Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú

Informe de sistematización de las evaluaciones bajo metodología PEFA realizadas a 10 gobiernos subnacionales

Documento de Trabajo 1



Autor:

Carlos A. Oliva Neyra

Programa de Cooperación al Desarrollo Económico
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos - SECO
Embajada de Suiza
Av. Salaverry 3240, San Isidro, Lima, 27 | T (+51 1) 2640305 | E seco.lima@sdc.net
www.cooperacionsuizaenperu.org.pe/seco | www.seco.admin.ch

Basel Institute on Governance
Calle General Borgoño 1070 - Miraflores - Lima - Perú | T (+51) 637 1953 | E info@baselgovernance.org
http://peru.baselgovernance.org | www.baselgovernance.org

ISBN: 978-612-47647-0-7

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía, Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO

Programa
GFP Subnacional
Fortaleciendo la Gestión Descentralizada de las Finanzas Públicas
Cooperación Suiza - SECO

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú



Informe de sistematización de las evaluaciones bajo metodología PEFA realizadas a 10 gobiernos subnacionales

Documento de Trabajo 1

Autor:

Carlos A. Oliva Neyra

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía, Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO

Programa
GFP Subnacional
Fortaleciendo la Gestión Descentralizada de las Finanzas Públicas
Cooperación Suiza - SECO

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú. Informe de sistematización de las evaluaciones bajo metodología PEFA realizadas a 10 gobiernos subnacionales

Publicación del Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza – SECO, implementado por el Basel Institute on Governance.

Autor
Carlos A. Oliva Neyra

Editado por:
Basel Institute on Governance Surcursal Perú
Calle General Borgoño 1070 - Miraflores - Lima – Perú
T (+51) 637 1953
E info@baselgovernance.org
http://peru.baselgovernance.org
www.baselgovernance.org

1era edición – Enero 2018

Hecho el Depósito Legal
en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-01236

Se terminó de imprimir en febrero 2018 en
Gráfica Esbelia Quijano S.R.L
Jr. Recuay 243, Breña, Lima - Perú

Con apoyo de:
Programa de Cooperación al Desarrollo Económico
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos - SECO
Embajada de Suiza
Av. Salaverry 3240, San Isidro, Lima, 27
T (+51 1) 2640305
E seco.lima@sdc.net
www.cooperacionsuizaenperu.org.pe/seco
www.seco.admin.ch

Corrección de estilo
Gabriel Prado

Diseño y diagramación
Hugo Poémape

Tiraje:
1,000 ejemplares

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

Este documento ha sido realizado por el equipo de consultores del Basel Institute on Governance. Su contenido no necesariamente refleja la opinión del Gobierno Peruano, de sus instituciones o de sus funcionarios, así como de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de la Confederación Suiza (SECO). El autor agradece las revisiones preliminares y los valiosos comentarios de Claudia Baez-Camargo (Basel Suiza) Jenny Valencia (SECO Lima), Eva Beuselinck (OCDE) y Víctor Vargas (Basel Lima).

El Basel Institute on Governance agradece la colaboración y el apoyo de las instituciones beneficiarias del Programa, los representantes de Cooperación Suiza - SECO y a la Embajada de Suiza en el Perú.

Tabla de contenidos

Siglas y Acrónimos 4

1 Introducción 7

2 La Gestión de las Finanzas Públicas 9

2.1 Marco general 9

2.2 La GFP en el Perú 12

2.2.1 Marco de la GFP 12

2.2.2 Sistemas Informáticos 20

2.2.3 Reforma de la GFP 21

2.2.4 Seguimiento de la GFP 28

3 Evaluación PEFA de la GFP subnacional 30

3.1 Antecedentes 27

3.2 Resultado de las evaluaciones PEFA subnacionales 30

3.3 Relación con el Gobierno Nacional 31

3.4 Aplicación de los indicadores PEFA a la evaluación subnacional 33

3.4.1 Pilar I Confiabilidad del presupuesto 33

3.4.2 Pilar II Transparencia de las finanzas públicas 36

3.4.3 Pilar III Gestión de los activos y pasivos 39

3.4.4 Pilar IV Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas 43

3.4.5 Pilar V Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria 47

3.4.6 Pilar VI Contabilidad y presentación de informes 54

3.4.7 Pilar VII Escrutinio y auditoría externos 57

3.5 Conclusiones de las 10 evaluaciones PEFA 59

Siglas y acrónimos



AIRHSP	Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de Recursos Humanos del Sector Público
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIG	Basel Institute on Governance
BM	Banco Mundial
CN	Cuadro de Necesidades
CPE	Cuadro de Puestos de la Entidad
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	Contraloría General de la República
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DGCP	Dirección General de Contabilidad Pública
DGETP	Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público
DGGRP	Dirección General de Gestión de Recursos Públicos
DGPMI	Dirección General de Programación Multianual de Inversiones
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
DS	Decreto Supremo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GL	Gobierno Local
GN	Gobierno Nacional
GR	Gobierno Regional
GRA	Gobierno Regional de Apurímac
GRC	Gobierno Regional del Cusco
GRL	Gobierno Regional de Lambayeque
GRLL	Gobierno Regional de La Libertad

GRP	Gobierno Regional de Piura
GRSM	Gobierno Regional de San Martín
IGV	Impuesto General a las Ventas
INFOBRAS	Sistema Nacional de Información de Obras Públicas
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MOF	Manual de Organización y Funciones
MPA	Municipalidad Provincial de Apurímac
MPC	Municipalidad Provincial del Cusco
MPCH	Municipalidad Provincial de Chiclayo
MPT	Municipalidad Provincial de Trujillo
MPSM	Municipalidad Provincial de San Martín
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCI	Órgano de Control Institucional
OGTI	Oficina General de Tecnología de Información
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones Públicas
PAC	Plan Anual de Contrataciones
PCA	Programación de Compromisos Anuales
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDLC	Plan de Desarrollo Local Concertado
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PEI	Plan Estratégico Institucional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PI	Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PMC	Programa de Mejoramiento Continuo de la Gestión de las Finanzas Públicas

PP	Programa Presupuestal
POI	Plan Operativo Institucional
RD	Resolución Directoral
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SBN	Superintendencia de Bienes Nacionales
SBS	Superintendencia de Banca y Seguros
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
SECO	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza
SERVIR	Autoridad del Servicio Civil
SGP	Secretaría de Gestión Pública
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIAF SP	Sistema Integrado de Administración Financiera para el Sector Público
SIS	Sistema Integral de Salud
SIGA MEF	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SOSEM	Sistema de Seguimiento de la Inversión Pública
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UE	Unidad Ejecutora
VMH	Vice Ministro de Hacienda

1 Introducción



La Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) es un elemento clave en el manejo fiscal de cualquier país. Una gestión adecuada permite no sólo mantener cuentas públicas sostenibles que faciliten la preservación del equilibrio macroeconómico, sino que incide directamente en la cobertura y calidad de los servicios que presta el Estado a través de un gasto eficiente y eficaz.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), consciente de este reto, promueve y lidera la mejora continua de la GFP en todos los niveles de gobierno, como responsable de la rectoría de los principales sistemas administrativos vinculados con la GFP. Este esfuerzo ha sido acompañado y complementado con el apoyo de diversos donantes, entre los que destaca, desde hace varios años, la Cooperación Suiza-SECO.

En octubre de 2015, la Cooperación Suiza-SECO firmó 11 acuerdos con distintos gobiernos regionales y locales en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas a Nivel Subnacional para el Desarrollo de una Gestión Descentralizada (2015-2019). Dicho Programa es implementado por el Basel Institute on Governance (BIG) y brinda asistencia técnica en los gobiernos regionales de Apurímac, Cusco, Lambayeque, La Libertad, Piura y San Martín, así como en las municipalidades provinciales de Abancay, Cusco, Chiclayo, Trujillo y San Martín.

En el marco de este Programa, además de una asistencia técnica continua para optimizar el Macroproceso del gasto y la articulación de sistemas administrativos, se ha financiado la elaboración de evaluaciones de la GFP, siguiendo la metodología internacionalmente aceptada sobre Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), que sirve como referencia para la identificación de fortalezas y debilidades en GFP, para mejorar así la focalización y priorización de la asistencia técnica en beneficio de los gobiernos subnacionales participantes.

A la luz de la finalización de las primeras 10 evaluaciones, se ha considerado conveniente preparar un documento que resuma los principales hallazgos de las mismas, considerando además que muchas características identificadas en estas evaluaciones serían aplicables para el resto de gobiernos regionales y locales, dada la esencia de país unitario del Perú.

En ese sentido, este documento presenta un primer capítulo en el que se contextualiza la GFP y se detalla su importancia, exponiendo

el marco normativo e institucional, así como el alcance de la GFP en el Perú y el estado de los aplicativos informáticos de apoyo. Además, se presentan los esfuerzos de seguimiento, mejoras y reformas que se llevan a cabo tanto en el nivel nacional como subnacional.

En el segundo capítulo se presentan los hallazgos de las 10 evaluaciones subnacionales PEFA elaboradas por el Programa, identificando aspectos comunes, así como ciertas diferencias en la GFP de este nivel de gobierno. Además, se muestran casos exitosos en determinados aspectos que podrían ser tomados como referencia para la mejora de la GFP subnacional. Finalmente, se presentan las conclusiones del informe.

2 La Gestión de las Finanzas Públicas



2.1 Marco general

La GFP es un elemento fundamental para promover un ambiente macroeconómico estable y alcanzar un gasto público que cumpla con su carácter redistributivo de manera eficiente, eficaz y con calidad. El manejo prudente de los ingresos y gastos con una visión inter temporal es un requisito necesario para asegurar unas cuentas fiscales sostenibles y creíbles. Por otra parte, la transformación de los recursos públicos en servicios de calidad para la población, involucra una serie de procesos que deben estar articulados para que dicho gasto se realice al menor costo posible, en el momento oportuno y con la calidad debida.

Como puede preverse, a la larga la definición de la GFP puede vincularse a casi cualquier actividad que realiza el Estado. Con el propósito de evitar generalidades, conviene profundizar sobre aquellos elementos que inciden específicamente en la eficiencia, eficacia y calidad de un gasto sostenible fiscalmente. Por ello, para un primer acercamiento para conceptualizar la GFP, se recurre a la literatura internacional reciente.

El sistema del presupuesto público se constituye en el eje de la GFP, puesto que allí se define el detalle del gasto público, incluyendo su financiamiento. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó en 2015 la Recomendación del Consejo de Gobernanza Presupuestaria[1], donde se reconoce que "una buena presupuestación viene respaldada por los distintos pilares de la gobernanza pública moderna, a los que a su vez sustenta: transparencia, integridad, apertura, participación, responsabilidad y enfoque estratégico para la planificación y consecución de objetivos nacionales". Este carácter holístico se resume en diez principios de gobernanza presupuestaria que abarcan el espectro de las finanzas públicas, a saber:

1 Gestionar los presupuestos dentro de límites claros, creíbles y predecibles para la política fiscal.
2 Alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno.
3 Diseñar el marco del presupuesto de capital con el fin de satisfacer las necesidades nacionales de desarrollo de forma rentable y coherente.
4 Asegurar que los documentos y datos presupuestarios son abiertos, transparentes y accesibles.
5 Propiciar un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias.
6 Presentar cuentas completas, exactas y fiables de las finanzas públicas.
7 Planificar, gestionar y supervisar activamente la ejecución del presupuesto.

1 Véase https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recomendaci%C3%B3n-del-consejo.pdf

8 Garantizar que los resultados, la evaluación y la relación coste/prestación forman parte integrante del proceso presupuestario.

9 Identificar, evaluar y gestionar con prudencia la sostenibilidad a largo plazo y otros riesgos fiscales.

10 Promover la integridad y calidad de las previsiones presupuestarias, los planes fiscales y la implementación presupuestaria, mediante un rigoroso control de calidad que incluya una auditoría externa.

Resulta claro que la gobernanza en este campo implica otros elementos más allá del sistema presupuestario, incluyendo asuntos tales como la transparencia, integridad, planificación, cuentas completas, auditoría, entre otros. El análisis profundo del presupuesto lleva a considerar asuntos adicionales que tendrían que estar presentes para la GFP.

En tal sentido, un claro referente internacional sobre la GFP lo constituye el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas, conocido como PEFA por sus siglas en inglés[2]. El objetivo principal del PEFA es medir el desempeño de la GFP en cuanto a la disciplina fiscal, la asignación estratégica de los recursos y la prestación eficiente de servicios públicos[3]. De este modo, su marco conceptual permite identificar los asuntos relevantes en materia de GFP.

El PEFA contiene siete pilares para su evaluación, en su versión más reciente de la metodología (2016), y da una idea de los asuntos directamente vinculados con la GFP. Estos pilares son: (i) Confiabilidad del presupuesto, (ii) Transparencia de las finanzas públicas, (iii) Gestión de activos y pasivos, (iv) Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas, (v) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria, (vi) Contabilidad y presentación de informes y (vii) Escrutinio y auditoría externos. Como se observa, si bien el tema presupuestario resalta en esta clasificación, la GFP abarca otras áreas complementarias para su manejo, en línea con lo expresado por la OCDE.

Por otra parte, el Banco Mundial (BM) define a la GFP como "un componente fundamental del proceso de desarrollo por cuanto contribuye al uso eficiente y responsable de los recursos públicos, ayuda a respaldar la estabilidad fiscal y macroeconómica y orienta la asignación de recursos destinados a abordar las prioridades nacionales. Debido a que los recursos se pueden filtrar a través de cualquier punto débil de un sistema, la gestión de las finanzas públicas cubre todas las fases del ciclo presupuestario, desde la elaboración del presupuesto, el control y las auditorías internas, las adquisiciones y las disposiciones de seguimiento e información, hasta las auditorías externas"[4].

Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define a la GFP "como el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su ampliación para la concreción de los objetivos y las metas del sector público. Está conformada por los principios, las normas, los organismos, los recursos, los sistemas, y

2 Se trata de una iniciativa creada en 2001 por siete agencias de cooperación internacional al desarrollo: la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los Gobiernos de Francia, Noruega, Reino Unido y Suiza. El Programa PEFA comenzó como un instrumento para armonizar la evaluación de la GFP entre todas las organizaciones asociadas. Se creó para establecer una metodología y una herramienta de referencia uniformes para las evaluaciones de diagnóstico de la GFP. Dicha metodología ha sido recientemente actualizada (febrero de 2016). Véase www.pefa.org para mayores detalles.

3 Esta conceptualización tiene sus inicios en un documento del Banco Mundial de 1998, Public Expenditure Management Handbook, disponible en http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf.

4 Véase http://siteresources.worldbank.org/EXTIDASPANISH/Resources/IDA-PFM-ES.pdf.

los procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias tanto para la captación como para el gasto de los recursos"[5]. El BID también ha aportado a la mejora de la GFP y ha publicado en 2015 un libro con conceptos y casos aplicados a América Latina, donde se señala que "la GFP cumple un papel clave en el proceso de asignación y uso de los recursos públicos y en la gestión macroeconómica. Esa es la razón por la cual la modernización de la GFP puede tener un impacto sustantivo en la efectividad, eficiencia y transparencia del gasto público"[6].

La definición del BID lleva a otro acercamiento hacia la GFP, esta vez desde los sistemas administrativos del Estado. Como se sabe, estos sistemas son el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la administración pública. En ese sentido, existen sistemas que están directamente vinculados con la GFP, mientras que otros tienen algún tipo de influencia y por ello son también relevantes.

En suma, este breve repaso permite concluir que, si bien el sistema presupuestario resume en buena medida las características básicas del gasto público, se requiere de la interacción con otros sistemas para llegar al concepto de la GFP. Siguiendo con esa línea, a continuación se presenta un ejercicio de racionalidad y coherencia para los distintos componentes de la GFP que es consistente con las definiciones ofrecidas por la literatura especializada internacional.

Es plausible afirmar que el **núcleo de la GFP** lo constituye la Administración Financiera, la cual está conformada normalmente por los sistemas de Presupuesto, Tesorería, Endeudamiento y Contabilidad. La Administración Financiera, entonces, gestiona los activos (Tesoro) y pasivos (Deuda) financieros, definiendo los tipos y características del gasto (Presupuesto), así como su registro (Contabilidad). La razón de ser de estos sistemas es la GFP.

Pero la GFP va más allá. A este grupo se le debe añadir **otra capa de sistemas que complementan** la Administración Financiera, proveyendo herramientas para mejorar su desempeño. En esta capa se consideran los sistemas administrativos de: Planeamiento, para alinear el gasto con las políticas públicas; Abastecimiento, para facilitar la oportunidad, logística y transparencia de las adquisiciones; Inversión Pública, para facilitar la calidad y maximizar el beneficio respecto del costo del gasto en activos no financieros; y Control, para asegurar la legalidad del uso de los recursos públicos.

Asimismo, se identifican otros sistemas administrativos cuyo objetivo central no es la GFP, pero que por sus características **transversales** influyen en ella. En particular, resulta relevante el sistema de Recursos Humanos, en vista de que la gestión en sí debe ser desarrollada por servidores capaces y probos, con los perfiles apropiados y que idealmente sean parte de una carrera pública que les facilite la permanencia y capacitación permanente.

Resulta clara entonces la incidencia de los distintos sistemas administrativos en la GFP. Sin embargo, lo más importante para garantizar una buena gestión no es necesariamente la bondad de uno u otro sistema, sino más bien la **articulación** entre todos ellos. Cada sistema debe

5 Véase la dirección web http://www.iadb.org/es/temas/gobierno/gestion-para-resultados-en-el-desarrollo/gestion-financiera-publica,9135.html.

6 Se trata del libro "Gestión Financiera Pública: la clave de la eficiencia y la transparencia", disponible en la dirección web: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7123/Gestion_financiera_publica_en_America_Latina_la_clave_de_la_%20eficiencia_y_la_transparencia.pdf?sequence=1.

aportar su especificidad de la mejor manera, pero el éxito de la GFP depende de la interrelación de los procesos, la cual debe estar coordinada y vinculada.

Un presupuesto debe optimizar el manejo de los activos (ahorros) y pasivos (deuda) públicos para no comprometer la sostenibilidad fiscal, y además debe estar relacionado con las políticas y los subsecuentes planes del país, y con inversiones bien evaluadas, para ser efectivo. Asimismo, un sistema de abastecimiento (compras, logística, etc.) debe ser oportuno, transparente y contar con servidores públicos capaces para plasmar el presupuesto en la prestación de servicios, para lo que se requiere además una gestión de tesorería rápida que agilice la cadena de pagos. Todos estos circuitos deben registrarse y contabilizarse para facilitar la situación financiera y la rendición de cuentas, para lo cual, además, se requiere contar con mecanismos de control interno que promuevan la integridad de los procesos.

Por último, no puede soslayarse la importancia de los aplicativos informáticos que facilitan el manejo de la GFP, incluida su articulación. Estos aplicativos están en constate evolución y modernización. Por lo general, los países empiezan integrando los sistemas de Administración Financiera[7] y después añaden otros módulos mediante su integración a través de interfaces. El Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros, presenta una visión general sobre ello[8], además de ser la entidad responsable por publicar el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, cuya última versión actualizada en 2014 presenta las definiciones clave que sirven para el análisis de las GFP, procurando la estandarización de conceptos a nivel internacional[9].

