

Límites y desafíos de la implementación del PPR en el Perú: Análisis del Programa Presupuestal N° Formación Universitaria de Pregrado:

Autor: Mercedes Gálvez Jara

Correo: mercedes.galvez.jara@gmail.com

Pontificia Universidad Católica del Perú

Egresada de la Facultad de Ciencias Sociales. Especialidad de Ciencia Política y Gobierno

Área temática: Gestión Pública

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Límites y desafíos de la implementación del PPR en el Perú: Análisis del Programa Presupuestal N° Formación Universitaria de Pregrado:

En los últimos diez años, el Perú presentó una de las más altas tasas de crecimiento a nivel de la región, lo cual permitió, a su vez, incrementar los ingresos y el presupuesto público del Estado. Ante dicho contexto, se evidenció la necesidad de promover la reforma y modernización de la gestión pública, a fin de generar una administración eficaz y eficiente, orientada a la generación de valor público y bienestar del ciudadano.

Si bien durante los años noventa, se realizaron reformas estructurales que generaron cambios en el modelo económico y en el papel del Estado, sobre todo en materia de apertura y desregulación, se evidenciaron esfuerzos desarticulados destinados a mejorar la eficiencia y efectividad del mismo¹. Es en la última década y bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública que se impulsó la reforma de los sistemas administrativos del Estado Peruano, teniendo como modelo la Gestión por Resultados (GpR), el cual vincula la administración de los recursos públicos con el cumplimiento de acciones estratégicas durante un tiempo determinado².

En este marco, y a finales del año 2006, el Perú emprende la modernización del Sistema Presupuestario, a través del diseño e implementación del Presupuesto por Resultados (PpR)³, como estrategia que plantea reformas en la gestión pública, en materia de planeamiento, elaboración de estrategias, articulación de actores y dotación de presupuestos en base a resultados.⁴

Entonces el PpR es un instrumento de planificación y de gestión económica- financiera que está asociada a la obtención de resultados, integrando la programación, formulación, aprobación y ejecución del presupuesto con el propósito de obtención de resultados en el corto, mediano y largo plazo; dentro de un marco de eficacia y eficiencia⁵ en la administración pública. Por tanto, con la implementación de esta estrategia se busca revertir la lógica del actual proceso presupuestario, que no planifica ni mide resultados e impactos, por una que vincule la programación anual y multianual, articule a diversos actores y sus

¹ Ministerio de Economía y Finanzas. "De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú". 2010, pág. 16.

² Ausejo, Flavio. "Análisis y propuesta sobre el panorama actual del enfoque de Gestión para Resultados y su pertinencia para ser aplicado en el Sistema de Control Gubernamental Peruano". 2010, pág.41.

³ Las consideraciones del presupuesto esperados, determinación de responsables, procedimientos de generación de información de los resultados obtenidos, así como la rendición de cuentas de las instituciones involucradas en el proceso

³ Ministerio de Economía y Finanzas. "Programas Presupuestales". http://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2126&Itemid=101530&lang=es. Consulta realizada 30/07/2014.

³ La PNMGP en nuestro país nace en el año 2013 y es liderada y formulada por actores como la Secretaria Nacional de Gestión Pública, el MEF, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), entre otros actores con el objetivo de "Orientar articular e impulsar a todas las instituciones públicas el proceso de de modernización público pueden hacerse desde diferentes ángulos, dependiendo de las funciones que cumplen .Desde una visión macro se le considera como un instrumento de manejo fiscal y desde otra vinculada a la gobernabilidad que lo consideran como una herramienta que sirve de puente entre la sociedad civil y el Estado como un instrumento de rendición de cuentas

⁴ Desde sus inicios, la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) lideró dicho proceso, promoviendo la concepción del PpR como una estrategia de gestión que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población. En ese sentido, el MEF considera que para su adecuada implementación, este requiere de una definición de los resultados esperados, determinación de responsables, procedimientos de generación de información de los resultados obtenidos, así como la rendición de cuentas de las instituciones involucradas en el proceso

⁵ Respecto a la eficacia, podemos definirla como el nivel de consecución de metas y objetivos. La eficacia hace referencia a nuestra capacidad para lograr lo que nos proponemos. Adaptado de Economía para Dummies LOPEZ 2010

roles, identifique actividades prioritarias y los insumos necesarios. Todo esto con el objetivo de reforzar la relación gobierno sociedad en un marco de fortalecimiento de la gobernabilidad.

Es importante mencionar que la implementación de dicha estrategia se ha desarrollado de forma gradual y progresiva, a través de instrumentos como los Programas Presupuestales, las acciones de seguimiento sobre la base de indicadores de desempeño y producción física, las evaluaciones independientes y los incentivos a la gestión, los cuales han sido elaborados por el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con las demás entidades del Estado⁶.

En este artículo nos centraremos en el análisis de la implementación de los Programas Presupuestales, como parte de la aplicación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP)⁷, a través del estudio de caso del **Programa Presupuestal N°0066 - Formación Universitaria de Pregrado**, que es un instrumento de la Gestión por Resultados⁸, tiene como objetivo “**brindar una adecuada formación profesional de los alumnos de pregrado para su inserción laboral y contribución al desarrollo nacional**” a través de 5 productos orientados a la atención de estudiantes, docentes, curricula, infraestructura y calidad; siendo los beneficiarios un total de 321,552 estudiantes de universidades públicas.⁹

Ante lo expuesto anteriormente, se analizará qué factores son los que han generado mayores desafíos para la adecuada implementación del Programa Presupuestal N° 0066, ya que la situación actual del mismo revela una falta de consolidación para promover la formación profesional de calidad en los alumnos de pregrado, incidiendo en una mayor inserción laboral y por ende, en la contribución del desarrollo nacional.

De tal manera con el estudio de este PPN° 0066 podremos apreciar la gran distancia existente entre aplicación de la norma, realidad, así como las dificultades de aterrizar una teoría en un contexto de débil capacidad estatal; y más aún, teniendo en cuenta la reciente aprobación de la nueva Ley Universitaria en el país, la cual fue promulgada en julio del año pasado

¿Qué es el PpR?

El PpR es una herramienta de gestión financiera que ayuda a la implementación de la política de Gestión por Resultados buscando la mayor eficiencia y eficacia del gasto público a través de una completa vinculación entre los recursos públicos asignados a productos y resultados propuestos pe favorecer a la población. La aplicación de esta estrategia busca que las entidades estatales; 1) se comprometan, involucren y se hagan responsables de alcanzar los resultados propuestos; 2) produzcan información de resultados productos y costo de insumos; 3) hagan uso de la información generada durante el proceso de toma de decisiones, asignación presupuestaria para generar transparencia en las entidades públicas.(Acuña 2012)

⁶ Ministerio de Economía y Finanzas. “Programas Presupuestales”. http://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2126&Itemid=101530&lang=es. Consulta realizada 30/07/2014.

