



Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú

UNA REVISIÓN DE PARES DE LA OCDE



Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú

UNA REVISIÓN DE PARES DE LA OCDE

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los Países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2023), *Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Una revisión de pares de la OCDE*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8b6b289c-es>.

ISBN 978-92-64-94478-7 (impresa)

ISBN 978-92-64-71293-5 (pdf)

ISBN 978-92-64-64671-1 (HTML)

ISBN 978-92-64-79994-3 (epub)

Versión revisada, marzo de 2023

Los detalles de las revisiones están disponibles en: https://www.oecd.org/about/publishing/Corrigendum_Gestion-de-las-Finanzas-Publicas-en-el-Peru.pdf

Imágenes: Portada © Fernando López / Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERU).

© OCDE 2023

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prólogo

El Programa Financiero de Asistencia Técnica de Apoyo al Mejoramiento Continuo de las Finanzas Públicas del Perú - Segunda Fase (PMC2) inicia con un acuerdo interinstitucional firmado en 2017 entre la Cooperación Suiza - SECO, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

El PMC2 tiene como objetivo principal brindar asistencia para fortalecer la gestión eficiente y transparente de las finanzas públicas en el Perú en el marco de la rectoría y lineamientos de los Sistemas Nacionales de Administración Financiera, con el fin de promover el crecimiento sostenible, el desarrollo económico con inclusión social y la reducción de la pobreza.

En enero de 2022, como parte de las asistencias técnicas financiadas por el PMC2, el MEF solicitó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizar una evaluación entre países pares de la OCDE sobre los desafíos que enfrenta el Perú para alcanzar los estándares de la OCDE en la gestión de las finanzas públicas. La evaluación se concentró en cuatro áreas estratégicas:

1. las prácticas presupuestales y gobernanza presupuestal;
2. el manejo del Tesoro y los sistemas de gestión de caja;
3. la gestión fiscal de recursos humanos; y
4. la programación, presupuestación y gestión de la inversión pública.

Para realizar esta evaluación, los expertos de la OCDE:

- Desarrollaron más de 30 reuniones virtuales que involucraron la participación de más de 100 funcionarios públicos entre febrero y abril de 2022 con los distintos directores generales y actores relevantes en cada una de las cuatro áreas estratégicas, incluidos representantes de los gobiernos subnacionales, de los ministerios sectoriales, de organismos públicos, así como exministros y otros antiguos altos funcionarios. Estas reuniones tuvieron como objetivo entender de forma precisa el funcionamiento de los sistemas que conforman la administración financiera del sector público en el Perú de hoy, cuáles han sido las mejoras recientes y cuáles son los retos pendientes.
- Llevaron a cabo una misión en Lima en marzo de 2022 para intercambiar en persona con los actores relevantes y organizar un seminario internacional, donde invitaron a pares de la OCDE a compartir con los servidores públicos peruanos las buenas prácticas de sus países, y a reflexionar sobre cómo estas podrían inspirar reformas en el Perú.
- Analizaron las prácticas y los desafíos que enfrenta el Perú a la luz de las prácticas y reformas recientes en los países de la OCDE, y redactaron el presente informe que contiene el diagnóstico de los principales desafíos, con propuestas de recomendaciones para avanzar hacia prácticas alineadas con los estándares de la OCDE.
- Propusieron y discutieron con las autoridades una “hoja de ruta” para las reformas propuestas, priorizándolas, y secuenciándolas.

Agradecimientos

Este informe fue conducido por la Dirección de la Gobernanza Pública (GOV) de la OCDE y contó con una excelente colaboración del Gobierno del Perú, y en particular del MEF.

Este informe fue dirigido y coordinado por Camila Vammalle (Gestión y Presupuesto Público, GOV), bajo la supervisión de Jón Blöndal (Jefe de División, División de Gestión y Presupuesto Público, GOV) y Andrew Blazey (Jefe de División adjunto, División de Gestión y Presupuesto Público, GOV). Camila Vammalle escribió el capítulo 1 de introducción y retos transversales junto con Luisa Cajamarca (consultora), así como el capítulo 2 sobre prácticas presupuestales y gobernanza presupuestal. Almudena Fernández (consultora) preparó el capítulo 3, Modernización del Tesoro y Sistemas de Gestión de Caja. Felicitas Neuhaus, con el soporte de Natalia Nolán Flecha (ambas de Empleo y Presupuesto Público, GOV), preparó el capítulo 4, Garantizar una política remunerativa competitiva y fiscalmente sostenible para la administración pública peruana. Ana María Ruiz Rivadeneira (Infraestructura y Compras Públicas, GOV) y Luisa Cajamarca (consultora) escribieron el capítulo 5, Programación, presupuestación y gestión de las infraestructuras públicas. El informe fue editado por Claudia Patricia Pómez Villanueva, preparado para publicación por Meral Gedik con soporte administrativo de Lyora Raab, Deborah Merran y Aleksandra Bogusz (Empleo y Presupuesto Público, GOV).

Este informe benefició de comentarios y sugerencias de Jón Blöndal (Jefe de División Empleo y Presupuesto Público, GOV), Andrew Blazey (Jefe adjunto de División Empleo y Presupuesto Público, GOV), Almudena Fernández (consultora), Peter Welsh, Brian Finn, Alfrun Tryggvadottir, Axel Mathot (todos de la División Empleo y Presupuesto Público), Isabelle Chatry (Centro de Emprendimiento, PYMES, Regiones y Ciudades).

La OCDE quisiera agradecer a la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de la Confederación Suiza (SECO) por financiar este proyecto, a Andrew Lawson y Gonzalo Álvarez de Toledo (ambos Fiscus) y a Mario Bazán (Helvetas) por su apoyo y ayuda en coordinar este estudio, y a la embajada Suiza en Perú por su confianza. El equipo de la OCDE agradece a las directoras en funciones durante el desarrollo del estudio de la Dirección General de Presupuesto Público (Lisbeth Ramsden Ramos), Dirección General del Tesoro Público (Betty Sotelo Bazán), Dirección General de Gestión Fiscal de Recursos Humanos (Adriana Mindreau Zelasco) y al director de la Dirección General de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Daniel Leiva Calderón), así como sus respectivos equipos, y todos los servidores públicos del MEF con los que se entrevistó, que leyeron y comentaron las distintas versiones de este informe. La OCDE quisiera agradecer particularmente a David Vera Tudela Traverso (Consultor Senior de la Unidad de Estudios y Coordinación de la Reforma) por el excelente apoyo y coordinación del proyecto con las autoridades en Perú, y a Sheilah Miranda Leo (secretaría técnica del Comité de Coordinación de la Administración Financiera del Sector Público en funciones durante el desarrollo del estudio) por su continuo apoyo y comentarios muy pertinentes. También agradece a los servidores públicos de la Presidencia del Consejo de Ministros, ministerios sectoriales de educación, salud, transporte, así como a los oficiales y representantes de los gobiernos subnacionales entrevistados, los representantes de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), Contraloría General de la República, del Consejo Fiscal y de los Sindicatos de Trabajadores del Sector Público, así como expertos y funcionarios y exfuncionarios que participaron en las entrevistas.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Abreviaturas y acrónimos	9
Resumen ejecutivo	11
1 Principales características y desafíos transversales para la gestión de las finanzas públicas en el Perú	13
1.1. Introducción	14
1.2. El Perú ha tenido éxito en términos de crecimiento y control de las finanzas públicas	14
1.3. Características principales del sistema de gestión de las finanzas públicas en el Perú	17
1.4. Áreas con mayor potencial de mejora para la gestión financiera pública en el Perú	18
1.5. Conclusión	25
Referencias	26
Notas	26
2 Prácticas y gobernanza presupuestales en el Perú	27
2.1. Introducción y síntesis de las fortalezas y retos del proceso presupuestario en el Perú	28
2.2. Marco normativo e institucional	28
2.3. Sostenibilidad fiscal y perspectiva de mediano plazo	39
2.4. Recomendaciones para reforzar la sostenibilidad fiscal y la perspectiva de mediano plazo del presupuesto	46
2.5. Formulación y aprobación del presupuesto	46
2.6. Ejecución presupuestaria y modificaciones presupuestarias	56
2.7. Desafíos específicos de gobiernos subnacionales en el proceso presupuestario en el Perú	73
2.8. Vínculo entre presupuesto de gastos y prioridades de gobierno	83
2.9. Contabilidad y control de las cuentas públicas	90
Referencias	93
Notas	96
3 Modernización del Tesoro y sistemas de gestión de caja en el Perú	97
3.1. Marco normativo e institucional	98
3.2. Planeación financiera y proyección del flujo de caja	102
3.3. Proceso de ejecución del gasto y Cuenta Única de Tesorería	110
3.4. Gestión integral de activos y pasivos	117
3.5. Factores de apoyo	124
3.6. Riesgos fiscales	127
Referencias	131
Notas	131

4 Garantizar un régimen salarial competitivo y fiscalmente sostenible para la administración pública en el Perú	133
4.1. Marco normativo e institucional para la gestión de los recursos humanos y el gasto en compensaciones en el Perú	134
4.2. Proceso presupuestario para los gastos de recursos humanos	138
4.3. Reto #1: La complejidad del sistema de empleo público reduce las posibilidades de planeación estratégica y dificulta el control fiscal de recursos humanos	140
4.4. Reto #2: Las capacidades de gestión de recursos humanos y gestión fiscal de recursos humanos en las entidades son limitadas, especialmente a nivel subnacional	145
4.5. Reto # 3: Un sistema de control interno aún insuficiente	147
4.6. Reto #4: El marco fiscal de la negociación colectiva poco desarrollado reduce la previsibilidad de los gastos en recursos humanos	149
4.7. Reto #5: El proceso de formulación de los gastos de recursos humanos se basa en un enfoque micro donde las entidades someten sus demandas al MEF sin contar con una asignación máxima creíble para recursos humanos	154
4.8. Reto # 6: Dificultades en desarrollar de proyecciones fiables a mediano plazo de los gastos de recursos humanos	157
4.9. Reto #7: El potencial del AIRHSP como herramienta estratégica de planeación y de gestión fiscal de recursos humanos por las entidades no se aprovecha plenamente	159
4.10. Recomendaciones para asegurar un régimen salarial competitivo y fiscalmente sostenible para la administración pública peruana	162
Referencias	165
Notas	166
5 Programación, presupuestación y gestión de las infraestructuras públicas en el Perú	169
5.1. La inversión pública en el Perú: características y tendencias	170
5.2. Del SNIP al Invierte.pe: un sistema de inversión que ha madurado y evolucionado en el tiempo	174
5.3. La falta de planeación estratégica de largo plazo como uno de los principales retos para la inversión	181
5.4. De la programación a la ejecución, una alineación insuficiente entre diagnóstico, presupuesto y ejecución	193
5.5. El monitoreo de las inversiones es limitado y el proceso de evaluación <i>ex post</i> creado recientemente aún no se ha implementado	206
5.6. Recomendaciones para mejorar la planeación, programación y gestión de la inversión pública	208
Referencias	215
Notas	218

FIGURAS

Figura 1.1. Tasa de crecimiento del PIB en el Perú y selección de países, 2014-21	15
Figura 1.2. Deuda pública en el Perú y selección de países	16
Figura 1.3. Ingresos, gastos y déficit del gobierno general en el Perú, 2010-21	16
Figura 1.4. Ingresos Corrientes del gobierno general, Perú, 2006-22	17
Figura 2.1. Peso relativo de las distintas fuentes de financiamiento en el presupuesto institucional de apertura (PIA), 2022	34
Figura 2.2. Grandes categorías presupuestales generalmente presentadas	35
Figura 2.3. Marcos de gastos de mediano plazo y espacio fiscal	44
Figura 2.4. Cantidad de presupuestos adicionales en países de la OCDE	56
Figura 2.5. Causas más frecuentes de votos de presupuestos adicionales en países de la OCDE	57

Figura 2.6. Modificaciones presupuestarias en el Perú por fuente de financiamiento, 2018-22	58
Figura 2.7. Evolución mensual del PIM en fuente de financiamiento RO, 2018	59
Figura 2.8. PIM, PIA y ejecución por nivel de gobierno, 2017-19	60
Figura 2.9. Ingresos en el PIA vs. Ingresos recaudados	62
Figura 2.10. Medidas de flexibilidad presupuestaria utilizadas en países de la OCDE	65
Figura 2.11. Gastos sector público según Programación de Compromisos Anual, PIA, PIM y ejecutado	67
Figura 2.12. Ejemplo de desglose en Estados Unidos	69
Figura 2.13. Tipología OCDE de ingresos de gobiernos subnacionales	75
Figura 2.14. Naturaleza de los ingresos de los gobiernos subnacionales en una selección de países de la OCDE y en el Perú, 2019	76
Figura 2.15. Composición de las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales y locales	77
Figura 2.16. Modelo lógico para el Programa Articulado Nutricional, Perú	85
Figura 2.17. Enfoques de presupuesto por resultados utilizados en países de la OCDE	87
Figura 3.1. Ingresos y egresos del fondo de estabilización fiscal 2008-21	108
Figura 3.2. Tipo de deuda pública 2021 y saldo adeudado por fuente de financiamiento	123
Figura 4.1. Subsistemas y procesos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos	135
Figura 4.2. Principales regímenes laborales en el servicio civil peruano	137
Figura 4.3. Evaluación de la distribución del conocimiento de la función pública peruana entre las regiones	146
Figura 5.1. PIM por sectores: inversión pública, 2020	171
Figura 5.2. Porcentaje de presupuesto asignado de inversión pública a nivel subnacional, 2019	172
Figura 5.3. Evolución del Presupuesto Institucional Modificado de inversión pública y su ejecución, 2010-22	173
Figura 5.4. Índice de Calidad de la infraestructura del WEF, Perú vs. OCDE (0-100)	174
Figura 5.5. Fases del Invierte.pe	179
Figura 5.6. Órganos y funciones en el Invierte.pe	180
Figura 5.7. Existencia de planes globales de infraestructura, 2020	182
Figura 5.8. Existencia de planes sectoriales de infraestructura, 2020	185
Figura 5.9. Actualización/revisión de la visión de las infraestructuras, 2020	187
Figura 5.10. Proceso de selección de las inversiones para la programación multianual de inversiones en el Perú	189
Figura 5.11. Metodologías utilizadas para evaluar los proyectos de infraestructura, 2020	194
Figura 5.12. Priorización de proyectos a nivel nacional	198
Figura 5.13. Criterios de priorización y aprobación de proyectos, 2018	200
Figura 5.14. Proceso presupuestario para proyectos de inversión multianuales	204

CUADROS

Cuadro 2.1. Actores y funciones en el proceso presupuestario en el Perú	29
Cuadro 2.2. Fuentes de financiamiento en el presupuesto	33
Cuadro 2.3. Tipos de clasificaciones del gasto en el Perú	36
Cuadro 2.4. Recomendaciones para mejorar el marco normativo e institucional presupuestal en el Perú	38
Cuadro 2.5. Documentos con perspectivas económicas y presupuestarias multianuales	42
Cuadro 2.6. Buenas prácticas de la OCDE para marcos de gastos de mediano plazo eficientes	44
Cuadro 2.7. Recomendaciones para reforzar la sostenibilidad fiscal y la perspectiva de mediano plazo del presupuesto	46
Cuadro 2.8. Calendario sintético del proceso presupuestario en el Perú	47
Cuadro 2.9. Etapas del ciclo presupuestal en Grecia	48
Cuadro 2.10. Semestre Europeo y <i>Two Pack</i>	49
Cuadro 2.11. Presupuesto <i>Top-down</i> vs. Presupuesto <i>bottom-up</i>	53
Cuadro 2.12. Recomendaciones para mejorar la formulación y aprobación del presupuesto en el Perú	54
Cuadro 2.13. Modificaciones presupuestarias por fuente de financiamiento y por nivel de gobierno en el Perú, 2018	58
Cuadro 2.14. Recomendaciones para reducir la brecha entre PIA y PIM	71
Cuadro 2.15. Recomendaciones para mejorar el control de la ejecución presupuestaria	72
Cuadro 2.16. Recomendaciones para mejorar el proceso presupuestario para gobiernos subnacionales en el Perú	82
Cuadro 2.17. Recomendaciones para mejorar el vínculo entre presupuesto de gastos y prioridades de gobierno	89
Cuadro 2.18. Recomendaciones para mejorar la contabilidad y el control de las cuentas públicas	93

Cuadro 3.1. Entidades responsables de la estimación de ingresos por fuente de financiamiento	103
Cuadro 3.2. Recomendaciones	109
Cuadro 3.3. Fondos públicos en la CUT	112
Cuadro 3.4. Recomendaciones	117
Cuadro 3.5. Recomendaciones	124
Cuadro 3.6. Recomendaciones	126
Cuadro 3.7. Recomendaciones	130
Cuadro 4.1. Principales regímenes de pensiones en el Perú	138
Cuadro 4.2. Recomendaciones para asegurar un régimen salarial competitivo y fiscalmente sostenible para la administración pública peruana	162
Cuadro 5.1. Presupuesto Inicial, Modificado y Ejecutado de inversión pública (2017-2021)	202
Cuadro 5.2. Presupuesto Inicial, Modificado y Ejecutado de inversión pública (2017-2021)	202
Cuadro 5.3. Tamaño de inversión inicial y ejecutada	203
Cuadro 5.4. Recomendaciones para mejorar la planeación, programación y gestión de la inversión pública	213

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Este libro contiene...

StatLinks 

¡Un servicio que transfiere ficheros Excel® utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo **StatLink**  en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, solo tiene que escribir el enlace en la barra de direcciones de su navegador o bien hacer clic sobre el enlace que figura en la edición electrónica del libro.

Abreviaturas y acrónimos

AIRHSP	Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público
CAS	Contratación de servicios administrativos
CGR	Contraloría General de la República
DGGFRH	Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos
DGPMI	Dirección General de Programación Multianual de Inversiones
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
DGTP	Dirección General del Tesoro Público
DL	Decreto legislativo
DyT	Donaciones y Transferencias
PIB	Producto interno bruto
RR. HH	Recursos humanos
GRH	Gestión de recursos humanos
IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
ALC	América Latina y el Caribe
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
PMI	Programa multianual de inversiones
MGMP	Marco de gasto de mediano plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
RD	Recursos Determinados
RDR	Recursos Directamente Recaudados
RR.HH	Recursos humanos
RO	Recursos Ordinarios
ROOC	Recursos por operaciones oficiales de crédito
SAGRH	Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIAPE	Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
CUT	Cuenta Única del Tesoro
EE. UU	Estados Unidos

Resumen ejecutivo

El sistema de gestión de finanzas públicas que se ha desarrollado en el Perú desde la década de 1990 ha tenido éxito en asegurar la sostenibilidad fiscal del sector público: el crecimiento ha sido superior al promedio de América Latina y del Caribe, con niveles de déficit fiscal y deuda pública menores que los de la región. El aumento de los ingresos per cápita permitió que el Perú alcanzara el estatus de país de ingreso medio-alto en 2008. Estos resultados se ven reflejados en un reconocimiento internacional, tal como lo muestra la invitación en 2022 a empezar el proceso de acceso a la OCDE.

Este estudio analiza los desafíos que enfrenta el Perú para alcanzar los estándares de la OCDE en la gestión de las finanzas públicas, y se centra en cuatro áreas estratégicas: las prácticas y gobernanza presupuestales; el manejo del Tesoro y los sistemas de gestión de caja; la gestión fiscal de recursos humanos; y la programación, presupuestación y gestión de la inversión pública.

El sistema de gestión financiera pública en el Perú presenta algunas características particulares que tienden a complicar el proceso de gestión y reducir la capacidad de planeación del sector público en general, afectando a su vez la eficiencia y la calidad de los servicios públicos:

- El MEF centraliza varias funciones que en los países de la OCDE son responsabilidades de los ministerios sectoriales o de los gobiernos subnacionales.
- Los gastos están vinculados a fuentes de financiamiento específicas, lo que no permite la fungibilidad de los fondos públicos. Esto genera dificultades en la estimación de ingresos, el cálculo de líneas de base y, por lo tanto, en la asignación de recursos públicos según las prioridades de gobierno.
- El presupuesto votado por el Congreso (presupuesto institucional de apertura) representa un piso de gastos que se modifica (aumenta) de forma significativa durante la ejecución.
- El sistema presupuestario está enfocado en lo micro, basado en insumos (planilla para recursos humanos, proyectos individuales para inversión) y niveles de ejecución, en vez de focalizarse en toques de gastos, resultados y calidad.

Con el fin de que el sistema de gestión financiera pública del Perú cumpla plenamente con su función estratégica de documento central de gobierno, mostrando cómo se priorizarán y se alcanzarán los objetivos anuales y plurianuales, manteniendo los logros en materia de estabilidad fiscal, las principales recomendaciones en cada una de las áreas son:

1. Mejorar las prácticas presupuestales y la gobernanza presupuestal

- Simplificar la ley de presupuesto. Pasar de un presupuesto extenso y rígido basado en insumos y metas físicas a un presupuesto más sintético, con mayor énfasis en techos de gastos globales y resultados. Esto requiere en particular eliminar el vínculo entre gastos y fuentes de financiamiento, y reforzar los mecanismos de control de la ejecución presupuestaria (incluido el rol de la Contraloría General de la República).
- Introducir un proceso de formulación presupuestaria *top-down*, indicando claramente el espacio fiscal disponible y destinando asignaciones de gastos creíbles a cada entidad desde la fase inicial del proceso presupuestario, antes de que las entidades presenten sus demandas.
- Mejorar la calidad y credibilidad del presupuesto de apertura, mejorando las proyecciones de ingresos y reforzando los mecanismos de control de la ejecución.

- Fortalecer las unidades de gestión fiscal en las entidades, con miras a delegarles ciertas funciones, facilitando así la transición del rol de la Dirección General de Presupuesto Público, más enfocada en su responsabilidad como ente rector del sistema, garante de la estabilidad fiscal.
- Fortalecer los sistemas de control de la ejecución presupuestaria, para poder pasar de un sistema de supervisión basada en insumos a un sistema de control basado en techos de gastos y resultados.

2. Modernizar los sistemas de tesoro y de gestión de caja

- El gran reto para la modernización tesorera es alcanzar la plena fungibilidad de los fondos. Reemplazar el sistema de subcuentas de las unidades ejecutoras por un sistema de cuentas virtuales, e integrar en la cuenta única del tesoro ciertas cuentas importantes que aún están fuera (como el fondo de reserva de pensiones).
- La planificación de caja se beneficiaría de una mayor integración con el área presupuestaria. Las estimaciones de flujos de ingresos y gastos son poco realistas, en parte debido a las modificaciones importantes y frecuentes del presupuesto durante la ejecución. Es necesario mejorar la calidad y regularidad de la información enviada por las entidades a la Dirección General de Tesoro Público (DGTP).
- Una adecuada medición y gestión de los riesgos fiscales es esencial como base para varias fases del ciclo presupuestario y adoptar mecanismos de mitigación de los riesgos. Se podría dotar la dirección de línea de Riesgos Fiscales de mayor autonomía e invertir en mapear riesgos, generar capacidades técnicas y mecanismos para recabar información de otras entidades.

3. Garantizar una política remunerativa competitiva y fiscalmente sostenible para la administración pública peruana

- Reducir la complejidad del sistema de empleo público para mejorar la planeación estratégica y facilitar el control fiscal de recursos humanos.
- Pasar de un enfoque micro y reactivo del gasto en recursos humanos a un enfoque más global y proactivo. Realizar proyecciones de gastos a nivel más agregado. Fijar techos de gastos de recursos humanos por entidad.
- Desarrollar las capacidades de gestión de recursos humanos y de gestión fiscal de recursos humanos en las entidades, especialmente a nivel subnacional.
- Reforzar el sistema de control interno, pasando de un control focalizado en procesos a un control basado en techos de gastos y resultados.

4. Mejorar la programación, presupuestación y gestión de la inversión pública

- Desarrollar una visión estratégica de mediano y largo plazo y fortalecer el proceso de diagnóstico de necesidades. Fortalecer la fase de reinversión y asegurar que la fase de programación sea realista.
- Cerrar la brecha entre priorización, formulación y ejecución de presupuesto de inversión pública. Considerar, por ejemplo, formular y aprobar un presupuesto de inversión por sector y por entidad, en vez de por proyecto individual: separar los procesos de presupuestación (establecer techos de gasto por sector y por entidad), la selección de proyectos individuales (estableciendo procesos para asegurar criterios de calidad y respetar asignaciones de gastos), la ejecución (conforme a los proyectos seleccionados) y el control (asegurar la legalidad de las operaciones, rendición de cuentas).
- Sería muy útil tener un instrumento para comprometer fondos sobre varios años, para no tener que volver a priorizar proyectos ya en ejecución.
- Desarrollar un sistema de evaluación *ex post* focalizado.

1 Principales características y desafíos transversales para la gestión de las finanzas públicas en el Perú

Este capítulo describe las mejoras recientes y las principales características del sistema de gestión de las finanzas públicas en el Perú. Presenta un análisis transversal de las principales conclusiones del informe y las áreas con mayor potencial para mejora en la gestión financiera pública en el Perú.

1.1. Introducción

El sistema de gestión de finanzas públicas que se ha desarrollado en el Perú desde la década de 1990 ha tenido éxito en asegurar la sostenibilidad fiscal del sector público. Los buenos resultados obtenidos se ven reflejados en un reconocimiento internacional, tal como lo muestra la invitación en 2022 a empezar el proceso de acceso a la OCDE. Esto significa que las prácticas en el Perú son hoy en día analizadas a la luz de las mejores prácticas en la OCDE.

Estos logros resultan de transformaciones institucionales y, en particular, de mejoras en los procesos de gestión financiera pública. Este estudio analiza los principales sistemas de gestión financiera pública actuales en el Perú, a la luz de las mejores prácticas de los países de la OCDE, y propone recomendaciones para alinear las prácticas en el Perú con estas mejores prácticas de la OCDE.

Las cuatro áreas analizadas son:

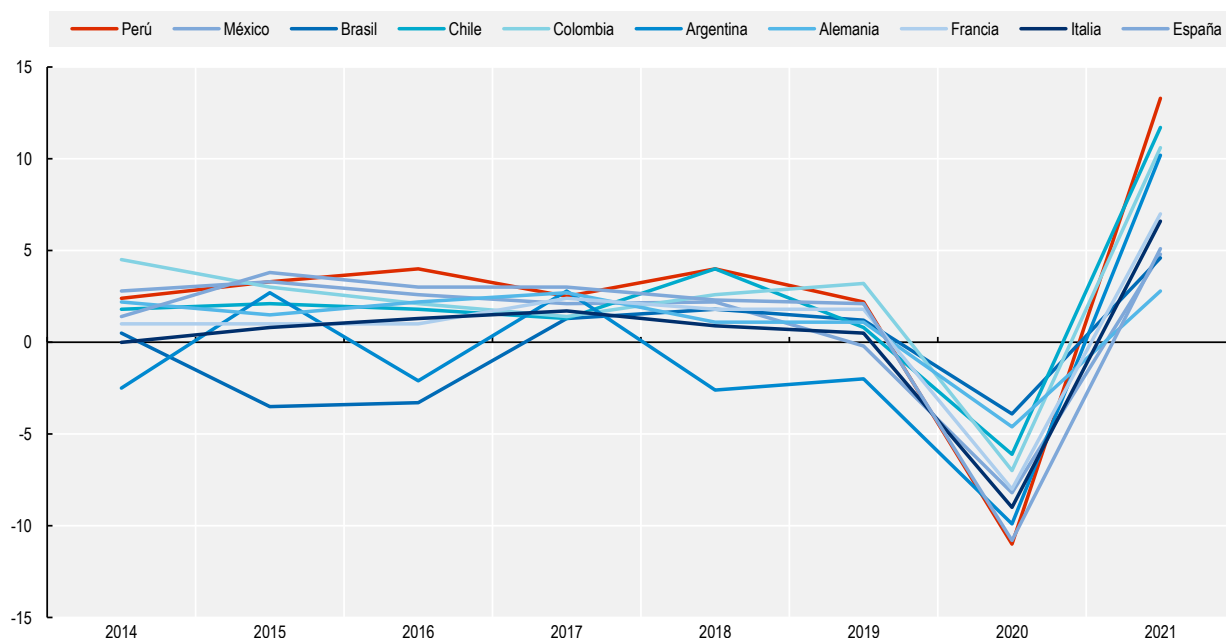
1. las prácticas presupuestales y gobernanza presupuestal;
2. el manejo del Tesoro y los sistemas de gestión de caja;
3. la gestión fiscal de recursos humanos; y
4. la programación, presupuestación y gestión de la inversión pública.

Las recomendaciones presentadas en este informe para la transición desde el sistema actual hacia un sistema alineado con las prácticas de la OCDE implican un cambio importante, y se deben implementar de forma gradual. Para ello, es importante crear las condiciones necesarias, en particular en términos de capacidades de todos los actores, antes de asumir nuevas responsabilidades. Este estudio también reconoce que los cambios que se produzcan deben preservar los logros en materia de estabilidad fiscal y control de los niveles de déficit y de gasto público vigentes. Las recomendaciones que propone podrían llevar a modificar los mecanismos de control existentes, pero no deben llevar a eliminar los controles existentes sin haber creado antes las condiciones necesarias para asegurar que la estabilidad financiera no se ponga en peligro.

1.2. El Perú ha tenido éxito en términos de crecimiento y control de las finanzas públicas

1.2.1. El crecimiento económico ha sido mayor que el promedio de la región

El éxito de la economía peruana es el resultado de una combinación de buenas políticas domésticas y de un contexto externo favorable. El crecimiento de la economía ha sido estable en las últimas décadas. Durante 2002-2019, la economía peruana registró una tasa de crecimiento anual del 5.1 %, superior al promedio del 3.5 % de América Latina y de otros países de la región como Chile (3.7 %), Colombia (4.0 %) y México (2.1 %) (Figura 1.1). El aumento de los ingresos per cápita¹ permitió que en 2008 el Perú alcanzara el estatus de país de ingreso medio-alto. Las proyecciones para 2027 destacan el buen dinamismo de la economía peruana, con una tasa de crecimiento pronosticada del 3 %, cifra superior al promedio de América Latina del 2.4 % y a la de los países de la OCDE (IMF, 2022^[1]).

Figura 1.1. Tasa de crecimiento del PIB en el Perú y selección de países, 2014-21

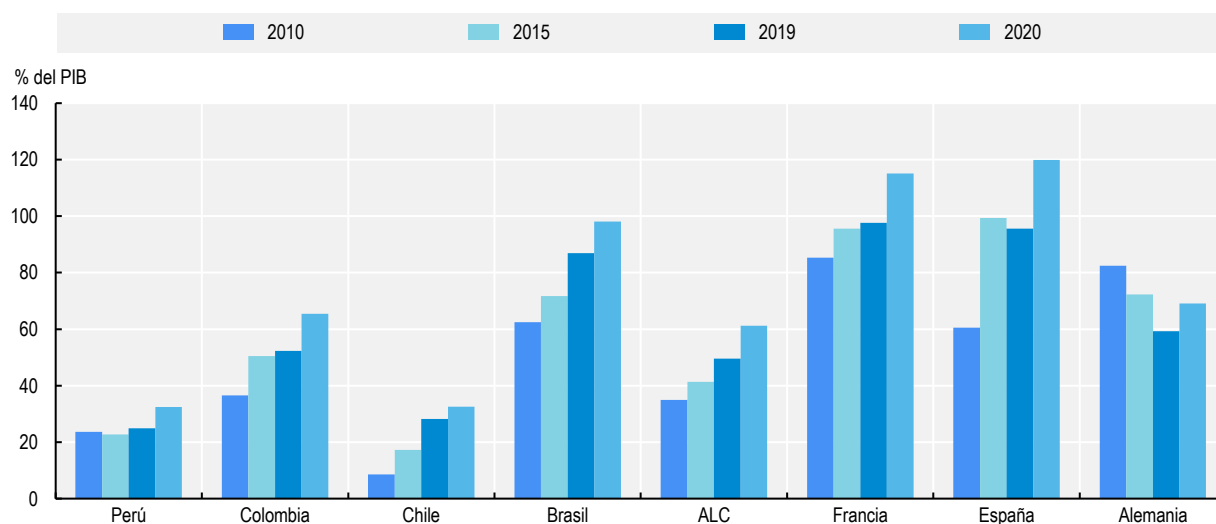
Fuente: OECD stat

1.2.2. Los niveles de déficit fiscal y de deuda pública en el Perú han sido mejores que los de la región

A nivel doméstico, se destaca la estabilidad macroeconómica en términos del control del déficit fiscal y de la deuda pública. Estos buenos resultados permitieron, por ejemplo, la adopción de medidas para manejar la crisis generada por la pandemia. Pese a registrar una de las mayores tasas de mortalidad² en 2020, el Perú diseñó programas transitorios que le permitieron estimular la economía y mitigar los efectos de las medidas adoptadas para frenar el contagio del virus COVID-19. La economía peruana alcanzó un crecimiento del 13.3 % en el año 2021, lo que se explica en gran parte gracias a dichas medidas.

El endeudamiento público de Perú durante los últimos años se ha mantenido en niveles inferiores al promedio de la región. Los niveles de deuda pública de Perú durante 2010-2019 permanecieron con una tendencia constante oscilando entre el 18 % y el 22 % del PIB, mientras que el promedio de la región América Latina y Caribe fue del 42 % en el mismo período (Figura 1.2). En el mismo periodo, el déficit fiscal se mantuvo en un promedio del -0.7 % del PIB, inferior al déficit fiscal promedio del -2.2 % en América Latina y del -1.8 % en los países de la OCDE. Este valor incrementó más de 7 puntos porcentuales (pasando de un 1.6 % a un 8.9 %) por las medidas implementadas en 2020 para responder ante la pandemia de COVID-19 (Figura 1.3). En 2021, el déficit fiscal volvió al -2.6 % del PIB gracias al aumento los precios de los recursos naturales³, al incremento de los ingresos tributarios, a la recaudación de deudas tributarias y al repliegue gradual de las medidas de estímulo fiscal adoptadas en 2020 (IMF, 2022^[2]).

Figura 1.2. Deuda pública en el Perú y selección de países

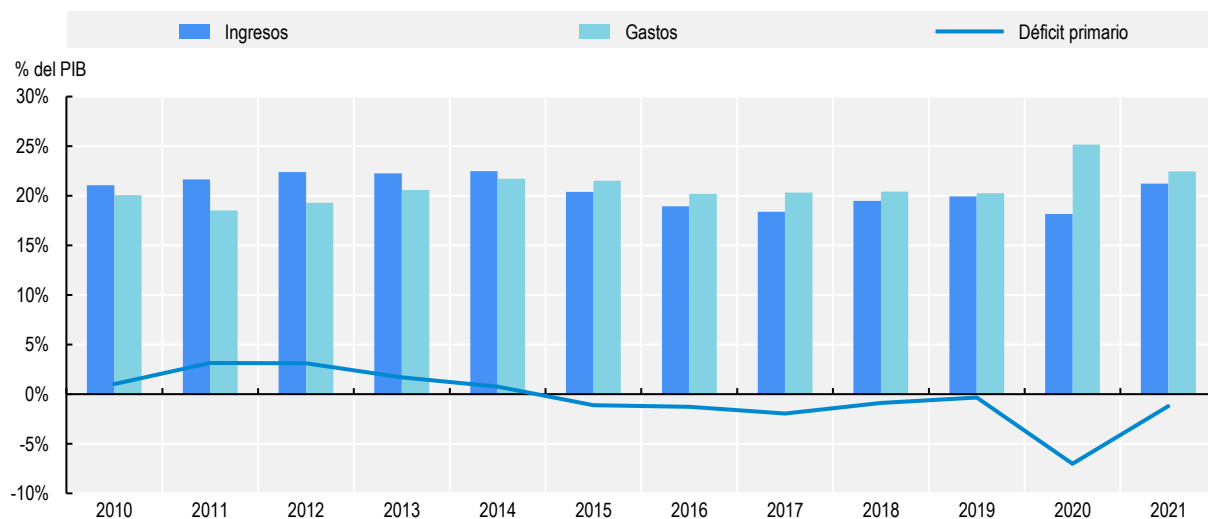


Nota: ALC: América Latina y el Caribe.

Fuente: OECD Development Centre con base en IMF (2021^[3]), Global Debt Dataset.

StatLink  <https://stat.link/b764jc>

Figura 1.3. Ingresos, gastos y déficit del gobierno general en el Perú, 2010-21



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

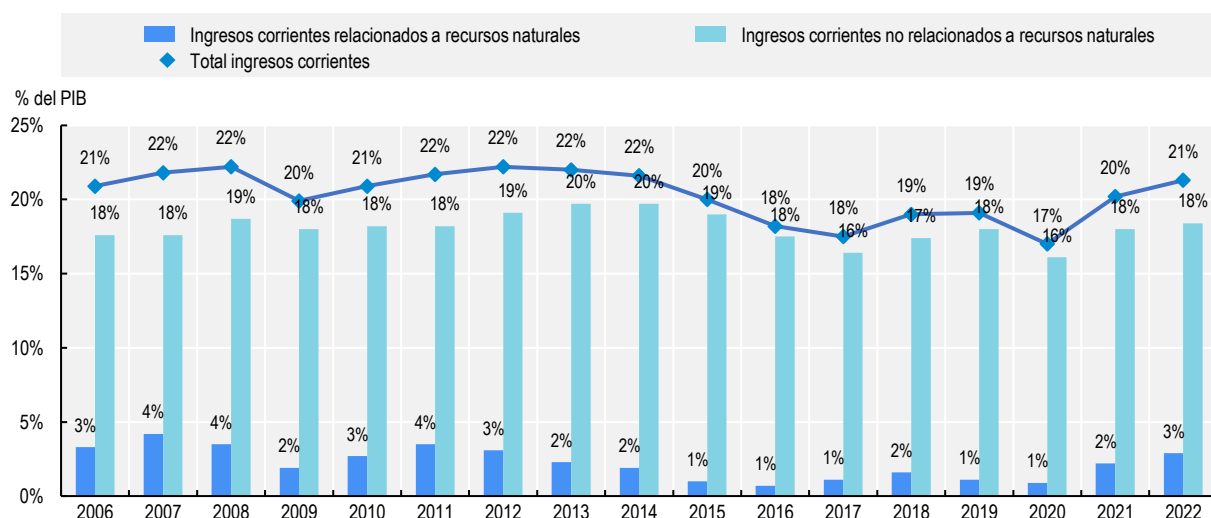
StatLink  <https://stat.link/d1mwf3>

1.2.3. El crecimiento económico es muy dependiente del precio de las materias primas

A nivel externo, el buen comportamiento del precio de los recursos naturales permitió que el comercio internacional fuera clave para el buen desempeño económico del Perú. Durante los años 2004–2013, los precios mundiales de los minerales y alimentos aumentaron considerablemente, lo que generó fuertes ingresos por exportaciones. Históricamente, la canasta exportadora del Perú está compuesta por

productos mineros, tales como el oro, cobre, estaño, petróleo, y gas natural, que representan en promedio cerca del 66 % de las exportaciones totales (Banco Central de Reserva del Perú, 2020^[4]). En la actualidad, esta característica es uno de los mayores desafíos que enfrenta el Perú. La mayor parte de la volatilidad de los ingresos fiscales está asociada al contexto internacional, especialmente a los precios de exportación (Figura 1.4).

