuesto, es decir, hay una subestimación del alcance del presupuesto por resultados. Otro resultado interesante de la encuesta es que, de entre los problemas tecnológicos más comunes, el 50% responde que tiene PC obsoletas, mientras que el 25% afirma que el SIAF se cuelga; el internet inestable sólo es el principal problema para el 15% de los entrevistados. Finalmente, un 96% considera que la implementación obligatoria del PpR permite una gestión más eficiente. Como conclusión, la investigación señala que el Presupuesto por Resultados se aplica a un porcentaje pequeño del presupuesto total del gobierno regional, que las personas encargadas de realizar el seguimiento son muy pocas y mal preparadas, y que la cantidad de computadoras obsoletas es el principal problema tecnológico que impide la aplicación correcta y eficiente del presupuesto por resultados.

De manera similar, en la investigación de Barrenechea (2018) *“Presupuesto por resultados y la gestión administrativa en la Unidad Ejecutora 001: OGA -MININTER, Lima, 2017”*, tesis para optar el grado de maestro en gestión pública, a partir de una encuesta aplicada sobre 100 profesionales de la unidad ejecutora señalada (Oficina General de Planificación y Presupuesto y Oficina General de Administración y Finanzas), se evidencia una relación positiva entre la programación del presupuesto por resultados y una buena gestión administrativa. Esto confirma lo señalado por otros autores, que anotan la estrecha relación entre el nivel de madurez de las instituciones para consensos políticos, acuerdos y decisiones basados en indicadores, y el grado de implementación del presupuesto por resultados.

La tesis de maestría en gestión pública realizada por Ibañez (2019), titulada *“Presupuesto por Resultados y su Influencia en la Eficiencia del Gasto - Municipalidad*

Distrital El Porvenir, 2015-2016.”, explora la información presupuestal de la municipalidad. Esta encuentra que el 55% del presupuesto se asigna a programas presupuestales, siendo los más importantes el PELA y Gestión Integral de Residuos Sólidos.

En el caso de la tesis de Reggiardo (2017), *“El Presupuesto por Resultados en el proceso de modernización pública (2007-2017): Estudio del Programa Presupuestal N° 0133 Fortalecimiento de la Política Exterior y de la Acción Diplomática en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú”*, realizado para obtener el grado de magister por la Academia Diplomática del Perú, se explora el rediseño del mencionado programa presupuestal, así como las mejores prácticas internacionales (Reino Unido, Australia y México) a considerar para ello. En sí, la implementación del programa presupuestal se enmarca en un proceso de reforma y modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. El estudio destaca la resistencia al cambio como obstáculo para la implementación, aspecto que no ha sido gestionado adecuadamente.

La tesis realizada para el título de contador público de Aranza (2019) *“Presupuesto por resultados un instrumento de gestión pública que evalúa el grado de efectividad en la gestión de la Municipalidad Distrital de Jesús Nazareno, 2017”*, aplicó cuestionarios a 28 de los 100 trabajadores (funcionarios, profesionales y técnicos) identificados en dicha municipalidad sobre el presupuesto por resultados y la efectividad de la gestión pública. Encontró que el 36% de los encuestados considera que el presupuesto por resultados no contribuye a la mejora de la calidad de gasto, similar al 32% de entrevistados que considera que el presupuesto por resultados no contribuye al cumplimiento de metas y objetivos institucionales, y que el 25% que considera que el presupuesto por resultados no contribuye a la mejora de la calidad de vida de la población. También es importante señalar que el 79% conoce los instrumentos de gestión pública del presupuesto por resultados, y que el 71% afirma conocer las fases del presupuesto público.

Otros hallazgos se presentan en Villalobos (2018) *“Aplicación del presupuesto por resultados como mejora en la calidad de gasto de la Dirección General de Investigaciones en Acuicultura del Instituto del Mar del Perú, Lima, 2018”*, tesis para optar el título de administración, se realiza una comparación entre el presupuesto asignado al programa presupuestal “0094. Ordenamiento y desarrollo de la acuicultura” y el presupuesto asignado a APNOP, en el caso de la entidad del título. El presupuesto

asignado al programa presupuestal es mayor que el asignado al APNOP, y tienen similar nivel de eficiencia en la ejecución; sin embargo, no existe un mecanismo de seguimiento adecuado para el cumplimiento de metas e indicadores en este último, mientras que con el programa presupuestal si se realizan mensualmente reuniones de seguimiento técnico financiero, además de contar con una programación y planificación precisa, amigable y coherente. En tal sentido, el presupuesto por resultados mejora el control y la calidad del gasto.

En el caso de una municipalidad provincial, como la investigada por Saucedo (2019), *“La ejecución del presupuesto por resultados en la municipalidad provincial de San Ignacio - 2017”*, tesis que estudia la forma en que los gobiernos locales utilizan los recursos públicos. A partir de entrevistas, observaciones, y análisis documental, la investigación encontró que el personal de la Oficina de Contabilidad y Presupuesto de la municipalidad declara conocer el presupuesto por resultados y donde se aplica. La decisión del gasto público en dicha municipalidad involucra tanto al alcalde como al consejo municipal, funcionarios e incluso la sociedad civil, logrando orientar de forma eficiente el gasto municipal aplicando el presupuesto por resultados.

En el caso de la tesis para la maestría en ciencias de la administración de Torres (2018), *“Evaluación del impacto en el presupuesto público en programas y proyectos de la Región Pasco”*, se realizó un estudio documental y mediante encuestas a funcionarios de la región al analizarse el PELA programas del sector salud. En tal sentido, la encuesta revela que sólo el 3% de los encuestados conocía la “visión de la Región Pasco” y el 93% no conoce o conoce poco sobre el impacto del presupuesto público en programas educativos (como el PELA), al igual que el 87% que no conoce o conoce poco sobre el uso eficaz del presupuesto en los programas de salud. También, se encuentra que el 23% nunca recibió capacitación sobre el presupuesto público, y el 20% afirmó que las capacitaciones se realizan “a veces”. Esto contrasta con el 83% que afirma que siempre o casi siempre participa del presupuesto del sector. Es decir, un importante número participa en la elaboración del presupuesto sin estar capacitado.

A nivel internacional, se encuentran investigaciones adicionales.

Como parte de las propuestas elaboradas por el Centro de Estudios Públicos de Chile para la modernización y reforma de la gestión pública en dicho país a partir de diversas experiencias internacionales, Steger (2018), *“Elaboración de presupuesto por resultados: lecciones de la reforma presupuestaria austriaca”*, presenta un análisis sobre el proceso de implementación de dicha estrategia. En el caso del presupuesto por

resultados en Austria, tomando como base las experiencias internacionales al ser una implementación tardía, este buscó un enfoque simplificado, que no desvié la preocupación de elaborar el presupuesto enfocado a resultados. Según relata el estudio, uno de los desafíos fue el cambio cultural; el concepto de desempeño fue evolucionando año a año, paso a paso, y forma parte de la discusión de los objetivos de las políticas y las estrategias para lograrlos. En la encuesta realizada a funcionarios, estos destacaron su descontento, no con el sistema o con el presupuesto por resultados, sino con los plazos para la implementación del proceso presupuestario y la coordinación con el gobierno central. También evidenció que un grupo utilizaba de forma activa el enfoque para ganar efectividad en su labor, mientras que otro permanecía reacio a adoptarlo. Austria, si bien implementa el presupuesto por resultado desde el 2013, las regiones y los gobiernos locales se han negado a incorporar el enfoque; es decir solo abarca el gobierno central. En conclusión, “la orientación a resultados representa un enorme cambio cultural que requiere tiempo, grandes esfuerzos y la inspiración de actores claves para promover una cultura del desempeño, transparencia y rendición de cuentas, y esta es una tarea que nunca se llega a completar del todo” (p.532)

Por otro lado, el análisis de la implementación del presupuesto por resultados en 33 países OCDE de Clark y otros (2017), “*Policy Diffusion and Performance-based Budgeting*” encuentra que el presupuesto por resultados forma parte de esfuerzos más generales por incrementar la importancia del gobierno, formando parte de programas de reformas completas y no solo leyes particulares al respecto. La implementación ha estado liderada por el ejecutivo (ministerio de finanzas, de tesoro o similares) en vez de por el poder legislativo. Sin embargo, encuentran que existen dificultades de carácter técnico (y por tanto manejables) en algunos países; mientras que en otros se reportan problemas de carácter institucional y cultural, más difíciles de abordar pues las instituciones son difíciles de cambiar. Algunos otros problemas recurrentes son: dificultad para medir los productos o resultados directos de manera efectiva, desarrollar planes de resultados, medir las metas de manera efectiva o analizarlas.

Una investigación realizada por Park (2018), “*Does Citizen Participation Matter to Performance-Based Budgeting?*”, utilizando encuestas aplicadas a gobiernos locales de ciudades y comunidades, revisa el rol de la participación ciudadana en el presupuesto por resultados. El estudio halla que la participación ciudadana permite la comprensión del proceso administrativo, preferido por los burócratas, y el proceso político, legitimado

por la población, de manera conjunta; por lo que las autoridades que se basan en solamente en su experiencia profesional no suelen adoptar el presupuesto por resultados.

De manera más general, Ho (2018) "*From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice*", explora las prácticas de presupuesto por resultados en distintos países y el marco institucional, mostrando que no ha existido un proceso de apropiación política de dicha reforma en varios países. Entre los factores institucionales y organizacionales que explican el grado de implementación se encuentran: construcción de capacidades organizacionales, en especial a nivel subnacional; la disponibilidad de personal, tecnologías e información para analizar el desempeño, sin lo cual el seguimiento es poco relevante o útil para los tomadores de decisiones; la existencia de un sistema rutinario para el monitoreo y discusión de los resultados alcanzados, con autoridad legal y gerencial para realizar ajustes, de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo; la existencia de incentivos, incluyendo normativos (cultura del reconocimiento de logros). Además, existen factores asociados a la organización: dificultad para el acuerdo sobre la forma de medición de los resultados entre los hacedores de política, las oficinas presupuestales y los distintos niveles de gobierno involucrados, el reto que supone el cambio de cultura organizacional en una burocracia que no suele cambiar de comportamiento. Además, la rivalidad política y competitividad del ciclo electoral, así como el grado de fragmentación del sistema de gobierno restringe el uso de información de los resultados de los programas.

Por otro lado, la implementación de capacidades institucionales en gobiernos subnacionales ha sido analizada en Castle (2016) en "*Institutional Innovativeness in Southern State Governments, 1960- 2010*", quien encuentra que estas suelen ser bastante dispersas y variadas, y dependerían de factores políticos, geográficos e históricos.

Igualmente, Guga (2018) en "*Local government modernization in Albania: Historical background and the territorial reform 2015-2020*" encuentra que, en el caso de gobiernos locales, la descentralización administrativa en este país de Europa del Este, en el marco de su incorporación a la Unión Europea (adoptando sus estándares), ha tenido serias limitaciones debido a la falta de transparencia y mala implementación de las leyes vinculadas, entre otros factores.

En el caso de Nepal, Kharel (2019), en "*Local Governance and Rural Development Practices in Nepal*", encuentra que, si bien este país tiene una larga trayectoria en la descentralización y existencia de gobiernos locales, la falta de

capacidades de los actores involucrados en la toma de decisiones y en la definición del desarrollo no logra que se den transformaciones en los espacios rurales.

Por otro lado, Kigume y Maluka (2018) en *“Health sector decentralisation in Tanzania: How do institutional capacities influence use of decision space?”* encuentran que la descentralización no es suficiente para la adecuada toma de decisiones (en el caso del estudio, en materia de salud), sino que se requiere las capacidades institucionales adecuadas para ello: personal capacitado y con habilidades adecuadas; así como recursos económicos adicionales.

Sin embargo, en el caso de Chile, Valdivieso y Andersson (2018) en *“What Motivates Local Governments to Invest in Critical Infrastructure? Lessons from Chile”* encuentran que, contra lo que usualmente se asume, no hay evidencia concluyente de que las capacidades institucionales de los gobiernos locales (recursos humanos y financieros, contar con experiencia técnica, etc.) sea un elemento clave en la toma de decisiones de los gobiernos locales; sino que sería más influyente las relaciones entre estos gobiernos y otros niveles de gobierno.

Como marco teórico, para el estudio del Estado, su organización y procesos de reforma, se puede apelar al Institucionalismo. Este enfoque resumido en INDECOPI y APOYO (1995) a partir de diferentes textos de Douglass North, define que “las instituciones son las reglas de juego en una sociedad” (p.7), las cuales pueden ser formales, como las dictadas por las normas, leyes, reglamentos; o informales, como diversos códigos de conducta, convenciones sociales y otras similares que regulan el comportamiento. Por otro lado, según se refiere, las organizaciones están conformados por individuos con una identidad y objetivos comunes. En tal sentido, el mismo documento hace énfasis en la persistencia de diferentes aspectos de la sociedad a pesar de cambios en las instituciones formales, según relata el autor del enfoque. Así, se afirma que “las limitaciones informales [son] importantes en sí mismas ... partiendo de la evidencia de que las mismas reglas formales y/o Constituciones impuestas a diferentes sociedades producen resultados diferentes” (p. 9). Podemos afirmar entonces que la implementación de la estrategia de Presupuesto por Resultados, incluyendo la presupuestación con los programas presupuestales, puede ser enmarcada en este enfoque.

Por otro lado, el proceso de implementación del presupuesto por resultados en sí se enmarca en un proceso de reforma de mayor alcance, la gestión por resultados, bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública. Como resume García (2007), la Nueva Gestión Pública tiene como objetivo la satisfacción de los objetivos reales de los ciudadanos al

menor costo posible. En tal sentido, BID y CLAD (2007) afirma que la gestión pública, como disciplina, apunta a tres objetivos: la optimización del uso de los recursos públicos, procesos de producción transparentes, equitativos y controlables, y el mejor desempeño de los servidores públicos. Estos objetivos, según anota el texto, forman parte de la Nueva Gestión Pública. Así, la Gestión por Resultados, comprende como dimensiones: “un marco conceptual de gestión organizativa; un marco de adquisición de responsabilidad; un marco de referencia ...del proceso de gestión; ... (y) una propuesta de cultura organizativa ... que pone énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos” (p.12).

La Gestión Por Resultados, o Gestión Para Resultados en el Desarrollo, como definen Kaufmann y otros (2015), es un enfoque, generado a partir de la Nueva Gestión Pública, cuya función es “facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público ... asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos .. y la mejora continua” (p.1). En el documento citado, se presentan los cinco pilares del ciclo de gestión para resultados: planificación orientada a resultados, presupuesto por resultados, gestión financiera pública, gestión de proyectos y programas y sistemas de seguimiento y evaluación. El Presupuesto por Resultados, en este mismo documento, se entiende como el proceso presupuestal “que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo con los programas ... (y el) análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones” (p. 9). Los autores concluyen que hay una relación entre el grado de implementación de la Gestión por Resultados, y del Presupuesto por Resultados, y la madurez institucional (consensuar y mantener políticas, acuerdos y proyectos basados en indicadores); siendo el presupuesto por resultados y la gestión por resultados procesos que implican un cambio cultural, al cambiar las formas y procesos de toma de decisiones.

Según explica OECD (2007), existen distintas estrategias de implementación del Presupuesto por Resultados: algunos países realizan sus reformas a través de una legislación, que permite que las reformas continúen ante cambios de gobierno, aunque que se implemente en el marco legal no significa que realmente se implemente; otros realizan reformas de manera centralizada, donde el gobierno central desarrolla, implementa y monitorea las reformas; o de manera descentralizada, donde los distintos sectores y niveles de gobierno son actores clave de la reforma, que realizan de manera voluntaria y siguiendo sus propios métodos, o mediante una estrategia de implementación

paso a paso o de una sola vez mostrando a todo el aparato público el alcance de la reforma y cómo sus componentes encajan, lo que también permite capacitar de manera uniforme a todos los involucrados, pero requiere más recursos y voluntad política, teniendo diversos riesgos inherentes a una reforma de esa magnitud.