⁷ La PNMGP en nuestro país nace en el año 2013 y es liderada y formulada por actores como la Secretaria Nacional de Gestión Pública, el MEF, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), entre otros actores con el objetivo de “Orientar articular e impulsar a todas las instituciones públicas el proceso de de modernización hacia una gestión pública por resultados, que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo dl país” (PNMGP 2013)

⁸ El PPR se encuentra orientado a proveer productos a fin de lograr un resultado específico en la población y contribuir al logro un resultado final asociado a un objetivo de política pública⁸

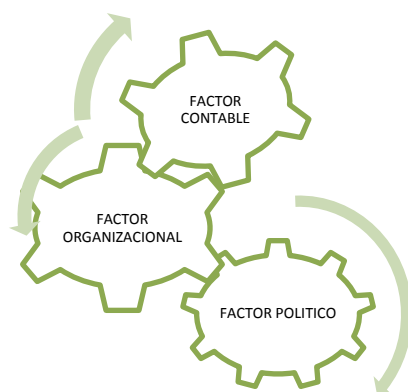
⁹ Maguina Patricia. Consultoría para la Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuestos Públicos- Formación Universitaria de Pregrado

El nacimiento del PpR se explica como el instrumento que permite la administración y evaluación de la gestión gubernamental de acuerdo con las innovaciones que propone la NGP. El PpR verá emerger a los conceptos de eficiencia y evaluación gubernamental, pues instrumentará a los funcionarios públicos para que la asignación interna de recurso se realice de acuerdo con la evaluación de los resultados alcanzados, y los bienes y servicios producidos (Guthrie y Carlín, 1999). Asegurando el cumplimiento tanto de la rendición de cuentas como de la libertad administrativa dentro de la política de (GpR). Por un lado, los administradores conseguirán mayor discrecionalidad para transferir recursos de un año a otro, manipular los tiempos de administración de recursos, mover recursos entre programas y, generar - conservar ingresos y ahorros. Por el otro lado, las oficinas de control de presupuesto y de diseño de la política pública conservarán el control total de los recursos y de las prioridades del gasto, además de añadir evidencias e información sobre el desempeño de los programas y políticas públicas (Arellano, 2001).

Por tanto, la implementación del PpR busca que los funcionarios públicos obtengan mayor flexibilidad, conocimientos y pericia para actuar, al mismo tiempo intenta asegurar que no se rebase el principio de legalidad, que regla el comportamiento gubernamental; y que la rendición de cuentas a los ciudadanos no se vea afectada por esta flexibilidad (Moynihan, 2006). Por ello, el PpR, supone la existencia de sistemas contables adecuados, **burocracias profesionales** e instituciones que garanticen la transparencia y control (Sour y Rosillo, 2007)

Aníbal Sotelo señala que cuando hacemos referencia a una política pública se ha advertido insistentemente sobre la necesidad de lograr un mayor alineamiento – correspondencia relativa o consistencia – entre la planificación, el diseño organizacional y el presupuesto institucional para mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas. Asimismo, se ha postulado que una adecuada resolución de este triángulo constituye una condición fundamental para la implantación de un modelo de gestión orientada a resultados, ya que posibilita la asignación de responsabilidades sobre resultados acompañada de la correspondiente delegación de autoridad sobre el uso de los recursos (Makón, 2000)

Factores que determinan la implementación de un Programa de Presupuesto por Resultados



Al revisar la literatura teórica y de evaluación de PpR se puede agrupar que el debate de su implementación se da en torno a tres niveles de gestión, que sientan las bases para la implementación de un programa presupuestal. Siendo estos los Factores contables, organizacionales y políticos

- **Factor contable**

De acuerdo con organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, el método contable es el que permite dar mayores alcances sobre el flujo del efectivo, puesto que proporciona una información veraz acerca de las finanzas de un Estado del pasado, presente y futuro. Esto significa que se requiere de una categorización de costos más explícita en las áreas donde los costos eran tradicionalmente agregados, concentrados o simplemente indefinidos (Sour y Rosillo, 2007).

Esto concreta en la existencia de una mirada multianual al momento de plantear el presupuesto, ya que permite reconocer cuales son las prioridades del Estado y gobierno, así como generar incentivos de gasto a mediano plazo. Asimismo, la definición de objetivos para la ejecución del PpR implica que en la formulación presupuestaria se ejecute un proceso que asocie el gasto público con la entrega de productos y la obtención de resultados.

Por último encontramos que el factor contable promueve mecanismos de rendición de cuentas logrando que la población cuente con información sencilla y oportuna de la ejecución del gasto y el avance del proceso de implementación de las políticas.

- **Factor organizacional**

Durante la ejecución del PpR los factores organizacionales son valiosos debido a que la implementación de estos sistemas requiere un cambio de la cultura organizacional donde la infraestructura administrativa apoye los sistemas y procesos; y al mismo tiempo, refuerce los comportamientos, prácticas y actitudes requeridas en las rutinas diarias (Sanderson 2001) donde es de vital importancia considerar la cooperación entre los tomadores de decisiones, ya que serán los encargados de resguardar la coalición dentro de toda organización (Chan 2003).

Para que un proceso de implementación sea exitoso, las dependencias gubernamentales necesitan estar preparadas culturalmente para reconocer y aceptar de forma voluntaria los beneficios que traerán consigo los cambios (Hepworth, 2003). Es ineludible desarrollar sistemas de evaluación, revisión y capacitación continua del personal, así como el fomento de conocimientos, habilidades y experiencia necesaria para nuevas formas de pensar y trabajar (Sour y Rosillo: 2007).

Así pues, el cambio organizacional que propugna el PpR se refiere a propuestas donde el liderazgo de los funcionarios públicos y creación de procedimientos con la capacidad de monitorear y dar feedback al sistema organizacional serán esenciales. La participación de los servidores públicos permitirá la comprensión y el empoderamiento de estos en la metodología

del PpR teniendo como consecuencia “la apropiación del programa”¹⁰ y dotándolo de mecanismos que solución, de manera efectiva, de los problemas que puedan surgir.

Otra de las características está ligada con la capacidad de trabajo intergerencial, puesto que se desarrollarán instrumentos que permitan la coordinación entre las gerencias internas permitiendo el trabajo en equipo entre las áreas logísticas, planificación y presupuesto.

Por último, la promoción e identificación de responsables para cada una de las etapas de los procesos de elaboración de productos es importante ya que delimitaran los compromisos y los avances del diagnóstico y diseño del PpR.

- **Factor político**

A lo largo del proceso presupuestal existen diversas etapas que van desde la propuesta de gasto público hasta su ejercicio. En cada una de ellas existe una fuerte negociación política que, en muchos casos, el criterio que menos se considera para asignar los recursos es la eficiencia. Otra situación posible es que en algunos países gran parte de los recursos están previamente comprometidos y se tiene un margen muy reducido para su reasignación (Sour y Rosillo: 2007). De tal forma, dada la complejidad institucional de cada país es importante que cada diseño del PpR responda a demandas de acuerdo a su contexto, en este sentido es importante que sus definiciones y alcances sean distintos.