Figura 1.4. Ingresos Corrientes del gobierno general, Perú, 2006-22



Fuente: MEF (2022^[5]), Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026

StatLink <https://stat.link/lv468p>

1.3. Características principales del sistema de gestión de las finanzas públicas en el Perú

Las reformas de gestión de las finanzas públicas desde la década de 1990 han tenido éxito en lograr la estabilidad fiscal del sector público, gracias a reglas fiscales claras y un control muy estricto por el MEF. Sin embargo, hoy en día, algunas de las prácticas de gestión de finanzas públicas complican la gestión operativa y por lo tanto la prestación de servicios. En particular, algunos elementos dificultan la capacidad de gestión de las entidades:

- El presupuesto votado por el Congreso (presupuesto institucional de apertura) representa un piso de gastos que se modifica (aumenta) de forma significativa durante la ejecución. Esto no permite a las entidades programar eficientemente sus actividades, adquisiciones y procesos de contratación de personal. Además, genera un proceso de discusión presupuestaria continuo que moviliza importantes recursos humanos en el MEF y en las entidades durante todo el año.
- El sistema presupuestario está enfocado en lo micro, basado en insumos y niveles de ejecución, en vez de focalizarse en topes de gastos, resultados y calidad. En particular, los gastos están vinculados a fuentes de financiamiento específicas, lo que no permite la fungibilidad de los fondos públicos. Esto genera dificultades en la estimación de ingresos, el cálculo de líneas de base, y por lo tanto en la asignación de recursos públicos según las prioridades de gobierno.
- El desarrollo de capacidades de gestión en las entidades (ministerios y gobiernos subnacionales) es difícil, por la alta rotación del personal.

La respuesta a los distintos retos enfrentados ha sido centralizar responsabilidades en el MEF, con un énfasis en obtener información y controlar el presupuesto a nivel micro, de insumos (proyectos de inversión, planilla de recursos humanos, etc.).

Así, hoy en día, el MEF centraliza varias funciones que en los países de la OCDE son responsabilidades de los ministerios sectoriales o de los gobiernos subnacionales.

Esto lleva a que el enfoque de la gestión de las finanzas públicas en el Perú sea de corto plazo y carezca de credibilidad, con un horizonte de planeación inferior a un año, que responde a las prioridades que establecen o modifican los titulares de las entidades. El presupuesto se convierte en un instrumento reactivo cuyo rol consiste en “estimar” los gastos y “registrar” las modificaciones propuestas por las entidades, en vez de ser el instrumento central de planeación y de “autorización” de gastos por parte del MEF.

El presente estudio de la OCDE de la gestión de las finanzas públicas a la luz de las mejores prácticas en los países de la OCDE propone identificar y solucionar los problemas en la raíz, para que no resulte necesario una supervisión tan estricta a nivel de los insumos por parte del MEF, y que cada entidad esté en condiciones de realizar una planeación creíble de sus gastos durante el año fiscal, y realice así una gestión operativa eficaz y eficiente.

1.4. Áreas con mayor potencial de mejora para la gestión financiera pública en el Perú

Con base en el diagnóstico detallado desarrollado en los capítulos de este informe, se han identificado retos que se ven reflejados en las distintas áreas analizadas: gobernanza presupuestaria, gestión del tesoro, gestión fiscal de recursos humanos y programación, presupuestación y gestión de las infraestructuras públicas. Esta sección presenta un resumen de cada una de estas áreas.

1.4.1. Pasar de un enfoque micro basado en insumos y cantidades a un enfoque más agregado, basado en resultados y calidad

Actualmente, el proceso de gestión de las finanzas públicas en el Perú se basa en un enfoque que va desde lo micro hacia lo agregado. La programación y formulación se caracterizan por estar focalizadas en los insumos de manera muy granular, dejando en un segundo plano los montos globales o los resultados.

Los gastos están vinculados a fuentes de financiamiento

El elemento que más dificulta la presupuestación y el manejo financiero del sector público en el Perú es la vinculación entre gastos y fuentes de financiamiento. El presupuesto no solamente provee estimaciones de los ingresos por las distintas fuentes de financiamiento, sino que también asigna los gastos en función de estas fuentes de financiamiento (véase capítulo 2, sección 2.2.3, 2.5.3, 2.7.2, 2.7.3; capítulo 3 sección 3.2.2). Las complicaciones que genera esta relación son múltiples, y las de mayor impacto son:

- Genera un alto nivel de rigidez, ya que necesita realizar una modificación presupuestaria para transferir gastos desde una fuente hacia otra si hubiera, por ejemplo, un error de estimación de ingresos por fuente.
- Genera complicaciones en el manejo de la tesorería y de las cuentas (véase capítulo 3, sección 3.2.2, 3.2.3), puesto que no es suficiente estimar la evolución global de los ingresos en cada tipo de fuente, sino que se necesita tener una estimación muy precisa de cada tipo de recursos para cada una de las entidades.
- Se vulnera el principio de fungibilidad del dinero, característica imprescindible para poder llevar a cabo una gestión del tesoro eficiente en sus tres áreas: previsión, ejecución y rentabilización.

- Se pueden generar incentivos a las entidades para sub o sobrestimar las distintas fuentes de ingresos, debido a que el tratamiento de las diferencias entre el monto de ingresos estimado en el presupuesto y el ingreso efectivamente recaudado varía según la fuente de financiamiento.

Proyección de gasto de recursos humanos basada en información micro

En la fase de programación presupuestal, la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) calcula las necesidades financieras en materia de retribución de los servidores públicos a nivel central y regional a partir de las estimaciones proporcionadas por la Dirección General de Gestión Fiscal de Recursos Humanos (DGGFRH). Para realizar estas estimaciones, la DGGFRH agrega las necesidades de personal de cada entidad, tanto a nivel nacional como regional, basándose en los gastos de los años anteriores, así como en los registros de empleados actuales. Para ello, la DGGFRH utiliza una base de datos denominada Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) (ver capítulo 4, sección 4.9.3). Los gastos de recursos humanos⁴ son formulados a nivel micro (por empleado) en lugar de un agregado de alto nivel de costos de recursos humanos por entidad. Esto genera varias dificultades, entre las que figuran:

- No brinda flexibilidad a las entidades para que estructuren sus gastos de recursos humanos según sus necesidades. Por ejemplo, no facilita que nuevas necesidades de personal se atiendan con una perspectiva de largo plazo a través de una restructuración de la planilla. Por lo tanto, las entidades deben aumentar su planilla. Asimismo, es difícil contratar personal con contratos temporales, y existe el riesgo de que las entidades se vean obligadas a convertir esos contratos en contratos permanentes. En ambos casos, esto genera un aumento permanente del gasto total en recursos humanos.
- Reduce la capacidad de realizar proyecciones realistas de costo de mediano y largo plazo de los gastos de recursos humanos, puesto que, por la ley de los grandes números, es posible realizar proyecciones de mediano y largo plazo sobre la masa global de recursos humanos de un país, pero no es posible predecir la evolución de cada uno de los individuos que constituyen esta masa salarial global.

Inversión basada en diagnóstico de brechas anual y no en visión de desarrollo de mediano plazo

Con el sistema de inversiones Invierte.pe, ha habido mejoras en cuanto a la identificación de necesidades, generación de indicadores, definición de criterios de priorización y selección de proyectos. Sin embargo, el ejercicio de diagnóstico de brechas es un proceso que se lleva a cabo anualmente, lo que hace que corra el riesgo de ser usado de una manera mecánica y rutinaria. Esta práctica a corto plazo, que identifica brechas actuales y no futuras, puede representar un uso poco eficiente de los recursos públicos invertidos. Además, al no relacionar la planeación estratégica con la ejecución anual de los proyectos de inversión, su visión a largo o mediano plazo es limitada (véase capítulo 5, sección 5.3.3, 5.4.2). También es característico de un enfoque basado en lo micro (la inversión individual) y no en una visión global de trayectoria para la inversión pública.

Indicador principal utilizado es el nivel de ejecución presupuestaria y no los objetivos realizados

Hoy en día, el principal indicador que se monitorea diariamente es el nivel de ejecución del gasto por cada uno de los pliegos y áreas de gasto. Los gastos en recursos humanos son los que mejor se ejecutan, y los gobiernos subnacionales son identificados como aquellos que tienen menor nivel de ejecución de sus presupuestos. No existe un monitoreo tan riguroso de los objetivos alcanzados.

Sin embargo, como se menciona en la siguiente sección, el presupuesto asignado a cada pliego a principio de año es modificado (aumentado) a lo largo del año. En particular, el presupuesto de apertura de los gobiernos subnacionales se duplica o triplica durante el año presupuestario, y los niveles ejecutados son sistemáticamente superiores a los presupuestos de apertura. Por lo tanto, una de las principales causas del bajo nivel de ejecución es la falta de previsibilidad de los recursos asignados (véase siguiente sección).

Un nivel de ejecución presupuestaria que está sistemáticamente muy por debajo del presupuesto asignado también debería llevar a preguntarse si el presupuesto asignado realmente corresponde a una necesidad y apunta a gastos prioritarios.

1.4.2. Mejorar la previsibilidad y asignación adecuada de los recursos

El enfoque micro mencionado previamente y las dificultades que genera para la estimación de recursos, sumado a la prudencia del MEF en la estimación de los ingresos, resulta en cambios frecuentes del presupuesto que afectan la adecuada asignación de recursos y generan múltiples incentivos negativos. (véase capítulo 2, sección 2.5.5, 2.6).

Estimación de recursos difícil y no creíble

La dependencia de los ingresos públicos respecto a los precios de las materias primas, que son muy volátiles y quedan fuera del control del país, dificulta la estimación de recursos, en particular para gobiernos subnacionales. Sin embargo, más allá de este factor externo, existen dos factores internos que afectan una adecuada estimación de recursos:

1. La responsabilidad respecto al cálculo de ingresos está diluida, ya las muchas unidades responsables del cálculo de ingresos son múltiples.
2. Además, como existe un vínculo entre gastos y fuentes de financiamiento (ingresos), el cálculo debe ser tan detallado que se añade mucha complejidad y se reduce la fiabilidad. Esto obliga a realizar las estimaciones a un nivel muy micro, por pliego y por fuente de financiamiento, lo que reduce la calidad de las estimaciones (por la ley de los grandes números).

Adicionalmente, al vincular las autorizaciones de gastos con los niveles de recaudación de recursos directamente recaudados por cada pliego, la estimación de estos también puede convertirse en un proceso político. La reforma que se implementará a partir del ejercicio fiscal 2023 para considerar los Recursos Directamente Recaudados por los pliegos del gobierno nacional como Recursos Ordinarios es un paso en la buena dirección, y habrá que analizar el impacto de esta reforma después de algunos años. Sin embargo, mientras se vinculen los gastos con las fuentes de financiamiento, se corre el riesgo de que los incentivos para realizar estimaciones de ingresos sinceras no sean suficientes (véase capítulo 2, sección 2.2.3).

Modificaciones frecuentes e importantes del presupuesto

En el Perú, las modificaciones presupuestarias son más significativas y más frecuentes que en los países de la OCDE. El presupuesto discutido y aprobado por el Congreso, denominado “Presupuesto Institucional de Apertura” (PIA), es considerado como un piso de gastos. Todos los actores (MEF, ministerios sectoriales, entidades públicas, gobiernos subnacionales, etc.) saben y esperan que este presupuesto de apertura sea modificado (aumentado) durante el año. Existen varias fuentes de modificaciones presupuestarias: errores importantes y sistemáticos en la estimación de recursos, que llevan a una recaudación efectiva superior a las estimaciones utilizadas en el presupuesto votado; incorporación tardía de saldos de balance; incorporación tardía de recursos por cánones y regalías; y transferencias tardías de partidas, entre otras (véase capítulo 2, sección 2.6).

Las modificaciones presupuestarias frecuentes generan una gran diferencia entre el PIA y el PIM (Presupuesto Institucional Modificado), no permiten tener un debate inclusivo, ni tomar decisiones que reflejen las prioridades de gobierno. De igual forma, dificultan tener una visión global del gasto, discutir y decidir a qué institución y para qué propósito se asignan los recursos. Por tanto, pueden generar problemas de equidad, puesto que el presupuesto modificado (y ejecutado) puede no tener en cuenta los equilibrios discutidos en la formulación inicial del presupuesto. Esto reduce la utilidad del presupuesto como instrumento para priorizar gastos de forma estratégica, ya que termina siendo tratado como un piso de gastos, y no como la imagen sincera y creíble de lo que se va a gastar (véase capítulo 2, sección 2.6).

Falta de instrumento presupuestario para comprometer recursos sobre varios años

La mayoría de las inversiones en infraestructuras se realiza a lo largo de varios años. La falta de un instrumento presupuestario para comprometer fondos sobre varios años genera incertidumbre tanto para la autoridad contratante como para el contratista. Además, sin visibilidad a mediano plazo en cuanto a la disponibilidad de recursos presupuestarios, los planificadores de infraestructuras tienen dificultades para desarrollar una cartera de proyectos.

Si bien la Programación Multianual de Inversiones ha permitido grandes avances en el proceso de identificación de necesidades y la forma cómo estas pueden informar el proceso de inversión, se evidencian algunas limitaciones que dificultan alcanzar su objetivo final. Al no tener un carácter vinculante, la programación termina siendo un ejercicio ilimitado de identificación de necesidades y proyectos, y su capacidad para programar efectivamente la inversión es reducida. En efecto, el Invierte.pe indica un orden de prelación para priorizar proyectos, pero se debe volver a incluir proyectos ya autorizados y en ejecución, por falta de un instrumento presupuestario para comprometer fondos sobre varios años (dentro de un sistema de presupuesto que sigue siendo anual). Esto produce una confusión entre las etapas de priorización y de ejecución que pone en riesgo la priorización estratégica de la inversión (véase capítulo 5, sección 5.4.4).

Faltan datos creíbles y oportunos, en particular sobre gobiernos subnacionales

En el proceso presupuestario, tanto para la gestión del tesoro, de los recursos humanos como de la inversión pública, las entidades subnacionales deben proveer información y datos que deben ser precisos y veraces. Por ejemplo, la evaluación de las necesidades actuales y futuras en materia de infraestructura se realiza a través de un levantamiento de datos exhaustivo con el objetivo de dotar al órgano ejecutor de información para planificar en el largo plazo. Sin embargo, en el Perú, algunos actores manifiestan que los datos y la información con que se construyen dichos indicadores presentan vacíos, ya que no son contruidos de manera conjunta entre sectores. Tampoco se cuenta con un verdadero diagnóstico sectorial, y la programación se lleva a cabo con base en un diagnóstico actual del servicio por proveer (véase capítulo 5, sección 5.3.3).

En cuanto a los recursos humanos a nivel subnacional, las entidades registran dificultades para producir datos sólidos sobre el rendimiento de las políticas y la prestación de servicios, lo que socava la planeación orientada al futuro y la priorización de las políticas. Estos factores dan lugar a un entorno en que los controles y las salvaguardias eficaces son muy débiles, lo que puede crear oportunidades para prácticas de empleo corruptas y debilita las capacidades de la administración pública (véase capítulo 4, sección 4.5.2).

El Perú aún carece de sistemas para la recopilación sistemática de datos pertinentes y para asegurar que se identifique claramente la responsabilidad de la conducción del análisis, la divulgación y el aprendizaje a partir de dichos datos (véase capítulo 4, sección 4.6.3 y capítulo 5, sección 5.6.2).

1.4.3. Pasar de sistemas de supervisión de insumos a sistemas efectivos de control de ejecución del gasto

Hoy en día, el MEF centraliza varias funciones de supervisión que en los países de la OCDE suelen ser responsabilidades de los ministerios sectoriales, gobiernos subnacionales o instituciones de contraloría con capacidades acreditadas. Sin embargo, esta supervisión se enfoca principalmente en las cantidades e insumos, por lo que es necesario contar con instrumentos eficientes para supervisar los niveles de gastos o la calidad del gasto.

Esto se ve reflejado, por ejemplo, en el presupuesto de inversión, que se vota a un nivel inusualmente micro y detallado, puesto que indica cada uno de los proyectos de inversión (algunos con montos menores que 5 000 Soles, es decir, EUR 1 200). Sin embargo, no todos los proyectos inicialmente priorizados en la Programación Multianual de Inversiones y en el proyecto de presupuesto presentado al Congreso se mantienen en el presupuesto de inversión inicial aprobado. No todos los proyectos que están en el presupuesto de inversión inicial aprobado son ejecutados. Y muchos proyectos que se ejecutan no estaban en el presupuesto inicial aprobado ni en la Programación Multianual de Inversiones. Esto significa que, de facto, el detalle de la ley de presupuesto no ayuda a controlar ni la cantidad ni la calidad del gasto en inversión.

Esto mismo se ve reflejado en el gasto en recursos humanos, donde el MEF centraliza la supervisión de cada empleado del sector público, pero donde, sin embargo, las entidades siguen contratando personal fuera de la planilla, y sigue existiendo personal en la planilla que no cumple con los criterios requeridos.

La tendencia en los países de la OCDE es reducir la supervisión sobre los insumos, y establecer instrumentos de control más eficientes sobre montos globales de gastos y requisitos de calidad. Muchos países reforman sus presupuestos para votarlos a niveles más agregados (ministerios, misión o programa), estableciendo techos de gastos estrictos y mecanismos de rendición de cuentas y de control de calidad estrictos.

1.4.4. Desarrollar una cultura de planeación de largo y mediano plazo

El análisis detallado de los cuatro sectores muestra que el Perú tiene una capacidad de planeación estratégica limitada, que podría ser reforzada. Un elemento esencial para permitir la planeación de mediano y largo plazo es contar con techos de gastos creíbles, o recursos previsibles para los gobiernos subnacionales.

Contar con techos de gastos creíbles es esencial para la planeación

Las necesidades son por naturaleza potencialmente infinitas, pero los recursos de los que disponen los Gobiernos son limitados. Sin embargo, existen distintas formas de lograr objetivos, según la cantidad de dinero con la que se cuente. Por lo tanto, es primordial conocer los recursos a disposición para poder realizar una planeación estratégica y optimizar el uso de los recursos.

En el Perú, el “techo de gasto” que el MEF comunica a las distintas entidades al inicio del proceso de formulación presupuestaria es visto por todos como el monto mínimo que les será asignado, y todas las entidades presentan solicitudes presupuestarias superiores a esos “techos de gastos”, y obtienen efectivamente recursos superiores. Por tanto, las entidades perciben esos “techos de gastos” como asignaciones mínimas y no permiten a las entidades realizar una priorización efectiva de sus demandas para políticas nuevas (véase capítulo 2, sección 2.3.2).

Adicionalmente, el presupuesto votado por el Congreso, el Presupuesto Institucional de Apertura, tampoco representa un techo de gasto, puesto que todas las entidades saben y esperan que ese PIA será modificado (aumentado). Esto reduce aún más la predictibilidad de los recursos que estarán disponibles durante el año (véase capítulo 2, sección 2.6).

Esta práctica contribuye a limitar el riesgo fiscal al lograr que el MEF cuente con la información más completa sobre los recursos directamente recaudados por las distintas entidades públicas, pero reduce la calidad y la eficiencia del gasto público, por las subestimaciones que se pueden presentar.

Esto es particularmente problemático para la programación y presupuestación de las inversiones públicas. Por ejemplo, hasta el año 2021, la Programación Multianual de Inversiones no contaba con techos presupuestarios, lo que significó que las estimaciones de necesidades se hicieran sobre demandas sin tener en cuenta la capacidad para financiar estas necesidades. Esto se ha identificado como una de las deficiencias más notorias del sistema de inversiones. En 2022, se realizaron pruebas piloto para la incorporación de los techos presupuestales, que habría que evaluar después de 2 o 3 años de implementación (véase capítulo 5, sección 5.3.4).

En cuanto al techo de gasto de recursos humanos (gastos en ingresos del personal), en la práctica, también se trata de un piso de gasto o cálculo de línea de base, más que de un monto máximo de gastos, ya que cada entidad desarrolla sus necesidades de personal, que pueden superar el techo previamente asignado. Sin embargo, esta es un área donde la ejecución presenta los desvíos más pequeños (véase capítulo 4, sección 4.7, 4.8).

Para los gobiernos subnacionales, esto requiere mejorar la previsibilidad de sus recursos

La falta de techos de gastos creíble también es relevante para gobiernos subnacionales. En este caso, el reto viene de la dificultad de estimar los recursos con los que contarán los gobiernos subnacionales, y la determinación tardía de dichos recursos en el año fiscal. El 90 % de los ingresos de los Gobiernos subnacionales en el Perú son transferencias recibidas del gobierno nacional. Sin embargo, el valor definitivo de estas transferencias recién es conocido cuando se vota el presupuesto del gobierno nacional, el 30 de noviembre. Por lo tanto, el proceso de formulación de los presupuestos de los gobiernos subnacionales está intrínsecamente condicionado al proceso de formulación del presupuesto del gobierno nacional. El 30 de noviembre, al conocerse el monto definitivo de las transferencias, los gobiernos subnacionales pueden ajustar sus presupuestos con la cifra final.

Desarrollar una visión a largo plazo en infraestructura y en recursos humanos

El Perú no cuenta con una visión de infraestructura ni de recursos humanos a mediano o largo plazo y los mecanismos de planeación existentes no han sido suficientes para lograr este objetivo. El país debería desarrollar directrices centralizadas de planeación estratégica, en donde se recojan y reafirmen la vinculación y articulación entre sectores o entre entidades.

En materia de inversión pública, no se cuenta con una visión de infraestructura de largo plazo a nivel sectorial o intersectorial que permita establecer una ruta clara de prioridades con base en una estimación de los recursos disponibles y una evaluación rigurosa de las necesidades de infraestructura, actuales y futuras. En el sistema Invierte.pe, el proceso anual de diagnóstico de brechas y definición de indicadores representa un desgaste para los funcionarios, así como un uso poco eficiente de los recursos públicos invertidos. El ejercicio de cierre de brechas tiende a ser usado de manera mecánica y rutinaria. Por otro lado, no responde a criterios ni objetivos a mediano plazo, sino a necesidades presentes. Incluso, puede no representar una solución a problemáticas intersectoriales que se presentan en el país (véase capítulo 5, sección 5.3.3, 5.6.1). El mayor reto en el sistema de inversiones del Perú es generar estrategias con perspectiva a largo plazo, que prioricen proyectos de inversión con sentido técnico y responsabilidad social.

El objetivo de la planeación prospectiva de la mano de obra es contratar y crear las competencias necesarias a mediano y largo plazo. En el Perú, las capacidades limitadas en materia de gestión de recursos humanos y presupuesto público debilitan dicha planeación prospectiva. Tampoco existe una planeación estratégica de la planilla. Dada la complejidad del sistema de empleo, los procesos

administrativos absorben la mayor parte del tiempo de las unidades de recursos humanos, quienes emiten a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos gran cantidad de solicitudes de asesoramiento y aclaraciones sobre la legalidad de los conceptos de empleo o salario. Esto trae consigo dos consecuencias: la primera es que la Dirección pierde la capacidad de planeación y de análisis de la situación y de las necesidades a satisfacer. La segunda es que repercute en la planeación financiera. Finalmente, las necesidades presupuestarias de recursos humanos se basan en las necesidades inmediatas sin tener en cuenta las necesidades y la evolución futura de la mano de obra (véase capítulo 4, sección 4.3.1, 4.8).

Desarrollar planes sectoriales de infraestructura

El Perú no cuenta con una tradición de planeación estratégica a largo plazo a nivel sectorial que identifique las necesidades actuales y futuras y los recursos disponibles en cada sector. Los mecanismos o iniciativas de planeación sectorial que se desarrollan en el marco del SINAPLAN no están relacionados entre sí y no se vinculan con la Programación Multianual de Inversiones. En este caso en particular, la relación entre el cierre de brechas y una visión más general de país a largo plazo se ve limitada, y se restringe la capacidad estratégica del sistema de inversiones (véase capítulo 5, sección 5.6.1, 5.2.2).

1.4.5. Invertir en factores de apoyo y capacidades

Dificultad de atraer y retener personal calificado

La administración pública en el Perú se caracteriza por una alta rotación de personal. Esta alta rotación repercute negativamente en la capacidad de la administración pública peruana para desarrollar nuevos servicios o mejorar los existentes. También dificulta la construcción de un servicio civil profesional y el fortalecimiento de conocimientos y capacidades a través de la construcción de experiencia o capacitación. Se observan altos niveles de rotación en los funcionarios encargados de la implementación de los procesos y disposiciones de la administración financiera del sector público, como por ejemplo, en el Invierte.pe, y en muchas unidades de recursos humanos. La alta rotación de personal se da especialmente en niveles subnacionales, lo que representa una pérdida de los conocimientos adquiridos en las diferentes áreas (véase capítulo 2, sección 2.7.4; capítulo 4, sección 4.4.3, 4.4.1; y capítulo 5, sección 5.2.3). Esto reduce los beneficios de los esfuerzos llevados a cabo por el MEF y los ministerios sectoriales por implementar procesos de capacitación.

La fragmentación del sistema genera mayores necesidades de personal y de coordinación

El sistema presupuestario en el Perú se encuentra fragmentado. Esto quiere decir que existen múltiples entidades que realizan funciones similares de manera independiente sin que exista una constante comunicación o coordinación entre ellas. Un sistema fragmentado puede traer como consecuencia el desplazamiento de la planeación hacia procesos cotidianos presupuestales, así como la duplicación de los esfuerzos en recursos físicos y humanos.

Para ilustrar la fragmentación del sistema, en el Perú se llega a una situación en la que existen más de 500 normas de empleo público, ningún puesto de trabajo normalizado, más de 400 criterios diferentes para los sueldos, ningún criterio de contratación estandarizado y una planificación limitada de la planilla. La combinación de todos estos factores dificulta la administración del sistema en las entidades, pero también el control financiero desde la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos. Esta situación dificulta la formulación y ejecución presupuestaria del gasto de los empleados públicos, así como las proyecciones a mediano y largo plazo de los costos de personal. Si bien el servicio civil peruano ha dado pasos importantes hacia un sistema de servicio público más coherente con el diseño del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, el régimen sigue siendo sumamente complejo (véase capítulo 4, sección 4.3.1).

Dos ejemplos que ilustran la necesidad de desplegar personal por la fragmentación del sistema son la estimación de recursos por parte de las entidades y las modificaciones del presupuesto. Los pliegos, incluidos los gobiernos regionales y locales, realizan las estimaciones de sus ingresos del año siguiente en enero-febrero. Sin embargo, la asignación de gastos según fuentes de financiamiento implica que este proceso sea muy complicado. Al necesitar una estimación muy precisa de los recursos directamente recaudados, se debe desplegar personal que asuma la responsabilidad de establecer dichas estimaciones, así como sus discusiones con la Dirección General de Presupuesto Público (véase capítulo 2, sección 2.6.1). Por otro lado, las modificaciones presupuestarias deben ser revisadas y autorizadas por el MEF, y esto necesita la movilización de un equipo entero (Dirección de Presupuesto Temático) para realizar este trabajo. Esto genera un costo elevado, y absorbe recursos humanos que podrían estar trabajando en temas más estratégicos relacionados por ejemplo con la calidad del gasto, su eficiencia, etc. (véase capítulo 2, sección 2.6.1).

Duplicación de sistemas operativos

En el marco del desarrollo de los sistemas integrados de administración financiera, el Perú ha modernizado sus sistemas, y ha desarrollado las infraestructuras técnicas y materiales para este proceso. Por ejemplo, el SIAF ha estado en continuo movimiento, el sistema de inversiones se encuentra en proceso hacia la integración con otros sistemas estatales, y la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos ha procurado la interoperabilidad con sistemas de información como RENIEC, MINSA y SERVIR. De igual forma, en el año 2018, se dispuso la integración de los sistemas de programación multianual y gestión de inversiones, presupuesto público, endeudamiento, contabilidad, tesorería, abastecimiento y gestión fiscal de recursos humanos.

A pesar de estos avances, se debe buscar una integración mayor y eficaz de sistemas de información. Actualmente en el Perú se registran ciertas dificultades en cuanto a la interoperabilidad: el SIAF no integra información del Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, ni del Banco de Inversiones, del Invierte.pe, y tampoco permite obtener información sobre deuda y tesorería en tiempo real; la Programación Multianual de Inversiones y el enfoque de brechas no están articulados con otros sistemas; la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos utiliza varias aplicaciones informáticas que no son interoperables en su totalidad; los sistemas de tesorería y endeudamiento no están integrados y no están en línea (véase capítulo 2, sección 2.9.1; capítulo 3, sección 3.2.3; capítulo 4, sección 4.9.4; capítulo 5, sección 5.2.2).

1.5. Conclusión

El presente estudio, **Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: una revisión de pares de la OCDE**, presenta un análisis detallado de las prácticas actuales en el Perú en cuatro áreas esenciales de la gestión pública a la luz de las mejores prácticas en los países de la OCDE.

Este estudio muestra que el Perú ha realizado reformas importantes en los últimos años, y ha tenido éxito en asegurar la sostenibilidad fiscal del sector público. Sin embargo, algunas de las características centrales del sistema hoy en día generan retos que reducen la capacidad del sector público de planificar y priorizar sus acciones, y, por tanto, reducen la calidad y la cantidad de bienes y servicios para los ciudadanos y no se aprovechan plenamente oportunidades de desarrollo para el país.

Este estudio propone recomendaciones concretas para mejorar la gestión de las finanzas públicas en el Perú, con el fin de promover el crecimiento sostenible, el desarrollo económico con inclusión social, y la reducción de la pobreza. Algunas de las recomendaciones se pueden implementar inmediatamente, otras necesitarían realizar un análisis más profundo para identificar las acciones concretas por realizar, crear consenso sobre la necesidad del cambio y la dirección que se debe tomar. Todas requieren apoyo político y un grupo de servidores públicos en el MEF que diseñen e implementen esta agenda. Esto implica esfuerzos, aceptar salir de su zona de confort, paciencia y compromiso de largo plazo.

Referencias

- Banco Central de Reserva del Perú (2020), *Reporte de Inflación: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2020-2022*, <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2020/diciembre/reporte-de-inflacion-diciembre-2020.pdf>. [4]
- CAF (2021), *Perú: La implementación de una política fiscal eficiente en un contexto post-COVID con notorias dificultades en la estructura social y pública*. [6]
- IMF (2022), *Perú: Declaración final de la misión de la Consulta del Artículo IV correspondiente a 2022*, <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/03/07/mcs030722-peru-staff-concluding-statement-of-the-2022-article-iv-mission>. [2]
- IMF (2022), *World Economic Outlook: War Sets Back the Global Recovery*. [1]
- IMF (2021), *Global Debt Database*, <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD>. [3]
- MEF (2022), *Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100869&lang=es-ES&view=article&id=3731. [5]

Notas

¹ Pasaron de USD 6 653 en 2002 a USD 12 854 en 2019. Datos medidos a PPA (Precios internacionales constantes de 2011). <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.KD?locations=PE>

² Con 263 muertes por cada 1 000 personas, seguido de Bulgaria (254 por 1 000 personas), Rusia (245), México (240) y Ecuador (229) (CAF, 2021^[6]).

³ El índice del IMF incluye la variación del precio del Aluminio, cobalto, cobre, mineral de hierro, plomo, molibdeno, níquel, estaño, uranio y zinc (IMF, 2022^[2]).

⁴ Notar que la ley de presupuesto de Perú se refiere a “gastos en ingresos del personal”, sin embargo, este informe utiliza la terminología más frecuentemente utilizada en los países de la OCDE: “gastos en recursos humanos”.

2 Prácticas y gobernanza presupuestales en el Perú

Este capítulo analiza las prácticas y gobernanza presupuestales en el Perú, a la luz de las buenas prácticas y recomendaciones de la OCDE, y propone recomendaciones para mejorar el proceso presupuestario en el Perú, de manera a reforzar el rol del presupuesto público para la planeación, priorización, ejecución del gasto público y la rendición de cuentas.

2.1. Introducción y síntesis de las fortalezas y retos del proceso presupuestario en el Perú

El presupuesto es un documento político central del Gobierno, que muestra cómo se priorizarán y alcanzarán los objetivos anuales y plurianuales. Los presupuestos deben presentar una cuenta completa y correcta de todos los gastos de los Gobiernos.

Este capítulo analiza los elementos clave del proceso presupuestario general y la gobernanza presupuestaria en el Perú a la luz de las Buenas Prácticas de Gobernanza Presupuestaria de la OCDE (OCDE, 2015^[1]). El objetivo del capítulo es proporcionar un punto de referencia internacional sobre la situación del Perú en comparación con los países de la OCDE, y proporcionar recomendaciones para alinear las prácticas del Perú con los estándares de la OCDE.

La próxima sección presenta el marco normativo e institucional para el presupuesto en el Perú. La tercera sección analiza los mecanismos para asegurar la sostenibilidad fiscal y la perspectiva de mediano plazo, y la cuarta sección presenta el proceso de formulación y aprobación del presupuesto. La quinta sección refleja una característica propia del sistema presupuestario en el Perú de modificaciones presupuestarias importantes y frecuentes durante el proceso de ejecución presupuestaria. Otra de las características del proceso presupuestario en el Perú es que abarca el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en el mismo proceso y Ley de Presupuesto. Por lo tanto, la sexta sección presenta y analiza los desafíos específicos de los gobiernos subnacionales en el proceso presupuestario en el Perú. La séptima sección analiza el vínculo entre presupuesto de gastos y prioridades de gobierno, y la última sección analiza las prácticas de contabilidad y control de las cuentas públicas.

2.2. Marco normativo e institucional

2.2.1. Marco normativo e institucional para el presupuesto

Los principios enunciados en el marco institucional para el presupuesto público están generalmente alineados con las buenas prácticas de la OCDE

El marco normativo del presupuesto está determinado por el decreto legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto N.º 1440¹ de septiembre de 2018, que modifica la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto N.º 28411 de diciembre de 2004. El objetivo del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto es establecer los principios, procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto. Los principios enunciados que rigen el presupuesto son alineados con los principios generales de la OCDE. Por ejemplo:

- Equilibrio presupuestario: está prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.
- Equilibrio macro fiscal: el presupuesto debe respetar la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y la Ley de Descentralización Fiscal.
- No afectación predeterminada: “los fondos públicos de cada una de las Entidades se destinan a financiar el conjunto de gastos públicos previstos en los presupuestos del sector público”.
- Principio de programación multianual: “el proceso presupuestario debe orientarse por los Objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las perspectivas de los ejercicios futuros”.

El presupuesto público está constituido de tres leyes:

- Ley de presupuesto del sector público;
- Ley de equilibrio financiero del presupuesto del sector público;
- Ley de endeudamiento del sector público.

Estas tres leyes son discutidas y presentadas para el sector público consolidado (es decir, incluyen gobierno nacional, gobiernos subnacionales y todas las entidades públicas, como universidades, etc.).

2.2.2. Actores: roles y funciones

Los roles y las funciones de los distintos actores están claramente establecidos

El proceso presupuestario en el Perú está centralizado en el MEF, y principalmente bajo la rectoría de la Dirección General de Presupuesto Público (Cuadro 2.1). Las entidades públicas que reciben un crédito presupuestario en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público son llamadas “pliegos” en el Perú.

Cuadro 2.1. Actores y funciones en el proceso presupuestario en el Perú

Actores	Funciones principales en el proceso presupuestario
Dirección General de Presupuesto Público (MEF – Despacho Viceministerial de Hacienda)	• Estimar los supuestos utilizados en el proyecto y en la Ley de Presupuesto • Elaborar el anteproyecto de la Ley de Presupuesto y de la Ley de Equilibrio Financiero • Elaborar el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) • Conducir, orientar y realizar el seguimiento del proceso presupuestario • Emitir las directivas, lineamientos y demás normas presupuestarias complementarias • Emitir opinión autorizada en materia presupuestaria de manera exclusiva y excluyente en el sector público • Emitir opinión sobre modificaciones presupuestarias, en los casos que corresponda
Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal (MEF – Despacho Viceministerial de Economía)	• Realizar proyecciones macroeconómicas utilizadas para supuestos de presupuesto
Dirección General de Presupuesto Temático (MEF – Despacho Viceministerial de Hacienda)	• Seguir ejecución presupuestaria de los pliegos • Emitir opinión cuando un pliego emite una demanda adicional de presupuesto (verifica cumplimiento con requisitos y necesidad de recursos adicionales) • Responder a preguntas de los pliegos sobre normativas, lineamientos, etc.
Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)	• Proveer estimación de recaudación de Recursos Ordinarios utilizada por DGPP para elaborar supuestos del presupuesto
Banco Central	• Proveer estimación de tasa de interés y de términos del intercambio utilizada por DGPP para elaborar supuestos del presupuesto
Consejo de Ministros	• Modificar y aprobar el anteproyecto de Ley de Presupuesto y el MMM
Consejo Fiscal (CF)	• Emitir opinión sobre MMM y lineamientos de políticas y proyecciones macroeconómicas utilizadas en el MMM.
Pliegos – Titular de la Entidad	• Realizar la gestión presupuestaria en las fases de programación multianual, formulación, aprobación, ejecución y evaluación • Determinar las prioridades de gasto en la Entidad • Conducir la gestión presupuestaria
Pliegos – Oficina de presupuesto de la entidad	• Responsable de conducir la gestión del presupuesto institucional durante el Proceso Presupuestario de la Entidad • Organizar, consolidar, presentar la información que se genere en sus respectivas unidades ejecutoras y en sus centros de costos, y realizar el seguimiento de dicha información • Coordinar y realizar el seguimiento de la información de ejecución de ingresos y gastos autorizados en los presupuestos y sus modificaciones
Pliegos – Unidad Ejecutora	• Administrar los ingresos y gastos y coordinar con la DGPP • Determinar y recaudar RDR

Actores	Funciones principales en el proceso presupuestario
	• Participar en las fases del proceso presupuestario • Registrar las acciones y operaciones realizadas • Informar el cumplimiento y avance de las metas • Organizar los centros de costos
Congreso Nacional	• Discutir y aprobar la Ley de Presupuesto del Sector Público, la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público, y la Ley de Endeudamiento del Sector Público
Dirección General del Tesoro Público (MEF – Despacho Viceministerial de Hacienda)	• Manejar la tesorería y la cuenta única
Dirección General de Contabilidad Pública (MEF – Despacho Viceministerial de Hacienda)	• Realizar y consolidar las cuentas del sector público
Contraloría General de la República	• Realizar la auditoría de la cuenta general de la república y emitir una opinión

Fuente: autores en base a las entrevistas realizadas

Recuadro 2.1. Rol y estructura de las Oficinas Centrales de Presupuesto en los países de la OCDE

Las Oficinas Centrales de Presupuesto (*Central Budget Authority*, CBA) son el centro neurálgico del proceso presupuestario. En casi todos los países de la OCDE, las Oficinas Centrales de Presupuesto están localizadas en el Ministerio de Economía o de Finanzas. La Oficina Central de Presupuesto puede estar concentrada en una sola Dirección General (como en Francia, España o Suecia), o estar repartida entre varias Direcciones Generales (con frecuencia, una dirección general de presupuesto y una de Tesorería, por ejemplo).