2.2 La GFP en el Perú

Esta sección presenta el marco normativo e institucional, así como sus alcances, para comprender la GFP en el caso peruano. También se presenta un breve resumen de los sistemas informáticos vigentes, para complementar dicho marco. Más adelante se describen los principales esfuerzos realizados en los últimos años para mejorar y reformar la GFP, además del seguimiento y evaluación realizados para sustentar estas reformas.

2.2.1 Marco de la GFP

Normas. El marco normativo de la GFP en el Perú se encuentra en diversas leyes, sus modificatorias y sus reglamentos. Entre las leyes principales, promulgadas en los últimos quince años, sobresalen las siguientes, en orden cronológico:

- Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, de 2002.

7 El documento del BID señalado en la nota de pie anterior, en su capítulo 7, incluye un resumen y análisis valioso acerca de los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF), presentes en todos los países de América Latina. Allí se menciona que "los SIAF tienen un alto potencial para contribuir a la GFP, ya que contribuyen a generar información oportuna y de calidad, promueven la implementación de procesos optimizados y brindan soporte para el funcionamiento de las reglas asociadas a la gestión financiera del sector público".

8 Véase por ejemplo el documento "Diseño conceptual: Un elemento fundamental de un proyecto de sistema de información de gestión financiera pública", publicado en 2010 y disponible en la página web: http://blog-pfm.imf.org/files/tnm_10_07_spa.pdf.

9 La última versión del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI está disponible en la dirección web: https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf.

- Ley N° 28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, de 2003.
- Ley No 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, de 2004, cuyo Texto Único Ordenado se aprobó en 2012.
- Ley No 28563 - Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, de 2005, cuyo Texto Único Ordenado se aprobó en 2012.
- Ley No 28693 - Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, de 2006.
- Ley No 28708 - Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, de 2006.
- Ley No 29159 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de 2007.
- Decreto Legislativo No 1088 - Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, de 2008.
- Ley No 30057 - Ley del Servicio Civil, de 2013.
- Ley No 30225 - Ley de Contrataciones del Estado, de 2014.
- Decreto Legislativo No 1252 - que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones y deroga la Ley N° 27293 - Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, de 2016.
- Decreto Legislativo No 1276 - que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal del sector público no financiero, de 2016.
- Decreto Legislativo N° 1341 - que modifica la Ley N° 30225, vigente desde el 3 de abril de 2017.

Una primera observación surge del hecho de que, salvo en el período 2009-2012, prácticamente todos los años (excepto 2015) se han aprobado leyes o normas con rango de ley vinculadas a la GFP, lo que revela un esfuerzo continuo por modernizarla y además la necesidad de estar permanentemente actualizado para manejar y monitorear la gestión financiera. Si a este listado se agregan los reglamentos derivados de estas leyes, es probable que todos los años se tenga que estudiar y aprender algo nuevo sobre la GFP en el Perú.

Por otro lado, como es de esperar, el marco normativo se vincula principalmente con los sistemas administrativos y las respectivas rectorías de dichos sistemas. En particular, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) establece, en su artículo 46, que: "Los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:

1. Gestión de recursos humanos
2. Abastecimiento
3. Presupuesto público
4. Tesorería
5. Endeudamiento público
6. Contabilidad
7. Inversión pública
8. Planeamiento estratégico
9. Defensa Judicial del Estado
10. Control
11. Modernización de la gestión pública

El Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control. El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico se rige por la ley de la materia. En ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta disposición no afecta la autonomía de los Organismos Constitucionales, con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas Leyes Orgánicas. El Poder Ejecutivo adecúa el funcionamiento de los Sistemas Administrativos al proceso de descentralización".

Se observa que los 11 sistemas administrativos establecidos en la legislación peruana están vinculados con la GFP, ya sea en el núcleo de la Administración Financiera (3, 4, 5 y 6), en la capa de sistemas complementarios (2, 7, 8 y 10) o como sistemas transversales (1, 9[10] , y 11[11]).

Instituciones. Los sistemas relacionados con la GFP cuentan con una rectoría toda vez que la misma LOPE señala, en su artículo 44, que los sistemas administrativos "están a cargo de un ente rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias".

A la fecha, los sistemas administrativos vinculados a la GFP en el Perú cuentan con un Ente Rector, con la excepción del sistema de Abastecimiento. Parte de esta deficiencia se cubre con la normativa relacionada con el Organismo Supervisor de las Contrataciones Públicas (OSCE), con la salvedad de que esta entidad sólo supervisa (aunque en la práctica incluso regula) en materia de compras y contrataciones dentro de la cadena de abastecimiento.

En el caso de la Administración Financiera, su Ley Marco señala (artículo 5) que la autoridad central de sus sistemas conformantes es el MEF, y se ejerce a través del Vice Ministro de Hacienda (VMH), quien establece la política que orienta la normatividad propia de cada uno de los sistemas que lo conforman. En ese sentido, la rectoría la ejercen las Direcciones Generales de Presupuesto Público (DGPP), Contabilidad Pública (DGCP) y Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP).

La rectoría del resto de sistemas relacionados con la GFP recae en la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) del MEF, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la Contraloría General de la República (CGR), la Autoridad del Servicio Civil (SERVIR), la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Justicia, como se detalla en el cuadro 1, más adelante.

Por otro lado, no puede dejarse de lado la importancia de otras entidades, distintas de las relacionadas con los sistemas administrativos, que también influyen sobre la GFP. En particular, se cuenta con: (i) la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) cuya

10 El Sistema de Defensa Judicial del Estado, regulado por el Decreto Legislativo 1068 de 2008, tiene como ente rector en este caso es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Su vinculación con la GFP se sustenta en que un sistema eficiente de defensa judicial del Estado minimiza los riesgos de pasivos contingentes y favorece la sostenibilidad de las finanzas públicas.

11 El Sistema de Modernización de la Gestión Pública incluye, por definición, a la modernización de la GFP, resaltándose en su documento normativo (Decreto Supremo No 004-2013-PCM - que aprueba la política nacional de modernización de la gestión pública) la debilidad que representa la falta de articulación del planeamiento con el sistema de presupuesto, y se plantea, como uno de los pilares centrales de su política, el presupuesto para resultados.

finalidad es administrar, fiscalizar y recaudar los tributos nacionales; (ii) la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN), entidad dependiente del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que es responsable de la adquisición, disposición, administración, registro y control de los bienes de propiedad estatal; (iii) la PCM con sus Secretarías de Descentralización y de Gestión Pública; (iv) los ministerios y pliegos presupuestarios encargados de ejecutar el gasto; y (v) el Congreso de la República.

Alcance. Según la Constitución Política de 1993, el Perú tiene un gobierno unitario, representativo y descentralizado (artículo 43). En ese sentido, el alcance de los sistemas administrativos relacionados con la GFP, incluyen siempre al Gobierno Nacional (GN) y a los gobiernos subnacionales (i.e. gobierno general), y en algunos casos se extiende a todo el sector público financiero y no financiero, como es el caso de los sistemas de contabilidad, control, sistema de defensa judicial del Estado y modernización de la gestión pública.

De cualquier forma, todas las entidades del sector público son responsables de la GFP desde su ámbito de acción, ya sea como usuarias de los sistemas administrativos vinculados a la GFP, o mediante acciones de tipo normativo.

En el caso específico de los gobiernos subnacionales, es decir los Gobiernos Regionales (GR) y locales (GL), éstos están sujetos a la normatividad que emana desde los rectores de los sistemas administrativos vinculados a la GFP. Por tal motivo, todos los esfuerzos por mejorar la GFP en el nivel subnacional se centran, como usuarios, en la mejora de los procesos y la gestión, y no en el ámbito normativo.

Recuadro 1. La descentralización en el Perú

El proceso de descentralización en el Perú presenta aún diversos problemas y desafíos. A partir de 2002 se decidió profundizar dicho proceso con diversas leyes e incluso reformas constitucionales para intentar consolidar las responsabilidades y competencias de tres niveles de gobierno: GN, GR y GL, para que actúen de manera articulada bajo el principio de subsidiariedad.

A octubre de 2017, en el Perú existen 26 GR y 1.864 GL, de los cuales 196 son municipalidades provinciales.

En la práctica, las tres facetas de la descentralización han avanzado a distintas velocidades. La descentralización política se manifiesta en elecciones democráticas cada cuatro años para los gobernadores (GR) y alcaldes (GL, sean provinciales o distritales), así como para los respectivos Consejos Regionales o Concejos Municipales. El próximo proceso se llevará a cabo a fines de 2018 para el período 2019-2022, estando ya prohibida la reelección de gobernadores y alcaldes.

La descentralización administrativa también ha avanzado rápidamente desde mediados de la década pasada, habiéndose transferido una gran cantidad de funciones y competencias. Entre las principales, cabe señalar que los GR ejecutan una parte importante del gasto en

educación (45% del presupuesto disponible para 2017) y salud (47%), mientras que los GL ejecutan la mayor parte del gasto en agua potable y saneamiento (52%). El tema que se discute en relación a ello tiene que ver con las capacidades institucionales de estos niveles de gobierno para ejercer a cabalidad sus funciones.

La descentralización fiscal es la que menos ha avanzado. Los GR prácticamente no cuentan con ingresos propios: un 78% del presupuesto disponible en 2017 proviene de los Recursos Ordinarios que le asigna el GN, a lo que se suma un 4% de Transferencias y Donaciones predeterminadas y un 9% proveniente de operaciones de crédito, cuya aprobación también depende del GN. Los Recursos Directamente Recaudados no llegan al 3% y los Recursos Determinados, producto sobre todo del canon y regalías, apenas superan el 6%, llegando sólo a aquellos GR que explotan recursos no renovables.

Por su parte, los GL sí cuentan con algunos ingresos propios que les dan algo más de autonomía financiera: un 11% del presupuesto disponible de 2017 se financia con impuestos municipales (sobre todo el predial y el vehicular para las municipalidades provinciales); más de un 18% proviene del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) que representa una coparticipación en el impuesto general a las ventas; casi un 24% se financia con canon y regalías; y un 12% de Recursos Directamente Recaudados. Asimismo, un 14% se financia con endeudamiento, previa aprobación del GN, y el resto proviene de diversas transferencias del GN, como las que financian el programa Vaso de Leche, por ejemplo.

Estas cifras revelan la poca autonomía presupuestaria y financiera de los gobiernos subnacionales en el Perú, la que, sumada a la debilidad institucional para el manejo administrativo, se configura una situación compleja para seguir avanzando. De un lado, se arguye que no es eficiente dar una mayor autonomía fiscal a instituciones débiles, porque ello afectaría la provisión de servicios públicos. De otro lado, se afirma que no es posible fortalecer a las instituciones si es que no cuentan con mayor autonomía fiscal. Este debate aún no cuenta con una decisión política en un sentido u otro.

Resumen. En el cuadro siguiente se muestra un resumen de los sistemas administrativos, elementos clave en la GFP, con sus normas relevantes, rectoría y alcance:

Cuadro 1. Sistemas administrativos del Estado peruano

Sistema administrativo	Normas relevantes	Ente rector	Alcance principal
Gestión de recursos humanos	Ley No 30057 - Ley del Servicio Civil, de 2013. Texto Único Ordenado de la Normativa del Servicio Civil, aprobado por DS 007-2010-PCM.	Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)	Sector público, con excepciones sobre todo para regímenes laborales especiales.
Abastecimiento	Ley No 30225 - Ley de Contrataciones del Estado, de 2014. Decreto Legislativo N° 1341. Vigente desde el 03 de abril de 2017, que modifica la Ley N° 30225.	No existe	Compras y contrataciones del sector público.
Presupuesto público	Ley N° 28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, de 2003. Ley No 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, de 2004, cuyo Texto Único Ordenado se aprobó en 2012. Leyes anuales de presupuesto.	Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF	Gobierno General, y de manera puntual y expresa a otras entidades públicas.
Tesorería	Ley N° 28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, de 2003. Ley No 28693 - Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, de 2006.	Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF	Gobierno General y acceso de información de parte del sector público no financiero.
Endeudamiento público	Ley N° 28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, de 2003. Ley No 28563 - Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, de 2005, cuyo Texto Único Ordenado se aprobó en 2012. Leyes anuales de endeudamiento público.	Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF	Sector público, excepto el Banco Central de Reserva (BCR).
Contabilidad	Ley N° 28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, de 2003. Ley No 28708 - Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, de 2006.	Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP) del MEF	Sector público y sector privado en lo que le corresponda.

Cuadro 1. Sistemas administrativos del Estado peruano

Sistema administrativo	Normas relevantes	Ente rector	Alcance principal
Inversión pública	Decreto Legislativo No 1252 - que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones y deroga la Ley N° 27293 - Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, de 2016.	Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) del MEF	Sector público no financiero.
Planeamiento estratégico	Decreto Legislativo No 1088 - Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, de 2008.	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN	Gobierno General, BCR y Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), salvaguardando su autonomía.
Defensa judicial del Estado	Decreto Legislativo 1068, de 2008.	Ministerio de Justicia	Sector público.
Control	Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, de 2002.	Contraloría General de la República (CGR)	Sector público.
Modernización de la gestión pública	Decreto Supremo 109-2012-PCM - que aprueba la estrategia de modernización de la gestión pública 2012-2016. Decreto Supremo N° 004-2013-PCM - que aprueba la política nacional de modernización de la gestión pública.	Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM	Sector público.

Se comprueba la responsabilidad del GN en la rectoría de los sistemas administrativos en el Perú, en línea con la LOPE. En tal sentido, y para los fines de este informe, resulta evidente que los gobiernos subnacionales están sujetos al ámbito de estos sistemas y que no tienen capacidades rectoras. Por ello, sus posibilidades para emprender reformas están limitadas y ello ayuda a explicar comportamientos estándares en una serie de temas. Este asunto es particularmente relevante a la luz de los resultados que se presentan en el capítulo siguiente.

Recuadro 2. Gestión de ingresos

La gestión de los ingresos públicos también forma parte del concepto amplio de la GFP, en vista de que todo el gasto enmarcado bajo los sistemas administrativos debe tener su correspondencia en ingresos fiscales que garanticen la sostenibilidad fiscal.

Los datos de 2016 revelan que los ingresos del GN superaron los S/. 103 mil millones como resultado de la recaudación de tributos (S/. 89.4 mil millones), contribuciones sociales (S/. 13.2 mil millones) e ingresos no tributarios (S/. 850 millones). Estos rubros son recaudados por la SUNAT, algunos por encargo como el caso de las contribuciones sociales. Al respecto, y producto en parte del amplio sector informal existente en el país (estimado en un 70%), aún se verifican graves problemas de evasión tributaria. Según el Superintendente, en el caso del impuesto más importante, el IGV, la evasión alcanzaría un 36% de la recaudación potencial; y en el caso del segundo impuesto en importancia, el impuesto a la renta, la evasión llegaría a un 57.3% de la recaudación potencial. Estas cifras son el reflejo de grandes desafíos en materia de gestión de ingresos, que van más allá de la gestión de la administración tributaria propiamente dicha, y tienen que ver también con características estructurales de la economía peruana.

En el caso subnacional, la recaudación tributaria apenas superó los S/. 15 mil millones en 2016. Salvo la Municipalidad de Lima, los Servicios de Administración Tributaria (SAT) en las municipalidades provinciales que los tienen, presentan deficiencias vinculadas a sistemas de información, principalmente. No se conocen datos agregados de evasión del impuesto predial u otros impuestos municipales, pero la baja recaudación sugiere elevados niveles de incumplimiento. La falta de un catastro actualizado en la mayor parte del país es uno de los factores que dificulta la recaudación del impuesto predial.

Un ejemplo del potencial recaudatorio en el nivel municipal lo constituye el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI), promovido desde el MEF en el marco del presupuesto por resultados. Dicho Programa define una serie de metas, propuestas por diversos sectores, que las municipalidades deben cumplir para obtener recursos adicionales. Una de esas metas tiene que ver con la gestión y recaudación del impuesto predial, donde se definen una serie de actividades que cada municipalidad debe cumplir, incluyendo un aumento determinado en dicha recaudación. Los datos revelan que en el período 2014-2016, en promedio el 51.5% de las 250 municipalidades más grandes del país cumplieron con las metas del PI en materia de recaudación, lo que es una muestra del potencial de crecimiento que tiene la recaudación tributaria municipal.

2.2.2 Sistemas Informáticos

Los aplicativos informáticos vinculados a la GFP en el Perú se desarrollan desde hace unos veinte años. El Sistema Integrado de Administración Financiera para el Sector Público (SIAF SP) se diseña desde mediados de la década de 1990 y empieza a funcionar antes de finales del siglo. Como su nombre lo indica, articula los procesos de gasto vinculados a los sistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Endeudamiento. Desde su creación, el SIAF SP ha ido mejorando su cobertura y ahora cubre a todas las Unidades Ejecutoras (más de 2,500) de las entidades del GN y gobiernos subnacionales (GR y GL), siendo imposible concretar gastos por fuera de este sistema. La responsabilidad de la gestión informática del SIAF SP recae en el MEF, a través de su Oficina General de Tecnología de Información (OGTI), quien recurrentemente recibe los insumos de los órganos rectores para facilitar dicha gestión. Desde finales de la década pasada, el MEF se encuentra en un proceso de modernización tecnológica del sistema para convertirlo totalmente en una modalidad web, superando el concepto cliente-servidor que aún prevalece en muchos procesos. El SIAF SP cuenta con una aplicación denominada "consulta amigable" que permite a la ciudadanía, entre otras cosas, visualizar diariamente la programación y ejecución presupuestaria de todas las Unidades Ejecutoras[12].

También se ha desarrollado desde hace un par de décadas el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA MEF), el cual facilita principalmente los procesos de abastecimiento y administrativo de las Unidades Ejecutoras (UE), vinculándolos con los centros de costos. Para ello cuenta con distintos módulos, entre los que sobresalen los de Logística, Patrimonio, Programación de Presupuesto por Resultados, Tesorería, Bienes Corrientes, Revaluación de Edificios y Terrenos, y Gestión de Productos. La gestión informática del SIGA MEF también es responsabilidad de la OGTI, lo mismo que sus contenidos ante la ausencia de un ente rector del sistema de Abastecimiento. A diferencia del SIAF SP y a pesar de su gran utilidad, su uso no es obligatorio en el sector público. No obstante, los sectores de salud y educación lo utilizan desde hace varios años, esforzándose para que todas sus UE utilicen esta herramienta.

En lo que respecta al manejo de la planilla de remuneraciones de servidores y pensionistas, el MEF se encuentra en el proceso de implementar un sistema de "planilla única", con el apoyo de un préstamo del BID. A la fecha, se cuenta con el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), creado en 2012 y a cargo de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos (DGGRP) del MEF. Este aplicativo es principalmente una base de datos que sirve para las fases de formulación, programación, ejecución y evaluación del proceso presupuestario, e incluye el número de plazas, políticas salariales, obligaciones sociales y previsionales y gastos en personal. El registro de esta información es obligatorio para los pliegos presupuestarios del GN y los GR. Desde 2015 se vinculó el registro del documento nacional de identidad en el AIRHSP al pago de remuneraciones y pensiones (Resolución Directoral N° 051-2014-EF/52.03). Por su lado, al no existir aún un sistema de planilla única, cada UE maneja sus propios sistemas informáticos para el procesamiento de la planilla, los cuales son proveídos por el sector (educación, salud) o por el pliego presupuestario.