Es de esta forma que la voluntad política se convierte en un factor relevante ya que al contar con el apoyo de los responsables de la política y de toda organización ayudaran a superar los denominados “Cuellos de botella”, la inercia organizacional, la modificación de las formas y prácticas de trabajo en la organización, alcanzando una mejor gestión de los sistemas administrativos del Estado, articulando los sistemas administrativos con los programas y proyectos e institucionalizando los nuevos procesos en directivas.¹¹

Limitaciones del enfoque de la Nueva Gestión Publica

Autores como Ramiro, Lazcano, Bonnefoy y Arellano (2001) señalan que en América Latina y algunos países de Europa Mediterránea la implantación de modelos de la Nueva Gerencia Pública (NGP) han tenido una serie de limitaciones debido a que no se tiene claro qué modelo de Estado se quiere construir, sino que se aplican los nuevos instrumentos de gestión instaurados por corrientes neo empresariales que establecen una serie de metas y objetivos que delimitan los avances del Estado sin tomar en cuenta que la implementación de estas política se encuentra dentro de burocracias reticentes al cambio, con capacidad de respuesta nula ya que provienen de una lógica vertical, y con poca influencia en la toma decisiones.

A este proceso se le denomina “decoupling” que es entendido como desajustes entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización (Meyer, Rowan- 1991, Meyer Scott -1992) De tal forma el decoupling es una respuesta de la organización al “isomorfismo institucional” quien está referido al hecho de que las organizaciones tienden a adoptar formulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia, donde

¹⁰ Entiéndase por apropiación del programa, que los funcionarios públicos reconocerán el programa como suyo y harán lo necesario para que este sea ejecutado de la mejor manera posible

¹¹ Adaptado de Ausejo 2009

las organizaciones cuyos objetivos no están claramente determinados en un grupo que les permita operativizar sus actividades y que no dispongan de sistemas efectivos de evaluación de sus resultados¹² esto significa que las instituciones copiaran practicas formales e informales que verán en su entorno dejando de lado practicas asociadas a la eficiencia y eficacia.

Es de esta forma, cuando este entra en conflicto con sus requisitos mínimos de eficiencia y eficacia o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencias (múltiples marcos institucionales con pautas institucionales que no se ajustan entre sí), lo que requiere cierta flexibilidad en la interpretación de las instituciones formales para que puedan ser aceptadas por los distintos agentes implicados (Ramiro 2001)

Asimismo según Ramiro (2001) el Estado en Latinoamérica tiende a tener una débil cultura organizacional, siendo esta fragmentada; con una macro-organización donde coexisten diversas culturas que no tiene valores articulados a conceptos como equidad, igualdad, ciudadanía, impactos, resultados, etc.

Los límites de la implementación de políticas vinculadas a la NGP en sociedades como la nuestra pueden originar problemas de “captura y potencial corrupción dentro de las instituciones estatales”, debido a que en las sociedades latinoamericanas la corrupción no es un problema que solo involucra a la administración pública, sino que esta es un fenómeno social reflejado en las esferas pública y privada¹³

Entonces, aún las burocracias no logran desarrollar habilidades como la coordinación multinivel, la delegación de funciones, la formulación, planificación, implementación y ejecución de políticas públicas, entre otras debido a que las organizaciones públicas son sistemas híbridos, escasamente institucionalizados en el logro de objetivos organizacionales bajo principios de eficiencia, economía y eficacia (Barzelay 1998)

Considerando el bajo o débil apoyo político del presidente, las autoridades económicas y entes decisores todo intento de reforma burocrática se complejiza; y si se añade el cambio constante de líderes institucionales (alta dirección) no se asegura la continuidad de las reformas (Durand 2002). Es de este modo, que si los factores políticos, económicos y organizacionales no trabajan de forma conjunta todo proceso de reforma con “fines buenos”, como el PpR basados en un marco institucional inexistente pueden mostrar problemas al momento de su ejecución; como por ejemplo la débil capacidad de coordinación y articulación entre instituciones Asamblea Nacional de Rectores (ANR) – Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Universidades, la débil capacidad institucional y burocrática de las universidades para asumir este programa, la falta de planificación y débil ejecución de gastos en productos que generen impactos en el corto, mediano y largo plazo, entre otros.

El PpR en el Perú – Estudio de caso

El Programa Presupuestal Formación universitaria promueve una enorme repercusión en el desarrollo social, político, cultural, artístico, tecnológico, científico y ambiental que generan importantes impactos en la sociedad; asumiendo la responsabilidad directa de formar profesionales calificados que irán a dirigir las instituciones más importante de la sociedad

¹² Ambas condiciones son parte de la administración públicas (Adaptado de Vanessa Monge 2012)

¹³ Adaptado de Ramiro 2001

moderna). Un ejemplo de su relevancia, es la relación directa que tiene el desarrollo de un país con el nivel de excelencia, innovación e investigación de las universidades.¹⁴

La estructura de la universidad en nuestro país ha ido variando constantemente y este proceso se ha acentuado en los últimos años. Antes de 1960 solo existían 9 universidades públicas y una sola universidad privada, 54 años después contamos con 45 universidades públicas¹⁵ y 98 universidades privadas¹⁶ que han ido creándose progresivamente hasta llegar a ser implementada una universidad por departamento.¹⁷

De acuerdo a lo dispuesto en el numeral 79.3 del artículo 79° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, se señala que el Programa Presupuestal es un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR), considerado como unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las cuales se encuentran orientadas a proveer productos a fin de lograr un resultado específico en la población y a contribuir en el logro de un resultado final asociado a un objetivo de política pública¹⁸.

En virtud de lo anterior, en el año 2012, se implementa por primera vez el Programa Presupuestal N° 0066 “Formación Universitaria de Pregrado”, el cual involucra a la totalidad de universidades públicas del país. Dicho programa responde a la identificación del problema vinculado con la “*inadecuada formación profesional de los estudiantes de pregrado para su inserción laboral y contribución al desarrollo nacional*”¹⁹. Como se menciona en la Evaluación Independiente del mencionado programa²⁰, en la última década, la mejora en el acceso a educación superior y cobertura fue poco significativa en el Perú, además, se evidencia el empobrecimiento de la calidad formativa, con consecuencias en el desajuste entre la formación universitaria y la posterior inserción de sus egresados en el mercado laboral, así como en la poca capacidad de las universidades para producir conocimiento.

Universidades públicas que tienen pliegos presupuestales destinados al PpR N° 0066:
Formación Universitaria de Pregrado.

Año	Cantidad de universidades
2012	35
2013	42
2014	45
2015	60

Fuente: Elaboración propia/ Tomado de Consulta Amigable SIAF 15/01/2015

¹⁴ Al respecto los estudios de Capital Humano enfocados en la Educación Superior denominados “Estudios Mincer” proponen una serie de estadísticas que miden la tasa de retorno y desarrollo de acuerdo al grado de inversión de un Estado en programas de educación superior considerando factores como los años de escolaridad, explosión demográfica y los controles demográficos de la sociedad

¹⁵ Según el MEF

¹⁶ Según información del Ministerio de Educación.

