

Perú

Informe de la gestión de las finanzas públicas

Basado en el marco de referencia para la medición del desempeño (PEFA)

Unión Europea

Comisión Europea
Delegación de la Comisión Europea
en Perú

Banco Mundial

Unidad de Gestión para Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela
Unidad de Gestión Financiera
Departamento de Servicios Operacionales
Región de América Latina y el Caribe

Banco Interamericano de Desarrollo

División de Adquisiciones, Gestión Financiera
y Monitoreo de la Cartera



15 de abril de 2009

Perú

Informe de la gestión de las finanzas públicas

Basado en el marco de referencia para la medición del desempeño (PEFA)

15 de abril de 2009

Unión Europea

Jefe de la Delegación de la Comisión Europea
en Lima:
Embajador Antonio Cardoso Mota
Consejero: Jean Charles Fiehrer
Agregado de Cooperación: Karl-Heinz Vogel

Banco Mundial

Vicepresidente: Pamela Cox
Director Regional: C. Felipe Jaramillo
Director del Sector: Elizabeth O. Adu
Gerente del Sector: Roberto Tarallo
Gerente de Proyecto: Xiomara A. Morel

Banco Interamericano de Desarrollo

Vicepresidente: Roberto Vellutini
Gerente: Alicia S. Ritchie
Jefe de División: Katharina Falkner-Olmedo
Gerente de Proyecto: Germán Zappani

Índice

Lista de siglas y acrónimos.....	5
Presentación.....	9
Prefacio.....	11
Resumen de la evaluación.....	13
Sección 1. Introducción.....	19
Sección 2. Información de la situación general del país.....	23
2.1. Descripción de la situación económica.....	23
2.2. Descripción de los resultados presupuestarios.....	26
2.3. Descripción del marco jurídico e institucional de la gestión de las finanzas públicas.....	28
Sección 3. Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de gestión de las finanzas públicas.....	33
3.1. Credibilidad del presupuesto.....	33
3.2. Transparencia y universalidad.....	39
3.3. Proceso presupuestario basado en políticas.....	58
3.4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria.....	62
3.5. Contabilidad, registro e información.....	92
3.6. Examen y auditoría externos.....	99
3.7. Prácticas de los donantes.....	109
Sección 4. Proceso de reforma del sector público.....	119
4.1. Descripción de las principales reformas.....	120
4.2. Factores institucionales que respaldan la planificación y la aplicación de reformas.....	122
ANEXOS.....	125
Anexo 1. Cálculos detallados ID-1, ID-2 e ID-3.....	127
Anexo 2. Calificación detallada.....	131
Anexo 3. Resumen de los indicadores de desempeño con fuentes.....	132
Anexo 4. Efectos del desempeño en material de gestión de las finanzas públicas.....	134
Fuentes y bibliografía.....	137

Lista de cuadros

Cuadro I.	Indicadores de desempeño de las finanzas públicas en el Perú	17
Cuadro 1.1.	Entidades y presupuesto del Sector Público de apertura, 2007	22
Cuadro 2.1.	Presupuesto del gobierno central.....	26
Cuadro 2.2.	Asignaciones presupuestarias ejecutadas para las funciones más importantes	27
Cuadro 2.3.	Asignación presupuestaria real, por categorías de clasificación económica	28
Cuadro 2.4.	Marco legal en GFP de referencia	28
Cuadro 3.1.	Desviaciones de la ejecución presupuestaria del gasto global del gobierno central y de su composición.....	34
Cuadro 3.2.	Ejecución presupuestaria de la recaudación tributaria y no tributaria como porcentaje de la recaudación contemplada en el PIA	37
Cuadro 3.3.	Estandarización del clasificador funcional	41
Cuadro 3.4.	Información sobre el contenido de la documentación presupuestaria	43
Cuadro 3.5.	Asignación presupuestaria de las transferencias intergubernamentales	49
Cuadro 3.6.	Relación de portales de transparencia y acceso a la información de las instituciones seleccionadas del gobierno central	56
Cuadro 3.7.	Indicadores de acceso a la información pública	57
Cuadro 3.8.	Ratio de recuperación de deuda	67
Cuadro 3.9.	Resumen de la situación del sistema de gestión de deuda.....	75
Cuadro 3.10.	Proceso de pago de la planilla	78
Cuadro 3.11.	Ubicación de los datos de personal y papeles de cada entidad en el circuito de pago del personal	78
Cuadro 3.12.	Adquisiciones públicas y tipos de procesos de selección	81
Cuadro 3.13.	Adquisiciones públicas y umbral monetario para cada proceso.....	82
Cuadro 3.14.	Alcance/naturaleza de las auditorías realizadas en las entidades del gobierno central y las normas de auditoría (2007)	100
Cuadro 3.15.	Ayuda presupuestaria (2005-2007)	111
Cuadro 3.16.	Información financiera proporcionada por los donantes para proyectos y programas	114
Cuadro 3.17.	Proporción de la asistencia administrada mediante el uso de procedimientos nacionales (2005 y 2006).....	116

Lista de siglas y acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
APN	Autoridad Portuaria Nacional
ASD	Análisis de Sostenibilidad de Deuda
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BN	Banco de la Nación
CAS	Contrato Administrativo de Servicios
CE	Comisión Europea
CFG	Clasificación de las Funciones del Gobierno
CG	Cuenta General
CGR	Contraloría General de la República
CIDA	Canadian International Development Agency / Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
CONSUCODE	Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
CPCG	Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República
CPP	Constitución Política del Perú
CSC	Centro de Servicios al Contribuyente
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DEG	Derechos Especiales de Giro
DFID	Department for International Development of the United Kingdom / Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
DGAES	Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales
DGPM	Dirección General de Programación Multianual
DIRESA	Dirección Regional de Salud
DISA	Dirección de Salud
DNCP	Dirección Nacional de Contabilidad Pública
DNEP	Dirección Nacional de Endeudamiento Público

DNI	Documento Nacional de Identidad
DNPP	Dirección Nacional de Presupuesto Público
DNTP	Dirección Nacional de Tesoro Público
DPL	Development Policy Loan / Crédito para Políticas de Desarrollo
DRE	Dirección Regional de Educación
EsSalud	Seguro Social de Salud del Perú
ETE	Entidad de Tratamiento Empresarial
FAG	Fondo de Apoyo Gerencial
FCR	Fondo Consolidado de Reservas Previsionales
FEF	Fondo de Estabilización Fiscal
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMV	Fondo Mi Vivienda
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONCOR	Fondo de Compensación Regional
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
GC	Gobierno Central
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GSN	Gobierno Sub Nacional
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit / Cooperación Técnica Alemana
IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board / Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Atestiguamiento
IATA	Instituto de Administración Tributaria y Aduanera
ID	Indicador de Desempeño
IGV	Impuesto General a las Ventas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INPE	Instituto Nacional Penitenciario
IPM	Impuesto de Promoción Municipal
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards / Normas Contables Internacionales para el Sector Público
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau / Cooperación Financiera Alemana
MDO	Ministerios, Departamentos y Organismos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEFP	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (del FMI)

MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
NIA	Normas Internacionales de Auditoría
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
OASA	Oficina de Abastecimientos y Servicios Auxiliares
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OCI	Oficina de Control Institucional
OGA	Oficina General de Administración
OGPP	Oficina General de Planificación y Presupuesto
PAC	Plan Anual de Control
PACE	Portal de Adquisiciones y Compras del Estado
PAED	Programa Anual de Endeudamiento y Administración de Deuda
PBI	Producto Bruto Interno
PCGA	Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDT	Programa de Declaración Telemática
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability / Gasto Público y Rendición de Cuentas
PEI	Plan Estratégico Institucional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PMIP	Planes Multianuales de Inversión Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
RD	Recursos determinados
RDR	Recursos directamente recaudados
REACT	Results and Accountability / Resultados y Rendición de Cuentas
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RO	Recursos ordinarios
RUC	Registro Único del Contribuyente
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado
SAGU	Sistema de Auditoría Gubernamental
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SEASE	Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
SECO	Swiss Secretariat for Economic Affairs / Secretaría Suiza de Asuntos Económicos

SEDAPAL	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIAD	Sistema Integrado de Administración de Deuda
SIAF-GL	Sistema Integral de Administración Financiera – Gobierno Local
SIAF-SP	Sistema Integral de Administración Financiera del Sector Público
SICON	Sistema de Integración Contable de la Nación
SIS	Sistema Integral de Salud
SNC	Sistema Nacional de Control
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNP	Servicios no personales
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UE	Unión Europea
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
USAID	United States Agency for International Development / Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VUSE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

EQUIVALENTES DE MONEDA

(al 15 de abril de 2009)

1 dólar estadounidense = 3,094 nuevos soles

1 euro = 4,069 nuevos soles

AÑO FISCAL

1º de enero - 31 de diciembre

UNIDAD DE MONEDA

Nuevos Soles

Presentación

Con el propósito de acompañar la evolución de la cooperación europea al Perú, bajo la perspectiva del apoyo presupuestario en el marco de alentar las políticas de Estado, se hacía necesario conocer el desempeño de las finanzas públicas. Es por ello que la Comisión Europea encargó a un equipo de consultores la preparación de un informe sobre la “Evaluación del Desempeño de las Finanzas Públicas (PEFA- Public Expenditure and Financial Accountability) para la República del Perú”.

La elaboración del informe buscó ser lo más exhaustiva posible con numerosas visitas y reuniones con autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas para la obtención de la información relevante. Asimismo, se realizaron una serie de reuniones y comunicaciones con funcionarios de diversos ministerios y otras instituciones, incluyendo representantes de la cooperación internacional, autoridades y funcionarios del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y finalmente se contó con las valiosas sugerencias del Secretariado PEFA.

Este informe es fruto de un esfuerzo coordinado entre el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea. Queremos destacar que el sistema de gestión de las finanzas públicas en el Perú, analizado desde las seis dimensiones del marco de referencia del PEFA, funciona en general en forma adecuada y en conformidad con las buenas prácticas internacionales. Sin embargo, eventuales medidas correctivas están en proceso de diseño e implementación, lo cual permitirá fortalecer ulteriormente el sistema. Este elemento será determinante para apoyar el desarrollo y la reducción de la pobreza en el Perú.

Quisiéramos agradecer a todos los actores involucrados por su dedicación al estudio, y especialmente al Ministerio de Economía y Finanzas que ha facilitado el trabajo con su elevado criterio profesional.

En tal consideración, nos complace presentar este informe que esperamos pueda contribuir al perfeccionamiento y eficacia de la cooperación que ofrece el pueblo de Europa al Perú.

Antonio CARDOSO MOTA

Embajador, Jefe de Delegación
Comisión Europea en el Perú

Prefacio

El presente informe de la evaluación de la gestión de las finanzas públicas (GFP) en la República del Perú es producto del trabajo realizado en forma conjunta por la Comisión Europea (CE), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre el 15 de septiembre de 2008 y el 15 de abril de 2009. La evaluación fue liderada por un grupo núcleo conformado por Karl Heinz Vogel de la delegación de la CE en el Perú, Xiomara A. Morel por el BM y Germán Zappani por el BID.

El equipo de preparación del estudio desea agradecer a las autoridades del MEF, así como de las instituciones públicas que participaron en la evaluación PEFA, por su apertura y buena disposición, el apoyo brindado y la provisión de información y comentarios relevantes y oportunos. De manera especial, desea destacar el liderazgo asumido por el Viceministro de Hacienda, José Arista, en la realización de la labor, y el continuo apoyo recibido del señor Julio Mejía (MEF), quien no solo colaboró muy de cerca con la organización del trabajo de campo y la facilitación de las reuniones de trabajo, sino también compartió sus conocimientos de las finanzas públicas en el Perú, los que ayudaron al tratamiento minucioso de los temas analizados.

La evaluación presentada en este informe es producto del trabajo de campo realizado por un equipo de consultores compuesto por Giovanni Caprio (jefe del equipo consultor), Juan Carlos Aguilar, Bruno Giussani y Víctor Hugo Díaz¹, por encargo de la Comisión Europea (CE), y de las revisiones efectuadas por los equipos de las instituciones que conformaron el grupo núcleo. El control de calidad del informe fue provisto por miembros de los equipos del BM y BID liderados por Xiomara A. Morel y Germán Zappani, e integrado por José Valderrama, Enrique Fanta, Antonio Velandia-Rubiano, Joao N. Veiga y Francisco Rodríguez (BM), Héctor Rabade, Guillermo López, Carlos Pimenta, y Gonzalo Deustua (BID).

El equipo reconoce el valioso apoyo recibido del Secretariado del PEFA y agradece la participación activa del Secretariado, y en particular, en la persona de Franck Bessette cuya participación en el taller de lanzamiento, revisión y contribuciones sustantivas al informe preliminar contribuyeron al logro de los objetivos de la presente evaluación.

¹ Consultores de la empresa INTEGRATION GmbH, Fráncfort del Meno, Alemania.

La preparación del estudio también contó con los aportes y el apoyo de Roberto Tarallo, Patricia Mc Kenzie, Enzo De Laurentiis, Livia Benavides, Jamil Sopher, Luis Barrantes, Gilma Unda y Elke Pinedo (BM).

En la evaluación se aplicó la metodología elaborada por el proyecto Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), y estuvo dividido en varias fases.

La primera fase del estudio —la visita de campo— se desarrolló en Lima entre el 22 de septiembre y el 10 de octubre de 2008, y se concentró en la preparación de la sección 3 del informe (con excepción de los indicadores ID-23 y D-1 a D-3 de la metodología empleada). Durante esta etapa se recogió gran parte de la información necesaria para la evaluación, a partir de reuniones con las principales autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), particularmente las direcciones nacionales de Presupuesto Público (DNPP), Tesoro Público (DNTP), Contabilidad Pública (DNCP) y Endeudamiento Público (DNEP), la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES), la Oficina General de Administración (OGA), la Dirección General de Programación Multianual (DGPM), el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y la Oficina de Control Institucional (OCI). Asimismo se obtuvo información de representantes de algunos ministerios importantes para el proyecto, del Congreso Nacional, de la Contraloría General de la República (CGR), del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), del Banco de la Nación (BN), de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), del Consejo Superior de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (CONSUCODE), del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y de la Cámara de Comercio de Lima. El equipo recibió además información importante de un grupo representativo de agencias de cooperación internacional con programas de asistencia técnica y financiera en curso en el Perú. La visita de campo concluyó con la presentación y entrega de un informe preliminar sobre la labor realizada.

La segunda fase del trabajo abarcó el período que va del 13 de octubre al 16 de noviembre de 2008 y fue utilizada para completar las secciones 1, 2 y 4 del documento, además de los indicadores ID-23 y D-1 a D-3. También posibilitó la recepción de información adicional por parte de las autoridades peruanas pertinente para la evaluación de la sección 3, e incorporar a esta los comentarios recibidos al informe preliminar de parte de las autoridades del Perú y los miembros del equipo del BM y del BID.

Una tercera fase, del 24 de noviembre de 2008 hasta el 15 de abril de 2009, permitió tomar en cuenta los comentarios del Secretariado del PEFA, comentarios adicionales del equipo del Banco Mundial y acotaciones detalladas presentadas por funcionarios del MEF y otras autoridades peruanas, los que han sido incorporados a la versión final en la medida en que eran consistentes con la metodología de este tipo de evaluación.

15 de abril de 2009

Resumen de la evaluación

(i) Evaluación integrada de la gestión de las finanzas públicas

Credibilidad del presupuesto

A pesar de que existen diferencias significativas en la composición del gasto primario real ejecutado (pagado) en relación con el presupuesto institucional de apertura (PIA), el presupuesto del gobierno central en el Perú es un instrumento financiero confiable. La credibilidad presupuestaria radica, por un lado, en la ausencia de problemas sistémicos relacionados con atrasos de pagos y, por el otro, en una previsión conservadora (cautelosa) de los ingresos. Además, los resultados del gasto presupuestario primario agregado, comparados con el PIA, están dentro de los rangos de variación aceptables.

Universalidad y transparencia del presupuesto

El proceso presupuestario en el Perú es, en general, transparente. La documentación que acompaña al proyecto de presupuesto presentado al Congreso para su escrutinio es bastante completa y el público tiene acceso a información clave sobre este de manera oportuna. Las relaciones intergubernamentales responden a reglas claras y no se ha podido constatar la existencia de gastos extrapresupuestarios. El riesgo fiscal agregado que podrían provocar los organismos autónomos, las empresas públicas y los gobiernos subnacionales está bien reglamentado en la ley y adecuadamente supervisado. La utilización de una clasificación presupuestaria (administrativa, económica y funcional-programática) aceptable contribuye a la transparencia.

Proceso presupuestario basado en políticas

La formulación del presupuesto es un proceso bien ordenado (e institucionalizado), con límites presupuestarios (techos) aprobados por el Consejo de Ministros y un proyecto de ley de presupuesto presentado y aprobado por las instancias competentes en los plazos que establece la Constitución. En materia de plazos, sin embargo, se producen algunos desfases en la emisión de las directivas y circulares presupuestales respecto a lo establecido en la ley, hecho que reduce efectivamente el tiempo disponible de las instituciones públicas para la preparación de sus respectivos presupuestos.

El gobierno central realiza de forma regular análisis sobre la sostenibilidad de la deuda (ASD) y el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) incluye previsiones fiscales a tres años. Sin embargo, y a pesar de que las estrategias sectoriales se elaboran tomando en cuenta los costos y los límites presupuestarios existentes, hay un fuerte componente inercial plurianual que limita la utilidad de tales previsiones. Finalmente, las inversiones en ejecución no siempre incorporan estimaciones sobre las implicaciones presupuestarias futuras, particularmente las relacionadas con el gasto recurrente.

Certeza y control de la ejecución presupuestaria

Las obligaciones y los pasivos del contribuyente se registran y reportan de forma transparente. Los contribuyentes están registrados en un sistema de base de datos bastante completo, con algunos vínculos con otros sistemas pertinentes, el cual prevé sanciones por incumplimiento. Las auditorías tributarias se basan en criterios claros de riesgo. Sin embargo, los atrasos tributarios son todavía muy elevados.

Existe una buena previsión del flujo de caja para el ejercicio corriente. Esta es actualizada de forma regular, situación que permite a las instituciones públicas programar sus gastos con al menos un mes de anticipación. Los ajustes presupuestarios dentro del ejercicio fiscal son frecuentes, aunque se realizan con relativa transparencia.

La deuda pública se registra correctamente y cuenta con datos de buena calidad. El gobierno central contrae préstamos y otorga garantías de acuerdo con criterios transparentes y metas fiscales específicas que son definidas por ley. La mayoría de los saldos de caja se calculan y consolidan de forma regular.

Los controles de la planilla salarial, los controles en materia de contrataciones y adquisiciones del Estado y los controles internos del gasto no salarial son efectivos. Los sistemas de auditoría interna son eficientes, aunque presentan limitaciones financieras y de personal para desarrollar plenamente sus tareas.

Contabilidad, registro e información

La ejecución presupuestaria está bien documentada y es posible hacer un seguimiento cercano por medio de los informes trimestrales elaborados por el MEF, que se envían al Congreso y la Contraloría General de la República, así como de la información difundida en el portal de transparencia económica. La Cuenta General de la República (los estados financieros) se prepara anualmente y es presentada en un documento comprehensivo que contiene información sobre los ingresos, los gastos, así como los activos y los pasivos financieros, y se somete a una auditoría de conformidad en los plazos legales establecidos. El presupuesto efectivamente destinado a cada una de las unidades básicas de prestación de servicios (centros de salud y escuelas primarias) no se conoce específicamente.

Examen y auditoría externos

La auditoría anual de las instituciones públicas cubre aproximadamente el 75% de los gastos totales establecidos en el presupuesto y se realiza de conformidad con la normativa respectiva y en los plazos establecidos por la ley.

El escrutinio legislativo del proyecto de ley de presupuesto se realiza de acuerdo a procedimientos bien establecidos, de conformidad con estos y en un plazo razonable, aunque las capacidades existentes para ello son aún limitadas. El examen de la Cuenta General se lleva a cabo de forma similar y con puntualidad. Sin embargo, solo ocasionalmente se celebran audiencias en profundidad acerca de sus principales conclusiones y las recomendaciones propuestas al Congreso no siempre se implementan por falta de seguimiento.

(ii) Evaluación del impacto de las fallas en la gestión de las finanzas públicas²

En el Perú, la *disciplina fiscal agregada* está bien resguardada, a lo que contribuyen diversos elementos del sistema de gestión de las finanzas públicas (en adelante GFP) analizados en esta evaluación con la metodología del PEFA. Los más importantes son la ausencia de atrasos de pagos, la ausencia de gastos extrapresupuestarios y los buenos niveles de ingresos fiscales obtenidos, bastante superiores a los programados inicialmente en el PIA. La realización sistemática de los análisis de sostenibilidad de la deuda pública por el gobierno y la calidad de los datos que este análisis arroja son también elementos importantes que influyen positivamente sobre la disciplina fiscal agregada. A esta categoría pertenecen también los criterios de transparencia en la gestión, las metas fiscales que sirven de base para la contratación de deuda pública por el gobierno central, la buena supervisión del riesgo fiscal agregado generado por las otras entidades del sector público y los buenos resultados del gasto agregado, en el sentido de no estar muy alejados respecto del PIA. Entre los elementos menos positivos para la disciplina fiscal agregada hay que destacar el desarrollo de estrategias sectoriales y la determinación de sus costos asociados, que no están necesariamente vinculados a las previsiones fiscales del gobierno.

Por su parte, el orden del proceso de preparación presupuestaria, la suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria, la buena cobertura de los proyectos y programas financiados por la comunidad internacional en los informes del gobierno, y el acopio suficiente de datos fiscales consolidados relacionados con el gobierno general, representan un conjunto sustancial de elementos que fundamentan con elocuencia el proceso de *asignación estratégica de recursos*. El oportuno escrutinio legislativo del proyecto de ley de presupuesto anual y una clasificación presupuestaria basada en diferentes dimensiones (administrativa, económica y funcional), aportan también a este resultado, aunque de manera menos significativa. Sin

² Para mayores detalles, véase los cuadros del anexo 4.

embargo, esta calificación positiva sobre la asignación estratégica de recursos se ve debilitada por las importantes desviaciones en el gasto presupuestario ejecutado en comparación con el gasto del PIA, así como por las estrategias sectoriales, cuyos costos se definen sin una clara vinculación con las previsiones fiscales establecidas. Finalmente, hay que destacar que la información financiera proporcionada por los donantes (al gobierno) para la presentación de informes sobre su asistencia para programas y proyectos es incompleta, lo que no conduce a una asignación estratégica de todos los recursos.

Los factores que contribuyen a una eficiente *prestación de servicios* por parte del sector público en el Perú son: el puntual suministro de información confiable a los gobiernos subnacionales sobre las asignaciones y transferencias que percibirán durante el próximo ejercicio presupuestario, la adecuada previsión y seguimiento de los flujos de caja y el control eficaz de la planilla salarial, las contrataciones públicas y el gasto no salarial. Al respecto, cabe mencionar también el buen trabajo que realiza la Contraloría General de la República en materia de auditoría externa. Ello no obstante, existen algunos elementos que limitan esta valoración de eficiencia en la prestación de servicios. Por ejemplo, los frecuentes ajustes presupuestarios realizados (aunque con relativa transparencia) y las esporádicas acciones de control legislativo que se efectúan a los informes de auditoría presentados al Congreso. Además, menos de la mitad de los fondos de la ayuda externa para el gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales. Finalmente, en este apartado se debería mencionar también que no se está procesando suficiente información sobre a los recursos efectivamente destinados a las unidades básicas de prestación de servicios en los sectores de educación y salud³.

La evaluación de la medida en que el sistema de GFP existente en el Perú respalda el logro de la disciplina fiscal agregada, la asignación estratégica de recursos y la eficiente prestación de servicios, está fuertemente influenciada por la integralidad de la información fiscal existente y disponible. En ese contexto se destaca la Cuenta General de la República, que es comprehensiva en su información, oportuna en su presentación y confiable por las normas contables utilizadas (Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, NICSP). Son también elementos dignos de mencionar la utilidad de los informes de ejecución presupuestaria, la oportunidad en la conciliación de las cuentas bancarias del gobierno y el amplio alcance de la auditoría del gobierno.

En **conclusión**, el sistema de GFP en el Perú, analizado desde las seis dimensiones del PEFA, funciona, en general, de forma adecuada y en conformidad con las buenas prácticas internacionales. Las deficiencias son relativamente pocas, están identificadas y las medidas correctivas necesarias están en proceso de diseño o implementación. La continuidad de estas mejoras permitirá fortalecer ulteriormente el sistema de GFP en el país, un elemento determinante para apoyar el desarrollo y la reducción de la pobreza en el Perú. En ese contexto, el liderazgo que siga tomando el gobierno nacional es indispensable para el éxito de estas reformas pendientes.

³ Indicador de desempeño 23 (ID-23).

El cuadro 1 resume los puntajes recibidos para los indicadores de desempeño que se utilizan siguiendo el marco de referencia desarrollado por el proyecto PEFA. La obtención de estos resultados se explicita en la Sección 3 de este reporte.

Cuadro I. Indicadores de desempeño (ID) de las finanzas públicas en el Perú (Indicadores estándar de la metodología del PEFA)

A. RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: credibilidad del presupuesto		Puntaje
ID-1	Resultados del gasto agregado comparados con el presupuesto original aprobado	B
ID-2	Desviaciones del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado	C
ID-3	Desviaciones de los ingresos totales comparadas con el presupuesto original	A
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	C+
B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: alcance y transparencia		
ID-5	Clasificación del presupuesto	B
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	A
ID-7	Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en los informes presupuestales	A
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	A
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	B+
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	A
C. CICLO PRESUPUESTARIO		
C i) Presupuestación basada en políticas		
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	A
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	B
C ii) Certeza y control de la ejecución presupuestaria		
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B+
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	A
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	D+
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	B+
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B+
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	B+
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	B+
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	B+
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	C+
C iii) Contabilidad, registro e informes		
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	B+
ID-23	Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios	D
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	C+
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	A
C iv) Escrutinio y auditoría externa		
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	B+
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	B+
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	C+
D. PRÁCTICAS DE DONANTES		
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	A
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	C
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	D

(iii) Perspectivas de planificación y aplicación de reformas

El proceso de modernización y reforma del Estado cuenta con un amplio respaldo político tanto del gobierno y los partidos de oposición como de las organizaciones de la sociedad civil. El Acuerdo Nacional es un ejemplo de la voluntad política existente para avanzar en tal dirección, como también la participación creciente de las regiones y las municipalidades en las decisiones políticas en materia de descentralización.

La conducción del proceso está a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), liderazgo que es compartido con el MEF en los asuntos relacionados con la GFP. Este aspecto supone un fuerte respaldo a la organización e implementación del proceso de reformas. Sin embargo, se debe destacar que todavía existen iniciativas aisladas y duplicaciones de esfuerzos. Por ello, urge crear niveles y espacios de coordinación más efectivos entre todos los actores involucrados en el proceso.

En lo que concierne a la cooperación internacional, las intervenciones de apoyo al proceso de reformas del Estado requieren de mayores esfuerzos de armonización, particularmente el financiamiento de programas y proyectos, lo que se reflejará de forma inmediata en una contribución más efectiva al gobierno del Perú. Por último, es importante anotar que queda aún pendiente la transferencia de recursos externos al gobierno central para su administración con arreglo a los procedimientos nacionales.

Sección 1. Introducción

Esta introducción tiene el propósito de facilitar la comprensión del contexto, describir el proceso de elaboración del informe de desempeño de las finanzas públicas, así como determinar el alcance de la evaluación realizada.

Objetivo del informe

El informe basado en la metodología del PEFA debería servir a las autoridades y funcionarios peruanos como una línea de base y referencia para el monitoreo de la GFP en el país. Asimismo, debería alimentar y actualizar el diálogo entre el gobierno y las diversas agencias multilaterales y bilaterales de cooperación al desarrollo en el área de la GFP, sobre los logros y deficiencias de los procesos de reforma que están en marcha o los que sean propuestos a futuro. El informe debería también ayudar a dichas agencias a determinar la elegibilidad del país para un nuevo programa de apoyo presupuestario o, eventualmente, a verificar el cumplimiento de las condiciones generales o particulares de desembolso vinculadas a la GFP de un programa previamente aprobado. Además, el informe podría nutrir la reflexión sobre la elaboración o la revisión de un programa integrado de finanzas públicas o la elaboración o revisión de un programa de apoyo institucional a las finanzas públicas coordinado entre las diferentes agencias de cooperación.

Proceso de preparación del informe PEFA

La Comisión Europea (CE) financió el ejercicio de evaluación, mientras el Banco Mundial (BM) y el BID participaron de manera activa en todas las actividades preliminares de preparación de la misión. Los representantes de ambas agencias concurren también a la reunión de presentación en la delegación de la CE (22 de septiembre de 2008) y la primera reunión en el Perú entre los miembros del equipo y los representantes de la CE. En los días siguientes a esa reunión, el Banco Mundial organizó en su oficina en Lima varias reuniones técnicas con los miembros del equipo, especialistas del Banco y representantes del BID.

El 22 de septiembre se celebró en el MEF una reunión introductoria entre los representantes del gobierno peruano, los miembros del equipo del PEFA y de las agencias (CE, BM y BID). Participaron, además del viceministro de Hacienda, José Arista, los directores y respectivos colaboradores de las diversas direcciones del MEF (Presupuesto, Tesoro, Contabilidad, Endeudamiento, Asuntos Económicos, y Programación Multianual).

El día 23 de septiembre, el entonces ministro de Economía y Finanzas, Luis Valdivieso, y el embajador de la UE, Antonio Cardoso, hicieron la presentación formal del ejercicio de la misión PEFA. Estuvieron presentes el jefe de Cooperación de la CE, Jean-Charles Fiehrer, y el agregado de Cooperación de la CE, Kart-Heinz Vogel. Entre los asistentes destacaron el Director Regional para Bolivia, Ecuador, Perú y Bolivia del Banco Mundial, Carlos Felipe Jaramillo; la jefa de Cooperación de la Agencia Internacional Canadiense para el Desarrollo (CIDA, Canadá), Rebecca Mellett; Franck Bessette del Secretariado del PEFA en Washington, D. C., y representantes de la CE, el BM, el BID, y de las agencias de cooperación belga, suiza (SECO), alemana (GTZ), japonesa (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, JICA) y del Reino Unido (DFID).

El día 25 de septiembre, Franck Bessette y los miembros del equipo PEFA animaron un taller introductorio (informativo/participativo). Acudieron representantes de las diversas direcciones del MEF, de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso (CPCG), de la Contraloría General de la República (CGR), del Banco Central de Reserva de Perú (BCRP), del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y de diversas agencias de cooperación internacional (CE, BM, BID y FMI). En el taller, de un día de duración, fueron presentados los elementos básicos de la metodología, de su aplicación al contexto peruano y también se realizaron diversos ejercicios de búsqueda de información.

Antes del final del trabajo de campo, el día 7 de octubre, los miembros del equipo PEFA presentaron los resultados preliminares del ejercicio al MEF, en una reunión en presencia del Viceministro de Hacienda y de los directores generales del MEF. Participaron de la reunión representantes del BM y del BID. El 9 de octubre, hicieron una presentación similar a la delegación de la CE en Lima, en la que participaron varios Estados miembros de la CE (Francia, Holanda, España, Suecia, Rumania y Bélgica), además de representantes de la APCI. El 15 de octubre, el jefe de equipo PEFA, Giovanni Caprio, expuso los resultados preliminares del ejercicio en Bruselas, en las oficinas de la CE (AIDCO). A dicha reunión asistieron diversos representantes de AIDCO (que ejecuta la ayuda al desarrollo de la CE) como Paolino Corda, Marco Formentini y otros funcionarios de AIDCO y RELEX (Relaciones Exteriores).

Metodología de preparación del informe

La metodología de levantamiento de datos tuvo varios componentes (algunos ya mencionados):

- Inicialmente, antes de la misión de campo, se realizó el recojo de datos y documentación ya existente en GFP de los diversos portales del gobierno peruano, del BM, del BID, de la CE y otras agencias (FMI, PNUD, OCDE).
- El trabajo inicial fue complementado por la organización de un taller introductorio con los actores principales en materia de GFP en el país. En el taller participaron alrededor de cincuenta funcionarios públicos y algunos representantes de la cooperación internacional.

- Se continuó con el levantamiento de datos estadísticos de los ejercicios presupuestarios programados y ejecutados de los años 2005, 2006 y 2007, y la aplicación de chequeos de consistencia en Excel cruzando datos de diferentes fuentes.
- Las entrevistas y las sesiones de trabajo en el MEF y los ministerios sectoriales con funcionarios de niveles de dirección nacional y general, subdirecciones y, posteriormente, técnicos, han representado la tarea más importantes de la misión de campo. Además de los técnicos de los ministerios, el equipo ha trabajado con representantes de la SUNAT, de la CGR, del Banco de la Nación, de CONSUCODE, de APCI, del Congreso Nacional y de la Cámara de Comercio de Lima.
- Al final de la misión de campo se realizaron algunas entrevistas de control con el propósito de sondear la solidez de la información obtenida.

Alcance de la evaluación según lo previsto en el informe

El ejercicio realizado con base en la metodología del PEFA ha abarcado alrededor del 63% del monto del Presupuesto del Sector Público del Perú, concentrándose sobre las actividades financieras de las entidades del gobierno central (Gobierno Nacional). Esas entidades son los diversos ministerios (16), los organismos constitucionales autónomos (8)⁴ y los organismos públicos descentralizados (33).

Los organismos públicos descentralizados son entidades adscritas a los ministerios o a una entidad que tiene rango de ministerio, pero no a los organismos constitucionales autónomos. Por ejemplo, la APCI está adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores; el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú y el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros; la Autoridad Portuaria Nacional (APN) está adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones; el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y el Archivo General de la Nación lo están al Ministerio de Justicia, y la Biblioteca Nacional del Perú al Ministerio de Educación.

En el Perú, la suma de un ministerio con uno o más organismos públicos descentralizados forma un sector. Observemos que el presupuesto de un ministerio no contiene el presupuesto de sus entidades adscritas. Solo el presupuesto del sector contiene el presupuesto del ministerio y de sus entidades adscritas, todas ellas denominadas “pliegos presupuestales”.

⁴ Los organismos constitucionales autónomos son: (i) la Contraloría General de la República; (ii) el Ministerio Público; (iii) la Defensoría del Pueblo; (iv) el Consejo Nacional de la Magistratura; (v) el Tribunal Constitucional; (vi) el Jurado Nacional de Elecciones; (vii) la Oficina Nacional de Procesos Electorales; (viii) el Registro Nacional de Identificación y de Estado Civil (RENIEC). Estos representan 1,25% del gasto público programado en el año 2007.

Los organismos autónomos excluidos —las 33 universidades públicas y las 17 entidades de tratamiento empresarial (ETE)— representan alrededor de 6% del gasto público programado en 2007. Sin embargo, los miembros del equipo han trabajado de manera regular con dos ETE importantes: el CONSUCODE y la SUNAT.⁵

Los gobiernos subnacionales pueden ser divididos en dos grupos: (i) los 26 gobiernos regionales, que representan alrededor de 17% del gasto público programado en 2007; y (ii) los 1834 gobiernos locales, que abarcan 14% del mencionado gasto.

El cuadro 1.1 presenta información resumida de los gastos de las diversas entidades.

Cuadro 1.1. Entidades y presupuesto del Sector Público de apertura, 2007

Instituciones	Número de entidades	Porcentaje del gasto público agregado
Gobierno central*	59	63,3%
Otros Organismos autónomos	50	5,9%
a) Universidades públicas	33	3,2%
b) Entidades de tratamiento empresarial	17	2,7%
Gobierno subnacionales	1860	30,8%
a) Gobiernos regionales	26	16,8%
b) Gobiernos locales/municipios	1834	14,0%

* Se incluyen 8 organismos constitucionales autónomos y 33 organismos públicos descentralizados.

Fuente: cálculos del equipo a partir de datos presupuestarios del PIA 2007.

⁵ Si bien se denominan ETE, tales entidades cumplen realmente funciones gubernamentales y forman parte del gobierno central. Se excluyeron por consideración práctica, pues no reportaban a través del SIAF sino por otras vías.

Sección 2. Información de la situación general del país

El objetivo de esta sección es proporcionar información general sobre la República del Perú, posibilitando así una comprensión más amplia de las características fundamentales del sistema de GFP existente en el país, así como del contexto de las reformas en marcha.

2.1. Descripción de la situación económica

Contexto

Con una población de 27,9 millones de habitantes (2007) y una superficie de aproximadamente 1,28 millones de kilómetros cuadrados, la economía peruana ha mostrado uno de los mejores resultados en la región latinoamericana en los últimos años. En gran medida, tales resultados se deben a buenas políticas macroeconómicas, a la disciplina demostrada por las autoridades en su aplicación y a un contexto internacional relativamente favorable. El producto bruto interno (PBI) real creció de manera constante y a un promedio de más de 6,5% anual entre 2002 y 2008. En los últimos tres años (2006 a 2008), el PBI creció, en promedio, en más de 8,5% por año. Hasta 2006 la tasa promedio de inflación anual fue muy baja (2,0% por año entre 2002 y 2006), aumentando a 3,9% y 6,7% a fines de 2007 y 2008, respectivamente, debido al incremento de los precios internacionales de los productos petroleros y de los alimentos. Sin embargo, la renta per cápita aumentó constantemente (en términos reales y nominales) entre 2000 y 2008 y representó 3450 dólares estadounidenses en 2007.⁶

Sin duda alguna, la economía peruana de los últimos años se ha beneficiado del aumento de los precios de las materias primas en el mercado mundial. Sin embargo, ese crecimiento ha sido sostenido por el dinamismo de la demanda interna, en particular la inversión pública y privada. El consumo y la inversión han contribuido cada uno con 5 puntos porcentuales al crecimiento anual (Banco Mundial 2008: 3). El crecimiento ha llegado también a los sectores no tradicionales, caracterizados por crecientes exportaciones y mejoras en la productividad. Entre 2002 y 2008 las exportaciones han aumentado aproximadamente 25% en promedio cada año. A su vez, las importaciones se incrementaron, aunque no tan rápidamente, con un superávit comercial anual promedio de 7% del PBI entre 2005 y 2008.

⁶ Esto equivale a la renta nacional bruta (gross nacional income), calculada según el método Atlas en dólares estadounidenses corrientes (fuente: Banco Mundial, www.worldbank.org).

La evolución de los datos sobre la pobreza en el país indica que el crecimiento del período mencionado tuvo un impacto positivo sobre los niveles de vida en general, así como en todas las regiones consideradas: entre 2004 y 2007 la incidencia de la pobreza decreció 9,3 puntos porcentuales, de 48,6 a 39,3. Aunque tal disminución es más acentuada en la zona metropolitana de Lima y en las zonas costeras (rurales y urbanas), en general la pobreza disminuyó también en todas las zonas de la sierra.⁷ Hay que mencionar igualmente una tendencia general a la disminución de la pobreza extrema en el mismo período. A nivel nacional, la pobreza extrema disminuyó 3,4 puntos porcentuales (de 17,1 a 13,7), y lo hizo también en todas las regiones costeras y de la sierra, y de forma drástica en la región de Lima (de 1,3 a 0,5 puntos porcentuales).⁸

Existen otros datos del impacto positivo del crecimiento económico reciente. Por ejemplo, el censo nacional realizado en el año 2007 muestra una mejora en las condiciones de vida de la población. Así, se registra un incremento en el acceso a servicios básicos: la población que accede a agua potable supera el 70,0% y aquella que cuenta con electricidad bordea el 80,0%. El porcentaje de hogares sin servicios higiénicos se ha reducido en 3 puntos porcentuales y los niveles educativos muestran mejoras considerables, siendo la tasa de analfabetismo del 10,0%. Las tasas de mortalidad infantil se han reducido de 24 a 18 niños por cada mil nacidos vivos entre 2005 y 2007 (INEI 2007 y MEF 2008).