En la mayoría de los países de la OCDE, el jefe de la Oficina Central de Presupuesto es un funcionario de alto nivel, es decir, un funcionario del Gobierno que normalmente permanece en este puesto en caso de haber un cambio de Gobierno. Sin embargo, en algunos países, puede ser un funcionario político, es decir, una persona que generalmente no permanece en su puesto cuando se produce un cambio de Gobierno (como en el caso de Chile, México y Estados Unidos).

La Oficina Central de Presupuesto está encargada de diferentes tareas durante el proceso presupuestario. Las responsabilidades más comunes de la Oficina Central de Presupuesto, en los países de la OCDE, son: la redacción de la circular presupuestaria, la elaboración de la propuesta de presupuesto del Ejecutivo, la negociación con los ministerios competentes, la elaboración de presupuestos suplementarios, la determinación de los límites máximos de los ministerios competentes y la elaboración de informes de mitad y fin de año. Algunas tareas suelen ser una responsabilidad compartida con otras instituciones u organismos (públicos o privados), como la metodología de las proyecciones fiscales, el seguimiento de los resultados de los ministerios competentes y la comunicación con el público.

Fuente: Downes et al. (2017^[2]), *Strengthening budget institutions in Public Expenditure Management Peer Assisted Learning (PEMPAL) countries: Results of the 2013-14 OECD PEMPAL Budget Practices and Procedures Survey*.

2.2.3. Algunas particularidades del marco normativo e institucional de presupuesto en el Perú

El presupuesto discutido y votado en el Congreso nacional es consolidado entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales, y no se presentan presupuestos no consolidados que muestren claramente los ingresos de cada nivel de gobierno y las transferencias entre ellos

Según la Constitución Política del Perú de 1993, los gobiernos subnacionales tienen autonomía política y económica, aprueban sus presupuestos y tienen recursos propios, claramente identificados en la Constitución. Sin embargo, la Constitución también menciona que el presupuesto del sector público votado por el Congreso nacional contiene una sección con las instancias descentralizadas. Esta práctica es muy inusual: en los países de la OCDE, los presupuestos subnacionales no están incluidos en la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso nacional. La Ley de Presupuesto solamente presenta los ingresos por recursos constitucionalmente asignados al gobierno nacional, y también se presentan las transferencias a los gobiernos subnacionales. Estas pueden tomar la forma de ingresos negativos, cuando se trata de impuestos compartidos (*tax sharing*) colectados por el gobierno nacional a cuenta de los gobiernos subnacionales. Luego, la contabilidad consolida las transacciones internas al sector público (transferencias otorgadas por el gobierno nacional y recibidas por los gobiernos subnacionales) para que no haya doble registro del mismo gasto. Esto permite la transparencia en los ingresos y gastos atribuidos constitucionalmente a cada nivel de gobierno y las transferencias entre ellos.

En el Perú, se formula y se vota el presupuesto del sector público consolidado, sin pasar por la etapa de formular y aprobar los presupuestos del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales independientemente. Todos los recursos son considerados como recursos del sector público y no se hace diferencia entre los recursos del gobierno nacional, las transferencias y recursos propios de los gobiernos subnacionales.

En todos los países, los gobiernos subnacionales deben enviar sus presupuestos al Ministerio de Finanzas para que este realice el presupuesto consolidado del sector público. Sin embargo, los presupuestos son primero aprobados por los Consejos regionales/municipales, y luego consolidados en el presupuesto del sector público, lo que es una forma de garantizar la autonomía de los gobiernos subnacionales.

Integrar los presupuestos de los gobiernos subnacionales en el presupuesto preparado por el MEF y aprobado por el Congreso nacional le permite al MEF tener un control muy alto sobre el gasto en todos los niveles de gobierno, y por lo tanto garantizar la estabilidad fiscal. También garantiza que el MEF tenga una imagen completa de los ingresos y gastos del conjunto del sector público. Esto no es así en todos los países de la OCDE. Por ejemplo, en Grecia, antes de la reforma Kallikrates de 2010, no existía mecanismo para asegurar la sostenibilidad fiscal del conjunto del sector público, y pasaban varios meses antes de que el Ministerio de Finanzas lograra consolidar los datos de ejecución, con lo que los desvíos de los objetivos fiscales no eran identificados a tiempo para tomar acciones correctivas (Recuadro 2.2) (Moretti, 2019^[3]).

Sin embargo, incluir los presupuestos subnacionales en el presupuesto nacional también genera retos:

- Hace más larga y más compleja la Ley de Presupuesto del sector público, puesto que debe incluir el desglose de cada ingreso y gasto por nivel de gobierno (agregado), pero también para cada Gobierno regional y municipal.
- Es uno de los elementos que hace el proceso presupuestario de los gobiernos subnacionales más complejo, menos transparente y menos predecible (véase sección 2.6).
- Obliga a utilizar transferencias institucionales, que representan una modificación presupuestaria en vez de transferencias de recursos, que corresponden a la ejecución presupuestaria.

Existen otros mecanismos para asegurar la sostenibilidad financiera del sector público además de fusionar los presupuestos nacionales y subnacionales en un mismo documento. Las reglas fiscales, por ejemplo, son un instrumento muy importante para repartir las autorizaciones de déficit y de endeudamiento entre niveles de gobierno, puesto que el déficit y deuda del sector público es calculado sobre la consolidación del gobierno nacional, de los gobiernos subnacionales y de la seguridad social (Vammalle and Bambalaite, 2021^[4]). También existen en países de la OCDE mecanismos de control de la ejecución de los presupuestos subnacionales, para asegurarse de que cumplen con los límites establecidos en sus presupuestos. Algunos países cuentan con instituciones para asegurar de que los presupuestos subnacionales cumplen con las reglas establecidas. Por ejemplo, Grecia implementó recientemente una reforma importante en el proceso presupuestario y de rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales, que a la vez respeta los principios de autonomía de los gobiernos subnacionales, y refuerza la sostenibilidad financiera del sector subnacional (Recuadro 2.2).

Recuadro 2.2. Elaboración y control de los presupuestos subnacionales en Grecia

Antes de la reforma de 2010, el gobierno central griego no tenía una imagen global de los ingresos y gastos del sector público, y ningún ministerio tenía la responsabilidad explícita de la sostenibilidad fiscal de las entidades del gobierno general¹ (en particular, de los gobiernos subnacionales). Además, los datos consolidados del presupuesto del gobierno general no eran producidos a tiempo para permitir tomar acciones correctivas tempranas.

En 2010, como una de las respuestas ante la crisis de deuda que atravesaba el país, Grecia votó la ley Kallikrates, que reorganizó el sector local, pasando de 15 000 a 2 000 instituciones, con 325 municipalidades y 13 regiones.

La Constitución griega otorga a los gobiernos locales independencia administrativa y financiera, por lo que el nuevo esquema debía asegurar su responsabilidad fiscal a la vez respetar esa autonomía.

Formulación de los presupuestos locales

La nueva regulación de 2010 le da al Ministerio de Finanzas y al Ministerio del Interior la autoridad compartida para determinar techos de recursos (provenientes tanto de transferencias como de recursos propios) autorizados en los proyectos de presupuesto de los gobiernos subnacionales.

Los gobiernos locales deben preparar presupuestos equilibrados (sin déficit), y solo se les permite tomar préstamos para inversión, y a condición de que estos cumplan con 2 requisitos: 1. los repagos anuales no deben exceder el 20 % de sus recursos ordinarios; 2. los pasivos totales (deudas y cuentas por pagar) no deben exceder el 60 % de sus ingresos anuales.

Los gobiernos locales también deben seguir 2 reglas esenciales en la preparación de sus presupuestos: 1) las cuentas por pagar del año anterior deben estar incluidas en el presupuesto siguiente antes de que se puedan asignar nuevos gastos; y 2) los gobiernos locales deben preparar un presupuesto modificado en febrero si la ejecución del año anterior muestra una cuenta por pagar nueva.

Control de la sostenibilidad fiscal

La ley de 2010 crea un Observatorio para la Autonomía Financiera de los gobiernos locales, que tiene la responsabilidad de emitir una opinión sobre los presupuestos de los gobiernos locales. El Observatorio se compone de 14 miembros: es dirigido por el representante del Tribunal de Cuentas y tiene 4 miembros del Ministerio de Finanzas, 6 miembros del Ministerio del Interior, y 3 miembros de la Asociación de regiones y municipalidades. Una de las observaciones más frecuentes del Observatorio sobre los presupuestos que le son presentados es que estos sobreestiman las transferencias e ingresos, y subestiman las cuentas por pagar.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas sobre la ejecución de los presupuestos subnacionales también ha sido reforzada. Los GSN deben ingresar su información financiera (provisiones presupuestales y ejecución, resumen de los activos y pasivos financieros, registro de los compromisos, etc.) dentro de los 15 primeros días del mes siguiente mediante un sistema informático específico. La calidad de la información es controlada por un responsable de estadísticas en cada entidad, y por el Ministerio del Interior.

Cada trimestre, los Consejos Regionales y Locales, el Observatorio, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio del Interior controlan la ejecución trimestral, comparándola con lo presupuestado. Si se observa un desvío superior al 10 %, el Observatorio debe sugerir acciones correctivas.

Resultados

Esta reforma y esta nueva gobernanza han tenido éxito en mejorar la sostenibilidad fiscal de los GSN, que empezaron a registrar balances excedentarios desde 2011.

1. Gobierno General se refiere a la suma del Gobierno Nacional, de los Gobiernos subnacionales (regionales y locales), y los fondos de seguridad social (cuando éstos existen).

Fuente: Moretti (2019^[3]), "Budgeting in Greece", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2019/2.

El presupuesto de gastos es desglosado según fuentes de financiamiento

En todos los países de la OCDE, el presupuesto nacional indica las fuentes de ingresos por tipo de ingreso (ej. impuesto al valor agregado, tasas y aranceles, impuesto a los ingresos de las personas, impuesto a las sociedades, etc.). Esto se hace generalmente en la primera sección del presupuesto, que autoriza los distintos tipos de impuestos y tasas, y precisa su base y tasa. Sin embargo, todos estos ingresos sirven para financiar todos los gastos del Estado, por el principio de la universalidad presupuestaria. En general, los países tienen una categoría presupuestaria para fondos recibidos para objetos específicos, como la financiación por una institución internacional o un agente privado de un proyecto de inversión o un gasto específico (como los *fonds de concours* o fondos competitivos en Francia). Sin embargo, estos suelen ser chicos en comparación con los ingresos totales.

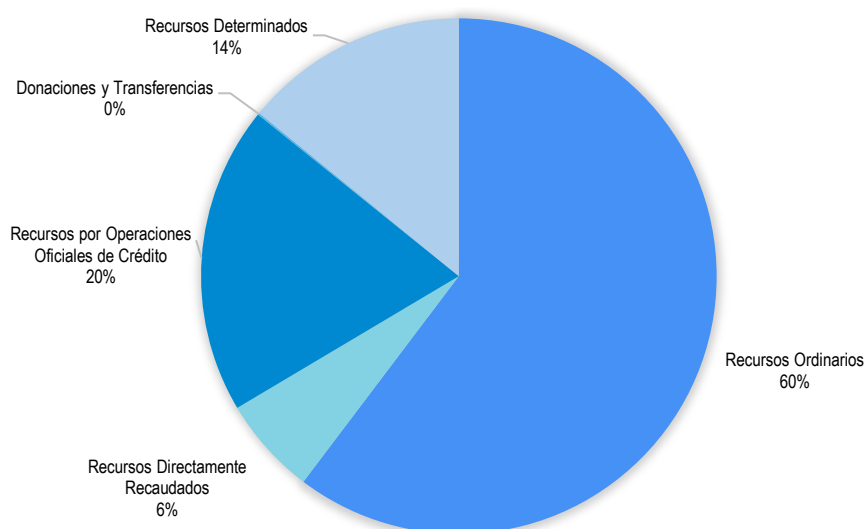
En el Perú, el presupuesto no solamente da estimaciones de los ingresos por las distintas fuentes de financiamiento, sino que también asigna los gastos en función de estas fuentes de financiamiento (Cuadro 2.2, Figura 2.1). El anexo 4 del presupuesto indica la distribución del gasto por niveles de gobierno, pliegos y fuente de financiamiento.

Cuadro 2.2. Fuentes de financiamiento en el presupuesto

Fuente	Descripción
Recursos Ordinarios	Ingresos provenientes de la recaudación tributaria, descontando las comisiones de recaudación y servicios bancarios
Recursos Directamente Recaudados	Ingresos generados por las Entidades Públicas, como rentas de propiedad, tasas, venta de bienes y prestación de servicio, entre otros
Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito	Fondos provenientes de operaciones de crédito (nacional o internacional)
Donaciones y Transferencias	Fondos financieros no reembolsables recibidos por Agencias Internacionales de Desarrollo, Gobiernos, Instituciones y Organismos Internacionales, personas naturales y jurídicas, entre otros
Recursos Determinados	Incluye las contribuciones a fondos de los aportes obligatorios de trabajadores, fondos de compensación municipal, impuestos municipales, canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones

Fuente: MEF (2020^[5]).

Figura 2.1. Peso relativo de las distintas fuentes de financiamiento en el presupuesto institucional de apertura (PIA), 2022



Fuente: Presupuesto del sector público para el año fiscal 2022 (Ley N.° 31365)

StatLink  <https://stat.link/6qou9p>

Esto genera un alto nivel de rigidez, puesto que es necesario realizar una modificación presupuestaria para transferir gastos de una fuente hacia otra si hubiera, por ejemplo, un error de estimación de ingresos por fuente. Genera una carga administrativa adicional a las entidades para vincular sus gastos con sus fuentes de ingresos, y genera igualmente complicaciones en el manejo de la tesorería y de las cuentas, ya que cada gasto debe estar etiquetado hacia una fuente de ingresos, en vez de simplemente salir de una cuenta única del tesoro que juntaría todas las fuentes de ingresos (véase capítulo 3).

Además de estas complicaciones administrativas, el tratamiento de diferencias entre el monto de ingresos estimado en el presupuesto y el ingreso efectivamente recaudado varía según la fuente de financiamiento. Este tratamiento diferencial genera incentivos a las distintas entidades para sub o sobrestimar las distintas fuentes de ingresos (véase análisis en sección 2.6.1). Efectivamente, hasta el presupuesto de 2022 incluido, los ingresos realizados en RDR por encima de los ingresos estimados en la Ley de Presupuesto podían ser gastados a discreción del Titular de la Entidad, sin necesidad de volver a pasar por el Congreso. Una posible consecuencia de esto es que los presupuestos “modificados” no siempre corresponden a la repartición del gasto y de las prioridades establecidas en el Consejo de ministros, y discutidas y aprobadas por el Congreso. Esto no permite “alinearse estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del Gobierno” (OCDE, 2015^[6]).

Desde el presupuesto 2023, los RDR del gobierno nacional recaudados por encima de lo presupuestado volverán al Tesoro. Esto es un primer paso para reducir en la práctica la relación entre fuentes de financiamiento y gasto, pero no genera simplificación administrativa y de manejo de tesorería.

Cabe mencionar que las fuentes de financiamiento utilizadas en el Perú no corresponden a las categorías de ingresos públicos generalmente utilizadas (Recuadro 2.3). Además, el presupuesto en el Perú presenta los Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito como una fuente de financiamiento de la misma naturaleza que los demás ingresos. Las prácticas internacionales de contabilidad pública, y en particular el Sistema de Cuentas Nacionales, calculan el saldo de las cuentas no financieras (*net lending/net borrowing*) como la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales, y luego describen en las cuentas financieras la forma en que se financiará ese déficit (o se invertirán los superávits). Según el sistema Internacional de Cuentas Nacionales, los recursos por operaciones de crédito no suelen figurar en la sección de ingresos.

Recuadro 2.3. Clasificación de ingresos públicos en el Sistema de Cuentas Nacionales de la OCDE

Los datos sobre los ingresos se calculan a partir de las Estadísticas de Cuentas Nacionales de la OCDE (base de datos), que se basan en el Sistema de Cuentas Nacionales. El Sistema de Cuentas Nacionales es un conjunto de conceptos, clasificaciones, definiciones y normas de contabilidad nacional acordadas internacionalmente.

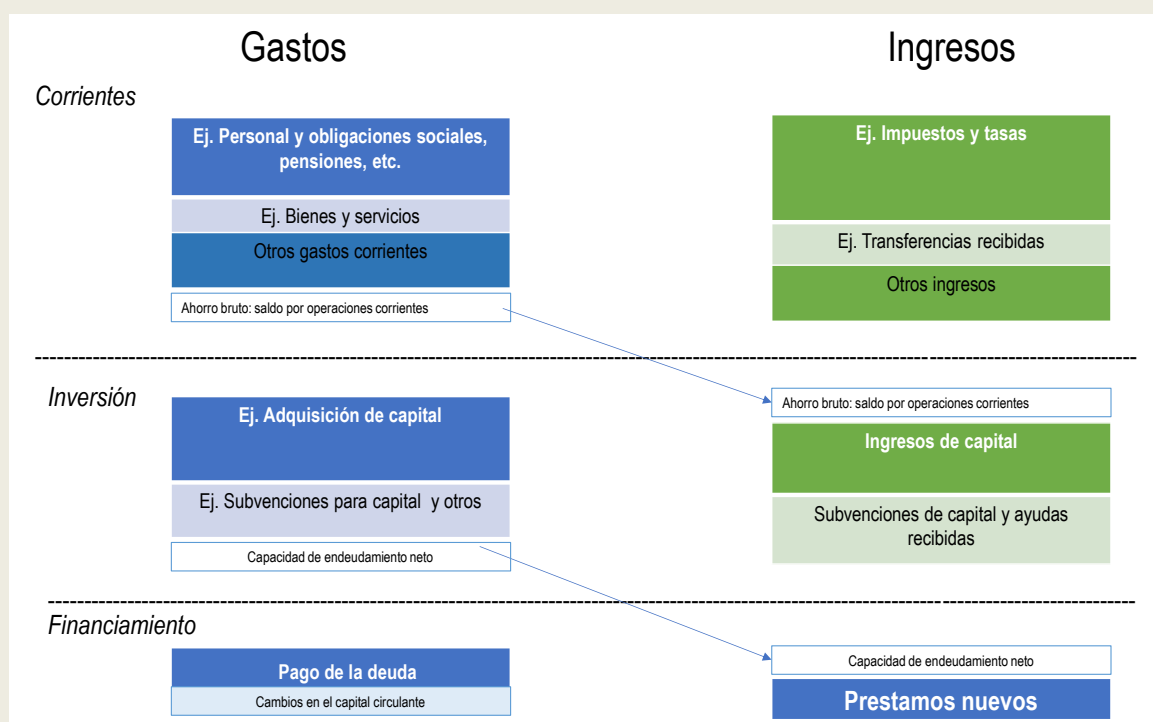
Todos los países de la OCDE utilizan el marco del Sistema de Cuentas Nacionales 2008.

Los ingresos se desglosan en:

- **impuestos** (por ejemplo, sobre el consumo, la renta, la riqueza, la propiedad y el capital);
- **cotizaciones sociales netas** (es decir, las cotizaciones a las pensiones, a la salud y a la seguridad social, una vez deducidas las cargas de servicio de los regímenes de seguridad social, cuando aplica);
- **ventas de bienes y servicios** (por ejemplo, la producción de mercado de entidades públicas, las tasas, etc.); y
- **transferencias y otras fuentes** (por ejemplo, transferencias corrientes y de capital, ingresos de la propiedad y subsidios).

Los préstamos necesarios para cubrir la diferencia entre ingresos totales y gastos totales se suelen presentar en una sección separada (Figura 2.2).

Figura 2.2. Grandes categorías presupuestales generalmente presentadas



Fuente: autores en base a Sistema de Cuentas Nacionales

Fuente: OCDE (2019^[7]), *Government at a Glance* 2019.

La Ley de Presupuesto es muy extensa y lleva apropiaciones con un muy alto nivel de desagregación – pero sin indicar resultados

Para cada pliego, el presupuesto es presentado por genérica del gasto, por categoría de gasto, por nivel de gobierno, por función y por fuente de financiamiento, y distintas combinaciones de estas categorías (Cuadro 2.3). Esto implica una Ley de Presupuesto muy extensa y detallada, pero que se focaliza esencialmente en los insumos, y no en los resultados que se quieren obtener.

El proyecto de ley presentado al Congreso está conformado por la Ley de Presupuesto del Sector Público (aproximadamente 80 páginas y 5300 líneas), que incluye 13 anexos que suman más de 2800 páginas y aproximadamente 84 000 líneas)². Esto reduce la claridad de la Ley de Presupuesto, y genera rigideces al ser votada a un nivel de detalle muy grande.

Las buenas prácticas aceptadas por los países de la OCDE apuntan hacia leyes de presupuesto cortas, con asignaciones de relativamente alto nivel, y énfasis en los productos y no en los insumos. Estas leyes son complementadas por anexos, que brindan informaciones más detalladas sobre cómo se reparten los gastos y los objetivos e indicadores, pero estos anexos no suelen ser parte de la Ley de Presupuesto, y por lo tanto pueden ser modificados sin necesidad de modificar la Ley de Presupuesto. Un estudio de 2012, por ejemplo, mostró que diez países tienen presupuestos con menos de 300 líneas (OCDE, 2014^[8]).

Cuadro 2.3. Tipos de clasificaciones del gasto en el Perú

Clasificación	Descripción	
Genérica del gasto	Reserva de contingencia Personal y obligaciones sociales Pensiones y otras prestaciones sociales Bienes y servicios Donaciones y transferencias Otros gastos Adquisición de activos no financieros Adquisición de activos financieros Servicio de la deuda pública	
Categoría del gasto	Gastos corrientes Gastos de capital Servicio de la deuda	
Nivel de gobierno	Gobierno nacional Gobierno regional Gobierno local	
Funciones	Legislativa Relaciones Exteriores Planeamiento, gestión y reserva de contingencia Defensa y seguridad nacional Orden público y seguridad Justicia Trabajo Comercio Turismo Agropecuaria Pesca Energía	Minería Industria Transporte Comunicaciones Ambiente Saneamiento Vivienda y desarrollo urbano Salud Cultura y deporte Educación Protección social Previsión social Deuda pública
Pliegos	153 pliegos en gobierno nacional 25 pliegos regionales (uno por región + Municipalidad metropolitana de Lima) 1888 pliegos municipales (uno por cada municipalidad)	

Fuente: autores en base a Anexos de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022

Hasta el año 2023, los RDR recaudados por encima de los valores estimados eran de libre disposición de las entidades, y, por tanto, su uso no era discutido o aprobado por el Congreso

En cierta medida, eso significaba que el Presupuesto Público aprobado por el Congreso no constituye topes de gastos para las entidades, sino que asigna los RO a cada gasto, dependiendo el gasto total del nivel de recaudación de RDR de la entidad. Esto estaba claramente estipulado en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (N° 28411): “los límites de los créditos presupuestarios están constituidos por la estimación de ingresos que esperan percibir las Entidades, así como los fondos públicos que le han sido determinados y comunicados por el Ministerio de Economía y Finanzas”.

Esta práctica permite limitar el riesgo fiscal para el gobierno nacional, puesto que el monto de recursos públicos ordinarios asignados es determinado. Sin embargo, esto también implica que las discusiones presupuestales no se realizan sobre los montos de gastos de cada entidad, puesto que dependen de los niveles de recaudación propia de cada entidad, y de los niveles estimados de estas. Esto reduce la utilidad del presupuesto como instrumento para la priorización del gasto público y politiza la estimación de RDR, cuando la estimación de ingresos debería ser un ejercicio puramente técnico.

Cabe resaltar que, a partir de 2023, los RDR de las entidades del gobierno nacional serán considerados como RO, por lo que este reto debería resolverse para los pliegos del gobierno nacional.

Según las buenas prácticas de la OCDE, el Presupuesto Nacional establece los límites de gasto en cada programa/asignación, independientemente del nivel de recaudación propio de cada entidad. Esto se logra en general de forma automática al no distinguirse entre fuentes de financiamiento. Sin embargo, existen ciertos casos donde solo se permite a las entidades públicas coleccionar y conservar tasas y pagos (en particular, cuando los costos para la entidad dependen del nivel de servicio, como la emisión de pasaportes). Sin embargo, suelen existir reglas para no generar incentivos a las entidades para sobre-recaudar estas tasas e impuestos, o para subdeclarar sus estimaciones (Recuadro 2.4).

Recuadro 2.4. Tratamiento de la recaudación propia de las entidades públicas en Irlanda

En Irlanda, algunas entidades públicas están autorizadas a recaudar tasas y pagos, cuando los gastos dependen del nivel de actividad (como la emisión de pasaportes). Las entidades están autorizadas a conservar parte de esta recaudación propia, pero el presupuesto indica el nivel de gasto autorizado por el Congreso en término de recursos directamente recaudados (llamados *appropriations in aid*). Si estos resultan mayores que nivel estimado por más del 5 %, el saldo regresa automáticamente al Tesoro Nacional para ser reasignado por el Congreso a los objetivos estratégicos (como reducir el déficit).

El hecho de presentar los recursos directamente recaudados separados de los recursos ordinarios, y permitir a las entidades conservar el 5 % si estos son mayores que lo estimado permite conservar incentivos para que las entidades maximicen su recaudación propia.

Fuente: Department of Public Expenditure and Reform (2019^[9]), *Public Financial Procedures Booklet*.

Para los gobiernos subnacionales, la situación es distinta. Como se ha mencionado anteriormente, en los países de la OCDE; estos tienen presupuestos separados del presupuesto del gobierno nacional. La práctica común en los países de la OCDE es que las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales no dependen del nivel de recaudación propia de los gobiernos subnacionales.³ Por lo tanto, en el caso de los gobiernos subnacionales, el nivel de gasto sí depende del nivel de recaudación de recursos propios.

2.2.4. Recomendaciones para mejorar marco normativo e institucional

Con base en el análisis presentado en las secciones anteriores, este informe propone las siguientes recomendaciones (Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4. Recomendaciones para mejorar el marco normativo e institucional presupuestal en el Perú

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
El presupuesto discutido y votado en el Congreso es consolidado entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales, y no se presentan presupuestos no consolidados que muestren claramente los ingresos de cada nivel de gobierno y las transferencias entre ellos.	Hace más larga y compleja la Ley de Presupuesto. Difícil de hacer compatible con la noción de autonomía de los gobiernos subnacionales. No se identifican claramente los recursos de los gobiernos subnacionales y las transferencias realizadas entre niveles de gobierno.	Se podría contemplar la posibilidad de presentar dentro del presupuesto aprobado por el Congreso, los presupuestos del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales en forma no consolidada identificando claramente las transferencias entre niveles de gobierno. Medidas complementarias: • Crear mecanismos para garantizar la sostenibilidad del sector público, con suficientes controles y monitoreo por parte del MEF sobre los niveles de gastos de los gobiernos subnacionales para asegurar el cumplimiento con reglas fiscales. • Asegurar que la CGR realice una supervisión efectiva de la legalidad de la ejecución presupuestaria de los gobiernos subnacionales para asegurar que no haya desvíos entre el presupuesto y la ejecución. • Diseñar procesos presupuestarios subnacionales que integren buenas prácticas de presupuesto público, planeación, transparencia, rendición de cuentas, etc. • Reforzar el nivel de capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales, en particular en temas de presupuesto público y contabilidad pública. Esto puede requerir crear centros de servicios compartidos para justificar, financiar y atraer profesionales calificados. Acciones anexas: • Crear mecanismos de coordinación horizontal para lograr economías de escala entre gobiernos subnacionales. • Crear mecanismos de gobernanza presupuestaria multinivel para asegurar coordinación del gasto del gasto entre niveles de gobierno.
El presupuesto de gastos es desglosado según fuentes de financiamiento, y utilización de endeudamiento asimilada a ingresos por otras fuentes.	Genera alto nivel de rigidez. Aumenta la carga administrativa para todos los pliegos. Dificulta el manejo de tesorería y de las cuentas. Genera incentivos perversos (porque las reglas aplicables a cada tipo de recursos varían). No se distingue entre recursos que deben ser reembolsados y recursos propios del sector público que no se reembolsan.	Eliminar las fuentes de financiamiento de la estructura de los gastos públicos, excepto en casos excepcionales donde un recurso haya sido otorgado por un organismo exterior para financiar un proyecto específico. Presentar operaciones de crédito público separadas de los ingresos ordinarios.
La Ley de Presupuesto es muy extensa, con un muy alto número de apropiaciones enfocadas en insumos y metas físicas, pero poco énfasis en techos de gastos y resultados.	Reduce la claridad de la Ley de Presupuesto y su utilidad para priorizar gastos. Hace que la ejecución sea poco flexible, lo que genera mecanismos alternativos para aumentar la flexibilidad del gasto.	El Perú podría dirigirse hacia una Ley de Presupuesto más corta, con mayor énfasis en resultados. • Votar sobre asignaciones más globales. • Poner el desglose más detallado en anexos para información (pero no parte de la ley). • Fortalecer el sistema de monitoreo y rendición de cuentas, de manera que cada pliego tenga la obligación de explicar dónde y por qué realizó cambios con respecto a lo estipulado en los anexos. • Fortalecer el rol de la Contraloría General de la República para controlar y asegurar la legalidad de las operaciones.

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
		Esto representa una reforma mayor y necesitaría la realización de un estudio de implementación especial.
Hasta 2023, los RDR recaudados por encima de los valores estimados eran de libre disposición de las entidades, y, por tanto, su uso no era discutido ni aprobado por el Congreso. A partir de 2023, los RDR de los pliegos del gobierno nacional serán considerados como RO.	Permite limitar el riesgo fiscal para el gobierno nacional. El MEF tiene información completa sobre los recursos recaudados por las distintas entidades. Reduce la utilidad del presupuesto como instrumento de priorización del gasto, ya que el presupuesto no determina topes de gastos. Integrar RDR en RO es un primer paso hacia la eliminación de las fuentes de financiamiento.	• Eliminar el vínculo entre gastos y fuentes de financiamiento. • No tomar en cuenta la capacidad de recaudación propia de cada entidad en la determinación de su asignación de gastos (excepto cuando haya un vínculo directo entre nivel de actividad y recaudación, y gastos). Basar asignación de gastos en prioridades de gobierno y no en la capacidad de recaudar de cada entidad.
El Perú cuenta con una Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Decreto Legislativo 1440).		Modificar la Ley General en función de la implementación de las recomendaciones de este informe, cuando sea necesario.

2.3. Sostenibilidad fiscal y perspectiva de mediano plazo

2.3.1. Reglas fiscales

Un marco normativo para reglas fiscales completo que incluye una regla de deuda, una regla de déficit y una regla de crecimiento del gasto público

A finales de la década de 1990, tras varias décadas de inestabilidad macroeconómica, el Perú empezó a desarrollar un marco institucional para garantizar la estabilidad fiscal (Recuadro 2.5). Hoy en día, el marco normativo de responsabilidad fiscal se basa en dos instrumentos:

1. El Decreto Legislativo 1276 de 2016 establece cuatro reglas fiscales para el sector público no financiero (SPNF)⁴:

- **Regla de deuda:** Deuda bruta total del SPNF ≤ 30 % PIB
Excepcionalmente, en casos de volatilidad financiera y siempre que se cumpla con las otras reglas macrofiscales, la deuda pública puede presentar un desvío temporal no mayor que 4 puntos porcentuales del PIB.
- **Regla de resultado económico:** Déficit fiscal del SPNF ≤ 1 % PIB
- **Regla de Gasto No Financiero del gobierno general:** tasa de crecimiento real anual no puede desviar de más de 1 punto porcentual del promedio de 20 años del crecimiento real anual del PIB.

El promedio se calcula utilizando las tasas de crecimiento real del PIB de los 15 años previos a la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual, el estimado del año fiscal en que se elabora el MMM y las proyecciones de los 4 años posteriores a la elaboración del MMM.

La tasa real es calculada utilizando el índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana según el MMM.

- **Regla de Gasto Corriente del gobierno general:** el gasto corriente del gobierno general (excluido el gasto en mantenimiento) debe respetar la regla anterior (es decir, no se puede compensar un crecimiento del gasto corriente reduciendo el crecimiento del gasto de capital).

2. El Decreto Legislativo 1275 de 2016, que agrega dos reglas fiscales para los gobiernos subnacionales:

- **Regla Fiscal de Saldo de Deuda Total del gobierno regional o local (RFSDT):** Saldo de Deuda Total $\leq$ promedio anual de los Ingresos Corrientes Totales de los últimos 4 años.
Donde el saldo de deuda total comprende el saldo de pasivos financieros, deudas exigibles con entidades del Estado y deuda real con administradoras privadas de fondos de pensiones, y los ingresos corrientes totales comprenden los ingresos tributarios, no tributarios y transferencias corrientes.
- **Regla Fiscal de Ahorro en Cuenta Corriente:** Ingreso Corriente Total $\geq$ Gasto Corriente No Financiero Total.

Recuadro 2.5. Evolución del marco institucional para garantizar la estabilidad fiscal

En el Perú, las décadas anteriores a 1990 se caracterizaron por una inestabilidad macroeconómica en el uso de la política monetaria para financiar el déficit público, lo que provocó períodos con hiperinflación y estancamiento económico. Hacia 1990, la deuda pública del Perú alcanzó el 89 % del PIB, el déficit público el 8.9 % del PIB, y la inflación era del 7650 % (hiperinflación). En la década de 1990, el Perú empieza a implementar reformas para restablecer la sostenibilidad fiscal. Por ejemplo, la Constitución aprobada en 1993 prohíbe que el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) otorgue préstamos al Gobierno. Desde entonces, el esquema institucional para garantizar la sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas se ha ido construyendo y modificando:

1999: Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal

- Reglas fiscales:
 - Techo para el déficit del sector público consolidado y un techo para el endeudamiento público
 - Límite al crecimiento del gasto no financiero del gobierno general
- Establecimiento de un fondo soberano
- Establecimiento de un marco macroeconómico a mediano plazo

2003: Ley para el Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal

- Modifica las reglas de financiamiento del fondo de estabilización fiscal (FEF).
- Aumenta el límite del crecimiento del gasto no financiero del Gobierno.

2007: Ley de Crédito Suplementario

- Modifica la ley anterior en dos dimensiones:
 - el alcance del techo para el déficit del sector público y para el restringido a la media del Gobierno; y
 - aplicación de la regla de gasto público limitada al gasto corriente, excluido el gasto de inversión.

2015: Nueva modificación de las reglas fiscales y creación del Consejo Fiscal Independiente

- Déficit del sector público no financiero no puede superar el 1 % del PIB tomando gastos y PIB ajustados cíclicamente.
- Crecimiento del gasto debe ser consistente con la regla del déficit del sector público no financiero.
- Techo para la deuda bruta total del sector público no financiero fijado al 30 % del PIB.

2016: Nueva modificación de las reglas fiscales

- Se abandonan las variables cíclicamente ajustadas y se basa las reglas fiscales sobre variables observables.

Fuente: Schmidt-Hebbel (2022^[10]), *Política y reglas fiscales: evaluación y propuestas de reforma para el Perú*; Valderrama (2022^[11]), *Hitos de la Reforma Macroeconómica en el Perú 1990-2020: La Recompensa de los Tamíes*.

Las reglas fiscales prevén una cláusula de excepción

Como en la mayoría de los países, las reglas macrofiscales pueden ser modificadas de manera excepcional en los casos de desastres o de choques extremos. El Decreto Legislativo 1276 establece claramente el procedimiento que se debe adoptar, y que esta modificación temporal debe establecer explícitamente el retorno gradual al conjunto de reglas. Esta cláusula ha sido utilizada recientemente como consecuencia de la emergencia nacional por el COVID-19 para el año fiscal 2021.

El MEF está a cargo del control de las reglas fiscales y de acompañar a los gobiernos subnacionales

El MEF está a cargo de realizar los cálculos de reglas fiscales y monitorear su aplicación.

En el caso de las reglas para el sector público no financiero, los desvíos deben compensarse en el año fiscal siguiente. En el caso de gobiernos regionales y locales, el MEF puede adoptar medidas correctivas en caso de incumplimiento. Estas incluyen, entre otras: monitoreo preventivo, impedimento de concertar nuevas operaciones de endeudamiento de corto plazo o de suscribir un nuevo contrato de Asociaciones Público-Privadas. Los gobiernos subnacionales sujetos a medidas correctivas deben remitir al MEF y a la Contraloría General de la República un “compromiso de cumplimiento de las reglas fiscales”, aprobado por el Consejo Regional o Municipal, en el que se explique las medidas que se adoptan para evitar un nuevo incumplimiento.

El MEF también puede proveer acompañamiento técnico a fin de implementar buenas prácticas en gestión fiscal en los gobiernos subnacionales que lo soliciten.

El MEF publica regularmente informes de seguimiento de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales y cumplimiento de reglas (cuatro informes trimestrales y un informe anual).

El objetivo de déficit no está claramente mencionado en la Ley de Presupuesto, y no aparece claramente el espacio fiscal disponible

En muchos países de la OCDE, el Ministerio de Finanzas realiza un cálculo de espacio fiscal resultante de la aplicación de las reglas fiscales. Dadas las proyecciones de ingresos y las distintas reglas, esto genera un techo de gasto firme para el sector público, y para cada uno de los niveles de gobierno. En los países que tienen un proceso de presupuesto *top-down*, el proceso presupuestario empieza con el cálculo de espacio fiscal y la decisión política del nivel de déficit y de gasto (que no puede ser mayor que el estipulado en la regla fiscal, pero podría ser menor). Esto suele mostrarse claramente en las primeras páginas del proyecto y después de la Ley de Presupuesto Público.

En el Perú, el PIA (y los PIM) no proporcionan una presentación clara del nivel de déficit, porque los recursos por operaciones ordinarias de crédito son presentados junto a las fuentes de financiamiento. Sin embargo, existe una diferencia de naturaleza entre ingresos fiscales y financiamiento por deuda, por lo que, en la mayoría de los países, las operaciones de crédito son presentadas como financiación del déficit neto (diferencia entre ingresos y gastos totales). En el Sistema de Cuentas Nacionales (*System of National Accounts, SNA*), el endeudamiento neto (*net borrowing/net lending*) es igual a la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales.