Existen también aplicativos informáticos relacionados con otros entes rectores, algunos de los cuales tienen interfaces con el SIAF SP. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) cuenta con su propio aplicativo para el manejo de su banco de proyectos, tanto para la fase de pre-inversión (Banco de Inversiones) como para el seguimiento (Sistema de Seguimiento de la

12 Véase: https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable.

Inversión Pública SOSEM). La CGR también cuenta con el Sistema Nacional de Información de Obras Públicas (INFOBRAS). El CEPLAN ha desarrollado desde 2017 un aplicativo (CEPLAN v1) para la formulación y seguimiento de los Planes Operativos Institucionales (POI). Por su parte, el OSCE ha desarrollado su Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) para el registro de los Planes Anuales de Contrataciones (PAC) de cada UE y el procesamiento de todas las compras públicas bajo las diversas modalidades vigentes.

De este rápido repaso, se desprende que la integración de los sistemas relacionados con la GFP aún es una tarea pendiente en el Estado peruano. La integración es concreta en temas de Administración Financiera (aunque está pendiente la modernización tecnológica, sobre todo en la ejecución del gasto) y existen interfaces del SIAF SP con otros sistemas tales como los de Inversión Pública y el SEACE. El SIGA MEF también requiere modernizarse y depender de la existencia de un ente rector que norme su uso y procedimientos, impulsando la asistencia técnica en todo el país. Otros sistemas como el de planillas o el CEPLAN v1, están en proceso de desarrollo y aún tienen limitaciones de cobertura, sobre todo hacia los gobiernos locales, y de integración al resto de sistemas.

2.2.3 Reforma de la GFP

La GFP en el Perú está en constante proceso de mejora. Durante los últimos años se ha modernizado el marco normativo e institucional para mejorar la GFP en el nivel nacional y subnacional. Este esfuerzo es liderado por el MEF y ha contado con el apoyo de organismos multilaterales y de la cooperación bilateral.

Nivel nacional

Un importante hito reciente lo constituye el Programa de Mejoramiento Continuo de la Gestión de las Finanzas Públicas (PMC), elaborado en 2010 por el MEF y que contó con el apoyo de la cooperación internacional, especialmente de parte de la Cooperación Suiza-SECO.

El PMC de 2010 se diseñó tomando en consideración los resultados de una evaluación PEFA efectuada en 2009, e identificó cinco temas de mejora: (i) cimentar la perspectiva multianual, (ii) fortalecer el presupuesto orientado a resultados; (iii) modernizar el sistema integrado de administración financiera y su integración con los sistemas administrativos transversales; (iv) reforzar los sistemas de evaluación de desempeño y los mecanismos de rendición de cuentas e (v) introducir un manejo integrado de los activos y pasivos públicos en los tres niveles de gobierno. Posteriormente, en 2012, se añadieron dos temas adicionales: (vi) mejorar el sistema tributario y el aumento de su base, y (vii) modernizar la gestión del empleo de los servidores públicos. Bajo el PMC, se han concretado numerosas iniciativas para fortalecer la GFP en estos siete grandes temas, incluyendo apoyo del BM para el manejo de activos y pasivos (especialmente en tesorería y contingencias) y del FMI en materia tributaria.

Recientemente, el MEF está trabajando en la actualización del marco de la mejora de la GFP. En este documento de trabajo, aún no aprobado ni publicado (a diciembre de 2017), se priorizan cinco áreas de acción:

1 **Planificación y programación multianual**. Es necesario que las finanzas públicas se analicen desde una perspectiva multianual para promover: i) su vinculación con los planes nacionales, sectoriales e institucionales de mediano plazo; (ii) la incorporación adecuada

de las implicancias futuras de las decisiones de gasto que se toman hoy, incluyendo las contingencias fiscales; (iii) el aumento en la predictibilidad de las capacidades de gasto futuro que alimente una planificación realista; y, (iv) el alineamiento de la programación del gasto con las proyecciones macroeconómicas y las capacidades fiscales previstas en el futuro cercano.

2 **Gestión integrada de activos y pasivos financieros**. El manejo conjunto de los activos y pasivos financieros es una buena práctica internacional que permite minimizar eventuales problemas de liquidez y de solvencia. El manejo óptimo de la caja, que incluye sus proyecciones, permite cumplir oportunamente con los compromisos adquiridos. A su vez, la solvencia depende en buena medida de un manejo prudente del endeudamiento público y de las contingencias explícitas e implícitas. De este modo las proyecciones de la deuda neta, que involucran las distintas temporalidades de los activos y los pasivos financieros, resultan clave para la toma de decisiones que afectan la sostenibilidad de las finanzas públicas.

3 **Mejora de la calidad y la transparencia del gasto**. El impacto del gasto público sobre una mejor provisión de servicios ciudadanos se ve claramente influenciado por la calidad de dicho gasto, elemento que cobra relevancia al considerar además la escasez de recursos. En este sentido, la aplicación de las herramientas basadas en la gestión por resultados (presupuesto por resultados, planes de incentivos, evaluaciones de desempeño, etc.) resulta clave para monitorear la calidad del gasto y verificar el mejor uso de los recursos en función de brechas y prioridades, lo que involucra temas de eficiencia y eficacia del gasto. Por ello, resulta importante mejorar la articulación entre los sistemas administrativos de planificación, presupuesto y abastecimiento, con el fin de asegurar que el gasto se destina a las prioridades nacionales y que éste se concreta de manera oportuna. Este esfuerzo debe ir de la mano con la transparencia del uso de recursos, que incluye elementos de rendición de cuentas y de control de la legalidad del gasto.

4 **Fortalecimiento del cumplimiento tributario y predictibilidad de los ingresos**. Las demandas de gasto deben ir acompañadas por una gestión eficiente de los ingresos públicos, que son el soporte de dicho gasto. Esta eficiencia parte de la reducción de la evasión tributaria en el nivel nacional y local, así como de la facilitación para que los ciudadanos puedan cumplir con sus obligaciones tributarias de manera simple, oportuna y justa. En el mismo sentido, se requiere contar con proyecciones creíbles de los ingresos públicos que servirán de base para la planificación de mediano plazo.

5 **Articulación y modernización de los sistemas informáticos**. Los sistemas informáticos resultan clave para la programación, registro, ejecución y seguimiento de las finanzas públicas. Si bien en el Perú cada vez se desarrollan más sistemas, éstos no están necesariamente articulados entre sí, lo que produce pérdidas de eficiencia. Asimismo, algunos sistemas, como los de planillas o abastecimiento, no se encuentran estandarizados ni son obligatorios. Además, varios sistemas requieren de una modernización tecnológica, como el SIAF SP o el SIGA MEF, por ejemplo. La articulación entre los distintos sistemas facilita la eficiencia y eficacia del gasto, y brinda información relevante para el seguimiento de las finanzas públicas y la toma de decisiones.

Estos temas son similares a los propuestos en el PMC de 2010. En el nuevo plan resalta el enfoque sistémico que se busca dar a los sistemas informáticos de los diversos sistemas administrativos para facilitar su articulación, en contraposición al foco en la Administración Financiera (SIAF SP) que se dio anteriormente. Por otro lado, dejaría de priorizarse explícitamente



la gestión del empleo público, aunque como sistema transversal sigue siendo importante para mejorar la calidad del recurso humano que se requiere para implementar las actividades que se decidan en cada una de las cinco áreas priorizadas.

Este borrador de plan de acción, notablemente, va más allá del apoyo a los sistemas administrativos (puntos 2, 3 y 5) e incluye el tema de la sostenibilidad de las finanzas públicas, recogido tanto desde el punto de vista temporal multianual, como por el lado de la gestión de los ingresos que son el soporte de dicha sostenibilidad[13].

Por su lado, los entes rectores fuera del MEF también están tomando medidas que redundarán en una mejor GFP, entre las que vale la pena destacar:

I. **CEPLAN**. En mayo de 2017 se aprobó la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PDC - Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, en el marco del ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua, y en junio 2017 se aprobó la Guía para el Planeamiento Institucional, con los lineamientos para la elaboración y alineamiento del POI. Además, se está implantando un aplicativo web para la formulación del POI (CEPLAN v1) que utiliza las tablas y categorías del presupuesto, para asegurar su articulación y consistencia.

II. **CGR**. Se viene desarrollando el marco normativo para mejorar el control interno. En 2016 se dio la RC N° 149-2016-CG que aprobó la Directiva N° 013-2016-CG/PROD - Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado, y en 2017 se dio la RC N° 004-2017-CG que aprobó la Guía para la Implementación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado.

III. **SERVIR**. En 2013 se aprobó una nueva ley del servicio civil que incidiría sobre cerca de 600,000 servidores y que está en proceso de implementación. Además, se han reformado cada una de las carreras especiales del sector público sobre la base de meritocracia y evaluaciones de desempeño. Se han emitido numerosas directivas para definir la revisión de los procesos y los perfiles de los puestos que formarán parte del Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) para la nueva carrera. Con ello se espera mejorar la calidad de los recursos humanos en el sector público.

En este sentido, conviene reseñar el esfuerzo realizado por el CEPLAN, en vista de que representa un serio intento por articular los sistemas en línea con lo propuesto por el MEF[14].

La Guía para el Planeamiento Institucional del CEPLAN, publicada el 3 de junio de 2017 y actualizada el 24 de noviembre de ese año, resume los pasos para que una idea u objetivo de política pública se convierta en un bien o servicio que satisfaga las necesidades de la ciuda-

13 La implementación de dicho plan contará también con el apoyo de la Cooperación Suiza-SECO (y deseablemente de otros donantes) para el período 2017-2021, con quien se ha firmado un Acuerdo que incluye como beneficiarios potenciales no sólo a las direcciones generales del MEF vinculadas con la GFP, sino además a entidades relevantes en esta tarea tales como CEPLAN, la CGR y SERVIR. Los objetivos de este Acuerdo tienen que ver con fortalecer: (i) la orientación por resultados de la gestión de los recursos públicos y un uso eficiente de recursos financieros del sistema de GFP, que permitan el alineamiento con las buenas prácticas internacionales; (ii) los mecanismos de articulación que el MEF implemente con las entidades del GN, así como con los gobiernos subnacionales, a fin de llevar a cabo las reformas en GFP; y (iii) la GFP subnacional a través del seguimiento y el acompañamiento técnico que les brinde el MEF, con el propósito de lograr una política eficiente de gasto público en el Perú y que, a su vez, permita mejorar los resultados de su gestión pública descentralizada.

14 Asimismo, ese marco conceptual es la base de la asistencia técnica que presta la Cooperación Suiza-SECO a los gobiernos subnacionales que se mencionan más adelante.

danía. En la etapa de planeamiento se definen las políticas y sobre esa base se elaboran los planes. Contando como referencia con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), los rectores sectoriales (ministerios) elaboran los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), y en el caso subnacional, se preparan los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC). Estos documentos sirven de base para que cada entidad prepare su Plan Estratégico Institucional (PEI), donde se define la estrategia de la entidad para lograr sus objetivos en el mediano plazo (mínimo 3 años), a través de iniciativas diseñadas para producir una mejora en el bienestar de la población a la cual sirve. Sobre esa base, cada año se debe elaborar el POI, documento de gestión que establece las actividades priorizadas vinculadas al cumplimiento de los objetivos y acciones estratégicas aprobadas en el PEI. Este proceso de planeamiento se resume en el siguiente gráfico: (Ver gráfico 1).

Para que el POI sea relevante, debe tener por lo menos dos características. Primero, es necesario que las actividades estén debidamente costeadas, para lo cual se necesita tener un Cuadro de Necesidades (CN), herramienta que contiene los costos de los bienes y servicios a adquirirse y que se obtiene normalmente del SIGA MEF. De este modo, se genera un POI que contiene todas las actividades costeadas para cumplir con los objetivos del PEI durante el año (la vinculación POI-PEI es indispensable), y que según la Guía desde 2018 debe aprobarse antes del primer trimestre del año anterior al ejercicio fiscal que se está planificando.

La segunda característica se refiere a su vinculación con el proyecto de presupuesto. El POI que se aprobaría en el primer trimestre debe ajustarse en función a los techos presupuestarios que asigna el MEF a cada institución para el próximo año, y que deberían estar alineados con la programación multianual que se realiza cada año. Esto implica un ejercicio de priorización que conlleva a un nuevo POI, el cual debe servir de insumo para la formulación presupuestaria. En la medida en que las actividades del POI utilicen las mismas tablas que se emplean en el presupuesto, esta articulación será más fácil; en tal sentido, el aplicativo CEPLAN v1 facilita esa comunicación entre plan y presupuesto. De este modo, se garantiza que el dinero presupuestado esté vinculado a los planes y políticas de cada entidad.

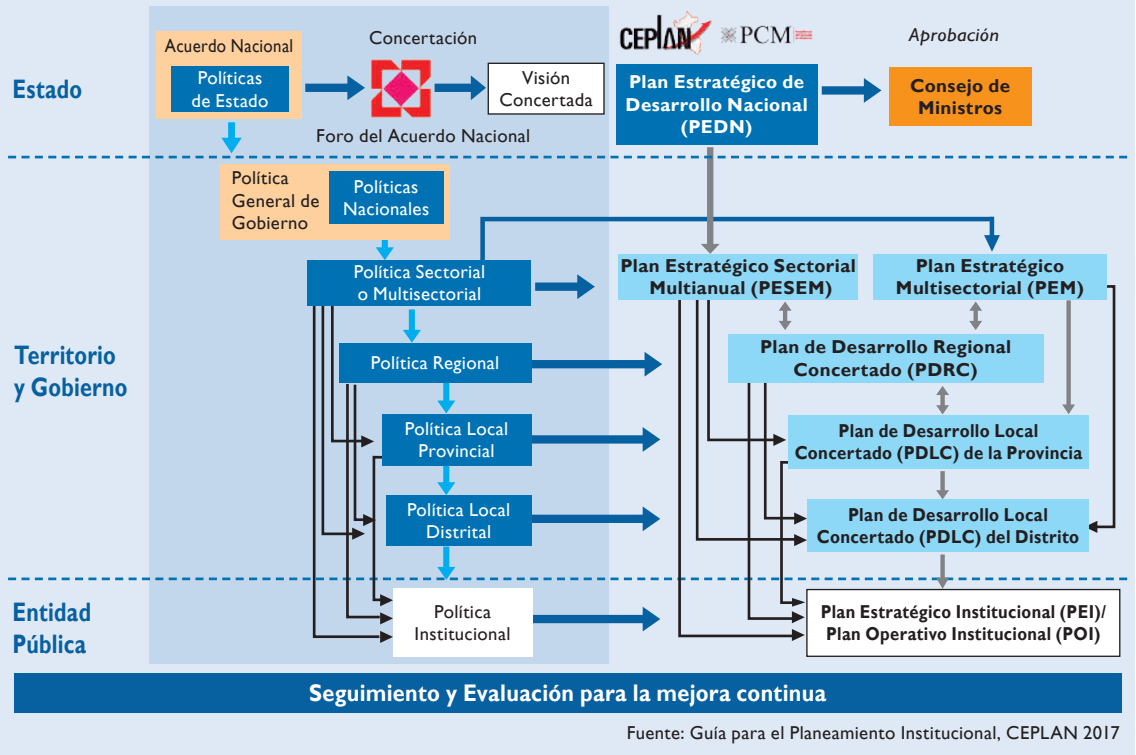
Una vez que el presupuesto se aprueba hacia fines de cada año previo al ejercicio fiscal, cada UE debe prepara su Plan Anual de Contrataciones (PAC), herramienta de gestión donde se precisan las características y procesos de selección de los bienes, servicios u obras que se van a adquirir durante el año, la cual se registra en el SEACE, aplicativo a cargo del OSCE (Ver gráfico 2).

El PAC debe estar preparado desde inicios del año fiscal y debe reflejar el presupuesto alineado a los planes y políticas de cada institución. De este modo se empieza a generar el proceso de ejecución presupuestaria desde enero. Dicho proceso, que se realiza en el SIAF SP, empieza con la certificación presupuestaria, cuando la oficina de presupuesto recibe del área usuaria el pedido de adquisición (estipulado en el PAC) y certifica que se cuenta con los recursos para empezar el proceso. Después de inician los procesos de selección y cuando se firma un contrato con el proveedor, se realiza el compromiso presupuestario. A partir de ese momento, se empieza a devengar el gasto conforme se reciba la conformidad de los bienes o servicios adquiridos, y se giran los recursos a los proveedores mediante el sistema de tesorería.

Una vez recibidos los bienes y servicios adquiridos por medio del sistema de abastecimiento, se deben almacenar y repartir a través de la logística, de ser el caso, utilizando nuevamente el SIGA MEF para facilitar estas tareas. Paralelamente, los movimientos financieros deben regis-

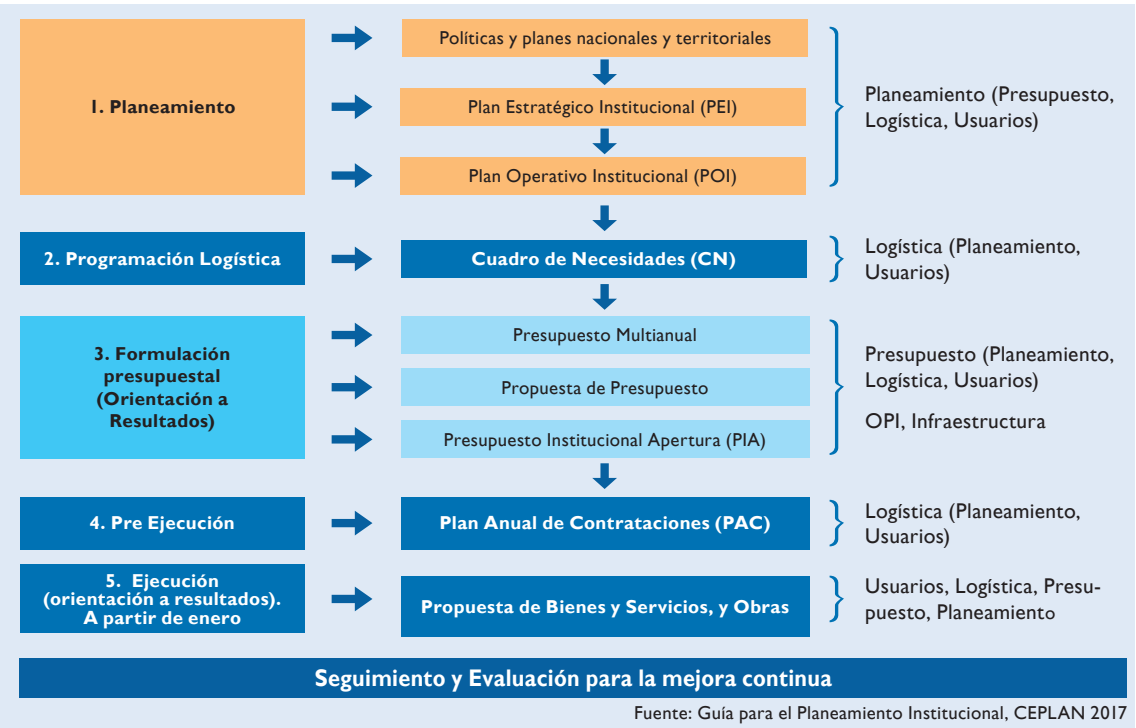
trarse en la contabilidad, así como los movimientos patrimoniales. Todos estos procesos son objeto de seguimiento y evaluación para la mejora continua.