Es preciso subrayar que la tasa de empleo ha mejorado en los últimos años, acompañada de un incremento del ingreso real promedio de 16%. Adicionalmente, los salarios para el trabajo no calificado han aumentado más que para el trabajo calificado (Banco Mundial 2008: 6).

A pesar de todos los aspectos positivos señalados, la economía peruana enfrenta hoy un contexto internacional muy difícil. La crisis hipotecaria en los Estados Unidos ha generado una severa recesión mundial en estos últimos meses, luego de haberse producido un rebrote inflacionario.⁹ La tasa de crecimiento económico, que fue del 10,3% en los tres primeros trimestres de 2008, se ha desacelerado a 6,7% en el cuarto trimestre del mismo año. La inflación para fines de 2008 subió a 6,7%, aunque está mostrando signos de reducción recientemente. Los términos de intercambio decrecieron en 13,3% en el presente año. Se prevé que la crisis internacional seguirá afectando la economía peruana en 2009, persistiendo todavía signos de volatilidad e incertidumbre.

En este contexto, el gobierno peruano viene implementando un Plan de Estímulo Económico con políticas fiscales y monetarias expansivas dirigidas a mitigar el impacto de la situación internacional

⁷ Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Informática (INEI).

⁸ Ídem.

⁹ En realidad, el rebrote inflacionario tiene otras causas (elevados precios del petróleo y de los alimentos —maíz, aceites, soya, entre otros— asociadas más bien al gran crecimiento económico mundial. La recesión mundial estaría ayudando a aminorar la inflación.

sobre la economía doméstica, a la par de tratar de evitar un rebrote inflacionario, y que permita una recuperación relativamente rápida hacia, otra vez, un crecimiento robusto y sostenible.

Programa global de reforma del sector público

El programa global de reforma del sector público se enmarca en tres áreas prioritarias: crecimiento económico, mejora del desarrollo social y modernización de las instituciones del sector público. Las prioridades gubernamentales se reflejan en el presupuesto más reciente (2009), que en un inicio preveía un incremento de 20% en las inversiones públicas (MEF 2008: 10). Tomando en cuenta el recrudescimiento de la situación internacional, el gobierno contempla ahora aumentar la inversión pública en 50%, privilegiando la infraestructura. Además, para el año 2009 se ha reiterado que la lucha contra la pobreza y la mejora de diversos indicadores sociales como la desnutrición, el acceso y la calidad de los servicios de educación, salud y saneamiento serán el objetivo fundamental de la política macroeconómica (MEF 2008: 9; FMI 2008: 35¹⁰). Las prioridades gubernamentales son tomadas en cuenta en un contexto macroeconómico saludable y prudente de generación de superávit fiscal en las épocas buenas (y de disminución de la ratio de deuda pública sobre el PBI), con el objeto de tener una mayor capacidad de respuesta en un escenario de deterioro de las condiciones externas. En enero de 2007, el FMI aprobó un acuerdo stand by de derechos especiales de giro (DEG) por 172,37 millones de 25 meses para el Perú. Adicionalmente al contexto macroeconómico hay que mencionar los múltiples acuerdos de libre comercio que el Perú ha firmado y está negociando, que crean nuevas posibilidades y un mayor acceso a nuevos mercados.

Fundamentos de las reformas de la GFP

Entre las prioridades mencionadas y para apoyar el crecimiento económico, el fortalecimiento de la eficiencia y la calidad de las finanzas públicas es un área de política pública importante para el gobierno. En ese contexto, a pesar de una política fiscal orientada a la racionalización y la mejora de la calidad del gasto, la mejora del sistema tributario y la administración activa de la deuda pública, el gobierno se concentra cada vez más en la aplicación de técnicas presupuestarias con base en resultados, en la mejora del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público y en la implantación del Sistema Nacional de Inversión Pública a nivel descentralizado. Asimismo, el gobierno trata en general de crear más eficiencia y más transparencia en los procesos presupuestarios y en los procesos del sector público. La calidad normativa y la gestión administrativa son también dos elementos prioritarios de la reforma de la GFP del gobierno.¹¹

¹⁰ Carta de Intenciones del Ministro de Economía y Finanzas del Perú al Director del FMI, donde se señala que el fortalecimiento de la Estrategia de Reducción de Pobreza representa una prioridad superior del gobierno.

¹¹ Esos programas de reforma de la GFP del gobierno son y continuarán siendo apoyados por el BM y por el BID (a través de tres DPL, préstamo de administración fiscal y competitividad, en el caso del BM; y del III Programa de mejora de la calidad de la gestión y del gasto público en el caso del BID).

2.2. Descripción de los resultados presupuestarios

Desempeño fiscal

La política fiscal ha sido bien administrada en los años recientes. Se puede observar un pequeño déficit del gobierno central en 2005, que se transforma en un superávit de 1,3% y 1,6% del PBI en 2006 y 2007 respectivamente. La misma tendencia se observa en el sector público no financiero (cuadro 2.1):

**Cuadro 2.1. Presupuesto del gobierno central
(Como porcentaje del PBI)**

	2005	2006	2007 (preliminar)
Ingresos totales	15,8	17,4	18,0
Total del gasto	16,6	16,1	16,4
- Gasto no relacionado con intereses	14,7	14,2	14,6
- Gasto relacionado con intereses	1,9	1,9	1,8
Déficit (-) / superávit agregado del gobierno central	-0,8	1,3	1,6
Superávit primario del gobierno central	1,1	3,2	3,4
Déficit (-) / superávit agregado del sector público no financiero	-0,3	2,0	3,0
Financiamiento neto del sector público no financiero	0,3	-2,0	-3,0
- Externo	-1,3	-0,4	-0,9
- Interno	1,6	-1,7	-2,3

Fuentes: cálculos del equipo a partir de MEF 2008 y FMI 2008: 24.

Los buenos resultados de la política fiscal se reflejan en una mejora en la recaudación de impuestos en general. Los ingresos del gobierno central han aumentado de manera significativa entre 2005 y 2007 de 15,8% a 18,0% del PBI, una tasa de incremento superior a la tasa del PBI, mientras los gastos han sido controlados en buena medida (disminuyendo un poco en términos del PBI).

El buen desempeño fiscal ha permitido realizar transferencias al Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), creado con el objetivo de ahorrar para usar esas reservas durante los ciclos económicos desfavorables. Cada año, el FEF se alimenta de los ahorros fiscales generados por los superávits del presupuesto, los ingresos por privatizaciones y otras fuentes. El FEF puede ser únicamente utilizado para gastos vinculados a programas de alivio de la pobreza, y el límite es el 40% del saldo del FEF por año. Si el FEF tuviera montos superiores al 2,0% del PBI, las asignaciones presupuestadas tienen que ser utilizadas para prepagar la deuda pública.¹²

¹² Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 27958) de mayo de 2003, artículo 7.2.

En el período considerado, la deuda externa como porcentaje de PBI ha disminuido significativamente, pasando de 28% en 2005 a 19,6% en 2007. La deuda interna ha aumentado de 9,7% del PBI en 2005 a 10,8% en 2007. Como se aprecia en el cuadro 2.1, los gastos de interés de la deuda han sido estables en 2005 y 2006, y han disminuido muy poco en 2007.

Asignación de recursos

La asignación presupuestaria de los tres años comprendidos en nuestro análisis (2005-2007) refleja la prioridad del gobierno en materia de mejoras sociales. Se nota una contribución sostenida de recursos al sector educación y un significativo aumento para el sector salud (más de 23% en 2006 y 2007 en comparación con 2005). Por otro lado, los recursos para transporte han aumentado también considerablemente (en casi 70%) entre 2005/2006 y 2007 (cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Asignaciones presupuestarias ejecutadas para las funciones más importantes (Como porcentaje del total del gasto)

	2005	2006	2007 (preliminar)
Educación y cultura	17,7%	17,4%	17,4%
Salud y saneamiento	8,9%	11,0%	11,0%
Asistencia y previsión social	23,9%	21,8%	21,2%
Agricultura y pesca	2,0%	2,8%	3,0%
Transporte	3,5%	3,6%	6,1%
Justicia	2,6%	2,7%	2,5%
Defensa	11,8%	11,6%	10,5%
--	--	--	--
Total	100%	100%	100%

Fuente: cálculos del equipo a partir de datos presupuestarios ejecutados del portal Transparencia económica del MEF: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe>

La asignación presupuestaria ejecutada por categorías da cuenta también de las prioridades gubernamentales en lo que concierne al desarrollo. Se nota un incremento relativo de los gastos de capital (inversiones) entre 2005 y 2007 (de 11,23% de los gastos totales a 13,13%). Además, el incremento relativo de las transferencias en el mismo período evidencia un incremento de las transferencias a los gobiernos regionales y los municipios.¹³

Se nota también con esa clasificación la tendencia a la disminución relativa de las remuneraciones y de los gastos de intereses.

¹³ Entre 2006 y 2007, las transferencias intergubernamentales han aumentado en 78% en nuevos soles corrientes (cálculos del equipo a partir de datos presupuestarios reales del portal Transparencia económica del MEF: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe>).

Cuadro 2.3. Asignación presupuestaria real, por categorías de clasificación económica (Como porcentaje del total del gasto)

	2005	2006	2007 (preliminar)
Gasto corriente	88,77%	87,73%	86,87%
- Remuneraciones	26,61%	25,64%	23,25%
- Bienes y servicios	20,57%	20,82%	19,63%
- Pago de intereses	11,70%	11,63%	10,77%
- Transferencias	29,90%	29,63%	33,22%
Gastos de capital	11,23%	12,27%	13,13%
Total	100%	100%	100%

Fuentes: cálculos del equipo a partir de los MMM 2007-2009, 2008-2010, 2009-2011, y de FMI 2008: 24.

2.3. Descripción del marco jurídico e institucional de la gestión de las finanzas públicas

En general, el Perú tiene un buen marco jurídico para la GFP. La Constitución Política del Perú de 1993 abarca los aspectos básicos relacionados con los asuntos tributarios, la deuda pública, las adquisiciones públicas, la preparación y ejecución presupuestaria y el control externo (por la CGR y el Congreso).¹⁴ Además, existen diversas leyes y decretos así como reglamentos. En el cuadro 2.4 se presentan los más importantes que han sido consultados.

Cuadro 2.4. Marco legal en GFP de referencia

<p>MEF (DNPP, DNTP, DNCP, DNEP)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (n.º 28411, del 1 de enero de 2005) - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público (n.º 28112, del 27 de noviembre de 2003) - Ley General de Endeudamiento Público (n.º 28563, del 25 de junio de 2005) - Directiva n.º 013-2001-CG/B340 relativa a las Disposiciones para la Auditoría a la Información Financiera y al Examen Especial a la Información Presupuestaria preparada para la Cuenta General de la República por las entidades del Sector Público, 2001 - Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad (n.º 28708, del 12 de abril 2006) que reemplaza la Ley de Gestión de la CGR (n.º 27312, del 19 de julio de 2000) - Ley General del Sistema Nacional de Tesorería (n.º 28693, del 21 de marzo de 2006) - Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (n.º 27293, del 28 de junio 2000) - Decreto Supremo que aprueba Directiva para la Programación Multianual de la Inversión Pública (n.º 176-2006-EF, del 18 de noviembre de 2006) <p>Contraloría General de la República</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (n.º 27785, del 22 de julio de 2002) <p>Contrataciones y Adquisiciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Contratación del Estado (n.º 1017, del 3 junio de 2008)* <p>Leyes del sistema de seguro social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de Creación del Seguro Social de Salud (n.º 27056, del 30 de enero de 1999) - Ley de Intangibilidad de los Fondos y Reservas de la Seguridad Social (n.º 28006, del 18 de junio de 2003) - Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (n.º 26702, del 9 de diciembre de 1996)

¹⁴ Constitución Política del Perú (CPP), Capítulo IV: Del Régimen Tributario y Presupuestal.

SUNAT

- *Texto Único Ordenado del Código Tributario* (Decreto Supremo n.º 135-99-EF, del 19 de agosto de 1999)
- *Ley del Procedimiento Administrativo General* (n.º 27444, del 11 de abril de 2001)
- *Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo* (n.º 27584, del 7 de diciembre de 2001)
- *Ley de los Delitos Aduaneros* (n.º 28008, del 19 de junio de 2003)
- *Ley General de Aduanas* (Decreto Supremo n.º 129-2004-F, del 12 de septiembre de 2004)
- *Arancel de Aduanas* (Decreto Supremo n.º 017-2007-EF, del 18 de febrero de 2007)
- *Resolución de Superintendencia que aprueba disposiciones reglamentarias del Decreto Legislativo n.º 943, que aprobó la Ley del Registro Único de Contribuyentes* (n.º 210-2004/SUNAT, del 19 de septiembre de 2004)
- *Resolución de la Superintendencia que modifica la Resolución de Superintendencia n.º 210-2004/SUNAT, que aprobó disposiciones reglamentarias del Decreto Legislativo n.º 943* (n.º 298-2004/SUNAT, publicada el 7 diciembre de 2004)
- *Resolución de Superintendencia que aprueba el Reglamento del Régimen de Gradualidad Aplicable a Infracciones del Código Tributario* (n.º 063-2007/SUNAT, del 1 abril de 2007)

Acceso a la información

- *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (n.º 27806, del 3 de agosto de 2002)
- *Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal* (n.º 27245, de diciembre de 1999) modificada por la *Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal* (n.º 27958, de mayo de 2003)

FONAFE

- *Ley para normar y dirigir la actividad empresarial del Estado* (n.º 27170, del 9 de septiembre de 1999)

Descentralización

- *Ley de Bases de la Descentralización* (n.º 27783, del 21 de julio de 2002)
- *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales* (n.º 27867, del 17 de noviembre de 2002)
- *Ley Orgánica de Municipalidades* (n.º 27972, del 26 de mayo de 2003)
- *Ley de Descentralización Fiscal* (Decreto Legislativo n.º 955, del 5 de febrero de 2004)
- *Ley del Canon* (n.º 27506, del 10 de julio de 2001)

* Este decreto deroga y reemplaza la *Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado* (n.º 26850, del 21 de junio de 1997), el *Texto Único Ordenado de Contrataciones y Adquisiciones del Estado* (n.º 28267, del 26 de noviembre de 2004), el *Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado* aprobado mediante Decreto Supremo (n.º 084-2004-PCM, del 26 de noviembre de 2004) y el *Decreto Supremo de Modificación del Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado* (n.º 028-2007, del 2 de marzo de 2007).

Marco institucional de la GFP

En el Perú, la GFP se lleva a cabo a tres niveles. El nivel del gobierno central es el más importante y abarca cerca del 70% del gasto público (PIA 2007); los otros dos niveles son el regional y el local, que comprenden aproximadamente el 30% de dicho gasto.¹⁵

■ **Las instituciones del Estado y la GFP**

El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la nación, mientras la dirección y la gestión de los servicios públicos son confiadas al Consejo de Ministros. El Congreso es el órgano representativo de la nación y sus funciones principales son la preparación y aprobación de leyes, incluidas las fiscales y las económicas,¹⁶ la permanente fiscalización y el control político orientados al desarrollo económico, político y social del país.

¹⁵ Para mayores detalles véase la sección 1, apartado "Alcance de la evaluación según lo previsto en el informe".

¹⁶ El Poder Legislativo reside en el Congreso. Este consta de una sola cámara integrada por ciento veinte congresistas. El Congreso es elegido por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley.

Existen 8 organismos constitucionales autónomos y 33 organismos públicos descentralizados. Además, hay 33 universidades y 17 entidades de tratamiento empresarial (ETE) que funcionan como organismos autónomos. La más importante entre las empresas del Estado es Petroperú, que es administrada por un directorio designado en el que participa el Poder Ejecutivo. Las otras 35 empresas del Estado —financieras y no financieras— están agrupadas bajo el presupuesto y la jurisdicción del FONAFE y su patrimonio es de 19,7 billones de nuevos soles (septiembre de 2009). Las más importantes (61% del patrimonio total) son el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), el Fondo Mi Vivienda (FMV), Electroperú, el Banco de la Nación y la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE).¹⁷

■ El MEF y la GFP

El MEF, a través de sus direcciones, desempeña el papel principal en la GFP:

- La Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP) es el órgano de línea del MEF, rector del Sistema Nacional de Presupuesto, encargado de la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del proceso presupuestario de todas las entidades y organismos del sector público.

- La Dirección Nacional del Tesoro Público (DNTP) es la encargada de centralizar la disponibilidad de los fondos públicos, programar y autorizar los pagos y el movimiento de fondos con cargo a sus cuentas bancarias, función del Presupuesto de Caja del Gobierno Nacional, así como custodiar los valores del Tesoro Público.

La Dirección Nacional del Endeudamiento Público (DNEP) es la encargada de programar, presupuestar, normar, negociar, registrar, controlar, contabilizar y coordinar la aprobación de las operaciones de endeudamiento público y de las operaciones de administración de deuda. Tiene también el encargo de atender el servicio de las operaciones de deuda del gobierno nacional, de realizar operaciones conexas para una administración prudente de la deuda, de actuar como agente financiero único del gobierno nacional, y de preparar y publicar las estadísticas de la deuda pública.

- La Dirección Nacional de Contabilidad Pública (DNCP) tiene el encargo de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados con su ámbito, así como elaborar la Cuenta General de la República.

Estas cuatro direcciones dependen directamente del Viceministro de Hacienda.

- La Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES) es el órgano de línea encargado de dirigir y coordinar el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Económica y Social de corto, mediano y largo plazo, así como

¹⁷ Estimaciones del equipo a partir de información recogida de <http://ofi.mef.gob.pe/fonafe>.

del Programa Económico y del Marco Macroeconómico Multianual, de acuerdo con la normatividad vigente.

- La Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) tiene a su cargo la rectoría del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), cuyo objetivo es optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión.

La DGAES y la DGMP son órganos de línea del Viceministerio de Economía.

■ La entidad fiscalizadora superior y la GFP

En el Perú, la Contraloría General de la República es el órgano superior del Sistema Nacional de Control que cautela el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos del Estado, la correcta gestión de la deuda pública, así como la legalidad de la ejecución del presupuesto del sector público y de los actos de las instituciones sujetas a control.

Atributos esenciales del sistema de GFP

El Sistema Integrado de la Administración Financiera (SIAF) cumple un rol esencial en el sistema de GFP en el Perú, siendo un sistema integrado de registro que a partir de enero de 1999 se ha constituido en un sistema oficial de registro de las operaciones de gasto e ingreso. Se trata de una herramienta muy ligada a la gestión financiera del Tesoro Público en su relación con las denominadas Unidades Ejecutoras. Actualmente, el SIAF abarca las actividades financieras del gobierno central, de los organismos autónomos (universidades y ETE) y de los gobiernos regionales y locales.

Sección 3. Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de gestión de las finanzas públicas

3.1. Credibilidad del presupuesto

Para evaluar si el presupuesto es suficientemente realista y se implementa tal y como estaba previsto, esta sección se centra en cuatro indicadores: (i) desviaciones del gasto agregado, (ii) desviaciones en la composición del gasto, (iii) desviaciones de los ingresos totales, y (iv) saldo de los atrasos de pagos de gasto.

ID-1 Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado

Para evaluar los indicadores ID-1 y ID-2, el equipo consultor ha trabajado con datos sobre gastos primarios¹⁸ proporcionados por la DNPP y la DNTP. Para los gastos primarios ejecutados se ha utilizado información sobre los gastos primarios pagados dentro del mismo año y también posteriormente.¹⁹ De conformidad con la metodología del PEFA, se ha usado el concepto de pago en lugar de devengado. Esos datos son presentados en los cuadros A1-1, A1-2 y A1-3 del anexo 1.

(i) Diferencia entre el gasto primario ejecutado y el gasto primario originalmente presupuestado

En dos de los tres últimos años el gasto primario ejecutado (pagado), sin incluir financiación externa, se ha desviado del presupuesto inicial del gobierno central en más de 5% (véase el cuadro 3.1). En general, estos resultados muestran una buena programación presupuestaria del gasto para el período 2005-2007. En 2005, si nos basamos en esos resultados, la programación ha sido excelente, porque la ejecución ha reflejado muy bien el presupuesto original. Sin embargo, se nota una situación distinta en los dos años siguientes, en que los gastos primarios ejecutados se diferencian gradualmente de los gastos del presupuesto aprobado. A pesar de esa diferenciación, la desviación global del gasto primario en 2006 y 2007 ha sido inferior a 10%, lo que corresponde a un buen desempeño de la ejecución presupuestaria.

¹⁸ De conformidad con la metodología del PEFA, los datos sobre gastos primarios proporcionados incluyen gastos corrientes y de capitales y excluyen los cargos del servicio de la deuda pública, pero también los gastos en proyectos realizados con financiamiento externo (préstamos y donaciones).

¹⁹ La ley autoriza a que los gastos devengados y no pagados al 31 de diciembre de cada año fiscal se cancelen durante el primer trimestre del año fiscal siguiente (Ley 28411, de 6 de diciembre de 2004, artículo 37.2).

Es preciso subrayar que la discrepancia entre el presupuesto original y lo ejecutado se explica esencialmente por dos elementos importantes: por un lado, el aumento en el presupuesto luego de aprobarse; y, por otro, el grado de la ejecución del gasto en relación con el presupuesto modificado. En el Perú de los últimos años se han otorgado importantes incrementos presupuestarios durante el período de ejecución presupuestal,²⁰ pero los relativamente bajos niveles de ejecución (en las inversiones) compensaron en buena medida estos créditos suplementarios y revelan la baja discrepancia en el ID-1.²¹

Cuadro 3.1. Desviaciones de la ejecución presupuestaria del gasto global del gobierno central y de su composición (En porcentaje del gasto presupuestado originalmente)

Año	Desviación global del gasto primario, neto de financiamiento externo (a)	Varianza en la composición del gasto primario, neto de financiación externa (b)	Grado en que la varianza en la composición supera la desviación global del gasto (b)-(a)
2005	0,3%	12,0%	11,7%
2006	6,7%	12,2%	5,4%
2007	8,2%	14,7%	6,5%

Fuente: anexo 1.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-1 Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	B	Método de calificación M1
(i) Diferencia entre el gasto primario ejecutado y el gasto primario originalmente presupuestado (es decir, excluidos los cargos del servicio de la deuda, pero también el gasto en proyectos que cuentan con financiamiento externo).	B	En no más de dos de los últimos años, el gasto ejecutado se ha desviado en un monto equivalente a más del 5% con respecto al gasto presupuestado.

ID-2 Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado

(i) Grado en que la varianza en la composición del gasto primario haya superado la desviación global del gasto primario (tal como se define en ID-1) en los tres últimos años

Para la medición de este indicador se ha evaluado empíricamente los resultados en materia de gasto con respecto al presupuesto original (PIA) del gobierno central a nivel subagregado de la clasificación sectorial.²² La varianza en la composición del gasto primario supera la desviación global del gasto primario en más de 10 puntos porcentuales solo en el año 2005 (cuadro 3.1).

²⁰ Sin embargo, hay que subrayar que las estimaciones del MMM —base macroeconómica para la elaboración del presupuesto— son fundamentalmente conservadoras, y en un contexto de crecimiento económico de la economía peruana, aunado a un escenario internacional favorable como lo han sido los años que están siendo evaluados, es de esperar que las diferencias de los estimados con lo ejecutado sean significativas.

²¹ Fuente: comentarios de Banco Mundial (31 de octubre de 2008) al Informe Preliminar.

²² Para mayores detalles véase el anexo 1.

Algunos de los factores importantes que han generado discrepancias entre los sectores del PIA y lo ejecutado son presentados para cada año durante el período 2005-2007 analizado.

2005: hay que poner de relieve que 2005 fue un año preelectoral, en los que usualmente toda administración pública expande su gasto en general. Se generaron varias desviaciones y algunas de las explicaciones son las siguientes:

- en el sector de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) se creó el Fondo de Defensa a cargo de las Fuerzas Armadas (S/. 118 millones) y hubo también importantes subvenciones sociales (Programa Juntos) de la PCM (S/. 78 millones);
- en el sector Justicia fueron pagadas sentencias judiciales a cargo del Ministerio de Justicia (S/. 31 millones);
- en el sector Trabajo y Promoción del Empleo hubo el pago de ceses colectivos a cargo del Ministerio de Trabajo (S/. 75 millones);
- en Energía y Minas se pagaron subsidios a combustibles y se creó el Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (S/. 180 millones);
- cabe mencionar también otras asignaciones extraordinarias por elecciones (Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil).

2006: se trata de un año de elecciones y de cambio de administración (28 de julio):

- en julio, la administración saliente realiza operaciones de saneamiento financiero y regulariza el pago de aportaciones a EsSalud por S/. 264 millones;
- en agosto, la nueva administración expande el gasto público (expansión de la inversiones) a través de un crédito suplementario por S/. 1937 millones, básicamente en sectores como Vivienda y Construcción, y Agricultura, de los cuales se devengó a diciembre solo el 50%;
- en diciembre, la nueva administración amplía el presupuesto mediante un crédito suplementario por S/. 1818 millones: (a) el MEF crea cuatro fondos especiales con el excedente de los ingresos tributarios (por un total de S/. 1000 millones), los que se mantuvieron sin gastar; (b) hubo un aporte excepcional para respaldar la Caja de Pensiones Militar Policial por S/. 200 millones; (c) hubo un aporte a EsSalud por S/. 269 millones para regularizar el aporte a la reserva actuarial; además, se presentó la necesidad de incorporar la continuidad del programa de expansión de inversiones en el Presupuesto 2007 dado que solo se ejecutó el 50%.

2007: se observó un bajo nivel de ejecución porque el nuevo equipo estaba en período de aprendizaje. En la PCM se hicieron transferencias por descentralización a los gobiernos locales (S/. 225 millones). Hubo también el 50% pendiente de inversiones (2006) como crédito suplementario.

Durante el período 2005-2007 analizado, la varianza en la composición del gasto primario ha sido menor en 2006 y 2007. Sin embargo, el presupuesto sufrió un aumento luego de su aprobación en 2006. También se nota una ejecución presupuestaria limitada, particularmente en 2007. Cuando se toma en consideración todo el período 2005-2007, la composición del gasto ha diferido de manera relativamente importante de la prevista en el PIA, tornando frágiles los objetivos de la política.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-2 Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	C	Método de calificación M1
(i) Grado en que la varianza en la composición del gasto primario haya superado la desviación global del gasto primario (tal como se define en ID-1) en los tres últimos años.	C	La varianza en la composición del gasto superó la desviación global del gasto primario en 10 puntos porcentuales en no más de uno de los tres últimos años.

ID-3 Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado

Para evaluar el indicador ID-3, el equipo consultor trabajó tanto comparando los estimados de ingresos incorporados en los PIA con los ejecutados, así como con las diferencias observadas en los diversos MMM revisados. La DNPP y la DNTP colaboraron con los miembros del equipo en la depuración de los datos. Esos datos son presentados en el cuadro A1-5 del anexo 1. No se ha utilizado datos del portal.

(i) Ingresos fiscales realmente recaudados en comparación con las estimaciones que figuran en el presupuesto original aprobado

La comparación de los ingresos fiscales (tributarios y no tributarios, pero excluyendo donaciones y otros ingresos de préstamos) presupuestados con los realmente recaudados indica una previsión prudente²³ de estos, en el sentido que en el período considerado (2005-2007) los ingresos reales han sido muy superiores a los ingresos presupuestados. Ese buen desempeño se puede atribuir esencialmente a los mayores impuestos a los ingresos (en 77% y 54% en 2006 y 2007, respectivamente) y, en menor medida, a los mayores ingresos por el impuesto general a las ventas (en aproximadamente 16% en cada uno de los años 2006 y 2007).

Hay también que subrayar en ese contexto que la situación de mayores ingresos en relación con lo previsto se dio en un escenario muy propicio: el crecimiento del PBI fue siempre mejor al previsto, y especialmente los incrementos en los precios de los minerales que el Perú produce y exporta y que representan un importante segmento de la recaudación tributaria fueron muy fuertes y mayores a los esperados. Esto afectó de manera positiva el impuesto a la renta, pero también las regalías y similares que se registran en el Perú como ingresos no tributarios.

²³ Esta opinión es compartida por el representante residente del FMI en el Perú.

Cuadro 3.2. Ejecución presupuestaria de la recaudación tributaria y no tributaria como porcentaje de la recaudación contemplada en el PIA

	2005	2006	2007
Ejecución de los ingresos internos	106,95%	125,96%	117,41%

Fuentes: Véase detalles en el anexo 1, cuadro A1-5.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-3 Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	A	Método de calificación M1
(i) Recaudación real de ingresos en comparación con las estimaciones que figuran en el presupuesto original aprobado.	A	La recaudación real de ingresos fue superior a los ingresos estimados en el PIA en los tres años considerados (2005-2007).

ID-4 Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos

La Ley General de Presupuesto no menciona el concepto “atrasos de pagos”²⁴ y, en consecuencia, este no está reglamentado.²⁵ Eso se explica básicamente porque el sistema presupuestal peruano solo permite que los ministerios, departamentos y organismos (MDO) realicen operaciones de gasto conforme a ley, siguiendo las etapas de compromiso, devengo y pago,²⁶ y como en años recientes el gobierno registra superávits presupuestarios, no se identificaron problemas para financiar su presupuesto.²⁷ En la práctica, se incurriría en atrasos de pagos con respecto al suministro de servicios u obras realizadas si habiendo cumplido con la etapa del compromiso del gasto y una vez recibido el bien o servicio con conformidad no ha pasado a la etapa de devengado, o habiendo pasado a devengado el gasto no pasaría a la etapa del pagado²⁸ (estando en mora frente a proveedores, empleados o contratistas en el sentido de no haber respetado la fecha contractual para pagar).²⁹ Esto se podría generar por situaciones de falta de liquidez, lo que actualmente no sucede en el Perú.³⁰

²⁴ Los atrasos de pagos se definen como obligaciones por gastos incurridos que están en mora de pago, o de manera presupuestal como gasto comprometido y no devengado a pesar de haber conformidad con el servicio o bien recibido, o al compromiso devengado pero no pagado dentro un plazo previamente acordado. Estos últimos casos son parte de lo que se conoce como deuda flotante en algunos países de la región.

²⁵ Por ejemplo, la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411, de 1 de enero de 2005) debería definir esta situación.

²⁶ Artículo 33 de la Ley General de Presupuesto.

²⁷ Véase la sección 2.2 del informe.

²⁸ Si bien la ley prevé únicamente esas tres etapas en la ejecución del gasto (Ley 28411, artículos 33-36), en la práctica hay una cuarta, el girado, después del devengado y antes del pagado.

²⁹ La omisión de efectuar los pagos correspondientes a las cargas sociales de la planilla de personal o el no cumplir dentro del plazo acordado con el pago del servicio de la deuda hace incurrir en mora automática.

³⁰ Además, la estrategia del gobierno en la administración de deuda ha sido pagar la deuda pública externa anticipadamente, por lo que hoy no existen atrasos en intereses (ni principal).

En el Perú, el seguimiento de las operaciones económicas se realiza usando el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP). El presupuesto anual (aprobado por ley) se distribuye trimestralmente y luego se hace una repartición mensual de gastos, en función de la programación de ingresos disponibles mensualmente. Así, no es posible comprometer gastos si previamente no cuentan con asignaciones presupuestarias autorizadas y si no hay disponibilidad de recursos porque el sistema no lo permite; es decir, en el sistema existen operaciones debidamente formalizadas y registradas en un calendario de compromisos mensualizado que se carga al SIAF. Se devenga cuando el bien o el servicio ha sido entregado en conformidad y se ingresa al sistema una estimación sobre la “mejor fecha de pago”. Si se compromete gasto y se recibe el bien o servicio en conformidad mas no se devenga el gasto, entonces se generaría una situación de mora, aunque el SIAF no capta esta situación.³¹ En este caso, en teoría no se debería dejar de devengar. Por otro lado, en el sistema SIAF vigente en el Perú si se compromete gasto es porque se puede devengar y pagar, y porque hay disponibilidad de recursos (y sus correspondientes asignaciones presupuestarias para el gasto). Si se estuviera en una situación financiera diferente, por ejemplo de iliquidez en el Tesoro Público, no se permitiría ningún compromiso por encima del tope de gasto autorizado por el Comité de Caja del Tesoro Público, y el sistema no permitiría registrar estas operaciones.

Cada año, todos los compromisos deben ser devengados al 31 diciembre y no se permite devengar después de esa fecha (el sistema bloquea el registro). Esto incluye las operaciones con compromisos en las cuales el bien, la obra o el servicio se recibirán el año siguiente (de lo contrario, las operaciones comprometidas pendientes se anulan o extinguen). Al 31 de diciembre pueden existir operaciones devengadas que no han sido pagadas porque puede ser que la fecha contractual de pago sea el año siguiente, siendo de todos modos el plazo límite de pago el 31 de marzo del año siguiente.³² Estos montos devengados y no pagados al 31 diciembre de cada año no son considerados atrasos de pagos.³³

(i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos

Al cierre del último ejercicio (2007) no hubo atrasos de pagos.³⁴ Además, estos no representan un problema sistémico considerando la buena coyuntura económica.

³¹ Un hallazgo del presente estudio es la limitación de la información del SIAF-SP en no identificar la fecha de vencimiento de la obligación de gasto. Generalmente, en el caso de proveedores de bienes y servicios, la facturación no especifica un plazo definido. En la práctica es contra entrega, pero esto significa un plazo de pago de quince días aproximadamente para las gestiones administrativas (logística) y financieras para la conformidad del pago.

³² La ley considera el tratamiento de los devengados no pagados a la culminación del año fiscal (Ley 28112, artículo 20.3)

³³ La ley considera el tratamiento de los compromisos y devengados a la culminación del año fiscal (Ley 28411, artículo 37).

³⁴ Fuentes: DNPP, DNTP, DNCP, DNEP, FMI (sesión de trabajo con el representante residente). Se identificó la reprogramación de pago de S/. 100 millones autorizados por crédito suplementario en el ejercicio fiscal 2007, referido al adeudo por Decreto de Urgencia 037-94, el cual se pagó a inicios del cuarto trimestre de 2008.

(ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos

Respecto a (i) y a la nota de pie de página 29 se han generado datos sobre el nivel de los atrasos de pagos al 31 de diciembre de 2007. Sin embargo, no hay producción de datos anual o a través de procedimientos de rutina.³⁵

Reformas

La reforma de los clasificadores presupuestales y el uso del *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* - MEFP³⁶ del Fondo Monetario Internacional (FMI 2001) a partir del presupuesto de 2009 reforzarán el registro en la base devengado, con lo que se mejorará el registro y la detección de posibles atrasos.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-4 Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	C+	Método de calificación M1
(i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos.	A	Al 31 diciembre de 2007 no hubo atrasos de pagos.
(ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos	C	Se han generado datos sobre el nivel de atrasos de pagos al 31 de diciembre de 2007. Sin embargo, no hay generación de datos anual o a través de procedimientos de rutina.

3.2. Transparencia y universalidad***ID-5 Clasificación del presupuesto***

Este indicador evalúa el sistema de clasificación presupuestaria utilizado para la formulación, ejecución, evaluación e información del presupuesto del gobierno central para la gestión fiscal 2007, el último ejercicio presupuestario finalizado al momento de la evaluación. La metodología privilegia la evaluación de la clasificación del gasto público.

(i) El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del gobierno central

La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411, del 1 de enero de 2005) establece en su artículo 13 la estructura de los gastos públicos, siguiendo las clasificaciones

³⁵ Si bien no se reporta atrasos de pagos del período corriente y de períodos recientes, se ha identificado con cierta dificultad que algunos MDO realizaron obligaciones de gasto al margen del presupuesto en ejercicios anteriores, 1994 y 2000-2001 (con presupuestos ajustados). Esta práctica no está vigente ni fue generalizada, y para esta corresponde una operación de regularización presupuestal (pago de sentencias judiciales, artículo 70 de la Ley General de Presupuesto).

³⁶ Government Finance Statistics Manual, por sus siglas en inglés.

institucional (por unidad administrativa), económica, funcional programática y geográfica. También define explícitamente la estructura de la clasificación funcional programática, señalando dieciséis (16) categorías de gasto público.³⁷ Tal sistema de clasificación producía documentación uniforme y consistente en buena medida con las normas del MEFP, pero en su versión de 1986. A partir del presupuesto de 2009 se utilizan clasificadores consistentes con las normas establecidas en el MEFP más reciente (FMI 2001).

Sin embargo, existe un problema serio de compatibilidad y uniformidad entre el clasificador presupuestario 2007 y el plan de cuentas de la Cuenta General, que se explica adecuadamente en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009 presentado por el MEF al Congreso de la República (MEF 2008: 96) en agosto pasado:

[...] los clasificadores presupuestarios actuales [anteriores al año 2009] no tienen una relación unívoca con el plan de cuentas gubernamental que permita la obtención de información financiera pública consistente y oportuna. Actualmente, el registro de una categoría presupuestal puede estar vinculada a una o más cuentas de la contabilidad patrimonial, lo que da lugar a que los responsables del registro contable deban seleccionar de manera discrecional la cuenta contable apropiada correspondiente a la transacción presupuestal que se está realizando, lo que puede generar que la contabilidad se produzca con intervención manual y las cuentas contables no necesariamente sean producidas homogéneamente. De esta forma, los clasificadores presupuestales actuales no propiciarían una contabilidad oportuna y fiable que apoye al control del gasto y a las decisiones de política fiscal [...].

La evaluación realizada sobre los clasificadores presupuestales 2007 coincide con este criterio.

Reformas

La formulación del proyecto de presupuesto para la gestión 2009 incorpora avances sustanciales en materia de clasificación presupuestaria, como el uso de las normas del MEFP del año 2001 y la extensión de la clasificación funcional a veinticinco categorías de gasto (de las dieciséis actuales), con el objetivo de adecuar los clasificadores nacionales a los estándares internacionales, mejorar la capacidad de reporte del presupuesto y consolidar el componente de presupuesto por resultados, sin afectar la comparación de datos históricos.³⁸ A continuación se presenta la nueva clasificación funcional y su equivalencia con el CFG/MEFP 2001:

³⁷ La clasificación funcional del gasto establecida en la Ley 28411 es la siguiente: legislativa; justicia; administración y planeamiento; agraria; protección y previsión social; comunicación; defensa y seguridad nacional; educación y cultura; energía y recursos minerales; industria, comercio y servicios; pesca; relaciones exteriores; salud y saneamiento; trabajo; transporte; vivienda y desarrollo urbano.

³⁸ Véase el Decreto Supremo 068-2008-EF del 25 de mayo de 2008, cuyo propósito es la homogeneización y sistematización de la información con fines estadísticos, así como el estudio y análisis de la materia fiscal, en el que se distingue el “Clasificador Funcional” y el “Clasificador Programático”.