2.3.2. Perspectiva de mediano plazo y techos de gastos

El Perú tiene varios instrumentos multianuales en el proceso presupuestario, pero falta coherencia entre ellos, y ninguno presenta un techo de gasto vinculante

El MEF produce tres documentos multianuales para el proceso presupuestario. Esto significa que se toma en cuenta la perspectiva de mediano plazo, y se hacen esfuerzos de proyecciones económicas y estimaciones de gastos. Sin embargo, los supuestos y estimaciones de ingresos y gastos utilizados en el proceso presupuestario anual no son coherentes con estos documentos (Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5. Documentos con perspectivas económicas y presupuestarias multianuales

Instrumento	Mes de publicación	Descripción	Análisis
Directiva de programación multianual presupuestaria y formulación presupuestaria así como sus anexos guías y fichas	Publicada entre diciembre del año t-2 y febrero del año t-1	Directiva que indica cómo se deben realizar las estimaciones de ingresos, de gastos, etc., quién debe hacer qué, llenar qué planilla, en qué plazo, etc.	Esta directiva no contiene techos de gasto. Además del calendario de las reuniones, gran parte del contenido de esta directiva podría estar en una ley general, puesto que no varía de año a año. La Directiva estipula que son los pliegos quienes realizan sus propuestas de programación multianual de gastos. Cabe destacar que este ejercicio se realiza sin tener información sobre los montos de gastos que les serán asignados. De la misma manera, la Directiva estipula que los pliegos deben indicar las metas multianuales de resultados, sin conocer el monto de los recursos que les serán atribuidos, puesto que la Directiva no define los montos de gastos que serán efectivamente atribuidos.
Marco Macroeconómico Multianual (t, t+1, t+2, t+3)	En agosto del año t-1, se publica el MMM (t – t+3), que será actualizado en abril del año t.	Este documento contiene las proyecciones macroeconómicas y los supuestos en los que estas se basan, por un período de cuatro años, que comprende el año para el cual se está elaborando el presupuesto del sector público y al menos los tres años siguientes. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el responsable de la elaboración y publicación del MMM. El MMM es aprobado por el Consejo de Ministros.	El MMM contiene proyecciones de gastos, pero estas no constituyen techos de gasto. Las proyecciones utilizadas en el presupuesto anual no son las mismas que las utilizadas en el MMM, porque el MMM se basa en estimaciones globales, mientras que el presupuesto anual se basa en estimaciones a nivel de pliego, realizadas por los propios pliegos.
Informe de programación de las Asignaciones Presupuestarias Multianuales (APM)	Antes del 30 de mayo	La Asignación Presupuestaria Multianual (APM) es definida como “el límite máximo de los créditos presupuestarios que corresponde a cada pliego presupuestario”. Las APM son calculadas por el Ministerio de Economía y Finanzas para el año cuyo presupuesto se esté elaborando (año 1) y los 2 años siguientes (años 2 y 3). Las APM se estiman teniendo en cuenta la programación de ingresos y gastos, sujetas a los	El “Informe de Programación Multianual 2022-2024” publicado en 2021 presenta un cuadro (cuadro No. 5) con “estimación del gasto según clasificación funcional” para el año en curso y los 3 años siguientes. Los ingresos y gastos mencionados en el año 1 del MMM efectivamente corresponden a los ingresos y gastos en el PIA, pero como el PIA no representa lo que efectivamente se va a gastar en el año, se pierde el beneficio del ejercicio multianual.

Instrumento	Mes de publicación	Descripción	Análisis
		objetivos de política macroeconómica y fiscal, resultados priorizados y coyuntura económica. La APM tiene carácter vinculante para el primer año (año 1) e indicativo para los dos años siguientes (año 2 y año 3), y es revisada anualmente y modificada en caso de haber cambios en cualquiera de los factores tomados en cuenta para su estimación.	El PIA del año $t+1$ suele ser inferior al presupuesto del año t ejecutado, ¹ lo que representaría una disminución del gasto, y que es poco creíble.

1. Ver Figura 2.9. Ingresos en el PIA vs. Ingresos recaudados.

Fuente: MEF (2022_[12]), "Plataforma digital única del Estado Peruano".

La OCDE ha identificado las buenas prácticas para implementar un marco de gastos de mediano plazo (Recuadro 2.6), y analizado las prácticas en aquellos países que mejor las aplican (Cuadro 2.6). En varios países de la OCDE, el marco presupuestario o fiscal de mediano plazo es discutido y aprobado por el Parlamento. Es en esas discusiones que el Parlamento analiza y decide las asignaciones de los fondos disponibles entre distintos sectores y prioridades. Cabe señalar que llegar a estos niveles toma mucho tiempo, y estos países han tardado décadas en desarrollar y perfeccionar estas prácticas.

Recuadro 2.6. Marcos de Gastos de Mediano Plazo en los países de la OCDE

Casi todos los países de la OCDE tienen algún tipo de marco de gastos de mediano plazo (en inglés: *Medium Term Expenditure Framework*, MTEF), pero su cobertura y diseño varían mucho. Los marcos de gastos de mediano plazo necesitan 4 elementos para funcionar correctamente:

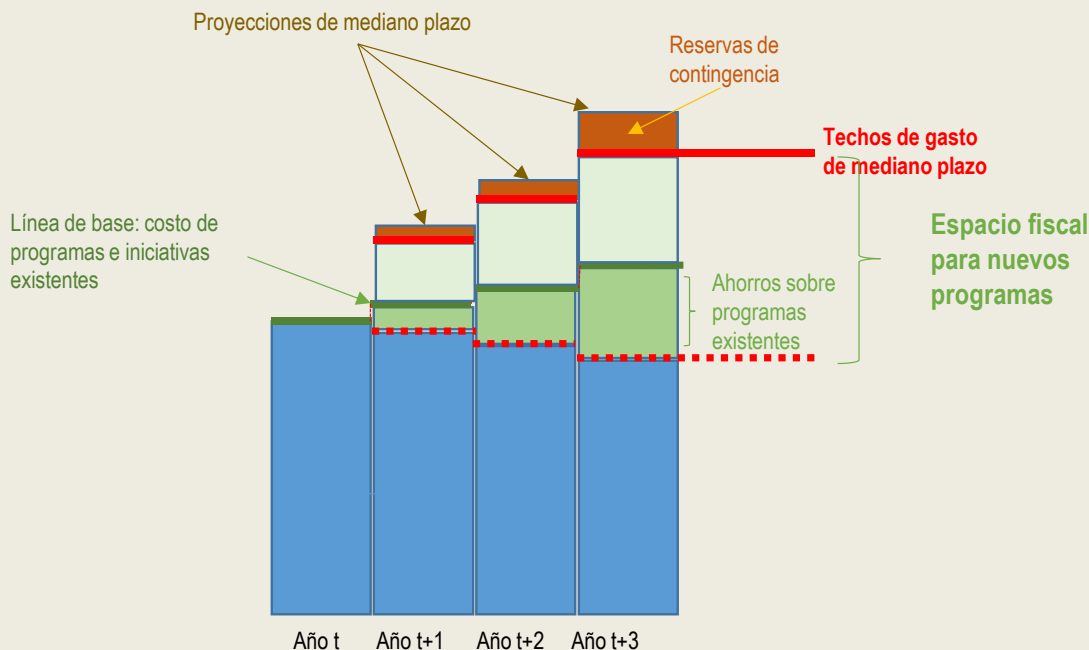
- objetivos fiscales claramente mencionados en la ley de presupuesto;
- proyecciones de recursos disponibles creíbles;
- seguimiento de los compromisos de gastos, es decir, actualización regular de las líneas de base;
- techos de gasto vinculantes.

La manera en que estos cuatro elementos funcionan juntos es esencial para el éxito del marco de gastos de mediano plazo. Un marco de gastos de mediano plazo de calidad representa varios beneficios: sirve como ancla para las anticipaciones de los agentes, demuestra credibilidad y liderazgo político, y sirve como base para la rendición de cuentas.

Los marcos de gastos de mediano plazo son elementos esenciales para el éxito de las reglas fiscales, puesto que dan una proyección de las líneas de base a mediano plazo, y, por tanto, son un mecanismo de alerta temprana cuando la trayectoria de las finanzas públicas no es sostenible. Los marcos de gastos de mediano plazo también facilitan la financiación de nuevas prioridades de gobierno reasignando fondos, y permiten planificar y ver los resultados de medidas que toman varios años para rendir frutos (como grandes proyectos de infraestructuras, nuevos programas, reestructuraciones organizacionales, etc.). La presentación y discusión del marco de gastos de mediano plazo permite juntar distintos compromisos y restricciones en un mismo lugar, lo que permite visualizar los *trade-offs* y tomar decisiones informadas, teniendo en cuenta el impacto de las decisiones en el mediano plazo (Figura 2.3). En el año t , se asigna un nivel de gasto total (línea verde). En los años siguientes ($t+1$, $t+2$, $t+3$ según los países), se calcula la línea de base del gasto necesario para financiar los mismos servicios y actividades que en el año t haciendo la hipótesis que no hay ningún cambio de política y que se utiliza exactamente la misma

combinación de insumos para producir dichos bienes y servicios (línea verde). A ese aumento natural de la línea de base, se intentan obtener ahorros sobre programas existentes, para crear espacio fiscal para nuevas prioridades. Este ahorro puede venir o de cerrar programas que ya no estén alineados con las prioridades del gobierno, o por modificaciones en la combinación de insumo que resulta en ganancias de eficiencia. Las revisiones de gastos son un instrumento frecuentemente utilizado para identificar tales oportunidades de ahorro sobre la línea de base. Por otro lado, se fijan los techos de gastos de mediano plazo (para los años $t+1$, $t+2$, $t+3$ según los países). Esos techos son calculados de manera a cumplir con las reglas fiscales tomando en cuenta las proyecciones de crecimiento y de recaudación. Los países suelen conservar una reserva de contingencia no atribuida por encima de los techos de gastos, por si las proyecciones resultaran demasiado optimistas. Estas reservas suelen ser más grandes para los años más alejados, puesto que la incertidumbre es mayor. Una vez cubiertas las líneas de base y los ahorros posibles generados, el espacio fiscal disponible para financiar nuevas iniciativas es la suma de los ahorros de eficiencia sobre las líneas de base y los incrementos en los ingresos estimados.

Figura 2.3. Marcos de gastos de mediano plazo y espacio fiscal



Fuente: autores

Fuente: OCDE (a continuación^[13]), *OECD Spending better Framework*.

Cuadro 2.6. Buenas prácticas de la OCDE para marcos de gastos de mediano plazo eficientes

Buena práctica	Ejemplos de buenas prácticas de la OCDE
1. Objetivos fiscales claramente definidos	Informe sobre la estrategia fiscal de Nueva Zelanda

Buena práctica	Ejemplos de buenas prácticas de la OCDE
• Esencial para lograr resultados fiscales: actúan como “ancla” de los posteriores principios fiscales. • Los objetivos fiscales deben ser divulgados explícitamente (balance presupuestario, niveles agregados de ingresos, gastos, deuda). • El compromiso político es esencial, ya sea en legislación, programa político del Gobierno, acuerdo de coalición. • Simplifica el diseño, fomenta la transparencia y la responsabilidad.	Nueva Zelanda no tiene reglas fiscales en su legislación. En cambio, de acuerdo con la Ley de Finanzas Públicas de 1989, el Gobierno debe preparar un Informe de Estrategia Fiscal, que se publica junto a cada presupuesto. En este informe, cada Gobierno debe presentar sus objetivos fiscales a corto plazo y los objetivos fiscales a largo plazo de la política fiscal, que incluye cinco variables: • gastos corrientes totales; • ingresos corrientes totales; • saldo entre los gastos corrientes totales e ingresos corrientes totales; • deuda total; • patrimonio neto total. Además de exponer estos objetivos, el Gobierno debe explicar cómo se responsabiliza de su estrategia fiscal. Las disposiciones también exigen que el Gobierno mire hacia atrás y evalúe en qué medida sus resultados fiscales fueron coherentes con su estrategia fiscal publicada.
2. Proyecciones económicas fiables • Esenciales para evitar escasez de ingresos y recortes de gastos no anticipados. • Todos los supuestos deben ser publicados, así como los ajustes por riesgos. • Deben estar acompañadas de un análisis de sensibilidad. • La opinión de una institución fiscal independiente es importante para garantizar la fiabilidad.	La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria en el Reino Unido (<i>Office for Budget Responsibility</i>) Creada en el 2010 para realizar un análisis independiente y oficial de las finanzas públicas del Reino Unido. Sus responsabilidades incluyen: • Producir los supuestos económicos y fiscales oficiales utilizados para la elaboración del presupuesto. • Evaluar en qué medida los objetivos fiscales del Gobierno han sido cumplidos. • Evaluar la precisión de sus proyecciones económicas y fiscales del año anterior.
3. Mantener al día cálculos de líneas de base multianuales • Los cálculos de líneas de base multianuales permiten visualizar las consecuencias de las decisiones de gasto entre 3 y 5 años. • Deben ser publicadas y revisadas regularmente, y se debe realizar una reconciliación con los niveles de gastos realizados, incluidos todos los gastos. • Debe ser la responsabilidad de la entidad que prepara el presupuesto.	Las estimaciones futuras (<i>forward estimates</i>) en Australia • Incluyen una estimación de línea de base para todos los gastos para los 3 años siguientes al año presupuestario que siguiente. • Son actualizadas durante todo el año, para asegurarse de que reflejen toda la información disponible sobre la evolución de los parámetros y decisiones políticas en cada momento. • Son preparadas con el mismo nivel de detalle que el presupuesto anual, lo que permite realizar la reconciliación entre las cifras del presupuesto y el primer año de las estimaciones futuras cada año. • Son publicadas con el presupuesto y un informe de actualizaciones publicado a mitad de año.
4. Techos de gasto de alto nivel (<i>top-down</i>) • Son la base del proceso presupuestario y permiten operacionalizar los objetivos fiscales de alto nivel. • Son decididos al inicio del proceso de preparación presupuestaria, <u>antes</u> de recibir las demandas presupuestales de los ministerios sectoriales. • Solo pueden ser flexibles para ciertas categorías de gastos que dependen de la situación económica (como gastos por seguro de desempleo), pero se puede permitir reasignaciones debajo de los techos de un ministerio, con la autorización del Ministerio de Finanzas. • Requieren un mecanismo de monitoreo y aplicación fuerte.	Techos de gasto en Finlandia • Son fijados por un período de 4 años, cubren el 80 % del gasto total del gobierno central (algunos gastos variables como seguro de desempleo o transferencia para vivienda están excluidos). • Los ministerios sectoriales deben reasignar sus gastos debajo de su techo para financiar nuevas prioridades. • Si un techo es superado, el Ministerio de Finanzas tiene la autoridad de reducir las asignaciones presupuestarias para el año siguiente. • Solo se realizan anualmente los ajustes esenciales de precio y nivel de costo, así como alguna corrección estructural esencial.

Fuente: OCDE (a continuación⁽¹³⁾), *OECD Spending Better Framework*.

2.4. Recomendaciones para reforzar la sostenibilidad fiscal y la perspectiva de mediano plazo del presupuesto

Con base en el análisis presentado en las secciones anteriores, este informe propone las siguientes recomendaciones (Cuadro 2.7):

Cuadro 2.7. Recomendaciones para reforzar la sostenibilidad fiscal y la perspectiva de mediano plazo del presupuesto

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
El Perú tiene reglas fiscales bien definidas, que incluyen una regla de crecimiento del gasto público y una cláusula de escape.	La regla de crecimiento del gasto público es esencial para controlar la trayectoria de gasto y asegurar la sostenibilidad fiscal.	Seguir respetando las reglas fiscales. Establecer un plan de retorno a la regla fiscal creíble. Completar la regla fiscal con un marco de gasto de mediano plazo que funcione como mecanismo de alerta en caso de que la trayectoria del gasto público no sea sostenible a mediano plazo, para que se puedan tomar acciones correctivas precoces. Mencionar claramente en la primera parte del presupuesto anual el objetivo de déficit, y el vínculo entre las reglas fiscales y los montos de ingresos y gastos autorizados.
El Perú posee varios instrumentos presupuestarios llamados multianuales, pero falta coherencia entre ellos, y ninguno fija niveles de gastos creíbles para los años siguientes.	El presupuesto anual no está basado en una perspectiva de mediano plazo. Los instrumentos de mediano plazo pierden credibilidad al no ser coherentes y no realizarse un análisis <i>ex post</i> para explicar las diferencias entre las proyecciones y las realizaciones.	Asegurar que los "indicadores macroeconómicos" del MMM son los que se utilizan para el presupuesto. Incluir en el proyecto de presupuesto y en la Ley de Presupuesto un cuadro que muestre la proyección multianual del año anterior vs. El PIA propuesto en propuesta de Ley de Presupuesto. Publicar un análisis de los desvíos entre los montos proyectados en el MMM y los montos realizados (ingresos y gastos).

2.5. Formulación y aprobación del presupuesto

2.5.1. Calendario para la formulación del presupuesto

El calendario presupuestario en el Perú tiene pocas fechas obligatorias

El calendario presupuestario en el Perú no está claramente institucionalizado, y la mayoría de las etapas principales tiene fechas que representan aspiraciones, pero que no son legalmente obligatorias (Cuadro 2.8). Tener y respetar un calendario fijo es un elemento muy importante en los sistemas presupuestarios. Por un lado, permite a los distintos actores planificar su carga de trabajo durante el año, y por el otro lado, también permite acotar en el tiempo el proceso de discusión, puesto que todos los actores saben en qué momento se puede discutir de qué tema. Esto también refuerza la transparencia y la equidad del sistema, al dar a todos los actores las mismas oportunidades y tiempo para discutir.

Cuadro 2.8. Calendario sintético del proceso presupuestario en el Perú

Período	Actividades
Programación y formulación	
Hacia enero/febrero	- La DGPP emite la Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria. - Entre febrero y marzo, la DGPP los gobiernos regionales y los gobiernos locales priorizados llevan a cabo reuniones de sustentación de la estimación de los ingresos.¹
Marzo	La DGPP y pliegos tienen reuniones de sustentación de la estimación del gasto multianual de la cartera priorizada de proyectos y operaciones de endeudamiento externo.
Hacia finales de abril	La Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal (DGPMACDF) publica la actualización del MMM publicado en agosto del año anterior.
30 de abril	La DGPMI aprueba el programa multianual de inversiones.
Antes de la última semana de mayo	- El MEF estima ingresos por RO, RD y ROOC para todos los pliegos.² - La DGPP elabora Informe sobre la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) y el MEF la propone al Consejo de Ministro para su aprobación. Tras la aprobación, la DGPP comunica la APM a cada pliego.
Junio-julio	Los pliegos del gobierno nacional y gobierno regional desagregan y negocian recursos adicionales para programas prioritarios.
31 de julio	La DGPP presenta el anteproyecto de Ley de Presupuesto al ministro de Economía y Finanzas.
Primera quincena de agosto	- La DGPMDF propone el MMM con los lineamientos de política y las proyecciones macroeconómicas para el trienio siguiente, y lo entrega al Consejo Fiscal. - El Consejo Fiscal emite sus comentarios sobre el MMM para el trienio que empieza el año siguiente (por ejemplo, en 2022, el MMM 2023-25).
Antes del 31 de agosto	El Consejo de Ministros aprueba el anteproyecto de ley de presupuesto y el MMM.
Discusión parlamentaria y aprobación	
Primera semana de septiembre	El MEF presenta al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público que lleva una exposición de motivos.
Hasta el 30 noviembre	El Congreso aprueba la Ley de Presupuesto para el año fiscal siguiente.
31 diciembre	- MEF emite la Directiva para la ejecución presupuestaria. - MEF indica una primera Programación de Compromisos Anual (PCA)³ - Los gobiernos subnacionales aprueban su PIA.
Ejecución y modificaciones presupuestarias	
Del 1.º de enero al 31 de diciembre	- Los pliegos ejecutan sus presupuestos. - Los pliegos realizan modificaciones presupuestarias. Cuando sea necesario, el MEF revisa y se asegura de que estas cumplan con los criterios y definiciones contenidas en la Ley de Presupuesto y emite una opinión favorable. - La DGPP actualiza trimestralmente la Programación de Compromisos Anual sobre la base de la información que proporcionen los pliegos.

Nota: Las fechas en negrita son fechas legalmente obligatorias.

1. Es de notar que lo que se llaman "ingresos" aquí incluyen los ingresos directamente recaudados por los gobiernos subnacionales, pero también los ingresos de los impuestos generales (RO) que serán asignados a los gobiernos subnacionales. En la mayoría de los países, éstos serían identificados como transferencias discrecionales del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales.

2. Mismo comentario, aquí no se trata de estimar únicamente los ingresos directamente recaudados por cada pliego, sino también de realizar la discusión política de cómo se reparten los RO entre cada pliego. En la mayoría de los países, se hablaría de discusiones sobre los techos de gastos de las entidades, y no sobre los ingresos.

3. Conforme al artículo 37 del Decreto Legislativo N.º 1440, la Programación de Compromisos Anual (PCA) es un instrumento de programación del gasto público, de corto plazo, por toda fuente de financiamiento, que permite compatibilizar la programación de caja de ingresos y gastos, con la real capacidad de financiamiento para el Año Fiscal respectivo, en el marco de las reglas fiscales vigentes. Este instrumento es determinado por la Dirección General de Presupuesto Público.

Fuente: Autores basado en entrevistas con MEF.

Los países de la OCDE suelen tener un calendario presupuestario institucionalizado, con fechas claras y legalmente vinculantes para la entrega de los documentos clave (véase el caso de Grecia, Recuadro 2.7). En los países de la Unión Europea, estos lineamientos están dados a nivel europeo, y todos los países deben seguirlos (Cuadro 2.10).

Recuadro 2.7. Calendario y proceso presupuestarios en Grecia

Desde la reforma del proceso presupuestario en 2014, la nueva Ley General de Presupuesto establece un proceso presupuestario *top-down* y fechas clave claramente identificadas. El presupuesto del Estado debe ser preparado “respetando las metas indicativas y techos obligatorios para los gastos”. La Ley General de Presupuesto también estipula que el Ministerio de Finanzas debe preparar una declaración de cumplimiento con los techos aprobados en la estrategia de mediano plazo. En caso de no respetar dichos techos, el Ministro de Finanzas debe presentar al Parlamento una explicación, justificando el desvío y proponiendo un plan de corrección.

El calendario para la formulación, discusión y aprobación del presupuesto está claramente estipulado (Cuadro 2.9).

Cuadro 2.9. Etapas del ciclo presupuestal en Grecia

Mes	Etapas
Febrero	- Elaboración de la primera versión de las proyecciones macroeconómicas. - Publicación por parte de la Dirección de Presupuesto (GAO, <i>General Accounting Office</i>) de instrucciones sobre los procedimientos y metodologías de preparación de las estimaciones de ingresos y gastos para la Estrategia Fiscal a Mediano Plazo (EFM) y la comunicación de las previsiones económicas a las Direcciones Generales de Servicios Financieros (DGSF)¹
Abril	Presentación al Consejo de Ministros de la previsión financiera a mediano plazo y su informe explicativo para su aprobación
Mayo	- Opinión del Consejo Fiscal sobre las proyecciones fiscales y macroeconómicas - Presentación al Parlamento de la Estrategia Fiscal de Medio Plazo - Publicación, por parte de la Dirección de Presupuesto, de una circular con instrucciones para la elaboración del presupuesto de las administraciones públicas
Junio	Publicación por parte de la Dirección de Inversiones Públicas (Ministerio de Economía y Desarrollo) de su propia circular presupuestaria con instrucciones para la elaboración del “presupuesto de inversiones”
Julio	Solicitudes presupuestales preparadas por los ministerios y comunicadas a la Dirección de Presupuesto antes del 31 de julio
Agosto	- Análisis de las solicitudes por la Dirección de Presupuesto y discusiones bilaterales con las unidades de presupuestos de los ministerios/entidades - Elaboración del proyecto de presupuesto ordinario por parte de la Dirección de Presupuesto - Elaboración por parte de la Dirección de Presupuesto del proyecto de presupuesto de inversiones
Septiembre	- Elaboración de la segunda versión de las proyecciones macroeconómicas - Aprobación del anteproyecto de presupuesto por el Consejo de Ministros
Octubre	- Opinión del Consejo Fiscal sobre las proyecciones fiscales y macroeconómicas - Presentación del anteproyecto de Presupuesto al Parlamento, el primer lunes de octubre - Presentación del anteproyecto de Presupuesto a la Comisión Europea (desde 2018)
Noviembre	Presentación del proyecto de Presupuesto Público del Estado al Parlamento “por lo menos 40 días antes del comienzo del año fiscal siguiente”.
Diciembre	Aprobación del Presupuesto Público por el Parlamento antes del 31 de diciembre
Enero	- Publicación de la circular de ejecución presupuestaria por parte de la Dirección de Presupuesto - Firma del Memorando de Entendimiento sobre la ejecución presupuestaria con todos los ministerios - Asignación de créditos a los ministerios competentes - Análisis de la ejecución presupuestaria final por parte del Dirección de Presupuesto

1. las Direcciones Generales de Servicios Financieros son Unidades de Presupuesto establecidas en los Ministerios Sectoriales.

Fuente: Moretti (2019^[3]), “Budgeting in Greece”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2019/2.

El proceso de formulación presupuestaria en Grecia empieza en abril, con la publicación de la circular anual. La primera sección de este documento presenta los supuestos macroeconómicos, las metas fiscales y las prioridades de políticas, así como el techo obligatorio para cada ministerio sectorial, tal

como está estipulado en la Estrategia Fiscal de Mediano Plazo. La segunda sección del documento contiene instrucciones para el costeo de algunas líneas presupuestarias (en particular salarios). Esta circular también da las instrucciones para el formato, proceso y fechas límites para los documentos que los ministerios sectoriales deben presentar a la Dirección de Presupuesto (llamada GAO en Grecia). Esta circular es enviada a las Unidades de Presupuesto de los ministerios sectoriales a finales de mayo.

Las Unidades de Presupuesto de los ministerios sectoriales preparan sus solicitudes de presupuesto, que consisten principalmente en una versión más detallada de la que les corresponde en la Estrategia Fiscal de Mediano Plazo. Las Unidades de Presupuesto presentan sus solicitudes al ministro que les corresponde, quien las envía a la Dirección de Presupuesto. Cualquier solicitud superior al techo obligatorio es rechazada automáticamente, y el ministerio debe presentar una nueva solicitud en los 10 días siguientes.

Fuente: Moretti (2019^[3]), "Budgeting in Greece", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2019/2.

Cuadro 2.10. Semestre Europeo y *Two Pack*

Mes	Etapas
Noviembre (del año anterior)	El ciclo del Semestre Europeo comienza con la publicación por parte de la Comisión Europea de una serie de documentos macroeconómicos, como: - el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, que contiene las prioridades económicas y sociales generales de la Unión Europea y las orientaciones políticas para los Estados miembros; - el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, con la identificación de los desequilibrios macroeconómicos y orientaciones para su corrección; - el proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo, con un análisis de la situación del empleo en Europa y orientaciones políticas para los Estados miembros; y - las Recomendaciones para la Zona Euro, donde se realizan las orientaciones políticas para las dimensiones nacionales de la gobernanza económica de la Unión Europea en la Zona Euro.
Febrero y marzo	Luego de prepararlos mediante debates a nivel ministerial, el Consejo Europeo examina los informes.
Febrero	La Comisión Europea publica un informe nacional para cada Estado miembro en el que se analiza su situación macroeconómica y los avances en la aplicación del programa de reformas del Estado miembro.
Abril	Los Estados miembros presentan su programa nacional de reformas (sobre cuestiones macroeconómicas) y sus programas de estabilidad (para los países de la Zona Euro) o de convergencia (para los Estados que no pertenecen a la Zona Euro), que contienen planes presupuestarios trienales.
Mayo	La Comisión Europea evalúa estos planes y presenta una serie de recomendaciones específicas para cada país sobre cuestiones macroeconómicas y fiscales.
Julio	Estas recomendaciones políticas son debatidas y aprobadas por el Consejo Europeo.
Antes del 15 de octubre	De acuerdo con el <i>Two Pack</i> , los Estados miembros de la zona del euro deben presentar a la Comisión Europea los proyectos de planes presupuestarios para el año siguiente.
Noviembre	La Comisión Europea evalúa estos planes en función de los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y presenta las recomendaciones macroeconómicas pendientes.

Fuente: OCDE (2019^[14]), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*.

2.5.2. Directivas presupuestarias

La Directiva de Programación Multianual de Gastos no tiene información sobre supuestos macroeconómicos, metas fiscales o el monto final de las asignaciones de gastos

El proceso presupuestario en el Perú se inicia en enero o febrero por la DGPP que emite la Directiva de Programación Multianual de Gastos (PMG). Este documento indica a los pliegos el calendario del año y lo que debe realizar durante el año. Se trata de un documento técnico con muchos detalles administrativos

(planillas por llenar, información por ingresar en el sistema, etc.). La DGPP procura emitir este documento en diciembre, pero es frecuente que recién se emita en enero o febrero.

En los países de la OCDE, es frecuente que el proceso presupuestario empiece con la emisión de una “circular anual” o directiva anual. Generalmente, la Ley General de Presupuesto indica en qué fecha se debe emitir esta directiva. Estas directivas suelen tener información sobre los supuestos macroeconómicos, metas fiscales, y prioridades políticas. En muchos países también muestran los techos de gasto para cada ministerio, según lo establecido en la estrategia fiscal de mediano plazo. También indican las fechas límites, guías formatos y documentos que los distintos pliegos deben enviar a la Dirección de Presupuesto (véase, por ejemplo, el caso de Grecia, Recuadro 2.7).

En el Perú, no existe una fecha obligatoria para la publicación de la Directiva de Programación Multianual de Gastos. Esta Directiva no incluye información sobre la situación macroeconómica ni los objetivos fiscales, ni lineamientos sobre el objetivo de incremento del gasto, esfuerzo fiscal, etc. Por lo tanto, los pliegos no disponen de esta información para empezar a calcular sus líneas de base, priorizar sus acciones y planificar sus presupuestos del año siguiente.

2.5.3. Proyecciones macroeconómicas y estimación de recursos

La estimación de recursos en el Perú es muy compleja (se debe realizar a nivel muy micro) por el vínculo que existe entre fuentes de financiamiento y asignaciones de gastos

La primera etapa del proceso presupuestario en el Perú consiste en estimar los distintos recursos que deben recaudarse. Estas estimaciones son realizadas por la DGPMDF con base en información proporcionada por la SUNAT (estimación de recaudación de RO), la Dirección General de Tesoro Público (estimaciones de operaciones de mercado financiero y crédito) y el Banco Central (estimación de crecimiento, tasa de interés y tasa de inflación). Las estimaciones de RDR se realizan mediante discusiones entre la DGPP y los distintos pliegos.

La asignación de gastos según fuentes de financiamiento implica que este proceso sea muy complejo, puesto que no es suficiente estimar la evolución global de los ingresos en cada tipo de fuente, sino que se necesita tener una estimación muy precisa de los RDR de cada entidad. Efectivamente, el nivel de gastos asignado a cada entidad va a depender de la estimación de RDR utilizada en el presupuesto público. Si el presupuesto no vinculara los gastos a las fuentes de financiamiento, bastaría con tener una estimación global de los RDR, y las asignaciones de gastos no dependerían de estas, sino de la evolución de las líneas de base y las decisiones políticas de priorización de gastos nuevos. Al vincular las autorizaciones de gastos con los niveles de recaudación de RDR, la estimación de estos también se convierte en un proceso político.

No existen mecanismos de control de la calidad de los supuestos utilizados en el presupuesto público

La estimación de recursos es un elemento esencial del proceso presupuestario, puesto que de esta depende el nivel de gasto autorizado. En muchos países existe una tendencia a sobrestimar estos recursos para aumentar el nivel de gasto, lo que trae como consecuencia un nivel de déficit superior al deseado. Para evitar conflictos de interés y mejorar la calidad y la fiabilidad de las estimaciones de ingresos, muchos países de la OCDE diseñaron procesos para controlar la calidad de estas estimaciones (Recuadro 2.8).

Los insumos utilizados por la DGPMDF para realizar sus estimaciones de RO no son publicados, y no se realiza una explicación de cómo se calculan las estimaciones con base en los distintos insumos, ni análisis posterior para explicar las diferencias entre las estimaciones y los niveles efectivamente recaudados. Las

estimaciones de RDR son discutidas con los pliegos y existen incentivos para subestimarlas (véase sección siguiente).

Recuadro 2.8. Control de calidad de los supuestos utilizados en el presupuesto en países de la OCDE

Alemania

El proceso de pronóstico y formulación presupuestaria en Alemania permite una variedad de oportunidades para que instituciones independientes (o semiindependientes) participen en la proyección económica y el seguimiento del presupuesto. Por ejemplo, desde julio de 2018, el grupo del proyecto de Pronósticos Económicos Conjuntos se encarga de evaluar y aprobar las proyecciones macroeconómicas del Gobierno que subyacen al presupuesto. Se trata de un organismo independiente formado por las principales instituciones de investigación económica del país. Adicionalmente, el Consejo de Estabilidad, con el apoyo de un Consejo Asesor, supervisa el cumplimiento de la norma de equilibrio presupuestario dos veces al año. El Consejo de Estabilidad está compuesto por el Ministro Federal de Finanzas, los ministros de finanzas de los estados federales (*Länder*) y el Ministro Federal de Economía y Energía. El Consejo Asesor es un órgano independiente de expertos.

República Eslovaca

En la República Eslovaca, el Comité de Proyecciones Macroeconómicas aprueba los pronósticos macroeconómicos publicados por el Instituto de Política Financiera del Ministerio de Hacienda. El Comité se creó para aumentar la transparencia y la objetividad de las previsiones macroeconómicas en el país. Está compuesto por diez instituciones independientes: los siete principales bancos comerciales del país (ING Bank, Tatra banka, SLSP, CSOB, VÚB, UniCredit, Volksbank); INFOSTAT (Instituto de Informática y Estadística); la Academia Eslovaca de Ciencias; y el Banco Nacional de Eslovaquia (NBS). El comité examina las previsiones del Ministerio de Hacienda y luego vota sobre su grado de realismo. Por lo menos la mitad del Comité tiene que dar una opinión calificando las proyecciones como prudentes o realistas para que las proyecciones sean aprobadas oficialmente. Una vez que son oficiales, las proyecciones macroeconómicas del Ministerio de Hacienda se utilizan como base para el presupuesto plurianual de los próximos tres años y para actualizar el Programa de Convergencia de Eslovaquia (requisito de la Unión Europea).

Adicionalmente, la institución de control eslovaca, el Consejo de Responsabilidad Presupuestaria, presenta al Parlamento una evaluación de la política fiscal en relación con las normas presupuestarias y de transparencia.

Austria

En Austria, las previsiones macroeconómicas oficiales son publicadas por el Instituto Austríaco de Investigación Económica (WIFO). El Instituto Austríaco de Investigación Económica es una asociación sin fines de lucro de derecho austríaco, reconocida por su investigación económica de alta calidad y sus previsiones realistas e imparciales. Es una práctica arraigada en Austria que el Ministerio de Hacienda base sus planes presupuestarios en las proyecciones macroeconómicas que el Instituto Austríaco de Investigación Económica elabora cuatro veces al año, siguiendo un calendario establecido y preanunciado. La institución de control austríaca es el Consejo Asesor Fiscal¹: su tarea consiste en evaluar la situación presupuestaria actual y el cumplimiento de las reglas fiscales nacionales con una perspectiva de futuro. La Oficina Parlamentaria de Presupuestos de Austria tiene derecho a participar en las reuniones del Consejo Fiscal a título consultivo.

1. Notar que el término “fiscal” en inglés designa a la vez los ingresos y los gastos públicos, contrariamente al término “fiscal” en español que suele referirse únicamente a recaudación pública. En este párrafo, “Consejo Fiscal” se refiere a la vez a ingresos y gastos.

Fuente: Moretti (2019_[3]), “Budgeting in Greece”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2019/2.

2.5.4. Sustentación de las asignaciones presupuestales con pliegos

Los “techos de gasto” comunicados a los pliegos al principio del proceso presupuestario se aumentan sistemáticamente durante las reuniones de sustentación, por lo que son considerados por todos los actores como el punto de partida de la discusión, y no como un techo vinculante

Los pliegos deben realizar sus solicitudes de gastos con base en las APM, pero estas APM no reflejan topes de gastos creíbles, sino que, de facto, son consideradas como el punto de partida de discusiones que llevarán a aumentar las asignaciones de gastos. Los pliegos elaboran sus solicitudes basándose en la estimación de sus necesidades, sin tener un techo de gasto creíble. Durante los meses de junio y julio, los pliegos y gobiernos subnacionales llevan a cabo discusiones políticas para obtener mayores recursos con el fin de financiar sus nuevos programas prioritarios. En función de la evolución de las estimaciones de ingresos, el MEF (DGPP) va aceptando adiciones a los montos establecidos en las APM.

Este tipo de proceso presupuestario donde se discute de los ingresos y gastos al mismo tiempo corresponde a la práctica tradicional de *bottom-up budgeting* en los países de la OCDE. Hoy en día, la mayoría de los países de la OCDE ha transitado hacia un sistema de *top-down budgeting* que permite un mejor control del gasto total, mejorar la calidad de las propuestas presupuestarias, y reducir el desgaste vinculado con largas y amplias discusiones políticas para formular un presupuesto sostenible (Recuadro 2.9).

Recuadro 2.9. Top-down budgeting como instrumento para asegurar sostenibilidad fiscal en la OCDE

Como parte del esfuerzo por controlar los déficits públicos y mejorar la calidad del gasto público, muchos países de la OCDE reformaron sus prácticas presupuestales a partir de la década de 1990, implementando el llamado *top-down budgeting*. Esto se refiere a la práctica presupuestaria que consiste en definir desde el principio los techos obligatorios de gastos autorizados, a nivel agregado y a nivel de cada ministerio sectorial, y luego exigir que los presupuestos multianuales y anuales respeten estos techos.

Típicamente, en el *top-down budgeting*, el Ejecutivo primero determina las metas agregadas para las finanzas públicas (déficits, gastos e ingresos) en función de los objetivos de déficit de mediano plazo y de las previsiones macroeconómicas. Luego, estos techos globales son distribuidos entre los distintos sectores/ministerios/pliegos, en función de los compromisos existentes, prioridades políticas y nuevas intervenciones (Cuadro 2.11).

Este sistema se opone al sistema tradicional llamado *bottom-up budgeting*, que es un sistema reactivo, impulsado por los gastos, y donde el nivel de gasto total resulta de la agregación de las solicitudes individuales de cada actor, y solo se determina de forma precisa al final del proceso de discusión presupuestaria. Este tipo de sistema favorece el sentimiento de titularidad de recursos por parte de los pliegos, por lo que es muy difícil reasignar gastos hacia nuevas prioridades.

