

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ “JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR”



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAGÍSTER EN DIPLOMACIA
Y RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

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

PRESENTADO POR:

Giulliana Reggiardo Palacios

Asesor temático: Consejera SDR Jessica Pásara Caycho

Asesor metodológico: Dra. Milagros A. Revilla Izquierdo

Lima, 2 de noviembre de 2017

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación no pudo ser realizada sin mi asesora temática, la consejera Jessica Pásara, a quien agradezco su confianza, dedicación, apoyo incondicional y paciencia durante el proceso del desarrollo de esta tesis.

Agradezco a mi familia por apoyarme siempre que lo he necesitado, así como a mis amigos de la academia, por los interesantes y enriquecedores debates.

Gracias a todos los funcionarios y profesores de la Academia Diplomática del Perú por la atención y amabilidad durante estos dos años.

A mi asesora metodológica, la doctora Milagros Revilla, por la confianza. A Silvia Negrillo, cuya colaboración a este trabajo ha sido de buena voluntad.

ÍNDICE

LISTA DE ACRÓNIMOS	5
RESUMEN.....	6
ABSTRACT	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I	11
EL MARCO TEÓRICO: UN RECORRIDO DEDUCTIVO EN EL DESARROLLO CONCEPTUAL	11
1) Marco conceptual	12
1.1) Agenda pública, agenda política y agenda gubernamental	12
1.2) Problema Público	13
1.3) Política Pública.....	14
1.4) Política de Estado	16
1.5) Política Nacional	17
1.6) Política Exterior.....	17
1.7) Diplomacia	20
1.8) Estrategia.....	23
1.9) Gestión Pública	23
1.10) Gestión por Resultados (GpR).....	25
1.11) Planeación orientada a resultados.....	26
1.12) Presupuesto Por Resultados (PpR)	27
Síntesis del marco teórico.....	38
CAPÍTULO II.....	39
ESTUDIO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS EN EL REINO UNIDO, AUSTRALIA Y MÉXICO.....	39
1.1) El proceso de implementación de la estrategia de gestión orientada a resultados en el Reino Unido	42
1.1.1) Información general sobre el Reino Unido.....	42
1.1.2) Historia del proceso de reforma administrativa en el Reino Unido	43
1.1.3) El <i>Performance budgeting</i> en el <i>Foreign Affairs and Commonwealth Office</i> (FCO) del Reino Unido	50
1.1.4) Análisis del <i>Chapter 4</i> del Libro verde (<i>Green Book</i>).....	54
1.1.5) Análisis del Informe Anual y Cuentas 2016- 2017 (<i>Annual Report and</i> <i>Accounts 2016- 2017</i>) de la Oficina de Asuntos Exteriores y la Commonwealth ...	56
1.2) El proceso de implementación de la estrategia de gestión orientada a resultados en Australia.....	59
1.2.1) Información general sobre Australia	59
1.2.2) Historia de la reforma administrativa en Australia.....	61
1.2.3) <i>Performance budgeting</i> en Australia.....	64

1.2.4) Nuevo esquema en Australia	65
1.2.5) Análisis del <i>Commonwealth Programmes Policy and Approval Process</i> (2009)	67
1.2.6) Análisis del <i>Outcome Statements Policy and Approval Process</i> (2009).....	68
1.3) El proceso de reforma en América Latina: el caso de México	71
1.3.1) Información general sobre México.....	72
1.3.2) La reforma administrativa en México	74
1.3.3) Análisis del Programa Presupuestal N° P002: Diseño, Conducción y Ejecución de la Política Exterior	75
Síntesis comparativa	77
CAPÍTULO III	79
ESTUDIO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS EN EL PERÚ	79
1) La Modernización del Estado peruano.....	81
1.1) La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2021	82
1.2) Antecedentes de la modernización del MRE.....	84
1.3) El proceso actual de modernización del MRE.....	86
1.4) Programa Presupuestal N° 0133: “Fortalecimiento de la Política Exterior y de la Acción Diplomática”.	92
2) Presupuesto por Resultados: Programa Presupuestal N° 0133 “Fortalecimiento de la Política Exterior y Acción Diplomática”	92
2.1) Metodología del Marco Lógico (MML)	93
2.2) Análisis del Programa Presupuestal N° 0133 (PP0133) “Fortalecimiento de la Política Exterior y Acción Diplomática”	95
2.1) Análisis de la fase de diagnóstico en el PP0133	95
2.1.1) Análisis de la identificación del problema específico en el PP0133.....	96
a) Análisis del enunciado del problema específico	97
b) Análisis de las competencias de la entidad para abordar el problema	99
c) Análisis sobre datos estadísticos o cuantitativos sobre el problema identificado	99
2.1.2) Análisis sobre identificación y cuantificación de la población.....	100
a) Análisis sobre población potencial	100
b) Análisis sobre cuantificación de la población potencial	101
c) Análisis sobre los criterios de focalización.....	101
d) Análisis sobre población objetivo	102
2.1.3) Análisis sobre las causas del problema identificado.....	102
2.3) Idoneidad y pertinencia de la categoría presupuestal	103
CONCLUSIONES.....	104
RECOMENDACIONES	107
BIBLIOGRAFÍA	109

LISTA DE ACRÓNIMOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CEPAL	Comité Económico para América Latina y el Caribe
DEE	Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior
DGPP	Dirección General del Presupuesto Público
EFP	Estructura Funcional Programática
FMI	Fondo Monetario Internacional
FCO	Foreign Commonwealth Office
GpR	Gestión por Resultados
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas del Perú
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para el Cooperación y el Desarrollo Económico
OPP	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto
PpR	Presupuesto por Resultados
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PEI	Plan Estratégico Institucional
PNMGP	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
POI	Plan Operativo Institucional

RESUMEN

El Presupuesto por Resultados (PpR) es una herramienta de gestión pública que permite relacionar la asignación de recursos con resultados medibles para mejorar de manera estructural el proceso de toma de decisiones y las medidas que se aplican en el marco de los procesos de planeamiento estratégico, programación y presupuesto.

En este contexto, la presente investigación analiza el Programa Presupuestal N° 0133 “Fortalecimiento de la Política Exterior y Acción Diplomática” del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, con el propósito de aportar elementos que sustenten el rediseño del referido Programa, lo que contribuirá al fortalecimiento del rol del sector de Relaciones Exteriores y redundará en una mayor provisión de servicios a la ciudadanía peruana.

Para tal fin, se realizó, en primer lugar, la sistematización de las principales definiciones en materia de política exterior, en relación con la gestión pública y el PpR, que pueden contribuir al desarrollo del modelo conceptual del Programa Presupuestal N° 0133.

En segundo lugar, la investigación comprende un estudio de la aplicación del PpR en tres países, Reino Unido, Australia y México, con el objetivo de identificar las mejores prácticas que sirvan de apoyo en el actual rediseño del programa.

Por último, la presente tesis implicó la realización de un profundo análisis del PP0133, especialmente de la situación actual de la fase de diagnóstico y su relación con la Metodología del Marco Lógico (MML), en consonancia con la normativa vigente de los Programas Presupuestales, lo que ha permitido arribar a algunas conclusiones y plantear recomendaciones que motiven una reflexión acerca de la aplicación de la estrategia de gestión en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Palabras clave: PP0133, programa presupuestal, presupuesto por resultados, gestión por resultados, gestión pública, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, presupuesto, política exterior, diplomacia, relaciones internacionales.

ABSTRACT

Budget focused on results is a public management tool that allows to relate the allocation of resources with measurable results to improve the decision-making process and the measures that are applied in the framework of strategic planning process, programming and budget. In this framework, this research analyzes Budget Program No. 0133 "Strengthening Foreign Policy and Diplomatic Action" of the Ministry of Foreign Affairs of Peru in order to provide elements that support the redesign of this Program. It will contribute to strength the role of the Foreign Affairs sector and will result in a greater provision of services to Peruvian citizens.

To this end, the systematization of the main definitions in foreign policy matters was carried out in relation to public management and budget focused on results which may contribute to the development of the conceptual model of Budget Program No. 0133.

Secondly, the research includes a study of the application of the budget focused on results in three countries: The United Kingdom, Australia and Mexico, with the aim of identifying the best practices that serve as support in the current redesign of the program.

Finally, the present thesis involved a thorough analysis of PP0133, especially the current status of the diagnostic phase and its relationship with the Logical Framework Methodology (LFM) in line with the current regulations of the Budget Programs, this has allowed us to arrive at some conclusions and propose recommendations that will motivate a reflection on the application of the management strategy in the Ministry of Foreign Affairs of Peru.

Keywords: PP0133, program, budget focused on results, performance budget, Results-based management, public management, Ministry of Foreign Affairs of Peru, budget, foreign policy, diplomacy, international relations.

INTRODUCCIÓN

En el Perú, la gestión pública ha cobrado mayor relevancia en los últimos años con miras a lograr una labor óptima y eficaz del Estado a favor de la satisfacción del ciudadano como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos. Uno de los hitos importantes para nuestro país fue la aprobación de la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2021” en el año 2013, la cual se basa en la corriente de administración, formulada en la década del setenta, conocida como Nueva Gestión Pública (NGP). Precisamente, la aplicación de instrumentos que se disponen para viabilizar la implementación de las políticas públicas, a través de sus niveles de gobierno, es clave para la adecuada administración de los recursos públicos.

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) no es ajeno a esta realidad, por lo que ha iniciado un proceso de modernización que busca fortalecer su rol en el ámbito interno y externo. En el marco de dicho proceso, tienen especial importancia el planeamiento estratégico, la Gestión por Resultados (GpR); y el Presupuesto por Resultados (PpR); por lo que es necesario que los diplomáticos sepan utilizar estas herramientas e instrumentos de forma adecuada para optimizar el uso de los recursos públicos.

El paradigma de la GpR es concebido como la manera más eficiente de implementar las políticas públicas que destaca la importancia de la medición de los resultados a través de indicadores.

El PpR es una de las herramientas básicas de la GpR y puede ser definido como “un conjunto de procesos e instrumentos que permiten utilizar, sistemáticamente, la información sobre el desempeño o los resultados de las políticas, programas y proyectos, con el objeto de maximizar su impacto en los destinatarios finales de los bienes y servicios que se buscan producir, a través de una mejor asignación de los recursos del Estado” (Kaufmann, Sangines y García Moreno 2015). Dentro del desarrollo de un PpR, se encuentran las acciones de seguimiento, evaluaciones

independientes, incentivos a la gestión y los Programas Presupuestales (PP). Estos últimos son unidades de programación de una acción específica del Estado asociada a un objetivo de política pública, que se desarrolla a fin de proveer un conjunto articulado de productos —bienes y servicios— que se entrega a favor de una población beneficiaria, mediante actividades integradas y articuladas (Acuña, Huaita y Mesinas 2012).

En el caso peruano, el marco en el que se aplica este nuevo enfoque es el proceso de modernización del Estado. Asimismo, si se tiene en cuenta que el ingreso del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es una prioridad del Estado; ergo, una eficiente gestión de los sectores públicos forma parte de la estrategia del Perú para lograrlo.

El MRE tiene dos Programas Presupuestales bajo su competencia: el Programa Presupuestal N° 0062 (PP0062): “Optimización de la Política de Protección y Atención a las Comunidades Peruanas en el Exterior”, creado en el 2011, y el Programa Presupuestal N° 0133 (PP0133): “Fortalecimiento de la Política Exterior y de la Acción Diplomática”, creado en el 2014. El segundo será el objeto de estudio de la presente tesis.

El MRE, a través del PP0133, busca fortalecer la política exterior y el ejercicio de la misma, a través de la acción diplomática, para alcanzar un resultado específico en beneficio del Estado y la población. Pero, surge la problemática por la difícil cuantificación del problema y la visibilidad de la gestión, debido a las particularidades que diferencian al MRE de otras entidades de la administración pública. Los funcionarios del MRE son conscientes de que la formulación del referido Programa Presupuestal requiere un trabajo más exhaustivo, tanto en el plano conceptual como en los aspectos metodológicos y técnicos. Por ello, en la actualidad, el MRE trabaja en el rediseño de dicho Programa.

A pesar de la mejora constante en el buen desempeño de la economía peruana en la última década, esto no siempre se ve reflejado en una mejora de los servicios públicos que el ciudadano recibe. Por ello, la presente investigación busca identificar las posibilidades, límites y espacios de mejora del PP0133 con el objetivo de aportar al rediseño del Programa y mejorar los servicios orientados al ciudadano.

El trabajo consta de tres partes: la primera parte contiene un recuento de los principales conceptos relacionados con la gestión pública, la modernización, la política exterior, la diplomacia y el PpR, con el propósito de situarse en el contexto adecuado y establecer el marco teórico de la investigación.

La segunda parte presenta tres casos donde el modelo del PpR se ha aplicado con anterioridad, con el fin de identificar los problemas, las dificultades y los elementos funcionales de dicha herramienta. Estos casos son los del Reino Unido, Australia y México, los cuales fueron elegidos porque presentan interesantes características y un desarrollo novedoso. Los dos primeros forman parte de las experiencias más antiguas de aplicación del modelo de forma exitosa, y el tercero corresponde al caso latinoamericano que más rápidamente y con mayores resultados ha avanzado en la implementación de la herramienta.

La tercera parte, analiza la fase de diagnóstico del Programa Presupuestal N° 0133 en vigor, y su relación con la Metodología del Marco Lógico y la Directiva para Programas Presupuestales del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF). Por último, se presentarán conclusiones y recomendaciones pertinentes.

CAPÍTULO I

EL MARCO TEÓRICO: UN RECORRIDO DEDUCTIVO EN EL DESARROLLO CONCEPTUAL

El Presupuesto por Resultados (PpR) es una herramienta de gestión pública que el Perú aplica con el propósito de asignar los recursos de manera más eficiente a favor de la ciudadanía. Estudiar los alcances y límites de dicha herramienta en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (MRE) cobra relevancia con motivo del rediseño del Programa Presupuestal N° 0133 (PP0133) “Fortalecimiento de la Política Exterior y Acción Diplomática”.

El presente capítulo contempla la revisión de diversas fuentes con el fin de elaborar una perspectiva teórica acorde con la temática del PpR y del PP0133 que pueda contribuir con la elaboración de la evidencia para el Programa en vigencia. En ese sentido, se repasarán fuentes del ámbito académico y legal, así como documentos elaborados por organismos internacionales.

En lo referido a la literatura académica, se revisará los diferentes aspectos conceptuales en las distintas disciplinas relacionadas al objeto de estudio, por ejemplo, Relaciones Internacionales, Política Exterior, Diplomacia, Gestión Pública, entre otras.

Asimismo, en cuanto a las referencias legales, las directivas, decisiones y decretos de las distintas instituciones relacionadas con el objeto de estudio, serán abordadas con el propósito de establecer el contexto de la presente investigación. Por último, se tomará en cuenta los documentos provistos por instituciones nacionales y por organismos internacionales con la finalidad de considerar sus recomendaciones. El ingreso a la OCDE, las evaluaciones de la Comisión Económica para América Latina

y el Caribe (CEPAL) y la implementación de la Agenda 2030¹ son algunas de las temáticas más relevantes que se tendrán en cuenta.

Cabe señalar que en la literatura revisada existen muchas definiciones y conceptos relacionados con el objeto de estudio de este trabajo. Por ello, se ha hecho una selección de los conceptos y definiciones claves con el fin de otorgar a esta investigación una línea que marque la base y el contexto para el desarrollo de la tesis, partiendo de lo general a lo particular.

1) Marco conceptual

Para comprender el funcionamiento del PpR y analizar el PP0133, es necesario iniciar el desarrollo del marco conceptual partiendo de aproximaciones conceptuales amplias y generales, que permitan ir estableciendo una secuencia lógica hasta llegar a las definiciones más específicas

1.1) Agenda pública, agenda política y agenda gubernamental

La *agenda pública* se define como “el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes” (Casar y Maldonado 2008,9). Por ejemplo: la seguridad ciudadana, el tráfico vehicular, entre otros.

Es preciso diferenciar el concepto de *agenda pública* con los conceptos de *agenda política*, que se entiende como “el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición —esto es, por sus recursos, facultades y poder— tienen capacidad para impulsirlas”, y *agenda*

¹ La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible es un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. (UN 2017)

gubernamental, entendida como “el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato” (Casar y Maldonado 2008,9). Así, cada uno de estos conceptos tienen sus propios procesos, procedimientos, objetivos y actores, de forma que la agenda política y la agenda gubernamental pueden construirse prospectiva o retrospectivamente; en el caso de la prospectiva, se miden las intenciones; en la retrospectiva, las acciones.

Asimismo, Cobb y Elder también realizan esta diferenciación y señalan que la agenda pública “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”. Por su parte, Luis F. Aguilar define la agenda gubernamental como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones”.

1.2) Problema Público

Una vez que se establece la agenda pública, los temas concernidos en ella necesitan un nivel de concreción y caracterización más específico, que se da a través del problema público. Se entiende por problema público “los procesos mediante los cuales una cuestión, problema, oportunidad, tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias” (Hogwood y Gunn 1984).

El antes citado Aguilar señala que la premisa máxima “Quien define es quien decide” busca subrayar el hecho de que los grupos sociales y gubernamentales que han tenido capacidad de ofrecer al planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son aquellos que tienen influencia efectiva en la decisión. También señala que la manera

en que se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los objetivos, instrumentos y modos de la decisión pública. No es lo mismo definir pobreza como explotación, que como ausencia de igualdad de oportunidades. Además, definir un problema implica necesariamente dar elementos sobre las causas y soluciones posibles. La definición del problema consiste en identificar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema. Responder a estas preguntas indica que la recolección de información es importante para comprender mejor el funcionamiento del problema (Roth Deubel 2002), y esto hace que su cuantificación sea necesaria a la hora de establecerlo.

1.3) Política Pública

Los problemas públicos son de gran relevancia para el Estado. De hecho, será en función de los problemas públicos que el Estado tomará sus decisiones y determinará su accionar. Para el politólogo Andrew Heywood, una política conlleva, en el amplio sentido del término, un plan de acción. La designación de un tema como una ‘política’ implica que se ha tomado una decisión formal, dando la aprobación oficial a un curso de acción particular (Aguilar y Lima 2009). Por lo tanto, para el autor, las *políticas públicas* pueden considerarse como las decisiones formales o declaradas de los organismos gubernamentales. Para Salazar, se entiende como *política pública* “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”.

Por su parte, Aguilar y Lima mencionan la existencia de algunos puntos donde convergen varias definiciones a pesar de la diferencia de conceptos; entre ellas tenemos las siguientes: 1) resolver problemas públicos acotados, 2) las decisiones implican conflicto, 3) se discute el problema, pero más aun la manera de abordarlo, 4) la participación de múltiples actores, 5) es un proceso, 6) no se desplaza al gobierno, sino que se legitima, 7) la población afectada se involucra en la solución y 8) es un ciclo y no una secuencia lineal.

Por otro lado, el CEPLAN señala que políticas públicas puede entenderse como las “decisiones de gobierno sobre temas de interés público que constituyen la respuesta del Estado frente a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que afectan a la sociedad. Sustentan el accionar del Estado y brindan direccionalidad estratégica a las entidades públicas”. (CEPLAN 2016)

El Informe Nacional Voluntario del Perú sobre la implementación de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible concibe las políticas públicas “de forma articulada entre sectores y niveles de gobierno, orientadas a alcanzar la imagen del territorio deseado, a través de objetivos prioritarios y lineamientos. Las políticas se reflejan en planes con objetivos, indicadores y metas - claras, alcanzables y acordes con las políticas de Estado, políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales- y en acciones de orden estratégico priorizadas. Al actualizar los planes, se incluyen acciones de prevención de riesgo de desastres y evaluaciones de simulacros de eventos que podrían causar pérdidas en el bienestar de las personas –contingencias- y afectar el logro del futuro deseado”.

Las políticas públicas son el conjunto de acciones que los gobiernos llevan a cabo para tratar con un problema o situación insatisfactoria. La política pública tiene una dimensión práctica y hace referencia a lo que los gobiernos hacen concretamente ante problemas colectivos (Subirats 2017).

En efecto, son decisiones que los gobiernos adoptan sobre temas de interés público y, en definitiva, constituyen la respuesta del Estado frente a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que afectan a la sociedad.

Cuando hablamos, por tanto, de "política pública", nos estamos refiriendo a "procesos", "decisiones" "resultados", ..., pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues ante un panorama lleno

de "poderes" en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos (Subirats en Prólogo a Lindblom, 1991, 7).

La Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM define las políticas públicas como diseños que sustentan la acción pública (SGP-PCM 2013, 15) y parte de la premisa que el Estado peruano cuenta con políticas públicas y objetivos estratégicos claros que reflejan las prioridades de país, de manera que los distintos niveles de gobierno son los que dictan esas políticas y las entidades públicas deben reflejarlas en sus planes. En ese sentido, el planeamiento es un sistema articulado desde el nivel nacional y, es el CEPLAN, el ente encargado de articular los objetivos estratégicos en los distintos niveles de gobierno (SGP-PCM 2013, 19).

Las políticas públicas nacionales se enmarcan en políticas de Estado, y responden a un Programa de Gobierno y a la identificación de los problemas de la agenda pública, que deben priorizarse tomando en cuenta las necesidades o demandas ciudadanas (SGP-PCM 2013, 19).

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece en su artículo cuarto que el Poder Ejecutivo tiene competencia exclusiva sobre el diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, entendiendo por políticas nacionales a aquellas que conforman la política general del gobierno y que definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Por su parte, la política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada (LOPE- LEY N° 29158 s.f.).

1.4) Política de Estado

Según lo señalado por el Acuerdo Nacional “Política de Estado” es entendida como “el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo

y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática”.

Siendo así, se puede inferir que las Políticas de Estado son aquellas políticas que los partidos políticos ponen en consenso y que, en algunos casos, continúan vigentes a lo largo de los gobiernos.

1.5) Política Nacional

En cuanto al concepto de *Política Nacional*, esta se entiende como “toda norma que con ese nombre emite el Poder Ejecutivo en su calidad de ente rector, con el propósito de definir objetivos prioritarios, lineamientos y contenidos principales de política pública, así como los estándares nacionales de cumplimiento y provisión que deben ser alcanzados para asegurar una adecuada prestación de los servicios y el normal desarrollo de las actividades privadas” (El Peruano Norma Legal 2007).

1.6) Política Exterior

Como parte del accionar del Estado, se encuentra la política exterior. El ilustre diplomático Carlos García Bedoya señala que “la política exterior está determinada por los intereses nacionales que se hacen presentes en un terreno extraño y ajeno a las propias entidades independientes y de las cuales emanan”. De acuerdo con José Calvet de Magalhães, esta es “el conjunto de decisiones y acciones de un Estado en relación con el dominio externo”.

Por su parte, la investigadora Josefina del Prado define la política exterior como “la proyección externa de los objetivos políticos de un Estado que refleja los intereses y compromisos nacionales. En este sentido, constituye un punto prioritario en nuestra agenda consolidar nuestra institucionalidad democrática, la pacificación del país y

las reformas económicas emprendidas para sentar mejores bases para nuestras relaciones internacionales”.

Para Alberto Van Klaveren, la política exterior “es un conjunto de objetivos estatales, basados en el interés nacional, con crecientes consecuencias para los ciudadanos en el mundo conectado. Cada país se otorga a sí mismo unos principios básicos que rigen su política exterior. Estos resultan de su experiencia histórica, de las decisiones de sus gobernantes, de la realidad de su sistema político y de una particular lectura del orden internacional. Son los lineamientos fundamentales que sustentan y dan coherencia a las decisiones que cada país adopta en sus relaciones exteriores. Son las orientaciones de mayor jerarquía que deben ser consideradas al momento de establecer definiciones y objetivos específicos en materia internacional”.