¹⁷ En el anexo se puede encontrar el listado de la información.

¹⁸ Ministerio de Economía y Finanzas. “Programas Presupuestales”. http://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2126&Itemid=101530&lang=es. Consulta realizada 30/07/2014.

¹⁹ Maguiña, Patricia. Consultoría para la Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuestos Públicos – Formación Universitaria de Pregrado. Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Interamericano de Desarrollo. 2013, pág. 20.

²⁰ Entre los años 2012 y 2013 el MEF, a través de un equipo consultor, realizó las Evaluaciones de Diseño y Evaluación Presupuestal con el objetivo de analizar el diseño, la gestión y desempeño (eficiencia, eficacia y calidad) del PP N° 0066: para que la entidad responsable adopte las mejoras propuestas. El equipo de evaluadores independientes generó una serie de recomendaciones para la mejora del desempeño, para luego sobre estas bases el MEF con el sector evaluado, en este caso el Programa de Formación Universitaria de Pregrado, realice una serie de negociaciones y firma de compromisos en pos de mejoras en la implementación y gestión del programa.

De acuerdo a las especificaciones del mencionado programa, los principales beneficiarios son todos los estudiantes matriculados en pregrado de las universidades públicas, **321,552**²¹ estudiantes matriculados en el 2012. De tal forma, la población objetivo del programa presupuestal alcanza un 83.5 % del total de alumnos de pre grado de las universidades a nivel nacional²².

Para el logro de dicho resultado, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con un grupo de 12 instituciones de diversa índole como, ANR, y 8 universidades públicas (Universidad Nacional de Piura, Cusco, Chiclayo, Cusco, Puno, Ingeniería, San Marcos), quienes, durante un taller de 15 días en el Hotel Sheraton, estuvieron encargadas de formular en el año 2010 el PPN° 0066 FUP, considerando los siguientes productos²³, actividades²⁴, proyectos, acciones de inversión, según se detalla en el cuadro a continuación²⁵:

Programa Presupuestal: Formación Universitaria de Pregrado

Producto / Proyecto	Actividades
Acciones comunes ²⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la educación universitaria de Pregrado • Gestión administrativa para el apoyo de la actividad académica • Servicio médico al alumno • Apoyo al alumno con residencia • Servicio de transporte universitario
Universidades cuentan con un proceso de incorporación de estudiantes efectivo (Estudiantes)	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de nuevos estudiantes de acuerdo al perfil del ingresante • Implementación de mecanismos de orientación , tutoría y apoyo académico para ingresantes
Programa de fortalecimiento de capacidades y evaluación de desempeño docente (Docentes)	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de fortalecimiento de capacidades de los docentes en metodologías de investigación y uso de tecnologías para la enseñanza • Implementación de un sistema de seguimiento y evaluación docente • Implementación de un programa de fomento para investigación formativa , desarrollados por estudiantes y docentes de pregrado
Currículos de las carreras profesionales actualizados y articulados a los proceso productivos y sociales (Currículo)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión y actualización periódica y oportuna de los currículos
Dotación de aulas laboratorios y bibliotecas para los estudiantes de pregrado (Infraestructura)	<ul style="list-style-type: none"> • Dotación de infraestructura y equipamiento básico de aulas • Dotación de laboratorios equipos e insumos • Dotación de bibliotecas actualizadas

²¹ Información obtenida de la base del SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado) de meta física anual ejecutada.

²² Según los datos arrojados por el Censo Universitario 2010 la mayor parte de alumnos de pregrado pertenece a universidades privadas con un 60.5%, frente a un 59.6% pertenecientes a universidades públicas.

²³ Según el MEF, los productos son los bienes o servicios que recibe la población beneficiaria con el objetivo de realizar un cambio. De tal forma los productos son la consecuencia de haber realizado las actividades correspondientes tomando en consideración y la magnitud y los tiempos previstos

²⁴ Las Actividades son las acciones sobre un lista específica y completa de bienes y servicios necesarios que en su conjunto con otras actividades garantizan la provisión del producto.

²⁵ Es importante señalar que para fines de esta investigación trabajaremos con el Programa Presupuestal

²⁶ Las acciones comunes son los gastos administrativos de carácter exclusivo de todo Programa Presupuestal que tienen un carácter transversal tanto en los productos como en las actividades

Gestión de la calidad de las carreras profesionales (Acreditación)	• Ejecución de procesos de autoevaluación y mejora con fines de acreditación
	• Programa de capacitación para los miembros de los comités de acreditación docentes y administrativos de las carreras profesionales
	• Implementación de un sistema de gestión de calidad

Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa Presupuestal N° 0066

Así, a través de la intervención se espera reducir en 30% el nivel de dispersión del ingreso salarial entre los egresados universitarios, específicamente de los quintiles de mayor y menor ingreso, teniendo como base los tres años de iniciada la implementación (2014) y cinco años como periodo formativo completo de estudios universitarios (2016)²⁷. (Maguiña 2012)

Cabe señalar que el programa estuvo a cargo de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), y que si bien es cierto existen otros órganos competentes para abordar dicha problemática (MINEDU, CONEAU, CONCYTEC, etc.) se tomó la decisión de otorgarle la coordinación técnica del programa debido a que se pensaba que era la “única institución” capaz de establecer liderazgos internos y externos que lograsen abordar los 5 productos de la mencionada política²⁸.

Es importante mencionar que durante todos estos años que la ANR lideró el PpR ha puesto mayor énfasis en el rediseño y formulación del programa; y por tanto la implementación y evaluación de este ha quedado relegada a un segundo plano, ya que aún no se establecido de manera adecuada los indicadores que estandaricen el control de cada uno de los productos

Los recursos asignados para el programa se muestran en el Cuadro²⁹. Se observa que cada año el presupuesto asignado al PpR se ha ido incrementando, y que en el 2014, este ha logrado su pico más alto de ejecución (76.7%) tomando en consideración que para ese mismo año 45 universidades públicas tuvieron un presupuesto total de **S/. 2,746 474 377** millones de soles

Presupuesto y grado de ejecución de las universidades públicas de acuerdo al Programa Presupuestal N° 0066: Formación Universitaria de Pregrado

AÑO	PIA (en miles de soles)	PIM (en miles de soles)	Presupuesto Ejecutado
2012	1, 623 939 085	2, 174 094 046	73.2%
2013	2, 002 742 336	2, 582 223 106	72.0%
2014	2, 110 902 623	2, 746 474 377	76.7%
2015	2, 199 112 010	2, 196 648 408	0%

Fuente: Elaboración propia/ Tomado de Consulta Amigable SIAF

La universidad peruana no cambia- análisis

El caso de estudio señalado se desarrolló en el contexto de la Nueva Gerencia Publica y el Neo institucionalismo, debido a que ambos modelos permiten entender las participación del Estado, como un ente regulador, eficaz y eficiente, que bajo una serie de supuestos como la

²⁷ Maguiña, Patricia. Consultoría para le Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuestos Públicos – Formación Universitaria de Pregrado. Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Interamericano de Desarrollo. 2013, pág. 24.