El Presupuesto por Resultados forma parte del proceso de modernización de la gestión pública, dejando de lado el “presupuesto tradicional”, que asigna recursos de manera inercial a las entidades públicas. Según explica Makon (2007), este evolucionó de una clasificación por objeto de gasto a incorporar la clasificación funcional. Posteriormente surge el “Presupuesto por Programas”, al que sucedió el “Presupuesto Base Cero”, y que luego dio paso a la reforma en la administración financiera, que involucró los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad. Finalmente, concluye, para superar las carencias de las técnicas presupuestarias antes descritas, se viene aplicando el denominado “presupuesto por resultados”, que recoge elementos del presupuesto por programas (relaciones insumo-producto y definición de políticas), enfatizando el desarrollo metodológico de indicadores de impacto y de resultado, y las relaciones causales entre estos y la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos por parte de las instituciones públicas.

Para Kaufmann y otros (2015), el presupuesto por resultados tiene cinco componentes: “i) estructuración del presupuesto de gastos por programas, ii) perspectiva presupuestaria de mediano plazo, iii) evaluación de la efectividad del gasto, iv) incentivos para la efectividad de la gestión, y v) difusión de la información (p. 86)”. Según resalta el mismo documento, el Perú introdujo el presupuesto por resultados en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411), en la que se señala la progresividad de su implementación a través de los programas presupuestales, las acciones de seguimiento de desempeño sobre la base de indicadores, las evaluaciones y los incentivos a la gestión; anotando que los programas presupuestales, diseñados para enfrentar un problema nacional a cargo del sector público, en distintos niveles de gobierno, son diseñados siguiendo la metodología del Ministerio de Economía y Finanzas, vinculando el diseño de los programas presupuestales con el presupuesto público a través de la Estructura Funcional Programática.

En tal sentido, en el Perú, PCM (2012) también contempla cinco pilares: 1) Políticas Públicas, Planes Estratégicos y Operativos 2) Presupuesto por Resultados 3) Gestión por Procesos, simplificación administrativa y organización institucional 4) Servicio Civil Meritocrático, y 5) Sistemas de Información, seguimiento, evaluación y

gestión del conocimiento; además de tres ejes transversales: 1) gobierno abierto, 2) gobierno electrónico, y 3) articulación institucional. Como parte del pilar Presupuesto por resultados se destaca a los Programas Presupuestales con Enfoque de Resultados, como la “herramienta de priorización y de transparencia en la información que permitirá identificar a la población objetivo ... y vincularla con los productos y resultados... (obligando a) desarrollar estructuras de costos unitarios ... de los productos que son entregados al ciudadano” (p.18). La misma política hace énfasis en que “es posible adoptar progresivamente esta metodología para todo el gasto programable (asociado a la cadena de valor)” (p.18). Igualmente, anota que desde el gobierno nacional “(se) debe coordinar ... con los Gobiernos Regionales y Locales en los asuntos de su competencia, más aún en aquellos casos en los que las responsabilidades de ejecución recaen en el ámbito de competencia de unos u otros gobiernos descentralizados” (p.18).

Para Delgado (2013), “los programas presupuestales constituyen el instrumento más importante de la reforma, su implementación es clave para lograr un presupuesto por resultados y para incidir en una gestión por resultados en la administración pública” (p. 32), pues permite la estructuración del presupuesto, durante la programación presupuestal, bajo una lógica de resultados, basada en evidencias y priorizando las intervenciones; y el sustento del mismo durante la etapa de formulación y aprobación, indicando al MEF los resultados que se generarán y su costo.

Por otro lado, la revisión de los procesos presupuestales a nivel de los gobiernos locales se enmarca en el proceso de descentralización. Según identifica Falletti (2005), se suele atribuir al proceso de descentralización un incremento del poder de los gobiernos subnacionales, lo que no necesariamente se cumple. En tal sentido, la autora define distintos tipos de descentralización: descentralización fiscal, que hace referencia a la autonomía de los gobiernos subnacionales para incrementar sus ingresos a través de mayor transferencia de recursos del gobierno central o la delegación del incremento o creación de impuestos; la descentralización administrativa, que transfiere la administración y prestación de servicios sociales (independientemente de la transferencia de recursos) incluyendo el gasto requerido para dichas prestaciones; y descentralización política; que fortalece espacios de representación a nivel subnacional, fortaleciendo su autonomía. En tal sentido, la autora explica que el impacto positivo o negativo de la descentralización administrativa en la autonomía depende de si se mejoran las administraciones locales, mediante la capacitación de sus funcionarios a las nuevas responsabilidades, y si se brindan los recursos necesarios para las nuevas funciones. De

manera similar, señala que la descentralización fiscal puede tener un impacto positivo en la autonomía según el diseño de la política implementada, si incluye transferencias automáticas que brinden mayores recursos, y en menor medida, con la capacidad de crear nuevos impuestos, lo que no sería deseable en el caso de localidades de menores recursos.

En relación a la descentralización fiscal, Glimeus y Bustad (2011), menciona que hay cuatro áreas a considerar: la decisión de gasto, el poder de generar o incrementar impuestos, endeudamiento a nivel subnacional y transferencias; presentándose en el Perú una descentralización parcial. La tesis señala que existe una gran disparidad en el país (pobreza, urbanidad, desarrollo económico, entre otros) y que, por ejemplo, menos del 25% de las municipalidades estarían en capacidad de obtener suficientes ingresos a partir de la recolección de impuestos como para cubrir el costo de hacerlo. Existe también un incremento de la responsabilidad por parte de los gobiernos locales, pero no los lineamientos para realizar estas funciones. Los autores identifican que el inconstante sistema político hace más difícil el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales y el uso eficiente de los recursos.

En el Perú, según relata la Contraloría General de la República (2014), la descentralización se inicia en el 2002, con un nuevo marco normativo que se fue desarrollando paulatinamente en los siguientes años hasta el 2007 con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, transfiriendo funciones y competencias a los gobiernos regionales y locales. Según anota el mismo estudio, dentro del marco legal del proceso de descentralización se incluye principios de gradualidad y la necesidad de fortalecer capacidades para recibir las competencias, capacitando en gestión y gerencia pública a gobiernos subnacionales, además de brindar asistencia técnica para dar soporte a dicho proceso. Desde la descentralización fiscal, anota, se habían previsto principios como: “la determinación de las competencias; la transparencia y predictibilidad; la neutralidad en la transferencia de los recursos; los requisitos del endeudamiento externo; y las reglas de la responsabilidad fiscal” (p. 73); es decir, se debía transferir las competencias y funciones conjuntamente con los recursos asociados y requeridos por estas.

Al 2018, según relata la PCM (2019) en su Informe de Descentralización “no se han distribuido adecuadamente las competencias y las transferencias de las mismas se han efectuado sin una delimitación clara de las funciones sectoriales ni una adecuada asignación de recursos asociados a tales funciones” (p.10). Igualmente, el documento señala la fuerte dependencia de los gobiernos locales de las transferencias desde el

gobierno central. Esto a pesar de que, como se relata en el informe del año anterior de la PCM (2018), esta “ha realizado una labor sistemática de asistencia técnica como una de las principales herramientas para fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales ... en los temas relacionados con la modernización del Estado y ... el fortalecimiento de la descentralización” (p.31).

En relación al proceso de implementación de los programas presupuestales por parte de los gobiernos locales, se puede concluir que este se da en el marco de la descentralización administrativa, al asumir las municipalidades responsabilidad sobre distintas funciones y servicios brindados al ciudadano; descentralización fiscal, pues tiene que ver con la dotación de recursos brindados; y descentralización política. La implementación de los programas presupuestales queda pues, en el marco de un proceso de descentralización incompleto o fallido. En tal sentido, se debe analizar la teoría relacionada a las capacidades institucionales de los gobiernos locales.

En general, según presenta Matachi (2006), el desarrollo de capacidades es el proceso por el que los individuos, las organizaciones o la sociedad obtienen, fortalecen y mantienen sus capacidades para establecer y lograr sus objetivos, debiéndose enfocar en tres niveles: ambiental, que incluye políticas nacionales, normatividad, relaciones de poder; organizacional, que se refiere a las políticas internas de una entidad como arreglos, protocolos, procedimientos; e individual, que considera las habilidades, experiencias y conocimientos del personal y que son adquiridas por capacitaciones formales, educación o experiencia. A nivel de organización, se distinguen los siguientes elementos: recursos humanos y financieros, recursos intelectuales, estructura organizacional y de gestión de los recursos, y el liderazgo de los gerentes.

Por otro lado, el PNUD (2009) presenta su enfoque sobre el desarrollo de capacidades, a partir de cuatro pilares, representativos de los principales cambios en materia de capacidades, así como los productos de intervenciones que se asocian a estos. El primer pilar corresponde a los arreglos institucionales, y se fortalece con programas de claridad funcional, gestión eficaz de los recursos humanos, sólidos mecanismos de coordinación, sistemas de evaluación y monitoreo, y asociaciones para la prestación de servicios. El segundo pilar se refiere al liderazgo, y contiene la claridad de la visión, servicios de gestión de coalicionales, competencias y servicios para la transformación y gestión de riesgos, y sistemas y mecanismos de atracción y retención de líderes. El tercer pilar comprende el conocimiento, que incorpora la estrategia de reforma educativa, metodologías de aprendizaje continuo, soluciones para el aprendizaje y servicios de

conocimientos, mecanismos de gestión del conocimiento y redes de conocimiento a escala nacional. El último pilar que considera es rendición de cuentas, que incluye claridad en los sistemas de rendición de cuentas, mecanismos y sistemas de retroalimentación con los actores, y mecanismos de voz.

En el Perú, PCM (2016) define como parte del desarrollo de la gestión descentralizada el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y locales, para lo cual identifica cuatro componentes: 1) Competencias personales fortalecidas, que incluye tanto las competencias personales de los funcionarios y servidores como la de los niveles dependientes, proporcionando asistencia técnica y acompañamiento a estos, y recogiendo prácticas de gestión; 2) Instrumentos para la articulación intersectorial e intergubernamental, con espacios institucionalizados de cooperación y coordinación, como las Comisiones Intergubernamentales, mancomunidades municipales, mesas técnicas sectoriales, consejos de seguridad ciudadana, entre otros; 3) transparencia y participación ciudadana, mediante los consejos de coordinación local provincial y distrital, juntas de delegados vecinales o comunales, comisiones anticorrupción y presupuesto participativo; 4) uso sistemático de las tecnologías de la información y comunicación (TICs), incluyendo la implementación de portales electrónicos institucionales y otros instrumentos para el desarrollo del gobierno electrónico.

Para revisar aspectos de la descentralización y el gasto municipal, según señala Herrera y Málaga (2004), se debe revisar previamente la heterogeneidad de los municipios peruanos en función a la urbanidad, tamaño de la población, necesidades básicas insatisfechas, nivel de gasto ejecutado, ubicación fronteriza, entre otros factores. Así, Herrera y Francke (2007), aplicando una metodología de análisis de clusters, logran agrupar las municipalidades provinciales en 4 categorías (metrópolis, ciudades intermedias, semi-rural y rural) y las distritales en 6 categorías. A este análisis se suma el realizado por Muñoz (2010), que revisa conjunta al rol de la descentralización fiscal, las diferencias demográficas y socioeconómicas entre las municipalidades, los determinantes políticos-electorales. Si bien el estudio ratifica los hallazgos de los estudios antes citados, también encuentra que los factores políticos influyen más a las municipalidades provinciales, pero no tienen un impacto muy importante.

Luego de la revisión teórica precedente, se debe enfatizar que la implementación del Presupuesto por Resultados es una de las reformas más importantes en materia de gestión pública en América Latina, y es un pilar fundamental de la modernización del estado, siendo clave para el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos en favor del

ciudadano. En el Perú, esta reforma presupuestal, plasmada junto con otras en la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública” incluye los Programas Presupuestales, que vinculan un diseño de intervención basado en evidencias con el presupuesto público a través de la Estructura Funcional Programática. Esta vinculación, para los gobiernos locales, se realiza en el proceso de programación y formulación presupuestal, donde tienen la opción de definir cómo se estructura su presupuesto para el siguiente año fiscal.

En tal sentido, es pertinente comprender los avances y limitaciones para su implementación en los gobiernos locales, pues estos son los más cercanos a la ciudadanía y tienen competencia exclusiva en una serie de aspectos difíciles de administrar de manera eficiente desde el gobierno central. Durante la revisión bibliográfica, se ha mostrado que el gasto mediante programas presupuestales impacta en el bienestar de la población más que el gasto que no se realiza por este mecanismo; por lo que al comprender la implementación de los programas presupuestales estamos abordando en realidad cómo realizar un uso más efectivo de los recursos públicos en favor de la ciudadanía.

La investigación busca responder la interrogante ¿cómo influyen las capacidades institucionales en la incorporación del presupuesto por resultados en los gobiernos locales? Para ello, plantea dos preguntas ¿Cómo se viene incorporando el presupuesto por resultados en los gobiernos locales? y ¿Qué relación se da entre las capacidades institucionales de los gobiernos locales y la incorporación del presupuesto por resultados?

La investigación pretende explicar la influencia de las capacidades institucionales en la incorporación del presupuesto por resultados en los gobiernos locales. Para ello, primero describe la incorporación del presupuesto por resultados en los gobiernos locales atendiendo a su heterogeneidad, para luego determinar la relación se da entre las capacidades institucionales de los gobiernos locales y la incorporación del presupuesto por resultados, explicando su influencia. Se espera que las capacidades institucionales identificadas en la exploración teórica (competencias personales, articulación intersectorial e intergubernamental, transparencia y participación ciudadana, y uso de tecnologías de la información) expliquen qué tanto un gobierno local incorpora los programas presupuestales como parte de su presupuesto institucional; controlando otras variables relacionadas a la gestión y el proceso de descentralización identificadas por distintas investigaciones.

II. Método

2.1. Tipo y diseño de investigación

La presente es una investigación aplicada, pues busca encontrar las capacidades institucionales que deben ser fortalecidas para una mejor implementación de los programas presupuestales; siendo esto una necesidad latente por parte de las autoridades nacionales.

Es un estudio de nivel correlacional, pues asocia las distintas capacidades institucionales de los gobiernos locales con la incorporación de los programas presupuestales en la programación presupuestal de cada uno de estos.

Se propone un diseño transversal, pues se plantea el uso de la información de distintas municipalidades (que sería cada una un caso) durante el año 2019, para explicar cómo las capacidades institucionales explican el grado de implementación del presupuesto por resultados.

2.2. Operacionalización de variables

- **Implementación del Presupuesto por Resultados**

El presupuesto por resultados es una estrategia de gestión, enmarcada en la gestión por resultados y la modernización del estado, que, en el Perú, cuenta como principal instrumento los programas presupuestales. Estos comprenden categorías de gasto, que las municipalidades pueden o no incorporar a sus presupuestos. Se plantea que mientras mayor porcentaje del presupuesto institucional corresponda a estos programas presupuestales, mayor es el alcance de este instrumento como parte de la gestión municipal, y, por tanto, mayor es la adopción de la estrategia del presupuesto por resultados.