Cuadro 3.3 Clasificador Funcional

ESTANDARIZACIÓN DEL CLASIFICADOR		
CLASIFICADOR INTERNACIONAL	PERU	
1 Servicios públicos generales Org. Ejec. y leg. Asuntos fin. y fisc. Asuntos exteriores. Ayuda económica exterior / Servicios generales. Investigación básica / Investigación y desarrollo. Servicios públicos generales n.e.p. Transac. Deuda / Transf. carácter general	1 Legislativa	
	2 Relaciones Exteriores	
	3 Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	
	4 Deuda pública	
2 Defensa	5 Defensa y seguridad nacional	
3 Orden público y seguridad	6 Orden público y seguridad	
	7 Justicia	
4 Asuntos económicos - Asuntos económicos, comerciales y laborales - Agricultura, silvicultura, pesca y caza - Combustibles y energía - Minería, manufacturas y construcción - Transportes - Comunicaciones - Otras industrias - Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos - Asuntos económicos n.e.p.	8 Trabajo	
	9 Comercio	
	10 Turismo	
	11 Agropecuaria	
	12 Pesca	
	13 Energía	
	14 Minería	
	15 Industria	
	16 Transportes	
	17 Comunicaciones	
	5 Protección del Medio Ambiente	18 Medio Ambiente
		19 Saneamiento
	6 Vivienda y desarrollo urbano	20 Vivienda y desarrollo urbano
7 Salud	21 Salud	
8 Cultura y deporte	22 Cultura y deporte	
9 Educación	23 Educación	
10 Protección y previsión	24 Protección Social	
	25 Previsión Social	

Fuente: MEF 2008: Exposición de Motivos.

Es también importante destacar que a partir del año fiscal 2009 los clasificadores presupuestarios tendrán plena correspondencia con el plan de cuentas, aspecto que mejorará en forma significativa la calidad y eficiencia del seguimiento, monitoreo y evaluación del presupuesto, así como la consistencia de la Cuenta General de la República.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-5 Clasificación del presupuesto	B	Método de calificación M1
(i) El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del gobierno central.	B	La formulación y la ejecución del presupuesto se basan en las clasificaciones administrativa, económica y subfuncional (se utilizan por lo menos las diez principales funciones de la CFG), mediante el uso de normas para generar documentación uniforme, conforme a dichas normas.

ID-6 Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria

La documentación del proyecto de presupuesto anual presentada al Poder Legislativo para su escrutinio y aprobación debe brindar un cuadro completo de las previsiones fiscales del gobierno central, la distribución del presupuesto y los resultados de los ejercicios anteriores. En este

sentido, el ID-6 evalúa en qué medida la documentación incluida en el proyecto de presupuesto para el año fiscal 2009, último presupuesto presentado al Poder Legislativo al momento de la evaluación, es suficiente para cumplir con este objetivo.

La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411, del 1 de enero 2008) dispone en su artículo 21 que el proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público enviado al Congreso de la República contiene una parte normativa que regula los aspectos vinculados a la materia presupuestaria y está acompañado de la documentación complementaria siguiente: (i) Exposición de Motivos señalando los objetivos de la política fiscal y los supuestos macroeconómicos, (ii) anexo de subvenciones a personas jurídicas, (iii) cuadros resúmenes explicativos de los ingresos y gastos, que incluyen la relación de cuotas a organismos internacionales, (iv) distribución del gasto institucional por ámbito regional, (v) cuadros que muestren la clasificación funcional programática y (vi) anexos que contienen los estados del gasto a nivel de Pliego, Función, Programa, Actividad, Proyecto, Grupo Genérico de Gasto y Fuentes de Financiamiento. El Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009 remitido al Congreso de la República cumple formalmente con este requisito legal.

Para evaluar la suficiencia de la documentación que acompaña al proyecto de presupuesto objeto de este ejercicio se debe cumplir con los requisitos de información establecidos en el cuadro 3.4. Sin embargo, antes de iniciar esta evaluación parece importante poner de relieve la vinculación entre el presupuesto y el MMM 2009-2011, documento central para la formulación del presupuesto. El MMM³⁹ que acompaña al proyecto de presupuesto elabora los supuestos económicos base (con proyecciones a tres años), que incluyen los estimados de crecimiento económico, inflación y tipo de cambio, además de establecer las metas fiscales para el déficit (superávit) y el incremento del gasto público, consistentes con las reglas fiscales establecidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 27245, de 24 de diciembre de 1999 y modificaciones). En consecuencia, la información contenida en este documento permite valorar los efectos de la política fiscal propuesta en el presupuesto sobre la sostenibilidad fiscal, los equilibrios macroeconómicos y la deuda pública. Esta valoración se presenta en la Exposición de Motivos que acompaña también al proyecto de presupuesto.

La Exposición de Motivos presenta información resumida de los ingresos y gastos contenidos en el proyecto del presupuesto, conforme a la clasificación presupuestaria definida por ley, aunque sin ofrecer datos equivalentes para los desagregados presupuestales correspondientes a los ejercicios anterior y corriente. Esta situación dificulta el análisis sobre la asignación presupuestal y el escrutinio del proyecto de presupuesto por el Poder Legislativo, a pesar de que mucha de la información requerida está disponible en los informes de ejecución presupuestaria que elabora la DNPP del MEF y el portal de Transparencia Económica de ese mismo ministerio.⁴⁰

³⁹ El MMM incluye una declaración de principios de política fiscal suscrita por el ministro de Economía y Finanzas, en la que se presentan los lineamientos de política económica y los objetivos de la política fiscal de mediano plazo, incluyendo las medidas de política y los estimados de los resultados del Gobierno General y del Sector Público Consolidado y su financiamiento.

⁴⁰ www.mef.gob.pe (consulta amigable).

El cuadro 3.4 resume y puntualiza el cumplimiento de los componentes requeridos por la metodología para la evaluación de la suficiencia de la información para la documentación presupuestaria:

Cuadro 3.4. Información sobre el contenido de la documentación presupuestaria

Requisito documental	Cumple	Documento
Supuestos macroeconómicos, que incluyen por lo menos estimaciones de crecimiento agregado, inflación y tipo de cambio	SÍ	MMM 2009-2011, documento que se adjunta al proyecto de presupuesto.
Superávit (déficit) fiscal	SÍ	MMM 2009-2011.
Financiamiento déficit (destino superávit)	SÍ	MMM 2009-2011.
Saldo de la deuda pública	SÍ	MMM 2009-2011.
Activos financieros	NO	El MMM 2009-2011 presenta estimados de ciertos activos financieros de forma individual e independiente, pero no incluye un análisis consolidado y detallado de estos.
Resultados del ejercicio del presupuesto anterior (2007)	SI	Esta información se remite al Congreso de la República un mes antes de la presentación formal del proyecto de presupuesto en la forma de los documentos "Evaluación Global de la Gestión Presupuestaria 2007" y "Estadística Anual del Presupuesto del Sector Público al Cierre de 2007", como lo establece la Ley 28411.
Resultados del ejercicio del presupuesto corriente (2008)	NO	Esta documentación no se adjunta al proyecto de presupuesto, aunque es fácilmente accesible en el portal del MEF.*
Datos presupuestarios resumidos correspondientes al ingreso y al gasto conforme a los principales rubros de la clasificación utilizada	SÍ	Exposición de Motivos y Anexos del proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009.
Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de política	SÍ	El MMM 2009-2011 y la Exposición de Motivos que acompañan el proyecto de presupuesto explicitan las nuevas iniciativas de política (especialmente por el lado de los ingresos) y su relación con el presupuesto. Los impactos no están efectivamente cuantificados, pero la dinámica del proceso de aprobación del presupuesto permite al Poder Legislativo contar con esta información en la comparecencia obligada de los ministros en las sesiones de sustentación del presupuesto sectorial, que son de carácter público, como manda la Constitución.

* Si bien no se adjunta este tipo de documentos al proyecto de presupuesto, y como se señala en relación al requisito documental anterior, se remiten al Congreso informes de evaluación trimestral.

(i) Proporción de la información anterior contenida en la documentación presupuestaria publicada más recientemente por el gobierno central

Los documentos que acompañan el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009 satisfacen siete de los nueve criterios exigidos por la metodología para el cumplimiento del indicador de suficiencia documentaria.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-6 Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	A	Método de calificación M1
(i) Proporción de la información arriba referida contenida en la documentación presupuestaria publicada más recientemente por el gobierno central	A	La documentación del presupuesto reciente cubre entre siete y nueve de los nueve parámetros de referencia de la información.

ID-7 Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en los informes presupuestales

Para evaluar la magnitud de las operaciones extrapresupuestarias para el año fiscal 2007, último ejercicio presupuestario finalizado al momento de la evaluación, se debe, por un lado, calcular el nivel de los ingresos y gastos que no figura en los informes fiscales regulares y, por el otro, verificar si estos últimos reportan correctamente la información de ingresos y gastos sobre proyectos financiados con préstamos y donaciones recibidos de la cooperación internacional. Los informes fiscales que hay que tomar en cuenta son aquellos que establecen la programación del ingreso y el gasto público, los informes de ejecución del ejercicio en curso y los estados financieros presentados al cierre del ejercicio fiscal, recogidos posteriormente en la Cuenta General auditada por la Contraloría General de la República.

(i) Nivel del gasto extrapresupuestario (distinto de los proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales

La cobertura o alcance de esta evaluación, de acuerdo con la metodología propuesta, son las operaciones del gobierno central, que incluye a los organismos públicos autónomos. Sin embargo, antes de poner en consideración este indicador es necesario establecer la composición institucional del presupuesto en el Perú desde la perspectiva de la definición metodológica sugerida, que de inicio excluye a los gobiernos subnacionales y a las empresas públicas del Estado.⁴¹ En este sentido, el objeto de la evaluación son los pliegos del gobierno central (o gobierno nacional en el Perú) de acuerdo con la siguiente clasificación:⁴²

- Administración Central, que incluye a los poderes Legislativo y Judicial, los ministerios, las instituciones públicas descentralizadas, los organismos constitucionales autónomos⁴³ y las universidades.

⁴¹ En el caso del Perú, las empresas públicas estatales están bajo el mando del FONAFE y no forman parte del presupuesto del sector público.

⁴² Esta clasificación institucional del presupuesto del Perú se encuentra en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 27958, de mayo de 2003).

⁴³ Los organismos constitucionales autónomos que se incluyen en esta clasificación son los ocho organismos mencionados en la sección 1, apartado "Alcance de la evaluación según lo previsto en el informe".

- Resto de entidades, que comprende a las instituciones públicas de tratamiento empresarial (ETE) de ámbito nacional,⁴⁴ la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), el Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud), las instituciones de beneficencia pública y los fondos especiales.⁴⁵

Las instituciones de la administración central y del resto de entidades listadas anteriormente son instituciones públicas bajo el ámbito de la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 (Ley 28927, de 12 de diciembre de 2006), con un presupuesto asignado, ejecutado y reportado de acuerdo con las prescripciones legales correspondientes.

La excepción a esta regla son EsSalud y la SBS, que no forman parte de la ley anual del presupuesto en virtud de que cuentan con autonomía de gestión administrativa, económica, financiera y presupuestal y no reciben recursos del Tesoro Público.⁴⁶ Sin embargo, las actividades de estas instituciones no podrían considerarse extrapresupuestarias, puesto que sus respectivos presupuestos se aprueban formalmente de acuerdo a mecanismos institucionales establecidos legalmente para el efecto y en conformidad con los marcos macroeconómicos definidos en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Además, su ejecución presupuestaria se reporta al MEF, sus resultados se incluyen en la Cuenta General y su gestión está auditada por la Contraloría General de la República. Es decir, se incluyen en los informes fiscales regulares del sector público.

Tomando en cuenta la estructura institucional del presupuesto público para el año fiscal 2007, además de la explicación relacionada con las salvedades enunciadas precedentemente, se puede aseverar que no existen operaciones extrapresupuestarias significativas en la gestión de las finanzas públicas en el Perú.

De la misma manera, los ingresos presupuestarios, clasificados en: (i) recursos ordinarios (tributarios y no tributarios), (ii) recursos directamente recaudados (cobro de tasas, peajes, multas, venta de bienes, rentas de propiedad, comisiones, prestación de servicios, entre otros), (iii) recursos determinados (canon, sobrecanon, regalías y participaciones), (iv) operaciones oficiales de crédito (externo e interno) y (v) donaciones y transferencias, registran todas las fuentes disponibles para el financiamiento del presupuesto del gobierno central. Los informes

⁴⁴ Las ETE incluyen a la SUNAT y a los organismos reguladores y supervisores. Existe también un importante número de entidades de tratamiento empresarial en el ámbito local, que corresponde al de los gobiernos municipales, que no se han incluido en este análisis.

⁴⁵ Los principales son el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR) y el Fondo Mi Vivienda (FMV).

⁴⁶ EsSalud tiene autonomía presupuestal por efecto de la Ley de Creación del Seguro Social de Salud (Ley 27056, de 30 de enero de 1999) y la Ley de Intangibilidad de los Fondos y Reservas de la Seguridad Social (Ley 28006, de 18 de junio de 2003), mientras en el caso de la SBS es por mandato constitucional y por la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (Ley 26702, de 9 de diciembre de 1996).

fiscales regulares, incluida la Cuenta General auditada, tampoco reportan la existencia de ingresos no registrados en el presupuesto.

(ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales

La información sobre los ingresos y los gastos de los programas y proyectos financiados por la cooperación internacional mediante créditos y donaciones se incluye en los informes fiscales, pero no de forma conjunta o integrada. Los recursos de donación se operan desde la APCI, mientras que los créditos externos se registran en la DNEP del MEF, juntamente con la cooperación técnica no reembolsable asociada a estos. Las unidades ejecutoras que administran los programas y proyectos objeto de las donaciones y los préstamos recibidos se encargan de inscribir estos recursos en el presupuesto anual bajo el pliego institucional que corresponde y reportan su ejecución a la DNPP mediante el SIAF.

Los informes fiscales recogen la información presupuestaria registrada en el SIAF y reportan los datos de ejecución por unidad ejecutora, programa, proyecto y fuente de financiamiento. Sin embargo, en el caso de las donaciones, los datos existentes sobre los desembolsos realizados y el seguimiento del avance físico/financiero se realiza entre la unidad ejecutora y la agencia o las agencias involucradas de la cooperación internacional. La APCI recoge ex post los datos de los desembolsos efectivamente realizados por los donantes para contrastarlos con los montos comprometidos en los convenios de cooperación firmados y, así, reconstruir el perfil de la ayuda externa.⁴⁷ En 2007, los ingresos por donaciones representaban menos del 0,5% del PIA, pero se modificaron en el curso del año fiscal en función de nuevos compromisos de apoyo convenidos.

Las operaciones oficiales de crédito se monitorean en la DNEP y su comportamiento está definido tanto por el avance físico/financiero de los programas y proyectos financiados con estos recursos, como por las restricciones impuestas por el programa macroeconómico del gobierno nacional. Los informes fiscales incluyen los préstamos para inversiones, desagregados por unidad ejecutora, programa, proyecto y actividad. Los desembolsos también son acordados y monitoreados por el MEF.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-7 Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en los informes presupuestales	A	Método de calificación M1
(i) Nivel del gasto extrapresupuestario (distinto del de los proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales	A	El nivel del gasto extrapresupuestario no declarado (distinto de los proyectos financiados por donantes) es insignificante (no llega a 1% del gasto).
(ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales	A	Los informes fiscales y los estados financieros cubren las actividades del gobierno central, incluyendo por lo menos el 90% de los programas y proyectos financiados por la comunidad internacional.

⁴⁷ Los datos disponibles más recientes sobre la programación y ejecución de las donaciones (cooperación internacional no reembolsable) son del año 2006.

ID-8 *Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales*

El gobierno general en el Perú está compuesto por las instituciones del gobierno central, 26 gobiernos regionales y 1834 gobiernos locales, entre provinciales y distritales. Tomando como base esta estructura, el presente indicador busca establecer cuán transparentes son las relaciones fiscales entre estos tres niveles de gobierno a partir de la evaluación de los siguientes componentes: (i) las normas de asignación horizontal entre los gobiernos regionales y locales de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central, (ii) el suministro de información presupuestaria fidedigna y oportuna a los gobiernos subnacionales por parte del gobierno central para la formulación de sus presupuestos anuales y (iii) la remisión y registro de la información consolidada sobre la ejecución presupuestaria (ingresos y gastos) subnacional. Para esta evaluación se utiliza el presupuesto del año fiscal 2007 y la información disponible para todas las entidades de los gobiernos subnacionales (regionales y locales) que reciben transferencias del gobierno central.

El marco legal para la descentralización en el Perú emana de la Constitución Política de 1993, capítulo V, artículos 188 a 199, y la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783, del 21 de julio de 2002), que establece los principios y criterios generales del proceso de descentralización, regula la conformación de las regiones y municipalidades, fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales. Posteriormente, se aprobaron también la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867, del 17 de noviembre de 2002) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972, del 26 de mayo de 2003), las que regulan la estructura, organización, competencias y funciones del gobierno subnacional. Finalmente, por Decreto Legislativo 955, de 5 de febrero de 2004, se aprueba la Ley de Descentralización Fiscal, en la que se establecen reglas más claras sobre ejecución presupuestaria y endeudamiento público para asegurar la sostenibilidad financiera y el equilibrio macroeconómico global.

(i) Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal entre gobiernos subnacionales de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central (asignaciones presupuestadas y reales)

Las fuentes determinadas por ley para el financiamiento del presupuesto de los gobiernos subnacionales en 2007 son las siguientes.⁴⁸

- Los recursos ordinarios, que son recursos nacionales asignados por el gobierno central.
- Los recursos determinados, que provienen principalmente de la coparticipación tributaria del impuesto a la renta de las empresas con actividades productivas ubicadas en las

⁴⁸ MEF-DNPP, Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007.

regiones y que se conoce como canon (minero, hidroenergético, gasífero, petrolero, forestal y pesquero), además de la participación en la renta de aduanas y regalías. Los gobiernos locales tienen adicionalmente una transferencia equivalente al 2% de la base imponible del Impuesto General a las Ventas (IGV), denominado Impuesto de Promoción Municipal (IPM), que se asigna a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

- Los recursos directamente recaudados, que provienen del cobro de impuestos locales, tasas, patentes y licencias que se cobran en las regiones y los municipios.⁴⁹
- Otros recursos, que incluyen créditos, donaciones y otras transferencias.

Los recursos ordinarios (RO) y los recursos directamente recaudados (RDR) se utilizan en su mayoría para el financiamiento del gasto corriente, que comprende los costos de administración, la provisión de servicios públicos delegados (salud, educación y transporte) y algunos programas sociales (como el Vaso de Leche y los programas nutricionales). Los recursos determinados (RD) y algunos RO específicamente establecidos, como los que financian el Fondo de Compensación Regional (FONCOR), los proyectos de infraestructura social productiva y el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL),⁵⁰ se asignan a gastos de inversión.⁵¹

La asignación de RO para el gasto corriente y la provisión de servicios de competencia regional están establecidas en el artículo 9 del Decreto Ley 955, que dispone una asignación gradual sobre la base de las necesidades de financiamiento histórico requeridas en función de los compromisos asumidos y la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.⁵² Por otro lado, la asignación del FONCOR y de los programas sociales que se llevan a cabo en la región es definida de acuerdo con criterios de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación

⁴⁹ Para el caso de los gobiernos locales se incluyen dentro de esta fuente de financiamiento los impuestos municipales constituidos por los tributos a favor de los gobiernos locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la municipalidad al contribuyente. Dichos tributos son los siguientes: (i) impuesto predial; (ii) impuesto de alcabala; (iii) impuesto al patrimonio vehicular; (iv) impuesto a las apuestas; (v) impuestos a los juegos; (vi) impuesto a los espectáculos públicos no deportivos; (vii) impuestos a los juegos de casino; (viii) impuestos a los juegos de máquinas tragamonedas.

⁵⁰ El FONIPREL es un fondo concursable cuyo objetivo principal es cofinanciar proyectos de inversión pública y estudios de preinversión orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica y que tengan el mayor impacto posible en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en las zonas más deprimidas del país. Este Fondo, adscrito al MEF, cuenta con un Consejo Directivo responsable de su administración general y una Secretaría Técnica encargada de convocar a concurso. El FONIPREL podrá cofinanciar hasta el 90% de la elaboración de estudios de preinversión o la ejecución de proyectos de inversión de los gobiernos regionales y locales dirigidos a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica en ocho ámbitos prioritarios: servicios de salud básica, servicios de saneamiento, desnutrición infantil, electrificación rural, servicios de educación básica, infraestructura agrícola, infraestructura vial, y telecomunicación rural. Recién a partir de 2008 se comenzó a transferir recursos de este fondo a los gobiernos subnacionales.

⁵¹ Los RO destinados a gasto de capital a nivel de los gobiernos subnacionales representan el 10% del total de las transferencias realizadas con esta fuente y el 6% del total de las transferencias intergubernamentales.

⁵² El 92% de los RO asignados a los gobiernos regionales son para financiar, principalmente, gasto corriente.

fronteriza y población, entre otros. La Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES) del MEF elabora los índices de distribución de estos recursos entre los gobiernos regionales y locales. En el caso específico de los programas sociales, esta tarea la realiza en estrecha coordinación con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

La asignación de los RD relacionados con los cánones minero, hidroenergético, petrolero, gasífero, forestal y pesquero están definidos en la Ley del Canon (Ley 27506, de 10 de julio de 2001) y sus modificaciones posteriores. Esta ley determina las actividades de explotación de los recursos naturales que generan canon y su distribución entre los gobiernos regionales y locales en cuya jurisdicción se realiza la actividad de explotación. La distribución de estos recursos entre los diferentes niveles de gobierno está claramente establecida en la ley, así como los factores o criterios que establecen la forma de asignación de los recursos entre los diferentes gobiernos subnacionales en las regiones productoras. En estos casos es también la DGAES la que elabora y aprueba los índices de distribución de los recursos del canon sobre la base de la información oficial de población y necesidades insatisfechas remitida por el INEI, de la información de producción de los sectores que rigen estas actividades extractivas y productoras como son el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Agricultura principalmente, y de la información de recaudación tributaria procesada por la SUNAT. Asimismo, los índices de distribución de los recursos asignados a través del FONCOMUN se elaboran a partir de la información de SUNAT y de los indicadores que provee el INEI.

Cuadro 3.5. Asignación presupuestaria de las transferencias intergubernamentales

Transferencias Intergubernamentales	Programado (PIA)		Ejecutado	
	S/. Millones	(%)	S/. Millones	(%)
Recursos de Transferencia del GC	15 944	100,0	19 919	100,0
Recursos Ordinarios	9 479	59,5	9 781	49,1
Recursos Determinados	6 465	40,5	10 137	50,9
Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones	3 980	25,0	7 331	36,8
Fondo de Compensación Municipal	2 485	15,6	2 806	14,1
Memo 1:				
Recursos Ordinarios				
Gasto Corriente	8 513	53,4	8 603	43,2
Memo 2:				
Total Presupuesto GSN	18 987			
Transferencias del GC (en % del total)	84,0			

Fuente: Ley de Presupuesto 2007, SIAF – SP, Cuenta General de la República

El cuadro 3.5 resume a grandes rasgos y en función de la explicación precedente la transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales, desagregada por la forma de asignación horizontal de esta.

Los recursos de transferencia del gobierno central representan el 84% del total de los recursos del presupuesto de los gobiernos subnacionales. De este total, el 40% son transferencias que se registran bajo la fuente de financiamiento recursos determinados (RD), que se asignan entre los diferentes gobiernos subnacionales a partir de reglas claras y transparentes. El restante 60% son transferencias de recursos ordinarios (RO). Sin embargo, y como se describió anteriormente, los RO que se transfieren para gasto de capital (inversiones) y programas sociales se asignan también a partir de la aplicación de indicadores claramente definidos en la normativa correspondiente. La asignación de RO al gasto corriente, que representa el 50% del total de los recursos de transferencia y que corresponden a los gobiernos regionales, son asignados en un 95% a gasto de planilla de trabajadores activos (principalmente del régimen 276, carrera magisterial y asistenciales de la salud, así como contratos de docentes) y cesantes (principalmente pensionistas del régimen 20530), de acuerdo con la normatividad correspondiente. Así, queda un resto, menor al 3% de las transferencias, que se destina a bienes y servicios y otros gastos corrientes de acuerdo a información histórica y ajustada según necesidades y/o demandas alcanzadas.

(ii) Puntual suministro de información confiable a los gobiernos subnacionales sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio

El suministro de información confiable sobre techos presupuestarios a los gobiernos subnacionales por parte del gobierno central para la formulación presupuestaria oportuna está normado por el artículo 15 de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público (Ley 28411, de 1 de enero 2005), que establece el 5 de junio de cada año como fecha límite para este cometido. En sujeción a este instructivo, la DGAES emitió la Resolución Directoral 001-2006-EF/65.01 de 28 de junio de 2006 que aprueba la publicación de los estimados de los fondos públicos necesarios para la elaboración por los gobiernos subnacionales del presupuesto para el año fiscal 2007. Esta norma fue aprobada con retraso formal, pero todavía con una antelación de un poco más de dos meses a la presentación formal del Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, el 30 de agosto de ese año. Las estimaciones de los fondos públicos corresponden a los recursos determinados para los gobiernos regionales y locales derivados de la asignación del canon, las regalías y otras coparticipaciones tributarias.

(iii) Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno general, por categorías sectoriales

Los gobiernos subnacionales están comprendidos en las disposiciones presupuestarias establecidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 (Ley

29827, de 12 de diciembre de 2006) y, por lo tanto, están obligados legalmente a ejecutar su presupuesto a través del SIAF y a remitir la información de ingresos y gastos de forma trimestral al MEF para la elaboración de los respectivos informes trimestrales de evaluación financiera. Los gobiernos regionales cumplen periódicamente con este requisito formal.

Si bien es cierto que en 2007 el SIAF solo recogía información de 736 gobiernos locales —un poco más del 40% del total en términos numéricos—, estos representaban el 77% del presupuesto asignado a este nivel de gobierno. Adicionalmente, todos los gobiernos locales, con muy pocas excepciones, reportan anualmente sus estados financieros a la Dirección Nacional de Contabilidad Pública (DNCP) del MEF para la elaboración de la evaluación global de cierre de la ejecución y la preparación de la Cuenta General. En consecuencia, más del 90% del presupuesto subnacional de gasto se consolida en informes anuales dentro de los diez meses siguientes al cierre del ejercicio.

Reformas

A partir de fines del año 2007 y definitivamente desde inicios del año 2008, todos los gobiernos locales registraban y reportaban información presupuestaria y financiera a través del módulo SIAF adaptado para los gobiernos locales (SIAF-GL). Ello posibilitó también una mejora considerable en el cumplimiento de la obligación de remisión trimestral de información contable por los gobiernos locales a la DNCP.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	A	Método de calificación M2
(i) Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal entre gobiernos subnacionales de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central (asignaciones presupuestadas y reales)	A	La asignación de más del 97% se realiza a través de sistemas transparentes y basados en normas.
(ii) Puntual suministro de información confiable a los gobiernos subnacionales sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio	A	Se proporciona a los gobiernos subnacionales información confiable sobre las asignaciones que se les han de transferir antes de que inicien sus procesos de presupuesto detallados.
(iii) Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno general, por categorías sectoriales	A	Se recoge información fiscal (<i>ex ante</i> y <i>ex post</i>) compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con el 90% (por valor) del gasto de los gobiernos subnacionales, y se consolida en informes anuales dentro de los diez meses siguientes al cierre del ejercicio.

ID-9 Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público

La evaluación que se efectúa a partir de la consideración de este indicador apunta a establecer en qué medida el gobierno central realiza el seguimiento y la gestión de los riesgos fiscales provocados por las actividades de los niveles de gobierno subnacionales, los organismos públicos

autónomos y las empresas públicas, incluidos los bancos de propiedad estatal. El período de análisis abarca la gestión fiscal 2007, correspondiente al último ejercicio presupuestario finalizado al momento de la evaluación.

El marco para la supervisión del riesgo fiscal está dado por la Ley de Administración Financiera del Sector Público (Ley 28112, de 28 de noviembre de 2003), que crea los sistemas de presupuesto, tesorería, endeudamiento y contabilidad para la gestión de los recursos del Estado. Las leyes que reglamentan cada uno de estos sistemas y en particular la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411, de 1 de enero 2005) establecen los instrumentos mediante los cuales se programan, ejecutan, registran y fiscalizan los ingresos y gastos del sector público. La Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento Público (Ley 28563, de 25 de junio 2005) determina las reglas para la contratación de créditos externos e internos por las instituciones del sector público. Esta normativa se ajusta de forma anual mediante la promulgación de leyes específicas para definir los techos máximos de gasto y endeudamiento público en función de los ingresos estimados, compatibles con las proyecciones económicas propuestas por el MMM.⁵³

Las reglas fiscales para realizar un adecuado control de los riesgos fiscales que podrían generar los gobiernos subnacionales son amplias y están establecidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 27245, de 24 de diciembre de 1999 y sus modificaciones posteriores) y la Ley de Descentralización Fiscal (Decreto Ley 955, de 5 de febrero de 2004 y su reglamento), que conjuntamente disponen límites al crecimiento del gasto público, al stock de la deuda y a los compromisos de servicio de esta. Incluso, la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento Público dispone en su artículo 50 que los gobiernos subnacionales requieren de una clasificación favorable extendida por una empresa calificadora de riesgo para toda nueva concertación individual o acumulada que supere el techo establecido en la ley anual de endeudamiento público (5 millones de dólares estadounidenses para 2007).⁵⁴

(i) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de los principales organismos públicos autónomos y de las empresas públicas

La Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 (Ley 29827, de 12 de diciembre de 2006), establece en su artículo 3 que las disposiciones contenidas en ella alcanzan a los organismos públicos autónomos, que en el caso del Perú incluyen a las ETE de ámbito nacional, además de cualquier otra institución que cuente con crédito

⁵³ La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27086, incluidas sus modificaciones recientes) especifica que el MMM tiene que contener un análisis sobre riesgos fiscales por variaciones sustanciales en los supuestos macroeconómicos, así como una indicación sobre las medidas contingentes a adoptar ante estas. Los MMM contienen análisis de sensibilidad ante variaciones en las principales variables macroeconómicas, aunque no se hace explícita la posible política para el caso de darse una de ellas.

⁵⁴ Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2007 (Ley 28928, de 12 de diciembre de 2006).

presupuestario aprobado por efecto de la propia ley. En consecuencia, estas instituciones están obligadas legalmente a ejecutar su presupuesto a través del SIAF y a remitir trimestralmente la información de ingresos y gastos a la DNPP del MEF para la elaboración de los correspondientes informes trimestrales de evaluación financiera y el informe global de cierre de gestión. Estas instituciones también deben remitir sus estados financieros en los mismos plazos a la DNCP para su consolidación anual en la Cuenta General.⁵⁵

La Ley 29827 no alcanza directamente a las empresas públicas, las que están agrupadas bajo el presupuesto y la jurisdicción del FONAFE, institución creada mediante la Ley 27170, de 9 de septiembre de 1999, para normar y dirigir la actividad empresarial del Estado.⁵⁶ El FONAFE está regido por un Directorio y sus principales funciones son aprobar el presupuesto consolidado de las empresas públicas, aprobar las normas para su gestión, ejercer la titularidad de las acciones del Estado y administrar los recursos derivados de dicha titularidad. La ejecución presupuestaria de ingresos y gastos de las empresas públicas se remite trimestralmente al MEF y al Congreso de la República, junto con los estados financieros para su incorporación en la Cuenta General. El FONAFE también alinea su política de endeudamiento a las directrices establecidas en el MMM y las disposiciones contenidas en la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento Público (Ley 28563).

El MEF no prepara un reporte específico sobre riesgos fiscales potenciales emergentes del desempeño de las organizaciones públicas autónomas y las empresas públicas del ámbito del FONAFE, pero sí utiliza la información remitida y recogida del SIAF para evaluar periódicamente la gestión financiera global y la concordancia de la ejecución presupuestaria con los objetivos de la política macroeconómica presentados en el MMM. La DGAES del MEF se encarga de esta labor y publica informes regulares sobre la situación fiscal en el denominado *Boletín de Transparencia Fiscal*.

(ii) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos subnacionales

Por mandato constitucional, el Perú tiene dos niveles de gobierno subnacional: el primero está compuesto por 26 gobiernos regionales, y el segundo por 1834 gobiernos locales, entre distritales y provinciales.

⁵⁵ La Cuenta General de la República contiene una evaluación de la deuda pública, pero no incluye un estudio sistémico de posibles contingencias y otros riesgos fiscales potenciales.

⁵⁶ No están en el ámbito del FONAFE las empresas públicas municipales ni Petróleos del Perú S. A. (Petroperú), pero sí las instituciones financieras del Estado, entre ellas el Banco de la Nación. Petroperú, la principal empresa del Estado, fue retirada del ámbito de acción del FONAFE mediante Ley 28840 de 19 de julio de 2006, y se administra a través de un Directorio designado en el que participa el Poder Ejecutivo.

La Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 (Ley 29827) incluye a los gobiernos regionales y los gobiernos locales dentro del conjunto de instituciones que deben regirse por la normatividad presupuestaria general y, por lo tanto, ejecutar sus presupuestos a través del SIAF y remitir la información de ingresos y gastos cada trimestre a la DNPP. La información recibida de los gobiernos subnacionales mediante el SIAF se incluye en los informes de evaluación financiera trimestral que prepara el MEF.⁵⁷ De manera adicional, los gobiernos subnacionales remiten anualmente información sobre los estados financieros al MEF por medio de la DNCP, para efectos de su inclusión y consolidación en el informe global de evaluación presupuestaria y la Cuenta General de la República. La cobertura de esta información es casi total.⁵⁸

Sin embargo, y a pesar de las explícitas reglas existentes sobre responsabilidad fiscal y los candados introducidos al endeudamiento de los gobiernos subnacionales en la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento Público, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y la Ley de Descentralización Fiscal, la deuda de corto plazo del ámbito subnacional muestra una tendencia al alza, en particular a nivel de los gobiernos locales. En este sentido, la consolidación anual de la información fiscal de los gobiernos subnacionales no es suficiente para que el MEF, a través de la DGAES, pueda realizar un monitoreo adecuado de la evolución de este indicador y, por ende, del riesgo fiscal inherente. Se debe destacar también que —como en el caso anterior de los organismos públicos descentralizados y las empresas públicas— el MEF no elabora un reporte oficial sobre los riesgos fiscales de los gobiernos subnacionales, pero sí utiliza la información recogida para hacer un seguimiento al cumplimiento de las metas dispuestas en el MMM. Esta información se incluye en el *Boletín de Transparencia Fiscal*.

Reformas

A partir de fines del año 2007 y definitivamente de principios del año 2008, todos los gobiernos locales registraban y reportaban información presupuestaria y financiera a través del módulo SIAF-GL. Ello posibilitó también una mejora considerable en el cumplimiento de la obligación de remisión trimestral de información presupuestaria y contable por los gobiernos locales al MEF y a la DNCP. Finalmente, se ha completado el desarrollo de un módulo de registro de deuda para los gobiernos subnacionales en el SIAF.

⁵⁷ En 2007, el SIAF recogía información de los 26 gobiernos regionales (100%) pero solo de 736 gobiernos locales, un poco más del 40% del total en número de instituciones y un 77% en términos del presupuesto institucional total de apertura para este nivel de gobierno subnacional.

⁵⁸ La Cuenta General del año 2007 reporta que el 100% de los gobiernos regionales presentaron sus estados financieros al MEF en el plazo establecido, mientras que el 11% de los gobiernos locales lo hicieron con retraso y solo el 4% no presentó información. Ese año, la mayoría de los gobiernos locales reportaron sus estados financieros a la DNCP a través del Sistema de Integración Contable de la Nación (SICON).

Indicador	Calificación	Explicación
ID-9 Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras instituciones del sector público	B +	Método de calificación M1
(i) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de los organismos públicos autónomos y las empresas públicas	A	Todos los principales organismos públicos autónomos y las empresas públicas presentan al gobierno central informes fiscales por lo menos semestralmente, así como cuentas auditadas anuales, y el gobierno central consolida la información en un informe sobre el riesgo fiscal por lo menos anualmente.
(ii) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos subnacionales	B	Se realiza por lo menos anualmente el seguimiento de la posición fiscal neta correspondiente al más importante nivel de gobierno subnacional, y el gobierno central consolida la información en un informe sobre el riesgo fiscal global.

ID-10 Acceso del público a información fiscal clave

La evaluación de la transparencia de la información fiscal clave se realiza, por un lado, sobre la base de la disponibilidad y facilidad de acceso a la documentación pertinente por parte de la población o, por lo menos, los grupos de interés y, por el otro, en función de la calidad, integralidad y oportunidad de esta. Esta evaluación se concentra sobre las instituciones públicas que componen el gobierno central y la información generada durante la gestión fiscal 2007, último ejercicio presupuestario finalizado.

El derecho a acceder a la información pública, consagrado en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú de 1993, se rige por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806, de 3 de agosto de 2002) y sus modificaciones posteriores, que establecen las obligaciones del Estado para garantizar y promover la transparencia en la actuación de la administración pública nacional y generar la capacidad institucional requerida para entregar la información que demanden los ciudadanos sobre estos actos. La Ley 27806 subraya la necesidad de mejorar la transparencia en el manejo de las finanzas públicas, particularmente en materia presupuestaria, financiera, contable y tributaria, que permita una adecuada supervisión y rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos públicos.

La información pública objeto de esta ley está disponible en cada institución del gobierno central en un portal web de transparencia, que incluye los datos generales de la entidad pública, los procedimientos para los trámites, las normas legales relevantes, los comunicados que emite, el plan de adquisiciones de bienes y servicios, además de proveer el nombre y apellido de los funcionarios responsables de entregar la información y el mantenimiento de estos portales en internet. El cuadro 3.6 provee una relación de los portales de transparencia y acceso a la información pública de una selección de las principales instituciones del gobierno central.

Por otro lado, la información sobre la gestión de las finanzas públicas está contenida en otro portal, denominado “Transparencia Económica”, que se publica al interior del portal de la página web del MEF. Con este se puede hacer un seguimiento detallado e histórico de los indicadores macroeconómicos (incluidas las proyecciones del comportamiento económico nacional a tres

Cuadro 3.6. Relación de portales de transparencia y acceso a la información de las instituciones seleccionadas del gobierno central

Institución pública	Página web	Portal de transparencia
Ministerios		
Presidencia del Consejo de Ministros	http://www.pcm.gob.pe	Transparencia Pública
Ministerio de Agricultura	http://www.minag.gob.pe	Acceso a la Información Pública
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	http://www.mincetur.gob.pe	Transparencia
Ministerio de Defensa	http://www.mindef.gob.pe	Transparencia y Acceso a la Información
Ministerio de Economía y Finanzas	http://www.mef.gob.pe	Transparencia y Acceso a la Información
Ministerio de Educación	http://www.minedu.gob.pe	Transparencia y Acceso a la Información Pública
Ministerio de Energía y Minas	http://www.minem.gob.pe	Portal de Transparencia
Ministerio de Interior	http://www.mininter.gob.pe	Transparencia
Ministerio de Justicia	http://www.minjus.gob.pe	Transparencia
Ministerio del Medio Ambiente	http://www.minam.gob.pe	Transparencia
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	http://www.mimdes.gob.pe	Transparencia
Ministerio de la Producción	http://www.produce.gob.pe	Transparencia
Ministerio de Relaciones Exteriores	http://www.rree.gob.pe	Transparencia en la Gestión Pública
Ministerio de Salud	http://www.minsa.gob.pe	Transparencia
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	http://www.mintra.gob.pe	Transparencia Administrativa
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	http://www.mtc.gob.pe	Nosotros/Transparencia
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	http://www.vivienda.gob.pe	Transparencia
Organismos constitucionales autónomos		
Jurado Nacional de Elecciones	http://www.jne.gob.pe	Transparencia
Oficina Nacional de Procesos Electorales	http://www.onpe.gob.pe	Gestión Transparente
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	http://www.reniec.gob.pe	Transparencia Administrativa
Consejo Nacional de la Magistratura	http://www.cnm.gob.pe	Transparencia
Tribunal Constitucional	http://www.tc.gob.pe	Transparencia
Ministerio Público (Fiscalía de la Nación)	http://www.mpf.n.gob.pe	Transparencia
Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gob.pe	Transparencia
Contraloría General de la República	http://www.contraloria.gob.pe	Transparencia y Acceso a la Información Pública
Otras instituciones representativas		
Banco Central de Reserva	http://www.bcrp.gob.pe	Transparencia
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria	http://sunat.gob.pe	Transparencia
Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado	http://consucode.gob.pe	Transparencia
Fondo Nacional de Fomento a la Actividad Empresarial del Estado	http://fonafe.gob.pe	Transparencia

años), la normativa legal, las transferencias a los gobiernos subnacionales, los gastos de personal, las recaudaciones tributarias, la deuda interna y externa, la inversión pública y la Cuenta General de la República.⁵⁹ El portal de transparencia económica también permite realizar un seguimiento del avance diario de la ejecución presupuestaria a partir de un módulo de consulta amigable que contiene información registrada en el SIAF desde 1999 de forma anual, trimestral y mensual, y desagregada por nivel de gobierno, funciones y programas, fuente de financiamiento, genérica de gasto y distribución regional.