²⁸ El análisis del presente informe profesional comprende las acciones realizadas por la Asamblea Nacional de Rectores durante el año 2014 centrándose principalmente en el diseño y ejecución del mencionado programa, tomando en consideración que este que ha venido siendo modificado desde el año 2012.

²⁹ Cuadro 1: Presupuesto y grado de ejecución de gasto de las universidades públicas.

capacidad técnica de sus funcionarios, instituciones sólidas con pactos institucionales previos, que podrán dotar de servicios que sobrepasen las expectativas de los ciudadanos.

Por otro lado, considerando las observaciones realizadas por Sanborn y Moron, quienes escriben acerca de un grupo de características que viene rigiendo el desarrollo y la implementación de las políticas públicas en Perú, señalan que este tipo de reformas en nuestro país son cortoplacistas, pobres respecto a la calidad y el diseño. Este hecho se puede evidenciar claramente en la aplicación del PPN° 0066 que aún no ha logrado consolidarse, y por ende necesitaría revisar y establecer mejor los parámetros de rediseño y articulación de actores, como por ejemplo las universidades.

Un dato interesante de este proceso radica en que los asistentes a este taller, convocado por el MEF, fueron representante del área de presupuesto y/o planeamiento y en algunos casos un profesor³⁰. Este hecho es importante debido a que nos permite señalar que desde la concepción de este PpR hubo un deficiente involucramiento de las autoridades rectoras de cada una de estas instituciones (llámense rectores o vicerrectores), ya que por las características del programa era necesario convocar a autoridades y a las áreas usuarias que tuvieran mayor conocimiento de la problemática universitaria y no solamente al personal administrativo que ve el lado técnico, y que de alguna manera no están implicados de manera profunda con la realidad de sus propias universidades.

El PPN° 0066 trabaja 5 aspectos fundamentales de las universidades 1) alumnos, 2) docentes, 3) currícula, 4) infraestructura, 5) calidad universitaria. Estos aspectos debieron ser analizados por las áreas usuarias de esta problemática, tal como se muestra en el siguiente cuadro

Productos: PPN° 0066	Actores que formularon el PpR	Actores que debieron participar en la formulación del PPN° 0066
Estudiantes	Jefes de presupuesto y planeamiento	Vicerrectores académicos, decanos y jefes de la oficina central de admisión de las universidades Representante de la ANR del área de Desarrollo Académico
Docentes	Jefes de presupuesto y planeamiento,	Vicerrectores académicos, decanos de las universidades Representante de la ANR del área de Desarrollo Académico
Currícula	Jefes de presupuesto y planeamiento, representante de Concytec	Vicerrectores académicos, decanos de las universidades Representante de la ANR de la dirección de Desarrollo Académico y de investigación. Representante de CONCYTEC
Infraestructura	Jefes de presupuesto y planeamiento	Vicerrectores administrativos y jefes de las OPIS de las universidades, Representante de la ANR de la Dirección de Infraestructura
Calidad	Jefes de presupuesto y planeamiento Representante de CONEAU	Comités de Calidad de las universidades, Representante de la ANR de la Dirección de Calidad y un representante de la CONEAU

Fuente: Elaboración propia

³⁰ Según las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos de las universidades incluyeron en el proceso de formulación a miembros de la plana docente de las universidades.

El caso del PPN° 0066 no solo tuvo grandes problemas en el proceso de formulación sino que estos se agravaron durante la implementación ya que la “entidad rectora³¹” (ANR) no tuvo la autoridad suficiente para convocar a todas las universidades y hacerlas participes del mencionado programa, debido a que según la antigua Ley Universitaria N 23733 estas se caracterizaron por ser autónomas³².

Por tanto, su autonomía presupuestal hacía que cualquier acción de mejora o implementación respondiese directamente al MEF, un ejemplo concreto es la emisión de informes trimestrales y anuales sobre la ejecución del presupuesto, que siempre eran reportados al MEF mucho antes que a la ANR³³ quien solo tenía una rectoría nominal.

En cuanto al análisis y consistencia de este tipo de programas Robinson y Brumby, Mwabilu, Millar y Holzer (2005) señalan que una de las críticas que se hace es que existen en una burocracia que no están preparadas para implementar dichos cambios, ya sea por el conocimiento técnico o la mínima importancia que se les dio a los actores que estuvieron directamente relacionados con él. La implementación requiere un cambio de la cultura organizacional donde la infraestructura administrativa apoye los sistemas y procesos; y al mismo tiempo, refuerce los comportamientos, prácticas y actitudes requeridas en las rutinas diarias.

Factor contable

El factor contable señala la necesidad de que exista una categorización de costos mucho más explícita cuando se implementan un PpR, demandando mayor transparencia en el construcción del presupuesto, siendo un ejemplo de ello la definición mucho más desagregada y clara de los gastos de ejecución, debido a que tradicionalmente estos eran concentrados o indefinidos.

De tal forma, para esta parte del análisis nos centraremos en la ejecución del presupuesto por parte de las universidades, ya que ellas son las unidades ejecutoras encargadas de establecer sus gastos de acuerdo a los siguientes criterios: acciones comunes, productos, proyectos y acciones que no resultan en proyectos (APNP).

Sin embargo, la ejecución del presupuesto de las universidades es relativamente lento, debido a que no existe un vínculo entre la planificación y ejecución de gasto donde se identifique de manera efectiva la cantidad de bienes y servicios a entregar, respaldados por un conjunto de indicadores de resultados que permita medir sus avances³⁴. Este hecho se puede ver reflejado en el grado de ejecución de las universidades, como presentamos anteriormente:

EJECUCIÓN DE LAS UNIVERSIDADES DE ACUERDO A SUS PRESUPUESTOS

Año	Presupuesto	Grado de ejecución
2012	3,809,642,092	73.2%
2013	4,392,391,454	72.0%
2014	4, 549, 635, 154	76.7 %