- **Capacidades Institucionales**

La PCM (2016) establece cuatro competencias institucionales relevantes para el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. Estas competencias coinciden con las identificadas a partir de distintos estudios y son variables relevantes para explicar la gestión de entidades públicas, en particular de carácter subnacional.

- Competencias Personales

Las competencias personales están íntegramente relacionadas con la formación y capacitación del personal de las entidades públicas, en este caso los gobiernos locales. En tal sentido, se considera una buena aproximación las demandas por capacitación de los funcionarios municipales. Para esta dimensión, se considera el total de temas sobre los

que se requiere capacitación a partir del listado presente en el formulario 01, pregunta 22 (ver anexo)

Otra alternativa es el nivel académico alcanzado por los principales funcionarios; aunque este puede decir menos con respecto a las competencias específicas requeridas para la gestión municipal y en particular lo relacionado a la gestión por resultados y presupuesto por resultados. Sin embargo, se considera como aproximación el total del personal municipal bajo la categoría “profesional” en relación al total de personal que labora en dicha institución como “empleados”; a partir de la información presentada en la pregunta 20 del formulario 01 del RENAMU (ver anexo).

○ Articulación Intersectorial e intergubernamental

La articulación intersectorial e intergubernamental se da, en el caso de los gobiernos locales, a través de la vinculación de estos con los niveles de gobierno regional y nacional; mediante espacios de coordinación y sistemas funcionales y administrativos, cuyos rectores pertenecen al gobierno nacional. En tal sentido, la participación en estos sistemas se puede evidenciar a partir del uso de sistemas informáticos vinculados a estos, como el SIAF o el AIRHSP, cuya implementación y mantenimiento demandó coordinación. Para esta dimensión, se considera el uso, por parte de las municipalidades, de sistemas informáticos implementados por el Estado, a partir del listado presentado en el formulario 01, pregunta 17 del RENAMU (ver anexo).

○ Transparencia y participación ciudadana

La ciudadanía puede ser partícipe de la gestión de la municipalidad de distintas formas, ya sea formulando el plan de desarrollo municipal concertado, participando del presupuesto participativo, en audiencias públicas o diversos comités. Esto se constata a partir de la pregunta 102 del formulario 01 del RENAMU (ver anexo).

Adicionalmente, la transparencia de la gestión se puede evidenciar a través de la actualización del portal de transparencia estándar, que presenta la información más relevante de la municipalidad a través de un portal web; lo que se registra en la pregunta 19 del mismo formulario (ver anexo).

○ Uso de tecnologías de la información

El uso de tecnologías de información se puede evidenciar en la medida que la municipalidad haya implementado distintos sistemas informáticos para apoyar la gestión; tales como sistema de trámite documentario, sistemas informáticos para apoyar los procesos de presupuesto, abastecimiento, contabilidad, tesorería, para control del personal, para la administración tributaria, o para distintos servicios que brinda la

municipalidad. Para ello se considera el listado de sistemas con que cuenta la municipalidad, según la pregunta 18 del formulario 01 del RENAMU (ver anexo).

2.3. Población, muestra y muestreo

Se consideró como población el total de municipalidades provinciales y distritales del país, las cuales constituyen pliego presupuestal y tienen autonomía en la definición de su programación financiera. De acuerdo al MEF (2020), hubo un total de 1 874 municipalidades provinciales y distritales como pliego presupuestal el año 2019.

Igualmente, se consideró las municipalidades que han respondido el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU), el cual es aplicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de manera anual a las municipalidades provinciales, distritales y de centro poblado. Para el año 2019, se cuenta con 1 874 respuestas de municipalidades provinciales y distritales en el RENAMU, por lo que se considera una muestra censal, pues se abarca la totalidad de la población estudiada. Además, se considera el total de habitantes del distrito, en base a la información del Censo Nacional 2017 (XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas) del INEI.

Luego de revisadas las distintas fuentes de información, se cuenta con información completa para un total de 1 790 municipalidades. Cabe recalcar que este número es mayor que 319, el tamaño de muestra requerido para una población de 1 874 al 95% de confianza, desviación estándar poblacional de 0.5 y error muestral de 5%.

Tabla 1

Número de municipalidades con información disponible por indicador

Total de Municipalidades	Incorporación de los programas presupuestales en el presupuesto institucional / Total del Presupuesto Institucional de Apertura	Total de temas sobre los que se requiere capacitación.	Proporción del Personal Profesional / Total de trabajadores de la municipalidad	Uso de sistemas informáticos implementados por el Estado	Participación de la población en gestión municipal	Cuenta con portal de transparencia estándar actualizado	Cuenta con los principales sistemas informáticos para el desarrollo de la gestión	Población del Distrito
1874	1874	1797	1867	1874	1874	1874	1874	1874

Número de municipalidades para las que se cuenta con información, según los indicadores considerados.

2.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos, validez y confiabilidad

Para la presente investigación, se empleará la base de datos del RENAMU, disponible en microdatos del 2004 al 2019 de manera anual. Dicha base de datos ha sido recogida, revisada y publicada por el INEI. Esta información es recabada en virtud de la Ley N° 27563, del 2001, que crea el Registro Nacional de Municipalidades y del Decreto

Supremo N° 033-2002-PCM, que la reglamenta, siendo obligatorio que las Municipalidades remitan los cuestionarios completados en la oportunidad requerida.

El Registro Nacional de Municipalidades comprende dos formularios: uno dirigido a las municipalidades provinciales y distritales y otro dirigido a las municipalidades de centro poblado. Dado que estas últimas no constituyen pliego presupuestal, se empleó únicamente el registro para municipalidades provinciales y distritales (formulario 01). Este formulario abarca distintos temas: datos generales de la municipalidad, equipamiento y tecnologías de información y comunicación, recursos humanos, competencias y funciones de la municipalidad y servicios públicos locales; sumando un total de 104 preguntas. Según se explica en INEI (2019), el formulario 01, dirigido a municipalidades provinciales y distritales, es completado por el responsable designado por el alcalde, quien a su vez recopila la información de las distintas áreas u oficinas de la entidad; ya sea mediante el formulario en línea, o remitiendo el formulario en físico.

Por otro lado, el portal de transparencia económica del MEF (2020) cuenta con información desagregada del presupuesto y ejecución del gasto para todo el sector público, con desagregación por cadena institucional (nivel de gobierno, pliego, ejecutora), cadena geográfica (departamento, provincia y distrito), cadena funcional (función, programa, sub-programa, actividad o proyecto), cadena de gasto (genérica, sub-genérica, detalle sub-genérica, específica, detalle específico), y cadena de fuente de financiamiento. Esta información se extrae de Sistema Informático de Administración Financiera (SIAF), presente en cada entidad pública y con la rectoría del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta es información oficial del manejo presupuestal y su ejecución.

Adicionalmente, se ha considerado información sobre la población total por distrito, disponible del Censo Nacional 2017 (XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas) del INEI en su portal web¹. Esta información también es de carácter oficial.

2.5. Procedimiento

Los Microdatos del RENAMU se encontraron en el portal del INEI, en formato de base de datos de SPSS, dividida por módulos (que deben leerse según el diccionario de datos que acompaña la descarga). En estos se encontraron las distintas preguntas empeladas

¹ <https://censos2017.inei.gob.pe/redatam/>

para la presente investigación (ver anexo). Por otro lado, la información presupuestal se encuentra en el portal de transparencia económica del MEF, que se descargó a formato Excel a través del mismo portal. En el caso de la información poblacional, esta se extrae de los resultados del CENSO 2017, disponible en el portal del INEI.

Con estos insumos, se generó una base de datos unificada, utilizando como identificador único el código de 6 dígitos, común en todas bases de datos (RENAMU, información presupuestal y resultados censales), el cual identifica de forma inequívoca cada distrito (incluyendo el distrito capital de provincia, vinculado a la municipalidad provincial). Para ello, se empleó los métodos de importación de datos que permite el programa R, utilizando los paquetes *readxl* y *haven*, según se explica en Westfall (2020). Al unir ambas bases de datos, se dejó únicamente la información relevante para la investigación, con una matriz de datos como la que se presenta a continuación.

El indicador “Incorporación de los programas presupuestales en el presupuesto institucional” (*PIA_PP*) es expresado en porcentaje; pues corresponde al presupuesto asignado a programas presupuestales en el Presupuesto Institucional de Apertura en relación al total.

El indicador “Total de temas sobre los que se requiere capacitación” (*INDI_1*) se calcula a partir de la pregunta 22 del formulario 01 del RENAMU, para la columna correspondiente a los requerimientos de capacitación. Se ha sumado el total de ítems en los que la municipalidad requiere capacitación (sin considerar el ítem otros). En el caso del indicador “Proporción del Personal Profesional” (*INDI_2*), se considera el total de personal “profesional” dividido entre la suma del total del personal bajo el ítem “empleados” (profesionales, técnicos y auxiliares) consignados en la pregunta 20. El indicador “Uso de sistemas informáticos implementados por el Estado” (*IND2*), se construye a partir de la pregunta 17, sumando el total de sistemas informáticos con que cuenta la municipalidad (sin considerar el ítem otros). En el caso del indicador “Participación de la población en gestión municipal” (*IND3_1*), se considera según hayan marcado el ítem 12 “no participa” de la pregunta 102. El indicador “Cuenta con portal de transparencia estándar actualizado” (*INDI3_2*), recoge directamente la respuesta de la pregunta 19, cuando la municipalidad responde que cuenta con portal y está actualizado (ítem 1). El indicador “Uso de Tecnologías de la información”, considera el total de sistemas informáticos que se listan en la pregunta 18 (con excepción de “otros”).

Por otro lado, se incorpora información relacionada a si se trata de una municipalidad provincial o distrital (*Tipomuni*), disponible en la misma base del

RENAMU, el total de trabajadores de la municipalidad, independientemente de su categoría y régimen laboral (*P20D_T*), la población total del distrito a partir del CENSO 2017 (*Poblacion*) y el Presupuesto Institucional de Apertura total (*PIA*), a partir de la misma información del MEF. Finalmente, con estos elementos, se construye una base de datos con un modelo como el que se presenta en la tabla a continuación.

Tabla 2

Modelo de Base de datos unificada

Municipalidad (código de 6 dígitos)	Incorporación de los programas presupuestales en el presupuesto institucional	Total de temas sobre los que se requiere capacitación.	Proporción del Personal Profesional	Uso de sistemas informáticos implementados por el Estado	Participación de la población en gestión municipal	Cuenta con portal de transparencia estándar actualizado	Cuenta con los principales sistemas informáticos para el desarrollo de la gestión	Tipo de Municipalidad	Total de trabajadores de la municipalidad	Población del Distrito	Presupuesto Institucional de Apertura (total)
0X0X0X – Municipalidad de	##%	(número)	##%	(número)	Si/No	Si/No	Si/No	Provincial/distrital	(número)	(número)	(número)

Modelo de base de datos resultante de unir la información presupuestal proveniente del portal de transparencia económica y las preguntas seleccionadas de la base de datos del RENAMU.

2.6. Método de análisis de datos

Se realiza una regresión entre el avance del presupuesto por resultados (medido por el indicador $\frac{PIM \text{ Programas Presupuestales}}{PIM}$) y las variables relacionadas a las capacidades institucionales, medidas por sus respectivos indicadores.

Dicha regresión se realiza por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios, correspondiente al modelo: $y_i = X\beta + \varepsilon_i$; donde: y_i es el valor en porcentaje de $\frac{PIM \text{ Programas Presupuestales}}{PIM}$, y X es la matriz de valores de cada uno de los indicadores de las capacidades institucionales y los demás indicadores señalados; hallándose β , que representa el vector de regresores. Dicho análisis se presenta en la sección de resultados.

2.7. Aspectos éticos

La presente investigación respeta los aspectos éticos requeridos: consentimiento informado, confidencialidad, respeto a los derechos y la integridad científica. En tal sentido, tanto la información presupuestal como la proveniente del RENAMU es información de acceso público, disponible para descarga desde los portales del MEF y del INEI, respectivamente. Igualmente, se respetan la integridad científica al respetar la autoría de las ideas expuestas por los distintos autores citados.

III. Resultados

A continuación, se presentan los resultados obtenidos para cada uno de los indicadores definidos.

En el caso del indicador “Incorporación de los programas presupuestales en el presupuesto institucional”, que será la variable dependiente del modelo de correlación lineal propuesto; se encuentra que en promedio el 42.2% del presupuesto de las municipalidades corresponde a programas presupuestales, con 3 municipalidades (0.2%) que no han asignado presupuesto a los programas presupuestales. Un total de 600 municipalidades (33.5%) tienen una asignación menor al 33% de su presupuesto, unas 984 municipalidades (55.0%) entre 33% y 66% del presupuesto y 206 las municipalidades restantes (11.5%) más del 66% de su presupuesto asignado a programas presupuestales, incluyendo 3 municipalidades (0.2%) que tienen más del 95% de su presupuesto asignado a los programas presupuestales. Al aplicarse el test de Kolmogorov-Smirnov, se obtiene un $p\text{-value} = 5.799e-05$, lo que nos permite afirmar que no tiene una distribución normal.

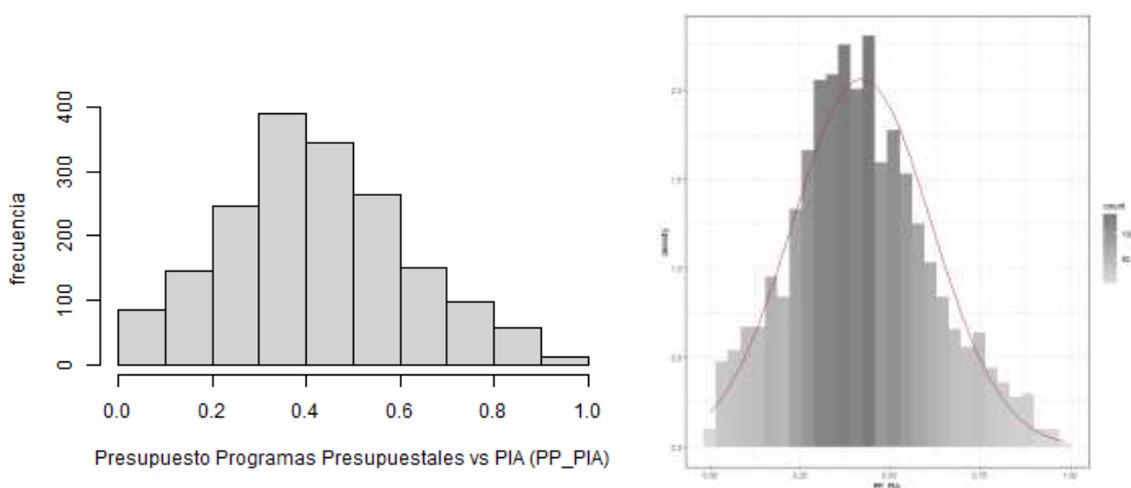


Figura 1: Indicador “Incorporación de los programas presupuestales en el presupuesto institucional”

Cabe notar además que el promedio del presupuesto de las municipalidades correspondiente a programas presupuestales es mayor en municipalidades provinciales (44.7%) que en el caso de municipalidades distritales (41.9%). Igualmente, debe notarse que, según el departamento, dicha proporción puede alcanzar valores por encima del 50%, como en el caso de Cusco, Puno y Ucayali; (para municipalidades provinciales) o Ancash y Cusco (en el caso de las distritales).