Para Rafael Caldach, la política exterior es “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”. Para este autor, la política exterior es entendida como un proceso en el que se suceden las decisiones y las actuaciones, y por ello conviene establecer una distinción teórica entre los diversos momentos o etapas en que se puede dividir, las cuales son tres: la de elaboración, de ejecución y de control.

Dentro de los conceptos relacionados a la política exterior se encuentran los siguientes

-Poder

El concepto de poder ha sido objeto de gran debate a lo largo de los años. Voltaire decía que “el poder consiste en hacer que otros actúen como yo decida”; “está presente cuando yo tengo la posibilidad de afirmar mi propia voluntad contra la resistencia de los demás”, pensaba Max Weber— tomando en cuenta la definición

proporcionada por Carl von Clausewitz de la guerra como un acto violento para obligar al oponente a hacer lo que queremos que haga (Arendt 1970, 50) —. Por su parte, el politólogo Heywood desarrolla un concepto interesante sobre el poder, el cual está basado en el concepto de poder weberiano. Para este autor, el poder es entendido como “la capacidad de lograr un resultado deseado”; esta capacidad puede aplicarse a cualquier aspecto, desde la capacidad de mantenerse con vida hasta la capacidad del gobierno para promover el crecimiento económico. En política, sin embargo, el poder se suele considerar como una relación, es decir, como la capacidad de influir en el comportamiento de los demás, sin que estos tengan elección.

-Toma de decisiones (*decision- making*)

Teniendo en cuenta que el proceso de planeamiento brinda soporte a la toma de decisiones, esta no corresponde necesariamente a un esquema racional ideal, según Roth Deubel. Así, que Heywood menciona que la “decisión es el acto de elegir, hacer una selección de un rango de opciones”. La toma de decisiones, según Heywood, es claramente “central en el proceso de creación de políticas”.

De manera simplificada se puede ver el proceso de toma de decisiones desde dos perspectivas. La primera, a partir de la idea que el decisor hace la diferencia y el decisor disfruta de libertad completa para tomar su decisión; y en la segunda son las variables externas las que determinan una decisión. Como parte del intento de racionalizar el proceso de toma de decisiones, en especial para el ámbito del gasto público, el planeamiento ligado al presupuesto se ha introducido en varios países democráticos, sin embargo, han sido abandonados, como la experiencia del *Planning, Programming and Budgeting System (PPBS)* en los Estados Unidos. Esto se debe a que esta lógica ha ignorado que estos procesos de toma de decisiones son complejos y que aún hay que tomar en cuenta otros factores como la negociación, ajustes entre intereses y la aceptabilidad social (Roth Deubel 2002).

1.7) Diplomacia

De acuerdo con Harold Nicolson, ha existido a lo largo de los años una tendencia a confundir ‘política exterior’ con ‘diplomacia’; sin embargo, Nicolson propone aceptar la definición que sostiene el diccionario inglés de Oxford, el cual indica que diplomacia es el “manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados; el oficio o arte del diplomático”.

En el diccionario diplomático de Palgrave Macmillan se señala que la ‘diplomacia’ es “el principal medio por el cual los Estados se comunican entre sí, lo que les permite tener relaciones regulares y complejas”. Asimismo, hace referencia al uso de la palabra ‘diplomacia’ como sinónimo de ‘política exterior’, que es especialmente común en los Estados Unidos, y que puede oscurecer la distinción importante entre la ‘política’ y el medio -no violento- por el cual se ejecuta.

Para Calvet de Magalhães, ‘diplomacia’ puede ser definida como “el instrumento de la política exterior para el establecimiento y desarrollo pacífico del contacto entre los gobiernos de diferentes Estados por medio del uso de intermediarios y que son reconocidos mutuamente como las respectivas partes”.

Luego del repasar del concepto bajo la perspectiva de diferentes autores, podemos inferir que la ‘diplomacia’ es uno de los medios para ejecutar la ‘política exterior’.

Algunos conceptos intrínsecamente relacionados con la diplomacia se describen a continuación:

- Relaciones diplomáticas:

En el diccionario diplomático de Palgrave Macmillan se describe la “relación diplomática” como “la situación que disfrutan dos Estados que pueden comunicarse

entre sí sin obstáculos formales”. Siendo así, cada uno puede dirigirse al otro, expresar opiniones y llegar a acuerdos. Tal actividad normalmente se realiza a través de agentes diplomáticos. Además, esos agentes pueden interactuar libremente entre sí. En ausencia de relaciones diplomáticas, ninguna de estas actividades se da de manera fluida. Cuando dos Estados no sostienen relaciones diplomáticas, están plenamente autorizados a rechazar cualquier contacto con el otro, por lo tanto, estar en relaciones diplomáticas es el medio habitual de mantener el contacto permanente entre dos Estados. (Berridge y Lloyd 2012, 114-117)

Contrariamente a un punto de vista popular, las relaciones diplomáticas no necesariamente implican el envío por parte del Estado de una misión residente o no residente. Las relaciones diplomáticas se establecen —y se restablecen— por acuerdo entre las relaciones diplomáticas de los dos Estados interesados de forma, normalmente, explícita (Berridge y Lloyd 2012, 114-117).

- Representación diplomática:

En el diccionario diplomático de Palgrave Macmillan se describe la “representación diplomática” como “representación de un Estado en otro por una misión diplomática”; el establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos Estados no requiere este tipo de representación.

-Misión diplomática:

Se entiende por “misión diplomática” al “órgano de relaciones exteriores de un Estado establecido en el territorio de otro Estado”. Se basa en el acuerdo mutuo para mantener contactos oficiales permanentes y actúa en nombre del Estado que lo instituyó en todas las cuestiones políticas y de otra índole que surgen en las relaciones entre los dos Estados, como el intercambio de misiones diplomáticas, y en conformidad con la costumbre internacional, refrendada en la Convención de Viena

sobre Relaciones Diplomáticas en 1961. La misión diplomática puede ser instituida al nivel que corresponda la clase del representante diplomático. Estos niveles poseen importancia protocolaria pero no influyen en las funciones, inmunidades y privilegios de la misión diplomática ni en las inmunidades ni privilegios del personal. Es también el conjunto organizado del personal y de los bienes muebles e inmuebles con los que un Estado se instala en otro para hacerse representar de acuerdo con las normas establecidas al respecto (Pinto-Bazurco 1997, 238). Estas pueden ser permanentes o Ad-hoc.

- Acción Diplomática:

La “Acción Diplomática” puede entenderse coloquialmente como toda acción que se ejecuta en la práctica diplomática. Sin embargo, algunos autores la entienden como el “conjunto de funciones que debe realizar una Misión Diplomática y los medios que utiliza para este fin. Debe ser considerada desde un doble punto de vista. En primer lugar, respecto de las funciones que le corresponden desempeñar a la Misión Diplomática ante un Estado u Organización Internacional y, luego en relación con los medios que utilizan los diplomáticos para el cumplimiento de sus funciones” (Jara 1999, 149). Esta definición solo se limita a identificar la acción diplomática a las misiones, por ello, debemos entender que la “acción diplomática”, además, existe donde sea que se encuentren sus capacidades centrales, lo que requiere extender la identificación de los diplomáticos más allá de simplemente quiénes son para incluir aquello que hacen. (Kelley 2014, 101)

Es así que se puede entender la acción diplomática desde dos perspectivas, la primera se refiere a una diplomacia basada en los actores. No cualquier acción será suficiente para considerarse un motor de cambio político, ni, por lo demás, cualquier acción caerá dentro de los parámetros de lo que podría considerarse ampliamente como una decisión diplomática. Esta visión establece que los actores deben extraerse de un conjunto particular de poderes y es, a través del ejercicio de estos poderes, lo que hace que se conviertan en actores diplomáticos no Estatales- sumándose a los actores

Estatales. En segundo lugar, presenta una respuesta práctica a la observación problemática que se está produciendo cada vez más diplomacia fuera del sistema establecido, de sus instituciones y sus protocolos. Ciertamente es útil, y sigue siendo así, distinguir a los que son actores diplomáticos de aquellos que no lo son por su afiliación con las instituciones. Al ejercer capacidades especializadas para llevar a cabo asuntos diplomáticos, ciertos actores se destacan en el campo de otros actores políticos que no están tan dotados de las capacidades para ejercer la acción diplomática, lo que arroja una segunda forma de separar a los actores diplomáticos. (Kelley 2014) A pesar de ello, es labor del actor estatal diplomático, es decir, el Ministerio de Relaciones del Perú, conducir la acción diplomática del Estado y orientar la acción de los actores no estatales.

1.8) Estrategia

Una vez que el Estado ha definido lo que quiere hacer frente al problema público, el Estado debe decidir cómo hacerlo. En ese momento cobra importancia la estrategia, y ésta se transforma en acción, que será la gestión pública.

De acuerdo con la definición desarrollada por el CEPLAN, estrategia es “el conjunto de actividades que identifican un cambio y definen un camino (una ruta) para alcanzarlo. Se gestiona para que la Entidad se transforme en función de lograr los objetivos planteados; y tiene flexibilidad, se adapta para asegurar el logro de los objetivos” (CEPLAN 2016,85). En definitiva, estrategia hace referencia a lo que el Estado define hacer para alcanzar los objetivos.

1.9) Gestión Pública

La acción de organización del Estado es lo que se conoce como gestión pública. Es decir, gestión pública es cuando las organizaciones, sobre la base de las estrategias, trabajan para lograr los objetivos y metas de políticas públicas. El Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) desarrolla el concepto de *gestión*

pública como aquella que “está configurada por los espacios institucionales y los procesos a través de los cuáles el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones” (Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) 2008).

De esta forma, se puede señalar que la *gestión pública* responde a la pregunta que el Estado se plantea acerca de cómo debe proceder para aplicar la estrategia para alcanzar los objetivos.

Acerca de la gestión pública, la presente tesis abordará los siguientes conceptos:

-Nueva Gestión Pública (*New Public Manangement*)

Para Rubén Esquives, en la teoría de la administración pública, la *Nueva Gestión Pública- que surge en Inglaterra* puede ser entendida como la implementación de la gestión pública con una tendencia más “dinámica, centrada en acciones, las estrategias, los resultados, las evaluaciones, la retroalimentación en el quehacer administrativo. Así como la centralización en resultados- no en insumos, ni en los procesos-, en la marquetización y centrado en el ciudadano. El gobierno debe asegurarse la provisión de bienes públicos, no en producirlos. También esta es contraria a la centralización de gestión de personal, presupuesto, control contrataciones y distribución en los recursos. Existiendo una tendencia a la desregularización. Existe un empoderamiento de los trabajadores y flexibilidad.”

-Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

La Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública (SGP-PCM), como ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, ha asumido la labor de impulsar, desde el más alto nivel y en coordinación con los demás sectores y con los gobiernos regionales y locales, el proceso de modernización, empezando por la formulación concertada de la Política

Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM) y de su Plan de implementación 2013-2016 (Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM) (PCM 2016).

“Su visión es lograr un Estado moderno al servicio de las personas y el objetivo central es orientar, articular e impulsar, en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública con resultados que impacten positivamente en el bienestar de la ciudadanía y en el desarrollo del país. Se basa en el modelo de gestión para resultados, el cual se sustenta en cinco pilares, tres ejes transversales y un proceso de gestión del cambio” (MRE 2017,17).

La política de Modernización del Estado Peruano es el marco actual que orienta la gestión pública y en el cual se desarrollan y aplican las estrategias y herramientas de gestión tales como el presupuesto por resultados.

1.10) Gestión por Resultados (GpR)

Se puede entender a la GpR como el instrumento de gestión que en forma colectiva, coordinada y complementaria genera valor público, este último entendido como la generación del máximo valor posible para los ciudadanos en relación a los recursos existentes en la institución (Esquivés 2016).

En el Perú, la GpR fue implementada en el año 2007 con el Presupuesto por Resultados (PpR) (Texto Único Ordenado de la Ley Nro 28927 2007). De acuerdo con Roberto García y Mauricio García, la GpR es “una estrategia de gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Varios países desarrollados la han adoptado para mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas” (García López y García López 2010).

La Gestión por Resultados en el Perú tiene cinco pilares (como se ve en el gráfico a continuación): planificación orientada a resultados, presupuesto por resultados, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos y Sistema de seguimiento y evaluación. Estos pilares son elementos que intervienen en el valor público. (Shack y Rivera 2017,13-14)



Fuente: Shack, Nelson y Rivera, Rogers (2017) “Seis años de la Gestión para Resultados en el Perú (2007-2013)”. Universidad Continental. Pag. 16. De BID (2015,2010)

Es pertinente observar que, en los últimos años en América Latina, los países han optado por articular sus políticas públicas, a través de estas cinco etapas. Debido a su reciente desarrollo, la bibliografía al respecto es escasa.

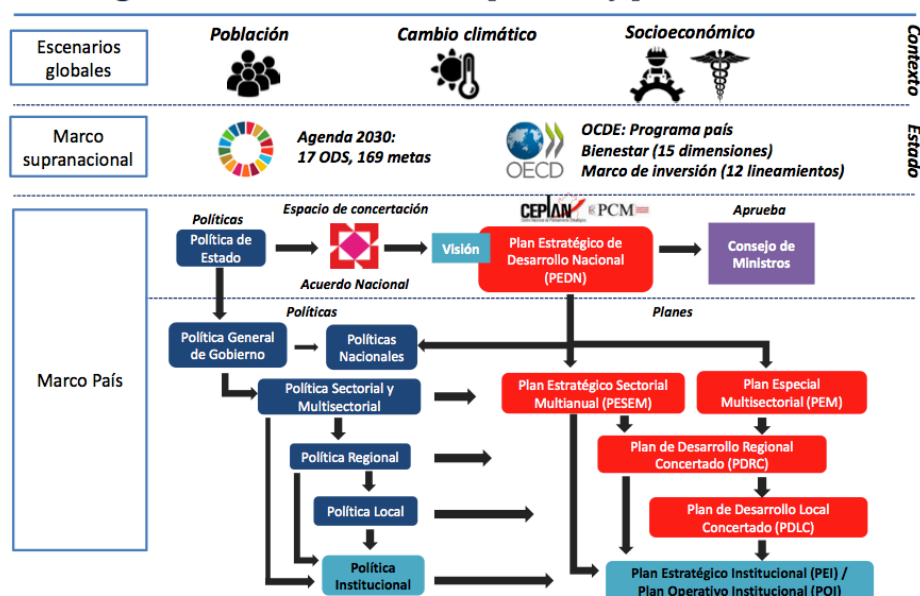
1.11) Planeación orientada a resultados

El primer pilar de la planificación orientada a resultados se define como el instrumento que el Gobierno utiliza para definir la carta de navegación del país, es decir, su rumbo. (Shack y Rivera 2017, 24-25). La planificación orientada a resultados está compuesta de tres componentes, el primero de carácter estratégico, el segundo es operativo y el tercero participativo.

Entre las mejoras significativas en la capacidad estratégica de planificación, se puede mencionar que, a partir del 2008, mediante Decreto Legislativo Nro 1088, se creó el

Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), cuyo primer objetivo fue constituirse en el espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro compartida y de los objetivos y planes estratégicos para el desarrollo nacional armónico, sustentable, sostenido y descentralizado del país. (Shack y Rivera 2017, 27) Además, en el años 2010, se inició el desarrollo del Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, que implementa políticas nacionales de planeamiento estratégico progresivamente en las entidades de la administración pública.

Marco general de actualización de políticas y planes



Fuente: Directiva para la actualización del Plan de Desarrollo Nacional (CEPLAN 2017)

1.12) Presupuesto Por Resultados (PpR)

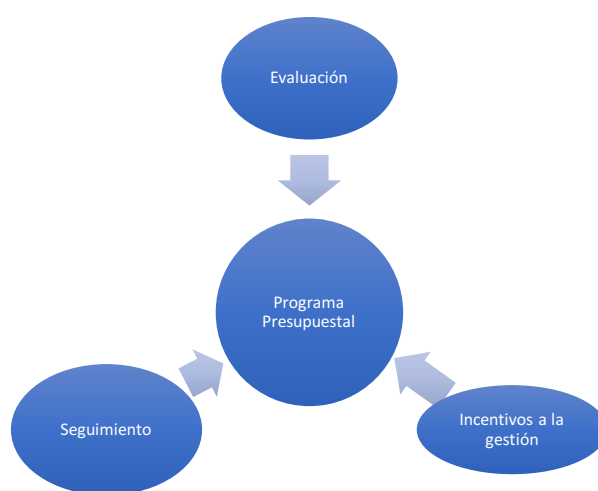
Para poder tener una visión clara de este concepto del cual es objeto de estudio la presente tesis, es importante revisar las diferentes perspectivas desde las instituciones de gobierno que forman parte activa en el desarrollo del diseño de los planes presupuestales.

Como ya se ha señalado en líneas anteriores, en el Perú se inició la aplicación del PpR en el año 2007, mediante la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007. Ley Nro 28927 en el Capítulo IV-Implementación del Presupuesto por Resultados (Texto Único Ordenado de la ley N° 28927 2006).

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) define al PpR como “una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios -productos- y a resultados a favor de la población, con la característica de permitir que estos puedan ser medibles. Para lograrlo es necesario un compromiso de las entidades públicas, definir responsables, generar información, y rendir cuentas. El PpR permite definir resultados vinculados a cambios que permitan solucionar problemas que afectan a la población y generar el compromiso para alcanzarlos; presupuestar productos -bienes y servicios- que inciden en el logro de los resultados; determinar responsables en el logro de los resultados, en la implementación de los instrumentos del PpR y en la rendición de cuentas del gasto público; establecer mecanismos para generar información sobre los productos (bienes y servicios), los resultados y la gestión realizada para su logro; evaluar si se está logrando los resultados a favor de la población; usar la información para decidir en qué y cómo se va a gastar los recursos públicos, así como para la rendición de cuentas e introducir incentivos para promover que las entidades públicas se esfuercen hacia el logro de resultados”.

Por su parte, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) concibe al PpR como “una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, que requiere de la existencia de una definición de los resultados a alcanzar, el compromiso para alcanzar dichos resultados por sobre otros objetivos secundarios o procedimientos internos, la determinación de responsables, los procedimientos de generación de información de los resultados, productos y de las herramientas de gestión institucional, así como la rendición de cuentas”.

Además, señala que el PpR se “implementa progresivamente a través de los programas presupuestales, las acciones de seguimiento del desempeño sobre la base de indicadores, las evaluaciones y los incentivos a la gestión, entre otros instrumentos que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, en colaboración con las demás entidades del Estado” (CEPLAN 2017,86).



Instrumentos del Presupuesto por Resultados

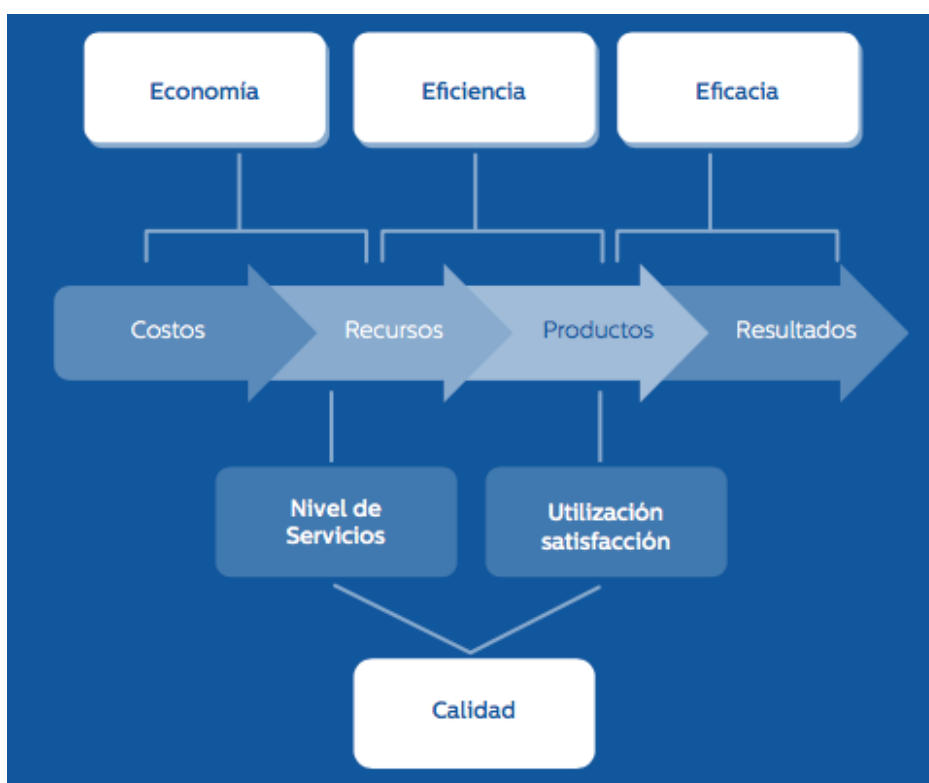
Fuente: Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Artículo N° 79 (Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411 2005)

Algunas definiciones básicas brindadas por el MEF son:

Categoría Presupuestaria: En la Directiva para Programas Presupuestales del Ministerio de Economía, la categoría presupuestal es un criterio de clasificación del gasto presupuestal. Las categorías presupuestarias, como parte de la estructura programática, son: Acciones Centrales, Asignaciones Presupuestarias que no resultan en Productos (APNOP) y Programa Presupuestal (PP).

Programa Presupuestal (PP): En la Directiva para Programas Presupuestales del Ministerio de Economía, se define programa presupuestal como Categoría

presupuestaria que constituye un instrumento del Presupuesto por Resultados, y que es una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr un Resultado Específico en la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de política pública (CEPLAN 2017,87).



Fuente: Las dimensiones del desempeño de los indicadores y la cadena de valor en la provisión de los bienes y servicios del PP (MEF 2017)

Problema específico: En la Directiva 002-2016 del MEF, problema específico “se define como una brecha de atención o la necesidad de una población en particular, que se espera resolver a través de un programa presupuestal”. Además, la Directiva señala que “el problema deberá estar relacionado a la misión institucional de la entidad, enmarcado en un objetivo de política pública (Resultado Final) y expresado como una condición negativa en la población”. Este problema específico deberá ser

necesariamente cuantificable en términos de su magnitud, relevancia, persistencia, temporalidad y grupos poblacionales, ámbito. Es decir, este problema deberá ser cuantificable. La cuantificación del problema específico requiere de datos de reportes estadísticos, encuestas o registros administrativos.

Resultado Final: “Es un cambio en las condiciones, cualidades o características inherentes a una población identificada, en el entorno en el que se desenvuelve o en las organizaciones que la sirven, tanto del sector público como privado. Corresponde a un objetivo de política nacional. Podrán existir uno o más Programas Presupuestales y/o productos de Programas Presupuestales que compartan un mismo Resultado Final, así como un Programa Presupuestal que corresponde a más de un Resultado Final” (CEPLAN 2017,87).

Resultado Específico: “Es el cambio que se busca alcanzar para solucionar un problema identificado sobre una población objetivo, y que a su vez contribuye al logro de un resultado final”.

Como parte de los elementos que comprende el Programa Presupuestal, el MEF indica los siguientes (MEF 2016,17):

Producto: “Es el conjunto articulado de bienes y/o servicios que recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio. Los productos son la consecuencia de haber realizado, según las especificaciones técnicas, las actividades correspondientes en la magnitud y el tiempo previstos”

Acciones Comunes: “Son los gastos administrativos de carácter exclusivo del PP, los que además no pueden ser identificados en los productos del PP, ni pueden ser atribuidos enteramente a uno de ellos. Están comprendidos por las acciones relacionadas a la gestión del PP y el seguimiento y monitoreo del PP”.