Fuente: Elaboración propia – SIAF

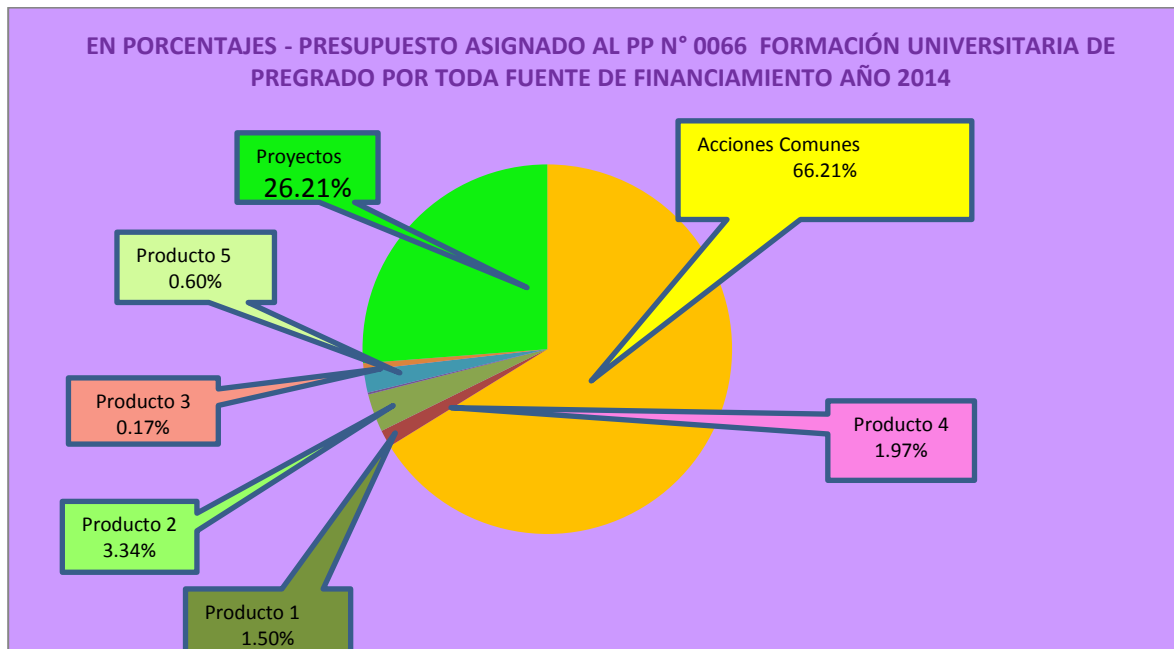
³¹ Durante el proceso de implementación del PPN° 0066 la ANR no tuvo la rectoría formal del programa, este hecho será analizado más adelante.

³² Debido a que la antigua Ley Universitaria señalaba que las universidades son autónomas tanto organizacional como presupuestalmente.

³³ En el año 2014 en el mes de marzo las universidades debían reportar a la ANR los avances de la implementación del PPN° 0066 .Sin embargo, solo 6 de ellas enviaron sus reportes de ejecución de metas físicas a l ANR.

³⁴ Adaptado de la entrevista a funcionarios del MEF

En el año 2014, la ejecución del presupuesto ha sido mayor respecto a los años anteriores (76.7%). Sin embargo, también podemos apreciar que la ejecución de este nunca ha llegado a completar el 100%, lo que probablemente sea por los factores que muestran que no tienen capacidad de gasto y muchas veces hacen una mala planificación programación fiscal de su ejecución de gasto.



PRODUCTO / PROYECTO	PIM 2014 S/.	% PRESUPUESTO
p-1: Universidades cuentan con un proceso de incorporación e integración de estudiantes efectivo	33,624,967	1.50%
p-2: Programa de fortalecimiento de capacidades y evaluación del desempeño docente	74,716,049	3.34%
p-3: Currículos de las carreras profesionales de pre-grado actualizados y articulados a los procesos productivos y sociales	3,745,869	0.17%
p-4: Dotación de aulas, laboratorios y bibliotecas para los estudiantes de pre-grado	44,109,674	1.97%
p-5: Gestión de la calidad de las carreras profesionales	13,347,002	0.60%
Proyectos	586,038,909	26.21%
Acciones comunes	1,780,418,101	66.21%
TOTAL	2,936,000,571	

Cuando analizamos los 5 productos que son componentes específicos del PPN° 0066, concluimos que los productos relacionados con Capacitación docente (docentes) y Dotación de aulas, laboratorios y bibliotecas (infraestructura) son los productos con mayor ejecución 4.51% y 4.31%. Asimismo, los productos con menor ejecución son los referidos a la Actualización de currículos vinculados a procesos productivos y sociales (currículos), y el relacionado con Procesos Efectivos de incorporación de estudiantes (estudiantes).

Por otro lado, es importante señalar que en primer lugar siempre resultan ser las categorías con mayor gasto de ejecución las de Acciones Comunes y Proyectos, debido a que estas aún están vinculadas con la forma tradicional de formular y ejecutar, pues aún no se visibilizan en desembolso³⁵. Con indicadores de gestión tal como señala el PpR.

Factor Organizacional

De acuerdo a las acciones planteadas para la implementación del programa, en primer lugar, las universidades tenían la tarea de empezar a formular presupuestos de acuerdo a sus necesidades; es decir, sentarse a coordinar con las áreas usuarias (en este caso facultades, docentes, alumnos y diversas autoridades) cuáles son las necesidades reales de la organización y en que se debería priorizar el gasto con el objetivo de procurar beneficios comunes para su institución. En segundo lugar, las universidades y la ANR debían de construir las condiciones necesarias para la implementación de este programa, siendo los indicadores y sistemas de seguimiento. Y por último, alimentar la información obtenida con estos indicadores en el aplicativo RESULTA³⁶. En este sentido, observamos que efectivamente se planteó el uso de elementos administrativos que permitieran medir el desempeño y detectar el grado de cumplimiento de las normas y objetivos de la política y que en el marco de la eficiencia debieron ser transmitidos con claridad que lleve a los encargados a entenderlos con facilidad, así como su congruencia con la implementación

Así por ejemplo, March y Olsen (1975), al desarrollar el concepto de estabilidad y cambio institucional, señalan que en muchas organizaciones la razón de la inercia frente al cambio está relacionada con rutinas y el sistema de valores de cultura organizacional que propugna la propia institución, donde la infraestructura administrativa apoya los sistemas y procesos; y al mismo tiempo, refuerza los comportamientos, prácticas y actitudes requeridas en las rutinas diarias (Sanderson 2001). Estas rutinas son denominadas por los autores como proceso operativo estandarizado que viene ser acciones que realizan cotidianamente, es decir son procesos que les permiten cumplir con los servicios establecidos sobre una estandarización de las situaciones a las cuales responden, teniendo un procedimiento determinado para cada ocasión. Es decir una mayor capacitación para los funcionarios públicos.

Con la aplicación del PpR, esta lógica cambia e implica mudar los hábitos de formulación y distribución de presupuesto, lo cual era una lógica “in house”³⁷ por un nuevo modelo que supone dar apertura al diálogo y coordinación con otras áreas (áreas usuarias). Así mismo, implica plasmar nuevas actividades para lograr alcanzar las metas ya establecidas. Es así que se trabaja un método diferente donde se cambian los procesos para ofrecer de manera eficiente los mismos servicios. Este desafío se hace mucho más complejo ya que implica que las burocracias modifiquen sus rutinas que han sido trabajadas durante muchos años y han traído como consecuencia que los funcionarios públicos no quieran asumir los cambios, o que asumir estos les cuesten mucho más. Al enfrentarse a exigencias que no puedan satisfacer, los subordinados desarrollaran sus propias políticas para manejar la situación, no coincidiendo con las políticas de las jefaturas (Dolbeare y Hammond 1979).