Cuadro 2.11. Presupuesto *Top-down* vs. Presupuesto *bottom-up*

	Presupuesto <i>top-down</i> (proactivo)	Presupuesto <i>bottom-up</i> (reactivo)
Objetivo principal	Proceso impulsado por la política que alinea el gasto con las prioridades claves (proactivo).	Proceso impulsado por el gasto (reactivo).
Función del Ministro/Secretario de Finanzas	Fija el nivel de gasto agregado en función del objetivo de gestión fiscal y supervisa su cumplimiento.	Negocia los detalles de las propuestas de gasto individuales para controlar las asignaciones detalladas.
Función de los Ministros/Secretarios de Gasto	Asigna recursos financieros a los distintos programas dentro de los límites de gasto asignados.	Presenta solicitudes de presupuesto y negocia los créditos detallados.
Proyección económica	Realiza un análisis fiscal global, teniendo en cuenta los pronósticos económicos.	Análisis ministerio por ministerio, ignorando los pronósticos económicos
Eficiencia	El proceso racionalizado reduce las prácticas ineficientes y las solicitudes excesivas.	Proceso de negociación lento e ineficaz
Marco temporal	Perspectiva multianual	Proceso de asignación anual

Fuente: OCDE (2014^[9]), *Budgeting Practices and Procedures in OECD countries*.

2.5.5. Discusión en Congreso y aprobación

El plazo para revisar el proyecto de Presupuesto y las atribuciones de modificación son alineados con las buenas prácticas de la OCDE

El Congreso tiene tres meses para revisar, discutir y modificar el anteproyecto de Ley de Presupuesto. El Congreso está autorizado a realizar comentarios, propuestas y priorizaciones de gastos, pero no puede aumentar el monto total de gastos. Esto está alineado con las buenas prácticas de la OCDE.

Los ministros sectoriales y gobiernos subnacionales sustentan sus necesidades de gasto ante la Comisión de Presupuesto del Congreso. El anexo 5 que detalla los proyectos de inversión que recibirán fondos presupuestales suele ser el que recibe mayor atención y modificaciones. Sin embargo, como se analiza en el capítulo 5 (inversión pública), no existen límites o un marco legal que regule los cambios que los congresistas pueden aportar a la lista de proyectos incluida en el Anexo 5. En particular, mientras la propuesta del Anexo 5 presentada por el Gobierno se desarrolla con base en un proceso riguroso de priorización y control de calidad, los proyectos añadidos por los congresistas durante esta fase de discusión del presupuesto no cuentan con estos mismos controles técnicos y de calidad. En principio, el único límite a la capacidad de modificación del Anexo 5 por los congresistas es no aumentar el gasto total, pero en la práctica, es frecuente que el total sea aumentado durante esta fase del proceso presupuestario.

Es muy inusual que los gobiernos subnacionales deban someter sus presupuestos y sustentar sus necesidades de gastos en el Congreso Nacional. Siempre existen discusiones para aumentar las transferencias del gobierno nacional hacia los distintos gobiernos subnacionales, pero no la sustentación de los presupuestos de estos.

Sin embargo, la Ley de Presupuesto votada por el Congreso representa un piso de gastos y será modificada a lo largo del año, sin volver a pasar sistemáticamente por el Congreso

El presupuesto aprobado por el Congreso es denominado “Presupuesto Institucional de Apertura” (PIA), y está establecido que este representa un piso de gastos, y será modificado a lo largo del año. En la mayoría de los casos, el Congreso no revisa ni autoriza esas modificaciones. Algunas de estas modificaciones han sido preaprobadas en la Ley de Presupuesto de Apertura, pero como el presupuesto

votado es consolidado entre niveles de gobierno, lo que en otros países se registraría como ejecución del gasto (transferencia del gobierno nacional a un gobierno subnacional), en el Perú se registra como “transferencia institucional de partida”, lo que corresponde a una modificación presupuestaria.

En los países de la OCDE, el Congreso debe autorizar todas las modificaciones a la Ley de Presupuesto. Sin embargo, en muchos países solo las asignaciones globales por ministerio, pliego o programa son vinculantes en la Ley de Presupuesto. La información más detallada de cómo se descomponen los gastos de cada ministerio/pliego/programa son dadas únicamente con fines informativos, y los ministerios/pliegos/programas tienen la capacidad de reasignar gastos de una línea a otra dentro de su asignación presupuestaria sin requerir autorización del Congreso. Después del año fiscal, cada entidad emite cuentas y rinde cuentas de cómo gastó el dinero y los resultados alcanzados.

El proyecto de Ley de Presupuesto no presenta los niveles de ingresos y gastos ejecutados los años anteriores

En la mayoría de los países de la OCDE, el proyecto de Ley de Presupuesto y la Ley de Presupuesto indican los valores de los ingresos y de cada asignación del año anterior (estimado), y del año t-2 (valores definitivos). Esto refuerza la transparencia, permite analizar durante las discusiones la evolución de los distintos gastos, y verificar si esta evolución es coherente con las prioridades de gobierno. Muchos países también indican los montos previstos en el marco presupuestario de mediano plazo para los años t+1, t+2 y a veces hasta t+3.

2.5.6. Recomendaciones para mejorar la formulación y aprobación del presupuesto

Con base en el análisis presentado en las secciones anteriores, este informe propone las siguientes recomendaciones (Cuadro 2.12):

Cuadro 2.12. Recomendaciones para mejorar la formulación y aprobación del presupuesto en el Perú

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
El calendario presupuestario en el Perú tiene pocas fechas obligatorias.	No permite a los distintos actores anticipar las cargas de trabajo y planificar correctamente sus actividades.	Desarrollar un calendario detallado y vinculante para el proceso de formulación presupuestaria. Integrarlo en la Ley General de Presupuesto para que no sea modificado cada año.
La Directiva de Programación Multianual de Gastos no tiene información sobre supuestos macroeconómicos, metas fiscales o techos de gasto creíbles	No permite a los pliegos empezar a planificar sus necesidades de gastos en función de una estimación de recursos que les serán asignados.	Racionalizar la Directiva de formulación presupuestaria, analizando qué elementos son recurrentes y podrían incluirse en una ley más general. Establecer una fecha vinculante y predecible para la publicación de esta directiva, que da inicio al proceso presupuestario. Desarrollar una directiva anual de presupuesto que incluya información sobre supuestos macroeconómicos, prioridades de gastos, y elementos que permitan a los pliegos empezar a planificar sus demandas presupuestales para el año siguiente.
La estimación de recursos es muy compleja (se debe realizar a nivel muy micro) por el vínculo que existe entre fuentes de financiamiento y asignaciones de gastos	Cuanto más desagregado el nivel de estimación, más alta la probabilidad de errores	Estimar los recursos por fuente a nivel nacional (no por pliego). Eliminar el vínculo entre fuentes de financiamiento y gastos (excepto en casos puntuales como créditos específicos, etc.)
No existen mecanismos de control de la calidad de los supuestos utilizados en el presupuesto público	Las discrepancias entre los supuestos y las realizaciones no pueden ser explicadas, lo que reduce la confianza en los supuestos y en el proceso presupuestario Los actores anticipan modificaciones	Establecer mecanismos de control de la calidad de los supuestos utilizados en el presupuesto público. Por ejemplo: • pedir opinión del Consejo Económico y Fiscal sobre los supuestos; y • publicar insumos utilizados para el cálculo de los ingresos, los supuestos realizados y la metodología

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
	de los supuestos que entrenarán modificaciones presupuestarias Reduce incentivos en declarar sinceramente los ingresos estimados	utilizada. Realizar y publicar cada año un informe que analice y explique las brechas entre los supuestos utilizados en el presupuesto y la realización de estos indicadores.
Los “techos de gastos” comunicados a los pliegos al principio del proceso presupuestario (APM) son sistemáticamente aumentados durante las reuniones de sustentación, por lo que son considerados por todos los actores como el punto de partida de la discusión, y no como un techo vinculante	Este sistema implica discusiones presupuestarias desgastantes Reduce la calidad de las propuestas presupuestales de los pliegos, puesto que éstos no conocen sus asignaciones finales de gastos cuando deben priorizar sus gastos y actividades Es más difícil asegurar la sostenibilidad fiscal, puesto que el gasto total resulta de la suma de los acuerdos de presupuestos individuales, en vez de ser el punto de partida de las discusiones	<i>A corto plazo:</i> Los pliegos deberían recibir información sobre sus asignaciones finales de gastos (techos vinculantes) antes de empezar su proceso de priorización y programación presupuestaria. • Eliminar el vínculo entre las fuentes de financiamiento y los gastos. • Mejorar la calidad y credibilidad de la estimación de recursos. • Presentar claramente el objetivo de déficit y espacio fiscal disponible (diferencia entre la estimación de ingresos más déficit aceptado, y gastos comprometidos – reembolso de deuda, evolución de la masa salarial existente, etc.). <i>A mediano-largo plazo:</i> El Perú podría considerar emprender una reforma de su sistema presupuestario hacia un sistema <i>top-down</i> , y realizar un estudio de implementación para diseñar el nuevo sistema presupuestario, así como la estrategia y metodología para su implementación. Esto representa una reforma mayor y necesitaría la realización de un estudio de implementación especial.
La ley de Presupuesto votada por el Congreso representa un piso de gastos y será modificada a lo largo del año, sin volver a pasar sistemáticamente por el Congreso	No se garantiza la asignación de los recursos públicos a los gastos según prioridades de gobierno. Todos los agentes anticipan aumentos de presupuesto, con lo que reduce la capacidad de planificación y la relevancia de las discusiones presupuestarias y discusión en el Consejo de Ministros y en el Congreso. Genera un proceso de discusión continuo y desgastante, que requiere movilizar importantes recursos en el MEF.	Cerrar la brecha entre PIA y PIM para que el Congreso apruebe un presupuesto más cercano al que se va a ejecutar, y que la ejecución del presupuesto respete las prioridades establecidas, las discusiones y arbitrajes realizados durante la fase de formulación del presupuesto (véase detalle en sección siguiente) Esto requiere: • Eliminar el vínculo entre las fuentes de financiamiento y los gastos. • Mejorar la calidad y credibilidad de la estimación de recursos. • Mejorar los instrumentos de control de la ejecución presupuestaria. • Reforzar la capacidad de los pliegos para una gestión presupuestaria eficiente. <i>A corto plazo</i> , se podrían inscribir en los PIA de los pliegos las modificaciones preautorizadas en el Presupuesto de Apertura, con condicionalidades para poder ser ejecutadas. Como primer paso hacia el cierre de la brecha entre el PIA y el PIM, en vez de realizar modificaciones presupuestarias durante todo el año, se podrían establecer momentos específicos en el año en que se realicen las modificaciones presupuestarias (por ejemplo, una vez por trimestre al principio). <i>A mayor largo plazo</i> , habría que llegar a votar una estimación realista del PIM, votado según una estimación creíble de recursos, y contando con instrumentos de control eficientes para asegurar que la ejecución sea conforme al presupuesto y no se aumente el gasto total durante el año en ejecución.
El proyecto de Ley de Presupuesto no presenta los niveles de ingresos y gastos ejecutados los años anteriores.	Reduce la transparencia y la calidad del debate, puesto que no se puede analizar la evolución propuesta de cada uno de los gastos en función de las prioridades de gobierno.	Presentar en el proyecto de presupuesto y en el presupuesto los valores de los ingresos y de cada asignación de gastos del año anterior (ejecución estimada), y del año t-2 (ejecución realizada). Los países que tienen un marco de gastos de mediano plazo eficiente también presentan los años t+1 y t+2.

2.6. Ejecución presupuestaria y modificaciones presupuestarias

2.6.1. Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) vs. Presupuesto Institucional Modificado (PIM)

Las modificaciones presupuestarias durante el año son mucho más frecuentes e importantes que en otros países

Una originalidad del sistema presupuestario en el Perú es que el presupuesto discutido y aprobado por el Congreso es llamado “Presupuesto Institucional de Apertura” (PIA), y es considerado como un piso de gastos. Todos los actores (MEF, ministerios sectoriales, entidades públicas, gobiernos subnacionales, etc.) saben y esperan que este presupuesto de apertura será modificado durante el año.

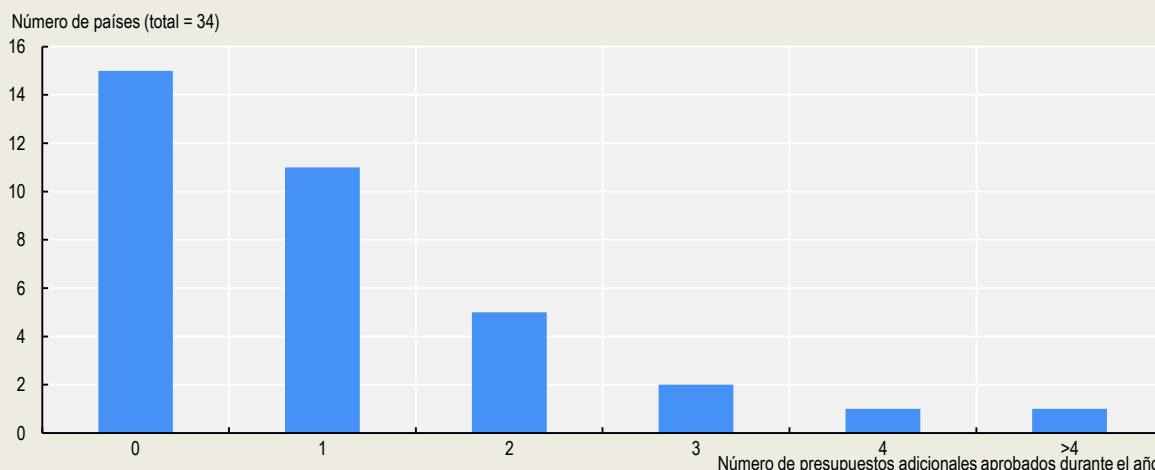
Todos los países necesitan realizar ajustes y correcciones a sus presupuestos durante el ejercicio presupuestario (Recuadro 2.10). Las causas más frecuentes de modificaciones presupuestarias en los países de la OCDE son: cambios en las previsiones económicas (que modifican estimaciones de ingresos, por ejemplo), aumentos en gastos obligatorios, implementación de medidas de estímulo fiscal, respuesta a emergencias (ej. Desastres naturales, COVID-19), financiamiento de nuevas iniciativas de políticas, o reasignaciones de fondos sin aumento del gasto total (Figura 2.5).

Recuadro 2.10. Modificaciones presupuestarias en los países de la OCDE

La mayoría de los países tiene un marco que indica en qué momento se pueden aportar modificaciones al presupuesto. Por ejemplo, en los países miembros de la Unión Europea, existen dos momentos en el año en que se vuelve a discutir el presupuesto en ejecución en el Congreso: uno a mitad de año, para integrar eventuales ajustes, y otro a fin de año, para corregir el presupuesto con base en la ejecución y parámetros reales de crecimiento, ingresos, etc. La mayoría de los países de la OCDE tiene menos de 2 presupuestos adicionales por año (Figura 2.4), y todos excepto uno tienen menos de 4.

Figura 2.4. Cantidad de presupuestos adicionales en países de la OCDE

Promedio de presupuestos adicionales votados por países OCDE entre 2014 y 2017



Nota: Noruega es el único país de la OCDE que regularmente tiene más de 4 presupuestos adicionales por año (generalmente entre 20 y 30).
Fuente: OCDE (2018^[15]), OECD Performance Budgeting Survey.

StatLink  <https://stat.link/ambito>

Figura 2.5. Causas más frecuentes de votos de presupuestos adicionales en países de la OCDE

Basado en el promedio del período 2014-17



Nota: otras razones incluyen, por ejemplo, transferencias a gobiernos subnacionales y seguridad social, efectos de indexación y de volumen, creación de una nueva entidad (pliego), uso de reservas para iniciativas específicas, resultados de juicios contra el Estado, falta de información suficiente para costear las políticas.

Fuente: OCDE (2018^[15]), OECD Performance Budgeting Survey.

StatLink  <https://stat.link/sopi4g>

Fuente: autores con base en OCDE (2018^[15]), OECD Performance Budgeting Survey.

En el Perú, las modificaciones son más importantes y más frecuentes que en los países de la OCDE. Para el gobierno nacional, se contaron 45 modificaciones de recursos ordinarios realizadas por Decretos Supremos en el año 2018, por ejemplo. Sumando todas las fuentes de financiamiento, para el gobierno nacional, el valor absoluto del balance de las modificaciones⁵ representa un aumento neto del 10 % del nivel de gasto inicial (Cuadro 2.13, Figura 2.6). Además de aumentar el gasto total, las modificaciones presupuestarias también cambian la composición del presupuesto, y pueden cambiar el peso de cada sector en el gasto público total. Un estudio reciente de la Contraloría General de la República del Perú muestra que las modificaciones realizadas durante la ejecución presupuestaria representan un desvío del orden del 54 % en promedio del monto aprobado para el período evaluado (Shack and Rivera, 2022^[16]).

Cuadro 2.13. Modificaciones presupuestarias por fuente de financiamiento y por nivel de gobierno en el Perú, 2018

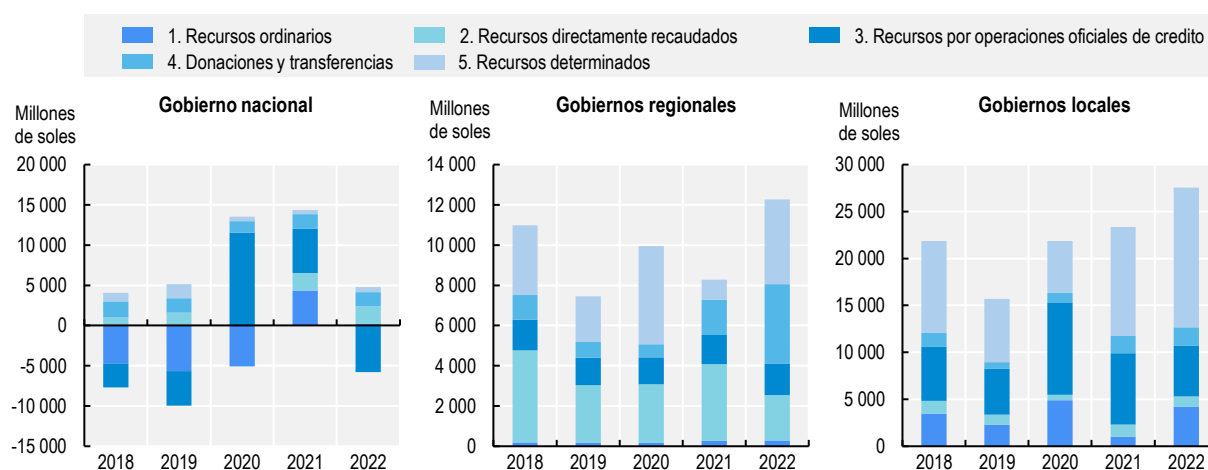
Fuente de financiamiento (Millones de Soles)	GN PIA	GN Modificaciones ¹	GN Modificaciones como % del PIA	GR PIA	GR Modificaciones (valor absoluto)	GR Modificaciones como % del PIA	GL PIA	GL Modificaciones (valor absoluto)	GL Modificaciones como % del PIA
Recursos ordinarios	79 775	4 704	6%	22 284	4 583	21%	640	3 459	540%
Recursos directamente recaudados	9 787	1 004	10%	779	180	23%	2 986	1 374	46%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	19 629	2 967	15%	622	4 584	737%	405	5 790	1 430%
Donaciones y transferencias	203	1 996	983%	123	1 526	1 241%	196	1 475	753%
Recursos determinados	5 987	1 063	18%	1 943	1 231	63%	11 799	9 767	83%
Total	115 381	11 734	10%	25 751	12 104	47%	16 026	21 865	136%

Nota: PIA: Presupuesto Institucional de Apertura; GN: gobierno nacional; GR: gobierno regional, GL: gobierno local. Se toman datos del 2018, debido a que en 2019 no se hace la diferenciación de los recursos determinados por nivel de gobierno. Los números en rojo corresponden a balances de modificaciones presupuestarias negativos. Los datos con los que se cuenta no han permitido realizar la suma de todas las modificaciones, positivas y negativas, por lo que corresponden a una subestimación del tamaño de las modificaciones presupuestarias durante el año.

1. Los valores mostrados para el Gobierno Nacional corresponden al balance de todas las modificaciones positivas y negativas en valor absoluto.

Fuente: MEF (2019^[17]), *Evaluación Global de la Gestión Presupuestaria 2018*.

Figura 2.6. Modificaciones presupuestarias en el Perú por fuente de financiamiento, 2018-22



Fuente: datos compartidos por el MEF

StatLink  <https://stat.link/vemd89>

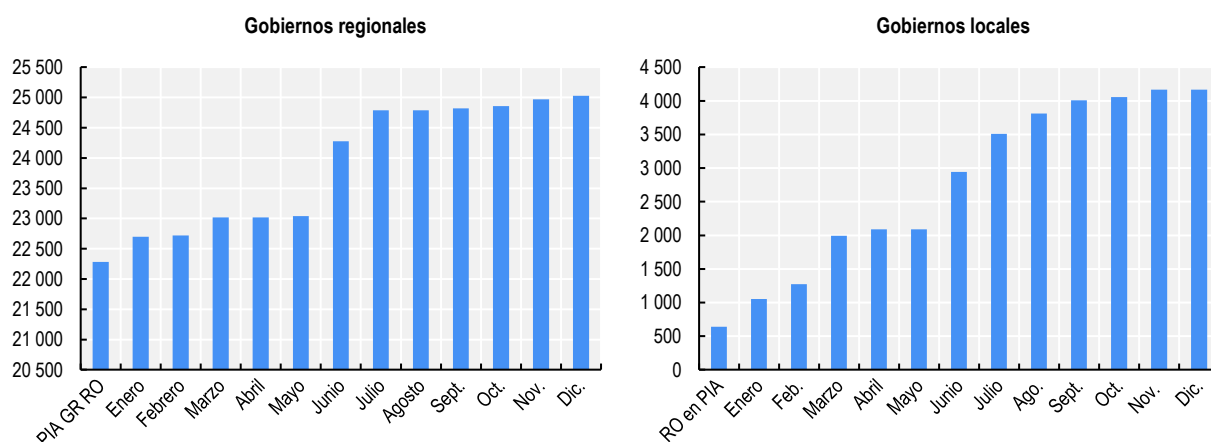
Las modificaciones presupuestarias son aún más importantes para los gobiernos subnacionales, y se producen hasta el último mes del año

Un análisis de las modificaciones presupuestarias de gobiernos regionales y locales muestra lo siguiente:

En 2018, las modificaciones presupuestarias representaron casi la mitad del presupuesto inicial para los gobiernos regionales, y más que el presupuesto inicial (136 %) de los gobiernos locales (Cuadro 2.13).

- Para los gobiernos regionales, aproximadamente un tercio de las modificaciones corresponden a ROOC, y otro tercio a aumentos de Recursos Ordinarios. La casi totalidad de aumentos de la fuente RO corresponde a transferencias de recursos por pliegos del gobierno nacional. Las transferencias más importantes vienen del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y Ministerio de Economía y Finanzas.
- Las fechas de los decretos supremos que autorizan modificaciones presupuestarias muestran que ya en enero-febrero existen modificaciones; luego, la mayor parte de las modificaciones se concentran en julio-agosto, pero hasta el mes de diciembre se siguen aprobando modificaciones (Figura 2.7).

Figura 2.7. Evolución mensual del PIM en fuente de financiamiento RO, 2018



Nota: calculado sumando los montos en cada uno de los decretos ejecutivos que autorizan las modificaciones

Fuente: cálculo autores con base en datos del (MEF, 2019^[17]), *Evaluación Global de la Gestión Presupuestaria 2018*.

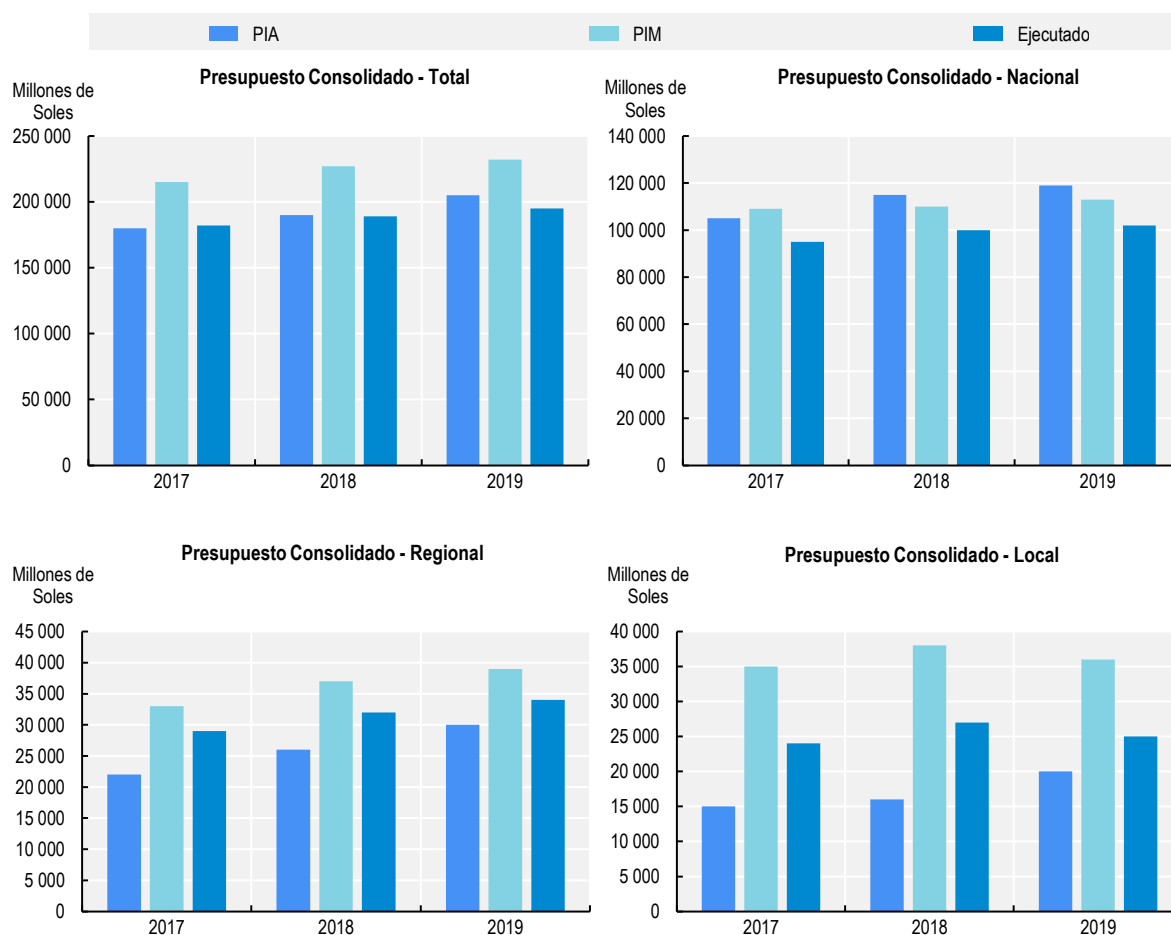
StatLink  <https://stat.link/dn5wmy>

La diferencia importante y sistemática entre PIA y PIM es problemática

1. Las modificaciones presupuestarias son un factor que disminuye los niveles de ejecución del gasto – al menos comparado con el PIM, y sobre todo para gobiernos subnacionales

Si se comparan los niveles de ejecución presupuestaria con el nivel del último PIM, los niveles de ejecución presupuestaria aparecen bastante bajos, especialmente en gobiernos regionales y locales (Figura 2.8). Sin embargo, todos los niveles de gobierno ejecutan presupuestos superiores a sus PIA. Efectivamente, los gobiernos subnacionales siguen recibiendo recursos adicionales en los últimos meses del año (Figura 2.8), lo que implica que es casi imposible ejecutar esos gastos antes del 31 de diciembre. Esto es aún más relevante para el gasto de inversión, puesto que ejecutar un proyecto de inversión lleva tiempo (véase el análisis en capítulo 5 sobre infraestructura).

Figura 2.8. PIM, PIA y ejecución por nivel de gobierno, 2017-19



Nota: se utilizan los años 2017, 2018 y 2019, ya que 2020 es un año atípico debido al impacto del COVID-19.

Fuente: MEF (2018^[18]; 2019^[17]; 2021^[19]).

StatLink  <https://stat.link/fm3ars>

2. Las modificaciones frecuentes del presupuesto no permiten tener un debate incluyente, tomar decisiones que reflejen las prioridades del gobierno, o realizar una planificación estratégica

El uso amplio y frecuente de modificaciones presupuestarias rompe varios principios fundamentales de las buenas prácticas de presupuesto público (OCDE, 2015^[11]):

- Principio 1. Gestionar presupuestos dentro de límites claros, creíbles y predecibles para la política fiscal
- Principio 2. Alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del Gobierno
- Principio 5. Propiciar un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias

Efectivamente, los límites reales de gasto no son conocidos a la hora de discutir de los arbitrajes entre los distintos sectores y áreas de gasto. Como el presupuesto discutido y votado no representa lo que se va a gastar, no existen garantías de que el gasto efectivo esté estrechamente alineado con las prioridades estratégicas del Gobierno y, finalmente, el debate político y parlamentario se efectúa sobre montos que

no representan lo que se va a gastar. Esto puede llevar a que se terminen gastando los recursos en iniciativas distintas a las que se habían priorizado en el presupuesto inicial.⁶

3. Al no asignar la totalidad de los recursos a principio de año, no se permite financiar prioridades que necesitarían presupuestos mayores a los presupuestos de apertura (100 + 100 + 100 + 100 ≠ 400)

Las modificaciones presupuestarias durante el año no solo modifican el volumen de gastos totales, sino que también modifican su composición. Efectivamente, la planificación presupuestaria anual se basa en el PIA. Este puede resultar demasiado chico para ciertos gastos prioritarios, y los recursos son asignados a otros gastos, menos prioritarios. Todos los incrementos sucesivos del gasto pueden resultar demasiado chicos para financiar dicha prioridad, y se asignan todos los recursos hacia gastos menos prioritarios. Sin embargo, es posible que, a fin de año, al ver la totalidad del presupuesto modificado, este hubiese sido suficiente para financiar la prioridad inicial. Pero al no tener la información completa desde la formulación del presupuesto, no se puede financiar algunos gastos prioritarios, pese a contar con los recursos.

4. Las modificaciones presupuestarias generan un proceso de negociación presupuestaria continuo

Las modificaciones presupuestarias deben ser revisadas y autorizadas por el MEF, y esto requiere la movilización de un equipo entero (Dirección General de Presupuesto Temático) para realizar este trabajo. Esto genera un costo elevado, y absorbe recursos humanos que podrían dedicarse a temas más estratégicos relacionados, por ejemplo, con la calidad del gasto, su eficiencia, etc.

5. Falta de transparencia sobre la asignación de las modificaciones presupuestarias

Finalmente, en muchos casos, las modalidades de discusión y validación de las modificaciones presupuestarias no necesitan una nueva discusión y aprobación por parte del Congreso o del MEF. En particular, cuando se trata de RDR recaudados superiores a los presupuestados, la asignación del gasto se realiza a discreción del titular de la entidad, lo que no está alineado con principios de transparencia del gasto.

Modificaciones presupuestarias en el Perú: modalidades y causas

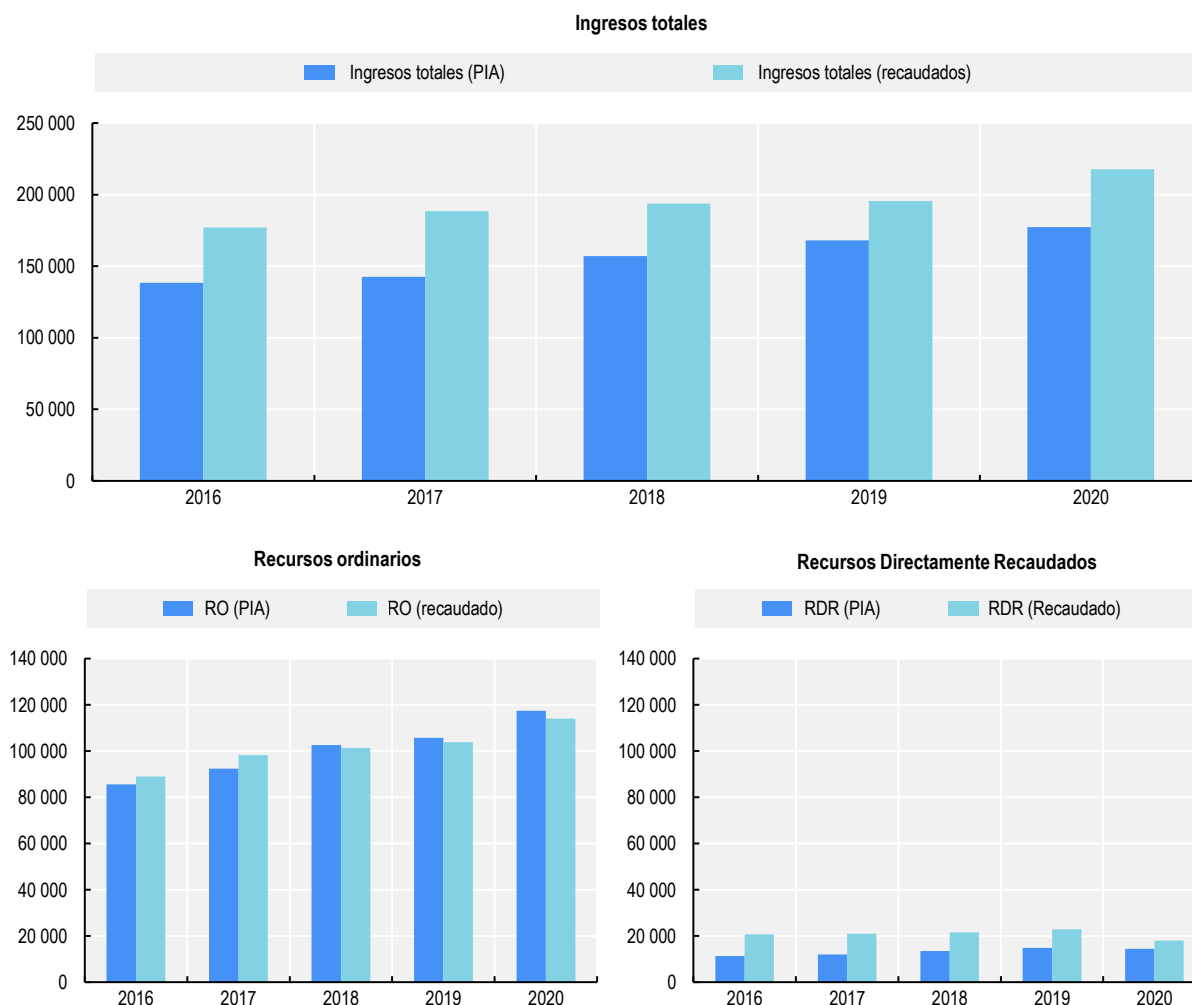
Para poder cerrar la brecha entre PIA y PIM, es necesario entender cómo se generan las modificaciones presupuestarias.

Existen varias fuentes de modificaciones presupuestarias: errores importantes y sistemáticos en la estimación de recursos, que llevan a una recaudación efectiva superior a las estimaciones utilizadas en el presupuesto votado; incorporación tardía de saldos de balance; incorporación tardía de recursos por cánones y regalías; y transferencias de partidas. Esta sección describe cada una de estas fuentes de modificaciones, y propone una explicación de por qué esto ocurre.

1. Incorporación de niveles de recaudación superiores a los estimados

Existe un sesgo sistemático en subestimar los ingresos en el PIA en el Perú. Entre 2016 y 2020, los ingresos totales recaudados (suma de todas las fuentes de financiamiento) fueron en promedio un 20 % superiores a los ingresos estimados en el PIA, debido a una subvaluación importante de los RDR (Figura 2.9). La diferencia entre estimación y ejecución es menor para los RO, y no existe sesgo sistemático.

Figura 2.9. Ingresos en el PIA vs. Ingresos recaudados



Fuente: MEF (2017^[20]; 2018^[18]; 2019^[17]; 2021^[19]; 2021^[21]).

StatLink  <https://stat.link/aexn7l>

Existen varias explicaciones para este sesgo sistemático:

- Una parte de los ingresos públicos en el Perú depende de elementos exógenos, difíciles de estimar, como los precios internacionales de los recursos naturales, los términos del intercambio, etc.
- Una estimación muy prudente de recursos permite asegurar la sostenibilidad fiscal del sector público. Al no asignar recursos antes de que los ingresos efectivamente ingresen al Tesoro público, el MEF se asegura de que no se repita el tipo de crisis que el Perú conoció en la década de 1980.
- Los pliegos tienen incentivos para subestimar sus RDR. Efectivamente, hasta el presupuesto 2022 incluido, los RDR recaudados por encima de los niveles votados en el presupuesto eran de libre disposición del titular de la entidad. Esto genera riesgos de mal uso de los recursos, y permite a las entidades conservar un nivel superior de recursos, aunque esto no necesariamente corresponda a las prioridades de gobierno.

- No existe un mecanismo de control de los supuestos utilizados en la elaboración del presupuesto. El MEF (DGPP) recibe informaciones de parte de SUNAT, Banco Central, pliegos, gobiernos subnacionales, etc., pero no se publican estimaciones alternativas a las realizadas por el MEF. El Perú cuenta con una institución fiscal independiente, el Consejo Económico y Fiscal (CEF); sin embargo, no está dentro de sus competencias emitir una opinión sobre los supuestos propuestos por el MEF para el presupuesto.

2. Incorporación tardía de recursos (cánones, regalías, FONCOMUN, premios por cumplimiento de metas)

Tradicionalmente, la práctica en el Perú consiste en esperar a tener información definitiva sobre el monto de ciertos recursos para integrarlos en el presupuesto, en vez de utilizar una estimación de estos (como se hace para los demás recursos).

Otra fuente de recursos conocida solamente durante el año son los premios por cumplimientos de metas: los “programas presupuestales” tienen objetivos de cumplimiento, y cuando un pliego que participa en uno de estos programas cumple su meta, tiene derecho a recibir el pago de un premio. La práctica hoy en día en el Perú es que este premio se paga en el mismo año en que se cumple la meta y, por tanto, resulta en una modificación presupuestaria.

Los cálculos realizados por el MEF para determinar la asignación de FONCOMUN que le corresponde a cada municipalidad también son realizados después de empezado el año. Por lo tanto, los gobiernos locales reciben la información sobre el monto de FONCOMUN que les toca durante el año en ejecución, y deben realizar una modificación presupuestaria para integrarlos. Como los presupuestos de los gobiernos subnacionales están consolidados en el presupuesto del sector público, esto implica una modificación presupuestaria del presupuesto del sector público.