Proyecto de inversión pública: “Constituye toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos”.

Actividad: “Es una acción sobre una lista específica y completa de insumos (bienes y servicios necesarios y suficientes), que en conjunto con otras actividades garantizan la provisión del producto. Se debe considerar que la actividad deberá ser relevante y presupuestable”.

Indicador: “Es un enunciado que define una medida sobre el nivel de logro en el resultado, los productos y/o actividades. Existen dos tipos de indicadores: i) indicador de producción física y, ii) indicador de desempeño. El Indicador de producción física es la medida sobre cantidades de bienes y servicios provistos (productos, proyectos y/o actividades), en términos de una unidad de medida establecida. El Indicador de desempeño es la medida del logro de los resultados esperados de un PP o de la entrega de productos acorde a determinados atributos”.

Meta: “Es el valor numérico proyectado de los indicadores. Existen dos tipos de metas: i) meta física, y ii) meta del indicador de desempeño.

Meta física: Es el valor numérico proyectado del *indicador de producción física* (para productos/ proyectos, y actividades/acciones de inversión y/u obras). La meta física tiene dos dimensiones:

Dimensión física: Es el valor proyectado del indicador de producción física definido en la unidad de medida establecida. Corresponde a productos/proyectos, y actividades/acciones de inversión y/u obras. La dimensión física tiene hasta tres elementos: (i) *unidad de medida*: la unidad en la que se medirá físicamente el producto, actividad/acciones de inversión y/u obras. (ii) *valor proyectado*: el

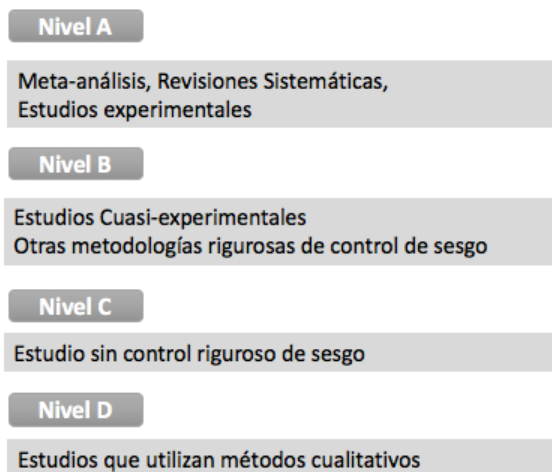
número de unidades de medida que se espera alcanzar. (iii) *ubigeo*: la identificación del lugar –departamento, provincia, distrito– donde se realiza la actividad, acciones de inversión y/u obras. Los productos tendrán necesariamente los elementos unidad de medida y valor proyectado, mientras que las actividades, acciones de inversión y/u obras deberán incluir además el *ubigeo*.

Dimensión financiera: Es el valor monetario de la dimensión física que corresponde a la meta física. En el caso de las actividades/acciones de inversión y/u obras, se obtiene a partir de la cuantificación y valorización de los insumos necesarios para su realización. Para los productos y proyectos, la dimensión financiera se obtiene por agregación del valor de la dimensión financiera de las actividades, acciones de inversión y/u obras que los componen.”

Meta del indicador de desempeño: “Es el valor numérico proyectado de los *indicadores de desempeño* (del resultado específico y productos del PP)”.

Evidencia: De acuerdo con la Directiva para Programas Presupuestales del MEF, evidencia se define como “conjunto de conocimientos estructurados de carácter académico y fundamento conceptual que identifica relaciones causales generalizables, sustentadas en evidencia científica. Se considera evidencia a la documentación científica que estima el efecto de una variable sobre otra; es decir, que muestre la validez y consistencia en las relaciones de causalidad y eficacia asociadas a las intervenciones o programas estudiados”. No constituye evidencia las normas o leyes, documentos, opinión de expertos o puntos de vista.

Jerarquía de evidencias



Fuente: Capacitación MEF 23 de octubre del 2017

Diseño del PP: En cuanto al diseño de un PP, la Directiva 002-2016 del MEF establece que esta “comprende una secuencia ordenada de etapas que contribuyen a sistematizar el conjunto articulado de productos que posibilitan el logro de resultados. Para ello se lleva a cabo un diagnóstico, donde se identifica un problema que afecta a una población determinada, y sus causas, así como las alternativas para abordar el problema. Luego se analizan estas alternativas propuestas considerando la mejor evidencia disponible que grafica la capacidad de resolver el problema identificado (análisis de medios). Todo ello es presentado en la matriz lógica, la que recoge información fundamental del diseño del PP. La metodología para el diseño de un PP se detalla en el Anexo No 2 “Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal” de la presente Directiva (en adelante Anexo No 2).”

Para el proceso de diseño de nuevos PP, las entidades deben tener en cuenta lo siguiente:

a) Para la identificación de intervenciones que pueden constituirse en nuevas propuestas de PP la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) toma en cuenta los siguientes criterios:

La identificación de objetivos de política nacional prioritarios, que a la fecha no vienen siendo atendidos por los PP; o asignaciones importantes de gasto.

b) La DGPP podrá convocar a las entidades involucradas en las intervenciones que se identifiquen producto de la aplicación de los criterios referidos en el literal a) precedente, a fin de brindar asistencia técnica y metodológica para el diseño de la propuesta de PP, con la finalidad de que dichas entidades puedan elaborarla dentro de los plazos establecidos en el “Cronograma de trabajo” que para tal efecto emita la DGPP.

c) La DGPP realizará el seguimiento de los temas materia de la asistencia antes mencionada. Para este proceso, se requiere que las entidades convocadas definan adecuadamente los actores, así como sus roles y responsabilidades con la finalidad de asegurar un adecuado y eficiente trabajo de programación.

d) Las propuestas de nuevos PP que no están comprendidas en el literal a) serán evaluadas de acuerdo con lo establecido en el Anexo No 4: Informe técnico de sustento para el rediseño o la propuesta de nuevos PP (en adelante Anexo No 4); siendo un criterio relevante para su aceptación que el PIA del ejercicio previo de las intervenciones vinculadas no sea menor de cien millones y 00/100 soles.

e) El Equipo Técnico a que se refiere el literal d) del artículo 8 de la presente Directiva, en el marco del cumplimiento de sus funciones, diseña el PP con la asistencia técnica que brinde la DGPP conforme según el “Cronograma de trabajo” que para tal efecto ésta emita.

Una vez recibida la asistencia técnica, se remitirá la propuesta de diseño de PP a la DGPP, la misma que verificará el cumplimiento de los contenidos mínimos establecidos en el Anexo No 2. Los diseños que satisfagan estos contenidos serán incluidos, como PP para el proceso de programación y formulación del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal correspondiente”.

Por su parte, de acuerdo con la directiva, se podrán realizar modificaciones al diseño del PP actual a través de las siguientes acciones:

Revisión: sobre el diseño actual del PP, la directiva señala que los "ajustes a los contenidos mínimos del Anexo No 2 no generan modificaciones de la Estructura Funcional Programática en ningún nivel (ajustes a los modelos operacionales, indicadores de desempeño, actualización de evidencias, etc.). El cumplimiento de lo señalado es de carácter obligatorio y condicionará la presentación de nuevas propuestas o ajustes de sus PP, así como la consideración de no mantener la categoría de PP para el proceso de programación y formulación del siguiente año fiscal".

Modificación: sobre el diseño del PP, la directiva señala que "los ajustes a los contenidos mínimos del Anexo No 2 pueden generar modificaciones de la Estructura Funcional Programática a nivel de actividades (suprimir o incorporar nuevas actividades) o modificaciones de forma a la denominación de los productos y actividades".

Rediseño: sobre el PP, la directiva señala que "implica modificaciones integrales a los contenidos mínimos del Anexo No 2 y, por lo tanto, genera modificaciones de la Estructura Funcional Programática (EFP) en cualquier nivel (reformular el problema/ resultado, el análisis causal / de medios, el análisis de alternativas y productos, etc.)".

Es decir, el rediseño implica un análisis del nuevo problema, presentar información cuantitativa por parte de la institución, un análisis de los nuevos factores causales, análisis de alternativas y productos con sustento de las nuevas intervenciones a partir de evidencia mas reciente.

La OCDE y el PpR en el Perú

Los estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública en el Perú señalan que “la asignación eficiente de recursos fiscales resulta clave para implementar las reformas propuestas”. Además, las limitaciones presupuestales ponen “obstáculos a la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos, y de la creciente demanda de los ciudadanos por resultados”. Por todo ello, el Perú implementó la Reforma en el Sistema Nacional de Presupuesto en el año 2007. “De manera similar a lo que ocurre en muchos países de la OCDE, el MEF proporciona sólo una definición muy general de presupuesto por resultados”.

Al aplicar el PpR de manera consistente para mejorar el proceso presupuestario y vencer los obstáculos presupuestarios para ejecutar gastos que benefician a la población, se requiere “la implementación de los siguientes compromisos identificados por el mismo MEF: 1) entidades verdaderamente comprometidas con alcanzar sus resultados propuestos, 2) responsabilidad en el logro de resultados y productos que posibilite la rendición de cuentas, 3) producción de la información de desempeño sobre resultados, productos y el costo de producirlos, 4) hacer uso de la información generada en el proceso de toma de decisiones de asignación presupuestaria, y hacerlo con transparencia hacia las entidades y los ciudadanos... Sin embargo, todo el proceso está encontrando dificultades relacionadas con la falta de conocimiento de metodologías de planificación, capacidad insuficiente, y vacíos en la coordinación... La aplicación del presupuesto para resultados está dentro del promedio para la región, y por lo tanto está sujeta a un mayor desarrollo... La experiencia internacional demuestra que la introducción de información de desempeño por lo general resulta en un mayor énfasis en la planificación de largo plazo y mejora la gestión pública, puesto que la información ayuda a los altos funcionarios a implementar mejor los programas para alcanzar resultados. También se ha demostrado que el presupuesto por resultados aumenta la transparencia y la rendición de cuentas mediante la publicación de informes de desempeño y resultados, ayudando por lo tanto a informar al Congreso y a la sociedad civil” (OCDE 2014).

Síntesis del marco teórico

Se ha realizado un repaso a través de los conceptos más importantes sobre los cuales, se ve contextualizado el Presupuesto por Resultados y, en especial, el Programa Presupuestal N° 0133. Partiendo de una idea general, como puede ser la agenda pública, se ha podido llegar a los conceptos más específicos dentro de una lógica estructurada.

Asimismo, se hace especial énfasis en el desarrollo de las definiciones de “política exterior” y “acción diplomática” como aquellas que están directamente relacionados con el PP0133. De igual manera, se ha hecho un repaso conceptual de los insumos necesarios para elaborar un Programa Presupuestal, tales como meta, indicador, acciones comunes, entre otros.

Es importante señalar los comentarios de la OCDE en referencia al desarrollo la aplicación de la estrategia del PpR en el Perú, donde claramente se menciona la necesidad en el desarrollo del marco conceptual, haciendo necesarias la correcta aplicación de las metodologías de planificación para que estas estrategias puedan lograr y alcanzar correctamente los objetivos establecidos. Estas recomendaciones pueden ser de gran utilidad para la consideración del rediseño del PP0133.

CAPÍTULO II

ESTUDIO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS EN EL REINO UNIDO, AUSTRALIA Y MÉXICO

En el marco del proceso de modernización, el Presupuesto por Resultados (PpR) forma parte de la estrategia de gestión pública que el Perú está aplicando actualmente. En este sentido, es pertinente describir las posibilidades y límites de adaptación del PpR a la labor del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (MRE) a propósito del rediseño del Programa Presupuestal N° 0133 denominado “Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática”.

Después de identificar el contexto y proveer un sustento conceptual al análisis del Programa Presupuestal, a través del desarrollo del marco teórico, se consideró necesario realizar una exploración documental, tanto de las experiencias internacionales como de la experiencia nacional. Se eligió países que vienen aplicando procesos de modernización presupuestal con anterioridad al caso peruano y que, además, son miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), organización internacional a la que el Perú aspira ser miembro pleno. Cabe señalar que un estudio comparativo de mayor detalle requeriría de otra metodología que podría ser desarrollada en futuros trabajos relacionados al tema en cuestión.

El presente capítulo propone un análisis de las experiencias de Reino Unido, Australia y México, países donde se ha aplicado la estrategia del Presupuesto por Resultados de manera eficaz con el fin de identificar las tendencias mundiales

La elección se sustenta en que tanto el Reino Unido, como Australia -miembros de la OCDE- son los que llevan más tiempo implementando la estrategia de PpR y han sido casos exitosos a nivel mundial. El tercer país elegido, México –miembro de la

OCDE y de la Alianza del Pacífico- es un referente importante en América Latina, no sólo por su semejanza con el Perú sino también porque su proceso de modernización tiene amplias coincidencias con el caso peruano.

En efecto, los procesos de reformas en la gestión iniciados en la década de los setenta, debido a los problemas en los indicadores macroeconómicos, se caracterizaron por tener un enfoque gerencialista (Kaufmann, Sangines y García Moreno 2015, 1). Los Estados aplicaron el paradigma de la Nueva Gestión Pública o *New Public Management* “con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados” (Arellano Gault 2010, 155). Dichas propuestas se están aplicando en diversos países alrededor del mundo, en gran parte por el apoyo de organismos internacionales como la OCDE, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o el Banco Mundial.

En el marco de la Nueva Gestión Pública, se encuentra la reforma del proceso presupuestario como parte de este nuevo enfoque. Con la puesta en marcha del proceso de cambio en la gestión pública, se cambia la manera en que las decisiones son tomadas, la forma en la que se analizan los problemas y cómo se asignan los recursos, las contrataciones y las evaluaciones. Por todas estas características, el proceso es complejo.

Según Arellano, Gil, Ramírez y Rotano, el presupuesto se ha vuelto un elemento importante dentro de la gestión del sector público con el fin de obtener resultados no sólo basándose en el control y organización de los recursos y del gasto, sino que también a través de la obtención de resultados medibles y monitoreables. Con este nuevo enfoque de reforma se pueden transformar parte de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos. Asimismo, el presupuesto puede ser entendido como la expresión de la relación entre los funcionarios y los ciudadanos a través de los productos públicos generados. El Presupuesto enfocado a resultados incrementa la posibilidad de respuesta por parte del Estado de manera inteligente

frente a los problemas públicos; sin embargo, sin un control racional del mismo solo traería ineficacia e ineficiencia a la administración pública, consecuencia no buscada por la aplicación de este tipo de reformas (Arellano Gault 2010, 157).

Un punto a tener en consideración es el establecido por los autores anteriormente mencionados. Ellos señalan lo siguiente: “si la reforma tiene como base una sólida definición conceptual, legal e institucional del presupuesto, muchos temores, por lo menos en teoría, se ven reducidos” (Arellano Gault 2010). Estas líneas son especialmente relevantes para la presente tesis ya que se espera aportar con este trabajo una sólida definición conceptual que contribuya al rediseño del PP0133.

Varios son los países que han adoptado la estrategia de la GpR y la comprensión de esas experiencias permitirá la identificación de las fortalezas y dificultades sobre los pasos que el Perú afrontará en la implementación del PpR. No ha sido tarea fácil para los tres países elegidos y todos han encontrado obstáculos en su aplicación. Sin embargo, es importante destacar que, a pesar de estos inconvenientes, la percepción de la sociedad ha sido positiva debido a que se han logrado mayores resultados que otros sistemas podrían alcanzar (Abedrop 2015, 123).

Es decir, a pesar de existir algunos problemas metodológicos estos países continuaron con la implementación del presupuesto por resultado en sus instituciones públicas (Abedrop 2015, 123).

A continuación, se presentan las tres experiencias internacionales estudiadas:

1.1) El proceso de implementación de la estrategia de gestión orientada a resultados en el Reino Unido

1.1.1) Información general sobre el Reino Unido

El Reino Unido incluye Gran Bretaña- Inglaterra, Escocia y Gales- e Irlanda del Norte. Su población es de 63.7 millones (OCDE 2017). El Estado es de carácter unitario, no posee un sistema judicial único y no cuenta con una Constitución escrita. Este sistema de gobierno comprende distintos sistemas de administración local y la descentralización de una buena parte de las funciones administrativas. Existe un monarca constitucional y un parlamento único establecido en Londres, instancias que son las encargadas de gobernar. El poder ejecutivo recae en el presidente del partido político que tiene mayoría en la Cámara de los Comunes o primer ministro quien es ratificado por la reina. El primer ministro nombra al resto de los ministros del gabinete. Por otra parte, el parlamento es la máxima autoridad legislativa compuesta por la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. Asimismo, el Reino Unido posee la doctrina de soberanía parlamentaria, lo que significa que no se puede modificar o anular la legislación aprobada por el parlamento. (Arellano Gault 2010, 182-187)

Los asuntos más importantes se discuten en el pleno de la Cámara y no por comisiones. Sin embargo, las reuniones de las comisiones son las que más se llevan a cabo. Existen comisiones permanentes y especiales. En este sentido, la Comisión de Cuentas Públicas, es la instancia encargada de investigar el uso de los créditos aprobados por el parlamento y es asistida por la *National Audit Office*. Esta comisión tiene una influencia directa en la gestión pública. Las principales instancias de gestión presupuestaria de la administración del Reino Unido son el Ministerio del Tesoro o Hacienda (*Treasury*) y la Oficina de la Función Pública y de la Ciencia (*Office of Public Service and Science, OPSS*) que está incluida en el organigrama de la Oficina del gabinete (*Cabinet Office*). El Ministerio de Hacienda es la entidad

encargada del desarrollo de la estrategia económica, presupuesto anual y política fiscal, así como de la fiscalización y control del gasto público. (Arellano Gault 2010, 182-187)

La administración pública en este Estado, está dividida en departamentos y ministerios encabezados por un ministro. Entre sus funciones se incluyen las legislativas y las ejecutivas. En algunos casos, los ministros no tienen un departamento bajo su responsabilidad y en otros casos existe más de un ministro por área. En el caso del Ministerio de Hacienda, el primer ministro es la cabeza de Hacienda (*First Lord of the Treasury*), el responsable de las coordinaciones de Hacienda es el canciller de Hacienda (*Chancellor of the Exchequer*) y otros cuatro ministros son los responsables de esta institución (HM Treasury 2017).

1.1.2) Historia del proceso de reforma administrativa en el Reino Unido

El Reino Unido observó cifras macroeconómicas no tan positivas desde inicios de los años setenta. En palabras de Petrei, el periodo de la posguerra favoreció un incremento en el gasto público sin mayor consideración que el contexto macroeconómico y los recursos disponibles. Es así que se introduce un replanteamiento del sistema presupuestario y será en la década del setenta cuando se producen reformas en la administración pública del Reino Unido.

En el año 1976 se limitó el monto de caja en la asignación por departamento o programa. En este sentido, el incremento en recursos implicaba un incremento en el presupuesto que no favorecía el ahorro de los recursos. En 1982, se crea la *Efficiency Unit* cuya finalidad fue la revisión de actividades específicas dentro del sector público para reducir costos, mejorar el desempeño y aumentar el nivel de exigencia de los métodos de trabajo, sin mayor énfasis en la evaluación de resultados (Petrei 1997, 93). A pesar de ello, no hubo grandes cambios ya que se buscó la eficiencia en temas relacionados con la problemática de tipo operativo y de manera aislada

enfocados en una sola organización y con la intención de mejorar los métodos de trabajo. Durante el periodo de Margaret Thatcher como primera ministra del Reino Unido, entre los años 1979 y 1990, se aplicaron varias reformas en el sector público las cuales se pueden incluir en dos grandes proyectos: *Financial Management Initiative (1982)* y el *Improving Management in Government: The Next Steps (1988)*. Debido a la aplicación de estas nuevas reformas, se desarrollan mecanismos para medir resultados y evaluarse, generando medios para rendir cuentas en la administración de los bienes públicos (Arellano Gault 2010, 188).

Iniciativas en la década del ochenta: Financial Management Initiative (1982) y el Improving Management in Government: The Next Steps (1988)

La Iniciativa de la Administración Financiera (1982) se promovió como un medio para desarrollar en cada departamento una organización y un sistema en donde los administradores de todos los niveles tuvieran: a) una clara visión de sus objetivos y un sistema de evaluación y medición de resultados en relación a los objetivos, b) establecer su responsabilidad para hacer el mejor uso de los recursos, incluyendo un escrutinio crítico de los resultados, c) contar con información, instrucción y con consejo experto para ejercer mejor su responsabilidad. Durante el año 1986, el proceso de planeación de alto mandos y sistema de delegación de presupuesto sufrieron modificaciones que luego fueron emprendida a través de la reseña multi-departamental del presupuesto. Para ello se creó una unidad administrativa financiera en la Tesorería la cual se centró en ofrecer consejos y monitorear los procesos. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ayudó en la construcción de un nuevo sistema de rendición de cuentas y los sistemas de medición de resultados. A pesar de este esfuerzo, la reforma incluyó pocos cambios en el comportamiento organizacional debido a que las practicas organizativas no habían cambiado mucho con respecto a la prevalencia antes de la reforma. Por ello se inició una nueva estrategia (Arellano Gault 2010, 189).

La iniciativa *Next Steps* conocida como *Improving Management in Government: The Next Steps* (1988) es vista como uno de los dos momentos clave de la reforma en el desarrollo de la administración pública como consecuencia directa de la agenda de "reformas duraderas" de Sir Derek Rayner - asesor de eficiencia de Margaret Thatcher- a principios de los años ochenta. *Next Steps* ha cambiado fundamentalmente la forma y la mentalidad del Servicio Civil británico. Las reformas subsiguientes – *Bringing In and Bringing On Talent, Public Service Agreements and the Prime Minister's Delivery Unit, and Capability Reviews*- y las Evaluaciones de Capacidad- extrajeron en gran medida las lecciones de este enfoque para el cambio en la administración pública (Arellano Gault 2010, 189).

Con el programa *Next Steps* se identificó que la libertad de un administrador para dirigir el servicio público seguía siendo bastante limitada a pesar de las reformas. Los controles se daban en los recursos y en los objetivos. Se apostó por la construcción de servicios públicos a través de los mismos departamentos, dirigiendo ellos mismos los objetivos y no los grandes departamentos ocupados en programas operativos como era en ese momento. El punto clave del reporte fue la creación de agencias que realizan funciones gubernamentales en un marco institucional específico. Es así que la iniciativa se enfocó en determinar cuáles serían las relaciones entre las nuevas agencias y el departamento, los límites de la responsabilidad de administrar los recursos y de obtener resultados entre la agencia y el ministerio.

Una agencia seleccionaría un servicio como candidato para estatus de agencia. La agencia candidato pasaría a través de "opciones prioritarias" viendo temas relacionados a la provisión del servicio y la asignación financiera para determinar luego las actividades y con qué tipo de recurso contarían- público o privado-. Si este producto o servicio era financiado por el gobierno, solo ahí sería posible confiarlos a una agencia ejecutiva independiente. Es así que cada agencia tendría un propósito a partir del cual sus resultados pudieran ser medidos y monitoreados. Cada agencia estaría dirigida por un jefe ejecutivo quien sería el responsable frente al ministerio correspondiente por los resultados de la agencia. Una parte de su salario estaría

relacionado con el alcance de los objetivos. Cada agencia es independiente en el sentido de ser responsable de sus resultados con respecto al uso de los recursos y a los resultados alcanzados, además, es legalmente dependiente en relación al departamento, el cual es comprador de sus bienes y servicios debido a que el ministro es responsable ante el parlamento (Arellano Gault 2010, 189).