Gráfico 1. Articulación de políticas y planes



Fuente: Guía para el Planeamiento Institucional, CEPLAN 2017

Gráfico 2. Articulación de sistemas administrativos – Macroproceso del gasto



Fuente: Guía para el Planeamiento Institucional, CEPLAN 2017

Finalmente, no debe dejarse de lado que todos estos procesos cuentan con protocolos de control interno y externo para garantizar la legalidad del uso de recursos públicos, que son realizados por servidores y funcionarios que deben contar con los perfiles apropiados para cumplir eficiente y eficazmente con sus labores.

El enfoque articulado de los sistemas administrativos va en línea con las definiciones y enfoques de las agencias internacionales, presentadas en la sección anterior. No obstante, la implementación de esta articulación representa en sí un desafío enorme para el sector público peruano, no sólo por la dificultad que representa la interacción en un aparato estatal que no está acostumbrado a ello, sino además por las decisiones que deben seguir tomándose, como la creación de un ente rector del sistema de abastecimiento, por ejemplo, que requerirán de apoyo político para tener éxito.

Nivel subnacional

En lo que respecta al ámbito estrictamente subnacional, los avances han ido principalmente de la mano de las actividades que se definen desde el nivel central. Las iniciativas del nivel subnacional se centran en la mejora de la gestión, ya que el marco rector y normativo se definen en el GN a través de los entes rectores de los sistemas administrativos. Por lo general, los entes rectores cuentan con recursos de asistencia técnica que apoyan a los gobiernos subnacionales y colaboran de esta manera en el desarrollo de capacidades regionales y locales.

La desconcentración ha servido para fortalecer el proceso de descentralización. Desde 2011, el MEF ha creado oficinas en las 24 regiones del país (excepto en Lima y Callao), llamadas CONECTAMEF, donde se presta asistencia básica en los sistemas bajo su rectoría. Lo mismo ha hecho el OSCE en varias regiones del país. Asimismo, se cuenta con un equipo de implantadores en SIAF SP y SIGA MEF que actúan como residentes en varios departamentos del país. Además, desde 2017, el CEPLAN también ha contratado residentes en todas las regiones para brindar asistencia in situ en temas de su rectoría. A todo ello se suman las labores continuas de capacitaciones y asistencia que brindan los rectores a lo largo del todo el año.

La cooperación bilateral ha estado bastante activa durante los últimos años, financiando actividades en determinadas regiones del país. Hacia finales de 2015 la Cooperación Suiza-SECO firmó acuerdos de cooperación técnica con 11 gobiernos regionales y locales en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas a Nivel Sub-nacional para el Desarrollo de una Gestión Descentralizada (2015-2019), con el fin de mejorar la transparencia, efectividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos que se administran en estas jurisdicciones territoriales para la provisión de bienes y servicios a la población. Este Programa es ejecutado por el Basel Institute on Governance (BIG) y tiene como beneficiarios a los gobiernos regionales de Apurímac, Cusco, Lambayeque, La Libertad, Piura y San Martín, así como a las municipalidades provinciales de Abancay, Cusco, Chiclayo, Trujillo y San Martín[15].

Su objetivo es apoyar la articulación del macroproceso del gasto, esto es, principalmente de los sistemas de planeamiento-presupuesto-abastecimiento, fortaleciendo además el control interno, la transparencia y la rendición de cuentas. El marco conceptual descrito en la sección anterior y que se recoge en buena parte en la Guía para el Planeamiento Estratégico del CE-

15 En el mismo sentido, cabe señalar que la Cooperación Suiza–SECO financió, entre 2012-2015, una experiencia piloto que sirvió de base para conceptualizar el Programa mencionado. Como parte de ese piloto, se elaboraron seis evaluaciones PEFA y se brindó asistencia técnica a los gobiernos subnacionales.

PLAN, se aplica para la ejecución de este Programa. Asimismo, se capacita a funcionarios y servidores locales en los principales sistemas vinculados a la GFP y se coordina con los entes rectores para alinear la asistencia técnica. Además, se financia la elaboración de evaluaciones bajo la metodología PEFA para todos los beneficiarios. Todo ello con la finalidad de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad del gasto que redunde en mejores servicios para la población.

Por su lado, la Cooperación Alemana–GIZ, mediante su programa Buen Gobierno y Reforma del Estado que se inició en 2012, ha implementado actividades basadas en tres ejes de acción articulados entre sí: (i) capacidad de gestión con énfasis en la articulación de los sistemas administrativos, orientación a resultados y rendición de cuentas; (ii) capacidad financiera con énfasis en transferencias intergubernamentales, ingresos propios y sostenibilidad fiscal; y (iii) calidad de servicios públicos con énfasis en prestación de servicios públicos, orientada a la ciudadanía y con enfoque de género. Este Programa ha prestado asistencia técnica a numerosos GL y ha producido, entre otras acciones, varias publicaciones, muchas de ellas vinculadas a la GFP. La intervención se centra en los departamentos de Piura, Lambayeque, La Libertad, Amazonas, San Martín, Ayacucho, Huancavelica y Apurímac.

Además, la Cooperación Canadiense financia el proyecto Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales para el Desarrollo Social y Económico en el Norte del Perú, ProGobernabilidad, mediante el cual se brinda asistencia técnica a los gobiernos regionales de La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes, entre 2011-2018, en temas tales como: (i) el diseño e implementación de Tableros de Control para el monitoreo y evaluación de planes; (ii) la asesoría para la implementación de los procesos de zonificación ecológica económica y ordenamiento territorial; (iii) la capacitación a organizaciones de sociedad civil y funcionarios de unidades de planificación para contar con planes participativos y concertados; (iv) el apoyo a la implementación de los pilotos de modernización en el marco de la Política Nacional de Modernización; (v) la capacitación a funcionarios en mapeo, análisis, optimización, simplificación y costeo de procesos y procedimientos administrativos; (vi) la producción de materiales (guías, estudios, boletines, etc.) para orientar la gestión regional; (vii) diplomados en Gestión Pública Descentralizada para funcionarios regionales; y (viii) la asistencia técnica para la implementación de sistemas de información nacionales y regionales para mejorar la gestión de información regional.

Por su lado, entre 2012 y 2017 se ejecutó la tercera etapa del Programa ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, implementado por TETRA TECH/ARD. Su objetivo es promover la mejora de la gestión descentralizada para brindar servicios más efectivos en beneficio de las poblaciones más necesitadas de la Amazonía peruana. Para ello, se diseñaron tres componentes dirigidos a mejorar el marco político, la eficiencia de la administración subnacional y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Se formaron grupos de gestión descentralizada en las regiones de Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali y Madre de Dios, con la participación en cada caso del GR, una municipalidad provincial y al menos tres municipalidades distritales. Entre sus productos se cuenta con varias publicaciones sobre programas de capacitación y el apoyo al documento Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016.

2.2.4 Seguimiento de la GFP

Como consecuencia de la mejora continua de la GFP, el MEF han solicitado recientemente algunas evaluaciones a organismos internacionales, para evaluar los avances e identificar futuras áreas de fortalecimiento.

En 2015 se llevó a cabo una Evaluación de Transparencia Fiscal realizada por el FMI, donde se compararon las prácticas de transparencia fiscal peruanas con el código de transparencia fiscal del FMI. Se concluyó que Perú provee información fiscal y estados financieros de manera extensiva, cubriendo a todo el sector público; el presupuesto es comprehensivo y se apoya en un marco fiscal sólido, con objetivos claros resumidos en reglas fiscales; y además se tiene un régimen fiscal y legal claro y comprehensivo para el manejo de los ingresos.

No obstante, existen áreas sujetas de mejora, las que se agrupan en cuatro ejes: (i) reportes fiscales, mejorando la cobertura de los flujos y stocks, así como la comparabilidad de los distintos reportes, fortaleciendo el control interno y las auditorías externas; (ii) presupuestación y proyecciones, fortaleciendo la planificación presupuestaria anual y multianual, mejorando la cobertura de entidades presupuestarias y de los flujos de ingresos e introduciendo controles en el gasto multianual; (iii) análisis y gestión de riesgos fiscales, publicando las proyecciones de riesgos fiscales, incluyendo las vinculadas a las asociaciones público-privadas, generando un informe anual sobre riesgos y publicando la lista de garantías gubernamentales; y (iv) gestión de ingresos, fortaleciendo la coordinación entre los ministerios y las autoridades fiscales, mejorando el enlace entre los planes presupuestarios y las fuentes de ingreso y desarrollando los riesgos fiscales inherentes a las fuentes de ingreso.

Como consecuencia, el FMI realiza misiones periódicas al Perú, donde se evalúan avances y se realizan recomendaciones para la mejora de la GFP. En febrero de 2016 se recibió a un equipo para definir áreas de asistencia técnica relacionadas con la Evaluación de Transparencia Fiscal, mientras que en el primer trimestre del 2017 se realizaron misiones para apoyar el desarrollo de un marco presupuestal de mediano plazo y promover una metodología para revisiones de gasto que mejoren la calidad de la asignación presupuestaria. Además, se han programado misiones de asistencia técnica entre 2017 y 2019, en las áreas sujetas de mejora mencionadas en la Evaluación[16].

Por su parte, la OCDE también está realizando diversas actividades en el marco del Programa País acordado con Perú desde 2014, como preludio a la aspiración del país de ser parte de esta organización. En el marco de este Programa País, la OCDE lleva a cabo 14 estudios, uno de los cuales, Reforma de la Gobernanza Pública, Perú – aspectos claves, fue publicado en 2016[17], toda vez que la gobernanza pública es uno de los cinco pilares clave de política pública que identifica dicho Programa.

En este documento se hace referencia a algunos elementos de la GFP que presentan debilidades y que deberían ser materia de reformas y eventual asistencia técnica. Por ejemplo, se señala que "El sistema de contratación pública de Perú tiende a ser ineficiente y no se encuentra en un nivel adecuado de competencia en lo que se refiere a los métodos y herramientas de contratación pública" y entre las recomendaciones se precisa "fortalecer la coordinación del gobierno en su conjunto encabezada por el Centro de Gobierno para mejorar el planeamiento estratégico, la implementación de estrategias; el seguimiento del desempeño que evalúa las

16 Una parte del apoyo del FMI se financia con la Cooperación Suiza–SECO.

17 Disponible en: https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-peru-highlights-es.pdf.



decisiones de gasto contra el logro de resultados estratégicos; la implementación del nuevo marco regulatorio de la contratación pública y su correspondiente estructura de gobernanza; la implementación del marco de integridad; las iniciativas de gobierno abierto; el gobierno digital; la política regulatoria y las relaciones entre el gobierno nacional y los subnacionales". Como se observa, este estudio también es consistente con la necesidad de articular los sistemas administrativos.

Por otro lado, también en 2015 se finalizó una evaluación PEFA aplicada al GN; a la fecha, no se han publicado los resultados de la misma. Por su lado, las seis evaluaciones PEFA en el nivel subnacional financiadas por la Cooperación Suiza–SECO entre 2011-2013 sí se publicaron y sirvieron de base para diseñar su Programa 2015-2019, actualmente bajo implementación.

3 Evaluación PEFA de la GFP subnacional



3.1 Antecedentes

En el marco del Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas a Nivel Subnacional para el Desarrollo de una Gestión Descentralizada (2015-2019) (en adelante el Programa) financiado por la Cooperación Suiza-SECO e implementado por el BIG, se elaboraron inicialmente 10 evaluaciones de la GFP utilizando la metodología PEFA de 2016, obteniéndose la validación (PEFA check) de parte del Secretariado PEFA.

Estas evaluaciones corresponden a los gobiernos regionales de Apurímac (GRA), Cusco (GRC), Lambayeque (GRL), La Libertad (GRLL), y San Martín (GRSM), así como a sus respectivas capitales constituidas por las municipalidades provinciales de Abancay (MPA), Cusco (MPC), Chiclayo (MPCH), Trujillo (MPT) y San Martín (MPSM). La recolección de información se efectuó durante el último trimestre de 2016 y evaluó principalmente el desempeño durante los años 2013, 2014 y 2015. En el mapa adjunto se visualiza la ubicación geográfica de estos cinco departamentos donde se efectuaron las 10 evaluaciones.

Conviene señalar, además, que seis de estos diez gobiernos subnacionales habían sido previamente evaluados bajo la metodología PEFA en su versión anterior de 2011. En el marco de una fase piloto del Programa, los GR de Cusco, Apurímac y San Martín fueron sometidos a una primera evaluación PEFA en 2011, mientras que los GL (municipalidades provinciales) de Chiclayo y Cusco fueron evaluados en 2012 y la evaluación del GL de Trujillo se hizo a principios del 2013. El cambio de metodología no permite una comparación total entre ambas evaluaciones, aunque ello sí es posible para un número de indicadores y dimensiones. Cada evaluación incluye dicha comparación en su respectivo documento.

3.2 Resultado de las evaluaciones PEFA subnacionales

En esta sección se presentan los resultados de las evaluaciones PEFA realizadas a los diez gobiernos subnacionales mencionados anteriormente, separando las de los GR de los GL, en vista de que no todos los indicadores son igual de aplicables para ambos grupos.

La metodología de 2016 considera 7 pilares o temas de la GFP, mencionados en el capítulo anterior, y dentro de cada uno de ellos se definen ciertos indicadores, 31 en total. A su vez, cada indicador contiene una o varias dimensiones, que miden a la GFP de manera más específica, haciendo un total de 94 dimensiones. La implementación de la metodología revela que algunas dimensiones e indicadores no son aplicables a los gobiernos subnacionales en el Perú.

Asimismo, para el caso de las evaluaciones de los gobiernos subnacionales se recurre al documento del Secretariado PEFA que presenta lineamientos para su aplicación a este nivel de

gobierno, toda vez que la metodología ha sido diseñada para la evaluación de la GFP en el nivel nacional. En este sentido, cuando se hacen evaluaciones subnacionales se recomienda el cálculo de un indicador adicional, con tres dimensiones, para medir precisamente la relación entre ambos niveles de gobierno. En suma, las evaluaciones subnacionales consideran entonces 32 indicadores y 97 dimensiones.

Se procede a calificar cada dimensión, las que se agrupan en indicadores que también poseen una calificación. Un grupo de indicadores conforma un pilar de los 7 existentes. La metodología 2016 señala que cada dimensión se califica en forma independiente según una escala ordinal de cuatro puntos: A, B, C o D, conforme a criterios precisos establecidos para cada uno de ellos. Para justificar cada calificación, la metodología exige que se cumpla a cabalidad cada uno de los aspectos especificados en los requisitos para obtenerla. Si los requisitos se cumplen solo parcialmente, se deduce que no se satisfacen los criterios y entonces se asigna una calificación inferior que coincida con el cumplimiento de todos los requisitos correspondientes. La calificación C refleja el nivel básico de desempeño consistente con las buenas prácticas internacionales para cada indicador y cada dimensión. La calificación D significa que la característica que se está midiendo está presente, pero en un nivel inferior al nivel básico de desempeño requerido, o simplemente que no existe, o bien que no hay suficiente información para calificar esa dimensión.

Para obtener la calificación global de un indicador, se considera el resultado de las calificaciones de cada una de sus dimensiones, combinadas o agregadas utilizando uno de los siguientes dos métodos: i) el vínculo más débil (M1), donde se califica al indicador con la valoración que se dio a la dimensión más baja, añadiendo un + si otras dimensiones muestran valores más altos; o ii) el promedio simple de las calificaciones de las respectivas dimensiones de cada indicador. En la descripción de cada indicador, la metodología especifica el método que debe utilizarse.

Como recomendación general para la lectura de esta sección que facilita la interpretación de los resultados, se debe tomar en cuenta que es probable que aquellas dimensiones donde la calificación sea uniforme entre grupos de gobierno, pueda ser un reflejo de la rigidez de la normativa nacional, por lo que las posibilidades de mejora podrían ir más allá de los esfuerzos del propio gobierno subnacional, así que la razón para dicha calificación dependería del marco definido desde el GN.

Para la presentación de los resultados de las evaluaciones, se empieza describiendo las de los GR, con cierto detalle que ayuda a comprender dichos resultados. Después se prosigue con los GL, en cuyo caso solo se hace mención a las calificaciones que resultan distintas de las de los GR, en el entendido de que las explicaciones son básicamente las mismas cuando las calificaciones son idénticas.

Un elemento que es muy importante acerca de la metodología PEFA es que la misma se circunscribe a verificar el cumplimiento de los parámetros descritos en cada dimensión, y no busca explicaciones para los comportamientos encontrados. Por ello, el análisis aquí presentado repite ese patrón, añadiendo sólo en casos puntuales algún tipo de explicación cuando ésta resulta crucial y se cuenta con la información del caso.

3.3 Relación con el Gobierno Nacional

El presente indicador, que se utiliza solamente en las evaluaciones PEFA que se realizan a nivel de los gobiernos subnacionales, tiene como propósito medir el efecto que puede tener el comportamiento del GN en el desempeño de la GFP de los GR o GL.

El GN realiza distintos tipos de transferencias a los gobiernos subnacionales, por lo que la definición adoptada para las evaluaciones es relevante. Para el caso de los GR, se consideraron las transferencias comprendidas en las fuentes de financiamiento de Donaciones y Transferencias, las cuales son predeterminadas para fines específicos, y las de Recursos Determinados vinculadas a la explotación de recursos naturales (canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduana y regalías), las que son de relativamente libre disponibilidad (aunque existen parámetros para su distribución entre inversiones y mantenimiento en el caso del canon minero). En tal sentido, las dimensiones 1.1 y 1.3 consideran ambos tipos de transferencias, y la dimensión 1.2 sólo considera las Donaciones y Transferencias. El análisis es para 2013-2015.

Los resultados mostrados en el cuadro siguiente revelan que en general existe una amplia diferencia entre las transferencias programadas en el PIA y las que realmente se concretan durante la ejecución. Ello se explica principalmente por los montos relacionados con el canon, sobrecanon y regalías, cuyas asignaciones efectivas dependen de los ingresos o utilidades de empresas que los reportan hacia marzo del ejercicio fiscal, cuando el PIA incluye las proyecciones realizadas en agosto del año anterior. Asimismo, entre las transferencias se incluyen las participaciones en fondos, como el Fondo de Estímulo para el Desarrollo, que dependen del cumplimiento de ciertas metas o resultados, por lo que en el PIA no se anticipan recursos. Estos anticipos se materializan durante la ejecución si se cumplen tales metas, generándose así una diferencia entre PIA y ejecución.