Tabla 3

Promedio de la proporción del presupuesto destinado a programas presupuestales según departamento

Departamento	Municipalidad Provincial	Municipalidad Distrital
AMAZONAS	48.3%	37.1%
ANCASH	46.9%	51.2%
APURIMAC	47.6%	46.2%
AREQUIPA	43.8%	41.8%
AYACUCHO	46.9%	43.1%
CAJAMARCA	37.4%	36.6%
CALLAO	43.6%	20.8%
CUSCO	54.3%	55.8%
HUANCAVELICA	38.6%	40.5%
HUANUCO	44.0%	44.7%
ICA	49.6%	34.3%
JUNIN	43.0%	38.0%
LA LIBERTAD	36.0%	41.5%
LAMBAYEQUE	27.5%	30.8%
LIMA	28.6%	36.5%
LORETO	39.1%	38.0%
MADRE DE DIOS	50.6%	32.0%
MOQUEGUA	28.4%	43.8%
PASCO	46.6%	47.6%
PIURA	36.4%	37.6%
PUNO	55.4%	45.2%
SAN MARTIN	56.8%	42.8%
TACNA	44.6%	36.9%
TUMBES	48.9%	38.8%
UCAYALI	57.6%	29.5%

En el caso del indicador “Total de temas sobre los que se requiere capacitación”, las municipalidades requieren capacitación sobre 9.9 de los 23 temas listados en promedio. Un total de 816 municipalidades (45.6%) requiere capacitación sobre 7 temas o menos, incluyendo 5 municipalidades (0.3%) que no señalan requerir algún tema de capacitación; unas 567 municipalidades (31.7%) requieren capacitación entre 8 y 15 temas de los listados, y las 407 municipalidades restantes (22.7%) requieren capacitación entre 16 y 23 temas de los listados, incluyendo 207 municipalidades (11.6%) que requerirían capacitación sobre todos temas listados. Cabe anotar que 1118 municipalidades (62.5%) requieren capacitación acerca del “Programa de Incentivos a la

Mejora de la Gestión Municipal”² y 1 080 municipalidades (60.3%) acerca del “Sistema de Focalización de Hogares”³; mientras que los temas menos demandados fueron capacitación en “Plan de Reasentamiento Poblacional”⁴, con sólo 439 municipalidades (24.5%) y el “Plan Integral de Reconstrucción”⁵, con 505 municipalidades (28.2%).

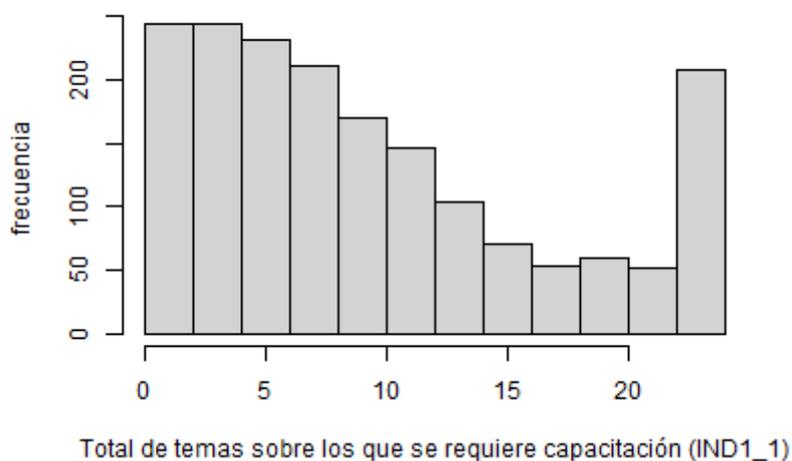


Figura 2: Indicador “Total de temas sobre los que se requiere capacitación”

En el caso del indicador “Personal profesional de la municipalidad”, esta categoría representa el 36.5% del total de empleados de una municipalidad. Un total de 846 municipalidades (47.3%) cuenta con menos del 33% de empleados en la categoría “profesionales”, incluyendo 111 municipalidades (6.2%) que no contarían con empleados profesionales; unas 722 municipalidades (40.3%) cuentan con entre 33% y 66% de empleados profesionales; y un total de 222 municipalidades (12.4%) cuentan con más de 66% de empleados profesionales, incluyendo 45 municipalidades (2.5%) con la totalidad de empleados de esta categoría.

² Programa de incentivos que otorgan recursos según el cumplimiento de ciertas metas articuladas con los programas presupuestales.

³ Sistema de información para la aplicación de programas sociales.

⁴ Para poblaciones asentadas en zonas de muy alto riesgo no mitigable.

⁵ Vinculado a la “Reconstrucción con Cambios” ante la infraestructura dañada por el niño costero.

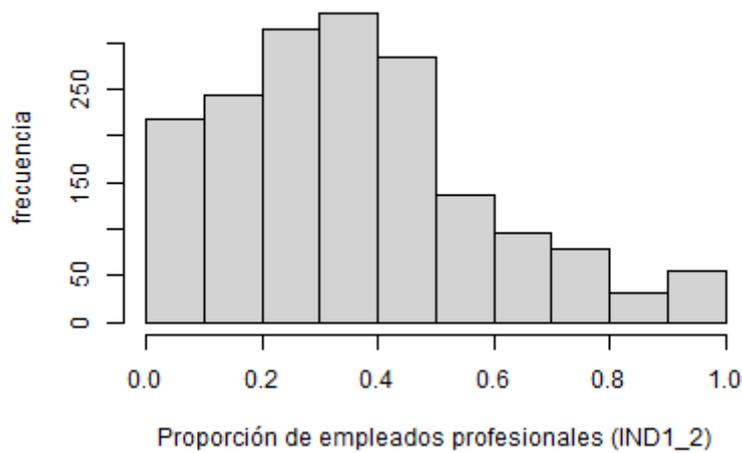


Figura 3: Indicador “Proporción del Personal Profesional”

En el caso de indicador “Uso de sistemas informáticos implementados por el Estado”, un total de 1 597 municipalidades (89.2%) usan 2 o menos de los 8 sistemas informáticos listados, incluyendo 1 095 municipalidades (61.2%) que utilizan sólo uno de los sistemas; mientras que 182 municipalidades (10.2%) utilizan entre 3 y 5 sistemas; y las 11 municipalidades restantes (0.6%) utilizan más de 5 sistemas. En promedio, las municipalidades utilizan 1.55 sistemas informáticos de los 8 listados. Es importante notar que todas las municipalidades (100%) emplean el “Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)”⁶; mientras que el “Saldo de Fondos Públicos (SAFOP)”⁷ es empleado por apenas 345 municipalidades (19.3%), y el “Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA)”⁸ por 225 municipalidades (12.6%). Todos los demás sistemas informáticos son empleados por menos del 10% de municipalidades.

⁶ medio oficial para el registro, procesamiento y generación de la información relacionada con la Administración Financiera del Sector Público

⁷ Sistema para la presentación de los saldos de fondos públicos existentes al término del año fiscal.

⁸ Sistema para la gestión administrativa de las entidades públicas desarrollado por el MEF.

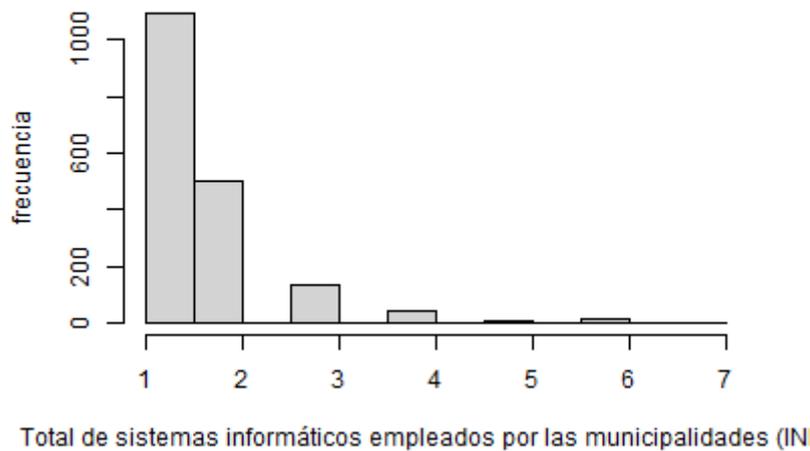


Figura 4: Indicador “Uso de sistemas informáticos implementados por el Estado”

En el caso del indicador “Participación de la población en gestión municipal”, un total de 1 679 municipalidades (93.8%) realiza algún tipo de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de gobierno. Entre los mecanismos más empleados están: “formulación del presupuesto participativo”⁹, realizado por 1 525 municipalidades (85.2%), “audiencias públicas para rendición de cuentas”¹⁰ realizadas en 1 167 municipalidades (65.2%) y “juntas vecinales (comités vecinales)”, presentes en 903 municipalidades (50.4%).

Para el indicador “Cuenta con portal de transparencia estándar actualizado”, se registra que 651 municipalidades (36.4%) cuentan con dicho portal actualizado. Cabe recalcar que 585 municipalidades (32.7%) señalan estar en proceso de implementación de dicho portal al momento de realizarse el registro; mientras que 554 municipalidades (30.9%) señalan desconocer cómo realizar dicha actualización.

En el caso del indicador “Cuenta con los principales sistemas informáticos para el desarrollo de la gestión”, unas 1 160 municipalidades (64.8%) cuentan con 4 o menos sistemas informáticos de los listados en la pregunta 18 del formulario 01 de RENAMU, incluyendo 356 (19.9%) que afirman no contar con ninguno de los sistemas listados. Unas

⁹ Proceso por el que las autoridades y la población definen el uso de los recursos asignados con dicha finalidad.

¹⁰ A través de las cuales las autoridades municipales informan a la población sobre la ejecución de los recursos y actividades de la municipalidad.

502 municipalidades (28.0%) cuentan con 5 a 8 de los sistemas listados, mientras que 128 municipalidades (7.2%) cuentan con 9 a más sistemas, incluyendo 7 (0.4%) que contarían con todos los sistemas listados. En promedio, las municipalidades cuentan con 3.5 sistemas de los 12 listados. Entre los sistemas informáticos más implementados por las municipalidades están el de Abastecimiento, presente en 944 municipalidades (52.7%); Tesorería, presente en 863 municipalidades (48.2%); y Registro Civil, presente en 844 municipalidades (47.2%).

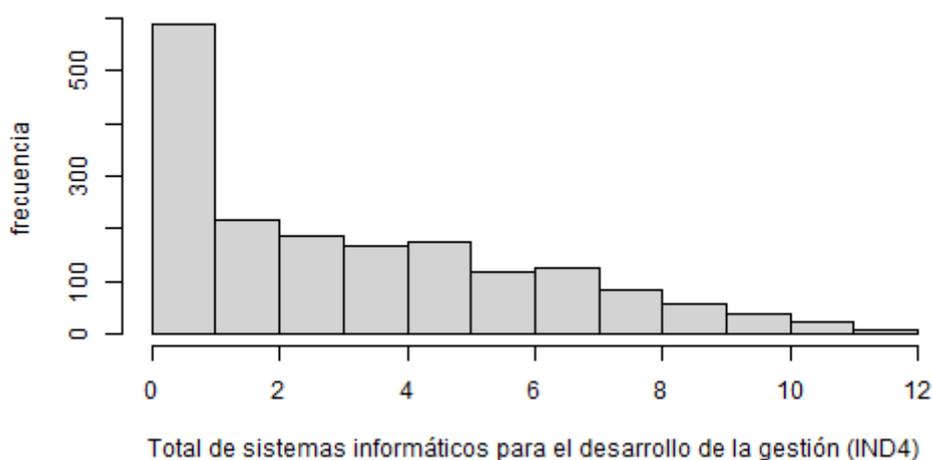


Figura 5: Indicador “Cuenta con los principales sistemas informáticos para el desarrollo de la gestión”

Finalmente, se realizó la regresión lineal en el programa R, con el indicador “Incorporación de los programas presupuestales en el presupuesto institucional” (*PP_PIA*) como variable dependiente, y los indicadores “Total de temas sobre los que se requiere capacitación” (*IND1_1*), “Personal profesional de la municipalidad” (*IND1_2*), “Uso de sistemas informáticos implementados por el Estado” (*IND2*), “Participación de la población en gestión municipal” (*IND3_1*), “Cuenta con portal de transparencia estándar actualizado” (*IND3_2*) y “Cuenta con los principales sistemas informáticos para el desarrollo de la gestión” (*IND4*) como variables independientes del modelo. También se incluye como variables si se trata de una municipalidad provincial o distrital (*Tipomuni*), el total del personal trabajador en la municipalidad (*P20D_T*), el presupuesto institucional de apertura (*PIA*) y el número de habitantes total del distrito (*poblacion*).

```

Call:
lm(formula = PP_PIA ~ IND1_1 + IND1_2 + IND2 + IND3_1 + IND3_2 +
    IND4 + Tipomuni + P20D_T + PIA + Poblacion, data = DATA_Tesis)

Residuals:
    Min       1Q   Median       3Q      Max
-0.46921 -0.12851 -0.01651  0.12366  0.56793

Coefficients:
              Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)  5.182e-01  3.986e-02  13.003 < 2e-16 ***
IND1_1       7.501e-04  6.521e-04   1.150 0.250160
IND1_2       2.825e-02  2.008e-02   1.407 0.159708
IND2        -3.525e-03  5.511e-03  -0.640 0.522518
IND3_1       6.082e-03  1.897e-02   0.321 0.748612
IND3_2      -3.605e-02  1.076e-02  -3.349 0.000827 ***
IND4         2.102e-03  1.591e-03   1.321 0.186582
Tipomuni     -5.520e-02  1.617e-02  -3.413 0.000656 ***
P20D_T      -3.257e-05  2.278e-05  -1.430 0.153023
PIA          2.615e-10  1.633e-10   1.602 0.109434
Poblacion   -2.000e-07  1.174e-07  -1.703 0.088720 .
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.1922 on 1779 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.02112, Adjusted R-squared:  0.01562
F-statistic: 3.839 on 10 and 1779 DF,  p-value: 3.693e-05

```

Figura 6: Resultados de la regresión lineal

De los resultados se infiere que solamente el indicador “Cuenta con portal de transparencia estándar actualizado” y el tipo de municipalidad resultan significativos (al 95%) en la regresión realizada, pues presentan una probabilidad de la hipótesis nula menor al 0.1%. En el caso del primero, se observa que habría un mayor porcentaje de presupuesto institucional de apertura asignado a los programas presupuestales en las municipalidades que no cuentan con portal de transparencia estándar actualizado; mientras que este porcentaje sería mayor en las municipalidades provinciales. Adicionalmente, se observa que el R^2 tiene un valor bastante bajo, lo que implica que el modelo planteado no es representativo; además de que el valor de F obtenido no permite rechazar la hipótesis nula (no hay una relación lineal).

IV. Discusión

Los Programas Presupuestales son una forma de organizar el presupuesto institucional a partir del diseño de intervenciones para resolver un problema público identificado; correspondiendo a los gobiernos locales incluirlos en sus presupuestos como parte de la implementación del presupuesto por resultados. En tal sentido, la presente investigación tuvo como objetivo identificar la influencia de las capacidades institucionales en la incorporación del presupuesto por resultados en los gobiernos locales. Para ello, se describió la incorporación del presupuesto por resultados en los gobiernos locales, medido como porcentaje del presupuesto asignado a programas presupuestales, y se planteó identificar la relación entre las capacidades institucionales (capacitación del personal, uso de sistemas informáticos, transparencia y participación ciudadana y uso de tecnologías de la información) y la incorporación del presupuesto por resultados.

La implementación del presupuesto por resultado, como reforma del aparato del Estado, es un proceso complejo y para el que no basta dictar las normas correspondientes; tal como se afirma en el institucionalismo, resumido en un texto de INDECOPI y APOYO (1995). Cabe anotar que esto concuerda con lo hallado por Reggiardo (2017), que destaca la resistencia al cambio como obstáculo para la implementación del Programa Presupuestal implementado por la entidad que analiza.