⁵⁹ <http://transparencia-economica.mef.gob.pe>

El acceso a la información que no está inmediatamente disponible en los medios impresos o electrónicos tiene también un procedimiento normado. En casi todos los casos, las páginas web de transparencia institucional permiten al público acceder a un módulo de consulta para solicitar y obtener la información requerida, la que debe ser atendida o entregada en un plazo legal de siete días hábiles (prorrogables por otros cinco en caso excepcional).⁶⁰ El público utiliza este procedimiento con una frecuencia regular y en general los plazos establecidos se respetan por temor a las sanciones que pueden recaer sobre los funcionarios en caso de infracción. El cuadro 3.7 resume el cumplimiento de los requisitos de información asociados a la evaluación del indicador que deben estar oportunamente disponibles al público.

Cuadro 3.7. Indicadores de acceso a la información pública

<i>Documentación sobre el presupuesto anual:</i> el público puede obtener un conjunto completo de documentos a través de medios apropiados cuando el proyecto de presupuesto se presenta al Poder Legislativo.	SÍ. El proyecto de presupuesto para el año fiscal 2009 se presentó al Congreso de la República con fecha 30 de agosto de 2008 y los proyectos de leyes que lo acompañan fueron publicados por el Diario Oficial <i>El Peruano</i> con fecha 13 de septiembre de 2008. Esta información—juntamente con el Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011, el documento de Exposición de Motivos y los anexos del proyecto de presupuesto— estuvo disponible en la página web del MEF (www.mef.gob.pe) a los dos días de su presentación oficial.
<i>Informes de ejecución presupuestaria en el curso del ejercicio:</i> los informes se ponen sistemáticamente a disposición del público a través de medios apropiados dentro del mes siguiente a la fecha en que estén completos.	SÍ. La ejecución presupuestaria durante el curso del ejercicio 2007 estuvo a disposición del público de forma sistemática y con actualización diaria en el módulo de consulta amigable disponible en el portal de transparencia económica del MEF (www.transparencia-economica.mef.gob.pe). Asimismo, el informe anual de evaluación consolidada del presupuesto del sector público para el año 2007, conocido como “Evaluación Global de la Gestión Presupuestaria 2007”, fue remitido al Congreso dentro del plazo legal de sesenta días desde el cierre del ejercicio presupuestario correspondiente (31 de marzo de 2008) y puesto a disposición del público dos días después de su presentación oficial en la página web del MEF.
<i>Estados financieros de cierre de ejercicio:</i> están a disposición del público a través de medios apropiados dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que esté completa la auditoría.	SÍ. La Cuenta General (CG) se elabora hasta el 30 de junio del año siguiente al ejercicio fiscal y se presenta a la Contraloría General de la República (CGR) para su revisión. La CGR emite su informe de auditoría hasta el 31 de agosto del mismo año y lo remite al Poder Ejecutivo para que este envíe al Congreso, de forma conjunta, la CG y el informe de auditoría hasta el 15 de noviembre del año transcurrido. Una vez enviada al Congreso, la CG se publica en la página web del MEF (www.cpn.mef.gob.pe). Al momento de la evaluación no se había cumplido el proceso para la CG del año fiscal 2007, pero se encuentra disponible para consulta la CG del año fiscal 2006.
<i>Informes de auditoría externa:</i> todos los informes sobre las operaciones consolidadas del gobierno central se ponen a disposición del público a través de medios apropiados dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que esté completa la auditoría.	SÍ. El Informe de Auditoría de la Cuenta General de la República 2007 se encuentra disponible en la página web de la Contraloría General de la República (www.contraloria.gob.pe) bajo el rubro Informes de Control.
<i>Adjudicaciones de contratos:</i> la adjudicación de todos los contratos cuyo valor supere el equivalente de aproximadamente 100 000 dólares estadounidenses se publica por lo menos trimestralmente a través de medios apropiados.	SÍ. Cada institución del gobierno central incluye en su portal de transparencia las adquisiciones de bienes y servicios en proceso durante el año fiscal. Esta información también está disponible en el Portal de Adquisiciones y Compras del Estado (PACE) de la Contraloría General de la República (www.contraloria.gob.pe/pace_old) y en la página web del CONSUCODE (www.consucode.gob.pe).
<i>Recursos puestos a disposición de las unidades de servicios primarios:</i> por lo menos una vez por año se hace pública la información a través de medios apropiados, o se proporciona a quien la solicite, en relación con las unidades de servicios primarios con cobertura nacional en no menos de dos sectores (por ejemplo, colegios elementales o clínicas de salud primarias).	NO. A pesar de que existe información a nivel de subprogramas, como educación primaria o salud colectiva, no existe información presupuestaria que se presente a nivel de unidad de servicios básicos.

⁶⁰ Este procedimiento está también disponible de forma manual.

(i) Número de indicadores sobre acceso público a la información antes mencionados (cuadro 3.7) que efectivamente se utilizan (para que un indicador sea tenido en cuenta en la evaluación debe cumplir todas las especificaciones del parámetro de información)

Como se observa en el cuadro 3.7, el gobierno pone a disposición del público cinco de los seis tipos de información requerida en los plazos previstos y a través de medios apropiados de acceso público.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-10 Acceso del público a información fiscal clave	A	Método de calificación M1
(i) Número de los indicadores de acceso público a la información antes mencionados (cuadro 3.7) que efectivamente se utilizan	A	El gobierno pone a disposición del público entre cinco y seis de los seis tipos de información requerida.

3.3. Proceso presupuestario basado en políticas

ID-11 Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual

(i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo

La Constitución Política del Perú (1993) señala en su artículo 78 la fecha límite —30 de agosto— para la presentación del presupuesto al Congreso. Este plazo fue respetado durante la preparación de la Ley de Presupuesto de los años 2006, 2007 y 2008. En la programación presupuestaria, el artículo 15.4 de la Ley General del Sistema Presupuestario (Ley 28411, de 1 de enero de 2005) dispone que el MEF determina y comunica los techos presupuestarios a las entidades dentro de los primeros cinco días hábiles de junio. La Directiva de Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público, aprobada por Resolución Directoral del MEF, establece el calendario de reuniones de Formulación Presupuestaria con el MEF.⁶¹

En la práctica, las directivas y circulares presupuestales se expiden fuera del plazo establecido por la ley, lo que reduce el tiempo de que disponen los sectores para preparar sus propuestas. La directiva para la preparación y la formulación del presupuesto de 2008 fue terminada el 25 junio de 2007;⁶² esta no define fechas antes del 30 de agosto para las diversas etapas de la preparación y formulación presupuestaria, sino solo brinda un cronograma de reuniones de formulación presupuestal (a partir del 9 de julio). En el mismo año, la circular presupuestaria fue enviada con posterioridad a la directiva (el 6 de julio de 2007). Las entidades han tenido un poco más de cuatro semanas para realizar su programación detallada porque el proyecto

⁶¹ Artículo 8 del anexo I de la Directiva 006-2007-EF/76.01, aprobada por Resolución Directoral 024-2007-EF/76.01.

⁶² MEF, Proceso Presupuestario del Sector Público, Resolución Directoral 024-2007-EF/76.01, publicada el 28 de junio de 2007 en el Diario Oficial El Peruano.

de presupuesto se revisa en las dos últimas semanas de agosto antes de que sea presentado al Congreso el 30 de agosto, como lo manda la Constitución.⁶³

A pesar de ello, la mayoría de las entidades respondió a estas nuevas circunstancias porque existe una coordinación permanente entre el MEF/DNPP y las entidades, y porque el gasto es estructuralmente inercial (determinado por las condiciones de austeridad vigentes durante varios años).⁶⁴

(ii) Directrices sobre preparación de documentos presupuestarios

Por ley, los techos presupuestarios deben ser aprobados por el Consejo de Ministros antes de ser presentados a las diversas entidades presupuestarias.⁶⁵ La ley se respeta y la circular que se envía a las entidades es clara y detallada.⁶⁶

(iii) Puntual aprobación del presupuesto por el Poder Legislativo

La Constitución Política del Perú (1993) establece que el Congreso tiene hasta el 30 de noviembre para aprobar el proyecto de presupuesto (artículo 80).⁶⁷ En conformidad con la Constitución, los proyectos de Ley de Presupuesto para los años 2006, 2007 y 2008 fueron promulgados por el Congreso el 26 de noviembre de 2005, el 30 de noviembre de 2006 y el 30 de noviembre de 2007, respectivamente.⁶⁸

Indicador	Calificación	Explicación
ID-11 Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	A	Método de calificación M2
(i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo	B	El proceso presupuestario está institucionalizado. Existen fechas claras establecidas por ley para el proceso de preparación presupuestaria. Algunas de esas fechas no son respetadas y el proceso presupuestario comienza tarde. Sin embargo, las entidades presupuestarias tienen un poco más de cuatro semanas para elaborar sus estimaciones
(ii) Directrices sobre preparación de documentos presupuestarios	A	La circular incluye topes aprobados por el Consejo de Ministros antes de ser enviadas a las entidades. La circular es clara y detallada.
(iii) Puntual aprobación del presupuesto por el Poder Legislativo	A	Los tres proyectos de leyes de presupuesto (2006, 2007 y 2008) fueron promulgados antes del final del año fiscal precedente.

⁶³ Sesión de trabajo con la DNPP.

⁶⁴ Consúltese, en este sentido, Banco Interamericano de Desarrollo / Instituto Peruano de Economía 2007: sección 6.1, "Preparación y formulación del Proyecto de Presupuesto".

⁶⁵ Se refiere a la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411, de 1 de enero de 2005), artículo 15.2.

⁶⁶ La circular correspondiente al año 2007 para la preparación y formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto de 2008 fue enviada a las entidades correspondientes el 6 de julio de 2007 e incluyó una página explicativa y una página con los diversos topes: para gastos corrientes y gastos de capital; y para los gastos corrientes los montos para personal, las obligaciones provisionales, los bienes y servicios y otros gastos corrientes (Fuente: MEF-DNPP, Oficio Circular 023-2007-EF/76.12).

⁶⁷ La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411, de 1 de enero de 2005), en su artículo 23.1 dispone, por otro lado, que el Proyecto de Ley de Presupuesto para un año fiscal debe aprobarse a más tardar el 31 diciembre del año precedente.

⁶⁸ Poder Legislativo (Congreso de la República), leyes 28652, 28927 y 29142.

ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación**(i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales**

La ley prevé que el MEF debe publicar el Marco Macroeconómico Multianual (MMM),⁶⁹ que es un documento completo con la proyección macroeconómica de los próximos tres años —el año para el cual se elabora el presupuesto y los dos siguientes—, y estadísticas sobre la ejecución del año anterior y una revisión del año en curso, considerando el cumplimiento de las reglas fiscales, como aquella de controlar el gasto del sector público no financiero y generar superávits fiscales que permitan reducir el saldo de la deuda pública total. El MMM tiene carácter anual rotatorio (es decir, siempre proyecta los tres siguientes años). Este es elaborado por la DGAES del MEF con la opinión del BCRP, y sometido a aprobación por el Consejo de Ministros en mayo de cada año.⁷⁰

El MMM incluye los lineamientos de política económica y los objetivos de política fiscal del mediano plazo, con resultados económicos esperados y su respectivo financiamiento para el sector fiscal (ingresos, gastos fiscales, y saldo de la deuda pública), entre otros, con indicadores de la sostenibilidad de la política fiscal. En las proyecciones fiscales se considera una clasificación económica de ingresos y gastos, pero no una clasificación funcional ni sectorial. Este documento, como ya se mencionó, es elaborado anualmente considerando la actualización de los agregados económicos. El proyecto de presupuesto público del siguiente año debe ser aprobado por el Consejo de Ministros, teniendo que ser consistente con los supuestos y metas establecidos en el MMM, antes del 30 de agosto del año en curso.

La Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) del MEF tiene a su cargo la rectoría del SNIP, sistema creado por ley con el objetivo de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión.⁷¹ Esencialmente, con el SNIP se busca generar las condiciones para la elaboración de Planes Multianuales de Inversión Pública (PMIP) por períodos no menores de tres años. Se ha preparado el PMIP sectorial para el período 2009-2011, pero algunos sectores no remitieron información oportuna (Salud, Transportes y Comunicaciones, Defensa y Relaciones Exteriores). Además, el PMIP incluye únicamente, como su nombre lo indica, los gastos de inversión y no los gastos corrientes asociados a los proyectos.

⁶⁹ Artículo 9 de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (Ley 27245, de diciembre de 1999), modificado por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 27958, de mayo de 2003).

⁷⁰ Aprobado en sesión de Consejo de Ministros del 18 de mayo de 2005, del 24 de mayo de 2006 y del 30 de mayo de 2007 en cada uno de los años fiscales comprendidos en la evaluación. Además, el MMM puede ser revisado —y ha sido práctica usual que se revise en agosto—, pues el proyecto de presupuesto que se envía al Congreso tiene que ser consistente con lo establecido en aquel. La revisión macroeconómica ha incidido principalmente en la dinámica del entorno internacional que afecta las cotizaciones de los commodities.

⁷¹ Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley 27293, de 28 de junio de 2000) y decreto supremo que aprueba la Directiva para la Programación Multianual de la Inversión Pública (Decreto Supremo 176-2006-EF, de 18 de noviembre de 2006).

(ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda

El MMM presenta una sección de Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Pública (ASD), que comprende la deuda total (interna y externa). En los años fiscales incluidos en la evaluación —2005, 2006 y 2007— se aprobaron los MMM 2006-2008, MMM 2007-2009 y MMM 2008-2010, todos ellos disponibles en el portal del MEF. El MMM 2006-2008 consideró en la sección de ASD los enfoques backward looking y forward looking. Posteriormente, los MMM 2007-2009 y MMM 2008-2010 presentaron un análisis según el enfoque tradicional y según el enfoque de valor en riesgo aplicado a la sostenibilidad fiscal.⁷²

(iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de los costos del gasto corriente y de las inversiones

La ley establece que las entidades presupuestarias deben elaborar sus planes operativos institucionales de acuerdo con sus respectivos Planes Estratégicos Institucionales (PEI), los que deben ser concordantes con los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM).⁷³ Las entidades públicas brindan información de sus planes estratégicos institucionales; estos son revisados anualmente y sustentan el proyecto de presupuesto institucional, el cual es evaluado por el MEF y la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso. El gasto de inversión debe considerar prioritariamente las previsiones necesarias para la continuación de los proyectos en ejecución por un período multianual. Sin embargo, no existe una determinación plurianual en el gasto corriente, que es determinado en forma inercial, razón por la cual la compatibilidad con las previsiones fiscales agregadas es débil.⁷⁴

(iv) Vínculos entre el presupuesto de inversiones y estimaciones del gasto futuro

La programación presupuestaria de los proyectos de inversión pública depende de las entidades, y debe comprender su ejecución, operación y mantenimiento.⁷⁵ Esos proyectos se ejecutan una vez que son aprobados por el SNIP, el cual evalúa su viabilidad técnico-económica. La ley establece que el Programa Multianual de Inversión Pública (PMIP) se elabora en el marco de los planes estratégicos sectoriales y los planes de desarrollo regional.⁷⁶ Adicionalmente, se aprobó la Directiva de Programación Multianual de Inversión Pública⁷⁷

⁷² El FMI analiza regularmente la sostenibilidad de la deuda externa. Véase los últimos análisis en el FMI, 2008 y 2009.

⁷³ Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411, de 1 de enero de 2005), artículo 71.1.

⁷⁴ Los indicadores de desempeño y presupuesto por resultados se han empleado en forma incipiente en los últimos años.

⁷⁵ Literal “d” de la Quinta Disposición Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006, que dispone que las entidades deben programar el financiamiento de proyectos de inversión pública en sus etapas de ejecución, operación y mantenimiento.

⁷⁶ De acuerdo con el artículo 20.1 de la Directiva 004-2002-EF/68.01, Directiva General del SNIP aprobada por Resolución Directoral 012-2002-EF/68.01.

⁷⁷ Aprobada por Decreto Supremo 176-2006-EF de 18 de noviembre de 2006.

y se publicó la Ficha de Programación Multianual de Inversión Pública, PMIP-01. El año 2007, las entidades presentaron sus planes estratégicos institucionales como soporte para sus proyectos presupuestales. Las inversiones más significativas corresponden a estrategias sectoriales y se vinculan con los requerimientos para su mantenimiento. Por otro lado, las inversiones de los gobiernos subnacionales responden en buena medida a estrategias sectoriales del gobierno nacional y a la práctica del presupuesto participativo y vinculado a sus planes de desarrollo.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	B	Método de calificación M2
(i) Previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales	C	El MMM presenta la proyección de los agregados económicos de los próximos tres años con detalle del gasto fiscal por clasificación económica.
(ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda	A	El MMM incluye un análisis de sostenibilidad de la deuda pública total, el cual se realizó en los tres últimos años (2005-2007).
(iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación de costos	C	La mayoría de entidades desarrollan estrategias sectoriales con determinación de costos, pero no necesariamente están vinculadas a las previsiones fiscales.
(iv) Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro	B	Los presupuestos de buena parte de las inversiones tienen vinculación con las estrategias sectoriales y con posteriores requerimientos de gastos corrientes.

3.4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria

ID-13 Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) es una institución pública descentralizada del Ministerio de Economía y Finanzas, dotada de personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía económica, administrativa, funcional, técnica y financiera. El año 2002, la SUNAT absorbió a la Superintendencia Nacional de Aduanas, asumiendo las funciones, facultades y atribuciones que por ley le correspondían a esta entidad. Su función principal es administrar, recaudar y fiscalizar los tributos internos y de aduanas del gobierno central.

Hay que subrayar que la SUNAT es una entidad muy profesionalizada que cuenta con un equipo humano de alto nivel técnico y comportamiento ético. Un porcentaje importante de su personal posee título profesional, solo se accede a puestos en ella por concurso y los ascensos se rigen por sistemas de concursos transparentes. Actualmente todas las operaciones importantes del contribuyente se pueden efectuar por vía electrónica (internet), tanto en materia de tributos internos como en aduanas. Ello incluye trámites como inscripción en el Registro Único de Contribuyentes (RUC), declaraciones, consultas, pagos, entre otros.

(i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios

El Código Tributario, las principales normas tributarias y las normas aduaneras (con sus normas asociadas) son el referente legal fundamental en materia de tributos.⁷⁸ Esta legislación se encuentra disponible en el Diario Oficial (El Peruano) o en el portal de la SUNAT (www.sunat.gob.pe). La legislación tributaria se puede considerar exhaustiva y clara, aunque es muy amplia. Las potestades discrecionales de la SUNAT están sujetas a estrictas limitaciones, basadas en criterios explícitos. Por regla general hay que aplicar la ley y las tasas o la base impositiva no se negocian.⁷⁹ Sin embargo, se ha identificado la existencia de muchos y complicados procedimientos, lo que evidencia la necesidad de una simplificación de la normatividad legal.

(ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria

En el Perú, la información tributaria es accesible. Existe una Intendencia Nacional de Servicios al Contribuyente especializada en la atención y difusión de las normas tributarias. Se ha elaborado una estrategia de difusión de la información tributaria. En el territorio nacional hay 55 puntos de atención presencial al contribuyente (10 en Lima) que brindan directamente información (en español) sobre pasivos tributarios y procedimientos de administración tributaria. La SUNAT ha publicado una serie de folletos y guías tributarias que están a disposición del contribuyente. Además, brinda atención a través de su Oficina Virtual (diversos trámites) y orientación tributaria a través de una Central de Consultas (incluida la interpretación de leyes y reglamentos que son potestad de la SUNAT). Toda consulta es publicada en el sitio web de la institución, ordenada por fecha y materia. Estas consultas son de carácter vinculante para la SUNAT, lo que asegura la transparencia.

Asimismo ha emitido, y lo sigue haciendo, programas radiales en quechua y en aimara, además de videos informativos en los televisores de las salas de espera, para las minorías lingüísticas en la zona de Puno. La SUNAT, a través de su Instituto de Administración Tributaria y Aduanera (IATA), difunde la cultura tributaria en escuelas y colegios de todo el país. También mantiene reuniones permanentes con la Cámara de Comercio y otras entidades. Para aquellas personas que tienen acceso a internet, el portal de la SUNAT es una fuente abundante y detallada de información tributaria.

⁷⁸ Texto Único Ordenado del Código Tributario (Decreto Supremo 135-99-EF, de 19 de agosto de 1999), Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley 27444, de 11 de abril de 2001), Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo (Ley 27584, de 7 diciembre de 2001), Ley de los Delitos Aduaneros (Ley 28008, de 19 junio de 2003), Ley General de Aduanas (Decreto Supremo 129-2004-F, de 12 septiembre de 2004), Arancel de Aduanas (Decreto Supremo 017-2007-EF, de 18 febrero de 2007).

⁷⁹ Opinión compartida por representantes del sector privado (sesión de trabajo con el presidente y algunos gerentes de la Cámara de Comercio de Lima). A fin de eliminar la incertidumbre de la obligación tributaria debido a modificaciones en las normas para las empresas que han realizado inversiones significativas en el país (sector de hidrocarburos, minería, telefonía, etcétera), el Estado (no la SUNAT) ha firmado con estos contribuyentes contratos de estabilidad tributaria, los cuales no se basó en su discrecionalidad sino en la ley.

(iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de apelaciones tributarias

Hay tres instancias para el contribuyente que reclama o contesta una decisión de la SUNAT referida a pasivos tributarios: (1) en primera instancia, el contribuyente puede reclamar directamente a la SUNAT, la que tiene 45 días para tomar una decisión; (2) si el contribuyente no está satisfecho con la decisión de la SUNAT, puede acudir al Tribunal Fiscal (órgano resolutorio del MEF);⁸⁰ y (3) si tampoco está satisfecho, el contribuyente puede recurrir al Poder Judicial (caso muy raro porque los procesos duran mucho y son costosos).

El mecanismo existente presenta problemas en la primera instancia, en el sentido de que hay una entidad que no es independiente porque es a la vez juez y parte. También se perciben algunos inconvenientes en lo que respecta al acceso, pues las dos primeras instancias están abiertas a todos (los contribuyentes) y son prácticamente gratuitas. Por eso, y también por razones culturales, los contribuyentes tienden a abusar del sistema, que no filtra a los demandantes (sobre la base de los tipos de recursos). Sería conveniente modificar el actual diseño del sistema de recursos para hacerlo más eficiente y más justo.⁸¹

Indicador	Calificación	Explicación
ID-13 Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B+	Método de calificación M2
(i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios	A	La legislación tributaria en el Perú es exhaustiva y limita de manera estricta las potestades discrecionales de la SUNAT. La SUNAT estudia la mejora de la normatividad con el fin de simplificar los procedimientos.
(ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria	A	A través de los 55 puntos de atención de la SUNAT en el país, los contribuyentes tienen acceso rápido a información exhaustiva, de fácil utilización y actualizada sobre pasivos tributarios y procedimientos de administración tributaria en relación con todos los principales tributos. Además, la SUNAT organiza campañas de educación y contesta las consultas a los contribuyentes a través de su portal.
(iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de apelaciones tributarias	C	La primera instancia del sistema de recursos existente hace que la SUNAT sea juez y parte. Hay también algunos problemas de acceso que es preciso abordar. Sería necesario rediseñar el sistema de recursos actual para que sea más eficiente y justo.

ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva**(i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes**

Los contribuyentes están inscritos en un Registro Único de Contribuyentes (RUC).⁸² El RUC es un registro informático a cargo de la SUNAT que contiene los datos de identificación

⁸⁰ El artículo 98 del Código Tributario establece las modalidades de funcionamiento del Tribunal Fiscal. Si bien este Tribunal depende administrativamente del MEF, es autónomo.

⁸¹ Opinión de los representantes del sector privado (sesión de trabajo con el presidente y algunos gerentes de la Cámara de Comercio de Lima).

⁸² Fuentes legislativas y reglamentarias: Texto Único Ordenado del Código Tributario (Decreto Supremo 35-99-EF, de 19 de agosto de 1999), Resolución de Superintendencia que aprueba las disposiciones reglamentarias del Decreto Legislativo 943 que aprobó la Ley del Registro Único de Contribuyentes (Ley 210-2004/SUNAT, de 19 de septiembre de 2004), Resolución de Superintendencia que modifica la Resolución de Superintendencia 210-2004/SUNAT, que aprobó disposiciones reglamentarias del Decreto Legislativo 943 (298-2004/SUNAT, publicada el 7 diciembre de 2004).

y de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Luego de que se les confirma su inscripción en dicho registro, los contribuyentes reciben un número RUC de once dígitos que los identifica ante la SUNAT. Este tiene carácter permanente y es de uso exclusivo de su titular. El número de RUC es de uso obligatorio para cualquier gestión que se realice ante la administración tributaria y otras dependencias que la SUNAT establezca (banca privada, sistemas de pensiones, entre otros). Deben inscribirse en el RUC todas las personas naturales o jurídicas, sucesiones indivisas, sociedades de hecho u otros entes colectivos, nacionales o extranjeros, domiciliados o no en el país, que sean contribuyentes y/o responsables de tributos administrados y/o recaudados por la SUNAT. Actualmente se permite la inscripción previa en el RUC a través del portal de internet de la SUNAT a las personas naturales que tengan su documento nacional de identidad (DNI) vigente. Este último trámite está disponible para contribuyentes con domicilio en cualquier punto del país (excepto Loreto). Luego de la preinscripción, el contribuyente debe acercarse a un Centro de Servicios al Contribuyente (CSC) para culminar el trámite y activar el RUC.

El RUC está vinculado con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). El vínculo con otros registros públicos como la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) es incipiente y aún no ha sido completado.

(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento del registro y de la declaración de impuestos

Los artículos 166 y siguientes del Código Tributario rigen las infracciones y sanciones tributarias en general.⁸³ Esos artículos son complementados por la reciente Resolución de Superintendencia 063-2007/SUNAT, de 1 abril de 2007, que aprueba el Reglamento del Régimen de Gradualidad Aplicable a Infracciones del Código Tributario. Este último flexibiliza la aplicación de las sanciones, buscando cambios favorables en el comportamiento de los contribuyentes sobre la base de criterios como la reincidencia, el reconocimiento de la comisión de la infracción o la subsanación de esta, entre otros, y que están especificados en la norma para una aplicación objetiva y general de esta. El marco legal existente para las sanciones contempla diferentes niveles de incumplimiento e infracciones y es, asimismo, muy detallado. Según ese marco, las infracciones tributarias se originan por el incumplimiento de las obligaciones siguientes: (i) de inscribirse, actualizar o acreditar la inscripción; (ii) de emitir, otorgar y exigir comprobantes de pago y/u otros documentos; (iii) de llevar libros y/o registros o contar con informes u otros documentos; (iv) de presentar declaraciones y comunicaciones; (v) de permitir el control de la Administración Tributaria, informar y comparecer ante esta.⁸⁴

La Administración Tributaria contempla varios tipos o formas de aplicar sanciones. Esas sanciones son: multa, comiso, internamiento temporal de vehículos, cierre temporal de

⁸³ La Ley de los Delitos Aduaneros (Ley 28008, de 19 junio de 2003) rige las sanciones para delitos aduaneros.

⁸⁴ Código Tributario, artículo 172.

establecimiento u oficina de profesionales independientes y suspensión temporal de licencias, permisos, concesiones o autorizaciones vigentes otorgadas por entidades del Estado para el desempeño de actividades o servicios públicos. Por ejemplo, por no inscribirse en los registros de la Administración Tributaria (artículo 173), por no emitir y/o no otorgar comprobantes de pago o documentos complementarios a estos (artículo 174) o por no presentar la declaración de impuestos (artículo 176), la sanción varía entre 0,4 y una unidad impositiva tributaria (UIT).⁸⁵ Para falsas declaraciones y rentas omitidas, la sanción se establece en 50% de los montos omitidos.

La SUNAT aplica las sanciones de manera automática y objetiva, según lo establecido en el marco legal (Código y Régimen de Gradualidad).⁸⁶ El Régimen de Gradualidad aminora las sanciones según los comportamientos de los contribuyentes establecidos mediante resolución. Al administrar el Régimen de Gradualidad, la SUNAT se limita a las condiciones y a aplicar las sanciones respectivas.⁸⁷

(iii) Planificación y control de los programas de auditoría tributaria

La SUNAT ha elaborado una estrategia de auditoría tributaria fundamentada en claros y detallados criterios de evaluación de riesgos,⁸⁸ que está muy bien organizada. La estrategia se centra en los 1800 contribuyentes más importantes (que contribuyen en un 80% de la recaudación del impuesto a la renta) pero también abarca a los otros contribuyentes, de acuerdo a perfiles de riesgo. La estrategia trata también de establecer una segmentación por tipo de contribuyentes y por impuestos. Además, el enfoque de la estrategia consiste en establecer las especificidades del contribuyente a fin de tratarlo de manera particular (en el sentido de utilizar todos los elementos que permitirán una auditoría exitosa). Se identifican adecuadamente las áreas de riesgo de incumplimiento y se abordan con iniciativas diversas tanto desde un punto de vista normativo como de acciones de fiscalización. En ese contexto, la SUNAT ha dado una adecuada prioridad a la necesidad de cimentar la fiscalización en un manejo de información exhaustiva y en el análisis de inconsistencias y riesgo sobre la base de cruces de información. Por ejemplo, el sistema que realiza los cruces de información en tributos internos detecta una serie de inconsistencias cuando contrasta las declaraciones con información proporcionada por terceros. Aduanas cuenta con similares sistemas para detectar inconsistencias y fraudes.

⁸⁵ Para el ejercicio 2007, la UIT fue de S/. 3450 (1250 dólares estadounidenses aproximadamente).

⁸⁶ Código Tributario, artículo 180. En su anexo se presentan tres cuadros con las sanciones detalladas. Véase información adicional en la Resolución de Superintendencia que aprueba el Reglamento del Régimen de Gradualidad Aplicable a Infracciones del Código Tributario (063-2007/SUNAT, de 1 abril de 2007).

⁸⁷ En ese contexto, la aplicación estricta de las sanciones es parte de la estrategia de fiscalización de la SUNAT. Según información de la SUNAT, entre 2000 y 2005 la evasión en el IGV se redujo en alrededor de 12 puntos al pasar de 50% a 38,5%.

⁸⁸ El sistema de gestión de riesgos es uno de los mejores del continente y, en el caso de aduanas, por lejos es el más efectivo (38% de efectividad) (comentario del equipo Banco Mundial).

Indicador	Calificación	Explicación
ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	A	Método de calificación M2
(i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes	B	Los contribuyentes están registrados en el RUC, que tiene vínculos con el RENIEC y vínculos parciales con otros sistemas de registros públicos.
(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento del registro y de la declaración de impuestos	A	Las sanciones abarcan todas las áreas más importantes y se aplican automáticamente y de manera objetiva por la SUNAT, según lo establecido por el marco legal.
(iii) Planificación y control de los programas de auditoría tributaria	A	Existe una estrategia de auditoría con claros y detallados criterios de evaluación de riesgos que abarca todos los principales impuestos de los ámbitos en los que se aplica el sistema de autoliquidación tributaria.

ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos

- (i) **El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo de un ejercicio, cobrados durante el mismo ejercicio (promedio de los dos últimos ejercicios)**

En los años 2006 y 2007, la ratio de recuperación de la deuda fue de 62,3% y 50,5% respectivamente, dando un promedio para dichos años de 56,4%, como se muestra en el cuadro 3.8.

Cuadro 3.8. Ratio de recuperación de deuda (En %)

Año 2006	Año 2007	Promedio 2006-2007
62,3%	50,5%	56,4%

Fuente: SUNAT

Dicha ratio muestra qué porcentaje de las deudas transferidas (órdenes de pago) a los órganos de cobranza coactiva de la Administración Tributaria en un ejercicio determinado fueron finalmente cobradas dentro de los tres meses siguientes de recibidas por tales órganos.⁸⁹ Cabe agregar que la baja mostrada por la mencionada ratio en 2007 refleja un efecto exógeno a la Administración Tributaria, asociado a un desastre natural (terremoto en el sur del Perú) que afectó el recupero de deudas en diversas dependencias regionales de la SUNAT en ese año.

Por otro lado, hay que mencionar que el stock total de la deuda (neto de impugnaciones) que al presente resultaría exigible es bajo, debido a que el 70% está compuesto por deudas con más de tres años de antigüedad, principalmente de contribuyentes que a la fecha o se encuentran de baja del RUC de la SUNAT o están en situación de suspensión temporal, lo que hace que buena parte de dicho stock sea deuda ilíquida o en pérdida. Si bien el 30% restante figura como proveniente de contribuyentes activos, el 70% cuenta con domicilio

⁸⁹ La ratio de recuperación podría incluso ser mayor si se consideran las deudas cobradas luego de los tres meses señalados.

fiscal hallado y el 30% es no hallado. Estos hechos revelan que el ocultamiento de los deudores y de su patrimonio es un medio comúnmente utilizado para burlar los mecanismos de cobranza que viene implementando la SUNAT.

Cabe agregar que cerca del 10% de la deuda de 2007 (excluyendo contribuciones sociales) proviene de entidades y organismos públicos,⁹⁰ en especial por el Impuesto General a las Ventas (en el caso de las empresas públicas) y el Impuesto a la Renta (de tercera categoría en el caso de las empresas y retenciones de quinta categoría en el resto de entidades). El sector empresarial del Estado comprendido en el ámbito del FONAFE representaría más de 50% de la deuda fiscal. Las municipalidades provinciales y distritales representarían alrededor de 15%, mientras que las unidades ejecutoras del presupuesto público y las ETE representarían aproximadamente 10% cada una.⁹¹

La información disponible indica que el porcentaje medio de recaudación tributaria fue inferior a 60% en el período 2006-2007.

(ii) La eficacia de la transferencia del cobro de tributos a la Tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal

Un contribuyente que realiza operaciones gravadas en el mercado interno o aduanas⁹² puede cancelar sus obligaciones tributarias en la banca comercial privada o en la banca estatal (Banco de la Nación), efectuando la declaración de pago⁹³ y el pago respectivo en efectivo, cheque, tarjeta de crédito o transferencia electrónica. El sistema de recaudación tributaria permite que todos los ingresos se transfieran diariamente a la Cuenta Principal del Tesoro Público,⁹⁴ la cual se mantiene en el Banco de la Nación (donde también se centralizan en la Caja Única las principales cuentas de la DNTP, a fin de mejorar la gestión de los recursos financieros del gobierno).⁹⁵ La SUNAT informa diariamente sobre la composición de los tributos abonados a favor de la cuenta corriente de la DNTP. En forma similar, el Banco de la Nación remite diaria y electrónicamente a la DNTP (y al BCRP) su Informe de Tesorería, con los movimientos y saldos de las cuentas bancarias del gobierno. De esta manera, se dispone de reportes diarios sobre el abono bruto de los contribuyentes y de su distribución: ingresos del Tesoro Público, la comisión de recaudación pagada a la SUNAT y la comisión de tesorería por los servicios bancarios del Banco de la Nación. Asimismo, la SUNAT mantiene convenios de cobranza con la banca comercial privada y le otorga una comisión por estos servicios. La banca comercial privada está obligada a transferir electrónicamente y diariamente a la cuenta del Tesoro Público en el Banco de la Nación la recaudación generada. Con ello, la SUNAT

⁹⁰ Comunicación de la SUNAT.

⁹¹ Ídem.

⁹² Para el caso de los tributos aduaneros, el agente de aduanas es quien efectúa el pago por el contribuyente o usuario del comercio exterior.

⁹³ La declaración se realiza por medios electrónicos en el formato Programa de Declaración Telemática (PDT), el que permite disponer de toda la información tributaria requerida por la SUNAT.

⁹⁴ Artículo 26 de la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público (Ley 28112, de 27 de noviembre de 2003).

⁹⁵ La Caja Única del Tesoro Público fue creada por el artículo 25 de la Ley 28112.

dispone de información oportuna día a día sobre el monto de los ingresos fiscales abonados, que luego serán transferidos al Tesoro Público.⁹⁶

(iii) La frecuencia de realización por parte de la Tesorería de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos

Como dispone la Directiva 004-2007-EF/93.01, aprobada por Resolución Directoral 009-2007-EF/93.01, la SUNAT remite al MEF información trimestral sobre los estados financieros y presupuestarios referidos a la captación de los ingresos ordinarios del Tesoro Público, es decir sobre la recaudación de impuestos, las devoluciones, los impuestos pendientes de cobro y las transferencias de recaudación, a los entes que coparticipan de los impuestos juntamente con el Tesoro Público. Incluso se remite semestralmente la deuda por impuestos de cada una de las entidades del sector público que informan para la elaboración de la Cuenta General de la República.

Asimismo, en atención a la Directiva 004-2008-EF/76.01 aprobada por la Resolución Directoral 013-2008-EF/76.01, se realiza una conciliación del presupuesto de ingresos del sector público entre la SUNAT y el MEF, lo que incluye la suscripción de un acta por los impuestos recaudados por la SUNAT en el año con la Dirección Nacional de Contabilidad Pública y con la Dirección Nacional del Tesoro Público. La suscripción es el punto final de un trabajo mensual de conciliación de los impuestos recaudados entre la SUNAT y el MEF.

Adicionalmente, la SUNAT remite cada día información sobre la recaudación a través de una línea de interconexión SUNAT-MEF, la que posteriormente es cargada al SIAF. Dicha información contiene los pagos recaudados por tributos, entre otras variables.

Finalmente, hay que precisar que la información financiera y presupuestaria sobre la recaudación de impuestos que elabora la SUNAT es anualmente auditada por la Contraloría General de la República, la que remite una copia de su informe al MEF.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos	D+	Método de calificación M1
(i) El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existente al comienzo de un ejercicio, cobrados durante el mismo ejercicio (promedio de los dos últimos ejercicios)	D	El porcentaje medio de recuperación de la deuda tributaria fue inferior al 60% (2006-2007).
(ii) La eficacia de la transferencia del cobro de tributos a la Tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal	A	La transferencia de los ingresos fiscales recaudados por la SUNAT (tributos internos y aduanas) a la DNTP es diaria.
(iii) La frecuencia de realización por parte de la Tesorería de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos	A	Se lleva a cabo un ejercicio de reconciliación completa y regular (mensual).

⁹⁶ En el caso de pagos de impuestos con cheques, la transferencia se efectúa luego del canje del cheque respectivo (usualmente 24 horas) a través de la Cámara de Compensación Electrónica.