3. Transferencias de partidas

Como se mencionó en secciones anteriores, en los países de la OCDE los presupuestos de los gobiernos subnacionales no están consolidados en el presupuesto del gobierno nacional, sino que la consolidación es un ejercicio contable realizado después de la aprobación de los distintos presupuestos. Cuando un pliego del gobierno nacional quiere ejecutar su gasto realizando una transferencia a un gobierno subnacional, esta transacción es registrada como gasto para el pliego del gobierno nacional, y como ingreso por transferencia por el gobierno subnacional que lo recibe. Esta transacción es luego consolidada en las cuentas del Gobierno General (o sector público), que consolida la totalidad de los ingresos y gastos públicos limpiados por transferencias entre niveles de Gobierno, para no generar artificialmente un nivel de gasto superior al que corresponde económicamente. También se puede producir de la misma manera un presupuesto consolidado, limpiando este tipo de transacciones.

En el Perú, el presupuesto aprobado consolida los niveles de gobierno y las entidades públicas, y no se presentan presupuestos del gobierno nacional sin consolidar. Por lo tanto, el Perú utiliza un mecanismo muy inusual, que son las “transferencias de partidas”. Este mecanismo consiste en una modificación de presupuesto que reduce el presupuesto de un pliego, y aumenta el presupuesto de otro. Esto permite tener un presupuesto consolidado a cada instante, en vez de tener que esperar a fin de año para consolidar las cuentas y obtener la información consolidada. Sin embargo, esta práctica mezcla dos conceptos fundamentales y distintos: el presupuesto y la ejecución presupuestaria.

Estas transferencias de partidas en el Perú ocurren por varias razones, como:

- *Voto de un presupuesto consolidado*, que no permite registrar transferencias entre entidades públicas como ejecución presupuestaria.
- *Falta de planificación de los ministerios sectoriales*: los ministerios sectoriales no realizan una planificación entera de sus gastos con suficiente anticipación como para poder incluir la totalidad

de sus transferencias del año en el presupuesto de apertura. Esto ocurre por la falta de capacidad de planificación, y también por el círculo vicioso de no tener techos de gasto claros que permitirían definir los límites para realizar esta planificación.

- *Son utilizadas como instrumento de control de la ejecución del gasto:* las transferencias de partidas son utilizadas por los ministerios sectoriales como un instrumento de control de la ejecución del gasto por los pliegos que las reciben (en particular los gobiernos subnacionales), y son otorgadas cuando el ministerio sectorial estima que se reúnen ciertas condiciones necesarias.

Las transferencias de partidas en el Perú generan dos complicaciones:

- Como se ha mencionado anteriormente, las transferencias de partidas constituyen una confusión entre presupuesto y ejecución, por lo que se requiere modificar el presupuesto cuando en realidad simplemente se está ejecutando (en particular en lo que respecta a las modificaciones preautorizadas en la Ley de Presupuesto).
- Estas transferencias de partidas se producen hasta tarde en el año, lo que no permite a los pliegos que las reciben ejecutarlas correctamente.

4. Incorporación de saldos de balance

La incorporación de saldos de balance es particularmente importante para gobierno regional y gobierno local. Por ejemplo, en 2018, los RDR se incrementaron en un 23 % respecto del presupuesto inicial (S/ 180 millones), de los cuales más del 60 % (S/ 109 millones) corresponden a la incorporación de saldos de balance (MEF, 2019^[17]).

Como se ha mostrado anteriormente (Figura 2.9), la ejecución presupuestaria es siempre superior al PIA, pero con mucha frecuencia es inferior al PIM, lo que genera saldos de balance. Las principales fuentes de aumentos presupuestarios durante el año que contribuyen a generar saldos de balance son la incorporación de recursos adicionales a lo largo del año, los incentivos para generar saldos de balance (porque estos son gastados al año siguiente “a la discreción del Titular de la Entidad”), y la incorporación misma de saldos de balance. Efectivamente, la práctica hoy en día en el Perú consiste en esperar a tener las cuentas definitivas con la información exacta de los saldos de balance del año anterior para modificar el presupuesto incorporando estos saldos. Resulta muy difícil estimar los saldos de balance, ya que, por ejemplo, los ingresos siguen aumentando hasta el último mes del año – y por lo tanto, no se cuenta con información sobre los recursos que potencialmente no se van a ejecutar. Desde el año 2019, una norma obliga a los pliegos a incorporar los saldos de balance en el primer trimestre del año. Los recursos que no sean incorporados hasta dicho plazo se transfieren al Tesoro para financiar el presupuesto del año fiscal vigente.

Los países de la OCDE suelen regular fuertemente la incorporación de saldos de balance. Todos los países de la OCDE tienen reglas que permiten en cierta medida un *carry over* de fondos no utilizados a los años siguientes. Por lo general, existen límites en las posibilidades de *carry overs* (Recuadro 2.11).

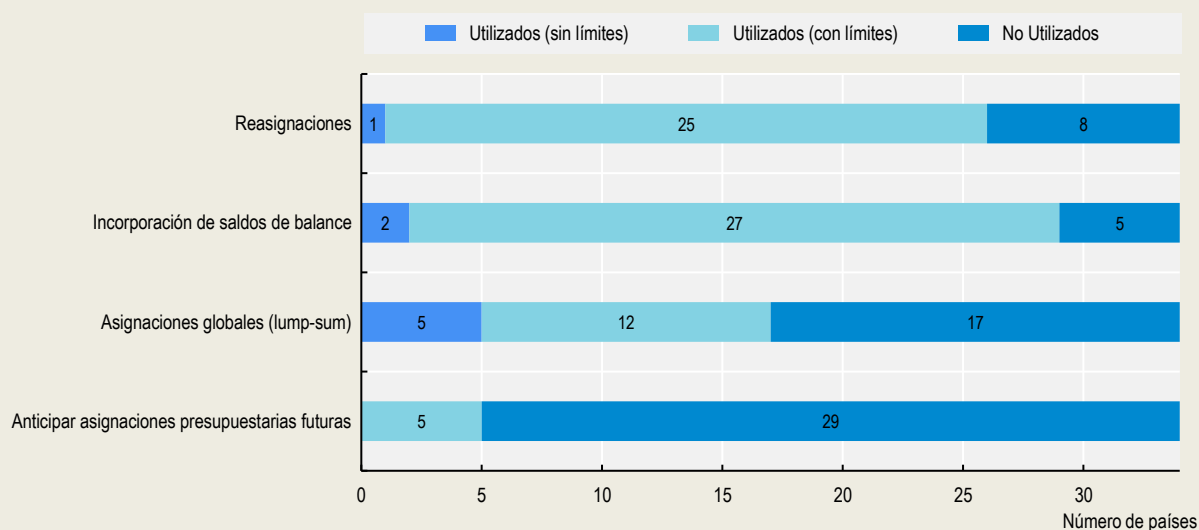
Recuadro 2.11. Prácticas de la OCDE sobre incorporación de saldos de balance (*carry overs*)

La gran mayoría de los países de la OCDE (29 países) autoriza la incorporación de saldos de balance (*carry overs*) (Figura 2.10). Solo cinco países (Bélgica, Grecia, Japón, México y Eslovenia) no permiten en absoluto la incorporación de saldos de balance. La autorización de *carry-overs* significa que los créditos presupuestarios que no han podido utilizarse en un ejercicio presupuestario determinado pueden ser incorporados en el presupuesto del año siguiente.

Esta práctica puede autorizarse para todos los gastos (13 países) o ser restringida para algunos gastos específicos (en general, inversión).

La mayoría de los países impone condiciones muy estrictas a la incorporación de saldos de balance: generalmente existe un monto máximo (suele ser entre el 1 % y el 10 % de la asignación inicial) que se puede conservar e incorporar en el presupuesto del año siguiente (el resto vuelve al Tesoro) y con frecuencia se requiere la aprobación previa de la Dirección de Presupuesto. Por ejemplo, en Estonia, se puede incorporar el 100 % de los saldos de balance en inversión, pero solamente un 3 % en gastos corrientes. En Francia, más allá del 3 % del presupuesto inicial, se necesita autorización del Parlamento. Irlanda no permite la incorporación de saldos de balance superiores al 10 % del presupuesto de capital inicial. Noruega permite incorporar solo el 5 % para gastos corrientes y la totalidad del gasto de inversión, hasta dos años después.

Figura 2.10. Medidas de flexibilidad presupuestaria utilizadas en países de la OCDE



Nota: Los datos para los Estados Unidos no están disponibles.

Fuente: OCDE (2018^[15]), OECD Performance Budgeting Survey, Questions 61a, 62, 63 and 66a, OCDE, París.

StatLink  <https://stat.link/g42los>

Fuente: OCDE (2019^[14]), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*.

5. Modificaciones presupuestarias para reducir el nivel de gasto

También existen mecanismos de modificaciones presupuestarias para reducir el nivel de gasto, en caso de que los ingresos recaudados sean menores que las proyecciones utilizadas en el presupuesto. Hasta ahora, casi nunca ha sido necesario utilizarlos. Sin embargo, es un mecanismo importante que podría cumplir una función mayor si se redujera el sesgo a utilizar la subestimación de ingresos.

Mejoras recientes para reducir la brecha entre PIA y PIM

En estos últimos años, se han adoptado dos medidas que van en el sentido de cerrar la brecha entre PIA y PIM, y modificar los incentivos de los agentes que intervienen en el proceso presupuestario para ganar en transparencia y en eficiencia. Se trata de:

- Desde el año 2019, los pliegos están autorizados a incorporar saldos de balance hasta el primer trimestre (Decreto Legislativo 1441).
- A partir de 2023, los RDR de pliegos del gobierno nacional se constituyen presupuestalmente como RO (Decreto Legislativo 1441).

2.6.2. Instrumentos de control de la ejecución presupuestaria

Las modificaciones presupuestarias son el instrumento principal de control de la ejecución presupuestaria en el Perú

Como se detalla en la sección anterior, el Perú hace un uso muy importante de las modificaciones presupuestarias como instrumento para controlar la ejecución presupuestaria, y asegurarse de que los recursos sean suficientes para cubrir los gastos.

El MEF (DGPP) utiliza la Programación de Compromisos Anual como instrumento de seguimiento de la ejecución presupuestaria

La Programación de Compromisos Anual (PCA) es un instrumento de programación del gasto público, de corto plazo, por toda fuente de financiamiento, que permite compatibilizar la programación de caja de ingresos y gastos con la capacidad real de financiamiento para el año fiscal respectivo, en el marco de las reglas fiscales vigentes.⁷ La programación de caja de ingresos es proporcionada por la Dirección General del Tesoro Público, en cumplimiento de las reglas fiscales y el Marco Macroeconómico Multianual.

Dicho instrumento es determinado el 31 de diciembre del año anterior al año fiscal, y revisado y actualizado de manera trimestral por la Dirección General de Presupuesto Público, sobre la base de la información que proporcionen los pliegos.

La Programación de Compromisos Anual es un documento muy simple que indica los techos de gasto autorizados para cada pliego del gobierno nacional, así como para cada uno de los gobiernos regionales y locales. La Programación de Compromisos Anual indica montos globales por pliego, sin distinguir entre fuentes de financiamiento o tipo de gastos.

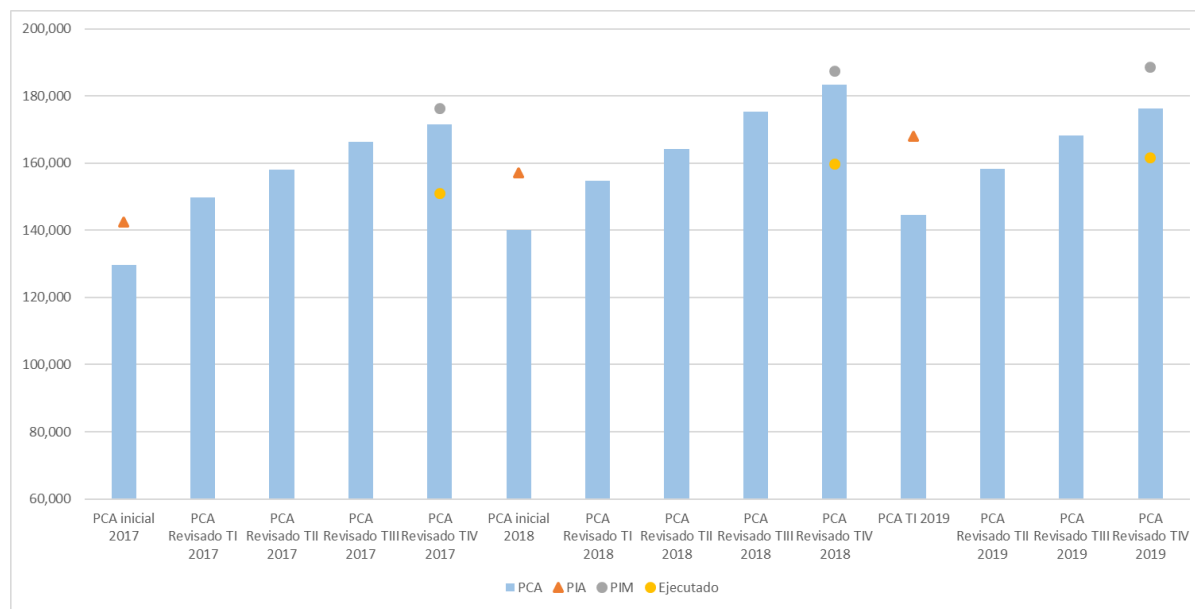
La Programación de Compromisos Anual inicial suele ser inferior al monto del PIA, y los montos de las revisiones de la Programación de Compromisos Anual van aumentando cada trimestre a medida que se va modificando el presupuesto, pero siempre permaneciendo por debajo del PIM. El gasto ejecutado es sistemáticamente inferior a la Programación de Compromisos Anual (Figura 2.11).

La metodología para calcular los compromisos de gastos en la Programación de Compromisos Anual carece de transparencia: no se ha encontrado explicación de cómo se relacionan los montos en la Programación de Compromisos Anual con los montos en los distintos documentos (PIA, PIM, MMM, etc.).

Por el momento, se utiliza principalmente como un instrumento de seguimiento de los compromisos de gasto. Sin embargo, este podría ser un instrumento muy interesante para controlar la ejecución del gasto, y asegurar que los compromisos no excedan los recursos recaudados.

Figura 2.11. Gastos sector público según Programación de Compromisos Anual, PIA, PIM y ejecutado

En millones de Soles



Nota: PCA: Programación de Compromisos Anual; PIA: Presupuesto Institucional de Apertura; PIM: Presupuesto Institucional Modificado

Fuente: MEF, Programación de Compromisos Anual, varios años

Los países de la OCDE utilizan un conjunto de instrumentos de control de la ejecución del gasto

La tendencia moderna en los países de la OCDE consiste en presupuestos votados por el Congreso relativamente cortos, que fijan topes de gastos estrictos (para asegurar la sostenibilidad fiscal), asignados a alto nivel (por sector/misión/ministerio) y que establecen los objetivos que se deben alcanzar con esos recursos. El detalle del desglose de los fondos votados por el Congreso entre los distintos programas y líneas presupuestarias es realizado con frecuencia por el Ejecutivo (Ministerio de Finanzas, Oficina Presidencial, etc.). Los países de la OCDE utilizan varios tipos de instrumentos para controlar la ejecución presupuestaria, y asegurar que se logran los objetivos, y se cumplan los topes de gasto (Recuadro 2.12).

Recuadro 2.12. Ejemplos de instrumentos de control de ejecución presupuestaria en países de la OCDE

Reserva de precaución en Francia

En Francia, la Ley Orgánica de Presupuesto (*Loi organique relative aux lois de finances*, LOLF) de 2001 prevé una “reserva de precaución” (*réserve de précaution*) en cada programa presupuestal (1). Esto significa que un porcentaje de la asignación presupuestaria de cada programa es “congelado”, y solo puede ser utilizado (parcial o totalmente) en caso de emergencia, y tras la autorización del ministro a cargo del presupuesto. El monto congelado de cada uno de los programas presupuestales es del 0.5 % de los gastos de recursos humanos, y del 3 % en promedio para los demás gastos. Los coordinadores de programas deben tomar esta reserva en cuenta en su programación presupuestal inicial.

Decretos de transferencias en Francia

Francia también permite transferir asignaciones presupuestarias entre distintos ministerios, siempre y cuando tengan la misma finalidad, y que no resulten en un aumento neto del gasto público. Estas transferencias no pueden aumentar el presupuesto de recursos humanos, ni crear un nuevo programa presupuestal, ni realizar una transferencia entre el presupuesto del gobierno nacional y presupuestos anexos (como el presupuesto de la seguridad social, o los presupuestos de los gobiernos subnacionales).

Decretos de adelanto en Francia

En caso de urgencia, el Consejo de Estado puede tomar un decreto de adelanto (*décret d'avance*), después de haber consultado con las Comisiones de Finanzas del Parlamento (Congreso y Senado). Se trata de asignaciones presupuestarias adicionales, que no pueden superar el 1 % del monto total del presupuesto inicial, y que deben ser aprobadas *ex post* por el Congreso en la ley de presupuesto del año siguiente.

Desgloses (*apportionments*) realizados por el OMB en Estados Unidos

En Estados Unidos, existe una distinción entre el monto “apropiado” por el Congreso en el presupuesto (llamado *appropriation*), y el “desglose” de estos fondos (llamado *apportionment*), que es aprobado por la Oficina de Administración y Presupuesto (*Office of Management and Budget*, OMB). Los desgloses detallan el monto de gastos autorizado, el tiempo en el que estos fondos están puestos a disposición del pliego (llamado *Budget Authority* en Estados Unidos): típicamente, el desglose especifica el monto disponible en cada trimestre, y el uso de los fondos. La Oficina de Administración y Presupuesto también puede agregar notas (*footnotes*) que indican bajo qué condiciones los pliegos pueden disponer de los fondos (por ejemplo: los fondos estarán disponibles cuando el pliego haya presentado un análisis de costo beneficio, etc.). Los desgloses son un instrumento para planificar la tesorería (puesto que dan autorizaciones de gastos acotadas en el tiempo), y asegurar la calidad del gasto (gracias a las condiciones que se pueden plasmar en las notas).

Los desgloses (*apportionments*) son legalmente obligatorios, y un funcionario del Gobierno que genere obligaciones por encima de estos montos o para otros usos puede ser sancionado. Las agencias que reciben desgloses deben reportar trimestralmente a la Oficina de Administración del Presupuesto (OMB), que monitorea la ejecución de los fondos y el logro de los objetivos.

Figura 2.12. Ejemplo de desglose en Estados Unidos

One-Year Appropriation—First Apportionment for the Current Fiscal Year

FY 20xx Appropriation Funds provided by Public Law XXX-XXX		Identify in the header the law(s) providing the budget authority.				
Line No	Line Split	Previous Approved	Agency Request	OMB Action	OMB Footnote	Memo Obligations
Department of Government Bureau: Office of the Secretary Account: Salaries and Expenses (003-04-1109) TAFS: 80-0137 /20xx		If you leave "Previous Approved" column blank on initial apportionments but were under automatic apportionment(s), then state so in an "A" footnote on line 6190.		On initial apportionment forms, this line entry represents the amount of appropriations becoming available on or after October 1 of the fiscal year for which the schedule is submitted.		
IterNo	1	Last Approved Apportionment: N/A, First Request of year				
RptCat	NO	Reporting Categories				
AdjAut	NO	Adjustment Authority provided				
1100	BA: Disc: Appropriation		7,400,000	7,400,000		This entry includes any funds not available for obligation pursuant to a specific provision in law. Identify the public law containing the restriction in a footnote. 31 U.S.C. 1512 and the Impoundment Control Act are not valid authorizing citations.
1130	BA: Disc: Appropriations permanently reduced		-1,000	-1,000		
1840	BA: Mand: Spending auth: Antic colls, reimb, other		403,000	403,000		
1920	Total budgetary resources avail (disc. and mand.)	0	7,802,000	7,802,000		This inclusion of estimates in determining the amounts available for apportionment does not authorize you to obligate amounts anticipated for the rest of the year (see section 145.6).
6001	1st quarter		1,952,000	1,952,000		
6002	2nd quarter		1,950,000	1,950,000		
6003	3rd quarter		1,950,000	1,950,000		
6004	4th quarter		1,825,000	1,825,000		
6011	Prairie Restoration Fund		125,000 A1	125,000 A1		
6190	Total budgetary resources available	0	7,802,000	7,802,000		The total amount on line 1920 must equal the total amount on line 6190.

Display the text of any footnotes in a separate tab in your Excel file.

Exhibit Notes:

- 1) This exhibit only reflects lines that contain values. For a full listing of all lines, please see Appendix F1.
- 2) Per section 120.41, newly enacted appropriations are automatically apportioned for a temporary period. If you choose to leave the previous approved column blank and were under an automatic apportionment(s), then state so in an "A" footnote on line 6190 in that column.

Nota: Cabe notar que el término "programa" en Francia no corresponde a lo que se entiende en el Perú por "programa". En Francia, el presupuesto está dividido en misiones, programas y acciones. Cada programa está manejado por un coordinador, que tiene amplia capacidad de manejar su presupuesto para lograr los objetivos estratégicos que le corresponden.

Fuente: OMB (2018_[22]).

Fuente: Francia: sitio web del ministerio de presupuesto (2022_[23]); OMB (2018_[22]).

Las Oficinas de Presupuesto de los ministerios sectoriales son aliados importantes del Ministerio de Finanzas en muchos países de la OCDE

Otra tendencia importante en los países de la OCDE consiste en separar las funciones de autorización de los pagos (a cargo de los ministros sectoriales) de la función de contabilidad y pago (a cargo de un director

de Servicios Financieros). Esta reforma a veces es descrita como la creación de “un pequeño ministerio de finanzas en cada ministerio sectorial”. En Francia, por ejemplo, cada ministerio sectorial tiene un contador público responsable del “Servicio de Control Presupuestario y Contable Ministerial” (*Service du Contrôle budgétaire et comptable ministériel*, CBCM). En Grecia, la creación de las Direcciones Generales de Servicios Financieros en los ministerios sectoriales es considerada unánimemente como uno de los mayores éxitos de las reformas recientes, ya que se lograron los objetivos: mejorar las capacidades presupuestales, racionalizar el proceso de pagos entre ministerios y mejorar la comunicación con el Ministerio de Finanzas. Esta reforma también es considerada como esencial para la implementación de otra reforma: el *top-down budgeting* (Recuadro 2.13).

Recuadro 2.13. Ejemplos de oficinas de presupuesto en ministerios sectoriales en países de la OCDE

Direcciones Generales de Servicios Financieros en Grecia

Antes de la reforma de 2010, la comunicación entre la Oficina de Presupuesto (GAO) de Grecia y los ministerios sectoriales durante la etapa de formulación presupuestaria solía ser difícil, con demandas de créditos presupuestales por parte de los ministerios poco realistas, una ausencia de política fiscal clara, y un diálogo muy limitado entre ministerios sectoriales y la Oficina de Presupuesto.

Durante la ejecución presupuestaria, los ministerios sectoriales solían autorizar gastos sin proceso de control sobre la sostenibilidad de sus autorizaciones. Los controles se hacían recién en la etapa de pago, bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda: las oficinas de auditoría fiscal, dotadas con alrededor de 600 empleados, tramitaban todas las órdenes de pago, que serían luego certificadas por el Tribunal de Cuentas.

Este proceso era muy engorroso y no era eficaz para mantener el gasto dentro de los niveles autorizados en el Presupuesto, porque las autorizaciones de gastos no eran controladas, lo que generaba cuellos de botella en la etapa de pago, creando así atrasos y cuentas por pagar.

Para resolver estas dificultades, Grecia implementó una reforma importante de su Ley General de Presupuesto a partir de 2010. Esta reforma consistió en transferir funciones y responsabilidades de gestión presupuestaria y financiera a los ministerios sectoriales. Esto está alineado con reformas similares en varios países de la OCDE, que consisten en crear “un pequeño ministerio de finanzas en cada ministerio sectorial”.

A través de reforma, se separa la función de ordenador de pagos, en general bajo la responsabilidad del ministro, de la función de gestión financiera, bajo el control de un contador público.

Responsabilidades de las Direcciones Generales de Servicios Financieros (GDFS)

Las Direcciones Generales de Servicios Financieros tienen la responsabilidad de que todas las operaciones realizadas por los ministerios sectoriales:

- sean sostenibles (control presupuestario);
- respeten todas las reglas, incluidas las reglas de compras públicas (control de legalidad); y
- sean registradas y pagadas a tiempo (función contable).

Para lograrlo, las Direcciones Generales de Servicios Financieros se componen de cuatro unidades:

1. Unidad de presupuesto: es responsable de la preparación del presupuesto del ministerio, del monitoreo de las autorizaciones, de las estimaciones de necesidades de liquidez y de la rendición de cuentas.

2. Unidad de contabilidad: es responsable de realizar los pagos después de haber realizado todos los controles necesarios.
3. Unidad de supervisión: supervisa las entidades adscritas al ministerio.
4. Unidad de compras públicas: es responsable de las compras públicas.

Responsabilidades del Director General de Servicios Financieros

El director general de servicios financieros de los ministerios sectoriales es seleccionado mediante un proceso que lleva a cabo el Consejo Supremo del Empleo Público (*Supreme Council for Civil Personnel*, ASEP). Tiene una responsabilidad personal por el manejo financiero del ministerio. En particular, tiene la obligación de señalar al ministro cualquier conflicto entre las instrucciones del ministro y sus responsabilidades y, de ser necesario, enviar un informe escrito al ministro y a la Dirección General de Presupuesto (GAO).

Desafíos para implementar esta reforma

La reforma se realizó entre 2015 y 2017. Una de las mayores dificultades fue encontrar, certificar y reclutar el personal con las calificaciones requeridas para estas tareas, desarrollar nuevos procesos y un sistema IT para apoyar el proceso.

Fuente: Moretti (2019_[3]), "Budgeting in Greece", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2019/2.

2.6.3. Recomendaciones para mejorar los mecanismos de ejecución presupuestaria y cerrar la brecha entre PIA y PIM

Con base en el análisis presentado en las secciones anteriores, este informe propone las siguientes recomendaciones (Cuadro 2.14).

Cuadro 2.14. Recomendaciones para reducir la brecha entre PIA y PIM

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
Existe un sesgo sistemático en subestimar los recursos (en particular RDR) en el PIA.	Ayuda a asegurar la sostenibilidad fiscal del Gobierno al no comprometer recursos antes de que ingresen al Tesoro. Implica realizar modificaciones presupuestarias frecuentes, lo que no permite realizar una planificación y priorización de los gastos anuales según un nivel confiable de recursos.	Desarrollar un instrumento para que el MEF pueda controlar el gasto y asegurar la sostenibilidad fiscal sin utilizar las estimaciones de recursos y presupuestos modificados como instrumento de control del gasto (véase Cuadro 2.15). Eliminar el vínculo entre gastos y fuentes de financiamiento y, sobre todo, basar la asignación de recursos a entidades en las necesidades, objetivos y programas de las entidades, y no en la estimación de sus RDR. Limitar la posibilidad de incorporar recursos nuevos modificando el presupuesto durante el año. Por ejemplo, creando una asignación automática para reducción de déficit, saldo de deudas, o alimentación de un fondo de emergencias en caso de recaudación superior a la estimación. Eventualmente, para constituir recursos que se distribuirán en el presupuesto del año siguiente. Autorizar modificaciones presupuestarias significativas solamente para responder a emergencias (desastres naturales, pandemias, etc.). Flexibilizar la ejecución del gasto, dando más autonomía de gasto a titulares de pliegos con el fin de reducir los incentivos para recurrir a este tipo de mecanismos y poder financiar sus propias prioridades. Votar un presupuesto a nivel de agregación más importante, con menos detalles en insumos. Mejorar sistemas para el controlar resultados. • <i>Prerrequisito:</i> contar con un mecanismo para asegurar el control de la ejecución del gasto por pliegos. Por ejemplo, creación de una Unidad de Presupuesto en cada pliego, con

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
		un vínculo privilegiado con el MEF (ver Cuadro 2.15). Mejorar la calidad de las estimaciones de recursos.
Para ciertas categorías de ingresos (RD en particular), se espera conocer el nivel de recaudación antes de integrarlos en el presupuesto.	Ayuda a asegurar la sostenibilidad fiscal del Gobierno al no comprometer recursos antes de que ingresen al Tesoro. No permite realizar una planificación y priorización de los gastos anuales según un nivel confiable de recursos.	Estudiar mecanismos para basar las transferencias del año t en los recursos recaudados en el año t-1, para eliminar la incertidumbre respecto del nivel de recaudación. Por ejemplo: - Integrar los pagos por cumplimiento de metas del año t en el presupuesto del pliego del año t+1. - Transferir en el año t los recursos de canon o regalías colectados en el año t-1. - Realizar los cálculos del FONCOMUN del año t sobre los indicadores del año t-1. Esto representaría la ventaja adicional tener un efecto contracíclico y estabilizador.
Las “transferencias de partidas” son utilizadas con mucha frecuencia sobre montos importantes, y hasta tarde en el año.	Resulta de una falta de planificación de los gastos por parte de los pliegos. Reduce la utilidad del presupuesto como instrumento de priorización del gasto, puesto que el presupuesto de apertura no refleja los gastos que se van a ejecutar. Reduce los niveles de ejecución del gasto de los pliegos que reciben las transferencias de partidas, puesto que estas ocurren hasta tarde en el año (y por tanto, contribuyen a generar saldos de balance).	Separar los conceptos de presupuesto y de ejecución. No permitir transferencias entre pliegos después de cierta fecha (por ejemplo, después del mes de julio). Esto permitiría una mejor programación de los pliegos que reciben estos recursos y aumentaría su nivel de ejecución, lo que implica mejorar la capacidad de programación de los ministerios sectoriales para que asignen sus recursos antes en el año, o prevean asignar recursos para el año siguiente. Desarrollar un instrumento alternativo de control y autorización de gasto. Por ejemplo, utilizar un sistema que permita poner estos gastos en los presupuestos iniciales, pero con ciertas condiciones que los pliegos deben cumplir para que se les autorice el uso de los recursos (condiciones que pueden ser verificadas y autorización otorgada por el pliego que emite la transferencia). Reforzar las capacidades de planificación y programación de los ministerios sectoriales. Reducir el uso de transferencias de partidas implica un esfuerzo de programación del gasto mayor que el existente. Si se presentaran los presupuestos de los gobiernos nacional y subnacionales no consolidados, las transferencias de partida se podrían registrar como transferencias simples y corresponderían a la ejecución de gasto y no a una modificación presupuestaria.
Los saldos de balance generados en ejercicios anteriores son incorporados después del inicio del año presupuestario.	Reduce la utilidad del presupuesto como instrumento de priorización del gasto, puesto que el presupuesto de apertura no refleja la totalidad de los recursos que estarán disponibles ni la totalidad de los gastos que se van a ejecutar.	Mejorar la previsibilidad del presupuesto de forma que se reduzcan los saldos de balance, e incluir una estimación de los saldos de balance en el presupuesto de apertura. Mejoras en sistemas de contabilidad deberían permitir tener información más rápida sobre los saldos de balance.

Cuadro 2.15. Recomendaciones para mejorar el control de la ejecución presupuestaria

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
El MEF tiene pocos instrumentos para controlar la ejecución del gasto. Existe una Programación de Compromisos Anual, pero es un instrumento de programación y no es utilizado como instrumento de control de la ejecución del gasto.	Las modificaciones presupuestarias son el instrumento principal utilizado para controlar la ejecución del gasto (nivel y calidad).	Desarrollar instrumentos de control de la ejecución presupuestaria que aseguren que no se puedan autorizar más gastos que los recursos que se tienen, pero que permitan realizar un presupuesto de apertura con base en una estimación de recursos más sincera. Desarrollar, por ejemplo, un instrumento similar a los <i>apportionment</i> en Estados Unidos, o a las autorizaciones de comprometer fondos en Francia.
Los ministerios sectoriales no cuentan con oficinas de gestión fiscal fuertes y estrechamente vinculadas al MEF.	Coordinación presupuestaria entre el MEF y ministerios sectoriales difícil; el MEF centraliza decisiones y controles que en otros países están a cargo de los ministerios sectoriales.	Crear y fortalecer oficinas de gestión fiscal en los ministerios sectoriales con fuertes vínculos con el MEF con el objetivo, cuando estén maduras, de delegarles ciertas responsabilidades de supervisión y control, en estrecha cooperación con el MEF. Esto representa una reforma mayor y necesitaría la realización de un estudio de implementación especial.

2.7. Desafíos específicos de gobiernos subnacionales en el proceso presupuestario en el Perú

2.7.1. Marco legal y constitucional del proceso presupuestario para gobiernos subnacionales

Según la Constitución, los gobiernos subnacionales tienen autonomía política y económica, aprueban sus presupuestos y tienen recursos propios

La Constitución Política del Perú de 1993 indica que los gobiernos regionales, así como las municipalidades provinciales y distritales, tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (Artículos 191 y 194). Sus representantes (presidente de la región, vicepresidente y miembros del Consejo Regional, alcaldes y regidores de los gobiernos locales) son elegidos por sufragio directo (Artículos 191 y 194); por ende, son responsables ante los ciudadanos. La Constitución también establece que los gobiernos regionales y locales aprueban su presupuesto, formulan sus planes de desarrollo, administran sus bienes y rentas (Artículos 192 y 195). Finalmente, la Constitución indica los bienes y rentas subnacionales, que incluyen las transferencias específicas que les asigna la Ley Anual de Presupuesto, ciertos tributos, ciertos recursos asignados del Fondo de Compensación Regional/Municipal, los recursos por concepto de canon y los recursos provenientes de sus operaciones financieras (Artículos 74, 193 y 196).

La Constitución también menciona que el presupuesto del sector público votado por el Congreso nacional contiene una sección con las instancias descentralizadas

Según la Constitución peruana, la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que aprueba el Congreso anualmente. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas (término que designa, entre otros, los gobiernos subnacionales) (Artículo 77).

Se formula, discute y vota un presupuesto consolidado entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales

Como se menciona en la sección 2.2.3, el presupuesto discutido y votado en el Congreso nacional es consolidado entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, y no se presentan presupuestos no consolidados que muestren claramente los ingresos de cada nivel de gobierno y las transferencias entre ellos. En particular, la Ley de Presupuesto del Perú considera todos los ingresos como ingresos del sector público, sin distinción entre niveles de gobierno. La Constitución estipula (Artículo 77) que “el presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a la ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon”. Pero no indica cómo se miden o aseguran esos conceptos. El Anexo 4 de la Ley Anual de Presupuesto presenta los gastos para cada gobierno regional y local desglosado.

Después de sancionada la Ley de Presupuesto del sector público por el Congreso nacional (a más tardar el 30 de noviembre), cada gobierno subnacional debe aprobar su PIA, que da mayores detalles sobre el desglose de los gastos de los gobiernos subnacionales. Los PIA de los gobiernos subnacionales en el Perú deben ser aprobados por sus asambleas antes del 31 de diciembre, lo que deja muy poco tiempo para las discusiones. En Francia, por ejemplo, la ley estipula que para todos los gobiernos subnacionales de más de 3 500 habitantes, se debe organizar un debate sobre las grandes orientaciones del presupuesto

como mínimo 8 semanas antes del voto para las regiones, y 10 semanas antes para las municipalidades (Recuadro 2.16).

Los ingresos del sector público son repartidos entre los pliegos (en particular gobiernos subnacionales) durante las discusiones presupuestales con el MEF

Durante el proceso de formulación presupuestaria, el MEF y los pliegos (incluidos los gobiernos subnacionales) discuten las “estimaciones de ingresos” de los pliegos. Estas estimaciones de ingresos no solo se refieren a los ingresos propios, sino que se trata de una discusión entre el MEF y los pliegos sobre cómo se van a repartir los recursos ordinarios entre pliegos. Esto es generalmente designado como una discusión sobre el nivel de gastos de los pliegos (gobiernos subnacionales) y, por tanto, de las transferencias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. En este caso, el reparto de los recursos ordinarios entre entidades del Gobierno resulta de discusiones políticas, y no está regida por una fórmula o proceso que garantice equidad, predictibilidad y transparencia.

Los países de la OCDE distinguen entre recursos nacionales y los recursos que la constitución asigna a los gobiernos subnacionales

La estructura de los PIA subnacionales es similar a la del sector público; en particular, los presupuestos de los gobiernos subnacionales también vinculan gastos a fuentes de financiamiento, y no se presentan los ingresos por fuentes de ingresos (tipos de impuestos, tasas, etc.). En los presupuestos de los países de la OCDE, tanto para gobiernos nacionales como para gobiernos subnacionales, existen dos secciones distintas: una sección que indica la estimación de recursos de la entidad (nacional o subnacional), y una sección que indica cómo serán gastados estos recursos (Recuadro 2.14).

Recuadro 2.14. Tipología de ingresos, autonomía de ingresos y de gastos de gobiernos subnacionales de la OCDE

Tipología de ingresos subnacionales en la OCDE

Las estadísticas de la OCDE clasifican los ingresos de los gobiernos subnacionales en:

- transferencias y subsidios;
- tasas y tarifas;
- Ingresos de propiedades;
- contribuciones sociales;
- impuestos, que incluyen:
 - impuestos propios de los gobiernos subnacionales, como con frecuencia el impuesto a la propiedad; e
 - impuestos compartidos (*tax sharing*), es decir, la fracción que le corresponde a los gobiernos subnacionales de ciertos impuestos, según una fórmula de reparto que tiene más o menos redistribución, como una cuota correspondiente al impuesto a la renta de las personas físicas o sobre el valor agregado; o la cesión total de la recaudación en el respectivo territorio de determinados impuestos especiales.

Las transferencias se dividen en dos tipos:

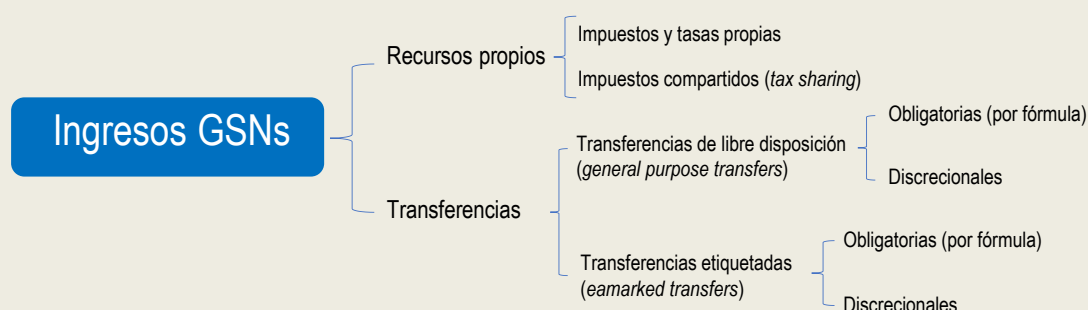
- las transferencias de libre disposición (es decir, que el gobierno subnacional puede afectar a sus prioridades sin necesidad de consultar con el gobierno nacional); y

- las transferencias etiquetadas o condicionadas (es decir, que el gobierno nacional transfiere recursos para un gasto en particular, como una inversión pública, o algún programa específico en salud, educación, etc.).

En ambos casos, esas transferencias pueden ser obligatorias, o discrecionales.