³⁵ Un ejemplo de ello es cuando analizamos la ejecución de gasto a través del aplicativo SIAF solo podemos encontrar el nivel de gasto en acciones generales que no necesitan especificar con detalles cómo ha sido la distribución y gasto de este dinero.

³⁶ El aplicativo que ayuda a transparentar la ejecución de gastos de las universidades. Tomando para ello los indicadores que propone el PpR, es parte del MEF

³⁷ Un modelo in house hace referencia a que la distribución del presupuesto institucional quedaba en manos de las autoridades de planeamiento y presupuesto sin consultar a las áreas usuarias.

De tal forma, al existir comportamientos formales e informales dentro de una misma institución y un sistema de incentivos poco claros, la mayoría de los miembros optan por continuar trabajando dentro de un sistema informal, lo que es un comportamiento socialmente aceptado y funcional para la organización. Considerando este fenómeno, podemos señalar que en la cultura organizacional dentro de las universidades públicas existe todo un patrón de incentivos perversos que desembocan en prácticas clientelares donde el favoritismo, corrupción e ineficiencias administrativas terminan generando un círculo vicioso. Este hecho se ve reflejado por ejemplo cuando se habla de proceso de licitación de proyectos o en el propio nombramiento de docentes o concursos de admisión. Entonces estos sucesos ocasionan que frente a la implementación del PpR, redes clientelistas se verían afectadas porque los intercambios de favores no serían tan fáciles de realizar.

Por lo tanto, la aplicación de este tipo de programas en organizaciones tan complejas como las universidades con una cultura organizacional informal supondrá un gran reto y un gran esfuerzo por hacer que este programa cuente con el respaldo político de las autoridades universitarias para lograr posicionarlo.

Factores políticos

El proceso de implementación de este PpR no solo proviene de un origen contable y organizacional sino que parte de un origen político debido a que es un programa que nace del pacto de diversos actores en la mejora de la problemática universitaria. Tanto es así que su implementación se sostiene en la voluntad política de estos, que aprueban y respaldan el mencionado programa otorgándoles un poder a sus funcionarios públicos para que guíen los procedimientos de la implementación de este, considerando que las estructuras y reglas de una organización burocrática determinarán los lugares donde se desarrollarán las relaciones de poder y crearán procedimientos más o menos fáciles de controlar.

Sin embargo el problema del mencionado PpR no solo radica en la debilidad de respuesta de los actores involucrados, sino que parte de una formulación precaria en la que una nula cooperación entre diferentes actores, ya sea por desconocimiento o falta de comunicación, fueron elementos importantes que nos ayudan a comprender lo importante y difícil que era “ordenar la casa”. Tarea que recaía sobre los funcionarios estatales que necesitaban cultivar aliados dispuestos a implementar voluntariamente la política a través de diferentes técnicas para el ejercicio de la influencia como la sensibilización, persuasión y captación de aliados

En cuanto a los roles de los diversos actores encargados en la implementación de este PpR podemos señalar que este programa solo quedó a un nivel de funcionarios intermedios como los jefes de planeamiento y presupuesto de las universidades, quienes se encargaban de llenar los contenidos que solicitaba en MEF, dejando de coordinar y articular esfuerzos con áreas políticas como los rectores y vicerrectores de las universidades y con sus áreas usuarias como los decanos, alumnos, y docentes de las universidades.

Por ello, la implementación del mencionado programa necesitaba de liderazgos formales y legales que replanteen el direccionamiento del contenido del PpR, diseñando estrategias que permitan alcanzar los objetivos considerando una correcta administración de recursos tomando en cuenta factores como eficacia y eficiencia. Siendo la administración de estos recursos no solo un costo económico y /o administrativo, sino que incluye un costo político donde la

voluntad juega un rol importante dentro del proceso de implementación para que este sea exitoso, pues las dependencias gubernamentales deben estar preparadas culturalmente para reconocer y aceptar los beneficios y retos que traerán consigo los cambios planteados.

Por otro lado, el proceso de implementación de este PpR no pudo ser consolidado porque en el año 2014 comienza a incoarse el debate de una Nueva Ley Universitaria, que en el mes de julio llega a ser implementada, teniendo como consecuencia la desactivación por completo de la ANR, la reestructuración del papel de las universidades y por ende la paralización de las acciones de reforma que venían impulsando este programa, es de este modo que la ANR deja de darle impulso a la aplicación de reformas y se encamina a responder a la implementación de la Nueva Ley Universitaria.

Entonces, el PpR al haber perdido su impulso inicial, protagonismo y liderazgo ante el sector de educación superior y como consecuencia la pérdida del factor político y abandono el plan de reforma, generó que se desperdiciaran todos los recursos invertidos en su diseño, formulación análisis e implementación y reestructuración; derrochando tiempo, dinero, recursos humanos debido a que no lograron involucrar a las universidades, quienes ahora se encuentran en una lucha enfrascada por intentar posicionar su poder, autonomía y recursos frente a la Nueva Ley Universitaria

Finalmente, queda en evidencia el escaso despliegue de actividades para el fortalecimiento de los tres factores elementales para una implementación, el bajo nivel de interés y negociación político, la insuficiente formulación contable para la sustentación del consumo de recursos y el inadecuado manejo de la cultura organizacional de las agencias involucradas por parte de los altos niveles en cuanto al liderazgo y comunicación, con lo que su resistencia ante la reforma de las políticas públicas enmarcadas en la NGP y cambio organizacional, resultó en el congelamiento de la implementación y mejora del PPN° 0066.

CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto, tras describir y posteriormente analizar, basados en la teorías de Nueva Gestión Pública, Burocracia, teoría organizacional y Policy Making, el caso de estudio sobre el Programa Presupuestal N° 0066: Formación Universitaria de Pregrado, se ha logrado ofrecer una respuesta razonable que señala por qué a pesar de los esfuerzos realizados por instituciones como la Asamblea Nacional de Rectores, Universidades y el propio Ministerio de Economía y Finanzas no se han logrado implementar con éxito un proceso de reforma que permitiría a las universidades publicas elevar sus estándares educativos y por ende lograr que como país se escale a un puesto mayor en el Índice de Competitividad Internacional.

A lo largo del presente artículo se ha buscado demostrar la existencia de ciertos factores que se desarrollan en el proceso de implementación del PPN° 0066, que de no ser considerados finalmente desencadenaron en las dificultales y posterior abandono de la misma.

En el año 2012, el diseño de PPN° 0066 había finalizado y era un momento para aplicar e implementar gradualmente el proceso de reforma, pero se esperó hasta el año 2014 donde recién se iniciaron los procesos formales de implementación. Este hecho trajo como consecuencia la pérdida de recursos económicos, humanos, y tiempos que pudiesen apoyar la ejecución del PpR.