Este proceso se enmarca en la implementación de la Gestión por Resultados, que responde al paradigma de la Nueva Gestión Pública, la que se orienta a la satisfacción de los objetivos reales de los ciudadanos. Siendo el presupuesto por resultados uno de los pilares de la gestión por resultados, tal como lo entienden Kaufmann y otros (2015) y en el Perú, PCM (2012), y siendo su principal instrumento el Programa Presupuestal, que como lo explica Makon (2007), responde a la presupuestación por programas, el proceso de implementación se espera sea gradual y acompañado por otras políticas. Esto concuerda con lo hallado por Barrenechea (2018) que identifica una relación entre el nivel de madurez de las instituciones para consensos políticos, acuerdos y decisiones basados en indicadores, y el grado de implementación del presupuesto por resultados y en el caso de países OCDE, Clark y otros (2017), encontraba que existen dificultades para la implementación del presupuesto por resultados de carácter técnico e institucional y cultural, estos últimos más difíciles de abordar.

En tal sentido, según la presente investigación, los programas presupuestales representan en promedio el 42.2% del presupuesto institucional de apertura de las municipalidades. Esto es un monto por debajo de lo hallado por de Morillo (2018), que

situaba el avance del presupuesto por resultados en 52% al 2016 (total del presupuesto nacional). Sin embargo, es mayor que lo expresado en la encuesta de Paredes (2018), en la que el 85% de entrevistados de un gobierno regional señalaba que el porcentaje del presupuesto por resultados en relación al presupuesto está entre el 5% y 15%, lo que es menor a lo hallado en el caso de los gobiernos locales. En el caso de Ibañez (2019), si encuentra que el 55% del presupuesto es asignado a programas presupuestales en el caso de un gobierno local; de manera similar a lo señalado en Villalobos (2018), que en el caso de una entidad de gobierno nacional hallaba que el presupuesto asignado al programa presupuestal es mayor que el asignado al APNOP.

Por otro lado, la evidencia en relación al vínculo de las capacidades institucionales con los procesos de reforma no es concluyente, si bien es algo que se esperaría en la teoría y otras investigaciones. Las reformas en los gobiernos locales, se enmarcan en los procesos de descentralización; la implementación del presupuesto por resultados, siguiendo las definiciones de Falleti (2005), incluyen tanto la descentralización política, al vincularse a la toma de decisiones, como a la administrativa, al involucrar la prestación de servicios sociales, así como la fiscal, pues considera la dotación de recursos desde el gobierno nacional. Sin embargo, en el Perú, la descentralización es incompleta, pues, si bien se transfirieron competencias y funciones a los gobiernos locales, según anota la PCM (2019), no se han delimitado claramente funciones sectoriales y ni una adecuada asignación de recursos, existiendo una fuerte dependencia de los recursos del gobierno central, a pesar de, como indicaba PCM (2018), haberse estado realizando una labor sistemática de asistencia técnica para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales.

En tal sentido, los resultados hallados muestran que, efectivamente, el fortalecimiento de capacidades institucionales en el Perú es débil, al encontrarse que, por ejemplo, el 30.4% de municipalidades requiere capacitación en más de 12 de los 23 temas listados en la pregunta empleada del RENAMU, de manera diferente a Aranza (2019), quien encontró en una muestra de empleados públicos que el 79% conoce los instrumentos de gestión pública del presupuesto por resultados, y que el 71% afirma conocer las fases del presupuesto público de los entrevistados de una municipalidad distrital, así como en el caso de una municipalidad provincial, donde Saucedo (2019), encuentra que el personal de la Oficina de Contabilidad y Presupuesto de la municipalidad declara conocer el presupuesto por resultados y donde se aplica. Sin embargo, Torres (2018), ya encontraba que, para un programa en un gobierno regional, el 23% del

personal encuestado nunca recibió capacitaciones sobre gestión pública ni presupuesto por resultados, mientras que un 20% señalaba que estas se realizaban “a veces”.

Tal como entiende Kharel (2019), la falta de desarrollo en los espacios rurales estaría vinculado a las capacidades de los actores involucrados, incluso si hay una larga trayectoria en los procesos de descentralización y existencia de gobiernos locales. De la misma forma, Kigume y Maluka (2018) hallaron que no es suficiente la descentralización para la adecuada toma de decisiones, sino que se requerirían capacidades institucionales adecuadas para ello. Esto también concuerda con lo hallado por Steger (2018), que encontraba que en un país de implementación tardía del presupuesto por resultados, las regiones y gobiernos locales se niegan a incorporar el enfoque, el cual sólo abarca el gobierno central.

Matachi (2006) planteaba que el desarrollo de capacidades es el proceso por el que las organizaciones (así como los individuos o incluso las sociedades en su conjunto) obtienen, fortalecen o mantienen sus capacidades para establecer y lograr sus objetivos; comprendiendo elementos como recursos humanos, físicos y financieros, así como recursos intelectuales, procesos de gestión, estructuras organizacionales y de gestión, entre otros. Por ello, PNUD (2009) considera cuatro pilares para el desarrollo de capacidades: arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento y rendición de cuentas. Esto es recogido por PCM (2016), como parte del proceso de descentralización, como cuatro componentes del desarrollo de capacidades: competencias personales, instrumentos para la articulación intersectorial e intergubernamental, transparencia y participación ciudadana, y el uso de TICs. En tal sentido, a partir de un análisis de varios países, Ho (2018) encontraba que la no implementación del presupuesto por resultados se relacionaba con la construcción de capacidades organizacionales, la disponibilidad de personal, tecnologías e información para analizar el desempeño, entre otros.

De las capacidades institucionales analizadas, sólo la transparencia está asociada a una mayor implementación de los programas presupuestales. Esto concuerda con lo hallado por Castle (2016), quien encontraba que hay una variedad de factores políticos, geográficos e históricos relacionados a las capacidades institucionales, por lo que no hay un vínculo tan directo entre estas y procesos de reforma en general; tal y como, para el caso peruano, Herrera y Málaga (2004) y más adelante Herrera y Francke (2007) encontraban distintos factores asociados a la eficiencia del gasto municipal. De manera similar, Guga (2018) señalaba como uno de los factores que limitaban la descentralización administrativa y modernización de gobiernos subnacionales la falta de

transparencia. De manera más clara y directa, Valdivieso y Andersson (2018) afirmaban de que evidencia concluyente de que no se podría evidenciar que las capacidades institucionales de los gobiernos locales es un elemento clave en la toma de decisiones de los gobiernos locales.

Según lo hallado por Park (2018), se esperaría que la participación ciudadana esté vinculado con una mayor implementación del presupuesto por resultados; sin embargo, como se evidenció en los resultados, no hay una vinculación clara entre la participación ciudadana, medida como la participación de la población en gestión municipal, y la implementación de programas presupuestales.

V. Conclusiones

Primero.

A pesar de los esfuerzos realizados para promover capacidades institucionales en los gobiernos locales, y contrariamente a la expectativa de que estas contribuyan a procesos de reforma, modernización o toma de decisiones como en el caso de la implementación del presupuesto por resultados, no es posible concluir que las capacidades institucionales expliquen qué tanto los gobiernos locales incorporan los programas presupuestales como parte de su presupuesto institucional.

Segundo.

La implementación del presupuesto por resultados, como parte de la modernización del Estado Peruano, no presenta mayores avances en los gobiernos locales, los que asignan apenas 42.2% de su presupuesto institucional de apertura a los programas presupuestales; si bien existe bastante heterogeneidad en dicho indicador. Las municipalidades provinciales tienen en promedio un mejor desempeño en este indicador, alcanzando un 44.7% de su presupuesto, en comparación al 41.9% en el caso de las municipalidades distritales.

Tercero.

De las capacidades institucionales identificadas (Capacitación del Personal, Uso de Sistemas Informáticos, Uso de TICS, y Transparencia y Participación Ciudadana) solo está última parece estar relacionada con la implementación de programas presupuestales; en particular el indicador “contar con portal de transparencia estándar actualizado”. También parece estar relacionado el tipo de municipalidad (provincial o distrital).

VI. Recomendaciones

Primero.

Se deben redoblar esfuerzos por lograr la implementación de los programas presupuestales, así como otros procesos de la descentralización, en los gobiernos locales. Las acciones que se han venido realizando, si bien parecen haber tenido un éxito inicial, resultan ahora insuficientes y no se evidencian mayores avances. Por ello, es necesario un replanteamiento de las estrategias desde el gobierno nacional, que debe asumir el liderazgo de dicho proceso.

Segundo.

El desarrollo de capacidades institucionales no sólo no es la única forma de buscar reformas en los gobiernos subnacionales, sino que resultaría insuficiente. Por ello, se deben buscar otras aproximaciones para lograr que los gobiernos municipales presten mejores servicios a los ciudadanos, atendiendo a su heterogeneidad y a diversidad de factores sociales, políticos e históricos que condicionan sus posibilidades.

Referencias

- Aranza, R. (2019). Presupuesto por resultados un instrumento de gestión pública que evalúa el grado de efectividad en la gestión de la Municipalidad Distrital de Jesús Nazareno, 2017. [Tesis para optar el título de contador público, Universidad Católica Los Ángeles - Chimbote]. <http://repositorio.uladech.edu.pe/handle/123456789/15698>
- Barrenechea, J. (2018). Presupuesto por resultados y la gestión administrativa en la Unidad Ejecutora 001: OGA -MININTER, Lima, 2017 [Tesis para optar el grado académico de Maestro en Gestión Pública, Universidad Cesar Vallejo].
<http://repositorio.ucv.edu.pe/handle/UCV/16313>
- BID, y CLAD. (2007). Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. CLAD. old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/8.-modelo-abierto-gprd-sector-publico/at_download/file
- Castle, D. S. (2016). Institutional Innovativeness in Southern State Governments, 1960- 2010. *The Midsouth Political Science Review*, 17, 1–25. https://www.arkpsa.org/wp-content/uploads/2017/MPSR/MPSR_v17_2016/MPSR-Vol-17-2016-Castle.pdf
- Clark, C., Menifield, C. E., y Stewart, L. M. (2017). Policy Diffusion and Performance-based Budgeting. *International Journal of Public Administration*, 41(7), 528–534.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1278384>
- Contraloría General de la República. (2014). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Contraloría General de la República.
<http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/p.e.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf>
- Delgado, I. (2013). Avances y perspectivas en la implementación del presupuesto por resultados en Perú [Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública, PUCP].
<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/5208>

- Falleti, T. (2005, agosto). A Sequential theory of Decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327–333.
www.sas.upenn.edu/polisci/sites/www.sas.upenn.edu.polisci/files/Falleti_APSR99.3_SequentialDecent.pdf
- García, I.-M. (2007). La nueva gestión pública: Evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 34–64.
http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf
- Glimeus, L., y Bustad, E. (2011). Evaluating Fiscal Decentralization in Peru [Tesis de Maestría, Lund University]. <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/1787440>
- Guga, E. (2018). Local government modernization in Albania: Historical background and the territorial reform 2015-2020. *International Journal of Public Sector Management*, 31(4), 466–506. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2017-0018>
- Herrera, P., y Francke, P. (2007). Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/46900>
- Herrera, P., y Málaga, R. (2004). Descentralización: Indicadores de desempeño y análisis de eficiencia de los municipios Peruanos. CIES.
<http://www.cies.org.pe/es/investigaciones/descentralizacion-y-modernizacion-del-estado/descentralizacion-indicadores-de>
- Ho, A. T.-K. (2018). From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice. *Public Administration Review*, 78(5), 748–758.
<https://doi.org/10.1111/puar.12915>
- Ibañez, C. (2019). Presupuesto por Resultados y su Influencia en la Eficiencia del Gasto—Municipalidad Distrital El Porvenir, 2015-2016 [Tesis para obtener el Grado de Maestro en Gestión Pública, Universidad Cesar Vallejo].
<http://repositorio.ucv.edu.pe/handle/UCV/31258>
- INDECOPI, y APOYO. (1995). Preguntas a Douglass North.

- INEI. (2019). Guía de Instrucciones para el Diligenciamiento del Formulario 01: “Municipalidades Provinciales y Distritales”.
- https://www.inei.gob.pe/media/archivos/renamu2019/Guia_de_Instrucciones_Formulario_01_2019.pdf
- Izquierdo, A., Pessino, C., y Vuletin, G. (Eds.). (2018). Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. BID.
- <https://doi.org/10.18235/0001217-en>
- Kaufmann, J., Sanginés, M., y García, M. (Eds.). (2015). Construyendo Gobiernos Efectivos: Logros y Retos de la Gestión Pública para Resultados en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kharel, S. (2019). Local Governance and Rural Development Practices in Nepal. NUTA Journal, 6(1–2), 84–94. <https://doi.org/10.3126/nutaj.v6i1-2.23233>
- Kigume, R., y Maluka, S. (2018). Health sector decentralisation in Tanzania: How do institutional capacities influence use of decision space? The International Journal of Health Planning and Management, 33(4), e1050–e1066.
- <https://doi.org/10.1002/hpm.2587>
- Makon, M. (2007, noviembre). ¿La gestión por Resultados es Sinónimo del Presupuesto por Resultados? XII Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo.
- <http://www.sidepro-sa.com.ar/wp-content/uploads/2015/03/30-La-gesti%C3%B3n-por-resultados-es-sin%C3%B3nimo-de-presupuestos-por-resultados.pdf>
- Matachi, A. (2006). Capacity Building Framework. UNESCO.
- <http://www.iicba.unesco.org/sites/default/files/Capacity%20Building%20framework.pdf>
- MEF. (s/f). Glosario de Presupuesto Público. Recuperado el 11 de mayo de 2020, de <https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-5902>
- MEF. (2016). Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados. <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-directoral/15005-resolucion-directoral-n-023-2016-ef-50-01-1/file>

- MEF. (2020). Portal de Transparencia Económica.
https://www.mef.gob.pe/index.php/es/?option=com_content&view=category&id=661&Itemid=100143&lang=es
- Morillo, N. (2018). El presupuesto por resultados en el Perú y su incidencia en los programas presupuestales del sector público por categorías presupuestales período 2012—2016 [Tesis para optar el título de Economía, Universidad Nacional de Trujillo].
<http://dspace.unitru.edu.pe/handle/UNITRU/10485>
- Muñoz, P. (2010). ¿La política importa? Los Determinantes Políticos de la Eficiencia del Gasto Municipal. CIES - SER. <http://www.cies.org.pe/es/investigaciones/descentralizacion-y-modernizacion-del-estado/la-politica-importa-los-determinantes>
- OECD. (2007). Performance budgeting in OECD countries. OECD.
- Paredes, M. (2018). El presupuesto por resultados y la gestión en los gobiernos regionales [Tesis para optar el grado académico de Doctor en Economía, Universidad Nacional Federico Villareal]. <http://repositorio.unfv.edu.pe/handle/UNFV/2012>
- Park, J. H. (2018). Does Citizen Participation Matter to Performance-Based Budgeting? *Public Performance & Management Review*, 42(2), 280–304.
<https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1437050>
- PCM. (2012). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (p. 35).
PCM.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2B58575817FAAC8705257B6E00749ED8/\\$FILE/POLITICANACIONALDEMODERNIZACIONDELAGESTIONPUBLICAAL2021.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2B58575817FAAC8705257B6E00749ED8/$FILE/POLITICANACIONALDEMODERNIZACIONDELAGESTIONPUBLICAAL2021.pdf)
- PCM. (2016). Capacidades Institucionales: Un nuevo enfoque hacia el fortalecimiento insitucional para la gestión descentralizada.
<https://www.mimp.gob.pe/files/OGD/Capacidades-Institucionales-RM-006-2016-PCM.pdf>
- PCM. (2018). Informe Anual de Descentralización. <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Anual-de-Descentralizaci%C3%B3n-2017.pdf>