Es importante señalar que las agencias *Next Steps* no implican reducir responsabilidades de los ministros ante el parlamento, lo que sí establece es una distinción entre la responsabilidad de los jefes ejecutivos al frente de una agencia, que sí puede ser delegada y la rendición de cuentas del ministro que no puede ser delegada. Estudios han probado que ha habido problemas en la relación agencia-departamento, sin embargo, las agencias han reportado mayor eficiencia y se ha considerado que las agencias han representado una mejora significativa en el sistema de organización gubernamental y de su permanencia en la entrega de servicios públicos. A principios del año 1995, existían más de 100 agencias *Next Steps* establecidas con 353,000 puestos de servicio civil y 64 organismos con el estatus de candidatos que empleaban alrededor de 100,000 puestos de servicio civil.

El efecto global de la creación de agencias varió entre los departamentos. Al final del período, todos los departamentos principales con los políticos del estado central en el Gabinete habían creado más de una agencia. Sin embargo, algunos departamentos principales tenían solamente una agencia, entre ellos, la Oficina para asuntos exteriores y del Commonwealth, *Foreign & Commonwealth Office* (FCO). Por otro lado, el Ministerio de Defensa tenía 45 agencias (Arellano Gault 2010, 190).

Los resultados del análisis de la evolución en el Estado central del Reino Unido realizado por James Oliver sugieren que el modelo de agencia se hizo cada vez más significativo entre 1988 y 1998. Sin embargo, la creación de agencias no era un fenómeno uniforme. La reforma de la agencia fue muy significativa, en términos de personal, para algunos departamentos y fue menos significativa en otros, por ejemplo, en la Oficina para asuntos exteriores y del Commonwealth, *Foreign and*

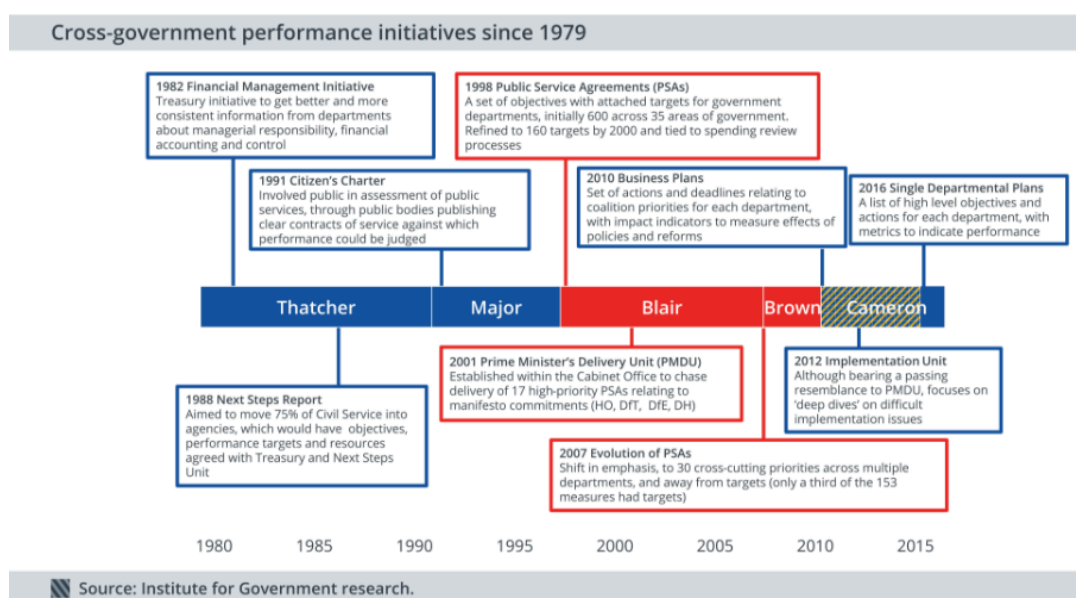
Commonwealth Office (James 2001). En este sentido, los indicadores del personal nos pueden dar una idea de la relevancia del programa para el departamento en cuestión.

En 1994, Hacienda y el Comité de Servicio Civil del parlamento, recomendaron que los objetivos establecidos en la Iniciativa fueran reemplazados por acuerdos de resultados anuales entre la agencia y los departamentos ya que el comité consideraba estas negociaciones sobre los acuerdos de resultados como una oportunidad para clarificar las relaciones entre la agencia y su departamento, se toma como una oportunidad para ajustar los papeles departamento-agencia con una perspectiva más amplia que la tomada en el proceso de fijación de objetivos (Arellano Gault 2010, 194). El gobierno reconoció el riesgo de una asignación del presupuesto a partir de una precisión exacta, ya que los recursos podrían dirigirse en áreas donde estos fueran de fácil evaluación, quedando fuera áreas en las cuales la medición se tornan más complicada- como en el caso de la FCO-. Los resultados se complementan en la Carta del Ciudadano con la fijación de estándares de calidad para los servicios. Dicha Carta fija los estándares en términos absolutos, así que los usuarios tienen la información sobre servicios que ellos obtienen. Esta Carta tuvo gran acogida por parte de los usuarios de los servicios públicos, lo que ha facilitado su desarrollo (Arellano Gault 2010, 194).

Next Steps: Moving on (1994) estableció que las agencias generalmente consideran sus relaciones con los departamentos centrales mejor que con sus propios departamentos, de allí que las iniciativas *Next Steps* consideren una colaboración implícita que muchas veces es cuestionada por sus respectivos departamentos quienes demandan que el contacto con las agencias sea hecho a través de ellos. Es relevante mencionar que el papel del Ministerio de Hacienda se ha ido adaptando en el transcurso de las reformas. A través de la aplicación de las reformas, Hacienda ha concebido que el control total de gasto no se fundamenta en la concentración de los detalles y ha tomado iniciativas en el desarrollo de los arreglos de gastos corrientes que dan a los poseedores del presupuesto mayor libertad en el gasto administrativo.

También ha promovido la delegación del presupuesto, aplicaciones extensas de medidas de resultados, mejoramiento en informaciones e información administrativas y otras iniciativas que han guiado las reformas (Arellano Gault 2010, 197).

El cuadro a continuación resume la implementación de las iniciativas sobre desempeño más importantes desde 1979 en el Reino Unido.



Fuente: Institute for Government en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/whitehall-monitor-2017/accounting-performance>

El rol del Ministerio de Hacienda en las reformas

Dentro del ciclo presupuestario preparado por Hacienda se puede identificar un trabajo simultaneo en tres fases: a) proyecciones económicas b) revisión de los programas de gasto c) análisis de cambios impositivos necesarios.

En relación a la política presupuestaria gubernamental, se elabora un plan desde 1980 a mediano plazo a través de la Estrategia Financiera de Mediano Plazo- *Medium-*

Term Financial Strategy (MTFS)- el cual provee el marco para la política monetaria y fiscal. Cada MTFS tiene una proyección de cuatro a cinco años que cubren con los requerimientos de préstamos del sector público y sus principales componentes de ingreso y gasto. Cada año el gobierno revisa los planes de gasto para los dos años siguientes y formula planes para el tercer año, bajo dos principios preestablecidos: a) reducir la relación gasto público/ingreso nacional y b) asegurar un mejor uso de los recursos. Desde 1993, el gobierno anuncia sus planes de gasto y de impuestos para los próximos tres años junto con el informe de presupuesto que se presenta a finales de noviembre.

El Ministerio de Finanzas presenta al gabinete un documento a partir de las propuestas elaboradas por los departamentos y las proyecciones macroeconómicas. El gabinete en pleno acuerda lineamientos generales y establecen los techos que son comunicados a los departamentos y agencias gubernamentales. El gabinete se reúne en junio para discutir las perspectivas del gasto público y confirmar los techos. Un comité del gabinete, encabezado por el canciller de Hacienda, discute la asignación de los recursos para hacer las respectivas recomendaciones al gabinete, sus discusiones son asesoradas por recomendaciones del secretario general de la Tesorería y estas son basadas en una ronda de reuniones bilaterales con los ministros, con la finalidad que el comité considere las preferencias de los ministros (Arellano Gault 2010, 199).

Las reformas del sector público en el Reino Unido se han llevado a cabo bajo dos principales ideas, la primera que los servicios serán provistos a través de acuerdos tipo mercado y, la segunda, que las organizaciones serían administradas por personas a quienes se les han dado los recursos y la autoridad de proveer bienes y servicios de los cuales ellos son responsables. La Iniciativa de la Administración Financiera (1982) incluyó un programa que delegaba responsabilidad a los gerentes acerca de los servicios que éstos brindaban; sin embargo, a las reformas condujeron a una nueva concepción de la organización pública al no proporcionarles los medios necesarios a través de las agencias *Next Steps* (1988). Es a través de este tipo de

reformas que se introdujo una serie de innovaciones en el sector público y, además, han sido un modelo a seguir en otros países.

La visión de confiar responsabilidad a los administradores que proveen los servicios ha dado mejores resultados que controlar desde el centro y la evaluación por resultados que controlar desde el centro y la evaluación por resultados han contribuido más a la efectividad de los programas que el método anterior de control de *inputs*. Asimismo, ha habido algunas críticas como la incertidumbre en las relaciones entre los departamentos centrales y las agencias, así como las líneas poco claras entre responsabilidad administrativa y rendición de cuentas ministerial, entre otros. Las reformas se han ido ajustando a las necesidades que surgen en un continuo escrutinio de “abajo hacia arriba” que pone en manifiesto los requerimientos de los jefes ejecutivos para el cumplimiento de los objetivos; y de “arriba hacia abajo” delegando los recursos necesarios para el cumplimiento de estos objetivos a través de la institucionalización de las reformas. Es así que, es difícil suponer que bajo esta perspectiva se pudiera regresar a los métodos anteriores de la administración aun con los cambios de gobiernos debido a que las pautas a seguir probablemente se irán generando a través de la continua búsqueda en otorgar bienes y servicios a los ciudadanos (Arellano Gault 2010, 200-201).

1.1.3) El *Performance budgeting* en el *Foreign Affairs and Commonwealth Office* (FCO) del Reino Unido

La estrategia del Reino Unido en el marco de la Gestión por Resultados es identificada como *Performance budgeting*, que en el Perú equivaldría al PpR, con algunas diferencias en su definición- como la medición a través de evaluaciones de desempeño.

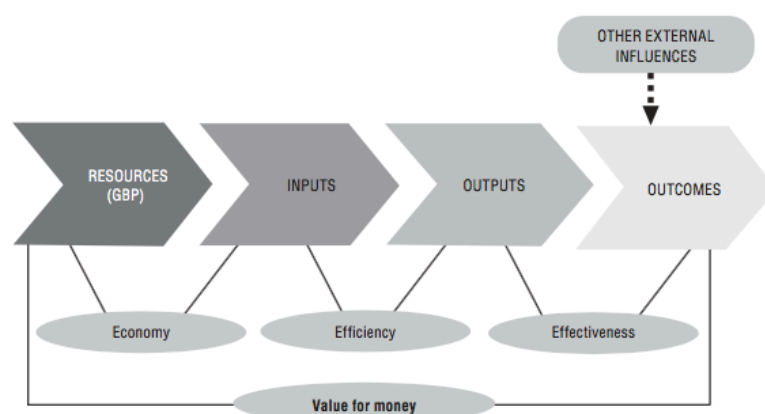
Después de las elecciones generales de 1997, el Gobierno británico llevó a cabo la revisión general del gasto en 1998 que introdujo un marco modernizado de gestión

del gasto público y de gestión del desempeño para apoyar la planificación prudente y eficaz del gasto a medio y largo plazo (OCDE 2008).

Los objetivos declarados en dicha revisión de 1998 eran los siguientes: a) reasignar el dinero a las prioridades clave; b) cambiar las políticas para que el dinero se gaste bien; c) garantizar que los departamentos trabajen mejor juntos para mejorar los servicios; y d) eliminar los gastos innecesarios o derrochadores (OCDE 2008).

El contexto de estas reformas es conformado por el panorama político que había cambiado tras el inicio de un gobierno laborista recién elegido con compromisos manifiesto de reforma. En términos de un escenario económico más amplio, el gobierno heredó una economía históricamente inestable y reconoció que la falta de flexibilidad en el presupuesto al final del año había provocado distorsiones en los patrones de gasto público y un enfoque a corto plazo. Proporcionar la estabilidad a medio plazo y el compromiso en los exámenes de gastos contribuyó a las mejoras en ambos frentes (OCDE 2008).

Con el fin de proporcionar un marco dentro del cual considerar la actividad del gobierno, es útil considerar la interrelación de los insumos, los productos y los resultados en la entrega de esta actividad (OCDE 2008).



La cadena de desempeño en contexto

Fuente: OCDE (2008). “*Performance Budgeting in the United Kingdom*”. OECD Journal on Budgeting Volume 8 – No. 1. Pag.4

Este marco se basa en cuatro principios de desempeño en el servicio público, originalmente expuestos: a) objetivos nacionales claros y centrados en los resultados, establecidos por el gobierno, b) transferencia de responsabilidades a los propios proveedores de servicios públicos, con la máxima flexibilidad local y discreción para innovar, e incentivos para asegurar que se satisfagan las necesidades de las comunidades locales, c) disposiciones independientes y eficaces para la auditoría y la inspección para mejorar la rendición de cuentas y e) transparencia sobre lo que se está logrando, con mejor información sobre el desempeño tanto a nivel local como nacional.

Se establecen objetivos para dar una clara orientación y prioridad a los agentes de servicios. Asimismo, como parte de un sistema de gestión del rendimiento, la información sobre el rendimiento que sustenta las metas puede proporcionar una base para supervisar lo que está funcionando y lo que no.

Como parte del incremento del “gerencialismo”- a través del *performance management*- que se llevó a cabo en el FCO, el departamento fue requerido a entregar un reporte de su desempeño- incluyendo términos cuantificables- al Tesoro. Teniendo en cuenta que el rol principal del FCO es la política exterior y la diplomacia, el Comité del FCO se cuestionó si la medición formal por desempeño de este tipo –cuantificable- era apropiada para el departamento. En parte, debido al tiempo requerido para cumplir los requisitos de información. Asimismo, en lo que respecta a la política exterior - a diferencia de otras áreas del trabajo del FCO- medir el rendimiento era intrínsecamente difícil; y el desempeño departamental podría, en cualquier caso, estar menos relacionado a los resultados reales que en el caso de muchos otros departamentos porque, por definición, otros Estados también están involucrados. (House of Commons 2011, 48-50)

Algunos de los argumentos que señalaban la dificultad para implementar este sistema de medición de resultados en el FCO se sustentaban en que la medición del desempeño en política exterior asume con una clara 'causa y efecto' en el resultado de la política, que es simplemente imposible de establecer fuera del territorio nacional. Además, mucha de la actividad diplomática es considerada como un “seguro” que, por definición, no se hace evidente a menos que sea necesario. Así como, la dificultad particular, bajo el tipo de régimen de informe de rendimiento utilizado por la FCO, de recoger el resultado potencial más valioso de la diplomacia, es decir, evitar una guerra. Por su parte, el diplomático inglés en retiro, Sir Jeremy Greenstock, se describió a sí mismo y a sus colegas "jugando" con la cuantificación, porque "los objetivos del ejercicio tenían que hacerse bien [...] para obtener recursos del Tesoro", a pesar de que consideraba que la cuantificación era "irrelevante para el papel de la diplomacia". (House of Commons 2011, 48-50)

En este sentido, se estableció indicadores de "entrada" e "impacto" cuyo fin fue la publicación con frecuencias variables. El *Business Plan* del FCO establece que los indicadores de 'impacto' son:

- Tendencia de los éxitos comerciales y de inversión del Reino Unido (que se medirán por nivel de valor de la inversión interna asegurada / salvaguardada y éxitos de alto valor en mercados clave)
- Tendencia en la inversión global baja en carbono (según lo indicado por la métrica que se definirá para alinearse con la planificación de implementación interna)
- Progreso hacia un Afganistán estable y seguro (como lo indica la métrica -por definir- de las actualizaciones mensuales por escrito al Parlamento)
- Sistema internacional más efectivo y unido para prevenir conflictos y desarrollar capacidades en estados frágiles (como lo indica la métrica- que se definirá – mediante la alineación con la Strategic Defence and Security Review (SDSR)).
- Servicio consular más pequeño y mejor (según lo indicado por la tendencia en la calidad de satisfacción del servicio / cliente) (House of Commons 2011, 48-50).

1.1.4) Análisis del *Chapter 4* del Libro verde (*Green Book*)

La metodología establecida para la elaboración de objetivos de los ministerios es descrita en el Capítulo 4 del Libro Verde o *Green Book* desarrollada por el Tesoro. En dicha guía se hace mención que los objetivos deben establecerse para que quede claro qué propuestas se pretende lograr ya sea para programas o proyecto. Siendo así, estos objetivos pueden ser expresados en términos generales para que se pueda considerar el rango de opciones para satisfacerlos.

Los objetivos de propuestas individuales deben ser consistentes con lo establecido en las políticas del gobierno, los objetivos departamentales o de la agencia, acuerdos departamentales de servicios públicos (PSA), y objetivos macroeconómicos más amplios. Por lo general, existe una jerarquía de resultados, productos y objetivos que deben establecerse claramente en una evaluación.

Los resultados son los beneficios finales para la sociedad que las propuestas pretenden lograr. A menudo, los objetivos serán expresados en términos de los resultados que se desean. Pero los resultados a veces no se pueden medir directamente, en ese caso, será apropiado especificar los productos, como pasos intermedios en el camino.

En esta guía se define a los *outputs* como los resultados de actividades que pueden establecerse o medirse claramente y que se relacionan de alguna forma con los resultados deseados (*outcomes*).

Los objetivos se pueden usar para ayudar a progresar en términos de producción de *outputs* y entrega de *outcomes*. Los resultados deben ser SMART (Específicos, medible, alcanzable, relevante y con límite de tiempo).

En este sentido, la guía ofrece las siguientes preguntas que se pueden ayudar a establecer objetivos y metas adecuados:

- 1) ¿Qué estamos tratando de lograr? ¿Cuáles son nuestros objetivos? ¿Qué constituiría un resultado exitoso o conjunto de resultados?
- 2) ¿Se han establecido objetivos similares en otros contextos que podrían adaptarse?
- 3) ¿Son nuestros objetivos consistentes con los objetivos y metas estratégicos establecidos, por ejemplo, en los Acuerdos de Servicio Público (PSA) del departamento?
- 4) ¿Están nuestros objetivos definidos para reflejar los resultados (por ejemplo, mejora de la salud, reducción de la delincuencia o crecimiento económico sostenible mejorado,) en lugar de los productos (por ejemplo, operaciones, enjuiciamientos o colocaciones laborales), ¿cuál será el enfoque de proyectos particulares?
- 5) ¿Cómo se pueden medir nuestros objetivos y resultados?
- 6) ¿Están nuestros objetivos definidos de tal manera que el progreso hacia su cumplimiento puede ser monitoreado?
- 7) ¿Qué factores son críticos para el éxito?
- 8) ¿Qué objetivos SMART podemos establecer entonces? ¿Qué objetivos debemos cumplir?

A través de estas preguntas podemos entender la lógica que se sigue detrás de la creación de los resultados esperados en los programas que luego serán evaluados y, a través del Informe Anual y Cuentas de la Oficina de Asuntos Exteriores y la Commonwealth, podrán ser utilizados para ver si se cumplieron o no los objetivos del sector.

Es importante destacar que el uso de la metodología SMART ha sido introducida en el caso del Perú a través de la “Guía metodológica para la definición, seguimiento y uso de indicadores de desempeño de los Programas Presupuestales” elaborada por el MEF en el presente año.

1.1.5) Análisis del Informe Anual y Cuentas 2016- 2017 (*Annual Report and Accounts 2016- 2017*) de la Oficina de Asuntos Exteriores y la Commonwealth

Cada año la Oficina de Comunicación del *Foreign & Commonwealth Office* presenta las cuentas a la Cámara de los Comunes de conformidad con el artículo 6 (4) de la Ley de Recursos y Contables del Gobierno de 2000.

La FCO posee objetivos claros establecidos en su informe anual de cuentas. Asimismo, este informe presenta el análisis de rendimiento sobre los seis resultados prioritarios en 2016-17 bajo tres objetivos estratégicos - “Proteger a nuestra Gente”, “Proyectar nuestra Influencia Global”, “Promover nuestra Prosperidad”-.

Es de destacar que en referencia a sus resultados prioritarios se menciona el progreso de cada resultado con actividades, cifras y estadísticas. Además, se identifica el logro parcial o total del resultado esperado.

Project our Global Influence

Protect and promote our values and influence, strengthening our partnerships and the rules-based international order. Support good governance, democracy, rule of law and human rights; prevent and resolve conflict; and build stability overseas.

Priority Outcome 3 (PO3): European Security (partially achieved)

Working with Allies to enhance Euro-Atlantic Security

Security of NATO allies and partners strengthened, including through an ambitious NATO Warsaw Summit. Effective response to Russian security challenges and engagement with Russia where necessary. Progress towards a more resilient European neighbourhood, maintaining Western unity in support of a sovereign, stable Ukraine.

Overview

The UK was pivotal in delivering an ambitious Warsaw NATO Summit, pressing Allies to deliver on commitments made at the UK-hosted NATO Wales Summit in 2014 and modernising NATO to ensure it can respond to changing threats to Euro-Atlantic Security. The UK worked to support NATO unity, to ensure a united and measured response to the challenge from Russia, and to support security in the European neighbourhood.

Progress in 2016-17

Ahead of the NATO Warsaw Summit in July 2016, we worked with partners across government to persuade NATO and Allies to adopt a united, long-term position on Russia. This led to NATO:

- » renewing its defence and deterrence posture in response to Russia's actions in Ukraine and the wider region; and
- » establishing an Enhanced Forward Presence in Estonia, Latvia, Lithuania and Poland as part of NATO's renewed defence and deterrence posture. The UK is leading the Estonian deployment with approximately 800 UK troops now based there and 150 troops in Poland.

Allies agreed that this approach must be combined with effective dialogue with Russia. The FCO helped to shape the agenda for the NATO-Russia Council (NRC) which has met three times since the Summit, and which has enabled the Alliance to:

- » strongly condemn the ongoing conflict in Ukraine;
- » discuss military developments in Afghanistan (at Russia's request); and
- » explore ways of reducing the risk of military incidents.

We pushed hard for NATO to further develop its "360 degree" approach to threats on its periphery, working with the EU and partner countries to build stability and tackle threats from terrorism and irregular migration. We also contributed £1m of CSF funding to help set up NATO's Defence Capacity Building in Iraq (Core Team in place January 2017).

We sought to influence the new US administration on the importance of NATO. In January 2017, at their joint press conference in Washington DC, both the Prime Minister and President Trump confirmed their full and joint support for the Alliance, including the importance of NATO playing an enhanced role in the fight against terrorism.

On Russia, we supported bilateral engagement through senior military dialogue to reduce the risks in military activity where our forces operate near each other. We maintained the UK's leadership role on EU sanctions against Russia, securing agreement that these should be linked to full compliance with its commitments under the Minsk agreements. We advised and assisted Ukraine in initiating and gathering support for UN General Assembly Resolution 71/205 which reasserted international condemnation of Russia's

illegal annexation of Crimea and called on Russia to grant immediate access for international human rights monitoring mechanisms.

At the UN, we supported initiatives to promote and defend Ukraine's sovereignty. We remain one of the largest contributors to the OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine, providing 57 personnel and approximately £8.1m of its budget. We also worked to secure international backing for Ukraine's reform efforts, including through two visits to Ukraine by the Foreign Secretary, one of which was a joint visit with his Polish counterpart. We also made preparations for a high level reform conference in London in July 2017 to rally international commitment to supporting Ukraine.