Cuadro 2. GR - Relación con el Gobierno Nacional

ID	Indicador/Dimensión	GRA	GRC	GRL	GRLL	GRSM
HLG-1	Trasferencias del Gobierno Central	D+	D+	D+	D+	D+
1.1	Ejecución del total de las transferencias programadas	D	B	D	D	D
1.2	Ejecución de las transferencias condicionadas	D	D	D	D	D
1.3	Oportunidad de la ejecución de las transferencias	A	A	A	A	A

En el caso de las Donaciones y Transferencias, el principal rubro tiene que ver con las del Sistema Integral de Salud (SIS), las que se realizan durante la ejecución en función a la prestación de servicios de cada hospital, por lo que esos montos no se incluyen en el PIA de los GR y aparecen durante la ejecución. El servicio de salud pública en el Perú está descentralizado y los GR son los principales responsables de la prestación del mismo. Pero, ante la ausencia de fuentes de recursos propios para gasto corriente, este nivel de gobierno depende de las transferencias del GN para ser financiado, por lo que las transferencias se realizan después de la justificación de los gastos incurridos.

Por estos motivos, las dimensiones 1.1 y 1.2 merecen una calificación D, reflejando la diferencia entre la programación de transferencias y su ejecución; la única excepción es el GRC, con una calificación de B porque las transferencias efectivas fueron al menos 90% de las programadas en dos de los tres años evaluados (2013-2015), mientras que en el resto no se llega al 85%. Situación distinta es la de la dimensión 1.3, con una calificación de A, toda vez que estas transferencias se

realizan de manera oportuna, en el sentido de que se cumple con el cronograma establecido en la normativa. Las del canon, sobrecanon y regalías se efectúan mensualmente, salvo el canon minero, que se efectúa normalmente en julio de cada año. Las participaciones en fondos se realizan al momento del cumplimiento de metas, y las del SIS se efectivizan mediante transferencias financieras cuando el Ministerio de Salud aprueba los reportes de gasto.

En el caso de los GL, la definición añade además las transferencias de la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios, que se destinan principalmente al Programa del Vaso de Leche y otros programas alimentarios, las cuales tienen un destino predeterminado y por ello se incluyen en los tres indicadores de la metodología. Asimismo, se incluyen las transferencias relacionadas con el FONCOMUN dentro de los Recursos Determinados, las cuales dependen de la recaudación del Impuesto General a las Ventas (IGV), son de libre disponibilidad y se efectúan mensualmente. Otra diferencia radica en que, en el rubro de Donaciones y Transferencias, los GL no reciben transferencias del SIS, pero sí de otras fuentes, sobre todo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para la ejecución de pequeñas obras bajo algunos de los programas que maneja esa entidad.

Cuadro 3. GL - Relación con el Gobierno Nacional

ID	Indicador/Dimensión	MPA	MPC	MPCH	MPT	MPSM
HLG-1	Trasferencias del Gobierno Central (M1)	D+	D+	D+	D+	D+
1.1	Ejecución del total de las transferencias programadas	D	B	D	D	D
1.2	Ejecución de las transferencias condicionadas	D	D	D	C	D
1.3	Oportunidad de la ejecución de las transferencias	A	A	A	A	A

Los resultados obtenidos son similares a los de los GR, por las mismas razones expuestas anteriormente. La única excepción es la MPT en la dimensión 1.2 dado que, de acuerdo a los cálculos realizados, las desviaciones del PIA y las transferencias asignadas fueron menores al 10% en dos de los tres años de análisis (2013 y 2014), por lo que la dimensión se califica con C en lugar de D.

3.4 Aplicación de los indicadores PEFA a la evaluación subnacional

3.4.1 **Pilar I** Confiabilidad del presupuesto

El primer pilar de la metodología PEFA valora si el presupuesto público es realista y se ejecuta según lo programado. Esto se mide comparando los ingresos y los gastos efectivamente ejecu-

tados (devengados) contra los montos registrados en el presupuesto originalmente aprobado por el Poder Legislativo.

Las diferencias entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) aprobado por el Congreso de la República, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) vigente durante el año fiscal y el Presupuesto efectivamente devengado, son usualmente notables en el caso peruano.

El marco normativo presupuestario permite que, durante la ejecución del presupuesto, los pliegos puedan incorporar recursos adicionales a los del PIA. En el caso subnacional, estas adiciones provienen principalmente de la incorporación de: (i) Saldos de Balance, que son recursos propios de los gobiernos subnacionales, sobre todo Recursos Directamente Recaudados o Recursos Determinados que no se ejecutaron en años anteriores (ahorros); (ii) transferencias del GN, principalmente para la ejecución de proyectos de inversión y autorizados en las leyes anuales de presupuesto; y (iii) ajustes en las proyecciones de ingresos. En términos agregados, entre 2013 y 2015 el PIM ha sido un 42% mayor al PIA en el caso de los GR y un 86.8% mayor en el de los GL[18].

Por otro lado, también es común que el presupuesto no se gaste totalmente durante el ejercicio fiscal. En promedio, entre los años 2013 y 2015, los GR devengaron un 86.9% del PIM asignado a bienes y servicios y un 78.7% del PIM de inversiones. En el caso de los GL, estas cifras fueron 82.0% y 68.0%, respectivamente. Las razones para este comportamiento son varias y complejas, y tienen que ver con la débil articulación entre sistemas administrativos, capacidades de gestión sub óptimas y con transferencias tardías de parte del GN.

Esta realidad se ve reflejada en las calificaciones obtenidas para los indicadores PEFA para los GR. La calificación D en casi todos los casos refleja la mala práctica internacional de incluir recursos adicionales durante la ejecución del presupuesto, tanto por el lado de los ingresos como por el gasto. La calificación del GRC en la dimensión 2.2 es ligeramente mejor debido a que el gasto superó al PIA con una desviación que fue inferior al 15% en dos de los tres años evaluados (2013-2015). La única dimensión que tiene una calificación de A se refiere al uso de la Reserva de Contingencia, debido a que la decisión de utilizar esta fuente de financiamiento sólo es potestad del GN (MEF), aunque los gobiernos subnacionales sí son beneficiarios de la misma (Ver cuadro 4).

La situación en los GL es similar a la de los GR, con calificaciones D en casi todas las dimensiones y municipalidades, como se observa en el cuadro siguiente. La excepción son un par de dimensiones es la MPCH, aunque su mejor calificación se debe a que la mayor parte del presupuesto se destina al pago de planillas (gasto rígido). En particular, en la dimensión 1.1, las deviaciones calculadas del gasto total en dos de los tres años se encuentran entre el 85% y el 115% del gasto presupuestado, a diferencia del resto de municipalidades donde se excede ese rango. Y en el caso de la dimensión 3.1, los ingresos efectivos de la MPCH y la MPSM, en dos de los tres años evaluados, se ajustan a los márgenes de la calificación otorgada entre el 94% y 112%, a diferencia del resto de municipalidades donde se excede ese rango (Ver cuadro 5).

18 La importancia de cada uno de estos tres factores en la explicación de las diferencias entre PIA y PIM varía todos los años y depende también de las características de cada gobierno subnacional; por ejemplo, en aquellos gobiernos que reciben importantes recursos de canon y regalías (como Cusco y La Libertad), la incorporación de los saldos de balance es por lo general el principal factor que explica dicha diferencia.

Cuadro 4. GR pilar I - Confiabilidad del presupuesto

ID	Indicador/Dimensión	GRA	GRC	GRL	GRLL	GRSM
ID-1	Resultados del gasto agregado	D	D	D	D	D
1.1.	Gasto agregado	D	D	D	D	D
ID-2	Resultados en la composición del gasto	D+	D+	D+	D+	D+
2.1	Resultados en la composición del gasto por la clasificación funcional	D	D	D	D	D
2.2	Resultados en la composición del gasto por la clasificación económica	D	C	D	D	D
2.3	Gasto con cargo a reservas para contingencias	A	A	A	A	A
ID-3	Resultados de los ingresos agregados	D	D	D	D	D
3.1	Ingresos efectivos agregados	D	D	D	D	D
3.2	Resultados en la composición de los ingresos	D	D	D	D	D

Cuadro 5. GL pilar I - Confiabilidad del presupuesto

ID	Indicador/Dimensión	MPA	MPC	MPCH	MPT	MPSM
ID-1	Resultados del gasto agregado	D	D	C	D	D
1.1.	Gasto agregado	D	D	C	D	D
ID-2	Resultados en la composición del gasto	D+	D+	D+	D+	D+
2.1	Resultados en la composición del gasto por la clasificación funcional	D	D	D	D	D
2.2	Resultados en la composición del gasto por la clasificación económica	D	D	D	D	D
2.3	Gasto con cargo a reservas para contingencias	A	A	A	A	A
ID-3	Resultados de los ingresos agregados	D	D	C	D	C
3.1	Ingresos efectivos agregados	D	D	B	D	B
3.2	Resultados en la composición de los ingresos	D	D	D	D	D

3.4.2 **Pilar II** Transparencia de las finanzas públicas

En este pilar se valora si la información sobre la GFP es completa, coherente y accesible para los usuarios, logrando a través de una clasificación integral del presupuesto la transparencia de todos los ingresos y gastos públicos (incluyendo las trasferencias intergubernamentales) y la información publicada sobre el desempeño en la prestación de servicios, así como el fácil acceso a la documentación fiscal y sobre el presupuesto.

El pilar de transparencia muestra resultados bastantes similares entre los GR y entre los GL del Programa. La mayoría de indicadores refleja el cumplimiento de la normativa que emana de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público. El cuadro siguiente resume las calificaciones de los GR, las cuales son en buena parte similares entre sí (Ver cuadro 6).

El indicador 4 cuenta con una alta calificación de A en todos los casos. Los clasificadores de ingresos y gastos están alineados con el estándar del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas versión 2001 y son de cumplimiento obligatorio. La clasificación funcional está conformada por 25 funciones que reflejan la administración del Estado, y se desagrega en 53 divisiones funcionales y unos 118 grupos funcionales, según lo expuesto en el Texto Único Ordenado aprobado mediante DS 068-2008-EF y modificado por las RD 002-2011-EF/50.01 y RD 006-2016-EF/50.01. Esta clasificación, además, tiene un correlato directo con la Clasificación Internacional de Funciones de la Administración Pública. La clasificación presupuestaria incluye también una clasificación por Programa Presupuestal (PP) con enfoque de resultado, cuya estructura está organizada en: i) actividades centrales, ii) programas y iii) asignaciones presupuestales no ligadas a productos. Cada PP está a su vez desagregado en i) productos, ii) actividades y iii) proyectos.

El indicador 5 muestra resultados poco satisfactorios (calificación D) debido a que los gobiernos subnacionales no cumplen con los 4 requisitos básicos, o cumplen sólo alguno[19], ni con los 8 requisitos adicionales estipulados en la metodología. Cabe señalar que estos requisitos tienen que ver principalmente con información macroeconómica relacionada con resultados fiscales y análisis de riesgos, función que corresponde al GN y se incluye en las exposiciones de motivos de las leyes anuales de presupuesto, endeudamiento y equilibrio, pero no están vinculadas con gobiernos subnacionales específicos. Además, tampoco se incluyen comparaciones con el presupuesto del año anterior.

En el caso del indicador 6, la situación es distinta y la calificación es una A en todos los casos aplicables (no existen entidades extrapresupuestarias por lo que la dimensión 6.3 no aplica). Según la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, se establece que "la totalidad de los ingresos y gastos públicos deben estar contemplados en los presupuestos institucionales aprobados conforme a ley, quedando prohibida la administración o gerencia de fondos públicos, bajo cualquier otra forma o modalidad". Adicionalmente, la Ley General del Sistema de Presupuesto Público establece que "todo acto que implique la realización de gastos públicos debe cuantificar su efecto sobre el presupuesto, de modo que se sujete de forma estricta al crédito presupuestario autorizado", así como "que los créditos presupuestarios

19 Los requisitos básicos son: (i) previsión del déficit o superávit fiscal, o resultado operativo acumulado; (ii) liquidación presupuestaria del ejercicio anterior, presentada con el mismo formato que el proyecto de presupuesto; (iii) presupuesto del ejercicio corriente, presentado con el mismo formato que el proyecto de presupuesto; y, (iv) datos presupuestarios agregados correspondientes a los ingresos y a los gastos, conforme a los principales rubros de las clasificaciones utilizadas, incluidos los datos del ejercicio corriente y del ejercicio anterior, además de un desglose detallado de las estimaciones de ingresos y gastos.

aprobados para las entidades se destinan exclusivamente a la finalidad para que hayan sido autorizados en el presupuesto". Así, no existen ingresos ni gastos que se registren de manera extrapresupuestaria.

Cuadro 6. GR pilar II - Transparencia de las finanzas públicas

ID	Indicador/Dimensión	GRA	GRC	GRL	GRLL	GRSM
ID-4	Clasificación del presupuesto	A	A	A	A	A
4.1	Clasificación del presupuesto	A	A	A	A	A
ID-5	Documentación del presupuesto	D	D	D	D	D
5.1	Documentación del presupuesto	D	D	D	D	D
ID-6	Operaciones no incluidas en informes financieros	A	A	A	A	A
6.1	Gastos no incluidos en informes financieros	A	A	A	A	A
6.2	Ingresos no incluidos en informes financieros	A	A	A	A	A
6.3	Informes financieros de las entidades extrapresupuestarias	NA	NA	NA	NA	NA
ID-7	Transferencias a los gobiernos subnacionales	NA	NA	NA	NA	NA
7.1	Sistema de asignación de transferencias	NA	NA	NA	NA	NA
7.2	Oportunidad de la información sobre las transferencias	NA	NA	NA	NA	NA
ID-8	Información de desempeño para la provisión de servicios	D	D	D	D	D
8.1	Programación del desempeño para la prestación de servicios	D	D	D	D	D
8.2	Resultados de desempeño para la prestación de servicios	C	C	C	C	C
8.3	Recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios	D	D	D	D	D
8.4	Evaluación del desempeño para la prestación de servicios	D	D	D	D	D
ID-9	Acceso público a la información fiscal	D	D	D	C	D
9.1	Acceso público a la información fiscal	D	D	D	C	D

Por otro lado, se ha considerado que el indicador 7 no es aplicable a la realidad subnacional, ya que los GR no efectúan transferencias sistemáticas a los GL, salvo en algunos casos muy puntuales para proyectos específicos.

El indicador 8 se aplica para los PP. Si bien los PP son un paso importante para programar y medir la prestación de los servicios ciudadanos, en el marco del presupuesto por resultados, la realidad en el caso peruano revela el proceso de manejo desde el GN y los gobiernos subnacionales tienen muy poca o nula capacidad para definir el diseño de los PP. Los GR, en la medida que no cuentan con fuentes de recursos propios de libre disponibilidad, se sujetan a las asignaciones que se hacen desde el GN para los PP del caso (dimensión 8.1). Y en el caso de los GL, los recursos propios son dedicados principalmente a aspectos operativos. En el mismo sentido, el desempeño de los resultados y productos se miden centralizadamente, aunque se calculan datos de provincias y regiones (dimensión 8.2). Lo mismo sucede con las evaluaciones de desempeño, que son definidas y financiadas por el MEF (dimensión 8.4). Los gobiernos subnacionales, además, no compilan de manera sistemática ni emiten informes acerca del dinero asignado a las entidades responsables de la prestación de servicios (dimensión 8.3).

El indicador 9 tampoco es bien evaluado según la metodología PEFA, dado que la mayoría de GR obtiene una calificación D, puesto que no cumplen con la mayoría de los elementos básicos (5) o adicionales (4) que prevé la metodología, notándose deficiencias sobre todo en la publicación completa del proyecto de presupuesto y la documentación sustentatoria, incluyendo los informes financieros anuales auditados sobre la ejecución. La excepción es el GRLL, a quien se le califica con una C porque cumple con la publicación de 4 documentos (3 de elementos básicos y 1 elemento adicional) de acceso público a la información fiscal clave.

La situación en términos de las calificaciones es bastante parecida en el caso de los GL, cuyo resumen se presenta en el cuadro siguiente, en el que además se muestra una calificación homogénea en todas las municipalidades provinciales del Programa: (Ver cuadro 7).

Cuadro 7. GL pilar II - Transparencia de las finanzas públicas

ID	Indicador/Dimensión	MPA	MPC	MPCH	MPT	MPSM
ID-4	Clasificación del presupuesto	A	A	A	A	A
4.1	Clasificación del presupuesto	A	A	A	A	A
ID-5	Documentación del presupuesto	D	D	D	D	D
5.1	Documentación del presupuesto	D	D	D	D	D
ID-6	Operaciones no incluidas en informes financieros	A	A	A	A	A
6.1	Gastos no incluidos en informes financieros	A	A	A	A	A
6.2	Ingresos no incluidos en informes financieros	A	A	A	A	A

Cuadro 7. GL pilar II - Transparencia de las finanzas públicas

ID	Indicador/Dimensión	MPA	MPC	MPCH	MPT	MPSM
6.3	Informes financieros de las entidades extrapresupuestarias	NA	NA	NA	NA	NA
ID-7	Transferencias a los gobiernos sub-nacionales	NA	NA	NA	NA	NA
7.1	Sistema de asignación de transferencias	NA	NA	NA	NA	NA
7.2	Oportunidad de la información sobre las transferencias	NA	NA	NA	NA	NA
ID-8	Información de desempeño para la provisión de servicios	D	D	D	D	D
8.1	Programación del desempeño para la prestación de servicios	D	D	D	D	D
8.2	Resultados de desempeño para la prestación de servicios	C	C	C	C	C
8.3	Recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios	D	D	D	D	D
8.4	Evaluación del desempeño para la prestación de servicios	D	D	D	D	D
ID-9	Acceso público a la información fiscal	D	D	D	D	D
9.1	Acceso público a la información fiscal	D	D	D	D	D

3.4.3 **Pilar III** Gestión de los activos y pasivos

Este pilar valora la gestión eficaz de los activos y pasivos públicos. Los indicadores buscan establecer si existe una optimización en el uso de los recursos disponibles al Estado, a través de inversiones públicas más eficientes, inversiones financieras que generen rendimientos adecuados, enajenación de activos fijos que sigan reglas claras, contratación de deuda que minimice los costos asociados a su servicio y el seguimiento adecuado de los riesgos fiscales existentes, con el fin de poder adoptar puntualmente medidas de mitigación oportunas.

La mayoría de dimensiones este pilar también muestra resultados similares entre los grupos de GR y GL, aunque se notan algunas diferencias (Ver cuadro 8).