ID-16 *Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gasto*⁹⁷

La Ley Marco de Administración Financiera del Sector Público (Ley 28112, de 27 de noviembre de 2003) es actualmente el referente de los sistemas de gestión financiera pública, incluyendo el de Presupuesto, Tesorería, Endeudamiento y Contabilidad. La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411, de 1 de enero de 2005) señala los principios generales que rigen el proceso presupuestario, los mecanismos de aprobación y las restricciones generales para su aplicación, incluyendo aquellas que aplican a la gestión y autorización de gasto de recursos dentro de los límites presupuestados. De acuerdo a ello, anualmente se aprueba la Ley de Presupuesto del Sector Público (para el año fiscal 2007 la Ley 28907, de 11 de diciembre de 2006), que determina además las medidas de control de gasto vigentes para el año fiscal aprobado. Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Tesorería (Ley 28693, de 21 de marzo de 2006) establece los principios regulatorios del sistema, su ámbito de aplicación, las atribuciones de los participantes del sistema, así como los procesos e interrelaciones en el sistema que gobiernan la gestión de los fondos públicos.

En este marco, la DNTP emite resoluciones directorales aprobando directivas de Tesorería que reglamentan la operación de los diferentes procesos a su cargo, incluyendo aquellos que tienen que ver con el compromiso de gasto y la disponibilidad de fondos para este. Hasta 2006 esta fue una práctica anual de la DNTP, y desde 2007 la Directiva⁹⁸ tiene carácter permanente. Con ello se espera que no se requieran nuevas resoluciones anuales.

La evaluación de este indicador se realizó sobre el período fiscal 2007, el cual fue parte de un ciclo de bonanza fiscal con disponibilidad y acumulación de recursos públicos (en moneda nacional y moneda extranjera), de buen desempeño en la administración de la deuda pública y de desarrollo del mercado de capitales doméstico. Por ello, es evidente que no se presentaron situaciones de iliquidez en la Tesorería o problemas de flujo de caja que hubieran obligado a retrasar compromisos (y sus respectivos pagos).

(i) Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja

La DNTP prepara una proyección anual del flujo de caja antes del inicio del ejercicio presupuestario correspondiente al Presupuesto Público promulgado por el Presidente de la República, generalmente en el mes de diciembre anterior al inicio de un ejercicio fiscal. La proyección de flujo de caja anual preparada en la Dirección de Programación del Tesoro

⁹⁷ La evaluación y el análisis de este indicador han demandado un trabajo combinado con funcionarios de la DNPP y la DNTP del MEF, la Gerencia de Finanzas del Banco de la Nación y algunos ministerios, departamentos y oficinas sectoriales (el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación), con la idea de recoger diferentes perspectivas sobre el desempeño de estos sistemas y los procesos relacionados.

⁹⁸ MEF, Directiva de Tesorería 001-2007-EF/77.15.

Público dentro de la DNTP se elabora para referencia del Viceministro de Hacienda. Las decisiones agregadas sobre el tope máximo para asignar recursos del Tesoro las determina mensualmente el Comité de Caja del Tesoro Público.⁹⁹ Este Comité se reúne cada mes, generalmente antes del día 10, para revisar la programación de la recaudación actualizada (básicamente sobre los estimados de la SUNAT), y con ella evalúa el Calendario de Compromisos Trimestral Mensualizado (actualizado mensualmente) y determina el tope de gasto (compromisos) del mes. Estas decisiones se documentan en los Acuerdos Adoptados en el Comité de Caja. La DNPP y la DNTP toman nota de estos acuerdos, establecen el calendario de compromisos de gasto respectivo e incorporan la disponibilidad en el SIAF-SP para cada una de las instituciones (pliegos) que figuran en el Presupuesto, con base en las asignaciones por partida presupuestaria. Los MDO se informan a través del SIAF del calendario de compromisos aprobado para el mes, y si sus demandas son mayores pueden solicitar, eventualmente, una ampliación de fondos. El plazo para solicitar estos ajustes vence el día 20 de cada mes.

La DNTP realiza el seguimiento del flujo de caja del Tesoro Público diariamente a través de la información provista por la Gerencia de Finanzas del Banco de la Nación; de esta manera determina sus saldos disponibles y evalúa el cumplimiento de los flujos de caja previstos. Las proyecciones de caja mensuales se actualizan en forma permanente y se establece la mejor opción de colocación de recursos en tanto sus operaciones generen excedentes.

(ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los MDO sobre topes máximos y compromisos de pago

El MEF, por intermedio del Comité de Caja del Tesoro Público y de la DNTP, dispone de una programación indicativa anual y otra operativa mensual de disponibilidad de fondos. Esta información es altamente confiable, considerando los cruces de información y la actualización diaria con datos del Banco de la Nación y de la SUNAT.

La DNPP aprueba un Calendario de Compromisos Trimestral (dividido por mes), que es elaborado a partir de los calendarios de compromisos institucionales que remiten a dicha Dirección todas las entidades públicas o MDO (pliegos presupuestarios). Este calendario se publica a inicios del trimestre, lo que permite conocer la distribución agregada mensual por fuentes de financiamiento. A inicios de cada mes se publica el Calendario de Compromisos de referencia al período y luego su respectiva Ampliación de Calendario, según la ejecución

⁹⁹ El Comité de Caja está integrado por el Viceministro de Hacienda (quien lo preside), el Viceministro de Economía, el Gerente General del BCRP, el Gerente General del Banco de la Nación y el Director General del Presupuesto Público, todos con voz y voto. Existe también la figura del Secretario Técnico del Comité de Caja, quien participa de sus sesiones mensuales pero no vota y responde funcionalmente de manera directa al Viceministro de Hacienda. El Comité de Caja invita también a sus sesiones al Director General del Tesoro Público, al Director General de Endeudamiento Público y al Gerente de Estudios Tributarios de la SUNAT.

realizada. Todas estas distribuciones se publican por resolución directoral de la DNPP y se enmarcan dentro de los límites de gasto autorizado por el Comité de Caja.

En general, durante 2007 la ejecución de gastos comprometidos fue inferior a lo programado mensualmente por el Comité de Caja. Ello se explica en alguna medida por problemas en la capacidad y celeridad en efectuar ciertos gastos, observados especialmente en los primeros meses del año. Esto contrasta con una mayor ejecución de ingresos en el mismo período. La información proporcionada a los MDO tiene un horizonte de tiempo mensual, lo que les permite planificar con un buen grado de certeza los gastos en que podrán incurrir en el mes aprobado. De todas maneras, los MDO han presentado al inicio de la gestión fiscal un calendario mensualizado de sus compromisos dentro de su margen presupuestal, lo que proporcionó una base de planificación más amplia que el mes de ejecución. Sin embargo, algunos MDO juzgan este proceso para fijar márgenes de gasto como insatisfactorio y con zonas grises que les generan incertidumbre. En algunos casos se han reportado recortes arbitrarios de determinadas partidas presupuestarias por parte de la DNPP, hecho que habría impedido llevar a cabo los planes de estas instituciones,¹⁰⁰ medidas que son de su conocimiento cuando tratan de utilizar los recursos solicitados a través del SIAF. Según las instituciones consultadas, la buena salud fiscal de los últimos años en el Perú no ha justificado prácticas frecuentes de control de los gastos a través del control de caja.

(iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias que se dispongan a un nivel superior al de las administraciones de los MDO

La introducción de ajustes en las asignaciones presupuestarias está normada por la Ley 28411, y más específicamente por la Ley Anual de Presupuesto de 2007. En lo que respecta a la discrecionalidad de la autoridad económica (MEF) para realizar ajustes presupuestarios, ya sea para créditos suplementarios o recortes por medidas extraordinarias, durante el ejercicio fiscal 2007 se registraron créditos suplementarios en dos oportunidades.¹⁰¹ El primer crédito suplementario se orientó a dar continuidad al programa “shock de inversiones”, que debió ejecutarse inicialmente entre septiembre y diciembre de 2006¹⁰² y atender el gasto social. Luego, a inicios del segundo semestre, se promulgó el segundo crédito suplementario.¹⁰³ En ambos casos, la distribución de recursos sigue el procedimiento normal del presupuesto: aprobación del proyecto por el Consejo de Ministros y luego aprobación de la Ley por el Congreso, con la debida sustentación de la distribución.

¹⁰⁰ Se reporta, por ejemplo, que se solicitó un monto determinado para la adquisición de un equipo especializado y luego se supo que se aprobó solo un porcentaje de dichos fondos, imposibilitando su compra ya que no se podía adquirir la mitad o una porción de dicho equipo sino la pieza entera. En este caso, no se autorizó un incremento tal como solicitaron en un crédito suplementario, causando problemas en su ejecución (entrevista con unidades del Ministerio de Salud).

¹⁰¹ Durante los últimos años, los créditos suplementarios se generaron por los beneficios del crecimiento económico, que permitieron al gobierno disponer de mayores recursos públicos respecto de los programados.

¹⁰² Ley 28979, de 15 de febrero de 2007, por S/. 1206 millones, correspondiente al saldo no ejecutado del presupuesto 2006.

¹⁰³ Ley 29035, de 9 de junio de 2007, por S/. 2035 millones.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-16 Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gasto	B +	Método de calificación M 1
(i) Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja	A	Se prepara para el ejercicio una estimación del flujo de caja, que se ajusta mensualmente sobre la base de la entrada y salida real de efectivo.
(ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los MDO sobre topes máximos y compromisos de pago	B	En 2007 los MDO dispusieron de información básica confiable con un trimestre de anticipación.
(iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias que se dispongan a un nivel superior al de las administraciones de los MDO	B	En 2007 se realizaron pocos ajustes presupuestarios y estos se hicieron con relativa transparencia.

ID-17 Registro y control de los saldos de caja, deuda y garantías¹⁰⁴

El análisis de este indicador se dirige a establecer la capacidad de los sistemas de gestión financiera pública para manejar con precisión y oportunidad su disponibilidad de recursos financieros y la gestión fiscal global.

La Constitución Política del Perú se refiere de manera explícita al tema del endeudamiento, estableciendo que las operaciones de endeudamiento interno y externo del Estado se aprobarán mediante ley.¹⁰⁵ La Ley Marco del Sistema de Administración Financiera del Sector Público¹⁰⁶ define también entre sus principios generales el endeudamiento público y la tesorería pública. Asimismo, establece los sistemas integrantes de la Administración Financiera del Sector Público (Sistema de Administración Financiera Integrado - SAFI),¹⁰⁷ entre los que incluye al Sistema Nacional de Endeudamiento Público y al Sistema Nacional de Tesorería. La gestión del endeudamiento público se basa además en la Ley General de Endeudamiento Público (Ley 28563, de 25 de junio de 2005) y, anualmente, en la Ley de Endeudamiento del Sector Público que acompaña la aprobación del Presupuesto Público¹⁰⁸ y en resoluciones directorales específicas. Por su parte, la gestión de Tesorería se apoya en la Ley General del Sistema de Tesorería (Ley 28693, de 21 de marzo de 2006) y en resoluciones directorales específicas emitidas anualmente o cuando así se requiera.

Dentro de los aspectos más relevantes de este marco legal para el presente ejercicio de evaluación se debe destacar que:

¹⁰⁴ La preparación de este indicador requirió de sesiones de trabajo con la DNER, la DNTP y la DNCP en el MEF, así como la Gerencia Financiera del Banco de la Nación, agente financiero del Estado peruano.

¹⁰⁵ Artículo 75 de la Constitución Política del Perú.

¹⁰⁶ Ley 28112, de 27 de noviembre de 2003.

¹⁰⁷ Ley 28112, título I, artículo 5.

¹⁰⁸ La Ley 28928, de 11 de diciembre de 2006, para el Presupuesto de 2007.

- el MEF es el único emisor autorizado de deuda del gobierno central con vencimiento a más de un año;
- que los gobiernos subnacionales y las empresas públicas pueden endeudarse bajo ciertas restricciones que serán verificadas por la DNEP del MEF;
- que los techos de endeudamiento y garantías se establecen anualmente en la Ley de Endeudamiento del Sector Público.

(i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos de la deuda

La deuda pública peruana se registra en el Sistema Integrado de Administración de Deuda (SIAD), que es administrado por la DNEP del MEF. El SIAD registra tanto la deuda interna como la deuda externa pública y cubre la deuda del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. El SIAD ha sido creado internamente en la DNEP (no es un software estándar internacional como SIGADE, por ejemplo) para responder a las especificidades de la deuda peruana y trabaja sobre una base de ORACLE. El SIAD recupera la información básica a través de una interfase desarrollada en el SIAF, que recoge la información para que luego el SIAD la organice y clasifique de acuerdo a sus requerimientos y formatos. El SIAD se utiliza para administrar la deuda del gobierno nacional y para registrar, controlar y monitorear la deuda subnacional. Los gobiernos subnacionales informan sobre su deuda por medio del SIAF. La gestión de deuda de las empresas públicas se realiza a través de un módulo especial desarrollado en el SIAF, hasta que se concluya la construcción de un sistema en ambiente web.

La información sobre deuda interna y externa tiene una cobertura prácticamente completa de la deuda pública (de más de un año), incluyendo la deuda interna de los gobiernos locales.¹⁰⁹ La confiabilidad y calidad general de la base de datos en cuanto a cobertura, detalle y actualidad es bastante alta. Esta información se revisa regularmente en la DNEP y se realiza una reconciliación de saldos y flujos mensualmente, cruzando las fuentes de información entre los financiadores, las entidades públicas deudoras y los registros físicos de la DNEP. La DNEP produce informes detallados y periódicos sobre endeudamiento público, aunque de circulación restringida y para uso gerencial. Estos informes son trimestrales y cubren información sobre stock, servicio de deuda y contrataciones. Existe, sin embargo, información estadística y cualitativa más resumida que se publica en la página web del MEF y que permite informarse adecuada y oportunamente del estado del endeudamiento público en el Perú (www.mef.gob.pe/DNEP/estadistica_cp.php). Además de estadísticas, es también posible encontrar interesantes documentos de análisis cualitativo, por ejemplo el Programa Anual de Endeudamiento y Administración de Deuda (PAED), que describe los lineamientos generales de la estrategia a implementar en materia de gestión de deuda pública y que especifica las metas cuantitativas que se espera alcanzar al final de ese año.¹¹⁰

¹⁰⁹ Aunque el alcance y calificación de esta dimensión se referirá, de acuerdo con la metodología del PEFA, a la deuda del gobierno nacional.

¹¹⁰ Si bien la estrategia se prepara para tres años, los indicadores se preparan para un año.

Cuadro 3.9. Resumen de la situación del sistema de gestión de deuda

Datos de deuda	Situación
Interna	✓
Externa	✓
Completa	✓
Actualización/Reconciliación	
Trimestral	✓
Cobertura de los datos	
Buena	✓
Cobertura de los informes estadísticos	
Stock	✓
Servicio de deuda	✓
Operaciones	✓
Periodicidad de los informes	
Trimestral	✓
Anual	✓
Ocasional	✓

Fuente: DNEP; elaboración del equipo.

(ii) Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno

El principio de la existencia de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) se establece en la Ley 28112, y específicamente en la Ley 28693. La CUT opera de manera virtual en el Banco de la Nación (BN), agente financiero del Estado, y es administrada por la Gerencia de Finanzas de ese mismo Banco, bajo la supervisión permanente de la Dirección Nacional de Tesoro Público. La captación de ingresos públicos se realiza a través de varias cuentas (más de 15 000 cuentas públicas) y luego todos los recursos confluyen hacia la Cuenta Principal del Tesoro en el BN. Los saldos se transfieren diariamente al BCRP, donde se depositan en cuentas especiales que retribuyen intereses comerciales al Tesoro. Antes se establecen las necesidades de efectivo en la Cuenta Principal del BN (cuenta única de gasto) y se transfieren los recursos suficientes para su operación. La Ley 28112 dispone que todas las entidades públicas deben manejar sus recursos en cuentas públicas en el BN, aunque también establece que para casos excepcionales y apoyados en autorización específica estas cuentas podrán manejarse en el sistema bancario privado. Actualmente, la cobertura de la Cuenta Única alcanza al menos 86% de los fondos presupuestarios que transitan a través de cuentas de entidades públicas.¹¹¹ Las cuentas de los gobiernos locales más pequeños y remotos se van incorporando gradualmente, gracias a la instalación e implementación del SIAF en esas localidades.

Los saldos de las cuentas del Tesoro son conocidos diariamente en línea por la Tesorería mediante un aplicativo especial diseñado para el efecto en el SIAF, aunque también disponen de esta información de manera detallada en los reportes diarios que remite la Gerencia de

¹¹¹ Datos obtenidos de la Dirección de Ingresos de la DNTP y confirmados por el proyecto de apoyo a la implementación de la CUT financiado por el FMI.

Finanzas del BN para el día t-1. Los reportes sobre saldos son verificados diariamente en el Tesoro (en la Dirección de Ingresos), contrastando la información física recibida con la que se obtiene del SIAF. La consolidación de estos balances se realiza mensualmente en la Oficina Nacional de Contabilidad y Estadística de la Dirección Nacional del Tesoro Público al final de cada mes calendario.

(iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías

La Constitución Política del Perú establece que la aprobación de las operaciones de endeudamiento interno y externo del Estado se hará mediante ley. La gestión del endeudamiento público se apoya en la Ley General de Endeudamiento Público y, anualmente, en una ley específica que establece los límites anuales para todo tipo de endeudamiento. Este marco legal es también el que rige para el otorgamiento de garantías y avales estatales para créditos del sector público y asociaciones público-privadas que requieran ese tipo de operaciones.¹¹² Estas normas señalan que el MEF es el único ente público que puede autorizar la contratación de deuda con plazos superiores a un año, la cual sigue un proceso de gestión bastante detallado que es administrado por la DNEP del MEF. En estas decisiones concurren varias instancias dentro de la DNEP que realizan el análisis correspondiente y relacionan a la entidad pública interesada en contraer deuda o garantías públicas con las normas vigentes y los límites establecidos para cada caso.

Reformas

El MEF está en proceso de desarrollar aplicaciones más modernas e integradas en el SIAF (algunos denominan el resultado de este proceso SIAF 2), que permitirían hacer un registro de operaciones y desembolsos de deuda más completo en los gobiernos subnacionales, entre otros importantes cambios que se espera lograr con esta mejora en la plataforma informática. En relación con la CUT, se ha obtenido el apoyo y asesoría técnica del FMI para continuar con su implementación y avanzar hacia la incorporación plena de todos los recursos presupuestarios.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-17 Registro y control de los saldos de caja, deuda y garantías	B+	Método de calificación M2
(i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos de la deuda	A	Los registros de deuda interna y externa están completos y se actualizan y reconcilian mensualmente con datos considerados de gran integridad. Por lo menos trimestralmente se presentan informes de gestión y estadísticos cabales (que abarcan el servicio de deuda, su volumen y operaciones).
(ii) Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno	C	El cálculo y consolidación de los saldos de caja se realiza al menos mensualmente.
(iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías	A	El gobierno central contrae préstamos y otorga garantías según criterios transparentes y metas fiscales, y todos los préstamos y garantías son siempre aprobados por una sola entidad pública responsable.

¹¹² Se utilizan, por ejemplo, cuando se decide concesionar al sector privado la construcción de una carretera o puerto con financiamiento. En algunas ocasiones, la contribución del Estado peruano se orienta a la reducción del costo del financiamiento (y aumentar los beneficios para el proyecto del consorcio público-privado) y, para ello, se otorgan avales estatales o se gestiona la garantía soberana del Estado para operaciones de financiamiento internacional. Estas prácticas han permitido obtener rebajas considerables del costo del dinero y hecho posible así la construcción de importante infraestructura pública.

ID-18 Eficacia de los controles de la planilla¹¹³

La base de datos de personal no está centralizada y cada MDO tiene su propia base de datos en el gobierno central del Perú. La Oficina de Personal (recursos humanos) ubicada en la Oficina General de Administración (OGA) de los MDO maneja la base de datos del personal nombrado y del personal contratado bajo distintos regímenes laborales.¹¹⁴ A partir de junio del año 2008, la base de datos del personal con contratos administrativos de servicios (CAS), que tienen ciertos derechos y obligaciones laborales, está también siendo manejada por la Oficina de Personal (recursos humanos) de la OGA. Cualquier modificación en la situación del empleado se realiza en esa Oficina y se refleja en un cambio apropiado en la base de datos. Estas modificaciones en la base de datos se hacen casi automáticamente al cambiar de situación el empleado, de manera que la conciliación de datos es inmediata. La tercera categoría corresponde al personal con contratos no laborales, de servicios no personales (SNP). La Oficina de Abastecimiento y Servicios Auxiliares (OASA) de la OGA maneja la base de datos de esa categoría.¹¹⁵ Los cambios en esta base de datos se hacen también automáticamente al variar la situación laboral del empleado (la conciliación de datos también). El proceso de pago de la planilla es el siguiente:

- I. Cada mes, la Oficina de Personal (recursos humanos) realiza el compromiso en bloque (monto total de la planilla sobre la base de la lista de empleados en su base de datos).¹¹⁶ La OASA hace esta tarea para los contratados bajo la modalidad de SNP. El compromiso se hace a través de SIAF, que lo autoriza.
- II. La Oficina Financiera de la OGA verifica que el compromiso está autorizado y procede (en el SIAF) a devengar los gastos salariales considerados. Además, esos gastos son contabilizados por la misma Oficina que fija una fecha de pago (que el SIAF debe autorizar).¹¹⁷
- III. La Oficina Financiera pasa después a la fase del girado (en el SIAF que lo debe autorizar), emitiendo un cheque o girando el salario en la cuenta del empleado.
- IV. La fase del pago se cumple en el Banco de la Nación.
- V. La Oficina de Control que supervisa a la Oficina Financiera, la Oficina de Personal y la OASA hace el control físico de los documentos de planilla preparados por la Oficina de Personal y por la OASA antes de que vayan a la Oficina Financiera.

El cuadro 3.10 presenta el proceso arriba descrito, que no dura más de cinco días.

¹¹³ Para tratar este indicador, los miembros del equipo tuvieron sesiones de trabajo con las Oficinas Generales de Administración de los ministerios de Economía y Finanzas (MEF), de Educación (MINEDU) y de Salud (MINSa).

¹¹⁴ La base de datos incluye información detallada sobre cada empleado de la entidad: fecha de nacimiento, dirección, número de DNI, calificación académica y profesional, fecha de inicio de su trabajo en la función pública, etcétera.

¹¹⁵ Hay un cuarto grupo de personal, los consultores del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG), que son pagados por el PNUD. El FAG es administrado por el Viceministro de Economía. Ese grupo no hace parte de la planilla del gobierno central y no se toma en cuenta en el análisis del ID-18.

¹¹⁶ Nombrados, personal contratado a plazo fijo y CAS.

¹¹⁷ En general es el 20 de cada mes, de conformidad con el Plan de Pago de la DNTP.

Cuadro 3.10. Proceso de pago de la planilla

Operación	Entidad responsable	Personal involucrado	Fecha
I. Compromiso en bloque	- Oficina de Personal (Recursos humanos, bienestar y capacitación) - OASA	- Para nombrados y contratados a plazo fijo, y para los del régimen CAS - Para los que tienen un contrato de SNP	- El 15 del mes (o antes)
II. Verificación del compromiso y fase del devengado	- Oficina Financiera establece que el compromiso está autorizado; - Oficina Financiera procede a devengar los gastos.	- Nombrados y contratados a plazo fijo, CAS y SNP	- El proceso se hace a través del SIAF y es muy rápido
III. Fase del girado	- Oficina Financiera cumple la fase del girado	- Nombrados y contratados a plazo fijo, CAS y SNP	- El proceso se hace a través del SIAF y es muy rápido
IV. Fase del pagado	- Banco de Nación (o cheque remitido al empleado)	- Nombrados y contratados a plazo fijo, CAS y SNP	- El 20 del mes
V. Control	- Oficina Financiera - Oficina de Personal - OASA	- Nombrados y contratados a plazo fijo, CAS y SNP	—

Cuadro 3.11. Ubicación de los datos de personal y papeles de cada entidad en el circuito de pago del personal

Oficina General de Administración*	Personal		
	NOMBRADO Y CONTRATADO A PLAZO FIJO	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS (CAS)	SERVICIO NO PERSONAL (SNP)
1. Oficina Financiera (Contabilidad, Presupuesto, Tesorería)	- Tiene responsabilidad de establecer que el compromiso está autorizado. - Procede a devengar el gasto dentro del SIAF que lo autoriza. - Contabiliza el gasto y establece una fecha de pago (dentro del SIAF). - Procede a la fase del girado en el SIAF que lo autoriza a emitir un cheque o a girar a la cuenta del miembro del personal.	- Tiene responsabilidad de establecer que el compromiso está autorizado. - Procede a devengar el gasto dentro del SIAF que lo autoriza. - Contabiliza el gasto y establece una fecha de pago (dentro del SIAF). - Procede a la fase del girado en el SIAF que lo autoriza a emitir un cheque o a girar a la cuenta del miembro del personal.	- Tiene responsabilidad de establecer que el compromiso está autorizado. - Procede a devengar el gasto dentro del SIAF que lo autoriza. - Contabiliza el gasto y establece una fecha de pago (dentro del SIAF). - Procede a la fase del girado en el SIAF que lo autoriza a emitir un cheque o a girar a la cuenta del miembro del personal.
2. Oficina de Personal (Recursos humanos, bienestar y capacitación)	- Tiene responsabilidad en los ficheros del personal. - Tiene responsabilidad de hacer el compromiso del monto total de la planilla a través del SIAF que lo autoriza.	- Tiene responsabilidad en los ficheros del personal CAS. - Tiene responsabilidad de hacer el compromiso del monto total de la planilla a través del SIAF que lo autoriza.	—
3. Oficina de Abastecimientos y Servicios Auxiliares (OASA)	—	—	- Tiene responsabilidad en los ficheros del personal SNP. - Tiene responsabilidad de hacer el compromiso del monto total de la planilla a través del SIAF que lo autoriza.
4. Oficina de Control	- Supervisa a la Oficina Financiera, la Oficina del Personal y la OASA. - Hace el control físico de los documentos de planilla preparados por la Oficina de Personal (Recursos Humanos) y la OASA.	- Realiza el control físico de los documentos de planilla preparados por la Oficina de Personal (Recursos Humanos) y por la OASA.	- Hace el control físico de los documentos de planilla preparados por la Oficina de Personal (Recursos Humanos) y por la OASA.

* La OGA tiene una quinta oficina, la Oficina de Racionalización, que no participa en el proceso aquí descrito.

El cuadro 3.11 completa la información y se centra sobre las responsabilidades en la OGA en lo que concierne a la planilla.

(i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la planilla

La base de datos de personal que está ubicada en la OGA (Oficina de Personal y OASA) de cada MDO se encuentra directamente vinculada con la planilla de la OGA (Oficina Financiera). La concordancia de los datos está así asegurada con una conciliación automática.

(ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la planilla

Los cambios que deben introducirse en la base de datos se realizan automáticamente al cambiar el empleo de situación laboral. Estos son reflejados cada mes en la planilla presentada a la Oficina Financiera por la Oficina de Personal y la OASA.

(iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la planilla

Los cambios en la base de datos del personal (Oficina de Personal) y los cambios en la planilla (Oficina Financiera) que reflejan los primeros cambios tienen que ser —y lo son— documentados físicamente a través del Legajo de Personal y/o Resoluciones Directorales. Los cambios tienen que ser justificados con estos documentos.

(iv) Realización de auditoría de la planilla a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios

La Oficina de Control Institucional (OCI) de cada MDO realiza permanentemente una auditoría de las distintas áreas de la entidad (MDO).¹¹⁸ Las Oficinas Financiera, de Personal y OASA son algunas de las áreas cubiertas. La auditoría de esas entidades no se lleva a cabo necesariamente cada año, aunque puede ocurrir, pero sí al menos una vez cada dos años (es excepcional que esa frecuencia no se respete). En ese contexto, todas las entidades del gobierno central realizan una auditoría en etapas. Esa auditoría abarca todas las bases de datos del personal (Oficina de Personal, OASA) y la totalidad de la planilla de las Oficinas Financieras.¹¹⁹

Reformas

Actualmente, la Dirección de Programación y Presupuesto de la DNPP está ejecutando el proyecto “Implementación de un Módulo para la Gestión de Recursos Humanos del Sector Público”, cuyo objetivo es crear una base de datos única para los recursos humanos y la planilla,

¹¹⁸ Véase ID-21, más adelante.

¹¹⁹ Para los auditores internos, la base de datos (Oficina del Personal y OASA), la planilla (Oficina Financiera) y los controles de la Oficina de Control de la OGA se consideran como un sistema que se audita en su totalidad en el sentido de que abarca todo el circuito del gasto salarial (sesión de trabajo con la Contraloría General de la República).

así como centralizar el control de planillas y los datos de los recursos humanos en el sector público. A la fecha del análisis (octubre de 2008), la base de datos estaba completada al 95%.¹²⁰ El objetivo es también crear un vínculo de la base de datos con el RENIEC.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-18 Eficacia de los controles de la planilla	B +	Método de Calificación M1
(i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la planilla	A	La base de datos de personal ubicada en la OGA de cada MDO está directamente vinculada con la planilla (también en la OGA). La concordancia de los datos está así asegurada con una conciliación automática.
(ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la planilla	A	Al cambiar de situación laboral el empleado, los cambios son introducidos automáticamente en la base de datos. Son reflejados cada mes en la planilla presentada por la Oficina de Personal y la OASA a la Oficina Financiera.
(iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la planilla	A	Los cambios en la base de datos del personal y los cambios en la planilla que reflejan los primeros cambios son documentados físicamente a través el Legajo de Personal y/o Resolución.
(iv) Realización de auditoría de la planilla a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios	B	Al menos una vez cada dos años la Oficina de Control Institucional de cada MDO lleva a cabo una auditoría en etapas que abarca la totalidad de bases de datos del personal y la de las planillas de la Oficina Financiera.

ID-19 Competencia, precio razonable y controles en material de adquisiciones

La normativa general sobre las adquisiciones públicas abarca la totalidad de los elementos que se refieren a ellas.¹²¹ La Constitución Política del Perú de 1993 establece en su artículo 76 lo siguiente:

Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes. La contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público. La ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades.

En concordancia con lo prescrito en la norma constitucional, existe un Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento.¹²² Con más de trescientos artículos, ese texto es la referencia principal para las actividades de adquisición y contratación públicas. Establece los elementos básicos del sistema de contratación pública, como son su ámbito de aplicación (todas las entidades del sector público), los supuestos de inaplicación

¹²⁰ Comunicación de la Dirección de Programación y Presupuesto de la DNPP.

¹²¹ En realidad, esa normativa general es bastante amplia y abarca más de cincuenta instrumentos entre leyes, decretos, normas y directivas. Aquí son presentados los elementos más importantes de la normativa. Para mayores detalles referirse a www.consucode.gob.pe.

¹²² Aprobado por Decreto Supremo 083-2004-PCM.

y de exoneración, los impedimentos para contratar con el Estado, un Registro Nacional de Proveedores, los diversos tipos de procesos de selección, los mecanismos para la presentación y tramitación de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, la ejecución contractual, y el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE).¹²³

El principal regulador o ente rector de las adquisiciones es el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE), un organismo público adscrito al MEF. El CONSUCODE ejerce sus competencias en el ámbito nacional y abarca a todas las entidades que realizan procesos para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras.

La Ley y su Reglamento definen los procedimientos que las entidades sujetas al régimen general deben utilizar para realizar sus contrataciones (no existen facultades discrecionales para que las entidades elijan la modalidad o tipo de proceso de selección que debe ser utilizado).

La Ley reconoce diferentes tipos de procesos de selección:¹²⁴ licitación pública, adjudicación directa pública y selectiva, y adjudicación de menor cuantía para los procesos de selección de obras y bienes; concurso público, adjudicación directa y selectiva, y adjudicación de menor cuantía para los procesos de selección de servicios. De conformidad con la Ley, solo los procesos de licitación pública, concurso público y adjudicación directa pública pueden considerarse “abiertos” porque admiten la participación de cualquier proveedor interesado. Para los procesos de adjudicación directa selectiva y de menor cuantía se permite limitar la participación de postores a aquellos proveedores que hayan recibido invitación (competición restringida).

Cuadro 3.12. Adquisiciones públicas y tipos de procesos de selección

Procesos de selección	Obras	Bienes	Servicios
Licitación pública	Abierta	Abierta	—
Concurso público	—	—	Abierta
Adjudicación directa pública	Abierta	Abierta	Abierta
—	—	—	—
Adjudicación selectiva	Restringida	Restringida	Restringida
Adjudicación de menor cuantía	Restringida	Restringida	Restringida

Fuente: CONSUCODE, Informe de Contrataciones Públicas, diciembre de 2007.

¹²³ El SEACE es el portal electrónico oficial del Estado que permite el intercambio de información y la difusión de las adquisiciones y contrataciones, así como la realización de transacciones electrónicas. El registro de información en el SEACE y el acceso a ella son gratuitos. La normativa obliga a todas las entidades a publicar oportunamente en el SEACE, bajo sanción de nulidad, la información relativa a sus procesos de selección: Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones, convocatorias juntamente con los pliegos de condiciones o bases, pliegos de absolución de consultas y observaciones, bases modificadas, actas de presentación de propuestas, cuadros de calificación y adjudicación de contratos, documentos que resuelven recursos impugnativos y contratos.

¹²⁴ Cada uno de los procesos previstos por la Ley tiene sus propias formalidades, etapas, plazos y requisitos. Asimismo, dependiendo de ciertas situaciones, los procesos de selección se sujetarán a determinadas modalidades, como la subasta inversa, el convenio marco, las compras corporativas y la selección por encargo a otra entidad.

(i) Evidencias del uso de la competencia abierta para la adjudicación de contratos cuyo valor supera el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones (porcentaje del número de adjudicación de contratos cuyo valor se encuentra por encima del umbral)

El umbral (tope) monetario (para adquisiciones) establecido a nivel nacional varía según el proceso de selección y también según se trate de obras, bienes o servicios. Ese umbral se establece cada año en la ley anual de presupuesto y está indicado en unidades impositivas tributarias (UIT).¹²⁵ Para 2007 ese umbral fue de una UIT para los procesos de adquisición de obras, bienes y servicios llevados a cabo según la adjudicación de menor cuantía (restringida).¹²⁶ Ese umbral aumenta gradualmente según se trate de obras, bienes o servicios y del tipo de proceso. En realidad, para cada tipo de bienes o servicios el umbral aumenta gradualmente para los procesos de selección abierta hasta llegar a un máximo de 60 UIT para las adquisiciones de servicios, 134 UIT para las adquisiciones de bienes y 340 UIT (425 000 dólares estadounidenses) para las adquisiciones de obras,

Cuadro 3.13. Adquisiciones públicas y umbral monetario para cada proceso

Procesos de selección	Obras	Bienes	Servicios
I. Abierta:			
-Licitación pública	340 UIT	134 UIT	—
-Concurso público	—	—	60 UIT
-Adjudicación directa pública	170 UIT	67 UIT	30 UIT
II. Restringida:			
-Adjudicación selectiva	34 UIT	13.4 UIT	6 UIT
-Adjudicación de menor cuantía	1 UIT	1 UIT	1 UIT

Fuente: CONSUCODE, Informe de Contrataciones Públicas, diciembre de 2007, p. 11.

Si bien la ley de presupuesto establece con claridad esos umbrales y la ley de contratación hace una clara diferenciación entre procesos abiertos y procesos restringidos, en la práctica se aplica el artículo 106 (Convocatoria a Adjudicación de Menor Cuantía) del Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.¹²⁷ Este artículo establece simplemente que cualquier proceso de selección cuyo valor supera el umbral de 4 UIT para el caso de

¹²⁵ En el ejercicio 2007 la UIT era de 3450 nuevos soles o 1250 dólares estadounidenses aproximadamente.

¹²⁶ Las contrataciones iguales o por debajo de una UIT se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la Ley 26850.

¹²⁷ Aprobado por Decreto Supremo 084-2004-PCM, de 26 noviembre 2004. El artículo dice: “La convocatoria se realiza mediante invitación que puede ser a uno o más proveedores, según corresponda en atención a la oportunidad, al monto, y a la complejidad, envergadura o sofisticación de la adquisición o contratación.

La convocatoria de los procesos de selección para la adquisición de bienes o contratación de servicios cuyos valores referenciales sean iguales o superiores a cuatro Unidades Impositivas Tributarias (4 UIT), y para la contratación de la ejecución de obras cuyos valores referenciales sean iguales o mayores a diez Unidades Impositivas Tributarias (10 UIT) se notificarán a la Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa – Prompyme siempre que el objeto del proceso corresponda a sectores económicos donde exista oferta competitiva por parte de las MYPES...”

bienes y servicios y 10 UIT para el caso de obras tiene que informarse al Prompyme, entidad que publicita la convocatoria entre las medianas y pequeñas empresas (MYPES), de modo que los procesos se ejecutan en condiciones de competencia abierta.¹²⁸ En el año 2007 el sector público realizó 212 916 procesos de contratación; de estos, 105 372 (49,5%) fueron superiores a los umbrales mencionados, llevándose a cabo en condiciones de competición abierta.¹²⁹ Cabe resaltar que en la Administración Central (gobierno central incluidos los organismos autónomos) hubo en 2007 un total de 113 179 procesos de selección y 50 307 de ellos (44,5%) fueron superiores a los umbrales descritos. Por otro lado, cabe indicar que de no aplicarse lo indicado en el artículo 106, solo 13,4% de los procesos de selección convocados durante el año 2007 hubiera sido ejecutado en condiciones de participación (tanto abierta como restringida).

(ii) Medida de la justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones

La Ley reconoce supuestos de exoneración de procesos de selección, lo que habilita a las entidades a realizar contrataciones directas. Sin embargo, su uso es excepcional, previa configuración de las causales expresamente indicadas en la Ley¹³⁰ a través de una resolución del titular de la entidad (facultad indelegable) que se sustenta en un informe técnico-legal y debe ser publicada en el Diario Oficial y en el SEACE; copia de dicha resolución e informe debe ser remitida tanto al CONSUCODE como a la Contraloría General de la República.

(iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de quejas relativas a las adquisiciones

La Ley y el Reglamento regulan mecanismos de revisión administrativa que permiten a los participantes y postores de los procesos de selección cuestionar las decisiones efectuadas en el marco del proceso en dos momentos claramente definidos, y que son resueltos por organismos distintos a los que efectúan las compras. En un primer momento, se pueden cuestionar los pliegos de condiciones. Eso tiene que hacerse dentro de los cinco días de absueltas las consultas y observaciones formuladas por los participantes, y antes de que se produzca la integración de los pliegos de condiciones los participantes pueden solicitar que los actuados del proceso sean revisados por el CONSUCODE, para lo cual este cuenta con un plazo de diez días hábiles. El pronunciamiento del CONSUCODE es de cumplimiento obligatorio y definitivo (no puede ser impugnado en ninguna otra vía). En

¹²⁸ El CONSUCODE ha confirmado que todos los procesos de selección superiores al umbral de 4 UIT para el caso de bienes y servicios y de 10 UIT para el caso de obras se publican a través del SEACE, posibilitando en la práctica que se ejecuten en condiciones de competencia abierta (sesión de trabajo con Luis de la Flor y otros miembros de las Oficinas de Sistemas y de Planeamiento, Presupuesto y Cooperación)

¹²⁹ Fuentes: CONSUCODE, Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Cooperación, y www.seace.gob.pe.