- PCM. (2019). Informe Anual de Descentralización 2018.
<http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Informe-de-Descentralizacion-2018-VF.pdf>
- Perea, A., y Jiménez, O. (2017). El Proceso Presupuestal: Aprobación y control parlamentario (20/2017-2018; Informe Temático).
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf07web/5ABF193FB7C3BF3D052581E6006F70EA/\\$FILE/INFORTEMA_N%C2%B0020-2017-2018.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf07web/5ABF193FB7C3BF3D052581E6006F70EA/$FILE/INFORTEMA_N%C2%B0020-2017-2018.pdf)
- PNUD. (2009). Desarrollo de Capacidades: Texto básico del PNUD.
https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf
- Reggiardo, G. (2017). El Presupuesto por Resultados en el proceso de modernización pública (2007-2017): Estudio del Programa Presupuestal N° 0133 “Fortalecimiento de la Política Exterior y de la Acción Diplomática” en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú [Tesis para obtener el grado de magister en diplomacia y relaciones internacionales, Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”].
<http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/22>
- Saucedo, E. (2019). La ejecución del presupuesto por resultados en la municipalidad provincial de San Ignacio—2017 [Tesis para optar el grado académico de bachiller en contabilidad, Universidad Señor de Sipán].
<http://repositorio.uss.edu.pe/xmlui/handle/uss/6281>
- Schick, A. (2004). Twenty-five Years of Budgeting Reform. *OECD Journal on Budgeting*, 4(1), 81–102. <https://doi.org/10.1787/budget-v4-art4-en>
- Steger, G. (2018). Elaboración de presupuesto por resultados: Lecciones de la reforma presupuestaria austriaca. En I. Aninat y S. Razmilic, *Un Estado para la ciudadanía: Estudios para su modernización* (pp. 489–532).
https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20180416/20180416105300/libro_un_estado_para_la_ciudadania_steger.pdf

- Torres, K. (2018). Evaluación del impacto en el presupuesto público en programas y proyectos de la Región Pasco [Tesis para optar el grado académico de maestro en ciencias de la administración, Universidad Nacional Daniel Alcides Carrion].
<http://repositorio.undac.edu.pe/handle/undac/1836>
- Valdivieso, P., y Andersson, K. P. (2018). What Motivates Local Governments to Invest in Critical Infrastructure? Lessons from Chile. *Sustainability*, 10(10), 3808.
<https://doi.org/10.3390/su10103808>
- Villalobos, D. (2018). Aplicación del presupuesto por resultados como mejora en la calidad de gasto de la Dirección General de Investigaciones en Acuicultura del Instituto del Mar del Perú, Lima, 2018 [Tesis para optar el título profesional de licenciado en administración, Universidad Privada del Norte].
<https://repositorio.upn.edu.pe/handle/11537/14942>
- Westfall, J. (2020). Feed the Beast: Getting Data into R. En J. Westfall (Ed.), *Practical R 4: Applying R to Data Manipulation, Processing and Integration* (pp. 27–59). Apress.
https://doi.org/10.1007/978-1-4842-5946-7_2

Anexos

Matriz de consistencia

Título: Incidencia de las capacidades institucionales en la implementación del Presupuesto por Resultados en los gobiernos locales, 2019

Autor: Max Renan Marcos Vásquez

Problema	Objetivos	Hipótesis	Variables e indicadores				
Problema General: ¿cómo influyen las capacidades institucionales en la incorporación del presupuesto por resultados en los gobiernos locales?	Objetivo general: Explicar la influencia de las capacidades institucionales en la incorporación del presupuesto por resultados en los gobiernos locales.	Hipótesis general: Las capacidades institucionales explican qué tanto un gobierno local incorpora los programas presupuestales como parte de su presupuesto institucional.	Variable 1: Implementación del Presupuesto por Resultados				
			Dimensiones	Indicadores	Ítems	Escala de medición	Niveles y rangos
Problemas Específicos: ¿Cómo se viene incorporando el presupuesto por resultados en los gobiernos locales?	Objetivos específicos: Describir la incorporación del presupuesto por resultados en los gobiernos locales	Hipótesis específicas: Los gobiernos locales incorporan los programas presupuestales en sus presupuestos institucionales	Programas Presupuestales	Incorporación de los programas presupuestales en el presupuesto institucional.	$\frac{\text{Presupuesto en Programas Presupuestales}}{\text{Presupuesto Institucional}}$	Escala de razón	Bajo: 0% - 33% Medio: 33% - 66% Alto: 66% - 100%
¿Qué relación se da entre las capacidades institucionales de los gobiernos locales y la incorporación del presupuesto por resultados?	Determinar la relación se da entre las capacidades institucionales de los gobiernos locales y la incorporación del presupuesto por resultados	Existe una relación entre las capacidades institucionales de los gobiernos locales y la incorporación del presupuesto por resultados					

Variable 2: Capacidades Institucionales						
		Dimensiones	Indicadores	Ítems	Escala de medición	Niveles y rangos
		Capacitación del Personal	Total de temas sobre los que se requiere capacitación	(ver preguntas del cuestionario en anexo)	Nominal	Bajo: 0 - 7 Medio: 8 - 15 Alto: 16 - 23
			Proporción del Personal Profesional		Escala de Razón	Bajo: 0% - 33% Medio: 33% - 66% Alto: 66% - 100%
		Uso de Sistemas Informáticos	Uso de sistemas informáticos implementados por el Estado		Nominal	Bajo: 0 - 2 Medio: 3 - 5 Alto: 6 - 8
		Transparencia y Participación Ciudadana	Participación de la población en gestión municipal		Nominal dicotómica	Si realiza actividades No realiza actividades
			Cuenta con portal de transparencia estándar actualizado		Nominal dicotómica	Si cuenta con portal No cuenta con portal
		Uso de tecnologías de la información	Cuenta con los principales sistemas informáticos para el desarrollo de la gestión	Nominal	Bajo: 0 - 4 Medio: 5 - 8 Alto: 9 - 12	

6.1.Vinculación entre proceso presupuestal, diseño y estructura funcional programática de un programa presupuestal

Es importante revisar algunos conceptos referidos al proceso presupuestal. Según resume Perea y Jiménez (2017), la administración financiera del sector público comprende el sistema nacional de presupuesto, cuya rectoría recae en la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF y considera a todo organismo con personería jurídica en los tres niveles de gobierno. El texto explica que el proceso presupuestario, como instrumento de programación financiera y económica, involucra cinco fases: programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación. En la fase de programación, resumen los autores, las entidades públicas determinan sus prioridades en base a sus objetivos institucionales, financiamiento, funciones y otros mandatos, que se recogen en el anteproyecto del presupuesto. A partir de este, continúan, las entidades públicas definen en sus respectivos presupuestos institucionales su estructura funcional-programática, metas presupuestales y las cadenas de gasto y de fuentes de financiamiento. Dicha fase, explican, culmina con la aprobación del Presupuesto Público para el siguiente año fiscal, que fija el límite de recursos a ejecutarse en la fase de ejecución y que será posteriormente revisado en la fase de evaluación. La estructura funcional programática, como la define MEF (s/f), “muestra las líneas de acción que la entidad pública desarrollará durante el año fiscal para lograr los Objetivos Institucionales propuestos, a través del cumplimiento de las Metas contempladas en el Presupuesto Institucional”. Esta estructura es definida por los pliegos en la fase de programación, como se explicó.

Una definición adición es la distinción entre el gasto corriente y el gasto de capital. Según explica Izquierdo y otros (2018), se puede analizar la composición del gasto público desde dos perspectivas: según su función (educación, salud, defensa, entre otros temas), o según la clasificación económica del gasto (gasto corriente vs. gasto de capital). Como explica MEF (s/f), el gasto corriente comprende lo destinado a bienes y servicios (gastos de consumo, gestión operativa, servicios básicos, prestaciones de seguridad social, gastos financieros, entre otros); mientras que el gasto de capital comprende lo destinado a la adquisición o producción de activos tangibles e intangibles, así como inversiones financieras, que son instrumento para la producción de bienes y servicios. En tal sentido, Izquierdo y otros (2018), señala que “los sistemas democráticos parecen favorecer el gasto corriente por encima del gasto de capital” (p. 17), al preferirse políticas redistributivas vinculadas a un mayor gasto social. Igualmente, según relata el mismo estudio, la ideología también condiciona el mismo balance, pues el gasto de capital, como

es la infraestructura y la defensa, suele vincularse a gobiernos de derecha, mientras que los de orientación izquierdista le dan más importancia a temas como la salud o seguridad social, vinculados a gasto corriente.

Según se explica en la Directiva dada por el MEF (2016), el presupuesto público, desde la cadena funcional programática, puede ser distribuido en tres categorías principales: los correspondientes a los programas presupuestales, las acciones centrales y las asignaciones presupuestarias que no resultan en productos. En tal sentido, la directiva señalada muestra que los Programas Presupuestales responden a un diseño de intervención realizado por el nivel de Gobierno Nacional basado en la metodología del marco lógico, con productos y actividades definidas en los denominados Modelos Operacionales, para resolver un problema específico; mientras que las acciones centrales son aquellas que corresponden a la gestión de la Entidad. Se anota en el mismo documento que las acciones presupuestarias que no resultan en productos son las que no parten de un diseño de intervención, es decir, no se rigen bajo la estrategia de Presupuesto por Resultados.

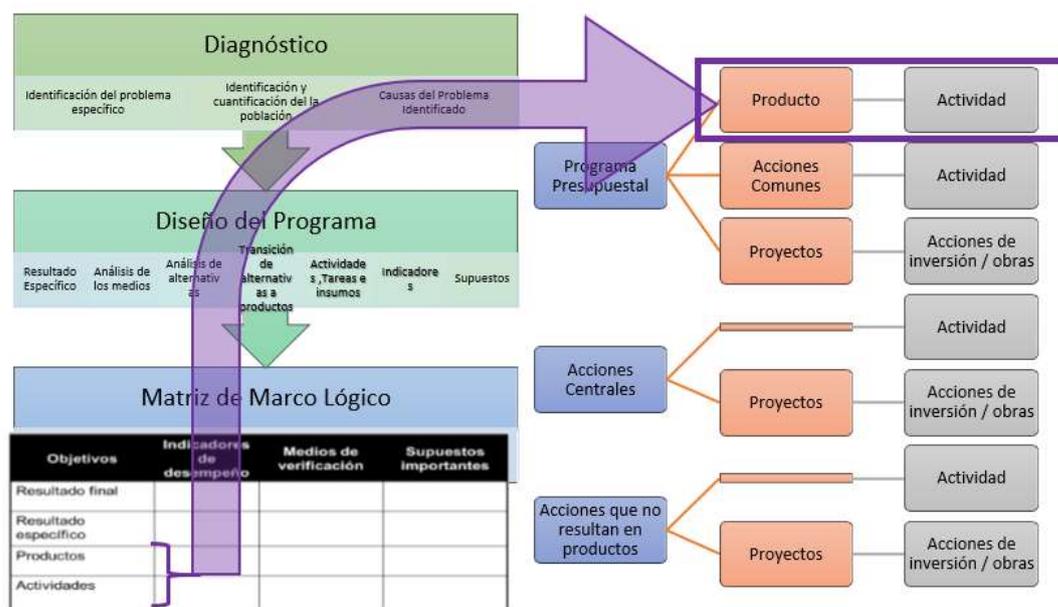


Figura 7: Diseño de un programa presupuestal y estructura funcional programática. El programa presupuestal se diseña empleando la metodología del marco lógico (izquierda), cuyos productos y actividades constituyen los productos y actividades en la estructura funcional programática del presupuesto (derecha), y los indicadores de producción física de producto y actividad en su correspondiente meta física en el presupuesto.

Fuente: Basado en MEF (2016). Elaboración Propia

Estos productos y actividades son categorías presupuestales, bajo la cadena programática, y se encuentran como tal en el SIAF y otros instrumentos de gestión presupuestaria, que puede ser consultado desde el portal de transparencia del MEF.

6.2. Avance y situación actual del presupuesto por resultados en gobiernos locales

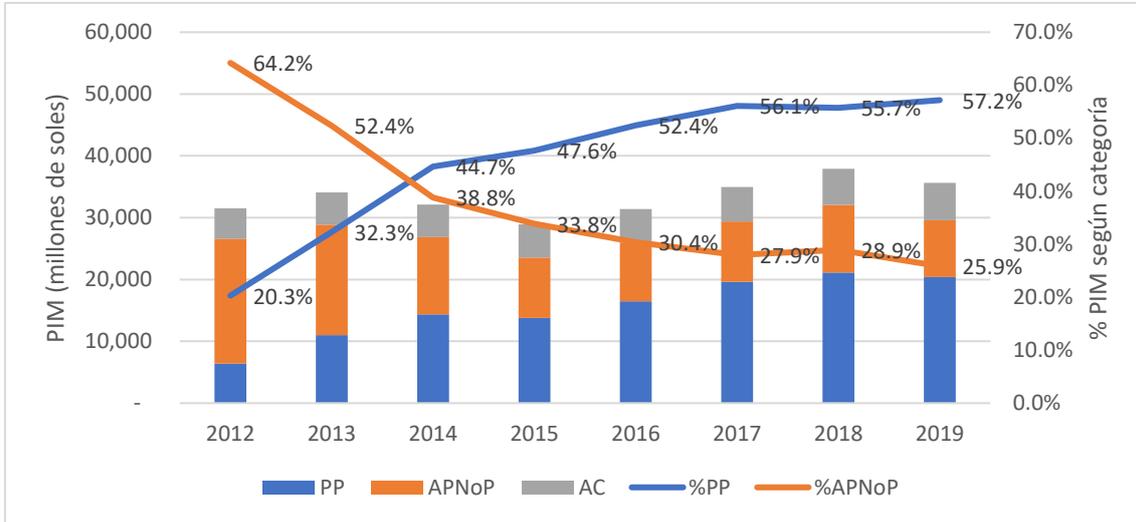


Figura 8: Presupuesto de los gobiernos locales según categoría de gasto.
Fuente: Mef – Consulta de la Ejecución del Gasto. Elaboración Propia

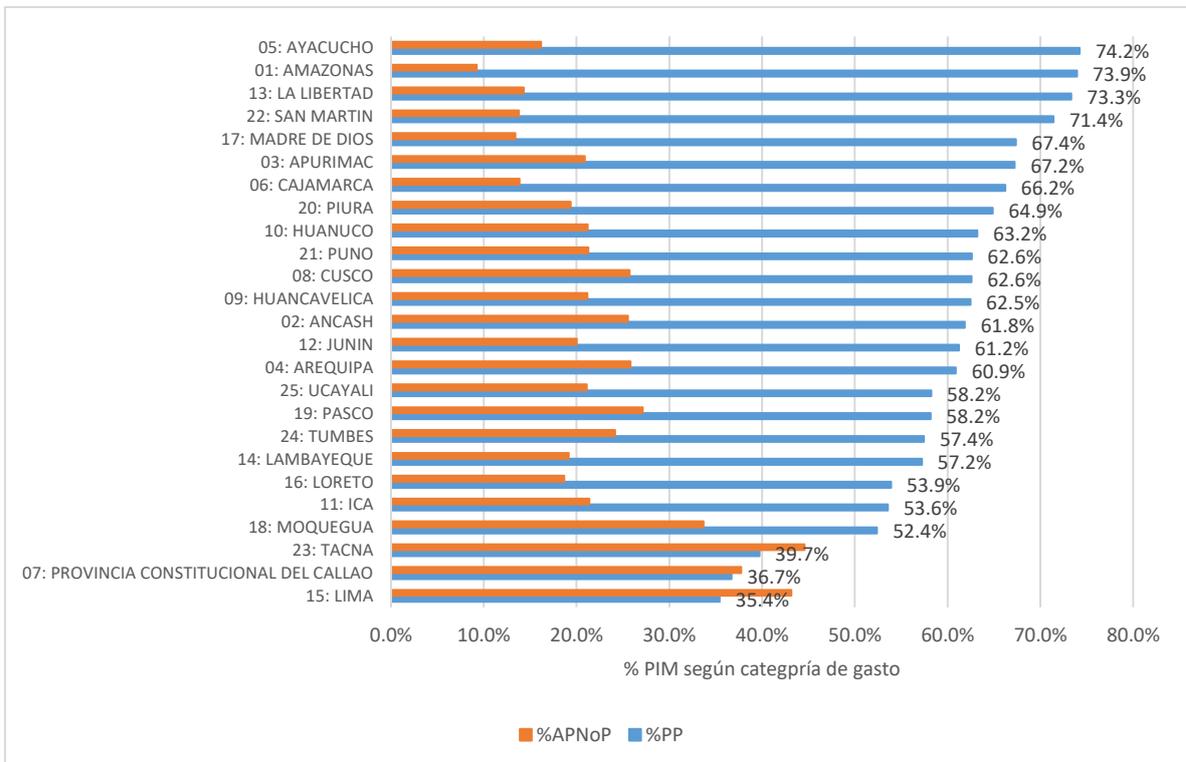


Figura 9: Presupuesto de los gobiernos locales según categoría de gasto por departamento.
Fuente: Mef – Consulta de la Ejecución del Gasto. Elaboración Propia

6.3. Formularios de las fuentes de datos empleadas

El Registro Nacional de Municipalidades es llenado de manera virtual por los funcionarios de las municipalidades, en un aplicativo como el que se muestra a continuación.