In the wider European neighbourhood, we continue to engage with Eastern Partnership states bilaterally and via the EU to support economic and political reform and build security and stability. The UK helped to secure international support for UN resolutions on Georgia. We funded essential improvements to the electoral process in Armenia. We drew on UK experience in conflict resolution in Northern Ireland to support confidence building initiatives on the unresolved Transnistria conflict. Our trade envoy, Baroness Nicholson,

Fuente: Foreign & Commonwealth Office Annual Report and Accounts (2016–17) Pag.15

Otro de los puntos importantes en el reporte es la referencia al *soft power*² como elemento de rendición de cuentas y el enfoque en recursos humanos, por ejemplo,

² Joseph Nye desarrolla la idea de Soft Power o “poder blando” en contraposición a la idea del Hard Power o “poder duro”, que rigió las relaciones internacionales durante años, y en la que el poder militar, y eventualmente el poder económico, eran capaces de cambiar la voluntad de los actores internacionales, especialmente Estados, para “alinearlos” con los intereses de la potencia. El poder blando conlleva el aprecio por los ideales, valores y cultura permitiendo superar resistencias consiguiendo que los demás se acerquen a la posición deseada convirtiéndose en aliados. Para ver indicadores y su metodología de medición, ver “Soft Power 30, a global ranking of Soft Power”.

del programa Diplomacia 20:20 que se sustenta a través del cambio transformacional de la FCO cuyo fin es obtener una organización más experta y ágil. El programa se lanzó oficialmente el 1 de diciembre de 2016 y tendrá una duración mínima de 2020. Está organizado en tres pilares: experiencia, agilidad y plataforma (FCO 2017, 33).

2. Statement of Costs by Operating Segments*

	2016-17			2015-16		
	Gross	Income	Net	Gross	Income	Net
	£000	£000	£000	£000	£000	£000
Strategic Objectives						
SO1 - Protect Our People	843,068	(88,075)	754,994	1,034,780	(105,748)	929,032
SO2 - Project Our Global Influence	1,256,700	(211,346)	1,045,354	1,097,340	(194,666)	902,675
SO3 - Promote Our Prosperity	222,503	(39,250)	183,253	254,356	(51,020)	203,337
Net Operating Costs* (CSCNE)	2,322,271	(338,671)	1,983,600	2,386,477	(351,434)	2,035,043
SO2 - Project Our Global Influence consists of:						
International Institutions and Soft Power	746,841	(81,686)	665,155	814,349	(138,154)	676,196
British Council	162,001	-	162,001	161,678	-	161,678
Conflict Resolution and Stability	222,815	(10,955)	211,860	-	-	-
Migration Policy	19,301	(3,299)	16,003	12,110	-	12,110
Other**	105,742	(115,407)	(9,665)	109,204	(56,512)	52,692
	1,256,700	(211,346)	1,045,354	1,097,340	(194,666)	902,675

In FY16-17, the FCO realigned its Foreign Policy Priorities to a set of Strategic Objectives in line with the National Security Council's Priority Outcomes. This has seen some activity shift classification e.g. Conflict & Stability was traditionally under the Security Foreign Policy Priority and is now classified under the 'Project our Global Influence' Strategic Objective. This is reflected in the above table

*FCO income and costs are disclosed per segment. It is not possible to accurately allocate assets and liabilities to operating segments and thus such information is not reported to the FCO Management Board or included in the segmental reporting in these financial accounts.

** "Other" comprises other front-line activity conducted on behalf of Other Government Departments.

Fuente: Foreign & Commonwealth Office Annual Report and Accounts (2016–17)

En cuanto a la estructura de gobierno, el Consejo de Supervisión forma el liderazgo estratégico colectivo de la FCO, reuniendo a ministros, altos funcionarios y miembros no ejecutivos del consejo. Asesora en temas estratégicos y cuestiones operacionales de alto nivel que afectan al FCO. Está presidido por el Secretario de

Relaciones Exteriores. El Consejo de Supervisión tiene como objetivo reunirse trimestralmente, pero debido al referéndum de la UE y otros factores, la Junta sólo se reunió una vez durante el ejercicio, en febrero de 2017. El Consejo de Administración, presidido por el *Permanent Under-Secretary* (PUS), proporciona el liderazgo oficial de alto nivel de la FCO e incluye a dos directores no ejecutivos. Generalmente, el Consejo de Administración se reúne mensualmente y se reúne en nueve ocasiones durante el ejercicio. Este año se produjeron varios cambios en la membresía.

Es interesante señalar que en el análisis del reporte se ha identificado a la igualdad de género como un añadido interesante en relación al reporte anual de cuentas (FCO 2017).

1.2) El proceso de implementación de la estrategia de gestión orientada a resultados en Australia

1.2.1) Información general sobre Australia

Australia es una federación creada en 1901 por seis excolonias británicas que ahora son Estados y diez federaciones, tiene una población de 23.5 millones de personas aproximadamente (OCDE 2017). Cada Estado posee poder legislativo (parlamento), poder ejecutivo y judicial. El poder legislativo trata ámbitos específicos como el comercio, intercambios internacionales e interestatales, los impuestos, la defensa, asuntos exteriores y las sociedades comerciales y financieras. Isabel II, además de ser reina de Inglaterra, es reina de Australia (Arellano Gault 2010, 201).

La reina de Australia es jefa de Estado, el Poder Ejecutivo federal recae oficialmente en ella y es ejercido por el gobernador general que la representa en el país. El gobernador federal actúa de la mano con los ministros federales. Los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos por tres años y los del Senado por seis. El jefe de gobierno está representado por el primer ministro quien es el representante

del partido que tuvo más escaños en la Cámara de Representantes, presidiendo el gabinete de ministros. El primer ministro, el primer ministro adjunto y el ministro de Hacienda pertenecen siempre a la Cámara Baja; los otros ministros pueden proceder de una y otra cámara. El Poder Legislativo, en el ámbito fiscal, puede aplicar imposiciones importantes fuera del control de los Estados, ello explica el control que ejerce el gobierno federal sobre los ingresos generados y asignados en Australia (Arellano Gault 2010, 204). Ambas cámaras se organizan en comisiones que tratan diferentes temas como el empleo, la educación, la hacienda, la administración pública, entre otros. Existen comisiones encargadas de analizar las Leyes y reglamentos de la Cámara de Representantes. Por su parte, la Tesorería y el Ministerio de Finanzas son los órganos encargados del presupuesto. La Tesorería tiene la labor de encausar la política económica, monetaria y de impuestos. Y, por otro lado, Finanzas asesora al gobierno sobre estrategias y prioridades en el presupuesto, tomando en cuenta las políticas macro-económicas y fiscales.

En 1984 se implementa el *Financial Management Improvement Programme* (FMIP) o Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera. A través de este programa, los ministerios y los organismos asociados tienen un proceso presupuestal más estable y flexible. En este sentido, los departamentos ministeriales funcionan sobre la base de un presupuesto a tres años y de políticas presupuestarias a largo plazo.

Como parte relevante del programa FMIP se ha introducido el sistema *Programme Management and Budgeting* (PMB) o Gestión y Presupuesto por Programas el cual considera los programas como la base de las decisiones de asignación de recursos, siendo el principal instrumento oficial de gestión de recursos utilizado por el gobierno federal. El PMB es una herramienta con la cual se pueden evaluar resultados al exigir información sobre los resultados alcanzados, así como una evaluación regular y sistemática de todos los programas gubernamentales.

En 1987 se crea la Comisión de la Función Pública para sustituir al Consejo de la Función Pública. Cada ministerio y agencia está encargada de la contratación de su personal, excepto de los directivos (*Senior Executive Service*, SES) que está a cargo de la Comisión de la Función Pública. El SES fue creado con el objetivo de que los ministerios pudieran contar con funcionarios de alto nivel capaces de asegurar funciones de gestión y asesoramiento con el fin de incrementar la eficacia y eficiencia en la administración pública basado en una selección meritocrática.

1.2.2) Historia de la reforma administrativa en Australia

Australia ha sido reconocida por tener una de las economías más estables dentro los países miembros de la OCDE. A principios de la década de los setenta, Australia gozaba de una tasa de crecimiento similar al resto de países de la OCDE, precios estables y bajo desempleo. Sin embargo, existía una alta dependencia de sus mercados hacia Reino Unido debido a su condición de ex colonia (Abedrop 2015, 125). A mediados de los años setenta, las cifras macroeconómicas de Australia se ven afectadas en gran parte por el ingreso del Reino Unido al mercado común europeo. Es así que la necesidad de introducir nuevos cambios en la administración del sector público se revelada y, en 1976, se forma la Comisión Real sobre la Administración Gubernamental que estableció el Informe Coombs mediante el cual se establecía la necesidad de reformar el sector público para poder ofrecer eficiente y eficazmente los servicios (Arellano Gault 2010, 205).

En la década del ochenta, se implementa un programa de reforma del gobierno por parte del Partido Laboral -*Labor Party*- hasta 1996 (Johnson 1998). De los principios que formaron como guía de la reforma, se tomó especial relevancia a la restricción del gasto y a la obtención de un mayor valor del dinero (Xavier 1998).

Dentro del FMIP o Programa de Mejora de la Gestión Financiera se incluyó la descentralización de la toma de decisiones en materia de asignación de recursos públicos y flexibilidad en el manejo de los mismos (Arellano Gault 2010, 206).

En conclusión, se puede resumir la aplicación de las reformas en dos iniciativas: el *The Financial Management Improvement Programme* (FMIP) y el *Programme Management and Budgeting* (PMB)

a) Primera iniciativa: *The Financial Management Improvement Programme* (FMIP) o Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera (1984)

El FMIP fue implementado en 1984 y sus objetivos centrales fueron: 1) Adaptar los procesos presupuestales y regulatorios a fin de mejorar la eficiencia. 2) Introducir técnicas y sistemas que dirigieran las actividades de los gerentes públicos hacia la obtención de resultados. 3) Cambiar las prácticas y los procedimientos administrativos para que los gerentes realizaran mejor su trabajo a un menor costo (Spencer 1994, 93). En palabras del investigador Bustos Villegas, el FMIP “era un esquema de incentivos que pretendía otorgar mayor flexibilidad a los gerentes públicos, con un control basado en resultados” (Bustos Villegas 2008, 962). El FMIP se centra en acuerdos que permiten la descentralización de las decisiones de los costos corrientes, realización de reportes, dividiendo de eficiencia, prestamos futuros, entre otros (Arellano Gault 2010, 207).

b) Segunda iniciativa: *Gestión y Presupuesto por Programas* o *Programme Management and Budgeting*, PMB (1986)

El Programa de Gestión y Presupuesto por Programas se centra en los objetivos del gobierno y en los acuerdos de eficiencia y eficacia de la actividad a través de la implementación de programas. El PMB incluye “*estimaciones, programas presupuestarios, estrategia de evaluación, trabajo político y decisiones presupuestarias en el gabinete, portafolio de presupuesto y mega- departamentos y esfuerzos para medir los outcomes*” (Arellano Gault 2010, 212).

Estos programas plantean sus decisiones a partir de proyecciones, el portafolio presupuestario, planes corporativos y de negocios, información de resultados, evaluación de programas y reportes anuales. El ciclo presupuestario anual se presenta a través del alineamiento con los planes estratégicos, prioridades presupuestarias por portafolios, los resultados obtenidos y los proyectados, la evaluación de programas de *outcomes* y el reporte de resultados (Arellano Gault 2010, 213).

Este sistema es un instrumento a través del cual se pueden evaluar resultados para efecto internos como para el parlamento australiano y es el paso previo para el establecimiento del Presupuesto por Resultados (PpR) (Abedrop 2015, 122). Con todas estas reformas los responsables de los departamentos tenían más responsabilidad y, a la vez, les proporcionaba recompensas y castigos, como un trabajador del sector privado (Abedrop 2015, 126).

La información de resultados es reportada por los ministros a través de los *outcomes* y *outputs* planeados y de los resultados alcanzados. Antes de 1994 los departamentos se sometían a una gran cantidad de información de resultados para respaldar sus presupuestos ante el parlamento. Desde ese entonces hasta ahora la información del resultado se ha visto reducida considerablemente y, en el año 97, el presupuesto tenía mayor énfasis en una comparación entre el estado actual contra los resultados planeados en un reporte anual. Es así que el gobierno de ese entonces determinó que la información de los resultados se extienda a *outcomes* y no se limite en *outputs* (Arellano Gault 2010, 217).

Con la implementación de la PMB, las notas se convirtieron en medios para justificar, ante el parlamento y al público, no solo los estimados a partir de los resultados obtenidos o esperados para el siguiente año, sino que también la eficacia de los programas de los cuales ellos eran responsable. Sin embargo, estas notas contenían demasiada información que no se enfocaba en cuestiones concretas. Es así que, fueron transformadas en *Programme Performance Statements* (PPS), los PPS pusieron especial énfasis en estructurar el programa como un intento de vincular

objetivos, recursos y resultados: al igual que con las notas explicativas, el PPS es elaborado por cada departamento con un breve acuerdo con cada objetivo de programa, descripción de las actividades que se establecen con el presupuesto y una lista de nuevos proyectos para el año siguiente. Aquí se volvió difícil la distinción entre *output* y *outcomes* y la información de futuros resultados fue escasa y no hubo comparación entre resultados y objetivos. Aun así, se evidenció una mejora en los departamentos (OCDE 1997).

Seguidamente el PPS fue reemplazado por el *Portfolio Budget Measures Statements* (PBMS) los cuales se enfocan más en el impacto de las iniciativas de programas en el presupuesto y las proyecciones. A través de estos se estiman los gastos futuros, proveen la suficiente información de cómo las iniciativas afectarán los *outputs* o *outcomes* (OCDE 1997).

1.2.3) Performance budgeting en Australia

La estrategia del Reino Unido en el marco de la Gestión por Resultados es identificada como *Performance budgeting*, que en el Perú equivaldría al PpR con algunas diferencias en su definición.

En 1996, con el cambio de gobierno, se produce un nuevo marco para la gestión pública. En el periodo correspondiente entre el año 1996 y 2007 hubo un enfoque en el desempeño (*outcomes* y *outputs*) sustentado en un sistema de indicadores de desempeño. De acuerdo con Keith Mackay, el desempeño de Australia durante este periodo proporciona un claro ejemplo de cómo no construir un sistema de indicadores de desempeño debido a que este sistema sufrió graves problemas de implementación por parte de los departamentos y agencias de línea, además, de la falta de supervisión efectiva por parte del *Department of Finance*.

La filosofía subyacente a la gestión del sector público entre el año 1987 hasta 1996 se podía sintetizar en la frase “hacer que los gerentes administren” (Mackay 2011, 12) donde se trataba de encontrar funcionarios que pudieran tener estas capacidades de administrar a diferencia de la filosofía que vino en el periodo después, desde 1996 hasta el año 2007, donde esta idea filosófica cambia a “permitir que los gerentes administren”. Asimismo, esta etapa se caracterizó en la importancia del sector privado en la actividad pública.

Por otra parte, el ciclo de política pasa de ser formalizado y disciplinado, con gran importancia del análisis por parte mismo servicio público, a ser menos disciplinado y con más dependencia en el asesoramiento de políticas.

En lo que se refiere al rol del *Department of Finance*, hay una transformación de tener un papel potente con alto nivel de habilidades políticas e intensamente involucrado en las evaluaciones, a tener un rol más reducido con bajas habilidades políticas y una supervisión pasiva en el marco de la gestión por *Outcomes* y *Outputs*.

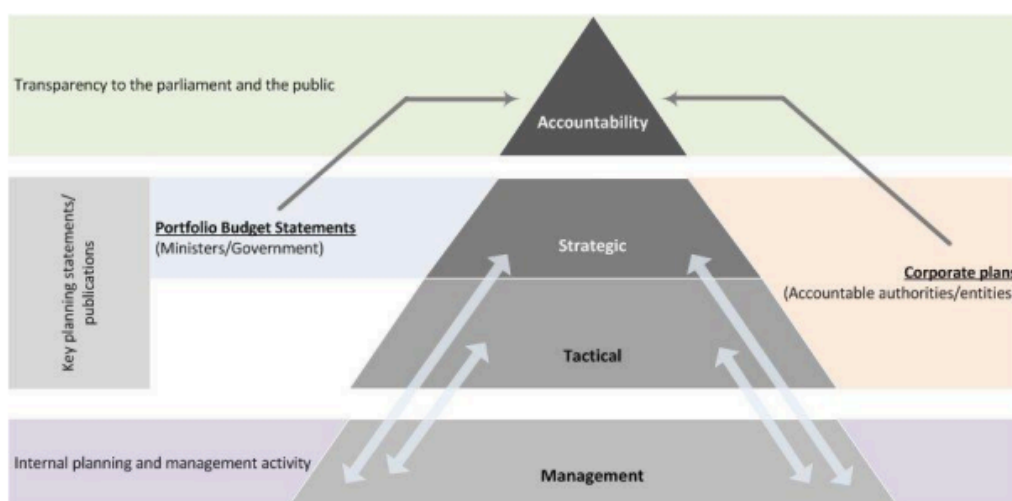
Durante esta época, desde 1996, las evaluaciones fueron desreguladas, existió un pequeño número de revisiones estratégicas

1.2.4) Nuevo esquema en Australia

A partir del año 2015, el enfoque de presupuesto de desempeño en Australia estaba en transición. Una nueva ley aprobada en 2013, la Ley de Gobernanza, Desempeño y Rendición de Cuentas 2013 (Ley PGPA), fue el resultado de una consulta por parte del *Department of Finance* de una gama de problemas de gestión financiera en más de un año. Esta nueva ley no solo fusionó y refinó las leyes de administración financiera anteriores que cubrían los departamentos gubernamentales y otras entidades, sino que también introdujo por primera vez el concepto de "desempeño" en la legislación que afecta a las agencias públicas. Anteriormente, el desempeño de la agencia se regía por las decisiones políticas y las regulaciones. Las disposiciones

legislativas generales otorgaron poderes al Ministro de Finanzas únicamente para emitir instrucciones a las organizaciones sobre asuntos relacionados con las finanzas (Mackay 2011, 42).

Dentro de este orden, como se aprecia en la figura a continuación, existe un esquema donde la información de desempeño tiene un rol en la relación entre el Plan Corporativo (Corporate Plan) y las Bases del presupuesto de cartera (Portfolio Budget Statements).



Esquema de desempeño en relación entre el Plan Corporativo y las Bases del Presupuesto de Cartera
Fuente: Department of Finance Resource Management Guide No. 130 Overview of the enhanced Commonwealth performance framework http://www.finance.gov.au/sites/default/files/rmg-130-overview-of-the-enhanced-commonwealth-performance-framework_0.pdf

A pesar de ser un modelo de reciente implantación, se puede observar algunos problemas potenciales que están presentes en este modelo. En relación al tema político, las principales diferencias se han asociado con la filosofía política y la relación deseada con los sistemas administrativos del gobierno. Por ejemplo, los gobiernos laboristas generalmente han cultivado una relación de colaboración con funcionarios de carrera y han promovido estructuras de información de desempeño que enfatizan la recolección de datos para informar sus políticas y su gestión. Los

gobiernos de la coalición, por el contrario, han tendido a reforzar los atributos de control y rendición de cuentas de los acuerdos de desempeño. Sin embargo, ambas partes del espectro político se han preocupado por fortalecer la transparencia, la calidad y la relevancia de la información de desempeño para los fines previstos. A pesar del acuerdo unánime sobre su importancia, este ha demostrado ser un reto interminable.

Una de las grandes fortalezas del caso australiano es que han logrado articular el planeamiento estratégico con el presupuesto. Sin embargo, en el caso peruano se está trabajando para lograr esa articulación.

1.2.5) Análisis del *Commonwealth Programmes Policy and Approval Process* (2009)

En Australia, los programas de la Commonwealth que deben seguir las entidades del Sector de Gobierno General (GGS) al determinar si se requieren nuevos programas o cambios a los programas existentes, son desarrolladas a través de la guía “*Commonwealth Programmes Policy and Approval Process*”.

De acuerdo con esta guía, los programas de la Commonwealth entregan beneficios, servicios o transfieren pagos a individuos, industrias / empresas o la comunidad en general y son los vehículos principales para que las entidades del Commonwealth logren los resultados previstos de sus declaraciones de resultados.

A partir del año 2009-10, las entidades presupuestarias obtuvieron la documentación preliminar para la planificación del presupuesto.

Dentro de las características de los programas Commonwealth se incluyen (generalmente estos puntos deben aplicarse de uno a cuatro, y el punto cinco es una excepción):

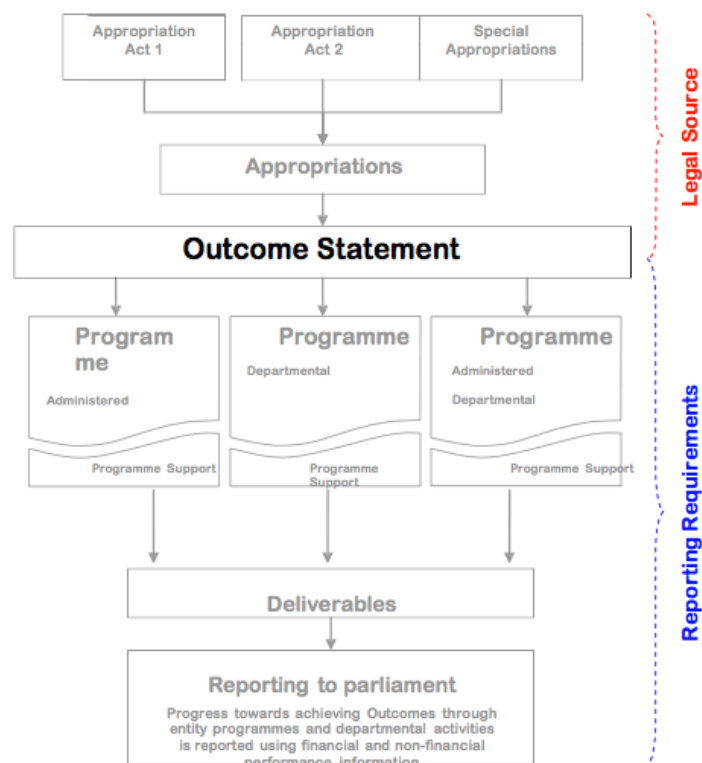
- 1) Actividades o grupo de actividades que contribuyen a los resultados previstos del gobierno (como se especifica en los enunciados de los *outcomes* de la entidad).
- 2) Duración mínima de 5 años: los programas de la Commonwealth deben ser de naturaleza continua para permitir una lista coherente a nivel de todo el gobierno y para la continuidad en la información de la entidad.
- 3) Las entidades deberán usar \$ 50-100m como guía para la materialidad financiera mínima de los gastos anuales del programa para garantizar que la Lista del Programa de la Commonwealth siga siendo manejable y relevante para el análisis y el presupuesto del programa de todo el gobierno.
- 4) Se requiere que los programas se asignen a un solo resultado para garantizar que los marcos de generación de informes de apropiación y rendimiento estén alineados.
- 5) Representa un área particular y permanente de interés para el gobierno, el parlamento y / o el público.

En algunos casos, las áreas de actividad de la entidad pueden no cumplir con uno o más de los cuatro criterios descritos anteriormente, pero aún representan un área de actividad que requiere visibilidad, para el Gobierno, el parlamento o el público.

1.2.6) Análisis del *Outcome Statements Policy and Approval Process* (2009)

En Australia, la creación de los resultados esperados se realiza a través de la guía “*Outcome Statements Policy and Approval Process*” creada en el 2009 por el *Department of Finance*. Dicha guía describe los requisitos actuales para la preparación y aprobación de los enunciados de los *outcomes*.