Cuadro 8. GR pilar III - Gestión de los activos y pasivos

ID	Indicador/Dimensión	GRA	GRC	GRL	GRLL	GRSM
ID-10	Informe de riesgos fiscales	B	B	C	B	B
10.1	Seguimiento a las empresas o corporaciones públicas	NA	NA	NA	NA	NA
10.2	Seguimiento a los gobiernos subnacionales	NA	NA	NA	NA	NA
10.3	Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales	B	B	C	B	B
ID-11	Gestión de la inversión pública	A	A	A	A	B+
11.1	Análisis económico de los proyectos de inversión	A	A	A	A	A
11.2	Selección de los proyectos de inversión	A	A	A	A	A
11.3	Determinación de costos de los proyectos de inversión	A	A	A	A	C
11.4	Seguimiento de los proyectos de inversión	A	A	A	A	A
ID-12	Gestión de activos públicos	B	B	B	B	B
12.1	Seguimiento de los activos financieros	C	C	C	C	B
12.2	Seguimiento de los activos no financieros	C	C	C	C	C
12.3	Transparencia en la enajenación de activos	A	A	A	A	A
ID-13	Gestión de la deuda	B	B	C	B	B
13.1	Registro y preparación de informes sobre deuda y garantías	A	A	D	A	A
13.2	Aprobación de deuda y garantías	A	A	A	A	A
13.3	Estrategia de gestión de deuda	D	D	D	D	D

En el caso de los GR, los informes de los riesgos fiscales (indicador 10) tienen dos dimensiones que no aplican, dado que no cuentan con empresas públicas ni hacen seguimiento a los riesgos de otros gobiernos subnacionales. Y en relación a la dimensión 10.3, los GR hacen un

seguimiento a la mayor parte de los pasivos contingentes, principalmente a aquellos vinculados con sentencias judiciales y al mecanismo de Obras por Impuestos, por lo que corresponde una calificación de B, salvo en el GRL, donde dicho seguimiento se hace sólo a algunos pasivos contingentes, correspondiéndole una calificación de C.

El indicador 11 de gestión de la deuda pública sí muestra resultados acordes con las buenas prácticas internacionales, toda vez que las entidades evaluadas están bajo el marco del SNIP, cuya normativa exige el análisis económico de los proyectos (dimensión 11.1), la determinación de los costos totales incluyendo el mantenimiento (dimensión 11.3) y el seguimiento de los mismos en el aplicativo que el MEF ha puesto a disposición (dimensión 11.4). Sin embargo, a pesar de ello, en el caso del GRSM no suelen incorporarse en la programación multianual los costos recurrentes, sino sólo el costo del capital, por lo que en la dimensión 11.3 se le califica con una C. Asimismo, los Comités de Inversiones de los GR se reúnen para establecer las prioridades (dimensión 11.2) sobre la base de sus planes y de los acuerdos de las sesiones del presupuesto participativo.

El indicador 12 de gestión de activos públicos revela que su seguimiento (dimensión 12.1) se acerca a los estándares internacionales en el GRSM, debido a que contabiliza y registra a valores razonables el universo en todas las categorías de sus activos financieros. Esto se revela en sus estados financieros que se encuentran a disposición del público a través de la Cuenta General de la República; en los otros casos los informes financieros no hacen seguimiento al rendimiento que generan los activos reportados y por ello se les califica con una C. La misma calificación aplica de manera uniforme para el seguimiento de los activos no financieros (dimensión 12.2), aunque todos muestran una calificación A en cuanto a los procedimientos de enajenación de activos (dimensión 12.3).

De otro lado, el indicador 13 de gestión de deuda, muestra resultados acordes con los estándares internacionales sobre el registro y preparación de informes sobre deuda y garantías (dimensión 13.1), salvo en el caso del GRL, al que se le califica con una D puesto que el registro de la obligación del Proyecto Especial Olmos Tinajones sobre el pago mínimo por el paso de agua por el túnel trasandino no se realiza ni se concilia adecuadamente, revelando la deuda contraída como concedente en los estados financieros. Sobre la aprobación de la deuda y garantías (dimensión 13.2), todos los GR están sujetos a la normativa emanada del ente rector (DGETP) y siguen los procesos para el endeudamiento externo (garantía de la Nación) e interno, incluyendo los compromisos derivados de los mecanismos de Obras por Impuestos y las Asociaciones Público-Privadas. Además, ningún GR ha evidenciado contar con una estrategia de gestión de deuda (dimensión 13.3), cosa que sí realiza la DGETP de manera agregada, por lo que la calificación regional es una D para cada uno.

En el caso de los GL, una diferencia con los regionales radica en la dimensión 10.1, ya que la mayoría cuenta con empresas o corporaciones públicas bajo su mandato. La mejor calificación (B) corresponde a la MPC, debido a que la mayor parte de sus empresas públicas propalan sus estados financieros anuales auditados dentro de los seis meses a partir del cierre del ejercicio; y en el caso opuesto la MPA no recibe los estados financieros de la empresa municipal. En la MPT y la MPSM, las empresas municipales no publican informes consolidados del desempeño fiscal, pero los municipios consolidan sus operaciones financieras en sus estados financieros dentro del primer trimestre del año anterior y su publicación se encuentra a disposición a través de la Cuenta General de la República. La excepción es la MPCH, que no tiene empresas públicas bajo su responsabilidad.

Cuadro 9. GL pilar III - Gestión de los activos y pasivos

ID	Indicador/Dimensión	MPA	MPC	MPCH	MPT	MPSM
ID-10	Informe de riesgos fiscales	C	B	D	D+	C+
10.1	Seguimiento a las empresas o corporaciones públicas	D	B	NA	C	C
10.2	Seguimiento a los gobiernos subnacionales	NA	NA	NA	NA	NA
10.3	Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales	B	B	D	D	B
ID-11	Gestión de la inversión pública	A	A	B	A	B+
11.1	Análisis económico de los proyectos de inversión	A	A	C	A	A
11.2	Selección de los proyectos de inversión	A	A	C	A	A
11.3	Determinación de costos de los proyectos de inversión	A	A	A	A	C
11.4	Seguimiento de los proyectos de inversión	A	A	A	A	A
ID-12	Gestión de activos públicos	B	B	B	B	B
12.1	Seguimiento de los activos financieros	C	C	C	C	C
12.2	Seguimiento de los activos no financieros	C	C	C	C	C
12.3	Transparencia en la enajenación de activos	A	A	A	A	A
ID-13	Gestión de la deuda	B	C	C	C+	NA
13.1	Registro y preparación de informes sobre deuda y garantías	A	D	D	C	NA
13.2	Aprobación de deuda y garantías	A	A	A	A	NA
13.3	Estrategia de gestión de deuda	D	D	D	D	NA

Con relación al indicador 10.3, en los casos de MPA, MPC y MPSM, se verifica que se cuantifica la mayor parte de los pasivos contingentes significativos en sus informes financieros, aunque no se publican informes sobre todos los pasivos contingentes y otros riesgos fiscales, por lo que reciben la calificación de B. Por otro lado, tanto la MPCH como la MPT no publican estos

informes (calificación D). Además, la MPCH no cuenta con empresas o corporaciones públicas, por lo que la dimensión 10.1 no le aplica.

Sobre el indicador 11, la MPCH muestra calificaciones debajo del resto de municipalidades en las dimensiones 11.1 y 11.2, debido a que un 40.5% del presupuesto de inversiones se utiliza como "bolsas de recursos" que se reasignan durante la ejecución y no todos los proyectos han sido seleccionados con criterios de priorización. Por otro lado, al igual que el GRSM sobre la dimensión 11.3, en la MPSM no se consideran sistemáticamente los costos recurrentes en la programación multianual, sólo los costos del capital, por lo que se califica con una C, mientras que el resto de municipalidades sí lo hacen y se les evalúa con una A.

En cuanto indicador 12, todas muestran un seguimiento deficiente de activos financieros y no financieros, en contraposición a los procedimientos acordes a los estándares internacionales acerca de la transparencia en la enajenación de activos.

De otro lado, el indicador 13 de gestión de deuda muestra resultados disímiles sobre el registro y preparación de informes sobre deuda y garantías (dimensión 13.1), resaltando la calificación de A de la MPA, donde se preparan informes trimestrales sobre gestión de la deuda; la MPT realiza conciliaciones e informes anualmente y obtiene una calificación de C, mientras que en la MPC y MPCH no se cuenta con un análisis que determine el detalle, pues no existen registros de notas contables sobre deuda en los estados financieros, ni tampoco informes respecto a la gestión de la deuda, por lo que se les califica con una D. Las municipalidades provinciales siguen los procedimientos de la normativa nacional para la aprobación de deuda y garantías, por lo que a todas se les califica con una A, al tiempo que no cuentan con estrategias de gestión de deuda (calificación D). Por su parte, se verifica que la MPSM no tiene deudas registradas en sus estados financieros.

3.4.4 **Pilar IV** Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas

Este pilar valora si la estrategia fiscal y el presupuesto (anual y multianual) se preparan y se aprueban tomando debidamente en cuenta el contexto macroeconómico internacional y nacional, la situación fiscal doméstica, las políticas públicas, las estrategias y las prioridades definidas por el GN a nivel global y sectorial.

Se consideró que los indicadores sobre previsiones macroeconómicas fiscales (14) y estrategia fiscal (15) no eran aplicables a los gobiernos subnacionales, dado que esas funciones son propias del GN.

En el cuadro siguiente se presentan las valoraciones obtenidas por los GR del Programa en el Pilar 4:

Cuadro 10. GR pilar IV - Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas

ID	Indicador/Dimensión	GRA	GRC	GRL	GRLL	GRSM
ID-14	Previsiones macroeconómicas fiscales	NA	NA	NA	NA	NA
14.1	Previsiones macroeconómicas	NA	NA	NA	NA	NA
14.2	Previsiones fiscales	NA	NA	NA	NA	NA
14.3	Análisis de sensibilidad macrofiscal	NA	NA	NA	NA	NA
ID-15	Estrategia fiscal	NA	NA	NA	NA	NA
15.1	Impacto fiscal de las propuestas de política pública	NA	NA	NA	NA	NA
15.2	Adopción de la estrategia fiscal	NA	NA	NA	NA	NA
15.3	Presentación de informes sobre los resultados fiscales	NA	NA	NA	NA	NA
ID-16	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto	B	B	B	B	B
16.1	Estimaciones de gasto de mediano plazo	A	A	A	A	A
16.2	Límites de gasto de mediano plazo	A	A	A	A	A
16.3	Articulación de los planes estratégicos y los presupuestos de mediano plazo	C	C	C	C	C
16.4	Consistencia de los presupuestos con las estimaciones del ejercicio anterior	D	D	D	D	D
ID-17	Proceso de preparación del presupuesto	D+	D+	D+	D+	D+
17.1	Calendario presupuestario	C	C	C	C	C
17.2	Orientaciones para la preparación del presupuesto	C	C	C	C	C
17.3	Presentación del presupuesto al Poder Legislativo	D	D	D	D	D
ID-18	Escrutinio legislativo del presupuesto	D+	D+	D+	D+	D+
18.1	Alcance del escrutinio presupuestario	D	D	D	D	D
18.2	Procedimientos legislativos para el escrutinio presupuestario	D	D	D	D	D
18.3	Oportunidad en la aprobación del presupuesto	A	C	B	B	A
18.4	Reglas para las modificaciones presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo	A	A	A	A	A

El indicador 16 sobre perspectivas de mediano plazo para la presupuestación del gasto revela que los GR cumplieron con las directivas nacionales para la programación multianual emitidas por el MEF, razón por la que incluyen estimaciones de gasto para los ejercicios presupuestarios del período 2016-2018 (dimensión 16.1), incluyendo los límites de gasto estipulados en la directiva de 2016 (dimensión 16.2). Sin embargo, en general se aprecia que esta presupuestación no se ha realizado ni se ha articulado de manera sistemática con los planes estratégicos ni territoriales, a pesar de que éstos existen (dimensión 16.3). Tampoco existe evidencia documentada, más allá del registro informático en el SIAF SP, de que las estimaciones de gasto de la programación multianual en los GR para el período (2015-2017) se hayan utilizado como base para preparar la programación multianual (2016-2018).

En cuanto al proceso de preparación del presupuesto, indicador 17, el calendario (dimensión 17.1) debe ajustarse a los plazos definidos por el MEF a través de la directiva de programación y formulación del presupuesto público, en la cual se determinan plazos fijos para la entrega de la información y sustentación del proyecto del presupuesto institucional. Las orientaciones para la preparación del presupuesto (dimensión 17.2) también surgen de las directivas que emite oportunamente el MEF. Por otra parte, no existe un mandato para que el Consejo Regional pueda revisar el proyecto de presupuesto (dimensión 17.3), ya que esa labor corresponde al Congreso de la República, quien analiza y evalúa el Presupuesto General de la República, que incluye a todos los pliegos del gobierno general, por lo que los GR reciben una calificación D en esta dimensión.

Este último elemento afecta al indicador 18 sobre el escrutinio legislativo, sobre todo a las dimensiones 18.1 y 18.2, toda vez que dicho escrutinio y sus procedimientos son prácticamente inexistentes, al menos de manera sistemática. De manera peculiar, el presupuesto de los gobiernos subnacionales se aprueba dos veces en el caso peruano (dimensión 18.3): primero es aprobado por el Congreso de la República antes del 30 de noviembre de cada año, y después ese presupuesto debe ser aprobado por cada Consejo Regional antes de fin de año; si ello no ocurre, lo puede aprobar el Gobernador Regional. La evidencia muestra que en el GRA y GRSM, los presupuestos se aprobaron en diciembre del año precedente en los tres años analizados, por lo que se les califica con una A; en el GRL y GRLL la aprobación del Consejo Regional se realizó en diciembre en dos de los tres años y se califica con una B; y en el GRC, solo el presupuesto institucional 2013 se aprobó en el mes de diciembre 2012, por lo que su calificación difiere del resto y es una C.

Finalmente, las modificaciones presupuestarias al presupuesto de 2015 (dimensión 18.4) se sustentan en reglas claras y se encuentran definidas en la Directiva de Ejecución Presupuestal N° 005-2010-EF/76.01 y sus modificatorias emitida por el ente rector. Estos reglamentos son respetados para cualquier enmienda o modificación interna institucional al presupuesto. Las modificaciones no son aprobadas por el Consejo Regional por no formar parte de sus competencias de acuerdo a la normatividad vigente, pero son aprobadas en forma automática a través del SIAF SP, por lo que la calificación es una A en todos los casos.

Las calificaciones de los GL siguen la misma lógica de los GR antes expuesta, y por ello las calificaciones son similares (Ver cuadro 11).

Una diferencia se registra en la evaluación de la dimensión 17.2 en la MPT, a la que se le califica con una D cuando el resto obtiene una C. Ello se debe a que no se constituyó la comisión de programación y formulación del presupuesto, la que debiera trabajar en forma coordinada y aprobar la distribución de los techos presupuestarios. La subgerencia de Presupuesto, Estadística y Programación no realizó coordinaciones ni remitió un reporte de esos techos en forma clara y detallada con las unidades orgánicas para que efectúan la programación de la demanda de

bienes y servicios. En el resto de municipios del Programa sí se distribuyen los techos, aunque no se documenta información que ayude a la formulación al interior de las partidas presupuestarias.

Cuadro 11. GL pilar IV - Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas

ID	Indicador/Dimensión	MPA	MPC	MPCH	MPT	MPSM
ID-14	Previsiones macroeconómicas fiscales	NA	NA	NA	NA	NA
14.1	Previsiones macroeconómicas	NA	NA	NA	NA	NA
14.2	Previsiones fiscales	NA	NA	NA	NA	NA
14.3	Análisis de sensibilidad macrofiscal	NA	NA	NA	NA	NA
ID-15	Estrategia fiscal	NA	NA	NA	NA	NA
15.1	Impacto fiscal de las propuestas de política pública	NA	NA	NA	NA	NA
15.2	Adopción de la estrategia fiscal	NA	NA	NA	NA	NA
15.3	Presentación de informes sobre los resultados fiscales	NA	NA	NA	NA	NA
ID-16	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto	B	B	B	B	B
16.1	Estimaciones de gasto de mediano plazo	A	A	A	A	A
16.2	Límites de gasto de mediano plazo	A	A	A	A	A
16.3	Articulación de los planes estratégicos y los presupuestos de mediano plazo	C	C	C	C	C
16.4	Consistencia de los presupuestos con las estimaciones del ejercicio anterior	D	D	D	D	D
ID-17	Proceso de preparación del presupuesto	C+	C+	C+	C	C+
17.1	Calendario presupuestario	A	A	A	A	A
17.2	Orientaciones para la preparación del presupuesto	C	C	C	D	C
17.3	Presentación del presupuesto al Poder Legislativo	D	D	D	D	D
ID-18	Escrutinio legislativo del presupuesto	D+	D+	D+	D+	D+
18.1	Alcance del escrutinio presupuestario	D	D	D	D	D
18.2	Procedimientos legislativos para el escrutinio presupuestario	D	D	D	D	D
18.3	Oportunidad en la aprobación del presupuesto	D	A	A	A	A
18.4	Reglas para las modificaciones presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo	A	A	A	A	A



También resalta la calificación de D en el caso de la dimensión 18.3 para la MPA, debido a que esta municipalidad aprobó su presupuesto institucional en enero durante los años evaluados (2013-2015).

3.4.5 **Pilar V** Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

Este pilar valora si el presupuesto se implementa en el marco de un sistema de normas, procesos y controles internos eficaces que garanticen tanto la recaudación de ingresos como la utilización de los gastos, y se ejecuta según lo previsto y con el objetivo último de proveer bienes y servicios públicos adecuados a la población.