- Las transferencias obligatorias son determinadas por una ley que indica el monto y la naturaleza de las transferencias (típicamente aquí se encuentran las transferencias por perecuación (*equalisation* en inglés), donde los gobiernos subnacionales con menos capacidad de recaudación reciben transferencias más importantes para que puedan proveer los servicios públicos básicos determinados nacionalmente).
- Las transferencias discrecionales son aquellas decididas cada año por los ministerios sectoriales, que financian programas en regiones y municipalidades según sus propias prioridades.

Figura 2.13. Tipología OCDE de ingresos de gobiernos subnacionales



Fuente: autores

Evaluación de la autonomía fiscal y de gastos de gobiernos subnacionales

Con base en la naturaleza de los ingresos de los gobiernos subnacionales, la OCDE establece un índice de “autonomía fiscal” de los gobiernos subnacionales que mide la capacidad de estos gobiernos de aumentar su esfuerzo de recaudación para financiar sus gastos, modificando la tasa o la base de sus impuestos. Cuanto mayor sea la proporción de transferencias, menor será la autonomía fiscal (OCDE, 2021^[24]).

La OCDE también desarrolló un índice de autonomía en el gasto subnacional, que busca medir la capacidad de los gobiernos subnacionales de decidir sobre los niveles y prioridades para sus gastos (Kantorowicz and Van Grieken, 2019^[25]). Las transferencias etiquetadas representan el menor grado de autonomía, pero existen otras limitaciones a la autonomía de los gobiernos subnacionales, por ejemplo, obligando que cierto tipo de ingresos solo financie gastos de inversión, etc.

Fuente: autores

La ley general de presupuesto del sector público se aplica también a los gobiernos subnacionales

Esto tiene la ventaja de asegurar la homogeneidad de los procesos presupuestarios de los gobiernos subnacionales, pero quita la flexibilidad de adaptar el proceso al tamaño y tipo de gobierno subnacional. En muchos países, los procesos de formulación y aprobación de los presupuestos subnacionales varían en cada gobierno subnacional. Francia, por ejemplo, realizó una reforma muy profunda de su sistema de

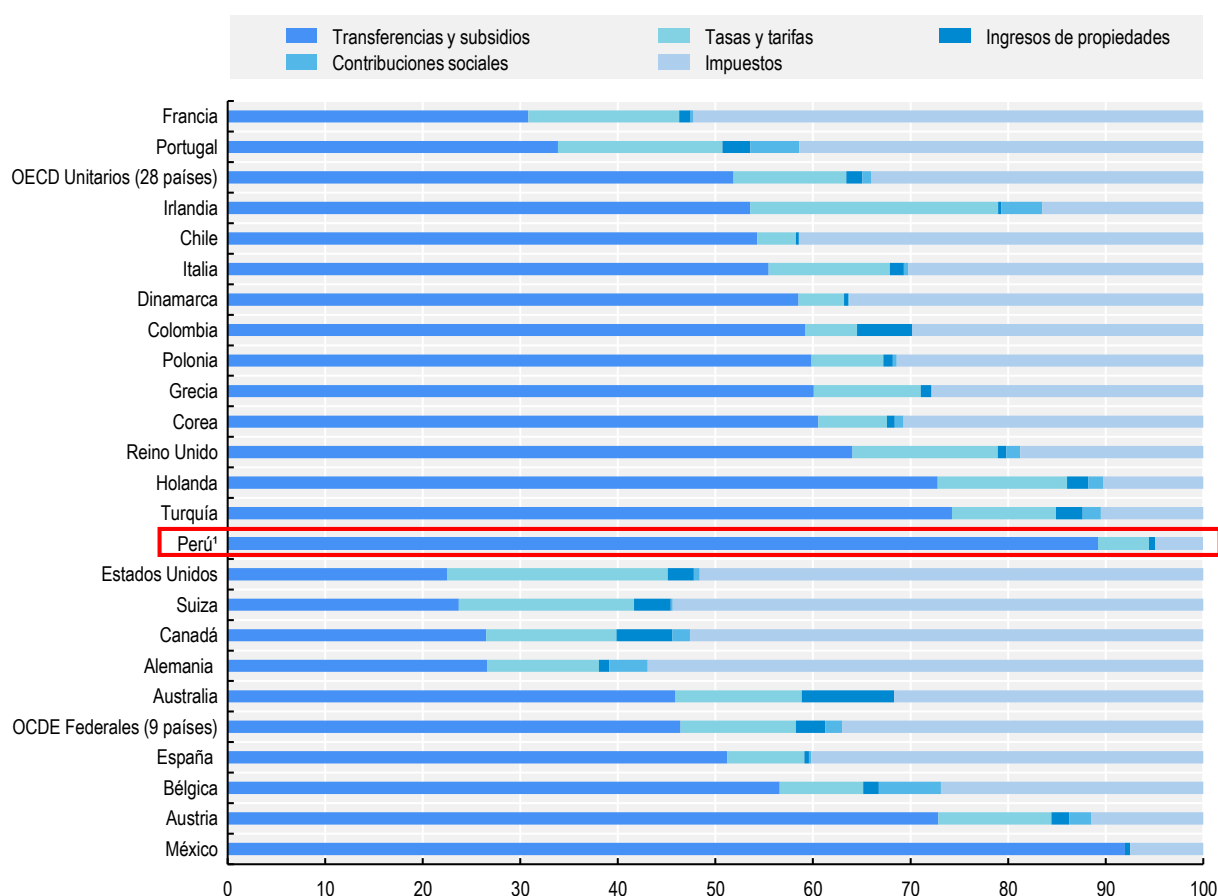
presupuesto público en 2001, implementado un presupuesto por resultados. Sin embargo, la nueva Ley Orgánica relativa a las leyes de presupuesto (*Loi organique relative aux lois de finances*, LOLF) no se aplica a los gobiernos subnacionales. Muchos de estos se han inspirado de la nueva ley orgánica nacional, pero cada uno lo ha hecho a su manera y a su ritmo.

2.7.2. La autonomía fiscal y de gastos de los gobiernos subnacionales en el Perú es muy inferior a los niveles de los países de la OCDE

La proporción de transferencias es superior a la de los países de la OCDE

Los tributos recaudados por los GSN representan menos del 5 % de los ingresos de los gobiernos subnacionales en el Perú (WOFI, 2022^[26]), cuando representan en promedio el 34 % para los países de la OCDE unitarios (y el 37 % para los países federales y cuasifederales). Las transferencias (mayor parte de los RO, DyT, RD) representan casi el 90 % de los ingresos de los gobiernos subnacionales en el Perú, cuando solo representan el 52 % en los países unitarios de la OCDE (el 46 % en los países federales) (Figura 2.14).

Figura 2.14. Naturaleza de los ingresos de los gobiernos subnacionales en una selección de países de la OCDE y en el Perú, 2019



1. La fuente para el Perú es distinta de la fuente para los demás países, por lo que no aparecen las contribuciones sociales.

Fuente: OCDE (2019^[27]); WOFI (2022^[26])

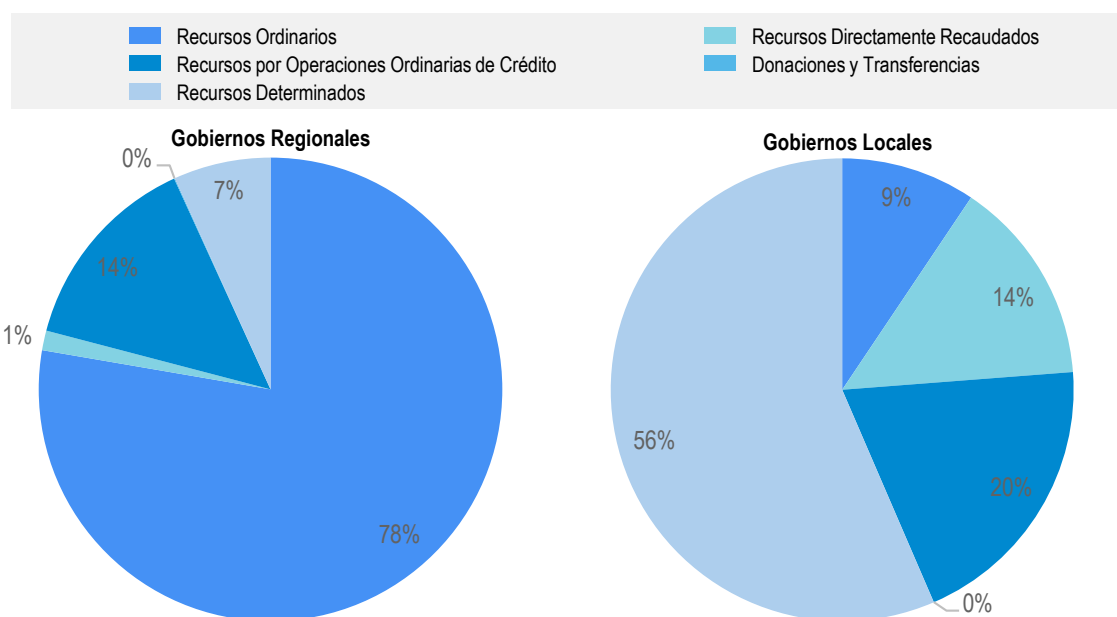
StatLink  <https://stat.link/sabnxi>

Una parte importante de las transferencias a los gobiernos subnacionales es etiquetada y discrecional

Los montos de FONCOMUN/FONCOR y canon minero que le corresponde a cada gobierno subnacional es determinado por una fórmula, y los recursos directamente recaudados dependen de cada entidad. Los demás recursos públicos (en particular los RO) son considerados como ingresos del sector público, y no son asignados a un nivel de gobierno en particular siguiendo alguna fórmula o proceso predeterminado.

La composición de las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales y locales muestra que las transferencias de libre uso (RDR + RD) representan en promedio el 8 % de las fuentes de financiación de los gobiernos regionales, pero el 70 % para los gobiernos locales (Figura 2.15).

Figura 2.15. Composición de las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales y locales



Fuente: Ley de Presupuesto público del año 2022, Anexo 4

2.7.3. Los retos identificados en el proceso presupuestario del sector público son aún más importantes para los gobiernos subnacionales

1. Vínculo de los gastos con las fuentes de financiamiento

Como ocurre en el gobierno nacional, el vínculo entre gastos y fuentes de financiamiento hace el proceso de formulación presupuestaria particularmente complejo. Muchos países de la OCDE tienen una “regla de no afectación de ingresos” que prohíbe la afectación de fuentes de financiamiento a gastos específicos tanto para gobiernos nacionales como para gobiernos subnacionales (Recuadro 2.15). En la mayoría de los países, la “regla de no afectación” de ingresos prohíbe vincular fuentes de financiamiento con gastos específicos. Muchos países, como España o Francia, (Recuadro 2.15), también tienen una “regla de no contracción” que obliga a registrar todos los ingresos y gastos del sector público, aunque estos se balanceen. Por lo tanto, la afectación de un ingreso de naturaleza nacional (como los RO en el Perú) a un gasto en un gobierno subnacional debería ser registrada, según este principio, como gasto para el gobierno nacional, y como un ingreso por transferencia para el gobierno subnacional. Luego, la contabilidad consolida estas dos transacciones para que no haya doble registro del mismo gasto.

Recuadro 2.15. Principios definiciones y prácticas presupuestarias de gobiernos subnacionales en Francia

Principio de la universalidad del presupuesto

En Francia, el conjunto de los ingresos debe servir para financiar el conjunto de los gastos. Este principio se descompone en dos reglas:

- **Regla de no afectación**, que prohíbe que un ingreso específico esté afectado a un gasto específico.
- **Regla de no contracción** (*règle de non-contraction*), que obliga a escribir en el presupuesto todos los gastos y todos los ingresos, sin contracción entre ellos.

En particular, esto significa que las transferencias institucionales de partidas están prohibidas, puesto que esta práctica no respetaría esta regla.

Definición del presupuesto

El presupuesto es un acta de autorización de gastos votada por el Consejo Regional/Municipal a partir de un acta de previsión de los ingresos y gastos realizada por el Ejecutivo.

Por lo tanto, no se habla de “estimación” del presupuesto, sino de “voto” del presupuesto.

Fuente: Gobierno de Francia (2022^[28]), “Code Général des Collectivités Territoriales”.

Los países de la OCDE presentan las distintas fuentes de ingresos en sus presupuestos, pero no existe un vínculo uno a uno entre una fuente de ingreso y un gasto específico, sino que la suma de los ingresos más el déficit autorizado deben cubrir la suma de los gastos. La mayoría de los países presenta los ingresos y gastos clasificados de acuerdo con criterios económicos, que distinguen gastos e ingresos corrientes, de capital (o inversión) y financieros. Esta clasificación también permite calcular los saldos por operaciones de tipo corriente (ahorro bruto), el saldo del presupuesto no financiero, y la capacidad o necesidad de endeudamiento presupuestario. Esta es también la clasificación más coherente con las estadísticas fiscales: el saldo del presupuesto no financiero, una vez realizados los ajustes pertinentes, permite conocer la capacidad o necesidad de financiación, es decir, el déficit o superávit fiscal. Asimismo, se puede conocer el nivel de deuda pública total, y la cantidad por emitir en su caso (Figura 2.2).

En los países OCDE, el concepto que habilita o autoriza a gastar a las unidades ejecutoras del gasto es el de crédito presupuestario, crédito de gasto o autorización (*appropriation*). Las asignaciones de gasto se convierten en créditos de gasto una vez que el proyecto de presupuestos es aprobado en forma de ley por el Poder Legislativo. Este es el concepto que inicia la cadena del gasto público, sin que las unidades a las cuales se atribuye ese crédito tengan que prestar atención a cómo se financian esos gastos concretos. Como regla general, los créditos para gastos se someten a tres limitaciones: cualitativa, cuantitativa y temporal, ya que identifican el destino del gasto, la cantidad y el año (calendario o fiscal) en el que se deben ejecutar. Excepcionalmente, los países identifican sus propias reglas para modificar estos créditos, las cuales vienen reguladas en las leyes orgánicas presupuestarias.

2. La formulación del PIA no se basa en una estimación creíble y completa de los recursos que tendrán los gobiernos subnacionales durante el año

Durante el proceso de formulación presupuestaria, como para los demás pliegos, los “techos” de gasto comunicados al principio del proceso presupuestario son considerados por todos como un punto de partida de discusiones, que será aumentado. Por lo tanto, los gobiernos subnacionales no conocen el monto exacto que les será asignado cuando planifican y priorizan sus gastos para el año siguiente.

Adicionalmente, el PIA no incluye los montos del FONCOR y FONCOMUN (y que recién se asignan después de la regularización del impuesto a la renta en marzo/abril del año en ejecución), no incluye la totalidad de los saldos de balance (puesto que recién se conoce el monto exacto en marzo) ni del canon minero. Antes de 2020, los ingresos por canon minero recién se podían gastar cuando se concretaban, es decir, en junio/julio del año en curso. Desde el año 2020, se permite a los gobiernos regionales y locales que benefician del canon minero incorporar el 50 % de las estimaciones desde el PIA (Decreto Legislativo 1441). El PIA tampoco incluye los premios por cumplimiento de metas que también se realizan tarde en el año y son incorporados inmediatamente en el presupuesto.

El hecho de que el PIA no incluya la totalidad de los recursos con los que contarán los GSN reduce la eficiencia del presupuesto como instrumento para priorizar y planificar gastos, lo que trae como consecuencia una reducción en la calidad del gasto.

2.7.4. La determinación tardía de los recursos de los gobiernos subnacionales es un reto en muchos países

En todos los países, la determinación tardía de las transferencias subnacionales constituye un desafío para la elaboración de los presupuestos de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, en ningún país de la OCDE las modificaciones presupuestarias necesarias son tan importantes como en el Perú. Varios países han desarrollado procesos para asegurar que el presupuesto sea una imagen creíble y realista de lo que se va a ejecutar. Por ejemplo, España tiene un “sistema de liquidación a 2 años”: el presupuesto de los gobiernos subnacionales indica “ingresos a cuenta” (a cuenta de los ingresos que se espera recaudar durante el año), y a los 2 años, se realiza una “liquidación” para corregir las cuentas según los ingresos realmente recaudados. Si estos son superiores a los “ingresos a cuenta”, se generan saldos a favor de los gobiernos subnacionales. Si estos son menores, los gobiernos subnacionales deben devolver el dinero indebidamente percibido. Francia tiene un sistema donde los presupuestos de los gobiernos subnacionales pueden ser votados hasta el 15 de abril del año presupuestario, con reglas para que se pueda seguir cumpliendo con los gastos recurrentes y de inversión (Recuadro 2.16).

Es frecuente que los países federales o descentralizados de la OCDE tengan mecanismos de coordinación formalizados para que desde el gobierno nacional se informe a los GSN de la participación de ingresos o transferencias de recursos que les corresponden. Por ejemplo, en el caso de España, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (regiones) creó en 1980 el Consejo de Política Fiscal y Financiera con el objetivo de adecuar la coordinación entre la actividad financiera de las comunidades autónomas y de la Hacienda del Estado.

Recuadro 2.16. Calendario presupuestario y modificaciones presupuestarias de los gobiernos subnacionales en Francia

Se permite el voto del presupuesto subnacional hasta el 15 de abril del año presupuestario

En principio, el Consejo subnacional (regional o local) debe votar el presupuesto antes del 1 de enero. Sin embargo, se autoriza el voto de los presupuestos de los gobiernos subnacionales hasta el 15 de abril del año presupuestario, ya que algunos de los elementos necesarios para la elaboración del presupuesto deben ser transmitidos por el gobierno central, y que esto puede ocurrir después del inicio del año fiscal. En ese caso, la ley estipula que los gastos operativos pueden ser incurridos y pagados como en el presupuesto del año anterior. En cuanto a la inversión, se pueden comprometer fondos hasta una cuarta parte de las asignaciones presupuestales del año anterior hasta la aprobación del nuevo presupuesto.

La ejecución presupuestaria subnacional del año t es autorizada hasta el 31 de enero del año $t+1$

Para evitar la “fiebre de diciembre” y la acumulación de saldos de balance, la ejecución presupuestaria subnacional del año t es autorizada hasta el 31 de enero del año $t+1$.

Inscripción de los gastos obligatorios

Noción de “gasto obligatorio” e “inscripción automática de los gastos obligatorios” (*inscription d’office des crédits nécessaires au paiement des dépenses obligatoires*)

Los gastos obligatorios son aquellos gastos que son necesarios para que el gobierno subnacional cumpla con sus deudas y los gastos que la ley le asigna. Por ejemplo: mantenimiento del edificio de la municipalidad, pago de las remuneraciones de los agentes regionales/municipales, deudas exigibles, etc. Estos gastos deben ser anotados automáticamente en el presupuesto del gobierno subnacional. El representante del gobierno central en el gobierno subnacional es el garante de que esto se cumpla.

Debate sobre la orientación presupuestaria

Para todos los gobiernos subnacionales de más de 3 500 habitantes, se debe organizar un debate sobre las grandes orientaciones del presupuesto como mínimo dos meses (diez semanas para las regiones) antes de que se someta el proyecto de presupuesto al voto del Consejo Regional/Municipal.

Fuente: Gobierno de Francia (2022^[28]), “Code Général des Collectivités Territoriales”.

3. Modificaciones presupuestarias importantes y frecuentes

Como se analizó en la sección 2.6 y Figura 2.6, las modificaciones presupuestarias son particularmente importantes para gobiernos subnacionales. El PIA es multiplicado por 2 en gobiernos regionales, y por 8 en gobierno local. En esas condiciones, el presupuesto no puede desempeñar su función para priorizar y planificar gastos.

Todos los países de la OCDE tienen mecanismos para modificar los presupuestos durante el año en curso. Sin embargo, se suelen acumular varias modificaciones y realizar modificaciones una o dos veces al año cuando las modificaciones son significativas o modifican los techos de gasto y requieren aprobación legal (efectivamente, los gestores de gasto suelen tener autonomía para reclasificaciones internas, que no requieren aprobación legal). Las modificaciones aportadas también suelen ser relativamente pequeñas. Por ejemplo, el presupuesto adicional de la región Île de France en 2022 representó un aumento de menos del 1 % de los ingresos y gastos corrientes, y menos del 10 % de los ingresos y gastos

de inversión (pese a que la situación económica en 2022 haya sido compleja, con una inflación alta y un crecimiento económico menor que el esperado). Efectivamente, frente a una disminución del 5.6 % de los ingresos esperados, la región utilizó parte de sus reservas para mantener su nivel de gasto (y seguir cumpliendo con la regla de equilibrio).

Recuadro 2.17. Mecanismos de modificación presupuestaria durante la ejecución para gobiernos subnacionales en Francia

Los gobiernos subnacionales en Francia cuentan con 2 mecanismos para modificar sus presupuestos iniciales (*budgets primitifs*):

1. El presupuesto adicional (*budget supplémentaire*). Este es formulado en el segundo semestre y votado en general hacia el mes de octubre. Este presupuesto adicional permite rectificar las estimaciones de ingresos (hacia arriba o hacia abajo), e integrar el saldo de balance de la ejecución del ejercicio anterior (las cuentas del ejercicio anterior son presentadas el 30 de junio). El presupuesto adicional tiene la misma estructura que el presupuesto inicial (exposición de motivos, proyecciones rectificativas de ingresos, asignaciones de gastos), presenta muy claramente cada línea modificada, mostrando el valor inicial, la modificación (positiva o negativa) y el valor final. El presupuesto adicional debe ser votado por el Consejo Regional/municipal y enviado al representante del gobierno central en la región. Ese presupuesto está sujeto a las mismas reglas fiscales que el presupuesto inicial. Estos últimos años, gracias a los sistemas informáticos actuales, la información de los saldos se suele conocer más rápidamente, y se pierde la necesidad de recurrir a presupuestos adicionales.

2. La decisión modificativa. El Consejo Regional/Municipal también puede votar una decisión modificativa (*décision modificative*). Estas no pueden incorporar saldos de balance, pero sí permiten ajustar estimaciones de recursos y reasignar gastos. No se pueden realizar decisiones modificativas después del 1 de noviembre (excepto en casos de urgencia).

Fuente : Gobierno de Francia (2022^[28]), "Code Général des Collectivités Territoriales".

4. El nivel de capacidad para una gestión fiscal y estratégica es limitado

La planificación estratégica de los ingresos y gastos por parte de los gobiernos subnacionales dentro de límites fiscalmente sostenibles requiere de un alto nivel de capacidad. Los países de la OCDE donde los gobiernos subnacionales tienen las mayores responsabilidades (tanto en porcentaje del gasto total, como en autonomía de ingresos y gastos, y capacidad de endeudamiento, etc.) también son aquellos donde el nivel de capacidad general de la administración pública es el más alto. En la mayoría de los países de la OCDE, los gobiernos subnacionales tienen dificultades para atraer y retener personal calificado. Efectivamente, los gobiernos subnacionales suelen tener sueldos inferiores a los del gobierno nacional, por lo que es frecuente que los empleados más eficientes, una vez formados, pasen a trabajar para el gobierno nacional o para el sector privado. Otro reto frecuente es que el tamaño de los gobiernos subnacionales no requeriría gran cantidad de personal altamente capacitado (quizás medio tiempo sería suficiente), y no ofrece al personal perspectivas de carrera atractivas. Para superar este reto, varios países intentan crear asociaciones de municipalidades para servicios (*shared services*), para atraer personal calificado ofreciendo mejores salarios y compartiendo esos recursos entre varios gobiernos subnacionales (Recuadro 2.18).

Perú enfrenta el mismo desafío que la mayoría de los países, con dificultades para atraer y retener en gobiernos subnacionales el personal calificado que necesitaría para gestionar sus presupuestos de forma estratégica y sostenible.

Recuadro 2.18. Servicios compartidos en gobiernos locales en Gales (Reino Unido)

Existen varias experiencias positivas entre las autoridades locales galesas que han unido sus fuerzas para cooperar en las funciones de finanzas públicas locales. Por ejemplo, los consejos del Condado de Conwy y Denbighshire (que ya comparten una Junta de Servicios Públicos conjunta) propusieron implantar y gestionar conjuntamente un libro mayor financiero y otros sistemas financieros.

Otras autoridades locales (por ejemplo, Bridgend y Vale of Glamorgan, Rhondda Cynon Taff y Merthyr, y Monmouthshire y Newport) también comparten servicios de auditoría interna. Además, se han organizado asociaciones en torno a las funciones de contratación, como un proyecto piloto entre Carmarthenshire y Pembrokeshire, un director conjunto en Flintshire y Denbighshire, y también un marco de contratistas regionales en el suroeste de Gales.

Fuente: OCDE (2020^[29]), *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, United Kingdom*, OECD Multi-level Governance Studies.

2.7.5. Recomendaciones para mejorar el proceso presupuestario para gobiernos subnacionales en el Perú

En base al análisis presentado en las secciones anteriores, este informe propone las siguientes recomendaciones (Cuadro 2.16).

Cuadro 2.16. Recomendaciones para mejorar el proceso presupuestario para gobiernos subnacionales en el Perú

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
Los presupuestos de los gobiernos subnacionales están intrínsecamente fusionados dentro del presupuesto del sector público. La Ley de Presupuesto del Sector Público no presenta los presupuestos de los gobiernos subnacionales de forma no consolidada.	Parte de los recursos públicos son asignados a gobiernos subnacionales sin que se identifiquen claramente transferencias entre niveles de gobierno. Todos los recursos públicos son considerados como del sector público, y no existe una fórmula clara o proceso que garantice la equidad, la predictibilidad y la transparencia para repartir los recursos del sector público entre distintos niveles de gobierno.	Contemplar la posibilidad de presentar la Ley de Presupuesto del Sector Público en dos secciones distintas (lo que estaría conforme con la Constitución): - Presentando por un lado el presupuesto del Gobierno nacional, e indicando claramente como gasto las transferencias a los gobiernos subnacionales. - Presentando otra sección con los presupuestos subnacionales que indique claramente las distintas fuentes de ingresos, y registre las transferencias recibidas del gobierno nacional como ingreso. El presupuesto consolidado (es decir, limpiando las transferencias otorgadas y las transferencias recibidas) podría presentarse como documento separado con fines informativos, pero no con carácter legal.
Las transferencias representan un porcentaje de los ingresos de los gobiernos subnacionales superior a la mayoría de los países de la OCDE.	Un porcentaje elevado de transferencias suele ser considerado como un indicador de un bajo nivel de descentralización fiscal y de autonomía subnacional.	Está fuera del alcance de este estudio el análisis del esquema de descentralización fiscal, las responsabilidades de cada nivel de gobierno y si los recursos asignados a cada nivel de gobierno son coherentes con las responsabilidades. Este tema merecería un estudio profundizado para analizar el vínculo entre responsabilidades, recursos y capacidades y dar recomendaciones para asegurar que sean coherentes y alineadas.
La clasificación de ingresos de los gobiernos subnacionales por fuentes de financiamiento no está alineada con las estadísticas internacionales del Sistema de Cuentas Nacionales.	Es difícil comparar Perú con otros países. Ingresos de naturalezas distintas están juntados bajo la misma fuente de financiamiento. En particular, los RDR incluyen recursos propios	Publicar el detalle de las distintas fuentes de ingresos aumentaría la transparencia del presupuesto, facilitaría la estimación de ingresos y permitiría comparaciones internacionales. Ayudaría a las comparaciones internacionales si el Perú adoptara la clasificación de ingresos del Sistema Internacional

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
	(impuestos municipales), recursos compartidos (canon, regalías, etc.) y contribuciones sociales y transferencias obligatorias (FONCOMUN, etc.). Esto hace la estimación de ingresos muy compleja y poco transparente.	de Cuentas Nacionales y publicara los ingresos bajo esa clasificación para cada nivel de gobierno.
El vínculo de gastos con fuentes de financiamiento es un reto para los gobiernos subnacionales como para el gobierno nacional.		Eliminar el vínculo entre gastos y fuentes de financiamiento.
Los recursos con los que cuentan los gobiernos subnacionales son determinados tarde en el año. Las modificaciones presupuestarias son importantes y frecuentes.	Dificulta la planeación estratégica y la priorización de gastos (100+100+100+100≠400). Reduce la capacidad de las asambleas representativas para debatir y aprobar las grandes orientaciones del gasto.	Este es un desafío en todos los países, y no existe una solución perfecta. Posibles mejoras serían: - En la medida de lo posible, incorporar recursos nuevos al presupuesto del año siguiente, y no gastarlos en el mismo año modificando los presupuestos. En particular, los premios por cumplimiento de metas podrían presupuestarse en el año siguiente al cumplimiento de la meta. - Las transferencias por recursos naturales podrían basarse en la recaudación del año anterior (incluir en el presupuesto del año t+1 la recaudación realizada en el año t). - Establecer una fecha límite más allá de la cual no se permiten realizar transferencias nuevas o modificar los presupuestos.
Resulta difícil atraer y retener personal calificado en gobiernos subnacionales.	Limita las capacidades de gestión estratégica y fiscalmente sostenible de los presupuestos de los gobiernos subnacionales. Requiere de un alto nivel de soporte y supervisión del gobierno nacional.	Seguir invirtiendo en consolidar las capacidades de los gobiernos subnacionales. Seguir brindando soporte. Desarrollar guías para la capacitación rápida de personal nuevo. Simplificar algunos procesos. En particular, identificar claramente los ingresos subnacionales, los gastos obligatorios (transferencias etiquetadas, pago de deudas, de salarios, etc.) y el espacio fiscal disponible para gastos nuevos. Preregistrar gastos obligatorios en los presupuestos subnacionales, e identificar claramente el espacio fiscal disponible para nuevos gastos. Desarrollar e incentivar centros de servicios compartidos para temas técnicos como contabilidad, manejo de recursos humanos, etc.

2.8. Vínculo entre presupuesto de gastos y prioridades de gobierno

2.8.1. Programas presupuestales vs. Presupuestos por programas

El Perú introdujo programas presupuestales en 2007

En el 2007, el Perú introdujo “programas presupuestales” en su presupuesto, según una metodología desarrollada por el MEF en el marco de la reforma del sistema nacional de presupuesto. Esta reforma tenía como objetivo mejorar la efectividad del gasto público, alineando los gastos con las prioridades de gobierno, y vinculándolos con objetivos específicos. En ese momento, esta reforma constituyó un progreso importante comparado con las prácticas anteriores donde los recursos se asignaban por legajo histórico, sin una clara evaluación de las necesidades o de la forma de lograr los resultados deseados.

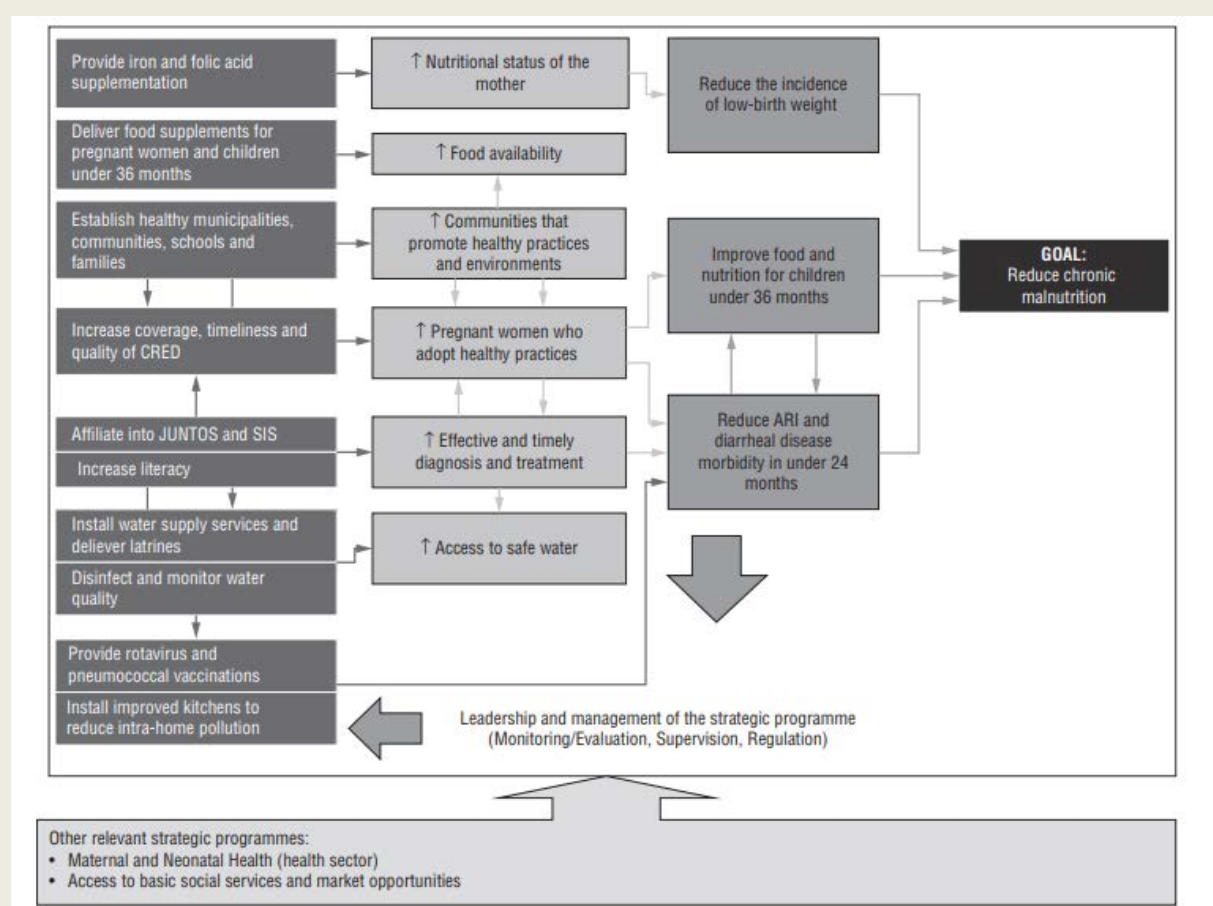
En 2008, el presupuesto comprendía 5 programas presupuestales, de los cuales el Programa Articulado Nutricional es de los más conocidos (Recuadro 2.19). En los primeros años, se utilizó el modelo lógico para desarrollar los programas, lo que permitía tomar en cuenta acciones entre distintos ministerios. Pero la implementación de estos programas resultó muy compleja y se pasó al marco lógico, más operacional, pero sin la dimensión intersectorial. Hoy en día, el presupuesto incluye 88 programas presupuestales (de los cuales 2 son multisectoriales), que representan el 63 % del gasto público.⁸ Los demás recursos se clasifican como asignaciones presupuestales no vinculadas a productos, o actividades centrales (relacionadas con el manejo de equipamiento, de recursos humanos y financieros).

Recuadro 2.19. El Programa Articulado Nutricional (PAN) en el Perú

La primera prioridad identificada para aplicar el “programa presupuestal” fue la reducción de la desnutrición crónica, lo que dio lugar al Programa Nutricional Articulado (PAN). Este programa comenzó con la identificación de un objetivo concreto: reducir la desnutrición crónica. El segundo paso fue identificar, basándose en la evidencia, las causas de la desnutrición crónica, que definen los objetivos o resultados intermedios. Se identificaron tres causas clave: la alta incidencia de infecciones respiratorias y la carencia de micronutrientes; la alimentación inadecuada de los niños menores de 6 meses; y el bajo peso al nacer. El tercer paso consistió en identificar qué actividades eran necesarias para incidir en los resultados intermedios. Por último, se utilizó la investigación basada en evidencias para identificar las intervenciones más rentables (combinación de insumos).

La multidimensionalidad de la desnutrición crónica en el Perú puso de manifiesto la necesidad de estructurar programas que implicaran a más de un ministerio u organismo, rompiendo el enfoque tradicional de planeación y programación. En este caso concreto, la evidencia demostró que la reducción de la malnutrición no se consigue proporcionando más alimentos a la población. Para lograr este objetivo, se requieren, por ejemplo, políticas de educación (mejorar la alfabetización, en particular de las madres), políticas de saneamiento y agua (instalar servicios de abastecimiento de agua y letrinas, desinfectar y controlar la calidad del agua), políticas de vacunación (vacunación contra el rotavirus y el neumococo), entre otras.

Figura 2.16. Modelo lógico para el Programa Articulado Nutricional, Perú



Nota: CRED: Growth and Development Monitoring Service; JUNTOS: National Direct Support Program for the Poorest; SIS: Comprehensive Health Insurance Plan; ARI: acute respiratory infections.

Fuente: MEF, Perú

Fuente: Vammalle et al. (2018^[30]), "Financing and budgeting practices for health in Peru", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2017/2.

La asignación de recursos a los programas presupuestales se basa en una combinación precisa de insumos identificados como necesarios para cumplir las metas físicas

La asignación de recursos a cada programa presupuestal durante el proceso de formulación presupuestaria se realiza mediante un enfoque sumamente micro, que parte de los individuos para llegar a los agregados globales. Al inicio del proceso, cada unidad ejecutora planifica sus necesidades en términos de programas presupuestales y fuera de los programas presupuestales, que remite al MEF. Los programas presupuestales distinguen las intervenciones clave, las actividades y la gestión. El presupuesto para las intervenciones clave es definido según una combinación de insumos identificada durante el proceso de formulación del programa presupuestal, y que no es revisada regularmente. Las unidades ejecutoras utilizan su información sobre las características de su población (por ejemplo, para programas de salud), las prioridades regionales y metas de cobertura, y determinan sus "metas físicas". Estas metas

físicas son ingresadas en el sistema, que determina las cantidades de cada insumo que se necesitan, a un grado de detalle muy micro. A estas combinaciones de insumos se agregan las necesidades de recursos humanos, según lo definido por las directivas relevantes. En Salud, por ejemplo, el MINSA determina la cantidad de enfermeras que se necesitan según la cantidad de pacientes esperada, las características del centro de salud, etc.). Las necesidades de cada unidad ejecutora son agregadas a nivel regional, y transmitidas al MEF, que asigna los fondos necesarios en el presupuesto (Vammalle et al., 2018^[30]).

Este enfoque en resultados en el proceso presupuestario constituye un avance importante, puesto que introduce la noción de desarrollar políticas públicas en base a evidencia, con objetivos de resultados y seguimiento de metas. En particular, la identificación de prioridades de gobierno es interesante. Sin embargo, la manera en que estos programas presupuestales son manejados e incluidos en el presupuesto se realiza a un nivel muy micro y rígido, con muy poca autonomía para los ministerios y pliegos para manejar sus fondos. Esta metodología permite identificar la combinación de insumos eficiente para obtener resultados, y reemplaza de cierta manera el “presupuesto por insumos” por un “presupuesto por combinación de insumos”. Pero el presupuesto sigue basado en insumos, con rigideces muy importantes para mover fondos de una línea a otra y adaptarse a situaciones y retos fluctuantes.