En esta guía se define “*outcome*” como los resultados, consecuencias o impactos de las acciones del gobierno.



Fuente: *Outcome Statements Policy and Approval Process (2009)*

Los enunciados de los *outcomes* deberán articular los objetivos del Gobierno y sirven para tres propósitos principales dentro del marco financiero: a) Explicar los propósitos para los cuales los créditos anuales son aprobados por el Parlamento, b) proporcionar una base para presupuestar y c) medir y evaluar el desempeño no financiero de la entidad y el programa al contribuir a los objetivos de la política gubernamental.

Los enunciados de los *outcomes* ayudan a abordar tres preguntas: a) ¿Qué quiere lograr el gobierno? (Resultados), b) ¿Qué actividades emprende el Gobierno para lograr esto? (Programas y actividades) c) ¿Cómo monitorea el Gobierno su progreso para lograr esto? (Informes de rendimiento).

Por su parte, el Gobierno busca lograr beneficios para la comunidad australiana a través de programas entregados por entidades.

Las entidades aplican recursos (por ejemplo, fondos, recursos humanos, equipo de capital) a actividades y procesos que generan productos y servicios. Estos recursos incluyen los fondos asignados a las entidades a través del Presupuesto Federal anual, y / o los ingresos de otras fuentes, como recibos por servicios prestados, ventas, impuestos y contribuciones de la industria.

Los enunciados de los *outcomes* forman parte de un marco de informes más amplio que tiene como objetivo ayudar a quienes no pertenecen a las entidades interesadas en el desempeño del Gobierno, incluidos los ministros, los parlamentarios, los organismos de responsabilidad externa (por ejemplo, el Auditor General) y el público.

En el caso australiano, un enunciado de *outcome* debe ser específico, enfocado y fácil de interpretar, y tiene que: a) identificar los resultados deseados de la entidad, con el nivel de logro contra el o los resultados deseados capaces de ser medido; b) especificar el o los grupos objetivos donde este grupo es más restringido que 'Australia' o 'australianos'; y, por último, debe especificar las actividades emprendidas por la entidad que contribuyan al logro del resultado esperado.

El enunciado del *outcome* deben redactarse sucintamente y con precisión para garantizar que el propósito subyacente sea claro. Las declaraciones no deben incluir propósitos múltiples ni usar lenguaje técnico y difícil. Esto generalmente significa que están cubiertos por una oración o declaración única y relativamente corta.

El enunciado del *outcome* deberá establecerse de la siguiente manera:

[Resultado previsto] para [grupo objetivo] mediante [acciones]

o

[Resultado previsto] a través de [acciones] para [grupo objetivo]

Sobre los resultados previstos de la entidad deben identificarse con el rendimiento frente a los resultados previstos que pueden medirse. Los resultados previstos deberán ser obtenidos de las metas y objetivos de política nacional e internacional del gobierno para el departamento o entidad (ya sean relacionados con la seguridad económica, social, medioambiental, nacional o industrial) y las expectativas del gobierno sobre lo que la entidad debe lograr.

Con relación al grupo objetivo, éste deberá estar especificado de manera más explícita que simplemente 'Australia' o 'australianos'. El grupo objetivo no necesita especificarse si se supone que este resultado beneficia a los australianos en general. De lo contrario, se debe identificar el grupo objetivo específico (por ejemplo, "mujeres", "australianos indígenas", "países extranjeros"). Las entidades solo deben definir un grupo objetivo si está claro que los resultados solo se relacionarán con ese grupo y no con otros.

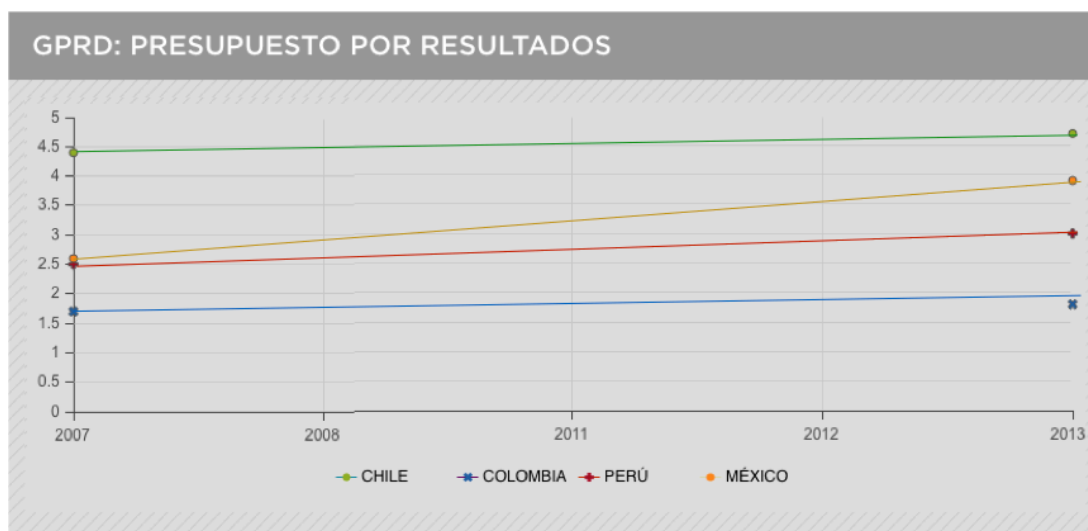
Es importante señalar que la declaración de *outcomes* debe ser lo suficientemente específica para formar una consignación válida. Una declaración de resultado no puede ser tan abstracta que no se entienda el significado.

Asimismo, es importante asegurarse de que el enunciado del *outcome* no restrinja innecesariamente el propósito por el cual una entidad puede gastar dinero. Por ello, las entidades deberán: a) Tener cuidado al definir grupos objetivo y b) Asegurarse que las actividades que puedan surgir durante el año estén cubiertas por la apropiación.

1.3) El proceso de reforma en América Latina: el caso de México

Es importante señalar que los países más avanzados en la implementación del PpR en la región son los miembros de la Alianza del Pacífico. Del estudio formulado SEP (en el gráfico continuación) es importante rescatar el caso de México debido a su

rápida evolución partiendo de un estado muy parecido al Perú en el 2007 y evolucionando rápidamente para el año 2013.



Fuente: Elaboración propia con datos del SEP-BID

1.3.1) Información general sobre México

Los Estados Unidos Mexicanos están conformados por 32 entidades federativas- 31 Estados y la Ciudad de México- donde se encuentran establecidos los tres poderes de la Federación- legislativo, ejecutivo y judicial-. Su sistema político se puede considerar como de partido hegemónico pragmático, en transición hacia un sistema más competitivo y democrático (Mexico 2017).

El poder ejecutivo recae en el presidente de la República, como en el caso peruano, quien es jefe de Estado y jefe de gobierno. El presidente es elegido mediante voto universal por un periodo de seis años sin posibilidad de reelección y tiene la facultad de nombrar a todos los miembros de su gabinete. El poder legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, integrado por dos cámaras: una de diputados y una de senadores. Los diputados son elegidos por periodos de tres años, mientras los

senadores ocupan su cargo por seis años. En ambos casos no existe la posibilidad de reelección para el periodo inmediato siguiente (Arellano Gault 2010, 225).

La Cámara de Diputados es la representación de los ciudadanos mexicanos. Dicha Cámara aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) presentado por el presidente de la República a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como, realizar una evaluación anual de la cuenta pública mediante la Auditoría Superior de Fiscalización (ASF). (Abedrop 2015, 146) Mediante la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cámara de Diputados realiza una evaluación de la cuenta pública nacional de cada año. Esta Cámara, además, cuenta con una Comisión de Presupuesto que revisa como una primera instancia el PEF. En una segunda instancia, el PEF es presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación (Arellano Gault 2010, 225).

Por su parte, la Cámara de Senadores, integrada por 128 miembros, no interviene en la aprobación del PEF, sin embargo, la Ley de Ingresos de cada año sí debe ser revisada por ambas Cámaras. El Senado se encarga de temas como ciertos asuntos como relaciones exteriores, ratificación de funcionarios, autorización para disponer de la guardia nacional, jurado de sentencia en caso de juicio político, etc (Arellano Gault 2010, 226).

El Congreso de la Unión puede aprobar impuestos y legislación fiscal tendiente a establecer exclusividad impositiva en ciertas áreas de la actividad económica nacional. Cabe señalar que el mayor porcentaje de ingresos por concepto de recaudación, tiene origen en los tres ámbitos y es generado y asignado por el gobierno federal. Las instancias del Ejecutivo que participan en el proceso presupuestario en México son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano centralizador, las secretarías de Estado y los organismos descentralizados de la administración pública federal (Arellano Gault 2010, 226).

1.3.2) La reforma administrativa en México

El sistema integral de planeación, programación y presupuestación mexicano, aplicado desde la década del setenta, comenzó una reforma en el año 1995, el Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 (PROMAP) (Abedrop 2015, 146), que implicó cambios en el sistema de administración financiera, el empleo de la planificación estratégica y la implantación en todas las dependencias y entidades de la administración pública en de una Nueva Estructura Programática (NEP) y de un Sistema de Evaluación de desempeño (SED) a través de indicadores (Arellano Gault 2010, 228).

Arellano señala que la modernización administrativa en México comprende dos grandes apartados: el primero se refiere la reforma legal y normativa y el segundo comprendería una reingeniería organizacional para elevar la calidad de bienes y servicios y, dentro de esta, la reforma del sistema integral de planeación, programación y presupuestación.

De acuerdo con el PROMAP se identificó la necesidad de mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, por lo que intenta transformar la administración pública federal en una organización eficiente y eficaz con cultura de servicio (Arellano Gault 2010, 228).

Arellano menciona que “una de las vertientes de esta modernización administrativa es la modificación de los mecanismos para formular y ejercer el gasto, ya que existía una fragmentación del sistema presupuestario desde la planeación hasta la evaluación. Esto debido a que la elaboración del presupuesto no indicaba en qué medida las metas establecidas contribuían a alcanzar los objetivos sectoriales y era difícil identificar los costos de cada acción” (Arellano Gault 2010, 228-229).

Con el fin de tener un mayor control sobre el presupuesto, la SHCP creó un sistema llamado Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), al cual cada

Secretaría de Estado puede acceder mediante el personal nombrado para operar el presupuesto. Es a través de este sistema que se realizan las asignaciones presupuestales. Se hace preciso señalar que los pagos solo pueden salir si ha habido un contrato, una ley o una solicitud de pago amparada soportada por una factura. Ninguna Secretaría tiene autorización para excederse de su techo presupuestal sin la autorización de la SHCP y, esta solo los asigna cuando cuenta con recursos excedentes y disponibles (Abedrop 2015, 179).

Tal y como lo señala Arellano, “la reforma al sistema integral de programación y presupuestación tiene su base en el Programa de Modernización Administrativa (Promap) y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide). El Pronafide propone dos innovaciones, la primera es un replanteamiento integral en la clasificación y concepción de las actividades del sector gubernamental y la segunda es la introducción de indicadores estratégicos, de tal manera que se logre una administración de los recursos públicos orientada a resultados” (Arellano Gault 2010, 229).

Asimismo, el proceso de elaboración del presupuesto se realiza en aproximadamente nueve meses distribuidos en cinco etapas: 1) Concertación de la NEP, 2) referencias nominales de gasto, 3). programas operativos anuales, 4) techos de gasto, y 5) integración del PEF.

1.3.3) Análisis del Programa Presupuestal N° P002: Diseño, Conducción y Ejecución de la Política Exterior

Es interesante analizar el caso del “Programa Presupuestal N° P002: Diseño, Conducción y Ejecución de la Política Exterior” de la Secretaría de Relaciones Exteriores debido a que es el equivalente al Programa Presupuestal N° 0133: “Fortalecimiento de la Política Exterior y Acción Diplomática” del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

El programa mexicano se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 a través de la Meta nacional V a través del Objetivo 5.1 “Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo”. Asimismo, el Programa contribuye con el Objetivo Sectorial 1 del Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018 al impulsar relaciones bilaterales mediante fortalecimiento del diálogo político, cooperación y vinculación económica.

El Programa Presupuestal N° 002 tiene como público potencial y objetivo al Estado Mexicano debido al carácter político y no atiende a las necesidades de un grupo específico de la población debido a que las acciones que lleva a cabo el programa tienen como beneficiarias a todo el Estado, entendido éste como la población, territorio e instituciones (Perma Consultores 2015, 1).

De acuerdo al análisis de Perma Consultores, el proceso de estudio que se realizó a la Matriz de Indicadores para Resultados 2016 del Programa, “evidenció que ésta cumple de razonablemente con la Metodología de Marco Lógico, aunque existen algunas áreas de oportunidad y mejora en su lógica vertical y horizontal. Entre los hallazgos más relevantes, se diagnosticó que el Componente 1 “Presencia política de México en el mundo ampliada y fortalecida” no representa un servicio proporcionado por el Programa”.

El mismo estudio señaló que es necesario replantear los objetivos de la Actividad 1 “Establecer agendas con programa de trabajo para los eventos políticos de alto nivel, del Presidente, Canciller y Subsecretarios del sector, y para las reuniones de los mecanismos de concertación, así como estudios geopolíticos para determinar viabilidad de la apertura de nuevas Representaciones de México”, Actividad 4 “Asegurar la ubicación de la línea divisoria internacional en los límites con Guatemala y Belice, a efecto de fortalecer la agenda bilateral en temas fronterizos”, Actividad 5 “Porcentaje de Asesorías otorgadas para la contribución a la solución de litigios”, Actividad 6 “Porcentaje de opiniones jurídicas sobre derecho consular y diplomático

brindadas”, Actividad 7 “Porcentaje de tratados publicados en la página electrónica de la SRE, respecto del número de tratados publicados en el DOF” y Actividad 8” Porcentaje de observaciones preliminares y dictámenes a tratados y acuerdos interinstitucionales”. Ello, con la finalidad de cumplir con la sintaxis establecida en la Metodología. Por otra parte, el estudio, a modo de recomendación, establece separar la Actividad 1, ya que presenta dos acciones distintas; así como verificar que todos los supuestos representen factores externos.

Cabe resaltar que la evaluación de Perma consultores identificó que el Programa P002 presenta complementariedades con dos programas presupuestarios P005 “Promoción y Defensa de los Intereses de México en el Ámbito Multilateral” de la Secretaría de Relaciones Exteriores y E008 “Representación jurídica de la Federación en el ámbito nacional e internacional” de la Procuraduría General de República.

Síntesis comparativa

Reino Unido y Australia comparten características similares en su estructura gubernamental como producto de sus vínculos históricos de larga data que se remontan a los primeros contactos en el siglo XVII y que, además, se encuentran geográficamente aislados. Asimismo, el contexto macroeconómico los llevó a la aplicación de las reformas. En el Reino Unido se implementó por primera vez dos grandes iniciativas en 1982, la iniciativa de la Administración Financiera y los Próximos Pasos. Asimismo, la primera iniciativa no fue lo suficientemente satisfactoria y, por ello, se optó por una segunda que definió mejor el rol y responsabilidades de las agencias y departamentos. Esta experiencia confirmó la mejora de la efectividad de los programas a través de las evaluaciones de resultados.

En el caso de Australia, estos cambios se enfocaron en las Reformas de Mejoramiento de la Administración Financiera y en la Reforma para la Gestión y Presupuesto por

Programas. Entre los problemas que enfrentó este país se encuentran los vacíos en la normativa y restricciones operativas poco funcionales. También existían algunos problemas en la articulación de instancias y hubo resistencia al cambio, así como, problemas en definir el grado de autonomía de las organizaciones y definir qué era una evaluación confiable.

En los casos estudiados entendemos que con estas reformas se logró separar la política de las operaciones de los resultados, se mejoró la rendición de cuentas de los ministerios y se logró una mayor autonomía de las organizaciones gubernamentales. Luego de la aplicación de las reformas, los países reflejaron de manera positiva la economía del país mejorando sus indicadores macroeconómicos como la inversión y el PIB per cápita.

En estos países, el ministerio de finanzas tuvo un rol esencial para lograr un esquema basado en resultados. Además, en todos se utilizó el PpR como herramienta para la GpR haciendo uso de evaluaciones constantes para sus programas. Para lograr dichos cambios, el manejo de recursos humanos y financieros fue necesario.

Del análisis del caso mexicano es importante destacar que la gestación del PpR requirió un periodo largo para su establecimiento y aún se está trabajando para su consolidación. Además, la resistencia al cambio es el problema que más destaca, así como lo fue en su momento en Australia y el Reino Unido. En México se está trabajando para una buena implementación de un sistema de evaluación y seguimiento de resultados. En este sentido, es esencial tener identificadas las razones de ser de cada programa y qué es lo que esperamos de cada uno de ellos.

CAPÍTULO III

ESTUDIO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS EN EL PERÚ

Como bien se mencionó en el capítulo I, la actual estrategia de gestión pública aplicada en el Estado Peruano es la Gestión por Resultados (GpR). Para lograr una exitosa aplicación de la estrategia, de acuerdo con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), debe haber un cambio cultural, es decir, un cambio en las personas y en la organización.

La modernización en el Perú es entendida como un “un proceso político-técnico de transformación de actitudes y de fortalecimiento de aptitudes, de agilización de procesos, simplificación de procedimientos, sistemas funcionales y administrativos, relaciones y estructuras administrativas, con el fin de hacer los compatibles con los nuevos roles de todos los niveles de gobierno, así como con los planes nacionales e institucionales” (PCM 2011).

Al inicio de la investigación se puntualizó que la modernización de la gestión pública de las entidades del Estado peruano es un tema que viene cobrando cada vez más importancia en los últimos años; en especial, a propósito de la emergencia de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) promulgada en el año 2013.

Asimismo, se enfatizó que el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) no es ajeno a esta tendencia y durante la última década ha avanzado en algunos aspectos de la modernización³. Los esfuerzos recientes, tales como el desarrollo del proceso de

³ En el año 2014, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) asumió la tarea de familiarizarse y aplicar las metodologías del CEPLAN y del MEF. Luego se procedió a incorporarlas a las tareas del Ministerio de Relaciones Exteriores, y como resultado se elaboraron los planes estratégicos—PESEM, PEI y POI— y los Programas Presupuestales —PP00133 y PP0062—.

Planeamiento Estratégico y la aplicación de la estrategia de gestión pública “Presupuesto por Resultados” representan avances concretos en materia de modernización y constituyen experiencias importantes para el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Reforma y modernización

Es importante establecer la diferencia entre los conceptos de reforma y modernización. La reforma es la acción y el efecto de volver a formar o rehacer, es decir, implica cambios contundentes. En cambio, la modernización es la acción y el efecto de dar forma moderna a algo e implica cambios incrementales. La reforma supone una estrategia de ruptura, mientras que la modernización aplica una estrategia normal de mejoras puntuales e incrementales. (PAD 2016)

Modernización	Reforma
• Proceso de mejora de la gestión o administración. • Hacer mejor lo que el Estado hace. • Requiere de evaluación, monitoreo y retroalimentación. • Ejemplo: reorganizar la prestación de servicios, simplificar procedimientos, incrementar capacidades de gestión, etc.	• Proceso político. • Significa redefinir el rol del Estado en la vida de las personas. Cambio contundente de la estructura o funcionamiento. • Componentes políticos y técnicos. • Ejemplo: descentralización o el cambio de la intervención estatal en la actividad empresarial.
Estrategia normal de mejoras puntuales e incrementales	Estrategia de ruptura

Cuadro: Diferencias entre Modernización y Reforma

Fuente: Escuela de Dirección (PAD 2016)

1) La Modernización del Estado peruano

La modernización de la gestión pública entendida como el conjunto de “acciones que tienden a la búsqueda de la eficacia operacional” (Vigier, Cereceda y Vigier 2001, 22), ha sido guiada por la corriente de administración formulada en los años setenta, conocida como “Nueva Gestión Pública”, que abarca teorías de gestión basadas en una cultura de resultados, que importan prácticas y herramientas gerenciales originalmente desarrolladas para los sectores privados (Kaufmann, Sangines y García Moreno 2015).

Los cambios en el sector público de un número importante de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a lo largo de la década del ochenta, explican el apogeo de la Nueva Gestión Pública (NGP) y las corrientes asociadas estrechamente como son la rendición de cuentas y las mejores prácticas organizacionales (Hood 1995, 93).

En suma, la modernización de la gestión pública comprende un proceso continuo de mejora con el propósito que las acciones del Estado respondan a las necesidades y expectativas de la ciudadanía. Implica mejorar la forma en la que el Estado hace las cosas, introducir mecanismos más transparentes y eficientes, enfocarse en mejorar los procesos de provisión de bienes y servicios, entre otros aspectos. Asimismo, llevar a cabo acciones de monitoreo y evaluación para introducir los cambios y ajustes necesarios y con ello mejorar las intervenciones públicas (SGP-PCM, 2013).

Los intentos de modernización del Estado peruano iniciaron con la promulgación de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado No. 27658 en el año 2002, a través de la cual se declara al Perú en proceso de modernización, con el objetivo de mejorar la gestión pública. Asimismo, se enfatiza que el proceso de

modernización debe: 1) mejorar la eficiencia del aparato estatal; 2) estar orientado al servicio de la ciudadanía; y 3) ser descentralizado, transparente e inclusivo

1.1) La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2021

La PNMGP es el principal instrumento de la modernización de la gestión pública en el Perú⁴, cuyo ente rector es la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Su visión es lograr un Estado moderno al servicio de las personas⁵ y el objetivo central es orientar, articular e impulsar, en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública con resultados que impacten positivamente en el bienestar de la ciudadanía y en el desarrollo del país. La novedad de la PNMGP es el impacto al ciudadano

Se basa en el modelo de Gestión por Resultados (GpR), el cual se sustenta en cinco pilares (ver gráfico a continuación), tres ejes transversales y un proceso de gestión del cambio, que constituye uno de los paradigmas generados por la Nueva Gestión Pública (NGP)

⁴La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, viene impulsando el proceso de Modernización de la Gestión Pública, bajo el enfoque de una gestión para resultados, al servicio de la ciudadanía y que rinda cuentas. Como producto de este proceso se aprobó, mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, mientras que su Plan de Implementación fue aprobado a través de la Resolución Ministerial 125-2013-PCM.

⁵Un Estado moderno es aquel que está orientado al ciudadano, que es eficiente, unitario, descentralizado, inclusivo y abierto (transparente y que rinde cuentas) (PCM 2017)



Fuente: Portal oficial de la PCM

- Gestión del Cambio

La Secretaría de Gestión Pública de la PCM señala que para aplicar este nuevo enfoque de la modernización orientado a resultados debe haber un cambio cultural, es decir un cambio en las personas y en su organización, que permita desarrollar y dar sostenibilidad al proceso. Para lograr este cambio es necesario estar al tanto de qué es lo que debe cambiar, cómo se debe cambiar y por qué debe cambiarse (PCM 2016).

Es necesario asegurar que dicho cambio se realice de forma ordenada, controlada y sistemática, para que las personas se adapten a él.

La literatura sobre este tema expresa que el cambio es una transformación significativa de estrategias, sistemas, procedimientos y prácticas en una institución, cuyo propósito es mejorar la agregación de valor privado o público. Este cambio afecta de manera relevante a las personas de la organización (Waissbluth, Gestión del Cambio en Programas 2012)

En tal sentido, la gestión del cambio no es otra cosa que incorporar, conducir y administrar esas transformaciones de manera adecuada y óptima en una determinada entidad.

La resistencia al cambio es comprensible y esperable, ya que todo cambio en los hábitos y aspectos culturales de una institución es difícil.