El gran problema surge cuando la Asamblea Nacional de Rectores es designada como el órgano encargado de llevar a cabo la implementación del PPN° 0066, en las 45 universidades públicas durante el año 2014, pues se le encargó ser órgano rector de manera nominal, debido a las funciones que desempeñaba. Sin embargo, ya durante el proceso de implementación no contó con la autoridad y liderazgo suficiente para convocar a las universidades y hacerlas partícipes del mencionado programa. En muchos casos el trato con ellas era hostil puesto que se respiraba un ambiente de desconfianza y por tanto eso generaba rechazo, un ejemplo para entender este proceso fue la aplicación de la encuesta virtual que posibilitaría la construcción de una línea base acerca de las universidades, que nunca pudo ser concretada debido a que las universidades argumentaban no llenarla debido a su autonomía. Por tanto, su autonomía política y presupuestal de las universidades hacia que cualquier acción de mejora o implementación no llegase a ser concretada.

Asimismo, el PpR no contaba con el respaldo político de los involucrados de las universidades que trajo como consecuencia la imposibilidad de capitalizar el apoyo de otras instituciones como el MEF, para la movilización de recursos que ayudasen a la consolidación de este programa. Es decir, una precaria cooperación entre los diferentes actores, sumado a una poca voluntad política de las autoridades de las universidades y una rectoría nominal de la ANR (otorgada por el MEF), hacía que, en la práctica, esta última no lograra articular estos esfuerzos, quedándose involucrada solo en responder al contexto antes que a formular estrategias que apoyasen una real implementación del PPN° 0066. Este hecho hace referencia a cómo se va intentar reforma a las universidades sin que a un órgano como la ANR se le den las condiciones legales, económicas que delimiten sus funciones claramente.

Asimismo, la participación directa de las universidades quedó en un nivel de funcionarios intermedios como los jefes de planeamiento y presupuesto, quienes se encargaban de llenar los contenidos que solicitaba en MEF, dejando de coordinar y articular esfuerzos con áreas políticas como los rectores y vicerrectores de las universidades y con sus áreas usuarias como los decanos, alumnos, y docentes de las universidades. Lo grave de este hecho es que funcionarios de rango intermedio fueron los encargados de negociar las modificaciones y adecuaciones del programa; y, como era de esperarse, podían contar con el factor técnico pero al no contar con la voluntad política de las autoridades el PpR no logró posicionarse, quedando relegado.

En cuanto al Ministerio de Economía y Finanzas, como un actor que cumplió un rol pasivo pues solo se limitó a evaluar las metas de producción física y recepcionar los informes que las universidades emitían señalando como fue la ejecución de su presupuesto más no afrontando u orientado a la ANR y/o universidades acerca de una adecuada implementación del PpR

Por otro lado, las universidades, encargadas de implementar el PPN° 0066, contaron con características estructurales heterogéneas e intereses políticos propios que incentivaron la poca transparencia en la ejecución del presupuesto. Todo ello en contraposición a lo que implicaba la implementación del PpR, que suponía atacar relaciones de poder, transparentar los procesos de adquisidores y compras, cooperación entre diversos actores y responder a un objetivo

estratégico común como es la “adecuada formación profesional de los alumnos de pregrado para sus inserción laboral y contribución al desarrollo nacional”³⁸

Es por ello, que la diferencia de intereses alentó la inercia de las universidades a un cambio de cultura organizacional, necesaria para el PpR, donde los hábitos de planificación, formulación y distribución del presupuesto, se basan en dar apertura al diálogo y coordinación con otras áreas (áreas usuarias). Es así que, al trabajar con una lógica diferente, donde se cambian los procesos para ofrecer de manera eficiente los mismos servicios, este desafío se hace mucho más complejo ya que implica que las burocracias modifiquen sus rutinas trabajadas durante muchos años.

En cuanto al factor contable, la transparencia fiscal de organizaciones como las universidades es muy compleja y esto hecho se demuestra cuando analizamos el presupuesto ejecutado el año 2013 y 2014 donde la mayor ejecución se muestra en Acciones Comunes y Proyectos, es decir en formas tradicionales de gasto presupuestal donde no detallan los beneficios generados con ese desembolso al largo ni mediano plazo.

Finalmente otro factor que sumó a la limitada implementación del PPN° 0066, es la Nueva Ley Universitaria que en el mes de julio llega a ser implementada teniendo como consecuencia la desactivación por completo de la ANR, la reestructuración del papel de las universidades y por ende la paralización de las acciones de reforma que venían impulsando este programa. Es de este modo que la ANR deja de darle impulso a la aplicación de reformas, priorizando la implementación de la Nueva Ley Universitaria.

Entonces, el PpR al haber perdido su impulso inicial , protagonismo y liderazgo ante el sector de Educación Superior, y como consecuencia la pérdida del factor político y abandono el plan de reforma, generó que se desperdiciaran todos los recursos invertidos en sus análisis, diseño implementación y reestructuración, derrochando tiempo, dinero y recursos humanos, debido a que no lograron involucrar a las universidades, quienes ahora se encuentran en una lucha enfrascada por intentas posicionar su poder, autonomía y recursos frente a una Nueva Ley Universitaria.

Podemos apreciar cómo los tres factores desarrollados a lo largo de este artículo tuvieron una gran preponderancia en la implementación del PPN° 0066 y que el no haberlos trabajado en su respectivo momento, significó un alto costo de oportunidad reflejada en que, hasta la fecha, dicho programa aún no puede ser implementado correctamente y que posiblemente termine siendo archivado, pues el MINEDU, quien a través de la Oficina de Coordinación Universitaria sostiene que este programa no responde a la necesidades de reforma que Plantea la Nueva Ley Universitaria y por tanto será archivado.

³⁸ Objetivo al que apunta el PPN° 0066

Bibliografía

- ◆ Cotlear, Daniel ed. “Un nuevo contrato social para el Perú: ¿cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?”. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006
- ◆ March, James y Olsen, Johan. “El Redescubrimiento de las Instituciones”. Fondo de Cultura Económica México, 1997.
- ◆ North, Douglass. “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. ◆ Rico, José María y Laura Chinchilla. “Las reformas policiales en América Latina”. Lima: IDL, 2006 ◆ Informe de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia, en: Los Cambios Necesarios. Chile: CED, 2003
- ◆ Aguiar, José Carlos G. y María Eugenia Suárez eds. “Policía, seguridad y transición política: Acercamientos al estado del México contemporáneo”. México: CEDLA, 2008 ◆ Sain, Marcelo F. “La reforma Policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo”. Nueva Sociedad, 2009
- ◆ Lindblom, Charles E. “The policy-making process”. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1968. ◆ Lindblom, Charles E. “El proceso de elaboración de políticas públicas”. Madrid : Ministerio para las administraciones públicas, 1991.
- ◆ LINDBLOM, Charles E. Lindblom en “La ciencia de “salir del paso”, publicado originalmente con el título “The Science Of 'Muddling Through'”, en Public Administration Review, Vol. 19, pp. 79–88, 1959.
- ◆ Sour y Rosillo ¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados? CIDE, 2012
- ◆ Herramienta virtual del MEF: Consulta Amigable. 7.3. Documentación Oficial