Figura 10: Formulario en Línea del RENAMU.
Fuente: INEI (2019)

De manera referencial (o para los casos en que no sea posible completar de manera virtual por parte de la municipalidad), se encuentra en la página del INEI el formulario físico (que contiene todos los ítems contenidos en el formulario virtual).



Figura 11: Formulario en físico del RENAMU.
Fuente: INEI (2019)

6.4.Preguntas empleadas del cuestionario de RENAMU

A continuación, se muestra los ítems de las preguntas empleadas tal como se presentan en el formulario físico del RENAMU, formulario 01 dirigido a municipalidades provinciales y distritales.

22. REQUERIMIENTOS DE ASISTENCIA TÉCNICA Y CAPACITACIÓN DEL PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD:

(Circule uno o más códigos)

ASISTENCIA TÉCNICA: Conjunto de acciones orientadas a desarrollar capacidades en gestión pública con la intervención directa o indirecta de un elemento impulsor, asesor y/o especialista.

CAPACITACIÓN: Proceso sistemático de perfeccionamiento o adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes para un mejor desempeño de las capacidades laborales.

Requerimientos	Asistencia técnica	Capacitación
Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano	1	1
Administración Tributaria Municipal	2	2
Catastro Urbano y Rural	3	3
Control Gubernamental (Atención de Auditorias, Control Interno)	4	4
Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres	5	5
Evaluación del Riesgo de Desastres	6	6
Formulación y Evaluación de Proyectos Públicos	7	7
Gestión de Estándares para mejorar la Atención al Ciudadano	8	8
Gestión del Desarrollo Urbano y Territorial	9	9
Gobierno Electrónico Municipal	10	10
Indicadores de Gestión Municipal	11	11
Metodología de Implementación de Portal de Transparencia Estándar	12	12
Metodología de Simplificación Administrativa Pública	13	13
Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres.	14	14
Plan de Reasentamiento Poblacional	15	15
Plan Integral de Reconstrucción	16	16
Planificación Estratégica Institucional con Enfoque de Género	17	17
Población y Desarrollo	18	18
Política de Desarrollo e Inclusión Social	19	19
Presupuesto con Enfoque a Resultados y Enfoque de Género	20	20
Procedimientos Administrativos	21	21
Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal	22	22
Sistema de Focalización de Hogares	23	23
Otro: _____ (Especifique)	24	24

Figura 13: Preguntas para la variable “Personal de la municipalidad que no requiere capacitación”.

Fuente: Formulario 01 de RENAMU

20. PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD, AL 31 DE DICIEMBRE 2018 Y AL 31 DE MARZO 2019
(Anoté el número en el recuadro correspondiente)

- NO INCLUYA ALCALDE Y REGIDORES.
- INCLUYA AL PERSONAL DE LA BIBLIOTECA MUNICIPAL Y SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.
- INCLUYA EFECTIVOS DE SERENAZGO DENTRO DE LA CATEGORÍA DE OCUPACIÓN EMPLEADOS U OBREROS, SEGÚN LA MUNICIPALIDAD CONSIDERE.

CATEGORÍA DE OCUPACIÓN	Total personal	CONDICIÓN LABORAL									
		Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 276				Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728		Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS)		Modalidad de Contratación de Locación de Servicios (Consulte al área de logística o abastecimiento)	
		Nombrados		Contratados		Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
		Mujer	Hombre	Mujer	Hombre						
TOTAL DE PERSONAL: - AL 31 DE DICIEMBRE 2018 (Sumar las alternativas del 1 al 7)											
Funcionarios y/o Directivos (Incluya los cargos de confianza)											
1. Funcionarios y/o Directivos											
Empleados											
2. Profesionales											
3. Técnicos											
4. Auxiliares											
Obreros											
5. Obreros de limpieza											
6. Otros obreros											
Personal de vigilancia (no incluye personal de serenazgo)											
7. Vigilantes de los locales municipales											
TOTAL DE PERSONAL: - AL 31 DE MARZO 2019											

NOTA: El número de personal a registrar no debe ser un acumulado enero-diciembre o enero-marzo. Registre el número de personal que se encontraba laborando al 31 de diciembre 2018 y al 31 de marzo 2019, incluyendo el que se encontraba de vacaciones o licencia.

Figura 14: Preguntas para la variable “Proporción del Personal Profesional”.
Fuente: Formulario 01 de RENAMU

17. ¿CUÁLES SON LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS IMPLEMENTADOS POR EL ESTADO QUE UTILIZA LA MUNICIPALIDAD?
(Circule uno o más códigos)

Registro Unificado de Entidades del Estado Peruano (RUEEP) 1
 Sistema Único de Trámites (SUT)..... 2
 Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA) 3
 Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) 4
 Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM) 5
 Saldos de Fondos Públicos (SAFOP) 6
 Sistema de Saneamiento Contable (SISCO) 7
 Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) 8
 Otro aplicativo 9

(Especifique)

Figura 15: Preguntas para la variable “Uso de sistemas informáticos implementados por el Estado”.
Fuente: Formulario 01 de RENAMU

102. ¿CÓMO PARTICIPA LA POBLACIÓN EN LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA MUNICIPALIDAD?
(Circule uno o más códigos)

Formulando el Plan de Desarrollo Municipal Concertado	1
Concertando el presupuesto municipal.....	2
Formulando y controlando los planes económicos locales	3
En el presupuesto participativo	4
En cabildo abierto.....	5
En audiencias públicas para rendición de cuentas	6
En acciones de seguridad en el distrito	7
En comités de gestión alimentaria	8
En comité de ejecución de obras	9
En juntas vecinales (comités vecinales)	10
Otra	11
(Especifique)	
NO PARTICIPA	12

Figura 16: Preguntas para la variable “Participación de la población en gestión municipal”.

Fuente: Formulario 01 de RENAMU

19. ¿LA MUNICIPALIDAD TIENE PORTAL DE TRANSPARENCIA ESTÁNDAR?
(Circule solo un código y anote en el recuadro correspondiente)

Si y está actualizado	1
No tiene, porque está en proceso de implementación ...	2
No tiene, porque desconoce cómo implementarlo	3

Registre la dirección Web del Portal de Transparencia Estándar

WWW.

Registre mes y año de actualización -

Figura 17: Preguntas para la variable “Cuenta con portal de transparencia estándar actualizado”.

Fuente: Formulario 01 de RENAMU

18. ¿CUÁLES SON LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS IMPLEMENTADOS POR LA MUNICIPALIDAD PARA APOYAR LA GESTIÓN?
(Circule uno o más códigos)

NOTA: No incluir los sistemas informáticos implementados por el Estado que se muestran en la Pregunta 17.

Trámite Documentario.....	1	Licencia de Funcionamiento ...	9
Presupuesto	2	Licencia de Edificación y	
Abastecimiento.....	3	Habilitación Urbana.....	10
Contabilidad	4	Biblioteca.....	11
Tesorería.....	5	Registro Civil.....	12
Personal.....	6	Otro	13
Renta y Administración Tributaria...7		(Especifique)	
Catastro.....	8	NO TIENE	14

Figura 18: Preguntas para la variable “Cuenta con los principales sistemas informáticos para el desarrollo de la gestión”.

Fuente: Formulario 01 de RENAMU

6.5. Gráficos descriptivos y resultados de las variables empleadas

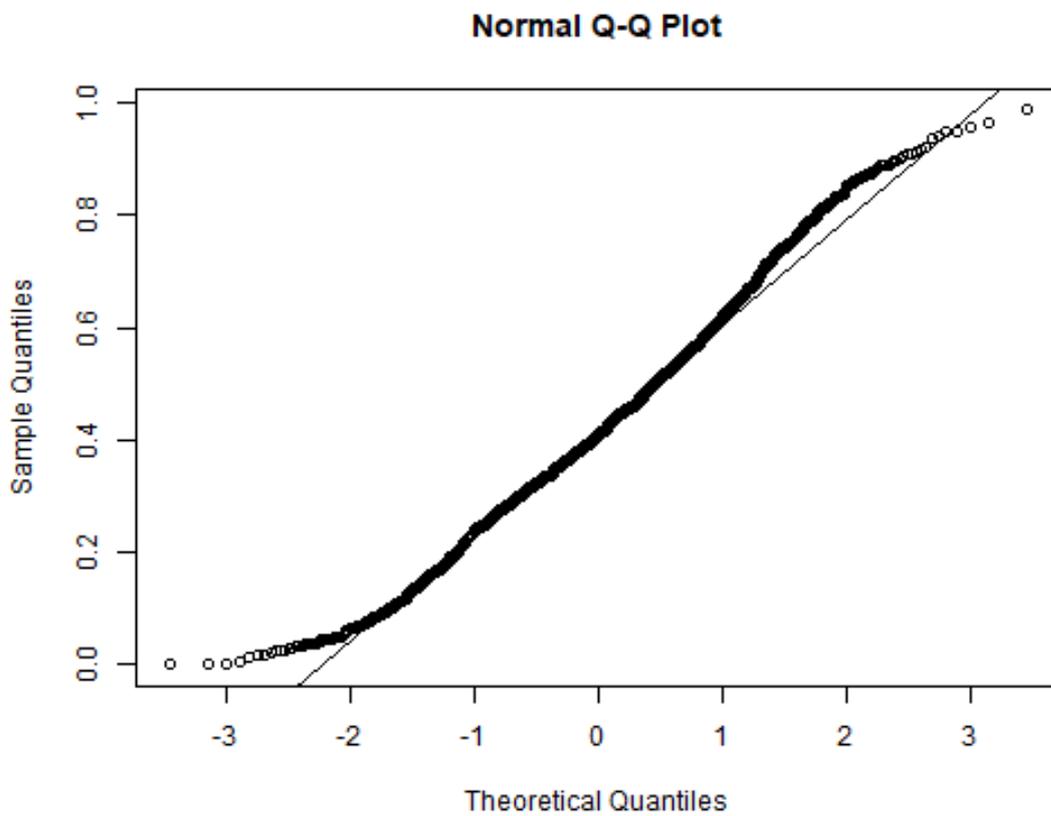


Figura 19: Gráfico Q-Q del indicador “incorporación de los programas presupuestales en el presupuesto institucional”

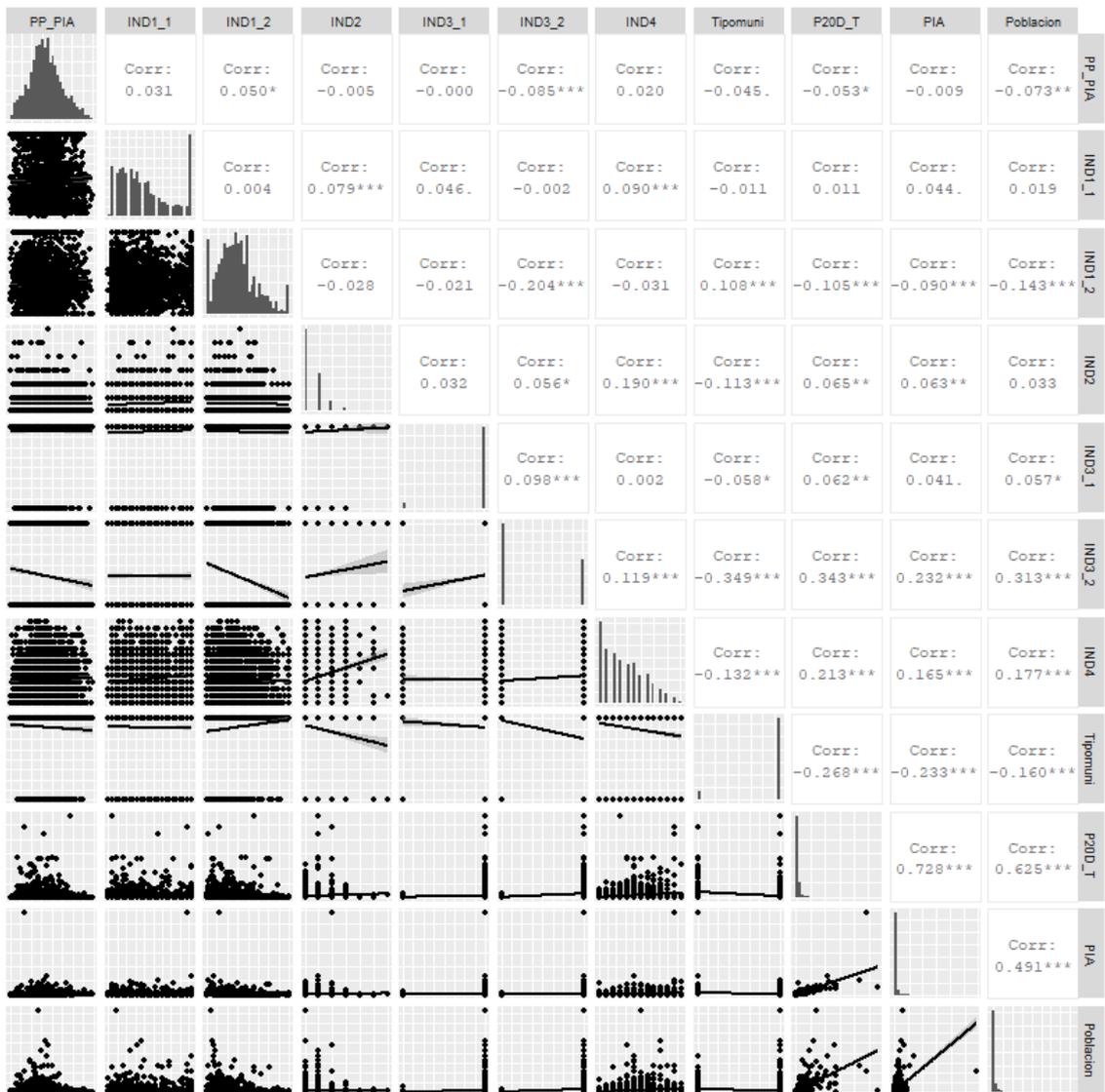


Figura 20: Distribución de cada uno de los indicadores, diagramas de dispersión y valores de correlación para cada par de indicadores