1.2) Antecedentes de la modernización del MRE

El MRE, sobre la base de los cinco pilares y los tres ejes transversales de la PNMGP, elaboró a inicios del 2014 algunas propuestas preliminares para identificar los principales componentes que serían incluidos en la modernización de la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Diplomático de la República (SDR).

Se ejerció un liderazgo en el tema de la modernización, vista como la aplicación de los cinco pilares centrales y los tres ejes transversales de la PNMGP y el MRE coordinó, tanto con las áreas competentes a nivel interno, como con los órganos rectores (SGP-PCM, CEPLAN, SERVIR y MEF), la elaboración de informes de situación, las acciones realizadas y las acciones futuras por cada pilar y eje transversal de la PNMGP.

Cabe destacar que los planes estratégicos en vigencia (PESEM 2015-2021 y PEI 2016-2018), así como los Programas Presupuestales en funcionamiento (N° 0062 y N° 0133) representan avances concretos en los pilares 1 y 2 de la referida política.

En el contexto de estos antecedentes, la modernización de la Gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, que incluye al Servicio Diplomático de la República, debió ser una tarea progresiva y permanente.

La amplia diferencia de enfoques en la última década ocasionó que cada administración estatal entienda la modernización de distinta manera. Esta situación también se reflejó en el MRE y por ello, coexistieron varias visiones de la modernización: una visión que consideraba la modernización como la mera modificación de normas legales y otras posiciones que abordaban la modernización como la aplicación de los pilares y ejes transversales de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP).

Un aspecto que merece destacar es la aprobación del D.S. N° 050-2015-RE el 2 de octubre de 2015, mediante el cual se aprobó el “Proceso de Modernización de las Gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores que incluye al Servicio Diplomático de la República”, que intentó cumplir con el objetivo de modernizar el MRE y el SDR.

No obstante, hubo incorporaciones en el D.S. 050 que no tuvieron una previa evaluación. A manera de ejemplo, se puede mencionar la creación de un nuevo Presupuesto por Resultados (PpR) denominado “Desarrollo e Integración Fronteriza”, tema multisectorial, cuyo problema de presupuesto radica en la rectoría de la política, no necesariamente en la creación de un nuevo Programa Presupuestal.

Algunas acciones del D.S N° 050 quedaron sin efecto con la aprobación de los Decretos Supremos N° 067-2016-RE y 072-2016-RE (publicados los días 18 de agosto y 10 de setiembre de 2016) que modifican varios artículos del Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático de la República que el D.S. N° 050 había modificado previamente.

El Decreto Supremo 050-2015-RE que aprobó el proceso de modernización del MRE y del SDR fue efectivo en cuanto a que logró el objetivo del aumento de las remuneraciones de los funcionarios diplomáticos, aspecto postergado por varios años. No obstante, la norma contiene varios elementos que podrían ser rescatados,

previa evaluación, aunque la mayor crítica radica en que no logró definir la modernización que el MRE requiere, de acuerdo a sus necesidades.

Si bien la PNMGP es el marco para todas las entidades estatales, no abarca los aspectos particulares de cada sector, por ello, el MRE debe tener en consideración que un proceso de modernización no consiste en una mera aplicación de los contenidos de una Política Nacional, ni tampoco en la aprobación de una norma legal, requiere de un trabajo institucional interactivo.

1.3) El proceso actual de modernización del MRE

La visión actual en relación a la modernización en el Ministerio de Relaciones Exteriores es aquella entendida como el proceso de mejora continua y gradual de mediano y largo alcances que implica el compromiso de la Alta Dirección y de todos los funcionarios diplomáticos, que incluye tanto el aspecto estratégico como el aspecto administrativo, con el propósito de contribuir a fortalecer el rol del MRE en los ámbitos internacional y nacional.

Esta modernización busca considerar aspectos como la oferta de nuevos servicios y la mejora de los existentes en favor de los ciudadanos peruanos en el Perú y en el exterior; la implementación de mecanismos más transparentes y eficientes; el fortalecimiento de la Academia Diplomática del Perú (ADP), en el marco de la reforma en curso; entre otros, lo que conlleva a un cambio en la cultura institucional y en el actual organigrama del ministerio.

Para ello, es necesario reflexionar acerca del fortalecimiento del rol del MRE, considerando dos factores principales que lo sustentan: el cambio en las realidades nacional e internacional y el fortalecimiento de la gestión diplomática en la provisión de servicios a la ciudadanía.

a) El cambio en las realidades nacional e internacional

La realidad internacional cambiante influye de manera directa en la realidad nacional de los países y viceversa. En el entorno internacional, se ha transitado de un orden bipolar a otro unipolar, seguido recientemente de un auge de la multipolaridad, en la que destaca la creciente influencia económica de los países de la Cuenca del Pacífico.

La aparición de nuevos temas en la agenda internacional ha acercado las agendas nacionales a las de política exterior, haciendo necesario el fortalecimiento de los servicios públicos que, como el Servicio Diplomático de la República (SDR), tienen la particularidad de ser las entidades que congregan a profesionales especializados en las relaciones internacionales y en la gestión diplomática.

La democratización y las permanentes innovaciones en el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) generan flujos de información cada vez más variados y amplios, y hacen que los acontecimientos repercutan instantáneamente en todos los ámbitos. A ello se agrega el fenómeno de las migraciones internacionales; el crecimiento de los mercados de los países emergentes; la digitalización del mundo; el impacto del cambio climático, entre otros.

Asimismo, el Estado-nación ya no es el actor único o central. Hay una multiplicidad de nuevos actores, tales como los organismos y foros multilaterales, la sociedad civil, las empresas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales, entre otros, que tienen una creciente influencia en la agenda mundial y; los temas, que antes eran de competencia exclusiva de las Cancillerías, ahora también son abordados por estos actores. En ese contexto, el MRE debe crear mecanismos de articulación con los nuevos actores y generar nuevos entendimientos.

De otro lado, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) presentó a inicios del 2017 una versión preliminar de la imagen del país al 2030 alineada a los indicadores de calidad de vida presentes en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

(ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, resaltando la importancia de construir una visión compartida y concertada que describa la situación de bienestar que se desea alcanzar para todos los peruanos en relación con su entorno.

Para alcanzar dicho propósito se requiere mejorar continuamente el conocimiento de la compleja realidad peruana desde lo local, generando políticas de Estado interrelacionadas en el campo de la democracia y el estado de derecho; la equidad y justicia social; la competitividad del país; y la concepción de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

b) El fortalecimiento de la gestión diplomática en la provisión de servicios a la ciudadanía

El fortalecimiento de la gestión diplomática, en el marco de la modernización, deberá incluir un conjunto de acciones que ponderen el grado de contribución de la Cancillería orientadas a la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la provisión de servicios (nuevos y existentes) a los ciudadanos a nivel nacional y a las comunidades peruanas en el exterior, así como a las regiones, a las empresas y a otros actores colectivos e individuales.

De otro lado, los avances en el campo de las tecnologías de la información y de la comunicación (TICs) deben ser útiles para renovar la gestión administrativa y diplomática de la Cancillería.

Al respecto, al interior de la institución, se debe tener mayor acceso a la información, así como su aprovechamiento, a través de sistemas de información que permitan recopilar y sistematizar los datos adecuadamente. Ello permitirá una mejor planificación, asignación presupuestal y gestión diplomática.

Adicionalmente, se debe crear mecanismos para compartir información, en lo que corresponda, con otros sectores de la administración pública y con el sector privado,

lo que sería una valiosa contribución del MRE en todos los ámbitos. A este respecto, cabe ponderar la óptima utilización por esos sectores de la valiosa información consignada en las Memorias anuales.

Además, se debe continuar los procesos que ya se vienen implementando eficientemente, tales como la simplificación administrativa (celeridad y ahorro de costos) y la modernización consular (Sistema Integrado de Gestión Consular, entre otros).

En el campo de la formación y perfeccionamiento de los funcionarios diplomáticos, la ADP cumple un rol primordial y se destaca la reforma ya iniciada. Es importante señalar que se debe apuntar a la especialización de los funcionarios desde su ingreso a la ADP y a lo largo de su carrera, con el fin de potenciar las competencias y capacidades del SDR.

Avances recientes en materia de modernización en el MRE

Existen avances concretos en materia de modernización que constituyen experiencias importantes para el MRE, tales como el Sistema Integrado de Gestión Consular que incluye el Portal único web consular, el Sistema de gestión de autoadhesivos consulares, el Sistema de verificación electrónica de escrituras públicas y el envío virtual de documentos consulares, entre otros servicios implementados en el marco de la “modernización consular”.

Otros avances que destacan son el desarrollo del proceso de Planeamiento Estratégico (aprobación del Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM y del Plan Estratégico Institucional – PEI, entre 2014 y 2016), la aplicación de la estrategia de gestión pública del Presupuesto por Resultados (desde el 2007) y la simplificación administrativa. Cabe citar el D.S. N° 050-2015-RE (de octubre de 2015), norma legal que aprobó el “Proceso de Modernización de la Gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores que incluye al Servicio Diplomático de la República”, el cual abordó

aspectos como la capacitación a los miembros del Servicio Diplomático de la República (SDR).

Especial mención merece la reforma en curso que ha emprendido la Academia Diplomática (ADP), cuyo prestigio ha contribuido al posicionamiento del Servicio Diplomático en la región.

Con el actual gobierno, recientes decisiones de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) han dado lugar a una nueva visión. Se busca asociar, como ya se mencionó, el planeamiento estratégico con dos procesos internacionales: la implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y el ingreso del Perú a la OCDE, los que constituyen el marco supranacional del cual deben derivarse nuestras políticas de Estado.

Se ha iniciado una dinámica operativa de convergencia y complementariedades temáticas en dos ámbitos. El primero, a nivel de todo el aparato del Estado, alineando los citados procesos con las políticas de Estado y de gobierno. El segundo, a nivel sectorial, y en lo que a la Cancillería concierne, esta nueva visión de la PCM y del CEPLAN debe armonizarse con los planes estratégicos vigentes (PESEM y PEI).

En vista de las nuevas circunstancias, es necesario tener una idea moderna de las políticas y estrategias desarrolladas por el MRE y que están involucradas en el renovado planeamiento estratégico concebido por la PCM y el CEPLAN. En ese sentido, se debe tener presente los ejes temáticos del actual gobierno, así como los ejes estratégicos y los objetivos de política exterior propuestos por el Ministro de Relaciones Exteriores.

Existe la urgente necesidad de implementar un proceso de modernización en el MRE con una mirada renovada, privilegiando la provisión eficiente y oportuna de servicios a los ciudadanos. Este proceso está un tanto retrasado en el Perú, en comparación con

otras Cancillerías. No obstante, ya se han iniciado los esfuerzos para revisar los lineamientos y los objetivos estratégicos del MRE, evaluando la adquisición de un sistema integral de gestión y planificando un mapeo omnicomprendivo de procesos.

La modernización debe ser entendida como un proceso continuo y gradual, de mediano y largo alcance, haciendo especial énfasis en el principio orientador del balance entre el control de la gestión y la flexibilidad, dada la especializada naturaleza de la labor del MRE. Para ello, es importante comprometer el liderazgo de las Altas Autoridades y la activa participación del SDR, en favor de los ciudadanos y el desarrollo del país.

En suma, la modernización debe significar el real y concreto acercamiento de la Cancillería a la ciudadanía, lo que contribuirá a lograr un cambio en la cultura institucional del MRE y a cerrar la brecha entre la política interna y la política exterior.



Fuente: Información otorgada por DEE

1.4) Programa Presupuestal N° 0133: “Fortalecimiento de la Política Exterior y de la Acción Diplomática”.

Dentro de los avances que el Ministerio de Relaciones Exteriores ha realizado, se ha iniciado una dinámica operativa de convergencia y complementariedades temáticas en dos ámbitos. El primero, a nivel de todo el aparato del Estado, alineando los citados procesos con las políticas de Estado y de gobierno. El segundo, a nivel sectorial, y en lo que a la Ministerio de Relaciones Exteriores concierne, esta nueva visión de la PCM y del CEPLAN debe armonizarse con los planes estratégicos vigentes (PESEM y PEI).

Siendo así, dentro de los avances del sector en relación a la aplicación del Presupuesto por Resultados- segundo pilar de la Gestión por Resultados- el Programa Presupuestal N° 0133: “Fortalecimiento de la Política Exterior y de la Acción Diplomática surge a partir del año 2014 como una experiencia importante para el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Este programa, cuyo problema específico incluye la “política exterior” y “acción diplomática”, es conformado por tres etapas: la fase de diagnóstico, la fase de diseño y la fase de seguimiento. En el próximo capítulo se tratará la fase de diagnóstico de dicho programa.

2) Presupuesto por Resultados: Programa Presupuestal N° 0133 “Fortalecimiento de la Política Exterior y Acción Diplomática”

Luego de realizar el estudio comparado de aplicación del proceso de reforma presupuestal en el Reino Unido, Australia, México y Perú, se ha identificado las fortalezas y debilidades en la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR). Teniendo en consideración las mismas, se procederá a desarrollar un análisis de la primera fase de los contenidos mínimos de un programa presupuestal para el caso del MRE en el marco del rediseño del Programa Presupuestal N° 0133: “Fortalecimiento

de la Política Exterior y Acción Diplomática” (PP0133), de acuerdo con la Directiva para los Programas Presupuestales en el Marco del Presupuesto por Resultados Nro 002-2016-EF/50.01. Resolución Directoral Nro 024-2016-EF/50.01 del Ministerio de Economía y Finanzas y, a la metodología propia del Presupuesto por Resultados.

2.1) Metodología del Marco Lógico (MML)

La Metodológica del Marco Lógico -desarrollada en el Manual “Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas” (Ortegon, Prieto y Pacheco 2005) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)- ayuda a la elaboración de programas dotándolos de coherencia a todas las partes e involucrados en el proceso de programación. En el marco de la CEPAL, el concepto de MML es el siguiente: “una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas” (Ortegon, Prieto y Pacheco 2005, 15).

Para efectos del presente trabajo de investigación es importante resaltar, tal y como se menciona en el Manual de la CEPAL, que la MML y la Matriz de Marco Lógico son dos conceptos diferentes. La MML incluye el análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima y el producto de esta metodología analítica es el marco lógico, la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados. La MML es una “ayuda para pensar” y no un sustituto para el análisis creativo, es un instrumento que ayuda a dicho análisis.

De acuerdo con el documento de la CEPAL, la MML incluye dos etapas. La primera etapa se refiere a la identificación del problema y a las alternativas de solución (fase

analítica) y, la segunda etapa, hace referencia a la planificación (fase de planeación) (Abedrop 2015, 217).

En relación a la primera etapa, en esta fase se “analiza la situación existente para crear una visión de la situación deseada y seleccionar las estrategias que se aplicarán para conseguirla. La idea central consiste en que los proyectos son diseñados para resolver los problemas a los que se enfrentan los grupos meta o beneficiarios, incluyendo a mujeres y hombres, y responder a sus necesidades e intereses” (Ortegon, Prieto y Pacheco 2005, 15). Conforme a lo indicado en el manual, existen cuatro tipos de análisis para realizar: el análisis de involucrados, el análisis de problemas (imagen de la realidad), el análisis de objetivos (imagen del futuro y de una situación mejor) y el análisis de estrategias (comparación de diferentes alternativas en respuesta a una situación precisa).

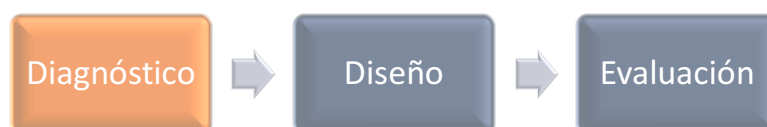
La MML y la Directiva para los Programas Presupuestales en el Marco del Presupuesto por Resultados N° 002-2016-EF/50.01 del Ministerio de Economía y Finanzas

Es importante señalar que existe ausencia de ciertos elementos de la metodología del MEF respecto de la metodología del MML desarrollada por la CEPAL. Se ha observado que elementos característicos en la etapa del análisis del problema no están incluidos en la directiva para programas presupuestales del MEF, es decir, la metodología del MEF no recoge toda la metodología planteada por la CEPAL. Siendo así, se puede inferir que la herramienta se concentra en aquellas etapas que repercuten directamente en el presupuesto no en las previas, las cuales pueden quedar bajo la competencia del sector, en este caso, bajo el MRE.

2.2) Análisis del Programa Presupuestal N° 0133 (PP0133) “Fortalecimiento de la Política Exterior y Acción Diplomática”

Como bien se ha mencionado en el capítulo anterior, actualmente el Programa Presupuestal N° 0133 se encuentra en proceso de rediseño. Debido a ello, lograr una propuesta consensuada del problema central en el sector es un proceso complejo y con dificultades. Es así que un primer análisis del actual PP se vuelve imprescindible para identificar las dificultades y potencialidades del programa.

A continuación, se analizará el contenido del Programa Presupuestal N° 0133 (PP0133) “Fortalecimiento de la Política Exterior y Acción Diplomática”. El presente análisis se centrará en la primera fase de las tres presentes en el desarrollo de un PP (ver gráfico a continuación) debido a que las dos siguientes dependen directamente de esta primera.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Directiva 002-2016-EF/50.01

2.1) Análisis de la fase de diagnóstico en el PP0133

La fase de diagnóstico es parte inicial del proceso de diseño del PP. Como bien se mencionó en el Capítulo I, de acuerdo con la Directiva para los Programas Presupuestales, un problema se define como “una brecha de atención o la necesidad de una población específica, que se espera resolver con el PP”.

Si observamos detenidamente el documento del Programa Presupuestal (en adelante el Anexo 02), en la fase de diagnóstico e identificación del problema específico, se describe el contexto donde el Perú tiene el reto de convertirse en un actor cada vez más relevante en el escenario global y regional donde el instrumento para garantizar la mejor inserción de sus intereses en el escenario internación es la política exterior y acción diplomática.

“Como es natural, los países que han experimentado este tipo de procesos han fortalecido su política exterior y su acción diplomática a fin de garantizar la mejor inserción de sus intereses en el escenario internacional” (MRE 2016, 7).

Es de gran importancia resaltar que la alusión a los “intereses” del Perú es fundamental para el desarrollo del problema específico.

2.1.1) Análisis de la identificación del problema específico en el PP0133

La identificación del problema específico en el PP0133 incluye una breve descripción de la dinámica actual en la agenda internacional. Además, menciona que el crecimiento de la red diplomática del Perú en el exterior es un requerimiento para que el Perú tenga una política exterior de gran alcance y una acción diplomática fortalecida.

Como se ha mencionado en el Capítulo I, para que un problema sea considerado un problema como tal, este debe ser cuantificable.

En la directiva del MEF, hay dos puntos importantes a considerar:

“Los problemas de gestión y/o problemas de proceso de una entidad pública no constituyen un problema específico, por lo tanto, no originan un PP. Por ejemplo: reestructuraciones, modernización de la gestión, fortalecimiento de capacidades no vinculadas a un producto, entre otros.”

En referencia a la imposibilidad de crear un PP sobre la base de un problema de gestión o proceso de una entidad pública, el actual problema específico del PP0133 cumple con este primer punto. Por otro lado, el segundo punto señala lo siguiente:

“Las temáticas transversales no constituyen un problema específico, por lo tanto, no originan un PP. Cuando existan brechas asociadas a las temáticas transversales de las políticas públicas que formen parte del diagnóstico del problema específico, éstas podrán incorporarse al diseño del PP de dos formas: (i) identificarse como supuestos en el diseño del PP (cuando no puedan ser abordadas dadas las competencias de las entidades), o (ii) incorporarse como productos y/o actividades en el diseño del PP (cuando las competencias de las entidades involucradas lo permitan). Por ejemplo: niñez, primera infancia, género, adulto mayor, pobreza, etc.”

Es así que cabría plantearse la pregunta: ¿el PP0133 desarrolla temáticas transversales? La respuesta a esta incógnita dependería en gran medida al desarrollo de las variables que están integradas en el enunciado del problema específico que veremos a continuación.

a) Análisis del enunciado del problema específico

El actual PP0133 tiene el siguiente enunciado del problema específico:

Limitado desarrollo de la política exterior y de la acción diplomática

Sobre los términos “política exterior” y “acción diplomática”, el PP0133 no da mayor desarrollo. Los dos conceptos carecen de claridad en cuanto a su significado para la institución. Por lo tanto, se requerirá evidencia que sustente el problema y sus causas.

Además, el diseño actual del problema específico identifica variables que conceptualmente son distintas. Si exploráramos las causas del "limitado desarrollo de la política exterior", este ejercicio nos llevaría a analizar el diseño de la política exterior, elemento que no corresponde abordar con la estrategia de Presupuesto por Resultados, sino con el pilar de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública referido a las políticas públicas. El fortalecimiento de la política exterior no es un elemento que pueda abordarse solamente con mejoras en las capacidades de gestión del MRE, sino que está asociado a cómo el Estado construye formalmente su política exterior, lo cual tiene un carácter mayoritariamente político y es definido por *policy makers*.

Como se ha mencionado en líneas anteriores, el problema específico del PP 0133 identifica dos variables: “política exterior” y “acción diplomática”, las cuales son conceptualmente distintas y, por lo tanto, correspondería un árbol de problemas para cada de una ellas a fin de explicar la problemática individual, que no es común a ambas.

Tal y como hace mención Calvet de Magalhaes, existe confusión en el uso de los conceptos “política exterior” y “diplomacia”, llegando incluso a ser usadas como sinónimos cuando esto no es correcto. Como se ha señalado en el capítulo I, “política exterior” se refiere a la actividad ejercida por un Estado en el dominio externo, es decir, más allá de sus fronteras políticas. Magalhaes lo define como un “conjunto de decisiones y acciones de un Estado en relación con el dominio externo”. Por otro lado, la “diplomacia” es un instrumento de ejecución de la política exterior -como lo es también la guerra- para el establecimiento y desarrollo de contactos pacíficos entre los gobiernos de diferentes Estados. Define, asimismo, a la “diplomacia” como la negociación realizada por representantes de los Estados, denominados “agentes diplomáticos” (intermediarios), quienes son designados por los órganos de soberanía y están desprovistos de poder político. Agrega el autor que diplomacia constituye “negociación” –usando el término en su sentido más amplio- entre dos o más

Estados; y, en un sentido limitado, constituye la actividad diplomática más importante.

b) Análisis de las competencias de la entidad para abordar el problema

En lo referente al desarrollo de las competencias de la entidad para abordar el problema, el PP0133 cita la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores cumpliendo con el requisito mencionado en la Directiva:

“Liste las competencias con las que cuenta la entidad para abordar el problema identificado según su Ley Orgánica o Ley de creación. En el caso de programas multisectoriales liste las competencias vinculadas al problema identificado de todas las entidades participantes del Gobierno Nacional. Señale las competencias que son exclusivas y/o compartidas, identificando en el caso de las últimas si tiene un rol rector.”

Por ello, el PP0133 hace mención a las siete funciones rectores en las materias de: política exterior, relaciones internacionales y cooperación internacional.

c) Análisis sobre datos estadísticos o cuantitativos sobre el problema identificado

Sobre este punto, la Directiva establece lo siguiente:

“Adjunte datos estadísticos y/o cuantitativos de al menos tres años previos a la propuesta de PP, que sean suficientes para justificar la necesidad del PP y/o magnitud del problema identificado. Relate la justificación del problema identificado apoyado en los datos adjuntos. Estos datos deberán reflejar clara e inequívocamente la existencia de una brecha o necesidad en la población; asimismo, que otras intervenciones públicas no atiendan la misma necesidad o cubran la misma brecha.

De ser necesario, considere la presentación de desagregaciones de acuerdo con los atributos pertinentes que identifique en el problema. Por ejemplo: ámbito geográfico, género, cohortes, tipo de establecimiento, etc.”