Los indicadores sobre administración de ingresos (19) y contabilidad de ingresos (20) no aplican a los GR, puesto que este nivel de gobierno no genera ingresos propios significativos, salvo el cobro de algunas prestaciones, principalmente en hospitales. El cuadro siguiente resume las valoraciones obtenidas por los 5 GR donde se realizaron las evaluaciones:

Cuadro 12. GR pilar V - Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

ID	Indicador/Dimensión	GRA	GRC	GRL	GRLL	GRSM
ID-19	Administración de ingresos	NA	NA	NA	NA	NA
19.1	Derechos y obligaciones sobre la generación de ingresos	NA	NA	NA	NA	NA
19.2	Gestión de riesgos para la generación de ingresos	NA	NA	NA	NA	NA
19.3	Auditoría e investigación para la generación de ingresos	NA	NA	NA	NA	NA
19.4	Seguimiento de los atrasos en la generación de ingresos	NA	NA	NA	NA	NA
ID-20	Contabilidad de los ingresos	NA	NA	NA	NA	NA
20.1	Información sobre recaudación de ingresos	NA	NA	NA	NA	NA
20.2	Transferencia de los ingresos recaudados	NA	NA	NA	NA	NA
20.3	Conciliación de cuentas sobre ingresos	NA	NA	NA	NA	NA
ID-21	Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso	B	B	B	B	B
21.1	Consolidación de los saldos de caja	A	A	A	A	A
21.2	Previsiones y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo	C	C	C	C	D
21.3	Información sobre límites máximos para compromisos	A	A	A	A	A
21.4	Importancia de los ajustes presupuestarios en el curso del ejercicio	C	C	C	C	C

Cuadro 12. GR pilar V - Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

ID	Indicador/Dimensión	GRA	GRC	GRL	GRLL	GRSM
ID-22	Atrasos en el pago de gastos	C+	C+	C+	C+	A
22.1	Volumen de los atrasos en el pago de gastos	A	A	A	A	A
22.2	Seguimiento a los atrasos en el pago de gastos	C	C	C	C	A
ID-23	Controles de la nómina	D+	B+	C+	C+	C+
23.1	Integración de la información de la nómina y los registros de personal	B	A	C	C	A
23.2	Gestión de cambios a la nómina	B	B	B	B	A
23.3	Controles internos a la nómina	B	B	B	B	A
23.4	Auditoría a la nómina	D	B	C	C	C
ID-24	Adquisiciones	A	A	A	A	A
24.1	Seguimiento de las adquisiciones	A	A	A	A	A
24.2	Modalidades de las adquisiciones	A	A	B	B	B
24.3	Acceso público a la información sobre las adquisiciones	A	A	A	A	A
24.4	Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones	A	A	A	A	A
ID-25	Controles internos del gasto no salarial	B	A	B+	B	A
25.1	Separación de funciones	B	B	A	A	A
25.2	Eficacia de los controles para los compromisos de gasto	B	A	B	C	A
25.3	Cumplimiento de las normas y los procedimientos de pago	B	A	B	B	A
ID-26	Auditoría interna	C+	C+	C+	D+	B+
26.1	Cobertura de la auditoría interna	C	C	B	B	B
26.2	Naturaleza de las auditorías realizadas y las normas aplicadas	A	A	B	B	B
26.3	Ejecución de auditorías internas y presentación de informes	A	A	A	A	A
26.4	Respuesta a los informes de auditoría interna	B	A	C	D	B

La previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso (indicador 21), muestra que todos los saldos bancarios y de caja se consolidan (dimensión 21.1). Esto se hace diariamente en los GR, previo un análisis de los fondos públicos, toda vez que ellos trabajan con la Cuenta Única del Tesoro (CUT) en la que se centralizan los fondos que administran y registran las asignaciones financieras, mientras que los Recursos Directamente Recaudados se consolidan de manera automática y se verifican los movimientos utilizando el libro auxiliar contable y el libro auxiliar bancos que se emiten del Módulo Administrativo y Módulo Contable del SIAF SP. Estos procedimientos sirven para realizar la previsión y seguimiento de la disponibilidad de efectivo sobre la consolidación diaria de los saldos bancarios y de caja (dimensión 21.2), para atender los compromisos de gasto por devengar y devengados por girar, aunque no existe evidencia de que todas las UE actualizan sus proyecciones, por lo menos trimestralmente, sobre la base del ingreso y salida real de efectivo, obteniéndose una calificación de C en 4 gobiernos regionales; en el GRSM no hay evidencia de preparación de previsión y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo anual (flujo de caja) en todas sus UE, por lo que se evalúa con una D. Asimismo, los pliegos utilizan la Programación de Compromisos Anuales (PCA) que define trimestralmente el MEF para fijar los límites máximos de compromisos, los cuales quedan registrados en el sistema, por lo que la dimensión 21.3 se califica con una A en todos los casos. Por otro lado, las modificaciones presupuestarias (dimensión 21.4) se realizan de manera transparente y siguiendo la normativa de la Ley General de Presupuesto Público, pero no son previsibles y se efectúan por decenas o centenas durante la ejecución del presupuesto, representando ello una mala práctica que se califica con una C en todos los casos.

En cuanto al atraso en los pagos de los gastos (indicador 22), éstos no son representativos respecto del gasto total (dimensión 22.1) debido a que el sistema está diseñado para ello, por lo que se califica a los GR con A. Asimismo, el seguimiento y registro sistemático del volumen y la composición de los atrasos en el pago de gastos se realiza anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal, por lo que la calificación es una C, salvo en el caso del GRSM, al que se le califica con una A, porque conocen y obtienen en el SIAF SP los reportes que emiten esta información, necesaria para preparar los calendarios de pagos mensuales de tesorería dispuesto por la DGETP para su aprobación.

Los controles de la nómina del indicador 23 están normados bajo el ámbito de la DGGRP del MEF, la que ha desarrollado el aplicativo AIRHSP para el registro de los servidores y funcionarios del GN y los GR. La integración de los registros de la nómina y los registros de personal (dimensión 23.1), la gestión de cambios (dimensión 23.2) y los controles internos de la nómina (dimensión 23.3), se realizan a través del mencionado aplicativo, por lo que los GR muestran una buena calificación, especialmente el GRSM, que califica con una A en las tres dimensiones; y en segundo lugar el GRC, que actualiza y revisa la base de datos de manera oportuna para generar el cálculo de la planilla de remuneraciones y su posterior pago de haberes, por lo que la dimensión 23.1 tiene una calificación de A; mientras que en el GRL y el GRLL las conciliaciones son semestrales y por ello se les califica con una C. Por otro lado, la auditoría de la nómina sí es un punto débil (salvo en el GRC), toda vez que ni la DGGRP ni la mayor parte de los GR la realizan de manera sistemática. Al respecto, cabe señalar que la DGGRP está trabajando en una modernización del sistema en lo que sería un manejo centralizado de "planilla única", con la cual se espera que se enfrenten las debilidades identificadas en esta evaluación.

Con respecto a las adquisiciones (indicador 24) las entidades se rigen por la normativa que surge del OSCE y del registro que obligatoriamente debe realizarse en el aplicativo SEACE. Es por ello que los GR muestran la calificación más alta en este indicador, salvo algunas relacionadas con la dimensión 24.2 de modalidades de adquisición, en vista de que el valor total de los

contratos adjudicados por métodos competitivos en el último ejercicio fiscal finalizado (2015) no representa más del 80% del total de adjudicaciones, por lo que se les califica con una B, con la excepción del GRA y el GRC, que sí superan ese valor y por lo tanto obtienen una A, resaltando el caso del GRA con más del 95%.

El indicador 25 sobre el control interno del gasto no salarial también muestra calificaciones aceptables para los GR. En general, el control interno se rige bajo las normas de la CGR que deben aplicar todas las entidades públicas. En particular, la separación de funciones (dimensión 25.1) se encuentra claramente establecida en los Reglamentos de Organización y Funciones (ROF) y Manuales de Organización y Funciones (MOF) y, en materia presupuestaria, se define en la Ley General del Sistema de Presupuesto Público y en las normas de Tesorería, donde se establecen los pasos del proceso de ejecución (certificación, compromiso, devengado, girado, pagado) y sus responsables. El mismo marco es de obligatoria aplicación para los controles de compromisos de gasto (dimensión 25.2) y el cumplimiento de las normas y compromisos de pagos (dimensión 25.3), contando para este efecto con la obligatoriedad de utilizar el SIAF SP, con lo que resulta difícil salirse del marco legal vigente, aunque su eficacia es dispar.

Finalmente, con respecto a la auditoría interna, está a cargo del Órgano de Control Institucional (OCI), que depende funcional y administrativamente de la CGR. Las auditorías están enmarcadas en un Plan Anual de Control aprobado por la CGR y también se pueden efectuar ante solicitud expresa de la CGR. Se evidencia que la cobertura de las auditorías internas (dimensión 26.1) alcanza por lo general a las principales áreas responsables del gasto y los ingresos. Además, la naturaleza de las auditorías (dimensión 26.2) no son totalmente comprehensivas, puesto que se concentran sobre todo en el cumplimiento de la fundamentación jurídica y la legalidad del procedimiento, las que se conocen como auditorías de cumplimiento, siendo escasas las auditorías de desempeño. Asimismo, se ha evidenciado que los GR cuentan con el Plan Anual de Control aprobado por la CGR, que se ejecuta y se formaliza a través de informes (dimensión 26.3) que se dan a conocer una vez concluida la acción de control, puesto que de forma regular el OCI entrega los resultados de los informes de auditoría interna al titular del pliego y a la CGR. Por último, la respuesta a los informes de auditoría interna (dimensión 26.4) varía según el GR y se destaca la calificación A en el GRC, debido a que los informes de control interno de 2013-2015 llegaron a las áreas auditadas y se realizaron reuniones de implementación de recomendaciones, lo que permitió que las áreas auditadas respondan a la totalidad de ellas dentro de los doce meses posteriores a la preparación del informe.

En el caso de los GL, éstos sí cuentan con ingresos propios significativos y por ello se evalúan los indicadores 19 y 20, a diferencia de los GR. (Ver cuadro 13).

El indicador 19 evalúa la gestión de los SAT locales. De las 5 municipalidades provinciales del Programa, la MPT sería la que cuentan con un SAT relativamente más desarrollado, aunque con una calificación global de C+; en el lado opuesto, la MPSM sería la que cuenta con un SAT menos desarrollado y la evaluación la califica con una D en las cuatro dimensiones. A su vez, la MPC no cuenta aún con un SAT implementado y basa su recaudación en la Dirección General de Tributación, obteniendo una calificación de D+.

Sobre los derechos y obligaciones para la generación de ingresos (dimensión 19.1), la MPA, MPCH y MPT utilizan diferentes medios y herramientas que facilitan al contribuyente el acceso a información exhaustiva y actualizada sobre sus obligaciones y derechos, mientras que en la MPC la cobertura de los servicios sobre tributación local es menor y se le califica con una C. En la MPSM se ha verificado que no existen en forma clara protocolos y procedimientos de reclamación y apelaciones a favor de los contribuyentes.

Cuadro 13. GL pilar V - Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

ID	Indicador/Dimensión	MPA	MPC	MPCH	MPT	MPSM
ID-19	Administración de ingresos	C	D+	D+	C+	D
19.1	Derechos y obligaciones sobre la generación de ingresos	A	C	A	A	D
19.2	Gestión de riesgos para la generación de ingresos	C	C	D	B	D
19.3	Auditoría e investigación para la generación de ingresos	D	D	D	D	D
19.4	Seguimiento de los atrasos en la generación de ingresos	D	D	D	D	D
ID-20	Contabilidad de los ingresos	C+	C+	C+	C+	D+
20.1	Información sobre recaudación de ingresos	A	A	A	A	A
20.2	Transferencia de los ingresos recaudados	A	A	A	A	A
20.3	Conciliación de cuentas sobre ingresos	C	C	C	C	D
ID-21	Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso	B	B	B	B	B
21.1	Consolidación de los saldos de caja	A	A	A	A	A
21.2	Previsiones y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo	C	C	C	C	D
21.3	Información sobre límites máximos para compromisos	A	A	A	A	A
21.4	Importancia de los ajustes presupuestarios en el curso del ejercicio	C	C	C	C	C
ID-22	Atrasos en el pago de gastos	C+	C+	C+	C+	A
22.1	Volumen de los atrasos en el pago de gastos	A	A	A	A	A
22.2	Seguimiento a los atrasos en el pago de gastos	C	C	C	C	A
ID-23	Controles de la nómina	D+	C+	D+	D+	C+
23.1	Integración de la información de la nómina y los registros de personal	B	B	D	C	A
23.2	Gestión de cambios a la nómina	B	B	B	B	A
23.3	Controles internos a la nómina	A	A	A	A	A
23.4	Auditoría a la nómina	D	C	C	D	C
ID-24	Adquisiciones	A	A	B+	A	B+
24.1	Seguimiento de las adquisiciones	A	A	A	A	A
24.2	Modalidades de las adquisiciones	A	B	D	B	C

Cuadro 13. GL pilar V - Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

ID	Indicador/Dimensión	MPA	MPC	MPCH	MPT	MPSM
24.3	Acceso público a la información sobre las adquisiciones	A	A	A	A	A
24.4	Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones	A	A	A	A	A
ID-25	Controles internos del gasto no salarial	B+	A	B	B	A
25.1	Separación de funciones	A	A	A	A	A
25.2	Eficacia de los controles para los compromisos de gasto	B	A	C	C	A
25.3	Cumplimiento de las normas y los procedimientos de pago	B	B	B	B	A
ID-26	Auditoría interna	D+	D+	D	D+	C+
26.1	Cobertura de la auditoría interna	A	A	D	B	A
26.2	Naturaleza de las auditorías realizadas y las normas aplicadas	A	A	D	B	A
26.3	Ejecución de auditorías internas y presentación de informes	A	A	D	B	A
26.4	Respuesta a los informes de auditoría interna	D	D	D	D	C

Respecto de la gestión de riesgos para la generación de ingresos (dimensión 19.2), en la MPT se tiene un enfoque estructural y sistemático para evaluar los riesgos de incumplimiento para la mayor parte de sus ingresos, lo cual representa el 98% de total de los ingresos recaudados, aunque no se tienen estructurados ni priorizados sus adeudos y no se cuenta con un plan de gestión de riesgo implementado para sus diferentes categorías de ingresos, por lo que se califica con una B. En la MPA se evalúan los riesgos de incumplimiento de obligaciones, pero aún se está en proceso de implementación de una estructura sistemática, obteniendo una C. En la MPC también se califica con C porque, si bien se realiza periódicamente un análisis y estudios al universo de contribuyentes, el seguimiento es semestral y parcial para la mayoría de ingresos públicos, con la finalidad de evaluar riesgos de incumplimiento de las obligaciones. En la MPCH se realizan recaudaciones de seis categorías de ingresos, pero sólo en el caso del impuesto predial se cuenta con un procedimiento que permite evaluar los riesgos de incumplimiento de las obligaciones y se establece un orden de prioridad, segmentando la cartera de contribuyentes a efectos de asegurar un tratamiento diferenciado de atención y un seguimiento exhaustivo al cumplimiento de sus obligaciones; dicho impuesto representa el 46% de los ingresos totales, por lo que se le califica con una D. Y en la MPSM, no se ha encontrado evidencia de que se hayan elaborado informes o análisis que permitan priorizar las acciones de mitigación de riesgos.

Sobre la dimensión 19.3, todas las municipalidades provinciales tienen una calificación D, puesto que no cuentan con un plan documentado de fiscalización orientado mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, o en todo caso no se ha podido evidenciar (caso MPT) que las acciones de control, para el año fiscal 2015, correspondan a un plan documentado basado en riesgos.

En cuanto al seguimiento de los atrasos de la recaudación (dimensión 19.4), todos los municipios obtienen una calificación de D, ya que tanto el volumen de recaudaciones de ingresos atrasados al cierre del ejercicio 2015, como el porcentaje de los ingresos atrasados por más de 12 meses, presentan valores superiores a los definidos en la metodología.

Por otro lado, respecto del indicador 20 sobre la contabilidad de ingresos, las valoraciones son similares entre los municipios provinciales del Programa. Todos los meses, incluso hasta diariamente, las municipalidades reciben tanto los reportes de los entes recaudadores (dimensión 20.1) como los montos de los ingresos (dimensión 20.2), por lo que se les califica a todos con una A. Además, en cuanto a las conciliaciones (dimensión 20.3), casi todas las realizan de manera oportuna (al menos trimestralmente), salvo la MPSM, donde no existe evidencia de que se realicen dichas conciliaciones y por lo tanto se le califica con una D.

Con respecto a la dimensión 22.2, se destaca el caso de la MPSM, que sería la única municipalidad provincial del Programa que emite mensualmente información sobre el volumen, antigüedad y la composición de los atrasos en el pago de gastos, por lo que obtiene una calificación de A, cuando al resto se le califica con una C.

Otra diferencia con respecto a los GR surge del análisis del indicador 23, ya que el alcance del AIRHSP aún no llega a los GL; sin embargo, ellos cuentan con sistemas propios que tienen algunos buenos resultados. En el caso de la dimensión 23.1, la MPCH tiene una calificación distinta, una D, puesto que la verificación es aislada, no se realiza una conciliación entre las diferentes bases de datos y no existe una integración entre las mismas que permita la actualización del registro y las acciones administrativas de personal. Por el contrario, en la MPSM se califican con una A las dimensiones 23.1 y 23.2, puesto que se ha verificado que la base de datos del personal y la nómina están directamente vinculadas a fin de asegurar el control del presupuesto, y la nómina se actualiza totalmente todos los meses, verificándose contra los datos de la nómina del mes anterior. Por otro lado, en MPA ni en MPT se realizaron encuestas o auditorías de la nómina durante los tres años evaluados (2013-2105); mientras que en MPC, MPCH y MPSM, estas auditorías han sido parciales y por ello se califican con una C.

Asimismo, en la dimensión 24.2 la MPA obtiene una calificación de A, puesto que el valor total de los contratos adjudicados por métodos competitivos en el último ejercicio fiscal finalizado representa el 80.11% del valor total de los contratos; por el contrario, la MPCH tiene una calificación D, puesto que solo el 50% del valor total de las contrataciones públicas adjudicadas se realizaron por métodos competitivos.

En el indicador 25 también se notan algunas diferencias. En la dimensión 25.2, en MPC y MPSM se ha evidenciado que se sigue la normativa vigente de controles exhaustivos que limitan eficazmente la generación de compromisos de gasto a la disponibilidad de efectivo prevista y a las asignaciones presupuestarias aprobadas. En el caso de la MPA, ello se aplica a la mayor parte del presupuesto, ya que se ha constatado que existen compras realizadas al cierre del ejercicio fiscal para evitar reversión del presupuesto al Tesoro, sin que éstas cumplan con los procedimientos para el devengado, y que algunos bienes han sido recibidos y distribuidos sin las especificaciones técnicas detalladas en el requerimiento. Por otro lado, tanto en MPCH como en MPT, se ha evidenciado que no todos los compromisos culminan el proceso hasta el pago, debido básicamente a que no existe el saldo financiero en las cuentas de la fuente de Recursos Directamente Recaudados, por lo que se les ha calificado con una C. Y en lo concerniente a la dimensión 25.3, en la MPSM los pagos se realizan de acuerdo a los procedimientos vigentes, calificado con una A; pero en el resto de municipios del Programa se verifica que las autorizaciones de pago, es decir el registro del gasto girado, se retrasa por el incumplimiento

en la entrega oportuna del expediente al área de tesorería para su trámite de giro respectivo, calificándolos con una B.

Con respecto al indicador 26, se ha calificado a la MPCH con una D en todas las dimensiones debido a debilidades generalizadas en los procesos de auditoría interna. Más allá de eso, la MPT muestra calificaciones de B en las dimensiones 26.1, 26.2 y 26.3 cuando las otras tres municipalidades tienen una A, debido a que las auditorías internas programadas para 2016 no se aplicaron totalmente (se hicieron 7 de 8) y no se han efectuado auditorías de desempeño. Y en relación a la dimensión 26.4, la MPSM muestra una calificación C, ligeramente mejor que la del resto, debido a que la mayoría de las oficinas auditadas respondieron parcialmente a las recomendaciones de la auditoría interna.

3.4.6 **Pilar VI** Contabilidad y presentación de informes

En este pilar se valora si los registros de información se realizan de forma adecuada para proveer información oportuna para la toma de decisiones. Los resultados de las evaluaciones PEFA aplicadas a este pilar, para los GR, se presentan a continuación. (Ver cuadro 14).