¹³⁰ Están exoneradas de la realización de procesos de selección las contrataciones que se realicen: (i) entre entidades; (ii) para contratar servicios públicos; (iii) en situaciones de emergencia o de desabastecimiento inminente; (iv) con carácter de secreto, secreto militar o de orden interno; (v) cuando exista un proveedor único; (vi) servicios personalísimos.

un segundo momento, se puede llevar a cabo un recurso de apelación. Dentro de los ocho días de adjudicado el contrato, los postores pueden recurrir al Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (en el CONSUCODE) para cuestionar los actos administrativos dictados durante el desarrollo del proceso de selección, desde la convocatoria hasta aquellos emitidos antes de la celebración del contrato (expedientes referidos a recursos impugnativos).¹³¹ El Tribunal debe resolver en los plazos establecidos en el Reglamento. La decisión del Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones agota la vía administrativa y solo puede ser impugnada en la vía judicial a través de una acción contencioso-administrativa. Esta acción no suspende los efectos de la resolución del Tribunal. El Tribunal trata también expedientes sancionadores, que son expedientes referidos a denuncias de incumplimiento de contrato o trasgresiones a la normativa por parte de los proveedores. Las resoluciones del Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones son publicadas en los portales del SEACE y el CONSUCODE.¹³² Se trata esencialmente de la misma información, pero en el portal del COSUCODE la información es presentada de manera cronológica.

Cabe precisar que desde marzo de 2007 una serie de artículos del Reglamento de la Ley de Contratación y Adquisiciones han sido modificados por decreto supremo.¹³³ Esas modificaciones establecen que los recursos impugnativos se presentarán directamente al Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones y ya no previamente a la entidad. También se ha establecido que ya no solo se presentarán ante esta instancia los recursos impugnativos referidos a los procesos de licitaciones públicas y concursos públicos, sino que se ha generalizado esta posibilidad para todos los tipos de proceso.

Si bien con el nuevo decreto supremo se sigue aplicando un proceso establecido por la legislación para la presentación y oportuna resolución de inconformidades relativas a las adquisiciones, y este proceso es llevado a cabo por un organismo externo (y la información relativa al resultado de las inconformidades está a disposición del público¹³⁴), su diseño no resulta el más apropiado ya que se ha eliminado la figura de la doble instancia (Entidad-Tribunal). Como el nuevo decreto ha generalizado la posibilidad de presentar inconformidades relativas al proceso de adquisiciones ante el Tribunal, se ha generado un incremento significativo de la carga laboral. Muestra de ello es que mientras en todo el año 2007 el Tribunal de Contrataciones emitió 2234 resoluciones, solo a agosto de 2008 el Tribunal va emitiendo 2335 resoluciones, estimándose un incremento anual de más del 50% en los procedimientos atendidos.

¹³¹ El Reglamento precisa que los siguientes actos son impugnables: (i) los actos dictados durante el desarrollo del proceso de selección; (ii) los actos emitidos por el Titular de la Entidad que afecten la continuación del proceso de selección; (iii) los actos expedidos luego de haberse adjudicado el contrato y hasta antes de la celebración de este.

¹³² www.seace.gob.pe y www.consucode.gob.pe

¹³³ Modificación del Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Decreto Supremo 028-2007-EF, de 2 de marzo de 2007.

¹³⁴ Véase www.consucode.gob.pe.

Hay que señalar que anteriormente el Tribunal Constitucional dictaminó que no se cobre tasa alguna a las apelaciones, lo que podría haber contribuido de alguna manera a que estos trámites se incrementen, y sí afectó negativamente el presupuesto de ingresos del CONSUCODE, que no recibe recursos del Tesoro Público pero debe financiar el funcionamiento de diversos instrumentos del proceso de contratación público, entre ellos, el Tribunal de Contrataciones y el SEACE.

Reformas

En 2008, con la asistencia del Banco Mundial y del BID, el Perú llevó a cabo una evaluación de los sistemas de adquisiciones públicas utilizando el nuevo marco desarrollado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial. Dicho estudio no había finalizado al momento de llevar a cabo la presente evaluación, por lo que los miembros del equipo consultor no tuvieron acceso a sus resultados. Sin embargo, estos encontraron a algunos oficiales del BM, del BID y del CONSUCODE que participaron en la evaluación y se discutió en forma detallada el presente estudio y sus hallazgos.

El Poder Ejecutivo publicó en el Diario Oficial El Peruano (3 de junio 2008) el Decreto Legislativo 1017 que aprueba la nueva Ley de Contrataciones del Estado, norma que tiene como principios fundamentales la promoción del desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental. En lo que concierne a los mecanismos de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, la nueva ley prevé que solo los procesos de adquisiciones superiores a 600 UIT (600 mil dólares estadounidenses aproximadamente) podrán dar lugar a reclamaciones. Asimismo, el Ejecutivo publicó el Decreto Legislativo 1018 que crea la Central de Compras – Perú Compras, entidad que tendrá como funciones realizar las compras corporativas y promover y conducir los procesos de selección para la generación de Convenios Marco. Cabe subrayar que al momento de hacerse esta evaluación con la metodología del PEFA (septiembre-octubre de 2008) los Decretos Legislativos 1017 y 1018 no habían entrado en pleno vigor, por no haberse publicado la reglamentación respectiva.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-19 Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	B+	Método de calificación M2
(i) Evidencias del uso de la competencia abierta para la adjudicación de contratos cuyo valor supera el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones (porcentaje del número de adjudicación de contratos cuyo valor se encuentra por encima del umbral)	C	Existen datos precisos acerca del método utilizado para la adjudicación de los contratos públicos, según los cuales 44,5% de los contratos cuyo valor supera el umbral establecido de 10 UIT se adjudican en condiciones de competencia abierta.
(ii) Medida de la justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones	A	Para el uso de métodos no competitivos o menos competitivos la entidad tiene que elaborar un informe técnico-legal que debe ser publicado en el Diario Oficial y en el SEACE; copia de dicha resolución e informe debe ser remitida tanto al CONSUCODE como a la Contraloría General de la República.
(iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de quejas relativas a las adquisiciones	A	Hay un proceso establecido por la legislación para la presentación y oportuna resolución de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones. El proceso es supervisado por el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del CONSUCODE y la información relativa al resultado de las inconformidades está disponible en los portales del SEACE y el CONSUCODE.

ID-20 Eficacia de los controles internos del gasto no salarial¹³⁵

En este apartado se evalúa la eficacia de los sistemas de control interno para realizar compromisos de gasto para la adquisición de bienes y servicios, las remuneraciones de trabajadores eventuales, los gastos de capital, así como las prestaciones discrecionales del personal. La eficacia de los sistemas de control se medirá por su pertinencia, la existencia de un conjunto de controles para cada proceso de gasto, su cumplimiento y, finalmente, su flexibilidad en casos de emergencia.¹³⁶

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República establece que “el control interno comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior. El control interno previo y simultáneo compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones institucionales, los que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección”.¹³⁷

La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto establece a su vez que “[...] el Calendario de Compromisos constituye la autorización para la ejecución de los créditos presupuestarios, en función del cual se establece el monto máximo para comprometer gastos a ser devengados, con sujeción a la percepción efectiva de los ingresos que constituyen su financiamiento. Los Calendarios de Compromisos son modificados durante el ejercicio presupuestario de acuerdo a la disponibilidad de los Fondos Públicos”.¹³⁸ Según lo dispuesto por la Ley del Sistema Nacional de Tesorería,¹³⁹ esta disponibilidad de caja es fijada mensualmente por la DNTP, con la colaboración del Comité de Caja.

(i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto

El control de los compromisos de gasto se ejerce a través de la verificación sistemática de la existencia de la partida de gasto que se intenta realizar en el Presupuesto Público

¹³⁵ La preparación de este indicador se llevó a cabo a partir de sesiones de trabajo separadas con funcionarios de la DNPP, la DNCP, el SIAF, la Dirección Nacional del Tesoro Público, la Oficina de Control Institucional y la OGA del MEF; la Oficina General de Planificación y Presupuesto (OGPP) del Ministerio de Salud y la Contraloría General de la República.

¹³⁶ La eficacia de estos sistemas se verifica a través de los reportes regulares de la Dirección Nacional de Contabilidad Pública, los de Auditoría Interna y Externa, así como los controles previos ejercidos por las OGA en los MDO.

¹³⁷ Artículo 7 de la Ley 27785, de 22 de julio de 2002.

¹³⁸ Artículo 30 de la Ley 28411, de 6 de diciembre de 2004.

¹³⁹ Artículos 20 y 21 de la Ley 28693, de 21 de marzo de 2006.

vigente, junto con la disponibilidad de caja inscrita en el sistema de registro de la ejecución presupuestaria (SIAF). Esta última información se obtiene del Calendario de Compromisos aprobado para cada pliego (entidad bajo el ámbito de aplicación de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto) por la DNPP y registrado mensualmente en el SIAF. Esta información es comunicada por la DNPP a cada pliego, a través del SIAF, para que procedan a su utilización. Es a partir del SIAF que se operan los controles de compromisos de pago que son respetados por los pliegos, en la medida en que no pueden realizar compromisos mientras el sistema no se los permita y solo hasta el límite de su asignación mensualizada. Estos controles se realizan para todo tipo de gasto (incluyendo el gasto de capital) y se otorga la autorización de compromiso en el SIAF solamente a aquellos gastos previstos en el presupuesto vigente y que cuenten con disponibilidad de efectivo autorizada por el Tesoro.

(ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno

Las OGA en los MDO del gobierno central son las encargadas de realizar el control de los procesos y procedimientos al interior de cada pliego. Estas oficinas cuentan con especialistas que se ocupan de analizar y verificar el cumplimiento debido de los procesos en materia de personal, adquisición de bienes y servicios, presupuesto, fiscalización y control previo, y finanzas. Son, asimismo, las responsables de asegurar que las normas y procedimientos se cumplan para cada operación de compromiso de gasto dentro del presupuesto. Tales controles son recursos de acompañamiento a la gestión que son considerados útiles para limitar las posibles observaciones ex post a estos compromisos de gasto y, en general, no son juzgados como excesivos por los principales usuarios.¹⁴⁰ El ejercicio del control previo al gasto puede contribuir a incrementar los plazos en los que se realizan los compromisos de gasto, se concreta la operación y se devenga el gasto. Sin embargo, las unidades entrevistadas no han relacionado los eventuales retrasos en los procesos al ejercicio de este tipo de controles, salvo en contadas ocasiones.¹⁴¹ Estos sistemas de control (previo) limitan las posibilidades de hallazgos de auditoría interna (por parte de las OCI), aunque esto depende también de la calidad (existencia frente a efectividad) de los sistemas.¹⁴²

(iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones

El SIAF es la primera instancia en captar información sobre errores o episodios en los que los usuarios del sistema han pretendido ir más allá de sus compromisos autorizados y los rechaza,

¹⁴⁰ Esta observación surge de las entrevistas realizadas a funcionarios del MEF, el Ministerio de Salud (MINSA) y la Contraloría General de la República.

¹⁴¹ La OGPP del MINSA, la OGA del Ministerio de Educación (MINEDU) y la OGA del MEF.

¹⁴² Según la información estadística de la Contraloría General de la República, el promedio de observaciones justificadas de auditoría interna es de diez por año a nivel de gobierno nacional, mientras que en las instituciones descentralizadas este promedio es de quince observaciones mensuales.

pero no lleva un registro de la tasa de rechazo o los errores cometidos. El sistema simplemente no permite ir más allá de los compromisos de pago autorizados mensualmente, salvo que se realicen enmiendas que deben seguir un proceso establecido por la DNPP. En tal sentido, el sistema es completo y no permite vulneraciones de los márgenes de gasto previstos.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-20 Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	B+	Método de calificación M1
(i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto	A	Se aplican controles amplios a los compromisos de gasto que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de efectivo y a las asignaciones presupuestarias aprobadas (conforme hayan sido revisadas).
(ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno	B	Las otras normas y procedimientos de control interno comprenden un conjunto integral de controles que son bien comprendidos, pero que en algún caso pueden duplicar innecesariamente las aprobaciones, generando demoras.
(iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones	A	El acatamiento de las normas es muy alto y el uso indebido de procedimientos de emergencias es insignificante.

ID-21 Eficacia de la auditoría interna ¹⁴³

Este indicador evalúa el desempeño de los sistemas de control interno en lo que respecta a su eficacia para identificar problemas sistémicos importantes sobre la confiabilidad e integridad de la información financiera y operacional, la eficacia y eficiencia de las operaciones, la salvaguarda de activos, así como el cumplimiento de las leyes, reglamentos y contratos por parte del Estado.

La Constitución Política del Perú instituye a la Contraloría General de la República (CGR) como el órgano superior del Sistema Nacional de Control encargado de supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.¹⁴⁴ La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley 27785, de 22 de julio de 2002) establece las normas que regulan el ámbito, la organización, las atribuciones y el funcionamiento del Sistema Nacional de Control (SNC) y de la CGR como ente rector de dicho Sistema.

La mencionada Ley 27785 establece en su artículo 7 que el control interno (auditoría interna) comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad de que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior. El control

¹⁴³ La preparación de este indicador ha requerido la realización de sesiones de trabajo con funcionarios de la OCI y la OGA del MEF, la OGPP de MINSA y la Contraloría General de la República.

¹⁴⁴ Constitución Política del Perú, de 29 de diciembre de 1993, artículo 82.

interno previo y simultáneo compete exclusivamente a las autoridades y funcionarios públicos de las entidades como responsabilidad propia de sus funciones inherentes, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones institucionales, los que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección. Las OGA son las que se ocupan de estas funciones en la estructura institucional del sector público peruano.

El mismo artículo 7 establece que el control interno posterior es ejercido por los responsables superiores del funcionario ejecutor en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas, y también por el órgano de control institucional según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo en relación con las metas trazadas y los resultados obtenidos.

(i) Alcance y calidad de la función de auditoría interna

Las Oficinas de Control Institucional (OCI) están a cargo del control interno posterior en las entidades públicas, función que se conoce también con el nombre de auditoría interna. Las OCI mantienen una relación funcional con la CGR y realizan su labor de conformidad con los lineamientos y políticas que para tal efecto esta institución establezca. El Director de la OCI depende funcional y administrativamente de la CGR, ente técnico rector del Sistema, sujetándose a sus lineamientos y disposiciones. En el desempeño de sus labores actúa con independencia técnica dentro del ámbito de su competencia.¹⁴⁵

Actualmente existen 190 OCI que cubren en su totalidad las entidades del gobierno central, las empresas públicas y los 26 gobiernos regionales.¹⁴⁶ Además, 195 OCI provinciales se encargan de realizar las funciones de auditoría interna en las entidades descentralizadas, incluyendo los gobiernos municipales. Este número es insuficiente para atender las 1834 municipalidades existentes en el Perú, además de otras entidades descentralizadas. Sin embargo, la CGR planifica regularmente acciones de auditoría interna juntando los esfuerzos de las OCI provinciales para cumplir mejor su cometido. La CGR estima que más del 85% del gasto público total está siendo cubierto por acciones de auditoría interna regular.

En cumplimiento de las directivas emitidas por la CGR, las OCI deben elaborar y presentar cada año (hasta el 15 de noviembre) un Plan Anual de Control (PAC) que contenga las áreas estratégicas que serán cubiertas y las acciones que se desarrollarán para ejercer el control interno en la institución concernida. Este PAC se presenta inicialmente al Ministro o la autoridad superior de la entidad para su revisión y visado. Acto seguido, se remite a la

¹⁴⁵ Artículo 18 de la Ley 27785.

¹⁴⁶ Cabe señalar que, de acuerdo con la metodología del PEFA, el ID-21 no mide la calidad de la auditoría interna de las empresas públicas o los gobiernos subnacionales.

CGR para su revisión y aprobación mediante una resolución.¹⁴⁷ Esta revisión asegura que la atención principal de las OCI esté dirigida al control de los sistemas de gestión, aunque cuando es necesario se incorporan también controles a transacciones individuales a partir de denuncias justificadas. En general, se estima que las acciones de control de los sistemas emplean al menos el 80% del tiempo del personal de la OCI, dejando el restante para acciones individuales.¹⁴⁸

Las acciones de control interno se realizan cumpliendo con los estándares profesionales requeridos por la CGR,¹⁴⁹ las guías operativas así como las disposiciones emitidas para el efecto. La base principal de referencia para las OCI es el Sistema de Auditoría Gubernamental (SAGU), desarrollado por la CGR para facilitar el registro e intercambio de información estructurada con los órganos de auditoría interna del SNC y con las sociedades de auditoría designadas. El SAGU permite el registro de información básica de las entidades, planes de control, acciones e informes de control, seguimiento de recomendaciones contenidas en los informes de control y seguimiento de los procesos judiciales.

(ii) Frecuencia y distribución de los informes

Los informes de auditoría se dan a conocer una vez concluida la acción de control y no tienen una periodicidad establecida. Sin embargo, cada fin de trimestre las OCI deben enviar a la CGR un informe de cumplimiento del PAC detallando el grado de avance de las acciones de control y explicando las posibles dificultades presentadas en su implementación. La CGR compila esos informes remitidos por las 385 OCI distribuidas en el país y toma acciones cuando lo juzga necesario. Estos informes se complementan con los informes anuales que elaboran las OCI sobre el cumplimiento de sus planes y programas operativos institucionales.

Los informes de auditoría interna no son públicos y son para uso restringido de la CGR y la autoridad superior de la entidad auditada. Cuando la OCI hace un hallazgo (auditoría interna), este se comunica a la unidad auditada para que tome conocimiento y, eventualmente, amplíe la información necesaria para revisarlo o confirmarlo. Una vez comunicado el hallazgo, el auditor realiza la evaluación de descargos sobre la base de la documentación sustentatoria, para luego determinar si aquel pasa a ser una observación, un aspecto de importancia o se desvirtúa. En el caso de que ocurran los dos primeros eventos, el hallazgo se considera en el informe, pero si se desvirtúa, su desestimación se sustenta debidamente en un documento. Una vez finalizado el informe, este se remite simultáneamente al titular de la entidad y a la CGR.

¹⁴⁷ La Gerencia del Sector Económico de la CGR es la encargada de revisar los PAC para el caso del MEF, la SUNAT, el BCRP y el BN. Otras gerencias de la CGR revisan los PAC de las restantes entidades públicas. La Gerencia de Planeamiento de la CGR es la encargada de elaborar la resolución para los PAC aprobados.

¹⁴⁸ Los PAC incorporan las horas hombre destinadas a cada una de las áreas de riesgo y actividades de la OCI, que es de donde provienen estas estimaciones.

(iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la auditoría interna

Los informes de auditoría remitidos al titular de la entidad deben responderse siguiendo un formato establecido por la CGR, acompañando una copia del documento que pruebe que se ha tomado acción sobre la observación recibida en el informe de la OCI y que existe un responsable del cumplimiento de la medida correctiva.¹⁵⁰ Las estadísticas recientes de la OCI del MEF muestran que existen acciones correctivas tomadas, en proceso de cumplimiento, no cumplidas y recomendaciones no aplicables (por obsolescencia o inaplicabilidad). Se estima que al menos el 60% de las recomendaciones emitidas para 2008 ya se han cumplido a la fecha y que este porcentaje se elevará hasta fin de año a cerca del 75%.¹⁵¹ La CGR considera que este comportamiento se repite en la mayoría de las OCI que trabajan con el gobierno central y las empresas públicas. El cumplimiento de las recomendaciones tiende a ser menor y a tomar más tiempo para su implementación en las entidades descentralizadas en el interior del país.

Reformas

Las OCI planean incorporar gradualmente personal multidisciplinario en su plantel, en particular especialistas en sistemas de información con los que no cuentan a la fecha. Esto les permitirá desarrollar sus tareas en una de las áreas de riesgo más importantes: los sistemas de información que soportan la gestión financiera pública. Asimismo, la CGR está perfeccionando sus sistemas de control para obtener la certificación ISO 9002.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-21 Eficacia de la auditoría interna	C+	Método de calificación M1
(i) Alcance y calidad de la función de auditoría interna	A	La auditoría interna se cumple en todas las entidades del gobierno central y en general se ajusta a las normas para el ejercicio profesional. Se centra en el control de los sistemas y utiliza el 80% del tiempo de su personal en estos esfuerzos.
(ii) Frecuencia y distribución de los informes	C	Los informes se emiten cuando están listos y se presentan reportes globales de avance trimestralmente. Se remiten al titular de la entidad auditada y a la CGR, pero no así al MEF.
(iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la auditoría interna	C	Muchos de los directivos toman una cantidad razonable de medidas para atender los principales problemas detectados, aunque suelen hacerlo con demora.

¹⁴⁹ Estos estándares son las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), que sustituyen los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA); y las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Atestiguamiento (International Auditing and Assurance Standards Board, IAASB).

¹⁵⁰ Generalmente se acompaña copia del memorándum del ministro o titular de la institución al funcionario encargado de la unidad observada y la acción correctiva esperada.

¹⁵¹ Estimación realizada por la CGR sobre la base de los informes semestrales recibidos de las OCI (incluida la OCI del MEF), sacando un promedio simple de las acciones reportadas como cumplidas.

3.5. Contabilidad, registro e información

*ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas*¹⁵²

El análisis de este indicador permite establecer la capacidad de seguimiento de las cuentas bancarias públicas y su periodicidad para asegurar que los registros contables realizados son de calidad y generan informes financieros confiables.

La Ley General del Sistema Nacional de Tesorería (Ley 28693, de 21 de marzo de 2006) establece los principios regulatorios, el ámbito de aplicación, los procesos y las relaciones intersistémicas, así como las disposiciones especiales para la gestión y funcionamiento del Sistema Nacional de Tesorería en el Perú. El órgano rector del Sistema Nacional de Tesorería es la DNTP, que tiene entre sus atribuciones la de decretar las normas y procedimientos específicos para la gestión de Tesorería. Estas normas se implementan desde 2007 por disposición de la Directiva de Tesorería 001-2007-EF/77.15

(i) Periodicidad de la conciliación de las cuentas bancarias

La tarea de conciliar las cuentas bancarias del Tesoro con los libros de caja se realiza en la Oficina Nacional de Contabilidad y Estadística de la DNTP. Esta conciliación se lleva a cabo diariamente para la Cuenta Principal en el Banco de la Nación (BN) y para las demás cuentas cuya titularidad detenta el Tesoro.¹⁵³ Los titulares de las cuentas bancarias son responsables de efectuar la conciliación bancaria y de compatibilizar los movimientos de los montos girados con los cargos y abonos registrados en el SIAF, gestionando ante el BN la regularización de las operaciones consideradas indebidas.¹⁵⁴ Esta tarea se ejecuta mensualmente para todas las otras cuentas que detentan las entidades públicas (más de 15 mil cuentas públicas) en el BN, a partir de la información que reporta el BN y los registros de las operaciones y saldos en el SIAF. La conciliación de cuentas se efectúa primero de manera agregada, vale decir, se revisan los saldos principalmente. Cuando hay alguna diferencia, se baja al nivel de detalle (cuenta por cuenta y transacción por transacción). De darse el caso, los titulares deben solicitar la modificación en los registros pertinentes, con la correspondiente sustentación. Los titulares de las cuentas bancarias, para toda fuente de financiamiento, deben efectuar la conciliación de sus movimientos y saldos al 31 de diciembre de cada año fiscal y solicitar al BN la regularización de operaciones no autorizadas que afecten dichos saldos.¹⁵⁵

¹⁵² La preparación de este indicador requirió sesiones de trabajo con la DNTP y la DNCP del MEF, así como con la Gerencia Financiera del BN.

¹⁵³ La Gerencia Financiera del BN envía diariamente a la DNTP por medio electrónico los saldos y movimientos de las cuentas del Tesoro con un día de diferencia (hasta el día t-1).

¹⁵⁴ Artículo 57 de la Directiva de Tesorería 001-2007-EF/77.15, sobre Responsabilidad de la Conciliación de las Cuentas Bancarias.

¹⁵⁵ Artículo 79 de la Directiva de Tesorería 001-2007-EF/77.15, sobre Conciliación Bancaria al cierre de un Año Fiscal.

La DNTP no ha registrado ninguna diferencia importante entre la información provista por el BN y los registros del SIAF, ni tampoco tiene diferencias no resueltas con el BN que se hubieran presentado excepcionalmente en el pasado.¹⁵⁶

(ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de las cuentas de orden¹⁵⁷ y los anticipos

La DNTP informó que, de acuerdo con sus prácticas, no se realizan aperturas de cuentas de orden y, por lo tanto, tampoco se efectúan conciliaciones ni compensaciones. La Ley 28693 establece el uso de cheques o pagos en efectivo solo de manera excepcional, siendo la regla general la ejecución del gasto a través débitos y créditos bancarios documentados y operados a través del SIAF. La Directiva de Tesorería 001-2007-EF/77.15 regula, entre otros aspectos, los casos excepcionales en los que se podrá constituir un Fondo para Pagos en Efectivo. Allí se establece que no está permitida la entrega provisional de recursos (anticipos) con cargo al Fondo para Pagos en Efectivo, excepto cuando lo autorice en forma expresa e individualizada el Director General de Administración (de la OGA), o quien haga sus veces, en cuyo caso los gastos efectuados deben justificarse con documentos dentro de las 48 horas de la entrega correspondiente.¹⁵⁸ Por su parte, el artículo 68, numeral tres de la misma Directiva dispone un plazo máximo para la rendición de cuentas de viáticos de ocho días calendario después de culminada la misión, cuando la comisión de servicios se desarrolla en el interior del país, y de quince días calendario cuando dicha comisión es en el exterior. Ante el incumplimiento de la devolución de viáticos no utilizados en el plazo señalado, debe consignarse en el formato de entrega de los viáticos la autorización expresa del receptor de estos para que la Unidad Ejecutora efectúe la retención correspondiente a través de la Planilla Única de Pagos, independientemente de las medidas aplicables por dicho incumplimiento.

Finalmente, la misma Directiva establece un plazo máximo de un mes para depositar y registrar en el SIAF el saldo que al 31 de diciembre del año fiscal anterior resulte de la liquidación de los Fondos para Pagos en Efectivo. El plazo y las condiciones indicadas más arriba se aplican para la devolución del saldo que resulta de la liquidación del Fondo Fijo para Caja Chica y de los montos de encargos entregados a personal de la institución, los que se depositan en la cuenta de la fuente de financiamiento correspondiente y se registran en el SIAF.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Información obtenida en las reuniones de trabajo con la DNTP y el BN.

¹⁵⁷ En teoría, las cuentas de orden se abren para registrar movimientos de valores, cuando estos no afectan o modifican los estados financieros de la entidad, pero son necesarias para consignar los derechos o responsabilidades contingentes de la institución, así como para especificar recordatorios sobre la contabilidad usada.

¹⁵⁸ Artículo 36 de la Directiva de Tesorería 001-2007-EF/77.15.

¹⁵⁹ Artículo 76 de la Directiva de Tesorería 001-2007-EF/77.15.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	B+	Método de calificación M2
(i) Periodicidad de la conciliación de las cuentas bancarias	A	La conciliación de todas las cuentas bancarias del gobierno central se lleva a cabo por lo menos mensualmente, a nivel global y pormenorizado, por lo general dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período.
(ii) Periodicidad de la conciliación y la compensación de las cuentas de orden y los anticipos	B	La conciliación y la compensación de cuentas por anticipos se realizan por lo menos anualmente dentro de los dos meses posteriores al fin del período. Se traspasan los saldos no compensados de algunas cuentas.

ID-23 Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios

El propósito de este indicador es establecer si existe información consolidada y disponible sobre los montos de recursos efectivamente recibidos (en moneda o en especie) por cada una de las unidades básicas de prestación de servicios, en particular las escuelas y los centros de atención primaria de salud del país, independientemente de su fuente de financiamiento. Es también importante verificar si tal información, de existir, se utiliza para hacer seguimiento y asegurar que los sistemas de gestión financiera pública apoyan de forma efectiva la prestación de servicios de primera línea. La evaluación abarca los ejercicios presupuestarios 2005, 2006 y 2007.

El presupuesto de los sectores Educación y Salud en el Perú se asigna a los dos niveles más generales: al pliego del ministerio cabeza de sector y al pliego del gobierno regional correspondiente del servicio público en cuestión, sea este de educación o salud. El ministerio cabeza de sector presupuesta recursos para financiar programas de alcance nacional, que luego se destinan a las distintas unidades básicas de atención, mientras que la planilla salarial más otros recursos operativos ordinarios necesarios para el funcionamiento diario de las escuelas y los centros o puestos de salud se incluyen en el presupuesto de los gobiernos regionales, ya sea en la Dirección Regional de Educación (DRE) o la Dirección Regional de Salud (DIRESA).¹⁶⁰

A partir de estos pliegos sectoriales, el presupuesto se desagrega —para efectos de su formulación y ejecución— entre las distintas unidades ejecutoras. En el caso de Educación, las unidades ejecutoras son las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), que representan y agrupan a un conjunto determinado de escuelas de una región y que tienen el mandato de administrar los recursos materiales, económicos y financieros asignados a las instituciones educativas a su cargo. A partir del año 2003, y en concordancia con la promulgación de la Ley General de Educación (Ley 28044, de 28 de julio de 2003) y su reglamento de gestión, las unidades educativas participan en la UGEL como unidades de costeo y son representadas directamente en las decisiones de formulación y asignación del presupuesto.

¹⁶⁰ Los gobiernos locales pueden también incluir en su presupuesto recursos de inversión para mejorar la infraestructura y el equipamiento de los centros básicos de atención de educación y salud de su jurisdicción, pero estos no afectan los pliegos sectoriales.

En el caso del pliego del sector Salud, las unidades ejecutoras son: (i) los institutos especializados, (ii) los hospitales de referencia de diferentes categorías y niveles, y (iii) las Direcciones de Salud (DISA), que agrupan en redes a los establecimientos del primer nivel de atención (hospitales básicos, centros y puestos de salud). Las DISA tienen a su cargo la administración de los recursos presupuestales asignados a estos establecimientos, proveen los recursos físicos para su adecuado funcionamiento y ejecutan directamente los gastos agregados en el SIAF. Finalmente, las DISA son las unidades que consolidan las necesidades y requerimientos de los establecimientos de salud de atención primaria y formulan el presupuesto correspondiente.

(i) Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos (en efectivo o en especie) por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en comparación con los recursos puestos a disposición por el sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades

Los centros básicos de prestación de servicios (unidades educativas y centros de atención primaria en salud) no son individualmente unidades ejecutoras del presupuesto público y, por lo tanto, no cuentan con un presupuesto asignado directamente para su funcionamiento y operación. El presupuesto se formula y se ejecuta de manera agregada a nivel de un conjunto de unidades educativas (UGEL) o una red de establecimientos de atención primaria en salud (DISA), y es a este nivel de agregación que se cuenta con información presupuestaria. Hasta donde esta evaluación pudo comprobar, no se realizaron estudios, encuestas o auditorías sobre los recursos asignados a cada una de las unidades básicas de servicios en los últimos tres años. En consecuencia, no se puede aseverar que existe un seguimiento por parte del sistema de gestión de las finanzas públicas a la prestación de servicios de primera línea.¹⁶¹

Indicador	Calificación	Explicación
ID-23 Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	D	Método de calificación M1
(i) Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos (en efectivo o en especie) por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea	D	En los últimos tres años no se ha hecho ninguna recopilación cabal de datos sobre los recursos destinados efectivamente a las unidades de prestación de servicios en los sectores más importantes. El registro presupuestario llega solo a las Unidades Ejecutoras, que por lo general incluyen un grupo de unidades básicas. Se desconoce la distribución de estos recursos entre las unidades básicas de servicios que son administradas por las DISA o las UGEL.

¹⁶¹ El seguimiento a los servicios de primera línea se realiza a partir de la información existente en el presupuesto para los subprogramas de educación primaria o salud colectiva

ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso**(i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias**

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 48.1 de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411, de 1 de enero de 2005), el MEF debe llevar a cabo trimestralmente la evaluación de los resultados financieros y analizar en forma agregada las variaciones observadas con relación a los créditos presupuestarios aprobados por la Ley de Presupuesto vigente. En la práctica, lo dispuesto por la ley se realiza y la evaluación financiera del sector público (informes de ejecución presupuestaria) se efectúa trimestralmente. En los informes se reporta sobre el estado de los gastos devengados y el presupuesto institucional modificado (PIM), a la fecha correspondiente de cada evaluación, en términos de clasificación económica y funcional. Sin embargo, esta comparación no se puede realizar con los gastos presupuestados en la ley anual por el Congreso (Presupuesto Institucional de Apertura, PIA) para las dieciséis funciones ni para los principales componentes de la clasificación económica. Cabe indicar que el gasto se registra en el SIAF-SP en las etapas de PIA, PIM, calendario, comprometido, devengado y girado, y cubre todas las fuentes de financiamiento.¹⁶² La etapa de pagado es administrada por la DNTP del MEF con un sistema informático particular. El registro es obligatorio para la fuente de recursos ordinarios, siendo obligatorio para el resto de fuentes de financiamiento recién a partir del segundo semestre de 2007, razón por la cual los datos son solo parciales para las fuentes distintas a recursos ordinarios.

(ii) Puntualidad de la presentación de informes

Como lo establece el artículo 48.2 de la misma ley, la evaluación tiene que efectuarse dentro de los treinta días calendario siguientes al vencimiento de cada trimestre, con excepción de la evaluación del cuarto trimestre, que se realiza dentro de los treinta días siguientes de culminado el período de regularización (31 de marzo). Las cuatro evaluaciones trimestrales elaboradas para el año fiscal 2007 no reportan fecha de publicación. La DNPP del MEF documentó cuándo fueron enviadas esas evaluaciones por cartas al Congreso de la República

¹⁶² (i) Fuentes: MEF-DNPP, Evaluación Financiera al Primer Trimestre del Presupuesto del Sector Público, Año Fiscal 2007; Evaluación Financiera al Segundo Trimestre del Presupuesto del Sector Público, Año Fiscal 2007; Evaluación Financiera al Tercer Trimestre del Presupuesto del Sector Público, Año Fiscal 2007; Evaluación Financiera Global del Presupuesto del Sector Público, Año Fiscal 2007, la cual puede obtenerse en la página web del MEF (http://www.mef.gob.pe/DNPP/Evaluacion_Ppto/EvaluacionAnualGNGRGL_2007_VF.pdf).

Es preciso subrayar que las evaluaciones mencionadas no indican fecha de publicación y que el cierre presupuestal debiera ser consistente en todas sus etapas de gasto (especialmente para el devengado y pagado) y para todas las fuentes de financiamiento. (ii) En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 28411, los datos de ejecución presupuestaria se encuentran también en el portal de Transparencia Económica: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe>, el cual reporta las etapas de ejecución del gasto comprometido, devengado y girado, quedando pendiente la etapa del pagado, así como los gastos de la ley del presupuesto institucional de apertura (PIA) y los del presupuesto institucional modificado (PIM), para todas las funciones y programas.

y a la Contraloría General de la República.¹⁶³ La evaluación del primer trimestre fue enviada por carta del 14 de mayo de 2007; la del segundo trimestre el 24 de agosto de 2007, la del tercer trimestre el 30 noviembre de 2007 y la evaluación global el 4 de julio de 2008.¹⁶⁴ Así, solo la primera evaluación fue enviada antes de las seis semanas posteriores al final del trimestre que se reporta. Las dos siguientes (segunda y tercera) fueron remitidas antes de las ocho semanas posteriores al final del trimestre reportado, y la última algo más de seis meses después. En todos los casos se cumplió con la evaluación pero se excedió el plazo de ley. Cabe destacar que las evaluaciones de los primeros tres trimestres comprenden al gobierno nacional y regional, y la del cuarto trimestre incluye además la evaluación presupuestaria de los gobiernos locales, de las ETE y las empresas estatales del FONAFE, e incorpora una evaluación de los proyectos de inversión pública en el marco del SNIP, lo que explica el mayor tiempo utilizado en la elaboración.

(iii) Calidad de la información

Las evaluaciones de la ejecución del gasto del ejercicio fiscal 2007 de la DNPP del MEF tomaron como base los datos de los sistemas informáticos del SIAF-SP.¹⁶⁵ En este punto, hay que señalar que debido a la metodología utilizada en los informes se pueden presentar diferencias con documentos elaborados por otras entidades como el BCRP (en la elaboración de las cuentas fiscales). Sin embargo, estas son inquietudes menores frente a la precisión observada en la información y, por lo general, los informes son dignos de destacar. Por ello, la coherencia y la utilidad globales de las evaluaciones no se verían de ninguna manera comprometidas.¹⁶⁶

Al respecto, cabe precisar que la metodología común de registro de las operaciones de ingreso es base de caja y para las operaciones de gasto es base devengada, y que no se observa diferencias a nivel de cobertura institucional. En cuanto a la clasificación económica, se reclasifican algunos rubros: las cuentas fiscales reportan ingresos brutos (IGV con IPM, impuesto a la renta con canon y regalías), mientras que la versión presupuestal considera

¹⁶³ En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 28411, las evaluaciones financieras deben presentarse dentro de los cinco días calendario siguientes de vencido el plazo para su elaboración a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso Nacional y a la Contraloría General de la República.

¹⁶⁴ MEF, Despacho Ministerial, Oficios 595-2007-EF/10 y 596, de 14 de mayo de 2007; MEF, Despacho Ministerial, Oficios 1152-2007-EF/10 y 1153, de 24 de agosto de 2007; MEF, Despacho Ministerial, Oficios 595-1580-EF/10 y 1581, de 30 de noviembre de 2007; MEF, Despacho Ministerial, Oficios 780-2008-EF/10 y 596, de 4 de julio de 2008.

¹⁶⁵ De acuerdo con lo registrado por las entidades en el Módulo de Procesos Presupuestarios SIAF-SP, el Sistema de Información Financiera Presupuestal - ETE (SIAF-ETE), el Sistema de Integración Contable de la Nación (SICON) y el Aplicativo Informático para la Evaluación Institucional Anual del Ejercicio Presupuestario 2007.

¹⁶⁶ El representante residente del FMI comparte esta opinión (sesión de trabajo con el equipo). En este punto, viene al caso subrayar que ya en 2004 el FMI indicó que la información fiscal satisfacía los criterios de integridad de los Estándares de Disseminación de Datos Especiales (Special Data Dissemination Standard, SDDS). Véase FMI 2004: 24, numeral 41.

ingresos netos (IGV sin IPM, impuesto a la renta sin canon y regalías, ya que estos conceptos son considerados en el presupuesto de los gobiernos subnacionales). Asimismo, los ingresos tributarios son netos de las comisiones pagadas a la SUNAT y el Banco de la Nación. En el caso de las comisiones de la SUNAT, estas son consideradas en el presupuesto de ingresos del sector ETE. En las cuentas fiscales los ingresos nuevamente son brutos e incluyen esas comisiones, y luego estas son registradas como gasto por transferencia a la SUNAT y al Banco de la Nación (entidad del sector público financiero, es decir fuera de la cobertura institucional de las cuentas fiscales).

Los ingresos del presupuesto también consideran los reembolsos por créditos otorgados, los que son reclasificados en las cuentas fiscales y deducidos de otros gastos de capital (préstamos netos).

Se identifica otra reclasificación en los gastos de equipamiento de los sectores Defensa e Interior, los que son considerados como gastos de capital en el presupuesto y como gasto corriente en las cuentas fiscales (de acuerdo con la metodología del Manual de Estadísticas Fiscales del FMI).

Indicador	Calificación	Explicación
ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	C+	Método de Calificación M1
(i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias	C	Es posible comparar el presupuesto institucional modificado (PIM) con el gasto devengado según las clasificaciones funcional y económica. El gasto ejecutado corresponde a la etapa del devengado.
(ii) Puntualidad de la presentación de informes	C	En general, los informes trimestrales se han concluido y presentado al Congreso y a la CGR antes de las ocho semanas posteriores al final del trimestre reportado.
(iii) Calidad de la información	B	Hay inquietudes menores acerca de la calidad de los datos y eso se destaca en los informes. Sin embargo, las evaluaciones son muy útiles.

ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales

(i) Integridad de los estados financieros

La ley establece que la Dirección Nacional de Contabilidad Pública (DNCP) tiene la responsabilidad de elaborar la Cuenta General de la República.¹⁶⁷ La DNCP recibe y procesa anualmente las rendiciones de cuentas del sector público para la elaboración de la Cuenta General de la República (estados financieros). La Cuenta General de la República

¹⁶⁷ Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público (Ley 28112, de 16 de noviembre de 2003), artículo 42.2 c.

del año 2007 es un documento completo con información detallada sobre la evolución y los resultados de los indicadores macroeconómicos, los ingresos y los gastos (en clasificación económica, administrativa, funcional y geográfica) y sobre los activos y pasivos financieros (estado de la Tesorería, de la deuda pública y de las inversiones públicas).¹⁶⁸

(ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros

La ley establece que la DNCP debe remitir la Cuenta General de la República a la Contraloría General de la República para ser auditada y a la Comisión Revisora del Congreso de la República, en un plazo que vence el 30 de junio del año siguiente al ejercicio fiscal.¹⁶⁹ En el año 2008 ese plazo fue respetado para la Cuenta General de la República de 2007 (y el año anterior también).¹⁷⁰

(iii) Normas contables empleadas

La DNCP elabora las normas contables nacionales.¹⁷¹ Estas se aplican a todos los estados financieros y corresponden a las NICSP.¹⁷² Han sido aplicadas a la Cuenta General de la República en los años 2006 y 2007.¹⁷³

Indicador	Calificación	Explicación
ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	A	Método de calificación M1
(i) Integridad de los estados financieros	A	La Cuenta General de la República es completa e incluye ingresos y gastos, así como activos y pasivos financieros.
(ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros	A	La Cuenta General de 2007 fue remitida a la Contraloría General de la República el 30 de junio de 2008 (dentro del plazo de ley).
(iii) Normas contables empleadas	A	Las normas contables se aplican a todos los estados y corresponden a las NICSP.

3.6. Examen y auditoría externos

ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa

El marco legal y reglamentario de la auditoría externa es completo. La Constitución Política del Perú (1993) define a la Contraloría General de la República (CGR) como una entidad

¹⁶⁸ Véase MEF-DNCP 2007.

¹⁶⁹ Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad (Ley 28708, de 10 de abril de 2006), artículo 30.2.

¹⁷⁰ Comunicación de la DNCP corroborada por la Contraloría General de la República y por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República. La última Cuenta General de la República preparada (para 2007) fue enviada a la Contraloría General de la República el día 30 de junio 2008.

¹⁷¹ Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad (Ley 28708, de 10 de abril de 2006), artículo 42.2 a.

¹⁷² Ídem.

¹⁷³ Comunicación de la DNCP corroborada por la Contraloría General de la República.

descentralizada de derecho público. La CGR goza de autonomía conforme a su ley orgánica y es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Asimismo, supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones públicas sujetas a control. El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por un período de siete años. Puede ser removido del cargo por el Congreso por falta grave (artículo 82).

La Constitución Política del Perú establece también las obligaciones en materia de auditoría externa. La Cuenta General de la República,¹⁷⁴ acompañada del informe de auditoría de la CGR, debe ser remitida por el Presidente de la República al Congreso y debe ser examinada y dictaminada por una Comisión Revisora que tiene que pronunciarse oportunamente (artículo 81).

Además de los artículos mencionados de la Constitución, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley 27785 del 22 de julio de 2002) estipula las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Control de la CGR como ente rector de dicho Sistema. La Resolución de Contraloría General 17-2001-CG de 27 de junio de 2001 aprueba la Directiva 013-2001-CG/B340 “Disposiciones para la Auditoría a la Información Financiera y al Examen Especial a la Información Presupuestaria preparada para la Cuenta General de la República por las entidades del Sector Público”.

(i) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada (incluida la adhesión a las normas de auditoría)

La auditoría del sector público se efectúa anualmente. En lo que concierne el gobierno central, la auditoría abarca los ingresos y gastos, así como los activos y pasivos (deuda) financieros.

Cuadro 3.14. Alcance/naturaleza de las auditorías realizadas en las entidades del gobierno central y las normas de auditoría (2007)

Elementos abarcados	Porcentaje de gastos objeto de la auditoría	Auditorías ejecutadas	Normas de auditoría aplicadas
- Ingresos - Gastos - Activos - Pasivos (deuda)	- 74,62%*	- Auditorías financieras centrándose en problemas sistémicos de Tesorería, personal, adquisiciones, presupuesto, contabilidad.	Normas internacionales adoptadas por la Contaduría (IPSAS)

* La ejecución total de gastos (pagados) del gobierno nacional en 2007 fue de 39 972 435,2 nuevos soles. El monto del gasto de las entidades que fueron objeto de la auditoría anual fue de 29 827 371,8, lo que representa 74,62% (29 827 371,8 / 39 972 435,2) de los gastos totales del gobierno central.

Fuente: Informe de Auditoría a los Estados Financieros e Información Presupuestaria de la Cuenta General de la República 2007, capítulo IV, sección 2, p. 95. Además, la información ha sido corroborada por la gerencia del Sector Económico de la CGR en una sesión de trabajo.

¹⁷⁴ En el Perú se denomina así a los estados financieros, incluida la consolidación de estos, abarcando todo el sector público.

Aproximadamente 75% de los gastos totales del gobierno central son objeto de auditoría anual (véase el cuadro 3.14). Las auditorías financieras se realizan enfocándose en problemas de sistemas, como los de Tesorería, personal, adquisiciones, presupuesto, contabilidad, entre otros. Las auditorías de resultados se llevan a cabo solo ocasionalmente.

(ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al Poder Legislativo

Después de haber recibido la Cuenta General el 30 de junio,¹⁷⁵ la CGR tiene sesenta días para su verificación. El 31 de agosto la Cuenta General auditada (Informe de Auditoría) debe ser presentada al MEF y a la Comisión Revisora del Congreso de la República.¹⁷⁶ El Ministro de Economía y Finanzas remite al Presidente de la República la Cuenta General de la República elaborada por la DNCP, acompañada del Informe de Auditoría de la CGR, para su presentación al Congreso de la República en un plazo que vence el 15 de noviembre del año siguiente al del ejercicio fiscal.¹⁷⁷ En la práctica, esos vencimientos son respetados y la Cuenta General se presenta al Poder Legislativo (con el correspondiente Informe de Auditoría). Para el último ejercicio auditado (2007), la Cuenta General y el Informe de Auditoría fueron presentados al Poder Legislativo el 26 de septiembre de 2008,¹⁷⁸ es decir, antes de cumplir tres meses (30 de junio al 26 de septiembre).

(iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría

El titular de una entidad auditada que recibe un informe de auditoría de la CGR tiene la obligación legal de informar a esta, en un plazo de quince días calendario, sobre las acciones dispuestas, precisando los plazos y los funcionarios responsables de poner en práctica las recomendaciones formuladas.¹⁷⁹ Al respecto, el inciso “f” del artículo 36 de la Ley 28708 señala: “El titular del pliego presupuestario o la máxima autoridad o quienes hagan sus veces en las entidades tienen responsabilidad administrativa y están obligados a implementar las recomendaciones y subsanar las observaciones de la CGR”. Por su parte, el inciso “b” del artículo 38 de la misma ley precisa que son faltas graves administrativas la no implementación de las recomendaciones y la no subsanación por períodos mayores a un ejercicio fiscal. Los órganos de control institucional (OCI) tienen también la obligación legal de presentar un informe semestral de los avances en la aplicación de las recomendaciones.¹⁸⁰ La CGR efectúa visitas para verificar el seguimiento de las medidas correctivas.¹⁸¹ Además, la CGR

¹⁷⁵ La Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad (Ley 28708, de 12 de abril de 2006) en su artículo 30.2 indica el 30 de junio (del año siguiente al ejercicio fiscal) como fecha límite para que la DNCP envíe la Cuenta General a la CGR.

¹⁷⁶ Ley 28708, artículo 31.2.

¹⁷⁷ Constitución Política del Perú, artículo 81, y Ley 28708, artículo 32.

¹⁷⁸ Proyecto de Ley 02737/2008-PE.

¹⁷⁹ Directiva 014-2000-CG/B150, Verificación y Seguimiento de Implementación de Recomendaciones Derivadas de Informes de Acciones de Control, G. Disposiciones Específicas, 1. Acciones adoptadas por el titular

¹⁸⁰ Directiva 014-2000-CG/B150, G. Disposiciones Específicas, 2. Verificación y Seguimiento de las Recomendaciones.

¹⁸¹ Directiva 014-2000-CG/B150, G. Disposiciones Finales, 2.

también solicita mediante oficio el estado de la implementación de las recomendaciones debidamente sustentado.

Reformas

La CGR actualmente lleva adelante un programa de modernización y desconcentración del Sistema Nacional de Control, financiado por el BID.¹⁸² Dicho programa incluye el fortalecimiento de capacidades, la formación de personal, la mejora de los procesos y el fortalecimiento de las oficinas regionales. La Cooperación Técnica Alemana (GTZ), a través de su Proyecto de Gobernabilidad, desarrolla también la segunda fase de un programa de fortalecimiento del control gubernamental (2008-2010¹⁸³). El PNUD asiste a la CGR con un pequeño proyecto (250 000 dólares estadounidenses) de capacitación a gobiernos regionales (2006-2008). Finalmente, la Comunidad Europea prepara, en el marco del proceso de descentralización, un proyecto de fortalecimiento del control preventivo que empezará el año 2009.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	B +	Método de calificación M1
(i) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada (incluida la adhesión a las normas de auditoría)	B	La auditoría del gobierno central abarca los ingresos, los gastos, los activos y pasivos (deuda) financieros. Cerca del 75% de los gastos totales del gobierno central son objeto de auditoría anual. Las auditorías se centran en problemas de sistemas.
(ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al Poder Legislativo	A	La Cuenta General se presenta al Poder Legislativo (con Informe de Auditoría) menos de tres meses después de su recepción por la CGR (30 de junio al 26 de septiembre).
(iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría	B	La obligación legal de la entidad de implementar las recomendaciones y los controles de seguimiento de la CGR indican que existe seguimiento.

ID-27 Escrutinio legislativo de la Ley de Presupuesto Anual

Este indicador evalúa las facultades que posee el Poder Legislativo para examinar, debatir, aprobar y controlar el presupuesto público, además de asegurar el cumplimiento estricto de la normativa establecida para tal efecto. La evaluación se realiza con base en el ejercicio presupuestal del año fiscal 2007.

¹⁸² Se trata de un préstamo de 12 millones de dólares estadounidenses para un programa de reformas de cuatro años (2005-2009).

¹⁸³ La primera fase fue de 2004 a 2007.

(i) Alcance del examen del Poder Legislativo

La Constitución Política del Perú (1993) establece en su artículo 77 que “la administración económica y financiera del Estado se rige por el Presupuesto que anualmente aprueba el Congreso”, y en su artículo 78 que el proyecto de Ley de Presupuesto Público se acompaña con un Proyecto de Ley de Equilibrio Fiscal y un proyecto de Ley de Endeudamiento para el año en consideración. La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411, de 1 de enero de 2005) define asimismo los documentos de sustentación del presupuesto que se deben presentar al Congreso de la República, incluido el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) que contiene los supuestos económicos y las metas fiscales que respaldan la propuesta de presupuesto.¹⁸⁴

El escrutinio legislativo del Proyecto de Ley del Presupuesto se realiza sobre la base de los proyectos enviados por el Ejecutivo, incluyendo las respectivas exposiciones de motivos además de esta información suplementaria, así como a partir de la comparecencia de las autoridades del Poder Ejecutivo ante el pleno del Congreso. La revisión del Congreso parte de la consideración del MMM y se concentra luego en la justificación de ingresos y egresos presentados, así como en las políticas fiscales y prioridades de gasto de mediano plazo (a tres años).¹⁸⁵ Esta revisión es más bien cualitativa y se realiza en las audiencias públicas con las autoridades económicas o sectoriales. El formato de presentación del Presupuesto al Congreso no permite una adecuada revisión de las políticas y prioridades. Por ello, para el Presupuesto 2007 el Congreso ha tomado la iniciativa de pedir al Poder Ejecutivo la introducción de un ejercicio de Presupuesto por Resultados, para poder visualizar mejor las prioridades de políticas así como medir su avance en relación con las metas e indicadores planteados.

(ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados

El artículo 80 de la Constitución Política del Perú dispone que el Ministro de Economía y Finanzas debe sustentar el pliego de los ingresos, mientras que los demás ministros deben sustentar los pliegos de egresos de su sector ante el pleno del Congreso. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones también sustentan los pliegos correspondientes a sus instituciones. Adicionalmente, el Reglamento del Congreso de la República establece que después de 48 horas de recibido el Proyecto de Ley de Presupuesto, el Presidente del Congreso convoca a una sesión extraordinaria del pleno para dar curso a su sustentación por el Ministro de Economía y Finanzas y al debate parlamentario correspondiente. Una vez concluido el debate, el

¹⁸⁴ La Ley 27958, modificatoria de la Ley 27245 de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, establece que el presupuesto también debe estar acompañado de una evaluación de la política fiscal.

¹⁸⁵ El marco fiscal que se analiza es el macroeconómico, considerando que no se establecen provisiones sectoriales en la documentación presupuestaria.

proyecto de Presupuesto es enviado al Diario Oficial para su publicación y derivado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (CPCG) para su análisis en sesión pública. Los procesos para el escrutinio legislativo están debidamente normados, son relativamente comprensivos y se han venido cumpliendo regularmente como prevé la Constitución y la Ley 28411.

(iii) Suficiencia del tiempo de que dispone el Poder Legislativo para dar respuesta a las propuestas de Proyecto de Presupuesto tanto en lo que se refiere a las estimaciones pormenorizadas, como (cuando corresponda) a las propuestas sobre agregados macro-fiscales al principio del ciclo de la preparación del Presupuesto (tiempo que llevan en la práctica todas las etapas)

El Presidente de la República debe remitir al Congreso el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público hasta el 30 de agosto de cada año.¹⁸⁶ El Congreso cuenta con noventa días calendario a partir de esa fecha para revisar, enmendar y aprobar dicho Proyecto y devolverlo hasta el 30 de noviembre de cada año al Poder Ejecutivo para su promulgación.¹⁸⁷ Si no se cumple con este plazo, el Proyecto de Ley de Presupuesto remitido al Congreso por el Presidente de la República entra en vigencia y se aprueba por decreto legislativo.

En el Congreso de la República, la CPCG tiene plazo hasta el 15 de noviembre de cada año para emitir un dictamen sobre el Proyecto de Presupuesto,¹⁸⁸ el mismo que sirve de base para el debate y la votación subsiguiente en el pleno.¹⁸⁹ El Proyecto de Presupuesto, con o sin modificaciones, se aprueba con el voto favorable de la mitad más uno de los congresistas presentes en la sesión.

(iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación por el Poder Legislativo

La Constitución Política del Perú dispone en su artículo 80 que “[...] los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto [...]”. Asimismo, la Ley 28411 establece en sus artículos 38 a 41 los límites y los procedimientos para las enmiendas al presupuesto del ejercicio en curso, calificadas como: (i) modificaciones a nivel institucional (incremento de presupuesto general y transferencia de partidas entre pliegos); y (ii) modificaciones a nivel funcional programático, que incluyen las anulaciones (reducción) y habilitaciones (incrementos) de partidas dentro

¹⁸⁶ Constitución Política del Perú, artículo 78.

¹⁸⁷ Constitución Política del Perú, artículo 80.

¹⁸⁸ Reglamento del Congreso de la República.

¹⁸⁹ Si bien esta evaluación de desempeño no entra en detalles respecto de la calidad del escrutinio y se refiere principalmente al cumplimiento de la normativa y los plazos para este escrutinio, es importante hacer notar las limitaciones en materia de recursos humanos y financieros al interior del Congreso para realizar esta tarea de manera más efectiva y detallada, particularmente en la CPCG, que con insistencia reclama mayor apoyo en este rubro.

del techo presupuestario de una institución. Estas últimas son potestad del titular de la institución que realiza las modificaciones presupuestarias, en tanto informe a la DNPP del MEF y se respeten las restricciones definidas para estos casos. Estas modificaciones deben, además, ser publicadas en el Diario Oficial.

La aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto en 2007¹⁹⁰ y la incorporación de créditos suplementarios a dicha ley¹⁹¹ han seguido íntegramente la normativa reglamentaria citada más arriba. Sin embargo, durante la ejecución del año 2007, como en otros años, se aprobaron también varios decretos de urgencia para realizar modificaciones presupuestarias, algunas de ellas relacionadas con la transferencia de recursos para atender situaciones de desastre natural, particularmente el terremoto del 15 de agosto de 2007 que afectó el sur del Perú. Los decretos de urgencia están reconocidos en la Constitución Política del Perú y tienen fuerza de ley. Son promulgados por el Presidente de la República para atender asuntos económicos y financieros de interés nacional y que requieren decisiones inmediatas, con cargo a rendir cuenta de ellos al Congreso.¹⁹² El Congreso puede modificar o derogar dichos decretos.

Reformas

El Congreso de la República ha firmado recientemente una Carta Acuerdo con el Banco Mundial¹⁹³ para recibir asistencia técnica no reembolsable, a fin de desarrollar un sistema de gestión computarizada de información que pueda conectarse con el SIAF y así contar con información sobre la programación y ejecución del Presupuesto de manera más eficiente. Además, esta asistencia técnica permitirá mejorar la capacidad del Congreso para analizar, monitorear y evaluar las metas principales del Presupuesto Público. Igualmente, está previsto introducir un sistema de monitoreo y evaluación y de seguimiento al presupuesto por resultados.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-27 Escrutinio legislativo de la Ley de Presupuesto Anual	B +	Método de calificación M1
(i) Alcance del examen por parte del Poder Legislativo	A	El examen del Poder Legislativo comprende las políticas fiscales, el marco fiscal y las prioridades de mediano plazo, así como los pormenores de los gastos y los ingresos.
(ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados	A	Los procedimientos legislativos para el examen del presupuesto están bien establecidos y son respetados estrictamente. Comprenden disposiciones de organización interna, como comités especializados de examen y procedimientos para la negociación.
(iii) Suficiencia del tiempo que tiene el Poder Legislativo para dar respuesta a las propuestas de presupuesto	A	El Poder Legislativo tiene más de dos meses para examinar las propuestas presupuestarias.
(iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa del Poder Legislativo	B	Existen reglas claras respecto de las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio por parte del Poder Ejecutivo. Estas normalmente son respetadas, aunque permiten amplias reasignaciones administrativas (dentro de los límites del presupuesto).

¹⁹⁰ Ley 28927, de 11 de diciembre de 2006.

¹⁹¹ Ley 28979, de 16 de febrero de 2007, y Ley 29035, de 10 de junio de 2007.

¹⁹² Constitución Política del Perú, artículo 118, numeral 19.

¹⁹³ Firmada el 3 de junio de 2008 para el IDF Grant n.º TF091818.

ID-28 Escrutinio legislativo de los auditores externos¹⁹⁴

El análisis de este indicador permite conocer el desempeño de la función de escrutinio del Congreso de la República del Perú sobre la Cuenta General (CG) auditada por la Contraloría General de la República (CGR). El desempeño se mide por la oportunidad del examen realizado a la CG, el alcance de los mecanismos de revisión de sus conclusiones y, finalmente, la implementación y seguimiento de sus recomendaciones.

La Constitución Política del Perú (1993) establece la obligación del Presidente de la República de remitir al Congreso la CG, acompañada del informe de auditoría de la CGR, en un plazo que vence el 15 de noviembre del año siguiente al de ejecución del presupuesto.¹⁹⁵ El Congreso tiene entre sus atribuciones aprobar la CG después de seguir sus procesos internos y en un plazo perentorio.¹⁹⁶ Complementariamente, la Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad¹⁹⁷ señala que la Dirección Nacional de Contabilidad Pública (DNCP) remite la CG a la CGR para ser auditada, y a una comisión revisora (Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República) del Congreso de la República en un plazo que vence el 30 de junio del año siguiente al ejercicio fiscal materia de rendición de cuentas.¹⁹⁸ Por su parte, la CGR debe realizar la auditoría a la CG y emitir el Informe de Auditoría señalado en la Constitución, para ser presentado al MEF y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso en un plazo que vence el 31 de agosto del año siguiente al del ejercicio fiscal materia del informe.¹⁹⁹ La comisión revisora debe emitir su dictamen dentro de los noventa días calendarios siguientes a su presentación²⁰⁰ y el pleno del Congreso tendrá treinta días para pronunciarse una vez producido el dictamen.²⁰¹

Por su parte, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República establece las normas que regulan el ámbito, la organización, las atribuciones y el funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la CGR como ente rector de dicho Sistema.²⁰² La misma norma señala también las atribuciones de la CGR, entre las que figura la de “presentar anualmente al Congreso de la República el Informe de Evaluación a la Cuenta General de la República, para cuya formulación la Contraloría General dictará las disposiciones pertinentes”.²⁰³ De esta manera, la CGR emite resoluciones que organizan el trabajo que se va a

¹⁹⁴ La preparación de este indicador requirió la realización de sesiones de trabajo con la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso, la CGR y la DNCP del MEF.

¹⁹⁵ Constitución Política del Perú, artículo 81.

¹⁹⁶ Constitución Política del Perú, artículo 102.

¹⁹⁷ Ley 28708, de 10 de abril de 2006.

¹⁹⁸ Ley 28708, artículo 30, numeral 2.

¹⁹⁹ Ley 28708, artículo 31, numeral 2.

²⁰⁰ Ley 28708, artículo 33, numeral 1.

²⁰¹ Ley 28708, artículo 34, numeral 2.

²⁰² Ley 27785, de 22 de julio de 2002.

²⁰³ Ley 27785, artículo 22.

realizar. La más relevante es la Resolución 117-2001-CG de 27 de junio de 2001, que aprueba la Directiva 013-2001-CG/B340 “Disposiciones para la Auditoría a la Información Financiera y al Examen Especial a la Información Presupuestaria preparada para la Cuenta General de la República por las entidades del Sector Público”.

(i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del Poder Legislativo (informes recibidos dentro de los tres últimos años)

La CG es examinada y dictaminada por la comisión revisora dentro de los noventa días siguientes a su presentación. El Congreso debe pronunciarse sobre dicho dictamen en un plazo de treinta días calendario; si no hubiera pronunciamiento en el plazo señalado, el dictamen de la comisión revisora se eleva al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo aprobando la CG. La CG del año 2004 se aprobó en marzo de 2006 mediante ley. La correspondiente al año 2005 no se aprobó y, por tanto, se archivó en marzo de 2007.²⁰⁴ Finalmente, el Ejecutivo aprobó en febrero de 2008 la CG de 2006 mediante un decreto legislativo, sin considerar el dictamen de la comisión revisora debido a que el Congreso se encontraba en receso dentro del plazo del pronunciamiento del pleno. En la práctica, el Congreso utiliza todo el plazo con que cuenta legalmente para desarrollar su trabajo, lo que quiere decir que si se cumplieran estos plazos, la CG del año 2007 debidamente auditada se debió recibir hasta el 15 de noviembre de 2008 y contar con un dictamen de la comisión revisora y un proyecto de ley para su aprobación hasta el 13 de febrero de 2009. A partir de entonces, el Congreso tendría plazo hasta el 15 de marzo de 2009 para pronunciarse y aprobar la ley correspondiente. Al no ser promulgada por el Congreso dentro del plazo establecido, la CG fue aprobada por el Ejecutivo mediante decreto legislativo.

(ii) Alcance de las audiencias realizadas por el Poder Legislativo sobre las principales conclusiones

La CPCG forma una subcomisión para examinar la CG. Esta desarrolla sus labores a partir de la información provista por el MEF y la CGR, y realiza sesiones de trabajo con unidades especializadas de dichas entidades, solicitando respuesta a preguntas específicas y, excepcionalmente, invitando a miembros del Poder Ejecutivo a audiencias formales. Cuando se considera que el caso amerita una acción más específica (denuncias justificadas de alta visibilidad con indicios de delito), el pleno puede derivarlo a la Comisión de Fiscalización del Congreso y solicitar su investigación. La subcomisión no ha realizado en el pasado reciente audiencias públicas con el MEF para discutir los hallazgos de la CG auditada, ni con los responsables de las entidades que tienen observaciones al informe de auditoría, aunque en el pasado las ha llevado a cabo ocasionalmente.

²⁰⁴ La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso ha tendido a no aprobar la CG en los años de cambio de gobierno (siendo julio de 2006 el más reciente).

(iii) Recomendaciones de medidas por parte del Poder Legislativo y su ejecución por el Poder Ejecutivo

Las leyes actuales no especifican las acciones que debieran tomarse en relación con las recomendaciones de la comisión revisora sobre la CG. Solo en casos excepcionales (indicios de delito con alta visibilidad) estas recomendaciones pueden dar lugar a que se derive el informe de auditoría a la Comisión de Fiscalización del Congreso para su tratamiento. El Congreso está también facultado para formar comisiones especiales que analicen estos temas. De todas maneras, los informes de la subcomisión revisora (dictámenes) abordan mucha información y son bastante completos en la medida en que analizan cada uno de los aspectos destacados de la CG y previstos en la normativa, además de presentar recomendaciones y comentarios detallados. Sin embargo, la propia subcomisión revisora reconoce que su seguimiento por el pleno del Congreso es limitado o simplemente no se realiza y que los análisis y dictámenes elaborados por ella no son suficientemente aprovechados por el Congreso. Lamentablemente, el Congreso no tiene capacidad institucional para hacer seguimiento a sus recomendaciones y, por ello, no existe manera de evidenciar el cumplimiento de las recomendaciones.

Reformas

La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República ha desarrollado una iniciativa de modificación constitucional de los plazos máximos de este proceso de revisión por considerarlos demasiado extensos. El nuevo plazo planteado para la entrega de la cuenta auditada es el 15 de septiembre de cada año, vale decir dos meses antes del plazo máximo actual. Esto permitiría contar con una CG revisada y eventualmente aprobada antes de fines de noviembre, a tiempo para utilizarse como insumo para la consideración del presupuesto siguiente.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-28 Escrutinio legislativo de los auditores externos	C+	Método de calificación M1
(i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del Poder Legislativo (informes recibidos dentro de los tres últimos años)	B	La CPCG termina normalmente el estudio y dictamina sobre los informes de auditoría dentro de los seis meses después de haberlos recibido. Sin embargo, el Congreso por lo general no aprueba la CG dentro de los plazos establecidos, debiendo ser aprobada por el Ejecutivo.
(ii) Alcance de las audiencias realizadas por el Poder Legislativo sobre las principales conclusiones	C	Ocasionalmente se llevan a cabo audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones. Dichas audiencias comprenden solo a algunas de las entidades auditadas o a veces se realizan únicamente con funcionarios del MEF.
(iii) Recomendaciones de medidas por el Poder Legislativo y su ejecución por el Poder Ejecutivo	C	Se recomiendan medidas pero pocas veces el Poder Ejecutivo las lleva adelante. El Congreso no tiene capacidad de seguimiento de tales recomendaciones.

3.7. Prácticas de los donantes

D-1 Previsibilidad del apoyo presupuestario directo

Este indicador mide las diferencias anuales entre los montos del apoyo presupuestario recibido efectivamente con respecto al programado originalmente por los organismos financieros y donantes. El apoyo presupuestario está constituido por la asistencia financiera otorgada directamente al Tesoro Público y puede tener características de préstamo o donación. Cuando los fondos son recibidos por el Tesoro Público estos se utilizan de acuerdo con los procedimientos aplicables a todos los demás ingresos generales. El análisis de este indicador abarca los años 2005, 2006 y 2007. Los datos utilizados para la evaluación han sido proporcionados por las agencias multilaterales y bilaterales mencionadas en el análisis, así como por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). El cuadro 3.15 resume la información recibida.

Durante el período 2005-2007, el Banco Mundial (BM) programó tres desembolsos de créditos para políticas de desarrollo²⁰⁵ en la forma de ayuda presupuestaria: (i) el tercer Préstamo Programático de Descentralización y Competitividad por 150 millones de dólares estadounidenses en 2005; (ii) el primer Préstamo de Administración Fiscal y Competitividad por 200 millones de dólares estadounidenses en 2006; y (iii) el Préstamo de Resultados y Rendición de Cuentas²⁰⁶ por 150 millones de dólares estadounidenses en 2007.

De estos tres préstamos previstos, solo el primero fue desembolsado de acuerdo a lo programado. El segundo fue entregado recién en 2007, con casi dos trimestres de retraso, y el tercero tampoco se hizo efectivo dentro del año establecido. Los retrasos en los desembolsos se debieron esencialmente a decisiones del gobierno peruano relacionadas con la aplicación de su estrategia de endeudamiento. En la práctica, el BM promete un desembolso cuando el gobierno le solicita fondos y lo lleva a cabo automáticamente (después de que el Convenio de Préstamo haya sido ratificado por la PCM). Puede ocurrir que el gobierno cambie de idea en cuanto a la fecha de su ratificación y, en ese caso, el desembolso del préstamo demore. Queda claro entonces que los retrasos en los desembolsos de fondos del BM en los tres años considerados no son imputables a este organismo sino, más bien, a decisiones del gobierno.

Lo mismo podría decirse del BID. En este caso, una parte de los fondos programados fueron desembolsados en las fechas establecidas: en 2005, dos tramos de 150 millones de dólares estadounidenses y de 200 millones de dólares estadounidenses programados para ser desembolsados en el primer y cuarto trimestre respectivamente. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con el tramo de 300 millones de dólares estadounidenses previsto para el cuarto trimestre 2006 ni con el tramo de 350 millones de dólares estadounidenses previsto para 2007.

²⁰⁵ Development Policy Loan (DPL).

²⁰⁶ Results and Accountability (REACT).

Entre 2005 y 2007, la Cooperación Financiera Alemana, por medio de la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), ha programado ayuda presupuestaria al Perú. Las operaciones fueron concebidas como cofinanciamiento con los DPL del Banco Mundial para 2005 y 2006. En 2005 y 2006 los desembolsos programados se cumplieron casi como estaban previstos, pero en 2007 estos se retrasaron y disminuyeron en relación con los montos originalmente ofrecidos por Alemania por las mismas razones de estrategia de endeudamiento que redujeron los montos desembolsados del Banco Mundial, es decir decisiones relacionadas con la estrategia de endeudamiento del gobierno del Perú.

Bélgica otorga apoyo presupuestario para financiar el Sistema Integral de Salud (SIS). Los fondos programados en 2005 y 2006, de 3 millones de euros (aproximadamente 4,3 millones de dólares estadounidenses) por año, han sido desembolsados sin retrasos según se ha reportado.

Entre 2005 y 2007, Francia ha proporcionado ayuda humanitaria y asistencia a través de la Conversión de Deuda para el Desarrollo Sostenible. El contravalor de esa asistencia ha sido de 7,6 millones de dólares estadounidenses en 2005, disminuyó a 4 millones de dólares estadounidenses en 2006 y a 2,08 millones de dólares estadounidenses en 2007.

La Defensoría del Pueblo utiliza una canasta de fondos financiada por Canadá, Suecia, España y Suiza para desarrollar su Plan Estratégico. Bélgica no participa en esta canasta pero contribuye con la Defensoría del Pueblo depositando su aporte en una cuenta especial. Los fondos desembolsados oportunamente al Tesoro Público en 2006 fueron de 1,21 millones de dólares estadounidenses y de 2,15 millones de dólares estadounidenses en 2007. Esos montos correspondían aproximadamente a los programados, con pequeñas diferencias explicadas por las variaciones en el tipo de cambio de la moneda de los participantes en la canasta.

(i) Desviación anual del monto del apoyo presupuestario efectivamente recibido con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis meses antes de que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al Poder Legislativo (u órgano equivalente encargado de su aprobación)

En general, la ayuda presupuestaria efectiva de todas las agencias en el período considerado (2005-2007) no muestran variación con respecto a lo previsto. En los casos del BM, el BID y la KfW la variación observada en 2006 y 2007 no se debió a retrasos de parte de esas instituciones sino, más bien, a decisiones del gobierno peruano.

(ii) Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio (cumplimiento de las estimaciones trimestrales agregadas)

En general, las estimaciones trimestrales agregadas son respetadas y los desembolsos de las agencias en el curso del ejercicio son puntuales. Las demoras en los desembolsos del BM, el BID y la KfW no se originaron en esas instituciones sino en decisiones del gobierno peruano.

Cuadro 3.15. Ayuda presupuestaria (2005-2007)
(En millones de dólares estadounidenses)

	Promesa de desembolsos												Desembolsos													
	2005				2006				2006				2007				2007				2007					
	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	Total	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	Total	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	Total	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	Total	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	Total	
BM	--	--	--	150	150	--	--	--	200	200	--	--	--	--	--	--	150	--	--	200	--	--	200	--	200	
BID	150	--	--	200	350	150	--	--	300	300	--	--	--	300	300	--	--	--	--	350	--	--	--	350	350	
GTZ	2,5	2,5	2,5	2,5	10	2,5	2,5	2,5	2,2	9,0	2,2	2,2	2,2	2,2	9,0	2,2	2,2	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	11,6	
KfW	3,9	1,6	3,9	6,9	16,5	3,9	1,6	3,9	2,7	9,6	2,2	2,2	2,5	2,7	9,6	1,8	2,0	1,0	1,3	6,3	1,8	2,0	1,0	1,3	6,3	
Bélgica	--	--	--	4,3	4,3	--	--	--	4,3	4,3	--	--	--	4,3	4,3	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
Francia	--	--	--	7,6	7,6	--	--	--	4,0	4,0	--	--	--	4,0	4,0	--	--	--	2,0	2,0	--	--	--	2,0	2,0	
Canasta	--	--	--	--	--	--	--	--	1,2	1,2	--	--	--	1,2	1,2	--	--	--	2,1	2,1	--	--	--	2,1	2,1	
Total	156,4	4,1	6,4	371,6	539	156,4	4,1	6,4	371,6	539	4,4	4,4	4,7	514	528	4,4	4,4	4,4	314	328	4,7	155	204	155	358	572

Fuente: Información proporcionada directamente por las agencias en respuesta a un cuestionario preparado por el equipo.

Indicador	Calificación	Explicación
D-1 Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	A	Método de calificación M1
(i) Desviación anual del monto de apoyo presupuestario efectivamente recibido con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis meses antes de que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al Poder Legislativo (u órgano equivalente encargado de su aprobación)	A	La ayuda presupuestaria efectiva de todas las agencias durante el período considerado (2005-2007) tiene importantes desviaciones con respecto a lo previsto. Sin embargo, las causas no se relacionan con incumplimientos en los ofrecimientos de recursos de parte de los donantes, sino a una reducción de la demanda efectiva por parte del gobierno peruano.
(ii) Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio (cumplimiento de las estimaciones trimestrales agregadas)	A	Las estimaciones trimestrales agregadas son respetadas y los desembolsos de las agencias que no son el BM, el BID y la KfW en el curso del ejercicio son puntuales.

D-2 Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas

Este indicador tiene como objetivo evaluar la integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de asistencia para proyectos. También establece la frecuencia y cobertura de la presentación de informes por parte de los donantes acerca de los flujos efectivos de recursos con fines de apoyo para proyectos. La información empleada en la evaluación ha sido proporcionada directamente por cada donante (y agencia), que tuvo que llenar un cuestionario detallado preparado por el equipo consultor. Otra parte de la información ha sido proporcionada por la APCI.

Cabe subrayar que los años fiscales de algunas agencias y donantes se rigen por un calendario distinto al del gobierno peruano: el año fiscal del Banco Mundial comienza el 1 de julio y termina el 30 de junio del año siguiente; el de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) se inicia el 1 de abril de cada año para terminar al 31 de marzo del año siguiente, mientras que el de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) comienza el 1 de octubre y concluye el 30 de septiembre. En consecuencia, las estimaciones presupuestarias y la información sobre los desembolsos efectuados que brindan estas agencias se basan generalmente en sus respectivos años fiscales.

En el caso de las agencias de cooperación internacional más grandes como el BM y el BID, el Plan Operativo Anual (POA) manejado por el gerente del proyecto en interacción con el responsable del gobierno peruano, establece estimaciones de los desembolsos para cada proyecto. Eso es válido también para la KfW y la GTZ (Alemania). Dichas estimaciones se preparan a principios del año y se revisan (revisión de cartera) por lo menos cada trimestre (o como mínimo dos veces por año). En general, el POA no sigue la clasificación presupuestaria del gobierno.

Otras agencias de cooperación como son la de Francia, CIDA, ASDI (Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y USAID proporcionan la información sobre desembolsos a principios de año (en general a la APCI). La Comunidad Europea no presenta este tipo de información en forma sistemática. Sin embargo ha creado, junto con APCI, un banco de datos en 2003 que ha sido actualizado hasta ahora dos veces.²⁰⁷ La Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID),²⁰⁸ la KfW y la GTZ (Cooperación Técnica Alemana) brindan la información a principios de cada trimestre. A veces esa información se proporciona a principios del proyecto y abarca la vida entera de este (Bélgica, Finlandia). A excepción de la AECID y la KfW, esa información de los donantes no sigue la clasificación presupuestaria del gobierno.

En general, los procesos de autorización de desembolsos que se efectúan para proyectos importantes y financiados por préstamos (BM, BID) pasan previamente por el MEF. Por eso, el gobierno está enterado de los desembolsos efectivos aunque no reciba regularmente informes formales con una clasificación presupuestaria.

Las otras agencias no elaboran informes trimestrales sobre los desembolsos efectivos y, sin embargo, comunican anualmente esa información a su sede y a la APCI (excepto la AECID y la KfW) o, como es el caso de la Comunidad Europea, se apoyan en la APCI para hacerlo.

El cuadro 3.16 presenta un resumen de la información financiera proporcionada por los donantes para proyectos y programas.

(i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos

La mayoría de las agencias (bancos de desarrollos y agencias bilaterales) proporcionan estimaciones presupuestarias completas de los desembolsos de ayuda para proyectos para el ejercicio siguiente del gobierno. En general, no usan la clasificación presupuestaria del gobierno.

²⁰⁷ Matriz Integrada de Proyectos de Cooperación Internacional (www.apci.gob.pe/MIPCI).

²⁰⁸ Hay que señalar que la AECID y el gobierno peruano cuentan con un instrumento de gestión mixta —la asociación civil peruana denominada Fondo de Cooperación Hispano-Peruano— que les permite administrar adecuadamente los flujos de provisiones y desembolsos de todas las subvenciones del Programa de Cooperación Hispano-Peruano, garantizando siempre el desembolso suficiente de fondos para ejecutar y asegurando también las exigencias de justificación (comunicación de la AECID).

Cuadro 3.16. Información financiera proporcionada por los donantes para proyectos y programas

	CE	BM	BID	CIDA	Francia	AECID	ASDI	Alemania KfW/GTZ	USAID	Bélgica	Finlandia	SECO
1. La agencia proporciona estimaciones presupuestarias completas de los desembolsos de ayuda para proyectos	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí/Sí	Sí	No	No	No
2. Los desembolsos de ayuda para proyectos se hacen en etapas que guardan consonancia con el calendario presupuestario del gobierno	n.d.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí/Sí	No	n.d.	n.d.	No
3. Los desembolsos de ayuda para proyectos se hacen con un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí/No	No	n.d.	n.d.	No
4. La agencia presenta dentro del mes de finalizado cada trimestre informes sobre todos los desembolsos efectuados	No	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí/No	No	No	No	No
5. Los informes tienen un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Sí	n.d.	Sí/n.d.	No	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: información proporcionada directamente por las agencias en respuesta a un cuestionario preparado por el equipo.

(ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos con fines de apoyo para proyectos

Si bien en general las agencias no presentan informes trimestrales sobre los desembolsos, estos se conocen en el MEF para los proyectos importantes financiados por los bancos de desarrollo. La APCI también recibe información de las agencias bilaterales (y multilaterales) y para todo lo que son donaciones. Así, se puede considerar que por lo menos 50% de todas las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiamiento externo están cubiertas por ese tipo de información.

Indicador	Calificación	Explicación
D-2 Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programa	C	Método de calificación M1
(i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos	C	Una mayoría de agencias brindan estimaciones de desembolsos, aunque no siguen la clasificación presupuestaria del gobierno.
(ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos con fines de apoyo para proyectos	C	La información sobre desembolsos efectivos para por lo menos el 50% de todas las estimaciones para proyectos está disponible.

D-3 Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales²⁰⁹

Este indicador tiene como objetivo establecer la proporción global de los fondos de asistencia (préstamos y donaciones externos) para el gobierno central que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales en cuatro ámbitos: adquisiciones, pagos y contabilidad, auditoría y presentación de informes. La información utilizada en la evaluación ha sido proporcionada por cada donante, que llenó un cuestionario detallado preparado por el equipo de consultores. Asimismo, parte de la información ha sido proporcionada por la APCI y por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Se han utilizado datos reales sobre los desembolsos por agencia (y totales) para los años 2005 y 2006, ya que la información sobre la ayuda no reembolsable efectiva no estaba lista al momento de evaluar el indicador.²¹⁰

²⁰⁹ Para tratar este indicador se han considerado los años fiscales 2005 y 2006. Al momento de la evaluación no estaban todavía disponibles los datos completos ejecutados para 2007.

²¹⁰ Octubre de 2008.

Cuadro 3.17. Proporción de la asistencia administrada mediante el uso de procedimientos nacionales (2005 y 2006)
(En millones de dólares estadounidenses y en porcentaje de la asistencia total)

Agencias y tipo de programa	Procedimientos nacionales					Uso sistemas nacionales (%)	Desembolsos			Desembolsos % *
	Adquisiciones	Pagos/Contabilidad	Auditoría	Presentación de informes			2005	2006	2005	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
BM**	–	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	150	–	11,9%	–
BM (proyectos)	No	Sí	Sí	No	No	No	–	–	–	–
BID***	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	350	300	23,8%	35,7%
BID (proyectos)	No	No	No	Sí (parcial)	Sí (parcial)	No	–	–	–	–
GTZ***	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	10	9	0,8%	1,07%
GTZ (proyectos)	No	No	Sí	No	No	No	–	–	–	–
KW	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	16,5	9,6	1,3%	1,14%
Belgica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	4,3	4,3	0,34%	0,5%
Francia****	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	7,6	4,0	0,6%	0,47%
USAID*****	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	–	4,9	–	0,6%
Canasta de fondos	Sí	Sí	Sí	Sí	Según Manual de Procedimientos	Sí	–	1,2	–	0,14%
TOTAL	–	–	–	–	–	–	538,4	333,0	42,7%	39,7%

* Porcentaje del desembolso efectivo de la agencia por los desembolsos totales reales de la asistencia extranjera al Perú (préstamos y donaciones).

Estos últimos son de 1260,9 millones de dólares estadounidenses y de 839,1 millones de dólares estadounidenses en 2005 y 2006 respectivamente (cálculos del equipo a partir de datos de la APCI y del FMI (2008: 35, tabla 11).

** Apoyo presupuestario (en DPL no hay adquisiciones supervisadas; véase D-1).

*** Apoyo presupuestario; véase D-1.

**** Ayuda humanitaria y conversión de deuda.

***** Cooperación técnica no reembolsable para instituciones del gobierno.

Fuente: información proporcionada directamente por las agencias en respuesta a un cuestionario preparado por el equipo.

En general, los fondos de las agencias que brindan ayuda presupuestaria al gobierno peruano son los que utilizan los procedimientos nacionales. Esas agencias han sido presentadas en el cuadro 3.15. El cuadro 3.17 presenta la información que ha sido utilizada para establecer la proporción global de los fondos de ayuda efectiva para el gobierno central peruano, fondos que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales. Como se puede apreciar, aproximadamente 40% (42,7% y 39,7% en 2005 y 2006, respectivamente) de dichos fondos han empleado esos procedimientos en 2005 y 2006.

(i) Proporción global de los fondos de ayuda para el gobierno central que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales

Aproximadamente 40% de los fondos de asistencia efectiva para el gobierno central peruano han sido administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

Indicador	Calificación	Explicación
D-3 Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	D	Método de calificación M1
(i) Proporción global de los fondos de ayuda para el gobierno central que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales	D	Menos del 50% de los fondos de ayuda para el gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

Sección 4. Proceso de reforma del sector público

El proceso de reforma del sector público

La reforma del sector público en el Perú actualmente en marcha tiene su origen en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley 27659, de 29 de enero de 2002), cuyo objetivo general es “la construcción de un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano”. Para cumplir con tal propósito, esta ley propuso priorizar las siguientes acciones:

- a) profundizar la labor del desarrollo social mejorando el acceso de la población a los servicios públicos,
- b) concertar con las fuerzas políticas y la sociedad civil una visión compartida de desarrollo a través de planes multianuales estratégicos y sustentables,
- c) promover la descentralización hacia los gobiernos regionales y locales con la transferencia gradual de competencias y recursos,
- d) generar mayor eficiencia en la utilización de los recursos del Estado,
- e) revalorizar la carrera pública, y
- f) institucionalizar la evaluación de la gestión por resultados, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia en las acciones del Estado.

La aplicación gradual de esta ley no ha estado exenta de dificultades pero ha logrado establecer un espacio de diálogo y concertación política denominado Acuerdo Nacional, que ha propuesto un conjunto de políticas de largo plazo para apoyar la transición democrática, la institucionalización de la cultura de diálogo y la creación de mecanismos de búsqueda de consensos para administrar las potenciales divergencias existentes. Entre las principales políticas de Estado concertadas se incluyen: la profundización de la descentralización política, económica y administrativa, la promoción de la ética y la transparencia en las acciones del Estado y la sostenibilidad fiscal, compatible con una reducción gradual de la carga de la deuda pública.

El gobierno actual (en funciones desde mediados de 2006) ha mantenido su compromiso con las reformas iniciadas y señalado su interés en profundizar las acciones de reforma y modernización más puntuales en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas y sus instrumentos. La Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas han puesto en marcha un conjunto de reformas a los sistemas de gestión financiera pública, los que se han venido desarrollando con el apoyo de varias agencias de la cooperación internacional,

principalmente el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la cooperación alemana (KfW y GTZ). Estas reformas apuntan a mejorar la focalización, eficiencia, control y transparencia en la utilización de los recursos públicos.

Adicionalmente, durante el primer semestre de 2008, de conformidad con los poderes especiales otorgados por el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo emitió una serie de decretos legislativos orientados a mejorar la competitividad del país en el marco de la implementación y el aprovechamiento del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y los Estados Unidos de América (TLC Perú-EE. UU.). Entre ellos se destacan diversas normas dirigidas a mejorar el funcionamiento del Estado, incluyendo la reestructuración de los sistemas de compras y adquisiciones estatales.

4.1. Descripción de las principales reformas

A continuación se describen las principales reformas en proceso de implementación y profundización en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas:

Modernización de la administración financiera

- implementación de la Cuenta Única del Tesoro (CUT);
- aplicación de clasificadores presupuestarios de conformidad con el Manual del FMI de 2001 y su correspondencia uno a uno con las partidas del plan de cuentas contables;
- implementación gradual de una programación basada en resultados, y la introducción de las evaluaciones y monitoreos correspondientes;
- mejoramiento y ampliación del SIAF, particularmente en relación con las capturas de información presupuestaria y financiera de los gobiernos locales, lo que ha permitido la cobertura de los 1834 municipios existentes en 2008; existe un programa para la modernización del sistema en forma integral, incluyendo una nueva plataforma;
- fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso Nacional para permitirle ejercer su rol fiscalizador de manera más adecuada;
- incorporación de la etapa de pagado en los reportes del SIAF-SP para todas las fuentes de financiamiento del presupuesto.

Modernización y fortalecimiento del sistema tributario

- establecimiento de un marco legal que regula la evaluación de exenciones tributarias actuales y futuras, así como un programa para la eliminación gradual de las exoneraciones tributarias vigentes;
- determinación de un régimen de recuperación anticipada del Impuesto General a las Ventas (IGV) para permitir una menor carga financiera en los casos de inversión de gran escala;

- desarrollo de proyectos que ayuden a ampliar la base impositiva del impuesto a la renta;
- desarrollo de proyectos de simplificación de requerimientos de registro para la obtención del número de identificación tributaria y el pago de tributos;
- promulgación de una Ley General de Aduanas y elaboración de un nuevo reglamento para adecuar al Perú a los acuerdos comerciales suscritos, y creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE);
- desarrollo de programas para facilitar la declaración y el pago de tributos en forma electrónica, dentro de una estrategia de ampliación de la base tributaria;
- desarrollo de esquemas de simplificación tributaria para medianas y pequeñas empresas y de un *software* de contabilidad gratuito.

Transparencia y acceso público

- desarrollo de condiciones básicas para la introducción de mecanismos e instrumentos de gobierno electrónico;
- promulgación de una nueva Ley de Adquisiciones del Estado;
- creación de la Central de Compras Públicas - Perú Compras, para compras corporativas del gobierno nacional;
- aprobación de las compras estandarizadas a través de la Bolsa de Productos;
- desarrollo de módulos de atención al ciudadano.

Gestión de los recursos humanos

- creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como órgano encargado de la modernización de la gestión del empleo público y la carrera administrativa;
- creación del Cuerpo de Gerentes Públicos para atraer profesionales calificados, con un régimen remunerativo competitivo con el sector privado;
- inicio de la implementación del módulo para la gestión de recursos humanos en el sector público, que permitirá crear una base de datos única para centralizar el control de la planilla;²¹¹
- mejora de las condiciones de los servidores públicos contratados a través de servicios no personales.

Descentralización

- desarrollo de un plan de descentralización y regionalización que permitirá completar y conciliar la normativa que requiere el proceso de descentralización;

²¹¹ En vista de que ya existe un módulo dentro del SIAF sobre planillas (nómina), se piensa mejorarlo para que cumpla una función de gestión de recursos humanos más integrada.

- desarrollo e implementación del sistema de información intergubernamental e implantación de una central de servicios técnicos para los gobiernos regionales y locales;
- desarrollo de sistemas administrativos y de gestión para el traspaso de competencias a los gobiernos regionales;
- implementación de un sistema de capacitación y asistencia técnica a los gobiernos municipales;
- autorización a los gobiernos regionales y locales para realizar un proceso de modernización institucional con la finalidad de mejorar la calidad de la administración pública, mediante la reestructuración, la simplificación administrativa, la orientación a resultados, la mejora en la calidad del gasto y la democratización.

4.2. Factores institucionales que respaldan la planificación y la aplicación de reformas

La puesta en marcha de importantes reformas económicas en el Perú en las últimas décadas, junto a una coyuntura internacional excepcional y favorable que ha permitido elevados niveles de crecimiento económico en el país en los últimos diez años, han dado lugar a una reflexión al interior del sector público sobre la necesidad de acompañar este proceso implementando reformas institucionales adecuadas para asegurar su continuidad, facilitar su expansión y distribuir mejor sus resultados. En este sentido, el proceso de modernización y reforma del Estado —que apunta hacia este objetivo— parece contar con un apoyo político amplio, tanto en el gobierno y los partidos de oposición como en las organizaciones de la sociedad civil. El Acuerdo Nacional es un buen ejemplo de la voluntad política para avanzar en esta línea, como lo es también la decidida conducción del proceso por parte de la PCM y la creciente participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones y acciones de las políticas de descentralización y lucha contra la pobreza.

Sin embargo, esta voluntad política de avanzar en la modernización del Estado no se refleja todavía en una estrategia coherente que establezca las prioridades y la secuencia de las intervenciones. Esto podría deberse a la complejidad del ambicioso proceso emprendido, el cual exige consenso en diferentes niveles y en el largo plazo.

La ausencia de una estrategia se verifica principalmente en la falta de coordinación de las acciones, el desconocimiento a distintos niveles de la administración pública de las iniciativas impulsadas, la subutilización de importantes recursos técnicos y financieros disponibles y la escasa complementariedad existente entre los diferentes niveles de gobierno. De más está decir que esta situación redundará en la duplicación de esfuerzos y la dispersión de recursos, lo que reclama un trabajo conjunto entre todos los actores involucrados en el proceso de reforma, incluida la cooperación internacional.

La cooperación internacional presente en el Perú podría apoyar en la generación de esta estrategia y el desarrollo de una arquitectura institucional que favorezca estos procesos. Asimismo, un mayor esfuerzo para armonizar sus intervenciones relacionadas con la reforma y la modernización del Estado ayudaría a proveer un apoyo uniforme y efectivo al gobierno del Perú en la materia.

El ejercicio PEFA realizado cubre solo una parte del amplio espectro de reformas que se vienen desarrollando en el Perú y, por ello, su utilidad está restringida al área de gestión de las finanzas públicas. Sin embargo, la evaluación efectuada confirma que el país cuenta en la actualidad con una administración responsable y adecuada de sus finanzas públicas, lo que es una buena base para seguir avanzando en otras reformas.

Anexos

Anexo 1. Cálculos detallados ID-1, ID-2 e ID-3

Cuadro A1-1. Gastos primarios presupuestados y ejecutados en millones de nuevos soles (2005)

Año 2005						
Sectores	PIA	Pagado	Diferencia	Absoluta	Porcentaje	
1. PRESIDENCIA DEL CONSEJO MINISTROS (01)	390,21	729,44	339,24	339,24	86,9%	
2. PODER JUDICIAL (04)	642,08	672,60	30,53	30,53	4,8%	
3. JUSTICIA (06)	204,69	243,60	38,91	38,91	19,0%	
4. INTERIOR (07)	3 199,56	3 387,86	188,30	188,30	5,9%	
5. RELACIONES EXTERIORES (08)	388,53	437,78	49,26	49,26	12,7%	
6. ECONOMÍA Y FINANZAS (09)	4 053,57	3 359,53	-694,04	694,04	17,1%	
7. EDUCACIÓN (10)	3 491,05	3 033,97	-457,09	457,09	13,1%	
8. SALUD (11)	2 316,22	2 179,61	-136,61	136,61	5,9%	
9. TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (12)	214,62	266,11	51,49	51,49	24,0%	
10. AGRICULTURA (13)	478,96	548,52	69,56	69,56	14,5%	
11. ENERGÍA Y MINAS (16)	167,08	381,73	214,65	214,65	128,5%	
12. CONTRALORÍA GENERAL (19)	151,70	148,62	-3,08	3,08	2,0%	
13. MINISTERIO PÚBLICO (22)	280,99	306,90	25,91	25,91	9,2%	
14. DEFENSA (26)	3 575,08	3 716,13	141,05	141,05	3,9%	
15. CONGRESO DE LA REPÚBLICA (28)	288,80	278,98	-9,82	9,82	3,4%	
16. COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (35)	148,21	150,69	2,48	2,48	1,7%	
17. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (36)	830,39	888,43	58,04	58,04	7,0%	
18. VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO (37)	199,28	227,09	27,81	27,81	14,0%	
19. PRODUCCIÓN (38)	111,35	116,80	5,45	5,45	4,9%	
20. MUJER Y DESARROLLO SOCIAL (39)	998,81	1 016,73	17,92	17,92	1,8%	
21. Otros (20,21,24,31,32,33)*	152,60	267,50	114,90	114,90	75,3%	
Gastos primarios totales	22 283,79	22 358,64	74,85	74,85	0,3%	
Variancia en la composición del gasto	22 283,79	22 358,64		2 676,15	12,0%	

* Ese grupo incluye seis de los organismos constitucionales autónomos con presupuestos más bajos: la Defensoría del Pueblo (20), el Consejo Nacional de la Magistratura (21), el Tribunal Constitucional (24), el Jurado Nacional de Elecciones (31), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (32), el Registro Nacional de Identificación y de Estado Civil (33).

Fuentes: SIAF, Tesorería, Presupuesto.

Cuadro A1-2. Gastos primarios presupuestados y ejecutados en millones de nuevos soles (2006)

Sectores	Año 2006		Diferencia	Absoluta	Porcentaje
	PIA	Pagado			
1. PRESIDENCIA DEL CONSEJO MINISTROS (01)	687,07	568,54	-118,53	118,53	17,3%
2. PODER JUDICIAL (04)	725,60	780,58	54,98	54,98	7,6%
3. JUSTICIA (06)	207,38	313,16	105,78	105,78	51,0%
4. INTERIOR (07)	3 324,17	3 674,02	349,86	349,86	10,5%
5. RELACIONES EXTERIORES (08)	400,40	466,88	66,48	66,48	16,6%
6. ECONOMÍA Y FINANZAS (09)	4 398,43	4 944,71	546,28	546,28	12,4%
7. EDUCACIÓN (10)	3 702,13	3 264,12	-438,01	438,01	11,8%
8. SALUD (11)	2 398,28	2 406,43	8,15	8,15	0,3%
9. TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (12)	215,15	225,59	10,44	10,44	4,9%
10. AGRICULTURA (13)	533,18	818,31	285,14	285,14	53,5%
11. ENERGÍA Y MINAS (16)	287,11	220,75	-66,36	66,36	23,1%
12. CONTRALORÍA GENERAL (19)	159,59	154,42	-5,17	5,17	3,2%
13. MINISTERIO PÚBLICO (22)	296,21	343,64	47,43	47,43	16,0%
14. DEFENSA (26)	3 643,54	3 914,01	270,47	270,47	7,4%
15. CONGRESO DE LA REPÚBLICA (28)	313,99	288,88	-25,11	25,11	8,0%
16. COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (35)	155,86	150,66	-5,19	5,19	3,3%
17. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (36)	1 037,77	1 260,06	222,29	222,29	21,4%
18. VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO (37)	228,86	425,31	196,45	196,45	85,8%
19. PRODUCCIÓN (38)	116,73	118,10	1,37	1,37	1,2%
20. MUJER Y DESARROLLO SOCIAL (39)	981,10	1 037,21	56,11	56,11	5,7%
21. Otros (20,21,24,31,32,33)*	509,80	585,70	75,90	75,90	14,9%
Gastos primarios totales	24 322,34	25 961,08	1 638,75	1 638,75	6,7%
Variación en la composición del gasto	24 322,34	25 961,08		2 955,52	12,2%

* Ese grupo incluye seis de los organismos constitucionales autónomos con presupuestos más bajos: la Defensoría del Pueblo (20), el Consejo Nacional de la Magistratura (21), el Tribunal Constitucional (24), el Jurado Nacional de Elecciones (31), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (32), el Registro Nacional de Identificación y de Estado Civil (33).

Fuentes: SIAF, Tesorería, Presupuesto.

Cuadro A1-3. Gastos primarios presupuestados y ejecutados en millones de nuevos soles (2007)

Sectores	Año 2007		Diferencia	Absoluta	Porcentaje
	PIA	Pagado			
1. PRESIDENCIA DEL CONSEJO MINISTROS (01)	860,20	1 154,43	294,23	294,23	34,2%
2. PODER JUDICIAL (04)	834,78	849,45	14,66	14,66	1,8%
3. JUSTICIA (06)	240,28	242,94	2,65	2,65	1,1%
4. INTERIOR (07)	3 710,01	3 952,11	242,10	242,10	6,5%
5. RELACIONES EXTERIORES (08)	464,40	472,10	7,70	7,70	1,7%
6. ECONOMÍA Y FINANZAS (09)	5 522,19	3 098,62	-2 423,57	2 423,57	43,9%
7. EDUCACIÓN (10)	4 307,18	3 803,44	-503,74	503,74	11,7%
8. SALUD (11)	2 618,21	2 636,13	17,92	17,92	0,7%
9. TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (12)	228,48	268,14	39,67	39,67	17,4%
10. AGRICULTURA (13)	854,61	802,23	-52,39	52,39	6,1%
11. ENERGÍA Y MINAS (16)	458,07	549,63	91,55	91,55	20,0%
12. CONTRALORÍA GENERAL (19)	164,20	161,53	-2,68	2,68	1,6%
13. MINISTERIO PÚBLICO (22)	381,53	386,06	4,54	4,54	1,2%
14. DEFENSA (26)	3 847,41	3 875,21	27,80	27,80	0,7%
15. CONGRESO DE LA REPÚBLICA (28)	289,01	278,31	-10,70	10,70	3,7%
16. COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (35)	170,13	146,11	-24,02	24,02	14,1%
17. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (36)	1 551,31	1 609,24	57,94	57,94	3,7%
18. VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO (37)	843,36	587,88	-255,47	255,47	30,3%
19. PRODUCCIÓN (38)	149,44	161,39	11,95	11,95	8,0%
20. MUJER Y DESARROLLO SOCIAL (39)	858,04	938,37	80,33	80,33	9,4%
21. Otros (20,21,24,31,32,33)*	206,90	236,40	29,50	29,50	14,3%
Gastos primarios totales	28 559,75	26 209,72	-2 350,04	2 350,04	8,2%
Variancia en la composición del gasto	28 559,75	26 209,72		4 195,10	14,7%

* Ese grupo incluye seis de los organismos constitucionales autónomos con presupuestos más bajos: la Defensoría del Pueblo (20), el Consejo Nacional de la Magistratura (21), el Tribunal Constitucional (24), el Jurado Nacional de Elecciones (31), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (32), el Registro Nacional de Identificación y de Estado Civil (33).

Fuentes: SIAF, Tesorería, Presupuesto.

Cuadro A1-4. Desviaciones de la ejecución presupuestaria del gasto global y de su composición en porcentaje del gasto presupuestado originalmente

Año	ID-1	Variancia en la composición del gasto primario, neto de financiación externa (b)	ID-2
	Desviación global del gasto primario, neto de financiamiento externo (a)		Grado en que la varianza en la composición supera la desviación global del gasto (b)-(a)
2005	0,3%	12,0%	11,7%
2006	6,7%	12,2%	5,4%
2007	8,2%	14,7%	6,5%

Fuentes: cuadros A1.1, A1.2 y A1.3.

Cuadro A1-5. Ingresos presupuestados y ejecutados en millones de nuevos soles (2005-2007)

	P I A			Ejecutado		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
I. INGRESOS TRIBUTARIOS	33 493	36 617	45 806	35 588	45 486	52 487
1. Impuestos a los ingresos	10 003	10850	17 914	11 188	18 414	22 847
a. Pagos a cuenta	9 056	9350	14 814	9 149	15 131	18 850
b. Regularización	947	1500	3 100	2 038	3 283	3 997
2. Impuestos a las importaciones	2 798	3541	2 037	3 143	2 847	2 204
3. Impuesto general a las ventas	17 383	19 524	23 573	18 302	21 517	25 255
a. Interno	10 520	10 988	12 991	10 587	11 982	13 586
b. Importaciones	6 863	8 536	10 583	7 715	9 536	11 669
4. Impuesto selectivo al consumo	5 124	4 390	3 910	4 066	4 042	4 281
a. Otros	1 380	2 820	2 200	2 607	2 399	2 426
b. Combustibles	3 744	1 570	1 710	1 459	1 643	1 865
5. Otros ingresos tributarios	1 743	2 744	3 330	2 979	3 370	3 882
6. Devoluciones	-3 558	-4 431	-4 958	-4 090	-4 704	-5 991
II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	4 883	5 232	6 244	5 458	7 229	8 626
III. TOTAL (I + II)	38 376	41 850	52 050	41 046	52 715	61 113
REALIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN	--	--	--	106,95%	125,96%	117,41%

Fuentes: MEF, PIA 2005: MMM Revisado 2005-2007, PIA 2006: MMM Revisado 2006-2008, PIA 2007: MMM Revisado 2007-2009, Ejecutado 2005: MMM Revisado 2007-2009, Ejecutado 2006: MMM Revisado 2008-2010, Ejecutado 2007: MMM Revisado 2009-2011

Anexo 2. Calificación detallada

A. RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: credibilidad del presupuesto					
Indicador/método	Calificación	D (i)	D (ii)	D (iii)	D (iv)
ID-1 (M1)	B	B	–	–	–
ID-2 (M1)	C	C	–	–	–
ID-3 (M1)	A	A	–	–	–
ID-4 (M1)	C+	A	C	–	–
B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: alcance y transparencia					
ID-5 (M1)	B	B	–	–	–
ID-6 (M1)	A	A	–	–	–
ID-7 (M1)	A	A	A	–	–
ID-8 (M2)	A	A	A	A	–
ID-9 (M1)	B+	A	B	–	–
ID-10 (M1)	A	A	–	–	–
C. CICLO PRESUPUESTARIO					
C (i) Presupuestación basada en políticas					
ID-11 (M2)	A	B	A	A	–
ID-12 (M2)	B	C	A	C	B
C (ii) Certeza y control de la ejecución presupuestaria					
ID-13 (M2)	B+	A	A	C	–
ID-14 (M2)	B	B	A	A	–
ID-15 (M1)	D+	D	A	A	–
ID-16 (M1)	B+	A	B	B	–
ID-17 (M2)	B+	A	C	A	–
ID-18 (M1)	B+	A	A	A	B
ID-19 (M2)	B+	C	A	A	–
ID-20 (M1)	B+	A	B	A	–
ID-21 (M1)	C+	A	C	C	–
C (iii) Contabilidad, registro e informes					
ID-22 (M2)	B+	A	B	–	–
ID-23 (M1)	D	D	–	–	–
ID-24 (M1)	C+	C	C	B	–
ID-25 (M1)	A	A	A	A	–
C (iv) Escrutinio y auditoría externa					
ID-26 (M1)	B+	B	A	B	–
ID-27 (M1)	B+	A	A	A	B
ID-28 (M1)	C+	B	C	C	–
D. PRÁCTICAS DE DONANTES					
D-1 (M1)	A	A	A	–	–
D-2 (M1)	C	C	C	–	–
D-3 (M1)	D	D	–	–	–

Anexo 3. Resumen de los indicadores de desempeño con fuentes

A. RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: credibilidad del presupuesto		Puntaje	Fuentes
ID-1	Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	B	Anexo I
ID-2	Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	C	Anexo I
ID-3	Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	A	Anexo I
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	C+	DNPP, DNTP, DNCP, DNEP
B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: alcance y transparencia			
ID-5	Clasificación del presupuesto	B	Ley 28411, Exposición de Motivos, proyecto de presupuesto 2009, Decreto Supremo 068-2008-EF de 25 de mayo de 2008
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	A	Ley 28411, www.mef.gob.pe – MEF - Portal de Transparencia Económica (consulta amigable), MMM 2209-2011
ID-7	Magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en los informes presupuestales	A	Ley 27958, Ley 27056, Ley 28006, Ley 26702, Sección I
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	A	Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, DNPP, MEF, www.mef.gob.pe – MEF - Portal de Transparencia Económica
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	B+	Ley 27086, Ley 28563, Ley 28928, Ley 28927
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	A	Ley 27806 www.cpn.mef.gov.pe www.contraloria.gob.pe/pace_old www.consucode.gov.pe.
C. CICLO PRESUPUESTARIO			
C (i) Presupuestación basada en políticas			
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	A	Constitución Política del Perú (1993), Ley 284111, Directiva 006-2007/76.01, MEF, DNPP, Ley 28652, Ley 28927, Ley 29142
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	B	Ley 28411, Ley 27245, Ley 27293, Ley 27958, MMM 2006-2008, 2007-2009, 2009-2010, DGMP
C (ii) Certeza y control de la ejecución presupuestaria			
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B+	Decreto Supremo 135-99-EF de 19 de agosto de 1999; Ley 27444, Ley 28008, Decreto Supremo 129-2004-F; Decreto Supremo 017-2007-EF de 18 febrero de 2007, www.sunat.gob.pe Cámara de Comercio de Lima, Banco Mundial
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	A	Las mismas fuentes que para ID-13
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	D+	SUNAT, DNTP
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	B+	DNPP, DNTP, Banco de la Nación, MDO sectoriales (MINEDU, MINSAs), Ley 28112, Ley 28411, Ley 28979, Ley 29035
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B+	www.mef.gob.pe/DNEP/estadistica_cp.php DNEP, Banco de la Nación, Ley 28112, Ley 28693
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	B+	OGA del MEF, MINEDU, MINSAs
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	B+	CONSUCODE, BID, Banco Mundial www.consucode.gob.pe, www.seace.gob.pe
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	B+	DNPP, DNCP, SIAF, DNTP, OCI, OGA MEF, MINEDU, MINSAs, CGR, Ley 27785, Ley 28411
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	C+	OCI y OGA de MEF, OGPP de MINSAs, CGR

(Continúa)

Anexo 3 (continuación)

	C (iii) Contabilidad, registro e informes	Puntaje	Fuentes
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	B+	DNTP, DNCP, Banco de la Nación, Ley 28193, Directiva 001-2007 EF 77/15
ID-23	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	D	DNPP, MINEDU, MINSA
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	C+	MEF-DNPP, Evaluación Financiera al Primer Trimestre del Presupuesto del Sector Público, Año Fiscal 2007; Evaluación Financiera al Segundo Trimestre del Presupuesto del Sector Público, Año Fiscal 2007; Evaluación Financiera al Tercer Trimestre del Presupuesto del Sector Público, Año Fiscal 2007, disponibles en: http://www.mef.gob.pe/DNPP/Evaluacion_Ppto/EvaluacionAnualGNRGL_2007_VF.pdf .
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	A	DNPP, DNCP, CGR, Ley 28708 Cuenta General de la República (2007)
C (iv) Escrutinio y auditoría externa			
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	B+	CGR, Cuenta General de la República (2007), Informe de auditoría, Ley 28708
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	B+	CPP (1993), Ley 28411, Ley 28927, Ley 28979, Ley 29035, Congreso
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría	C+	CPP (1993), Ley 28708, CGR
D. PRÁCTICAS DE LOS DONANTES			
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	A	Varias agencias de desarrollo (donantes, bancos y otros), APCI, FMI
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	C	Varias agencias de desarrollo (donantes, bancos y otros), APCI, FMI
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	D	Varias agencias de desarrollo (donantes, bancos y otros), APCI, FMI

Anexo 4. Efectos del desempeño en material de gestión de las finanzas públicas²¹²

Cuadro A4.1. Vínculos mutuos entre las seis dimensiones de un sistema de GFP abierto y ordenado y los tres objetivos generales de los resultados presupuestarios

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
1. Credibilidad del presupuesto	La credibilidad del presupuesto en el Perú facilita la implementación de las políticas de generación de superávit presupuestario y la falta de atrasos en los pagos. En general hay una buena previsión presupuestaria de los ingresos y de los gastos agregados.	La credibilidad del presupuesto permite una buena financiación de los gastos prioritarios. No hay reducción de topes máximos de gastos porque los ingresos son suficientes (superiores a los niveles presupuestados).	Los gastos no salariales recurrentes no son particularmente afectados por los reajustes presupuestarios y eso no reduce la eficiencia de los recursos utilizados en el nivel de prestación de servicios.
2. Universalidad y transparencia	Las actividades siguen adecuados procesos presupuestarios y están sujetas a escrutinio y control. El riesgo fiscal está disminuido por eso. La transparencia existente permite obtener información sobre el desempeño del gobierno en materia de mantenimiento de la disciplina fiscal y la gestión del riesgo fiscal.	La falta de fondos extrapresupuestarios contribuye a la eficiencia de la planificación estratégica en relación con las prioridades gubernamentales. La transparencia existente permite obtener información sobre el uso de los recursos conforme a las prioridades dadas a conocer por el gobierno y, por lo tanto, la posibilidad de que el Congreso, la sociedad civil y los medios de difusión establezcan en qué medida el gobierno hace efectivas sus prioridades de políticas.	La observancia del principio de universalidad ayuda a evitar que haya derroche de recursos en detrimento de la prestación de servicios. En forma específica, la falta de transparencia reduce la información disponible sobre los recursos que tienen a su disposición las unidades de prestación de servicios, y por lo tanto la posibilidad de que las comunidades locales tomen conocimiento de los recursos asignados y utilizados en dichas unidades.
3. Presupuestación basada en políticas	La participación adecuada del gabinete en el proceso presupuestario apoya la obtención de los objetivos fiscales en las negociaciones finales del presupuesto. La integración aceptable en el proceso presupuestario anual de las consecuencias de mediano plazo de las decisiones fiscales ayuda a evitar la implementación de programas insostenibles.	La participación de los ministerios técnicos y del gabinete apoya la asignación del paquete global de recursos a la luz de las prioridades gubernamentales y reduce las probabilidades de que se adopten decisiones para cada caso. La existencia de una perspectiva de mediano plazo favorece las decisiones sobre asignación de recursos.	El proceso presupuestario es adecuado y deja margen para el debate sobre el uso eficiente de los recursos. En especial permite realizar un examen ordenado de las políticas vigentes y las nuevas iniciativas de políticas. La existencia de una perspectiva plurianual satisfactoria contribuye a una planificación adecuada de los costos recurrentes de las decisiones sobre inversiones.

(Continúa)

²¹² En el cuadro A4.1 no se postula la existencia de un vínculo mecánico entre fallas/fuerzas del sistema de gestión de las finanzas públicas y logros de los tres niveles de resultados presupuestarios, sino que se promueve la reflexión sobre las repercusiones de esas fallas/fuerzas y su importancia para el país.

Cuadro A4.1. (continuación)

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria	La ejecución ordenada, al igual que la adecuada sincronización de la afluencia de efectivo, la liquidez y las salidas de recursos, contribuyen a una buena gestión fiscal, evitando por ejemplo cargos innecesarios por concepto de intereses o la imposición de recargos por parte de los proveedores. La ejecución ordenada del presupuesto facilita la introducción de ajustes apropiados dentro del ejercicio. Los sistemas de control adecuados ayudan a evitar gastos mayores de los presupuestados que reduzcan el superávit, aumentan los niveles de deudas o generan atrasos de pagos.	La ejecución presupuestaria actual limita las reasignaciones no programadas. Además (en general), los sistemas de control existentes evitan los gastos no autorizados y los pagos fraudulentos.	La certeza en el flujo de recursos promueve la capacidad de las unidades encargadas de la prestación de servicios de planificar y utilizar sus recursos en forma oportuna y eficiente. También propicia un entorno en el que lo habitual sea respetar los controles. La observancia de prácticas competitivas en los procesos de licitación para adquisición de bienes o servicios beneficia a los programas existentes al bajar el costo de adquisición de bienes o hacer que se suministren bienes de calidad adecuada. Los controles adecuados de los procesos de la planilla, las adquisiciones y el gasto contribuyen a evitar prácticas de corrupción, filtraciones de recursos y clientelismo.
5. Contabilidad, registro e información	La información oportuna y adecuada sobre proyecciones y recaudación del ingreso fiscal, niveles de liquidez y flujos existentes incrementa la capacidad del gobierno para determinar y controlar los totales presupuestarios.	La falta de información completa sobre el costo de los programas y el uso de los recursos limita parcialmente la capacidad de asignar recursos a prioridades públicas. La información regular sobre la ejecución presupuestaria posibilita realizar el seguimiento del uso de los recursos.	El nivel adecuado de información y registro aumenta la disponibilidad de pruebas necesarias para una eficaz auditoría y supervisión del uso de los fondos, además de contribuir a evitar prácticas de corrupción en materia de adquisiciones y el uso no previsto de recursos.
6. Escrutinio y auditoría externos	El examen completo de la política macrofiscal y su aplicación contribuye a aumentar la presión que se ejerce sobre el gobierno para que considere cuestiones de sostenibilidad fiscal a largo plazo y respete sus objetivos.	Un examen completo contribuye a aumentar la presión que se ejerce sobre el gobierno para que este asigne los recursos presupuestarios y ejecute el presupuesto conforme a las políticas que ha enunciado.	La auditoría adecuada conduce a la realización de exámenes y verificaciones detallados de la contabilidad y el uso de los fondos.

Fuentes y bibliografía

Páginas web

Agencia Peruana de Cooperación Internacional: www.apci.gob.pe

Congreso de la República: www.congreso.gob.pe

Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado: www.consucode.gob.pe

Contraloría General de la República: www.contraloria.gob.pe

Dirección Nacional de Contabilidad Pública: <http://cpn.mef.gob.pe>

Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado: www.fonafe.gob.pe

Instituto Nacional de Estadística e Informática: www.inei.gob.pe

Matriz Integrada de Proyectos de Cooperación Internacional: www.apci.gob.pe/MIPCI

Ministerio de Agricultura: www.portalagrario.gob.pe

Ministerio de Economía y Finanzas: www.mef.gob.pe

Ministerio de Educación: www.minedu.gob.pe

Ministerio de Transportes y Comunicaciones: www.mtc.gob.pe

Ministerio de Salud: www.minsa.gob.pe

Ministerio del Interior: www.mininter.gob.pe

Portal del Estado Peruano: www.peru.gob.pe

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: www.reniec.gob.pe

Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado: www.seace.gob.pe

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria: www.sunat.gob.pe

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos: www.sunarp.gob.pe

Plataforma informativa con la información económica más completa que haya podido centralizar el MEF: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe>

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo / Instituto Peruano de Economía. 2007. *La economía política del proceso presupuestario: El caso peruano*. Por Luis Carranza, Jorge Chávez y José Valderrama (enero).

Banco Mundial. 2008. “Program document for a 2 programmatic fiscal management and competitiveness development policy loan”. Reporte n.º 43865-PE (30 de junio).

Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. 2008. *Informe de contrataciones públicas 2007. Demanda, oferta y ahorros nominales (Resultados al 31 de diciembre del 2007)*. Oficina de Sistemas, Unidad de Investigación y Métodos (enero).

Contraloría General de la República. 2007. *Informe de auditoría a los estados financieros e información presupuestaria de la Cuenta General de la República 2007* (enero-diciembre).

Fondo Monetario Internacional. 2001. *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas*.

Fondo Monetario Internacional. 2003. *Peru: Report on the Observance of Standards and Codes – Data Module*. IMF Country Report n.º 03/332 (octubre).

Fondo Monetario Internacional. 2004. *Peru: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*. IMF Country Report n.º 04/109 (abril).

Fondo Monetario Internacional. 2004. *Peru: Selected Issues*. IMF Country Report n.º 04/156 (mayo).

Fondo Monetario Internacional. 2008. *Peru: Third Review and Inflation Consultation Under the Stand-By Arrangement*, IMF Country Report n.º 08/258 (julio).

- Fondo Monetario Internacional. 2009. *Peru: Staff Report for the 2008 Article IV Consultation, Fourth Review and Inflation Consultation Under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Applicability of Performance Criteria*. IMF Country Report n.º 09/40 (febrero).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2004-2007. Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). Lima. INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2007. *Censo XI Población y VI Vivienda*. Lima: INEI.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2008. *Marco Macroeconómico Multianual Revisado 2009-2011*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas - Dirección Nacional de Contabilidad Pública. 2007. *Cuenta General de la República*. Tomos 1 y 2. Lima: MEF (junio).
- Ministerio de Economía y Finanzas - Dirección Nacional de Presupuesto Público. 2008. *Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2009*. Lima: MEF.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. 2008. *Situación financiera y presupuestaria de los ingresos presupuestarios. Ejercicio 2007*. Lima: SUNAT.

Este documento fue impreso por LEDEL SAC
en Lima/Perú en junio de 2009
bbv-nael@terra.com.pe
bbvnael@gmail.com