En este sentido, el PP0133 hace énfasis en la representatividad del diplomático y brinda datos sobre el número de embajadas y representación diplomática en organismos internacionales. Asimismo, añade un análisis comparativo de cómo el tamaño de una economía tiene una relación directa con su representación en el exterior.

A pesar que el PP0133 ha introducido algunos indicadores para su análisis cuantitativo, estos no son suficientes teniendo en consideración las variables del problema. Estas variables deben pasar por el proceso de operacionalización para obtener los indicadores o índices necesarios. Sin este proceso, resulta insuficiente determinar si se ha fortalecido o no la política exterior y acción diplomática con solo medir el número de embajadas, consulados y representaciones sin considerar otros elementos que pueden ser incluidos para dicha medición como puede ser el Global Diplomacy Index o el Soft Power Index.

2.1.2) Análisis sobre identificación y cuantificación de la población

En el PP0133, se incluyen cuatro puntos con respecto de la identificación de la población a la que queremos dirigirnos y su respectiva cuantificación y son los siguientes:

a) Análisis sobre población potencial

El PP0133 establece que la población potencial del programa y, que son beneficiarios de una política exterior fortalecida y de la acción diplomática del Estado, corresponde a la sociedad peruana en su conjunto.

A pesar que la Directiva del MEF no establece específicamente cómo debe ser considerada la población potencial, teóricamente esta no podría ser considerada la población en su conjunto por razones metodológicas.

Con relación a la metodología del MML establecida por la CEPAL, la identificación de los involucrados consiste en conocer qué actor se movilizará con relación al proyecto y, en este caso al programa, siendo así, no solo debe tenerse en cuenta la posición actual sino también la futura. Por lo tanto, es conveniente utilizar un listado de actores, el que puede obtenerse a partir del conocimiento del grupo que está haciendo el proyecto o haciendo uso de un análisis de relaciones de acuerdo con el proyecto o programa. Los actores involucrados podrán establecerse en categorías de actores a utilizar dependiendo de sus características comunes y, por último, se definirá para cada involucrado su posición fuerza e intensidad frente al proyecto o programa.

b) Análisis sobre cuantificación de la población potencial

El PP0133 establece, a través de un cuadro, la cuantificación de la población peruana en su conjunto, es decir, 31.488.625 con cifras al 2016 cumpliendo con el requerimiento señalado en la Directiva.

c) Análisis sobre los criterios de focalización

Con relación a los criterios de focalización, el PP0133 determina que no existen criterios de focalización debido a que el presente programa presupuestal abarca a la población peruana en su conjunto (MRE 2016, 11), Por su parte, la Directiva del MEF establece qué, considerando que no toda la población requiere de la intervención del Estado, los criterios de focalización se definen como aquellos que establecen qué deberá recibir necesariamente dicha intervención pública (PP). Sin

embargo, en caso de intervenciones universales estos criterios no se deberán considerar, debiéndose justificar que el problema específico requiere este tipo de abordaje.

d) Análisis sobre población objetivo

Sobre la población objetivo, el actual PP0133 identifica a la población peruana en su conjunto (MRE 2016, 11), es decir, 31 millones de personas aproximadamente. Por lo tanto, es necesaria la precisión de la de población beneficiaria del producto debido a la metodología propia del presupuesto por resultados.

2.1.3) Análisis sobre las causas del problema identificado

El PP0133 desarrolla las causas del problema identificado que incluye un análisis sobre la representación bilateral y la representación multilateral. Asimismo, define en un apartado la coherencia de la política exterior que incluye una mención a la acción diplomática. Además, incluye el árbol de problemas del tema central señalando tres causas directas: limitada presencia estratégica del Estado en el ámbito bilateral, débil presencia en organismos y foros multilaterales y vinculación con actores no estatales internacionales y falta de coherencia de la acción externa del Perú y carácter unitario de la política exterior. También se adjuntó una tabla con las causas del problema identificado señalando su descripción y la causa identificada.

Por otro lado, la Directiva del MEF indica que, en el análisis causal, se debe desarrollar un esquema estructurado de relaciones causa – efecto entre fenómenos o eventos observables que expliquen el problema. Para ello se puede optar por la identificación y adopción de un modelo conceptual existente identificando la fuente de origen o la búsqueda sistemática de información sobre el problema y sus factores relacionados, a partir de la cual se podrá identificar y sustentar sus causas, así como,

las relaciones entre éstas y el problema específico (relaciones causa – efecto o de causalidad). En ambos casos, se desarrollará un árbol de problemas.

2.3) Idoneidad y pertinencia de la categoría presupuestal

En relación a la pertinencia e idoneidad de la categoría presupuestal asignada al Ministerio de Relaciones Exteriores por un margen de competencias y funciones. Debido que los Programas Presupuestales demandan la orientación a un único resultado específico y no contemplan fines transversales entre sectores, es objeto de análisis, tanto para el MEF como para el sector, si esta categoría es la más idónea.

Sin embargo, es un hecho que el rediseño del programa es una realidad. En este sentido, como se ha visto en el capítulo anterior, las experiencias en los países analizados nos permiten considerar la creación de más de un programa para que el sector de relaciones exteriores tenga resultados.

CONCLUSIONES

La implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) no ha sido una tarea fácil en los países que han introducido la estrategia. Se han presentado algunos obstáculos en su implementación en los ministerios de Relaciones Exteriores. Sin embargo, estos países no han dejado de aplicar el PpR debido a que se ha logrado mayores resultados que antes de su implementación.

Como parte del proceso vigente de aplicación de la gestión orientada a resultados que el Perú realiza– ajustándose a los estándares necesarios para su ingreso a la OCDE-, el Ministerio de Relaciones Exteriores continua con el uso y aplicación de la herramienta del PpR a través de sus programas presupuestales. El PpR proporciona la oportunidad al MRE de poder identificar sus prioridades, mejorar sus capacidades y lograr consenso acerca de los intereses, lineamientos y objetivos para el uso óptimo de la herramienta del PpR.

El rol de las instituciones encargadas del presupuesto en otros países (Treasury, Department of Finance, Secretaría de Hacienda Control Público, Nacional Audit Office, etc) y planeamiento es de gran importancia para la aplicación correcta del PpR. En los casos analizados se logra identificar una fluida coordinación entre sus sectores e instituciones involucradas.

La articulación del planeamiento estratégico con el presupuesto redunda en una buena gestión de los recursos públicos, lo que trae como consecuencia la mejora de la provisión de servicios a la ciudadanía y, de esa manera, se contribuye al desarrollo del país. La articulación de los objetivos y planes en las experiencias internacionales analizadas ha sido esencial para la implementación del PpR en esos países. En el caso del Perú, hace falta articular el PP0133 con el marco de políticas y planes estratégicos (PESEM, PEI, POI).

La correcta implementación del PpR no solo obedece a una fuerte articulación del planeamiento con el presupuesto, sino que, además, como se ha podido observar en las experiencias internacionales, la aplicación de la metodología requerida es un rasgo característico. Sin embargo, el PP0133 no ha generado un análisis profundo ni ha identificado el problema real.

Por otro lado, la introducción de conceptos novedosos en el ámbito de las relaciones internacionales, como el soft power, en el presupuesto, ha sido de gran utilidad para la implementación del PpR en las experiencias internacionales. Asimismo, en los casos analizados, las publicaciones de información con los resultados de los programas presupuestales de los Ministerios de Relaciones Exteriores han facilitado la transparencia ante los ciudadanos.

La resistencia al cambio ha sido uno de los obstáculos más resaltantes en los casos de los países revisados. Ésta también se evidencia en el MRE al notarse la ausencia de un estudio o análisis profundo en el proceso de creación del PP0133. No se ha gestionado adecuadamente el “cambio”.

Gracias a la presente investigación, se ha podido constatar que el actual Programa Presupuestal N° 0133 “Fortalecimiento de la Política Exterior y Acción Diplomática” no ha logrado identificar un problema específico real y concreto ni ha conseguido expresar su magnitud ni cuantificarlo. Tampoco, se ha logrado identificar a profundidad las causas del problema.

La fase del diagnóstico presenta debilidades y hace falta profundizar en la identificación y en el análisis de las variables. De igual modo, el Programa carece de evidencias científicas que sustenten la razón de ser del problema específico.

En este sentido, se puede abordar las dificultades que enfrenta: el PP0133 desde dos escenarios:

El primero hace referencia a la justificación del presente PP0133, otorgando evidencia para las variables del problema específico: política exterior y acción diplomática. La presente tesis ha realizado un trabajo exploratorio de los principales conceptos que podrían otorgar a las variables del PP y proporcionar, además, un valioso análisis comparativo de experiencias internacionales.

Los problemas de implementación de la herramienta de PpR pueden encontrar su origen en los problemas de diseño del programa. Por ello, el segundo escenario incluye un rediseño total del Programa Presupuestal.

RECOMENDACIONES

La implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) no es una tarea fácil, por lo que se requiere de cuadros especializados que pongan en marcha el trabajo de manera continua y persistente para alcanzar resultados óptimos.

En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), se debe tener en cuenta que la coordinación con los sectores involucrados es fundamental. Por ello, es necesaria una relación fluida, de cooperación, así como un trabajo coordinado con las instituciones relacionadas al PpR, tales como el MEF.

La articulación entre el planeamiento y el presupuesto es esencial para la buena implementación del PpR, por lo cual, el MRE deberá definir claramente sus objetivos e intereses para la formulación de sus políticas públicas.

En el caso específico del Programa Presupuestal N° 0133, el MRE deberá aplicar adecuadamente la metodología del marco lógico en la elaboración y aplicación de la herramienta. Para lograrlo es conveniente seguir trabajando en el actual PP0133, con el fin de que éste se ajuste adecuadamente a la realidad del MRE a través del rediseño del programa que implica una modificación de la Estructura Funcional Programática (EFP).

El MRE deberá aplicar los criterios de la Metodología del Marco Lógico (MML), como se ha hecho en otros países, a fin de hacer uso correcto de la herramienta del PpR a través del PP0133. A pesar de que estos elementos no están incluidos en el Programa, corresponde al sector hacer uso de ellos para la fase de diagnóstico. El MRE deberá trabajar en un sólido marco conceptual con el propósito de sustentar las variables del problema específico.

El uso correcto de la Metodología del Marco Lógico que incluye el análisis causal se hace relevante para crear un problema específico que pueda ser adecuado para para el MRE.

Por otro lado, se ha evidenciado que la resistencia al cambio dificulta el correcto uso de la herramienta del PpR. Debido a ello, se hace necesario concientizar a los funcionarios a través de capacitaciones en temas tales como gestión, planeamiento, entre otros.

Por último, como parte importante de la estrategia de la gestión por resultados, se recomienda que el MRE publique la información de los resultados de los programas cuando estos se hayan consolidado.

BIBLIOGRAFÍA

- Abedrop Enrique. 2015. *Presupuesto basado en resultados*. México D.F: IEXE editorial.
- Acuña R., Huaita F., y Mesinas J. 2012. *En camino de un Presupuesto por Resultados (PpR): Una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria*. Lima.
- Aguilar Astorga, y Lima Facio. 2009. *Eumed ¿Qué son las y para qué sirven las Políticas Públicas?* www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm.
- Aguilar L. 1992. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México D.F, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano Gault David. 2010. *Más allá de la reinención del gobierno*. México: Centro de Investigación y Docencia económica.
- Arendt Hannah. 1970. *Sobre la Violencia*.
- Berridge G.R., y Lloyd Lorna. 2012. *The Palgrave Macmillan Dictionary of Diplomacy*. Palgrave Macmillan.
- Bustos Villegas José Luis . 2008. *La reforma a la gestión pública en Australia 1974-2007: algunas lecciones de implementación Foro Internacional*. Vol. 48. 4 vols.
- Calduch Rafael. 1993. *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Editorial Universitaria Ramon Areces.
- Casar Amparo, y Maldonado Claudia. 2008. *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*.
- CEPLAN. 2016. *Guía metodológica de la Fase Institucional del Proceso de Planeamiento Estratégico*. CEPLAN, Lima: Resolución de Presidencia de Consejo Directivo No 010-2016-CEPLAN/PDC, 85.
- CEPLAN. 2017. *Directiva Nro 001-2017 CEPLAN/ PCD*.
- Cobb R., y Elder C. 1972. *Participation in American politics: The dynamics of agenda building*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

- Daniel Start, y Ingie Hovland. 2004. *Herramientas para el Impacto en las Políticas Públicas: Manual para Investigadores*. Londres: Instituto de Desarrollo en Países Extranjeros.
- David Arellano Gault, Jose Ramon Gil, Jesus Ramirez Macias, y Angeles Rojano. 2000. *Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)*. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia.
- Del Prado Josefina. 1999. «La Nueva Agenda del Perú en materia de Política Exterior.» *Agenda Internacional* (Pucp) 6: 169.
- D.S. 2013. «Decreto Supremo 004-2013 RE.» Lima, Lima, 12 de enero.
- D.S. 2015. «Decreto Supremo 050-2015 RE.» Lima, Lima, 02 de octubre.
- D.S. 2016. «Decreto Supremo 067-2016 RE.» Lima, Lima, 18 de agosto.
- D.S 2016. «Decreto Supremo 072-2016 RE.» Lima, Lima, 10 de setiembre.
- El Peruano Norma Legal. 2007. «Decreto Supremo N° 027-2007-PCM.» *Decreto Supremo El Peruano Norma Legal*. Lima: El Peruano Norma legal Lima, 25 de 05.
- Enrique Abedrop. 2010. *Presupuesto basado en resultados*. México, México D.F.: IEEXE editorial.
- Esquivés Ruben. 2016. *Diapositiva CEPLAN “Estado Peruano, Gestión Pública y Planeamiento Estratégico”*. Lima: CEPLAN.
- FCO. 2017. *Foreign & Commonwealth Office Annual Report and Accounts (2016–17)*. Londres.
- García Bedoya Carlos. 1981. *Política Exterior Peruana: Teoría y Práctica*. Lima: Mosca Azul .
- García López Roberto, y García López Mauricio. 2010. *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*. Lima.
- Heywood Andrew. 2013. *Politics*. Fourth Edition 2013. The Palgrave Macmillan.
- HM Treasury. 2003. «Green Book.» *Green Book*. 2011. Último acceso: 10 de 10 de 2017. he objectives, outcomes and outputs of a policy, programme or

project should have been identified and documented during appraisal. See Chapter 4 for more detail.

HM Treasury. 2017. *HM Treasury "How government Works"*. Último acceso: 2 de 09 de 2017. <https://www.gov.uk/government/how-government-works>.

Hogwood B.W, y Gunn L.A. 1984. *Policy Analysis for the Real Word*. Oxford: Oxford University Press.

Hood C. 1995. *Hood, C. (1995). Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? Public Policy and Administration*. London: Reprinted in Michael Hill, ed. *The Modern Policy Process*.

House of Commons. 2011. «The Role of the FCO in the UK Government.» *Seventh Report of Session 2010-2012*. 12 de 05. Último acceso: 2 de 10 de 2017. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaaff/665/665.pdf>.

IDEA. 2005. «Reforma y Modernización del Estado.» *Reforma y Modernización del Estado*. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/reforma-y-modernizacion-del-estado.pdf>.

Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). 2008. «Gestión Pública. Material de Trabajo.» *Gestión Pública. Material de Trabajo*. Último acceso: 03 de 10 de 2017. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/\\$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf).

James Oliver. 2001. *The 'Next Steps' agency model in UK central government 1988-1998 with special reference to the benefits agency*. Londres.

Jara Eduardo. 1999. *La función diplomática*. RIL Editores.

Johnson Judy. 1998. *Strategy, Planning, Leadership, and the Financial Management Improvement Plan*.

Kaufmann J., Sangines M., y Garcia Moreno M. 2015. *Construyendo gobiernos efectivos Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington D.C: Inter-American Development Bank.

- Kelley John Robert. 2014. *Agency hange: Diplomatic Action Beyond the State*. Londres: Rowman & Littlefield .
- Lindblom C. 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- LOPE- LEY N° 29158. s.f. *LEY N° 29158*. LIMA.
- Mackay Keith . 2011. *The Australian Government's Performance Framework*. World Bank.
- Magalhães José Calvet de . 1988. *The Pure Concept of Diplomacy*. Greenwood Publishing Group.
- Martínez, Irene. 2016. *La Gestión Consular en el Marco de la Modernización de la Gestión Pública: Análisis del Programa Presupuestal N° 0062 (PP0062)*. Academia Diplomática del Perú, Lima: Academia Diplomática del Perú.
- McClory Jonathan. 2015. *Soft Power 30: a Global Ranking of Soft Power*.
- MEF. 2010. *De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*. LIMA: MEF.
- MEF. 2016. *Directiva Nro 002-2016-EF/50.01*. Lima: MEF.
- MEF. 2017. «Informe de verificación del Programa Presupuestal "Fortalecimiento de la Política Exterior y de la Acción Diplomática" .» Verificación, Referencia: OF.RE (OPP) Nro 2-5/5, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima.
- MEF. 2017. *Guía metodológica para la definición, seguimiento y uso de indicadores de desempeño de los Programas Presupuestales. Dirigido a entidades de gobierno nacional, regional y local*.
- Mexico. 2017. *Web oficial del Estado Mexicano*. Último acceso: 1 de 10 de 2017. <https://www.gob.mx/gobierno>.
- Moreno, Liopni. 2015. *Es el presupuesto por resultados una estrategia para el adecuado gasto público en Colombia? Trabajo de grado como requisito para optar al título de Especialista en Finanzas y Administración Pública*. Editado por Universidad Militar Nueva Granada. Granada, Granada, 01 de 01.
- MRE. 2015. « Resolución Ministerial 0943/RE .» Lima, Lima, 23 de 10.

- MRE. 2015. *Resolución Ministerial 0943/RE del 23 de octubre de 2015*. Resolución, Lima: MRE.
- MRE. 2016. «Programa Presupuestal N° 0133 "Fortalecimiento de la Política Exterior y Acción Diplomática".» MRE.
- MRE. 2017. *Preguntas y Respuestas sobre la Política Secorial, la modernización y el planeamiento estratégico en el MRE*. Lima: Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior.
- Nelson Shack, y Rogers Rivera. 2017. *Seis años de la Gestión para Resultados en el Perú (2007-2013)*. Lima: Universidad Continental .
- Nicolson Harold. 1939. *La Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica.
- OCDE. 1997. «La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE.» *Ministerio de Administraciones Públicas*.
- OCDE. 2008. *Performance Budgeting in the United Kingdom*. Londres: OECD Journal on Budgeting Volume 8 – No. 1. Pag..2-3 .
- OCDE. 2014. «Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú .» *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú* . Último acceso: 01 de 10 de 2017. <http://www.oecd.org/countries/peru/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru-9789264265226-es.htm>.
- OCDE. 2017. *Data OCDE*. Último acceso: 29 de 09 de 2017. <https://data.oecd.org/australia.htm>.
- OCDE. 2017. *Data OCDE*. Último acceso: 30 de 08 de 2017. <https://data.oecd.org/united-kingdom.htm> .
- Ortegon E., Prieto A., y Pacheco J. 2005. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago: CEPAL.
- PAD. 2016. «Presentación Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores (PPT).» *Presentación Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores (PPT)*.
- PCM. 2011. «Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública.» Último acceso: 5 de 10 de 2017.

- [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0EEABF232BE0BEE605257BFF007098B3/\\$FILE/Reforma_del_Estado_y_modernizacion_de_la_gestion_publica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0EEABF232BE0BEE605257BFF007098B3/$FILE/Reforma_del_Estado_y_modernizacion_de_la_gestion_publica.pdf).
- PCM. 2013. *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. 01 de 05. Último acceso: 2017 de 09 de 26.
- PCM. 2016. «Cartilla de Modernización de la Gestión Pública al 2020.» *Cartilla de Modernización de la Gestión Pública al 2020*. Último acceso: 09 de 10 de 2017.
- [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8C26ACE86B1726BB05257C310057B6F9/\\$FILE/1_pdfsam_Cartilla_Modernizacion.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8C26ACE86B1726BB05257C310057B6F9/$FILE/1_pdfsam_Cartilla_Modernizacion.pdf).
- PCM. 2017. PCM. <http://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>.
- Perma Consultores. 2015. *Evaluación en materia de Diseño del Programa Presupuestario PP002 "Diseño, conducción y ejecución de la política exterior"*. México.
- PERU. 2017. *Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*". Lima.
- Petrei Amalio Humberto. 1997. *Presupuesto y Control*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. Último acceso: 2.
- Pinto-Bazurco E. 1997. *Diccionario de Relaciones Internacionales (diplomático, económico y jurídico)*. Lima: Universidad de Lima.
- Roth Deubel Andre-Noel. 2002. *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz V. 2014. «Modernización del Servicio Diplomático de la República: Aproximación teórica-conceptual. Tesis para optar el grado académico de Magister en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Academia Diplomática del Perú.» *Modernización del Servicio Diplomático de la República: Aproximación teórica-conceptual. Tesis para optar el grado académico de Magister en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Academia Diplomática del Perú*. Academia Diplomática del Perú.

- Ruiz, Virna. 2014. *Modernización del Servicio Diplomático de la República: Aproximación teórica-conceptual*. Academia Diplomática del Perú, Lima: Academia Diplomática del Perú.
- Salazar Carlos. 2008. *Políticas Públicas & Think Tanks*.
- SGP-PCM. 2013. *Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021*.
<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>.
- Shack Nelson, y Rivera Rogers. 2017. *Seis años de la Gestión para Resultados en el Perú (2007-2013)*. Lima: Universidad Continental.
- Spencer Zifcak. 1994. *New Managerialism. Administrative Reform in Whitehall and Canberra, Buckingham,*. Open University Press.
- Subirats J. 2017. «Curso Democracia y Políticas Públicas [Video].» *Curso Democracia y Políticas Públicas [Video]*.
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411. 2005. «Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.» Lima.
- Texto Único Ordenado de la ley N° 28927. 2006. « Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 2007.» *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 2007*. Último acceso: 03 de 10 de 2017.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/presu_2007/Ley28927_Presupuesto_2007.pdf.
- Texto Único Ordenado de la Ley Nro 28927. 2007. «Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007. Ley Nro 28927. Capítulo IV- Implementación del Presupuesto por Resultados.» *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007. Ley Nro 28927. Capítulo IV- Implementación del Presupuesto por Resultados*.
- UN. 2017. *Agenda 2030*. 23 de 10. Último acceso: 2017.
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.
- Van Klaveren Aberto. 2016. «La Política Exterior como Política de Estado.» *La Política Exterior como Política de Estado*.
<http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/eventos/la-politica-exterior-politica-estado-2/>.

- Vigier Alejandro, Cereceda Miguel, y Vigier Pierre . 2001. «Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: Aproximaciones conceptuales y metodológicas.» *Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: Aproximaciones conceptuales y metodológicas*.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CDECD75D534238E605257C000058CB99/\\$FILE/ReformayModernizaciondeleestado.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CDECD75D534238E605257C000058CB99/$FILE/ReformayModernizaciondeleestado.pdf).
- Waissbluth Mario. 2017. «Gestión del Cambio en Programas.» *Gestión del Cambio en Programas*. Último acceso: 1 de 09 de 2017.
<http://mariowaissbluth.com/?pg=publicaciones&categoria=m>.
- Xavier John Antony. 1998. *Budget Reform in Malaysia and Australia Compared*.
- Waissbluth Mario. 2012. *Gestión del Cambio en Programas*. 3 de 10. Último acceso: 2017.
<http://mariowaissbluth.com/?pg=publicaciones&categoria=m>.