La integridad de los datos financieros, indicador 27, muestra algunos resultados dispares entre los GR debido sobre todo al tiempo que se toma para efectuar conciliaciones y otros trámites contables o de tesorería. La conciliación de las cuentas bancarias (dimensión 27.1) en general se lleva a cabo por lo menos mensualmente, dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período, por lo que se califica con una B, excepto en el GRLL, donde se verifica que la conciliación se realiza anualmente y por ello se califica con una D. La conciliación de las cuentas de orden (dimensión 27.2) en las UE se realiza, en general, por lo menos mensualmente, dentro del mes posterior al fin del período. Dichas cuentas se compensan de manera oportuna, a más tardar al cierre del ejercicio, correspondiendo una calificación de A, resaltando los casos del GRL con una calificación C porque la conciliación se realiza anualmente y GRLL con calificación D porque no se realiza la conciliación a nivel del pliego. Las cuentas de anticipos (dimensión 27.3) se concilian totalmente en forma mensual dentro de los primeros días de siguiente mes, correspondiendo una calificación de A en GRL y GRSM; la conciliación no es total en GRA y GRC, por ello se les califica con una B; mientras que en el GRLL no se realizó esa conciliación en 2015 y por ello se le califica con una D. Los procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros también cumplen con los estándares internacionales, puesto que el acceso a los registros presupuestarios y contables, así como la introducción de cambios en ellos, están protegidos, son de uso restringido y son reportados, generándose un historial de verificación de cambios.

Los informes presupuestarios durante el ejercicio en curso presentan algunos puntos débiles. La cobertura y comparabilidad de los informes presupuestarios (dimensión 28.1) muestran que éstos se preparan, en general, de manera trimestral y semestral, y no son comparables con el presupuesto original aprobado; además, en el estado de ejecución del presupuesto de ingresos y gastos, la ejecución del gasto presupuestario se afecta y revela a nivel de gasto devengado versus el PIM, y no se establecen comparaciones directas con el PIA, por lo que no se cumple con los estándares internacionales. La oportunidad de los informes de ejecución del presupuesto (dimensión 28.2) es, en general, trimestral y semestral, y esos informes se presentan dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período, por lo que la mayoría de GR tiene una calificación de A. En cuanto a la exactitud (dimensión 28.3), los GR elaboran sus informes de evaluación en base a lo determinado por la normatividad que emana de la

DGCP, realizándose una conciliación de la información de los reportes emitidos por el aplicativo informático SIAF SP, para su posterior presentación a los entes rectores de acuerdo a la normatividad, por lo que todos califican con una A.

Cuadro 14. GR pilar VI - Contabilidad y presentación de informes

ID	Indicador/Dimensión	GRA	GRC	GRL	GRLL	GRSM
ID-27	Integridad de los datos financieros	B+	B+	B+	D+	A
27.1	Conciliación de cuentas bancarias	B	B	B	D	B
27.2	Cuentas de orden	A	A	C	D	A
27.3	Cuentas de anticipos	B	B	A	D	A
27.4	Procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros	A	A	A	A	A
ID-28	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso	D+	D+	D+	D+	D+
28.1	Cobertura y comparabilidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	D	D	D	D	D
28.2	Oportunidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	A	A	A	A	A
28.3	Exactitud de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	A	A	A	A	A
ID-29	Informes financieros anuales	D+	D+	D+	D+	D+
29.1	Integridad de los informes financieros anuales	D	D	D	D	D
29.2	Presentación de los informes para auditoría externa	D	D	B	B	B
29.3	Normas contables	A	A	A	A	A

Con relación a los informes financieros anuales, los GR no los presentan de manera íntegra (dimensión 29.1) puesto que no se comparan con el PIA, por lo que se les califica con una D. Asimismo, sólo en los casos de GRL, GRLL y GRSM se presentan los informes financieros para auditoría externa, aunque antes de los seis meses de finalizado el ejercicio, por lo que se les califica con una B; los otros dos no los presentan para auditoría externa y se les califica con una D. En el lado positivo, todos los GR presentan sus informes siguiendo las normas contables del ente rector (DGCP), y en particular aplican la metodología de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) que vienen siendo adaptadas por el rector.

En el caso de los GL, las explicaciones antes expuestas son similares a las de los GR, observándose también disparidades en las calificaciones, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 15. GL pilar VI - Contabilidad y presentación de informes

ID	Indicador/Dimensión	MPA	MPC	MPCH	MPT	MPSM
ID-27	Integridad de los datos financieros	B	B+	B+	B+	A
27.1	Conciliación de cuentas bancarias	B	B	B	B	B
27.2	Cuentas de orden	B	B	C	C	A
27.3	Cuentas de anticipos	C	B	A	A	A
27.4	Procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros	A	A	A	A	A
ID-28	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso	D+	D+	D+	D+	D+
28.1	Cobertura y comparabilidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	D	D	D	D	D
28.2	Oportunidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	A	A	D	D	A
28.3	Exactitud de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	A	A	A	A	A
ID-29	Informes financieros anuales	D+	D+	D+	D+	D+
29.1	Integridad de los informes financieros anuales	D	D	D	D	D
29.2	Presentación de los informes para auditoría externa	D	B	D	D	D
29.3	Normas contables	A	A	A	A	A

La conciliación de las cuentas de orden (dimensión 27.2) se realiza de manera oportuna en la MPSM, pero sólo anualmente en la MPCH y MPT, por lo que a estas últimas se les califica con una C. En relación a la dimensión 27.3, la mayoría de las municipalidades (MPCH, MPT y MPSM) concilian y compensan todos los anticipos oportunamente; en la MPC sólo la mayor parte de los anticipos siguen este procedimiento (calificación B) y en la MPA las cuentas de anticipos se concilian y compensan con demora, aunque la información se presenta anualmente a través del registro de operaciones de gasto en el SIAF SP, por lo que se califica con una C.

Sobre la oportunidad de los informes presupuestarios (dimensión 28.2), se constata que en MPA, MPC y MPSM, se prepara mensualmente un informe de ejecución presupuestal que incluye un análisis y comentarios sobre su evolución en el período, el cual se envía antes de las dos semanas de finalizado el mes y es revisado por las autoridades, por lo que se les califica con una A; en cambio, en MPCH y MPT sólo se preparan reportes sucintos del avance de la ejecución presupuestaria para las reuniones de la Alta Dirección, por lo que se les califica con una D.

En el caso de la dimensión 29.2, se ha verificado que sólo la MPC ha presentado sus informes financieros para auditoría externa antes de los seis meses, por lo que obtiene una calificación de B, mientras que el resto no los somete a auditoría externa y se les califica con una D.

3.4.7 **Pilar VII** Escrutinio y auditoría externos

Este pilar valora la aplicación de mecanismos de escrutinio y rendición de cuentas de las finanzas públicas. Los resultados de la evaluación de este pilar de la metodología se presentan a continuación, para el caso de los GR.

Cuadro 16. GR pilar VII - Escrutinio y auditoría externos

ID	Indicador/Dimensión	GRA	GRC	GRL	GRLL	GRSM
ID-30	Auditoría externa	D+	D+	D+	D+	D+
30.1	Cobertura y normas de auditoría externa	C	C	C	C	C
30.2	Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo	D	D	D	D	D
30.3	Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa	D	D	D	D	C
30.4	Independencia de la entidad fiscalizadora superior	A	A	A	A	A
ID-31	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D	D	D	D	D
31.1	Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría	D	D	D	D	D
31.2	Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías	D	D	D	D	D
31.3	Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría	D	D	D	D	D
31.4	Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D	D	D	D	D

La auditoría externa referida en el indicador 30 muestra promedios por debajo de los estándares internacionales. La cobertura y normas (dimensión 30.1) muestran que, durante los últimos tres ejercicios fiscales finalizados, los informes financieros no tienen una cobertura total, sino que sólo se cubre la mayoría de los ingresos, gastos, activos y pasivos (calificación C), los que se han auditado utilizando las normas internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores o estándares nacionales de auditoría consistentes. Al respecto, en las conclusiones de la auditoría externa se han destacado hallazgos materiales y riesgos sistémicos y de control. Además, por lo general los informes de auditoría no se presentan, al menos sistemáticamente, al Consejo Regional (dimensión 30.2) y no hay mayor evidencia del seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa (dimensión 30.3), salvo en el caso del GRSM, donde se han dado respuestas formales, aunque no siempre de manera integral ni oportuna. Por el contrario, la independencia de la CGR (dimensión 30.4) está garantizada en la Constitución, el Contralor de la República es nombrado mediante concurso directamente por el Congreso Nacional a propuesta del Poder Ejecutivo, y no puede ser destituido por éste. La CGR tiene además plenos poderes para planificar los procesos de auditoría, acceder a la documentación y registros fiscales de forma irrestricta y oportuna y publicar informes, así como requerir el cumplimiento de sus recomendaciones.

En cuanto al escrutinio legislativo de los informes de auditoría, las calificaciones son mayormente una D, debido a que dichos informes no se remiten de manera sistemática al Consejo Regional.

Las mismas características se aplican a los GL, donde las calificaciones de los indicadores 30 y 31 son uniformes, de D+ y D, respectivamente. Resalta el caso único de la MPCH, donde el OCI de la MPCH no ha facilitado información que permita efectuar el análisis respectivo de esta dimensión, por lo que la dimensión 30.3 se califica con D*. Y con respecto a la dimensión 30.1, en los casos de la MPA, MPC y MPCH, en los informes de las auditorías externas las conclusiones señalan sólo hallazgos materiales, dejando de lado la identificación de riesgos sistémicos y de control, por lo que se les califica con una C. En la MPT y MPSM no se efectuaron estas auditorías, por ello se les califica con una D a esa dimensión y con NA a la dimensión 30.3 (Ver cuadro 17).

Cuadro 17. GL pilar VII - Escrutinio y auditoría externos

ID	Indicador/Dimensión	MPA	MPC	MPCH	MPT	MPSM
ID-30	Auditoría externa	D+	D+	D+	D+	D+
30.1	Cobertura y normas de auditoría externa	C	C	C	D	D
30.2	Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo	D	D	D	D	D
30.3	Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa	D	D	D*	NA	NA
30.4	Independencia de la entidad fiscalizadora superior	A	A	A	A	A
ID-31	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D	D	D	D	D
31.1	Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría	D	D	D	D	D
31.2	Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías	D	D	D	D	D
31.3	Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría	D	D	D	D	D
31.4	Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D	D	D	D	D

3.5 Conclusiones de las 10 evaluaciones PEFA

Las 10 evaluaciones realizadas permiten extraer algunas conclusiones acerca de la GFP subnacional. Para facilitar el análisis, éste se realiza a nivel de indicador (32, incluyendo el HLG-1 específico para gobiernos subnacionales) y las calificaciones A, B y C se consideran como "aceptables", esto es, cumplen con al menos el estándar básico de las buenas prácticas internacionales según la metodología, mientras que la calificación D se asume como "deficiente" por encontrarse debajo de dichos estándares. (Ver cuadro 18).

Cuadro 18. Resumen de indicadores de los GR y GL

Número	INDICADOR	GRA	GRC	GRL	GRLL	GRSM	MPA	MPC	MPCH	MPT	MPSM
HLG-1	Relación con el Gobierno Central	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+
I. Confiabilidad del presupuesto											
ID-1	Resultados del gasto agregado	D	D	D	D	D	D	D	C	D	D
ID-2	Resultados en la composición del gasto	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+
ID-3	Resultados de los ingresos agregados	D	D	D	D	D	D	D	C	D	C
II. Transparencia de las finanzas públicas											
ID-4	Clasificación del presupuesto	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
ID-5	Documentación del presupuesto	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
ID-6	Operaciones no incluidas en informes financieros	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
ID-7	Transferencias a los gobiernos subnacionales	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
ID-8	Información de desempeño para la provisión de servicios	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
ID-9	Acceso del público a información fiscal	D	D	D	C	D	D	D	D	D	D
III. Gestión de activos y pasivos											
ID-10	Informe de riesgos fiscales	B	B	C	B	B	C	B	D	D+	C+
ID-11	Gestión de la inversión pública	A	A	A	A	B+	A	A	B	A	B+
ID-12	Gestión de los activos públicos	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
ID-13	Gestión de la deuda	B	B	C	B	B	B	C	C	C+	NA
IV. Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas											
ID-14	Previsiones macroeconómicas y fiscales	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
ID-15	Estrategia fiscal	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
ID-16	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B

Cuadro 18. Resumen de indicadores de los GR y GL

Número	INDICADOR	GRA	GRC	GRL	GRLL	GRSM	MPA	MPC	MPCH	MPT	MPSM
ID-17	Proceso de preparación del presupuesto	D+	D+	D+	D+	D+	C+	C+	C+	C	C+
ID-18	Escrutinio legislativo de los presupuestos	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+
V. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria											
ID-19	Administración de ingresos	NA	NA	NA	NA	NA	C	D+	D+	C+	D
ID-20	Contabilidad de los ingresos	NA	NA	NA	NA	NA	C+	C+	C+	C+	D+
ID-21	Previsibilidad en la asignación de recursos durante el ejercicio en curso	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
ID-22	Atrasos en el pago de gastos	C+	C+	C+	C+	A	C+	C+	C+	C+	A
ID-23	Controles de la nómina	D+	B+	C+	C+	C+	D+	C+	D+	D+	C+
ID-24	Adquisiciones	A	A	A	A	A	A	A	B+	A	B+
ID-25	Controles internos del gasto no salarial	B	A	B+	B	A	B+	A	B	B	A
ID-26	Auditoría interna	C+	C+	C+	D+	B+	D+	D+	D	D+	C+
VI. Contabilidad y presentación de informes											
ID-27	Integridad de los datos financieros	B+	B+	B+	D+	A	B	B+	B+	B+	A
ID-28	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+
ID-29	Informes financieros anuales	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+
VII. Escrutinio y auditoría externos											
ID-30	Auditoría externa	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+
ID-31	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D

La primera gran conclusión que se desprende de los 10 estudios es que no existe un GR o un GL que destaque nítida y consistentemente sobre el resto. Las diferencias que se observan en determinados indicadores o dimensiones parecen ser más el resultado de la adopción aislada de una buena práctica (quizás debido al liderazgo de un gerente o jefe), que una acción sistemática y estratégica sobre la mejora de la GFP subnacional.

En segundo término, en relación a los resultados en sí de las evaluaciones, se destacan las siguientes conclusiones:

1. Poco más de la mitad de los indicadores (17) muestran la misma calificación en los 10 gobiernos subnacionales. En buena medida, ello refleja el hecho de que la posibilidad de diferenciarse no depende exclusivamente de cada GR o GL, sino del GN y del marco normativo vigente, como es el caso de los indicadores del Pilar 2 de transparencia de las finanzas públicas, Pilar 4 de estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas, y Pilar 7 de escrutinio y auditoría externos, por ejemplo.

2. Las similitudes son aún mayores al desagregar entre GR y GL. En particular, los GR tienen además otros 6 indicadores que han merecido la misma calificación, incluyendo dos NA, un aceptable y tres deficientes. Ello significa que un total de 23 indicadores (un 72%) tienen una calificación similar en el caso de los GR. En el caso de los GL, dicho total llega a 19 indicadores (un 59%) y, de los dos adicionales, uno tiene calificación aceptable y el otro deficiente.

3. En cuanto al nivel de las calificaciones, en el caso de los GR se tiene en promedio que 5 indicadores son no aplicables, 13 se podrían calificar como deficientes (la mediana califica como D) y 14 tienen una calificación aceptable (la mediana califica como A, B o C). En cuanto a los GL, en promedio 3 indicadores son no aplicables, 16 se calificarían como deficientes y 13 como aceptables. Estos resultados muestran una GFP subnacional agregada sólo regular, con espacios notables para mejoras.

4. La metodología PEFA conlleva el análisis de 97 dimensiones, y en varias de ellas se ha identificado a uno o más gobiernos subnacionales con calificaciones aceptables mientras que sus pares muestran calificaciones deficientes. Esos casos, presentados en la sección anterior, son potenciales áreas de reforma o de mejora para aquellos gobiernos con baja calificación, toda vez que se ha evidenciado que sus pares pueden mostrar buenas prácticas acorde con la referencia internacional.

5. El pilar V de la metodología, vinculado a la ejecución del gasto, es el que contiene los indicadores y dimensiones donde se verifican, en los casos aplicables, las mayores diferencias en las calificaciones de los gobiernos subnacionales, lo cual revela que en esos aspectos es posible lograr ganancias en determinadas dimensiones mediante intervenciones de mejora de la gestión. Este pilar es también el que contiene el análisis de más sistemas administrativos, puesto que incluye indicadores relacionados con la contabilidad, tesorería, control y abastecimiento, además de valoraciones en gestión de ingresos y manejo de la planilla.

En tercer lugar, ha sido posible identificar dos grandes grupos de asuntos que pueden guiar las decisiones de reforma futura, vinculadas a aquellos indicadores con calificación D, por debajo del estándar internacional. Un primer grupo tiene que ver, a pesar de haberse evaluado la GFP subnacional, con decisiones que corresponde tomar al GN en su papel de rector de los sistemas administrativos, en temas tales como la disminución de la diferencia entre el PIA y el PIM, las normas para adjuntar documentación comprehensiva sobre el presupuesto a debatir, acceso público a la información fiscal, o la mejora en la normativa para el escrutinio de los informes de auditoría externos.

Dentro del segundo grupo se encuentran temas de gestión propiamente dicha, donde los gobiernos subnacionales sí pueden emprender reformas y adoptar buenas prácticas sin necesidad

de indicaciones del GN, tales como mejorar la administración y contabilidad de los ingresos propios (para los GL), minimizar el atraso en el pago de los gastos, mejorar los controles de la nómina, aumentar la periodicidad de la conciliación de las cuentas de orden, mejorar la calidad de los informes financieros anuales y de la cobertura y calidad de las auditorías externas, o involucrar mucho más a sus respectivos poderes legislativos (Consejos y Concejos) en la discusión y evaluación presupuestaria.

Recuérdese que el objetivo principal del PEFA es medir el desempeño de la GFP sobre la disciplina fiscal, la asignación estratégica de los recursos y la prestación eficiente de servicios públicos. En buena medida puede afirmarse que, dado el arreglo institucional peruano, el primer objetivo es principalmente responsabilidad del GN, mientras que en los otros dos sí existe un papel más activo para los gobiernos subnacionales, en línea con lo expuestos en los párrafos precedentes.

En cuarto término, debe resaltarse que la metodología PEFA identifica elementos que permiten compararse con estándares o buenas prácticas internacionales, pero no profundiza acerca de las razones o explicaciones ulteriores de las calificaciones obtenidas, esto es, no se pregunta por el **porqué** de los resultados. A lo largo de la presentación de este capítulo se ha intentado mostrar el marco general que sirve de preámbulo para entender los resultados, pero las explicaciones de determinados comportamientos exceden a este informe. En ese sentido, la mayor utilidad de estas evaluaciones es que permite identificar algunas áreas de mejora con respecto al estándar internacional y, aún más, el hecho de que se hayan realizado 10 evaluaciones de manera simultánea, permite esa comparación además con sus pares. Corresponde a los interesados explorar y profundizar más sobre temas específicos y encaminar reformas o mejoras en ese sentido.

Es de esperar que los resultados de las evaluaciones bajo la metodología PEFA sirvan como referencia tanto al GN como a la cooperación internacional, que está muy activa en los gobiernos subnacionales, para la identificación de posibles áreas de acción, con miras a mejorar la GFP y de este modo apoyar la sostenibilidad fiscal y, sobre todo, mejorar la prestación de servicios públicos en favor de la ciudadanía.