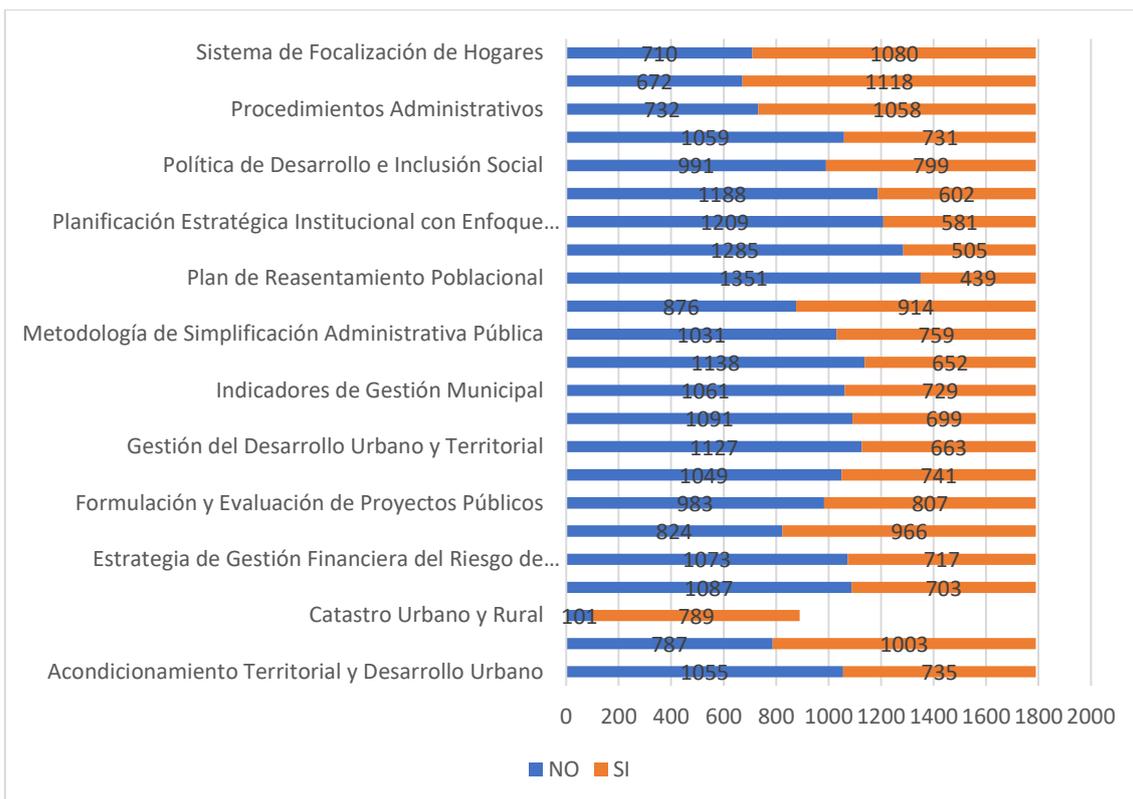


Figura 21: Resultados de la pregunta 22 “requerimientos de capacitación del personal de la municipalidad” del formulario 01 del RENAMU

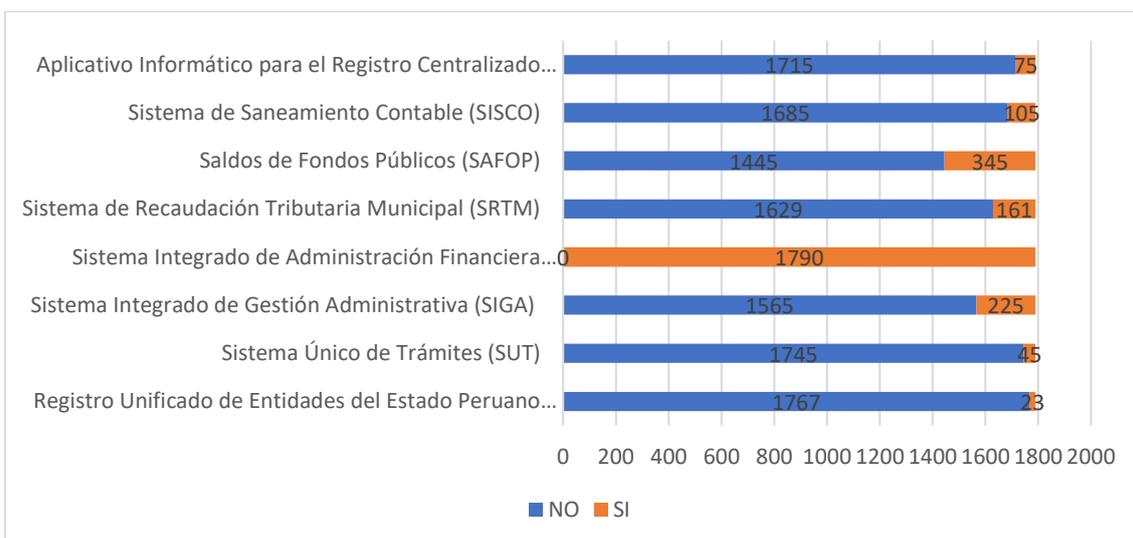


Figura 22: Resultados de la pregunta 17 “¿cuáles son los sistemas informáticos implementados por el estado que utiliza la municipalidad?” del formulario 01 del RENAMU

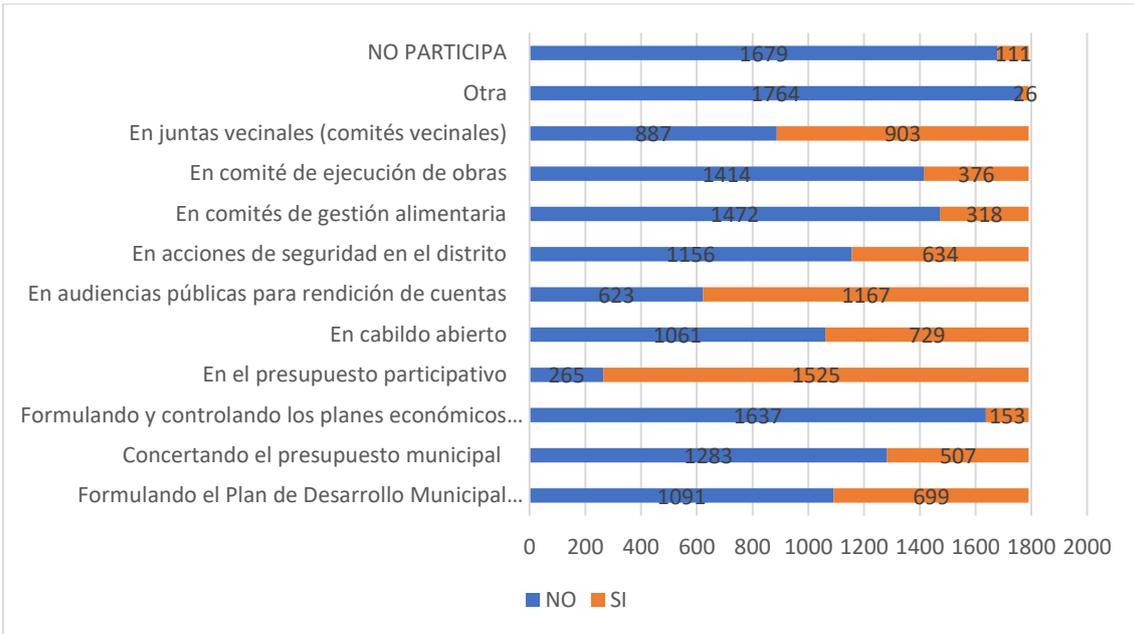


Figura 23: Resultados de la pregunta 102 “¿cómo participa la población en la gestión administrativa de la municipalidad?” del formulario 01 del RENAMU

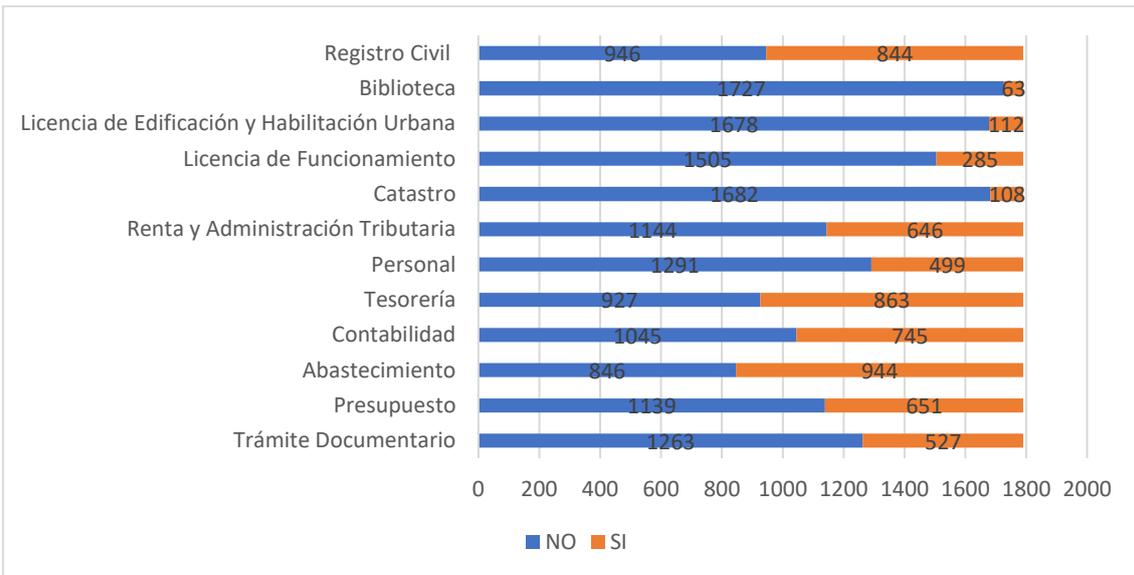


Figura 24: Resultados de la pregunta 18 “¿cuáles son los sistemas informáticos implementados por la municipalidad para apoyar la gestión?” del formulario 01 del RENAMU

	Modelo completo	Modelo sólo con capacidades institucionales	modelo completo (PIM)	Modelo sólo con capacidades institucionales (PIM)
(Intercept)	0.52 *** (0.04)	0.41 *** (0.02)	0.69 *** (0.04)	0.59 *** (0.02)
IND1_1	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)
IND1_2	0.03 (0.02)	0.03 (0.02)	-0.01 (0.02)	-0.01 (0.02)
IND2	-0.00 (0.01)	-0.00 (0.01)	0.00 (0.01)	0.00 (0.01)
IND3_1	0.01 (0.02)	0.01 (0.02)	0.01 (0.02)	0.01 (0.02)
IND3_2	-0.04 *** (0.01)	-0.03 *** (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)
IND4	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	-0.00 * (0.00)
Tipomuni	-0.06 *** (0.02)		-0.05 ** (0.02)	
P20D_T	-0.00 (0.00)		-0.00 ** (0.00)	
PIA	0.00 (0.00)		0.00 (0.00)	
Poblacion	-0.00 (0.00)		-0.00 (0.00)	
R^2	0.02	0.01	0.02	0.01
Adj. R^2	0.02	0.01	0.01	0.00
Num. obs.	1790	1790	1790	1790

*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05

Figura 25: Modelos alternativos de regresión lineal

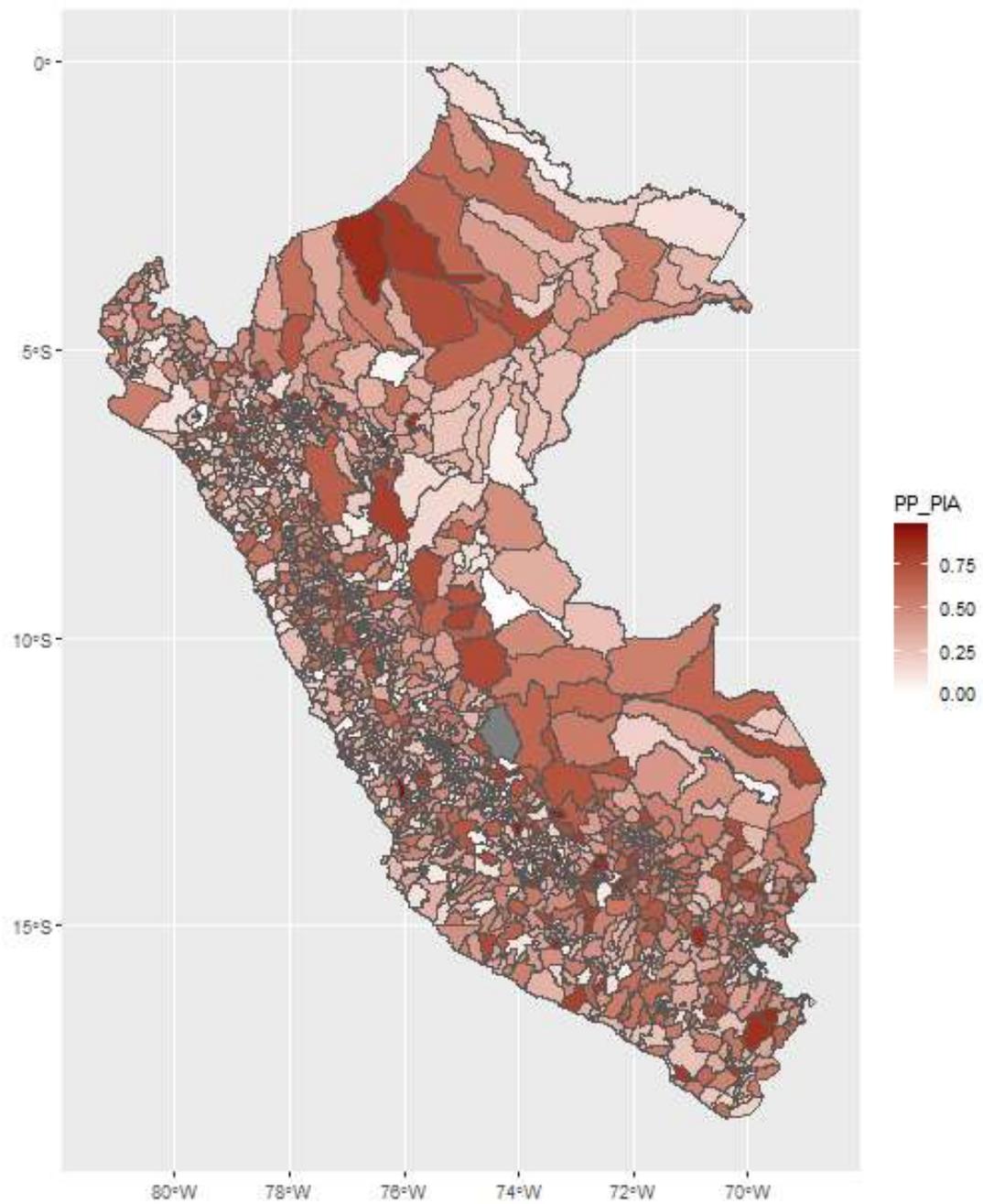


Figura 26: Mapa del Presupuesto asignado a Programas Presupuestales en relación al Presupuesto Institucional.