Existe una tendencia en los países de la OCDE de migrar de un sistema de presupuesto por insumos hacia presupuestos por resultados

La mayoría de los países está abandonando las prácticas presupuestales basadas en líneas e insumos detallados, para desarrollar procesos presupuestarios que les dan mayor autonomía a los responsables de programas, unidades ejecutoras y ministerios sectoriales. Estas reformas van de la mano con los esfuerzos para reforzar las capacidades de los ministerios sectoriales, y la creación de las Direcciones de Gestión de Recursos Fiscales presentadas en el capítulo 4. Existen distintas prácticas para integrar información de resultados en los presupuestos, y pasar de presupuestos presentados por insumos a presupuestos presentados por programas (Recuadro 2.20).

Recuadro 2.20. Los cuatro enfoques de Presupuesto por Resultados según la OCDE

La OCDE creó una tipología de enfoques de presupuestos por resultados, que va del vínculo más lejano entre resultados y asignaciones presupuestarias, al vínculo más estrecho. Los países de la OCDE se reparten más o menos equitativamente entre los tres primeros enfoques; ningún país presenta una relación directa entre presupuesto y resultados (Figura 2.17).

Presupuesto con presentación de información sobre resultados (*Presentational Performance Budgeting*)

Indicadores de resultados, impactos y desempeño son presentados en un documento separado de la Ley de Presupuesto. Esto es relativamente fácil de implementar y puede ser útil cuando el objetivo es simplemente mostrar que los recursos son utilizados tomando en cuenta los objetivos estratégicos y las prioridades de gobierno. Sin embargo, al separar los indicadores de resultado de los datos del presupuesto, es más difícil establecer una relación entre estos.

Presupuesto basado en resultados (*Performance-Informed Budgeting*)

En este enfoque, la estructura del presupuesto corresponde a los programas presupuestales, que vienen asociados a indicadores de resultados. Este enfoque es difícil de implementar, puesto que implica modificar totalmente la estructura del presupuesto para alinearla con los programas y prioridades de gobierno. Sin embargo, permite utilizar el presupuesto como instrumento para asegurar que los gastos están vinculados a las prioridades de gobierno. Este enfoque también implica una gran descentralización de funciones y control hacia los responsables de los programas en los ministerios

sectoriales. Esta es la forma de presupuesto por resultados que los países de la OCDE más avanzados han adoptado, como Francia, Nueva Zelanda o los Países Bajos (Figura 2.17).

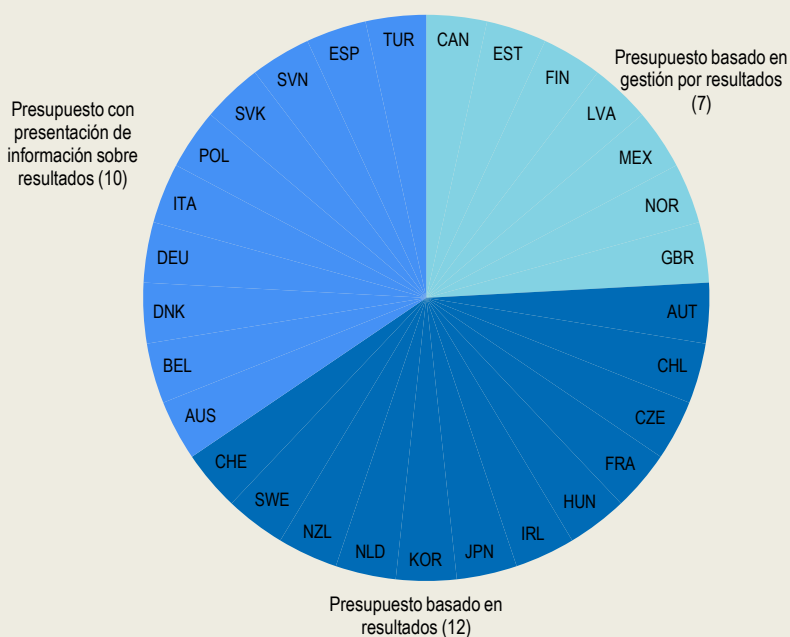
Presupuesto basado en gestión por resultados (*Managerial Performance Budgeting*)

Este enfoque es una variante del presupuesto basado en resultados, con un enfoque importante sobre los efectos sobre la cultura de gestión y organización funcional. Este enfoque tiene como prerequisite la existencia de una cultura de gobierno de resultados, que lleva mucho tiempo crear cuando no existe.

Presupuesto directamente vinculado con resultados (*Direct Performance Budgeting*)

El presupuesto directamente vinculado con resultados crea una relación automática entre recursos asignados y resultados obtenidos. Esto suele implicar una relación contractual que describa la respuesta presupuestaria según el grado de cumplimiento de los objetivos. Este es el enfoque utilizado en el Perú. Ningún país de la OCDE utiliza este enfoque.

Figura 2.17. Enfoques de presupuesto por resultados utilizados en países de la OCDE



Notas: Grecia, Luxemburgo y Portugal indicaron no utilizar sistema de presupuesto por resultados. Información para Israel y Estados Unidos no está disponible.

Fuente: OCDE (2019^[31]), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*

Distinción entre la identificación de acciones, insumos y productos necesarios para lograr una meta y la asignación de recursos por insumo

Para diseñar un programa presupuestal, se busca utilizar la mejor evidencia disponible para la identificación de causas y efectos alrededor de la condición de interés, así como las intervenciones más eficientes para lograr los resultados deseados. Para esto, se empieza definiendo la “condición de interés”, es decir, el problema o situación sobre el que se quiere incidir por ser de interés para el desarrollo sostenible. Luego, se crea un modelo explicativo que identifica y jerarquiza las causas y factores de la condición de interés, basados en evidencia. La etapa siguiente consiste en desarrollar un modelo prescriptivo o un conjunto de intervenciones basadas en evidencia, que responden al modelo explicativo.

Finalmente, se utiliza la Teoría de Cambio y realizar un resumen gráfico de intervenciones y productos para el logro de resultados.

Esto describe las buenas prácticas para desarrollar cualquier política pública, ampliamente utilizada en los países de la OCDE. Corresponde, por ejemplo, a la metodología desarrollada en Inglaterra en el *Green Book – Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation* (UK Government, HM Treasury, 2020^[32]). Sin embargo, si bien los países de la OCDE utilizan esta metodología para desarrollar políticas públicas, no la utilizan para basar las asignaciones presupuestarias.

Efectivamente, basar asignaciones presupuestarias en la combinación de acciones e insumos identificada en esta metodología implica tres hipótesis implícitas fundamentales: que la combinación de insumos óptima es idéntica en todas las regiones, que es idéntica cualquiera sea la escala de la intervención, y que no varía en el tiempo. Sin embargo, cada una de estas hipótesis es altamente improbable: retomando el Programa Articulado Nutricional, por ejemplo, las causas principales de desnutrición de los niños pueden diferir según se considere regiones urbanas o rurales, secas o húmedas, etc. Algunas inversiones pueden ser rentables cuando se desarrolla un proyecto a gran escala, pero podrían no estar justificadas para escalas de proyectos más pequeños. Finalmente, las tecnologías y costos relativos de los distintos insumos varían en el tiempo, con lo que la combinación óptima en un momento puede no ser óptima después de unos años.

estopor ello, en los países de la OCDE que utilizan presupuestos por programas, se determinan las metas que cada responsable de programa debe alcanzar y la bolsa global de recursos que se le asigna, pero se confía a cada responsable de programa la implementación de su propio modelo lógico y a determinación de la combinación óptima de gastos, según las metas y los recursos de los que disponga.

Como se menciona anteriormente, esto necesita un alto grado de capacidad administrativa en los ministerios sectoriales, unidades ejecutoras o gobiernos subnacionales, y contar con Direcciones de Gestión Financiera fuertes en los ministerios. Diseñar y desarrollar un sistema de presupuesto por resultados es una tarea larga y difícil, y en la mayoría de los países, sigue siendo un proceso en curso. En particular, es importante poner en la balanza los esfuerzos y costos que esto implica con los beneficios que se piensa retirar. La OCDE desarrolló una guía de implementación de presupuesto por resultados, proponiendo buenas prácticas ilustradas por ejemplos concretos (Recuadro 2.21). La OCDE también acompaña regularmente a los países para diseñar su sistema de presupuesto por resultado y realizar la transición del sistema existente hacia el nuevo sistema.

Recuadro 2.21. Buenas prácticas de la OCDE para implementar presupuestos por resultados

1. La justificación y los objetivos del presupuesto por resultado están claramente documentados y reflejan los intereses de las principales partes interesadas.
2. La presupuestación por resultados alinea el gasto con los objetivos y prioridades estratégicas del Gobierno.
3. El sistema de presupuestación por resultados incorpora flexibilidad para manejar la naturaleza variada de las actividades gubernamentales y las complejas relaciones entre el gasto y los resultados.
4. El Gobierno invierte en recursos humanos, datos y otras infraestructuras necesarias para apoyar la presupuestación por resultado.
5. La presupuestación por resultados facilita la supervisión sistemática por parte del Poder Legislativo y la sociedad civil, reforzando la orientación del Gobierno hacia los resultados y la rendición de cuentas.

6. La presupuestación por resultados complementa otras herramientas diseñadas para mejorar la orientación de los resultados, como la evaluación de programas y las revisiones del gasto (*spending reviews*).
7. Los incentivos en torno al sistema de presupuestación por resultados fomentan el comportamiento orientado al rendimiento y el aprendizaje.

Fuente: OCDE (2019^[31]), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*

2.8.2. Uso de incentivos fiscales para el logro de resultados

El Perú utiliza tres tipos de incentivos fiscales vinculados a los programas presupuestales

El Perú utiliza herramientas que otorgan recursos adicionales a los pliegos para orientar el desempeño de las entidades públicas hacia el logro de los objetivos y resultados priorizados por el gobierno nacional con el fin de mejorar la provisión de servicios públicos. Estos incentivos pueden estar dirigidos a cualquier actor de la cadena de resultados (pliegos, gobiernos regionales o locales). Existen tres tipos de programas: los CAP, Convenio de Apoyo Presupuestario, los PI, Programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal; y los REI, Reconocimiento de la Ejecución de Inversiones.

Ningún país de la OCDE utiliza una relación directa entre logro de resultados y recursos asignados (Recuadro 2.20, Figura 2.17). La información de resultados es utilizada para optimizar y mejorar las políticas y acciones públicas. Malos resultados deben ser analizados para entender las causas de no lograr los objetivos, y proponer soluciones.

2.8.3. Recomendaciones para mejorar el vínculo entre presupuesto de gastos y prioridades de gobierno

En base al análisis presentado en las secciones anteriores, este informe propone las siguientes recomendaciones (Cuadro 2.17).

Cuadro 2.17. Recomendaciones para mejorar el vínculo entre presupuesto de gastos y prioridades de gobierno

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
Los programas presupuestales en el Perú definen una combinación rígida de insumos, acciones y productos que resultan en una asignación presupuestaria basada en insumos.	Genera rigideces en la ejecución presupuestaria. No permite tomar en cuenta evoluciones en los precios relativos de factores o tecnologías, No permite tomar en cuenta especificidades regionales.	<i>A corto plazo:</i> Revisar programas presupuestales existentes para asegurarse de que aún corresponden a prioridades de gobierno, y combinaciones óptimas de insumos, actividades y productos. Invertir en construcción de capacidades administrativas en pliegos, en particular en gobiernos subnacionales. <i>A mediano-largo plazo:</i> Desarrollar una estrategia para pasar de un presupuesto basado en insumos a un presupuesto enfocado en resultados. Este tipo de estrategia debe ser gradual, y puede ser implementada de forma asimétrica, empezando con uno o dos ministerios con mayor capacidad e historia de relación de confianza con el MEF. El Perú podría empezar a diseñar este tipo de proceso presupuestario, más alineado con las mejores prácticas de la OCDE, así como desarrollar una estrategia de transición del marco presupuestario existente al nuevo. <i>Prerrequisitos:</i> Es importante contar con instrumentos de control de la

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
		ejecución presupuestaria fuertes, en particular Direcciones de Gestión Fiscal en los ministerios sectoriales. • Ayuda contar con un sistema de presupuesto <i>top-down</i> para asegurar la sostenibilidad financiera del sector público.
Los premios financieros por cumplimiento de metas son integrados al presupuesto inmediatamente.	Esto genera una modificación presupuestaria, y no permite optimizar el uso de los recursos adicionales según una planeación estratégica.	Integrar los recursos de los premios por cumplimiento de metas en el presupuesto de apertura del año siguiente del pliego.

2.9. Contabilidad y control de las cuentas públicas

2.9.1. Prácticas de contabilidad y control de las cuentas públicas en el Perú

El Perú utiliza cuentas en devengado siguiendo el sistema de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS)

El Perú fue un país pionero en la región en cuanto al inicio de la transición a la contabilidad en devengado basada en las IPSAS (Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, NICSP, *International Public Sector Accounting Standards*). El país tradujo las IPSAS a las normas nacionales y realizó ajustes clave para pasar a la contabilidad en devengado. Esto proporciona una base sólida para el acuerdo sobre el contenido de los estados financieros y para el trabajo productivo entre las diferentes instituciones. La elaboración de estados financieros completos sobre la base de las normas internacionales representa una buena práctica establecida en las recomendaciones de la OCDE. La Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP), se encuentra en proceso de adopción plena de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, lo que conlleva la aplicación de los estándares internacionales en el registro de los hechos económicos de las entidades (devengado contable). Para tal fin, resulta de importancia establecer la línea base de información financiera, a través del proceso de depuración y sinceramiento contable en curso.

Otro tema importante de análisis para lograr la emisión de estados financieros sobre la base de los estándares internacionales está relacionado con la revisión de la regulación de la Administración Financiera del Sector Público con el objetivo de mejorar la definición de las responsabilidades de los gestores de las entidades.

La Cuenta General de la República consolida todas las cuentas del sector público

Las cuentas publicadas (la Cuenta General de la República) consolidan todo el sector público. Las cuentas se publican anualmente y se remiten al Congreso. Van acompañadas del dictamen de la entidad fiscalizadora superior, la Contraloría General de la República (CGR). La publicación de estados financieros consolidados, de acuerdo con normas conocidas, y sujetos a auditoría externa representan puntos fuertes del sistema. El Congreso aprueba un presupuesto que abarca todo el sector público. Por lo tanto, la Cuenta General de la República abarca todas las instituciones del sector público. El carácter global de la cuenta aumenta su relevancia. Sin embargo, significa que la exactitud depende de la calidad del trabajo de numerosos agentes en muchos organismos. Proporcionar a este personal una formación suficiente y pertinente es un reto. Garantizar que todos los organismos importantes del sector público se sometan a una auditoría anual de alta calidad, constructiva e independiente, aumentaría la garantía de la cuenta global. En ese sentido, sería de utilidad evaluar la capacidad de las sociedades de auditoría para efectuar la auditoría a todas las entidades bajo el alcance del Sistema Nacional de Contabilidad. El nivel

técnico de los profesionales encargados de efectuar la revisión de los estados financieros y la capacidad a la CGR para lograr la supervisión del trabajo efectuado por las SOAS.

La Cuenta General es un documento útil que mejora la rendición de cuentas y apoya el escrutinio de las finanzas públicas por parte del Congreso. El trabajo actual para mejorar las cuentas, mediante la renovación de las normas, la formación del personal y la creación de un cuerpo de contables profesionales dentro del sector público tiene el potencial de añadir valor. Es importante que este trabajo incluya la consideración de los puntos de vista de la CGR. Debe dar un énfasis significativo a la formación profesional de los agentes con función contable.

La Contraloría General de la República generalmente emite una opinión “con salvedades”, y recientemente se abstuvo de emitir una opinión

A lo largo de los años, la CGR ha emitido una opinión con reservas (“con salvedades”) y, más recientemente (las restricciones del COVID fueron un factor clave), se ha abstenido de emitir una opinión. Si bien es frecuente (por ejemplo, en el Reino Unido, Francia y la UE) que los nuevos y ambiciosos marcos contables requieran algunos años antes de que toda la información requerida alcance un buen nivel de fiabilidad, esta garantía limitada del auditor externo reduce la confianza en las finanzas públicas. La CGR ha contribuido a las decisiones del Congreso de no aprobar la Cuenta General en los últimos ocho años. Si bien el Congreso no ha aprobado las cuentas en los últimos años, ha hecho uso de ellas para proporcionar un documento de peso sobre la situación financiera del sector público peruano.⁹ Es importante establecer y mantener un diálogo entre auditor y contable con el fin de, en el tiempo, resolver las distintas observaciones que fundamenten su opinión y, de esta manera, reducir el riesgo de no aprobación por parte de la Comisión revisora del Congreso, dándole así mayor credibilidad a la calidad de la información.

Las transacciones contables son registradas en un Sistema de Administración Financiera (SIAF)

Las transacciones contables de todo el sector público peruano se registran en el Sistema de Administración Financiera (SIAF). Aunque el diagnóstico y análisis en el marco de este proyecto no abarcaron específicamente el funcionamiento del sistema, se entiende que no proporcionan acceso en tiempo real a la información contable, aunque en principio están adaptados para la operación de tesorería y presupuesto. Un problema operativo clave ha sido la ausencia de conciliaciones bancarias periódicas en algunas entidades, lo que ha contribuido a la emisión de opiniones de auditoría con reservas. Véase más información sobre esta cuestión en el siguiente capítulo sobre Tesorería y Gestión de Caja. Para lograr generar información que sea oportuna, de calidad y útil para la toma de decisiones, no solo se requiere lograr la adopción plena de las NICSP, sino también implementar la contabilidad en línea, lo que se conseguirá en gran medida a través de la implementación de una herramienta informática que se encuentre integrada y que permita el registro de los hechos económicos en línea. Al respecto, se viene gestando un proyecto institucional que consiste en el diseño, desarrollo e implementación del SIAF-RP, en cuyo diseño será clave poder incluir los lineamientos necesarios que permitan la aplicabilidad de los estándares internacionales y generar la información que facilite la gestión y toma de decisiones de las entidades.

La Contraloría General de la República no tiene acceso a toda la información que necesitaría para emitir su opinión

La Contraloría ha destacado la información incompleta de los impuestos (en relación con su acceso a los registros de los contribuyentes individuales) y la información incompleta del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en particular de los activos creados mediante concesiones). Existen varios casos en el mundo en los que las entidades fiscalizadoras superiores tienen limitaciones para acceder a los registros

de los contribuyentes. Muchos han identificado mecanismos para evitar calificar su opinión sobre las cuentas como resultado. Es necesario que la contabilidad de los activos de infraestructura sea coherente en todo el sector público.

La DGCP del MEF elabora las normas contables y consolida los estados contables de los distintos organismos del sector público peruano para elaborar la cuenta final. La CGR es responsable de la auditoría. En la práctica, esta suele ser realizada por empresas privadas de auditoría y no cubre todos los organismos en un año determinado. Por lo tanto, un factor clave para el éxito de la producción de las cuentas es la provisión de guías detalladas y la capacitación. El MEF está estudiando específicamente mecanismos para crear un cuerpo de gestores financieros formados y certificados (en línea con las propuestas en algunos otros ámbitos).

La Contraloría General de la República desempeña la función de auditor externo del sector público en el Perú y supervisa la auditoría interna

La Contraloría General de la República cumple un papel de auditor externo para el sector público peruano. También supervisa la auditoría interna. La Contraloría hace gran hincapié en el papel de la “auditoría concurrente”, en su función de lucha contra la corrupción y, en general, en la auditoría de cumplimiento.

El enfoque de la auditoría concurrente no está en consonancia con las mejores prácticas internacionales (que suelen centrarse en la auditoría independiente y *ex post*). Parece haber un conflicto entre las medidas para introducir la auditoría concurrente y las medidas para simplificar los procedimientos para los proyectos (véase el capítulo 5). Los problemas de corrupción y de no finalización de los proyectos pueden hacer que la participación temprana de una persona externa independiente parezca atractiva; sin embargo, esta práctica también crea el riesgo de que los proyectos terminados se registren como incompletos durante mucho tiempo después de que las obras hayan finalizado y se haya pagado al proveedor. En este sentido, una función de asesoramiento, en lugar de un requisito de auditoría, podría ser un mejor instrumento para lograrlo.

Un documento publicado por la Contraloría sugiere que, en el caso de los proyectos sometidos a auditorías concurrentes, los plazos de entrega se incrementan en una media de 6 semanas. Reducir el tiempo durante el que los proyectos permanecen abiertos mejoraría el entorno de control, y las medidas para acelerar todas las fases de la ejecución de los proyectos mejorarían la entrega.

Como se ha señalado en el apartado sobre las cuentas, el trabajo de la Contraloría sobre la Cuenta General conlleva un pequeño número de cuestiones que dan lugar a una calificación de las cuentas. Los nuevos contactos bilaterales entre la Contraloría y el MEF deberían identificar formas de reducir el número de áreas sujetas a calificación. Esto podría implicar, por ejemplo, declaraciones más claras sobre el perímetro de consolidación de la Cuenta General y sobre el alcance de la opinión de auditoría.

2.9.2. Recomendaciones para mejorar la contabilidad y el control de las cuentas públicas

Con base en el análisis presentado en las secciones anteriores, este informe propone las siguientes recomendaciones (Cuadro 2.18).

Cuadro 2.18. Recomendaciones para mejorar la contabilidad y el control de las cuentas públicas

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
La Contraloría General de la República generalmente emite una opinión “con salvedades” sobre las cuentas públicas.	Reduce la confianza en las cuentas y la gestión pública.	Los nuevos contactos bilaterales entre la Contraloría y el MEF deberían identificar las formas de reducir el número de áreas sujetas a calificación. Esto podría implicar, por ejemplo, declaraciones más claras sobre el perímetro de consolidación de la Cuenta General y sobre el alcance de la opinión de auditoría.
Al consolidar todo el gasto público, la calidad de la Cuenta General de la República depende de la calidad del trabajo de un gran número de funcionarios.	Es esencial contar con personal capacitado para asegurar la calidad de las cuentas públicas.	El MEF debe invertir en la construcción de capacidades y de un cuerpo de contadores certificados y calificados. Para esto, el MEF puede proveer cursos, desarrollar guías, estándares, etc.

Referencias

- Contraloría General de la República (2022), *Evaluación de la Credibilidad presupuestal del gasto público en el Perú*,
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3284646/Evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20credibilidad%20presupuestal%20del%20ga.pdf> (accessed on 26 November 2022). [33]
- Department of Public Expenditure and Reform (2019), *Public Financial Procedures*,
<https://www.gov.ie/en/publication/5268bd-government-accounting/> (accessed on 26 November 2022). [9]
- Downes, R. et al. (2017), “Strengthening budget institutions in Public Expenditure Management Peer Assisted Learning (PEMPAL) countries: Results of the 2013-14 OECD PEMPAL Budget Practices and Procedures Survey”, *OECD Journal on Budgeting*,
<https://doi.org/10.1787/budget-16-5jfq810f35vc>. [2]
- Gobierno de Francia (2022), *Code général des collectivités territoriales - Légifrance*,
<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633/> (accessed on 14 November 2022). [28]
- Kantorowicz, J. and B. Van Grieken (2019), “5th Annual Meeting of the Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Spending Autonomy of Sub-central Governments: Conceptualisation and Measurement 2 |”, <https://www.oecd.org/tax/federalism/spending-autonomy-of-sub-central-governments-conceptualisation-and-measurement-background-paper.pdf> (accessed on 14 November 2022). [25]
- MEF (2022), *Plataforma digital única del Estado Peruano*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, <https://www.gob.pe/mef> (accessed on 26 November 2022). [12]

- MEF (2021), *Informe global de la gestión presupuestaria 2019*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/presu_sect/Evaluacion_Global_2019.pdf. [19]
- MEF (2021), *Informe global de la gestión presupuestaria 2020*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/presu_sect/Evaluacion_Global_2020.pdf. [21]
- MEF (2020), *Clasificador de fuentes de financiamiento y rubros para el año fiscal*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima. [5]
- MEF (2019), *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2018*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/presu_sect/Evaluacion_Global_2018.pdf. [17]
- MEF (2018), *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2017*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/presu_sect/Evaluacion_Global_2017.pdf. [18]
- MEF (2017), *Evaluación global de la gestión presupuestaria 2016*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/presu_sect/Evaluacion_Global_2016.pdf. [20]
- Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (2022), *Accueil | budget.gouv.fr*, <https://www.economie.gouv.fr/cedef/difference-autorisation-engagement-credit-paiement> (accessed on 26 November 2022). [23]
- Moretti, D. (2019), "Budgeting in Greece", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2019/2, <https://doi.org/10.1787/2f5e7d7a-en>. [3]
- OCDE (2021), *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>. [24]
- OCDE (2020), *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, United Kingdom*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6f5201d-en>. [29]
- OCDE (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>. [14]
- OCDE (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [7]
- OCDE (2019), *OECD Fiscal Decentralisation Database - OECD*, <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/> (accessed on 14 November 2022). [27]
- OCDE (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>. [31]
- OCDE (2018), "OECD Performance Budgeting survey". [15]
- OCDE (2015), *Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recomendaci%C3%B3n-del-consejo.pdf>. [6]

- OCDE (2015), "Recommendation of the Council on Budgetary Governance", *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0410, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. [1]
- OCDE (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264059696-en>. [8]
- OCDE (a continuación), *OECD Spending Better Framework*. [13]
- OMB (2018), "Section 120 – Apportionment process", *OMB Circular No. A-11 (2022)*, Office of Management and Budget, Washington, DC, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/s120.pdf>. [22]
- Ortiz, M. and D. Winkelried (eds.) (2022), *Hitos de la Reforma Macroeconómica en el Perú 1990-2020: La Recompensa de los Tamías*, Universidad del Pacífico, <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/3337/OrtizWinkelried2022Cap9.pdf> (accessed on 27 November 2022). [11]
- Schmidt-Hebbel, K. (2022), "Política y reglas fiscales: evaluación y propuestas de reforma para el Perú", [http://www.schmidt-hebbel.com/assets/politica-y-reglas-fiscales----ksh-\(1\).pdf](http://www.schmidt-hebbel.com/assets/politica-y-reglas-fiscales----ksh-(1).pdf) (accessed on 27 November 2022). [10]
- Shack, N. and R. Rivera (2022), "Evaluación de la credibilidad presupuestal del gasto público en el Perú", *Documento de Política en Control Gubernamental*, Office of the Comptroller General, Lima, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3284646/Evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20credibilidad%20presupuestal%20del%20ga.pdf>. [16]
- UK Government, HM Treasury (2020), *Green Book: Central Government and Guidance on Appraisal and Evaluation*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1063330/Green_Book_2022.pdf. [32]
- Vammalle, C. and I. Bambalaite (2021), "Fiscal rules for subnational governments: The devil's in the details", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 35, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/531da6f9-en>. [4]
- Vammalle, C. et al. (2018), "Financing and budgeting practices for health in Peru", *OECD Journal on Budgeting*, <https://doi.org/10.1787/budget-17-5j8v16g3czth>. [30]
- WOFI (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - SNG-WOFI*, <https://www.sng-wofi.org/> (accessed on 14 November 2022). [26]

Notas

¹ Fue decretado mediante la Ley N.º 30823, que otorga la facultad al poder Ejecutivo de legislar en función de la gestión económica, y el literal a.2) del inciso 5 del artículo 2 de la Ley N.º 30823, que establece que el Poder Ejecutivo tiene la facultad para legislar sobre la modernización del presupuesto, siguiendo el artículo 104 de la Constitución Política que otorga al Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante decretos legislativos.

² Las líneas presupuestarias son el nivel más detallado de gasto votado en la Ley de Presupuesto. Puede referirse a un insumo en particular (ej. salarios), o ser más agregado a nivel de programa o de pliego.

³ El cálculo de algunas transferencias toma en cuenta los ingresos o la capacidad de generar ingresos de los Gobiernos subnacionales, pero el resultado de las recaudaciones presentes influirá en la fórmula y en las transferencias futuras, no en las del año en curso.

⁴ El Sector Público No Financiero es definido como el conjunto de todas las entidades no financieras del sector público, es decir, las entidades públicas del Gobierno general y las empresas públicas no financieras.

⁵ Los valores mostrados para el Gobierno Nacional corresponden al balance de todas las modificaciones positivas y negativas en valor absoluto. Los datos con los que se cuenta no han permitido realizar la suma de todas las modificaciones, positivas y negativas, por lo que corresponden a una subestimación del tamaño de estas.

⁶ El estudio de la CGRP (2022^[33]) llega a la misma conclusión.

⁷ Decreto Legislativo No. 1440, Artículo 37.1.

⁸ Datos para 2022 proporcionados por el MEF.

⁹ Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, Lima, 13 de octubre de 2021.

3

Modernización del Tesoro y sistemas de gestión de caja en el Perú

En este capítulo se analizan los retos y recomendaciones principales para modernizar las funciones de la Dirección General del Tesoro Público (DGTP). El capítulo se compone de 6 secciones: (i) marco normativo e institucional; (ii) planeación financiera y proyección del flujo de caja; (iii) proceso de ejecución del gasto y cuenta única de tesorería; (iv) gestión integral de activos y pasivos; (v) factores de apoyo; y (vi) riesgos fiscales.

Puntos y recomendaciones principales

- La planificación de caja se beneficiaría de una mayor integración con el área presupuestaria y los responsables de la estimación de los ingresos públicos. El análisis de desviaciones debería llevarse a cabo con el fin de mejorar el cálculo de las proyecciones futuras.
- El gran reto para la modernización de la tesorería es alcanzar la plena fungibilidad de los fondos. Para ello, es esencial ampliar la cobertura de la CUT y hacer más eficiente el manejo de caja, eliminando las rigideces de la gestión de caja derivadas de las afectaciones de los gastos a sus fuentes de financiamiento.
- La gestión de activos y pasivos avanza hacia la integración en búsqueda de una mayor rentabilidad. Aún queda espacio para favorecer la integración y hacer colocaciones al nivel de las necesidades, así como para fortalecer el mercado local y reducir los riesgos en aras de alcanzar una mayor rentabilidad. El vínculo con la política fiscal también debería reforzarse para que los objetivos estén alineados.
- La modernización de la DGTP requiere de información de calidad en tiempo real. La reforma del Sistema de Información Financiero (SIAF-RP) y el desarrollo de una contabilidad en línea son imprescindibles para registrar la trazabilidad del gasto y disponer de registros contables completos.
- Una adecuada medición y gestión de los riesgos fiscales es esencial para preparar varias fases del ciclo presupuestario y adoptar mecanismos de mitigación de los riesgos. La dirección de línea existente debe avanzar en el mapeo de riesgos, desarrollo de metodologías de medición y mecanismos para recabar información, con el fin de elaborar reportes que puedan orientar las decisiones de todo el ciclo presupuestario.

3.1. Marco normativo e institucional

3.1.1. Breve descripción de las reformas recientes

Los Tesoros Públicos de los países pertenecientes a la OCDE cumplen funciones más allá de las tradicionales vinculadas con la tramitación de pagos y la gestión de la caja y la deuda pública. En las últimas décadas, la importancia de la tesorería de un país en todo el ciclo de gestión financiera pública ha sido creciente. Así, en las tesorerías modernas, además de una integración total de las áreas de endeudamiento y tesorería, se han desarrollado funciones como la definición de la estrategia de deuda vinculada con la política económica y presupuestaria, supervisión del proceso de ejecución presupuestaria, ordenación de pagos garantizando la disponibilidad de fondos y brindando seguridad jurídica al sistema, y la optimización del uso de los recursos ociosos, entre otros.

Este proceso de modernización también ha comenzado en el Tesoro peruano. En 2011 se produjo la fusión de las Direcciones Generales de Tesorería y Endeudamiento en lo que hoy es la Dirección General del Tesoro Público (DGTP). En los últimos diez años, se han ido produciendo una serie de reformas progresivas dirigidas a lograr una plena integración. Entre ellas se pueden citar:

- Actualización del marco normativo, a través de la aprobación de los Decretos Legislativos de los sistemas rectores de endeudamiento y tesorería, el Decreto Legislativo 1437 del Sistema Nacional de Endeudamiento Público, y el Decreto Legislativo 1441 del Sistema Nacional de Tesorería.
- Avances hacia la gestión global de activos y pasivos financieros, entre los que destacan la constitución de la segunda reserva de liquidez, la actualización del Reglamento del Fondo de Estabilización Fiscal, la autorización para ejecutar operaciones de recompra y ventas de sus propios títulos, y el establecimiento de políticas y lineamientos para gestionar activos y pasivos de las entidades y empresas públicas no financieras.

- Inclusión de la DGTP en el Comité de Caja y creación de un Comité de Activos y Pasivos, actualmente sustituido por el Comité de Asuntos Fiscales.
- Avances en la evaluación de riesgos financieros: riesgo de liquidez, el riesgo de tasa de interés, el riesgo de tipo de cambio, el riesgo de concentración del Gobierno Central.
- Cambios normativos vinculados con instrumentos financieros, como la Ley de las Operaciones de Reporte, los Reglamentos de Letras del Tesoro, el Programa de Creadores de Mercado y de Emisión de Bonos.
- El aumento progresivo de la cobertura de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) y de los recursos que forman parte del Tesoro Público.

Las autoridades son conscientes de que persisten retos para modernizar la tesorería peruana, como lograr la integración plena de los dos sistemas de tesorería y endeudamiento, así como la integración del Tesoro con el resto de los sistemas administrativos bajo la rectoría del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); avanzar en la fungibilidad de fondos; mejorar el manejo de la caja; contar con un sistema de contabilidad en línea; y valorar y difundir los riesgos fiscales, entre otros. Todos estos temas son tratados en las secciones de este capítulo.

3.1.2. Principios generales del Sistema de Tesorería en el Perú

La idea del control y la estabilidad económica se encuentra muy arraigada en la filosofía del MEF, como se ha mostrado en el desarrollo del sistema de presupuesto público. Esto tiene posiblemente su origen en la década de 1990, cuando el Perú contrajo una deuda con el FMI de USD 950 millones. En aquel período, la gran dependencia de la economía peruana a las materias primas, junto al aumento de los tipos de interés en 1980, llevó a un periodo de hiperinflación y una profunda recesión. Una parte importante del crecimiento económico estaba vinculado a la extracción de recursos naturales con precios fijados en los mercados internacionales, y un patrón decreciente de estos precios durante períodos prolongados debilitó la economía y redujo los ingresos del Gobierno. A su vez, dado el contexto internacional, el crédito externo al Gobierno se hizo más caro, lo que desalentó la inversión pública. La inversión privada también se vio afectada por una mayor incertidumbre, y el sector minero se debilitó por menores perspectivas de ingresos (Aggarwal, 2009^[1]).

A mediados de la década de 1990, comenzó de nuevo un período de crecimiento económico, que se consolidó en la década de 2000. Desde entonces, se introdujo un conjunto de mecanismos de control muy rígidos en las finanzas públicas, por temor al déficit y al endeudamiento excesivo. En ocasiones, estos controles pueden perjudicar los fines perseguidos, en la medida en que distorsionan la actividad financiera y conllevan elevados costos asociados.

El elemento más perturbador de la actividad financiera del sector público es la vinculación entre determinados gastos y sus fuentes de financiamiento. Esta vinculación se lleva hasta el extremo de controlar el origen de la fuente de cada pago realizado por el Tesoro, vulnerando el principio de fungibilidad del dinero, característica imprescindible para poder llevar a cabo una gestión del tesoro previsional eficiente en sus tres áreas: previsión, ejecución y rentabilización. Y ello, a pesar de que la propia legislación reconoce el principio de fungibilidad del dinero como uno de los principios fundamentales del Sistema Nacional de Tesorería.

Recuadro 3.1. Principios del Sistema Nacional de Tesorería en el Perú

1. Eficiencia y Prudencia: consiste en el manejo y disposición de los fondos públicos viabilizando su óptima aplicación y minimizando los costos asociados a su administración, sujeto a un grado de riesgo prudente.
2. Fungibilidad: consiste en el uso de los fondos públicos administrados en la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT), independientemente de su fuente de financiamiento, con la finalidad de brindar la cobertura financiera por descalces temporales de caja, asegurando la continuidad de la atención de los requerimientos de la pagaduría en concordancia con el Principio de Oportunidad.
3. Oportunidad: consiste en la percepción y acreditación de los fondos públicos en los plazos correspondientes, con la finalidad de asegurar su disponibilidad en el plazo y lugar en que se requiera proceder a su utilización.
4. Unidad de Caja: consiste en la administración centralizada de los fondos públicos cualquiera sea su origen y finalidad, respetándose la titularidad y registro que corresponda ejercer a la entidad responsable de su percepción.
5. Veracidad: consiste en que las autorizaciones y el procesamiento de operaciones se realizan presumiendo que la información registrada por la entidad se sustenta de forma documentada respecto de los actos y hechos administrativos legalmente autorizados y ejecutados.

Fuente: Decreto Legislativo 1441 del Sistema Nacional de Tesorería

3.1.3. Organización de la DGTP

La DGTP depende del Viceministerio de Hacienda (VMH) del MEF y engloba dos sistemas administrativos, el de Tesorería y el de Endeudamiento.

Sistema Nacional de Tesorería

De acuerdo con el Decreto Legislativo 1441, el Sistema Nacional de Tesorería es el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se ejecuta la gestión del flujo financiero, que incluye la estructuración del financiamiento del presupuesto del sector público, la gestión de activos financieros del sector público no financiero y los riesgos fiscales del sector público.

En los países miembros de la OCDE, existen dos modelos principales de organización de las tesorerías:

1. Centralizado: todas las funciones de tesorería, incluidas las de pago y control, están centralizadas en el Tesoro que depende del MEF (por ejemplo, Francia).
2. Descentralizado: las funciones operativas (normalmente la tramitación de pagos y los controles) están descentralizadas en los ministerios competentes, pero la política central y las funciones de supervisión se encuentran en el Ministerio de Finanzas (Reino Unido) o en una agencia independiente (Irlanda, países escandinavos).

El Sistema Nacional de Tesorería del Perú se caracteriza por ser un modelo descentralizado, que reconoce un nivel central (órgano rector) que es la DGTP, y un nivel descentralizado, que cumple determinadas funciones de tipo operativo. La DGTP es el órgano rector del Sistema y como tal aprueba la normatividad, e implementa y ejecuta los procedimientos y operaciones correspondientes en el marco de sus atribuciones. El nivel descentralizado está formado por las unidades ejecutoras de los pliegos del gobierno nacional y regional, por los gobiernos locales, las empresas y entidades del ámbito de los

gobiernos subnacionales, las empresas públicas no financieras, las empresas públicas financieras y otras formas organizativas no financieras que administran fondos públicos. El nivel descentralizado u operativo es responsable de la administración de los fondos públicos, y esta responsabilidad recae en los Directores Generales de Administración o el Gerente de Finanzas, y el Tesorero, o quienes hagan sus veces que deben acreditar su designación ante la DGTP.

El Sistema Nacional de Tesorería comprende la planeación financiera, la gestión integral de activos y pasivos financieros del sector público no financiero, la gestión de tesorería y la gestión de riesgos fiscales.

Sistema Nacional de Endeudamiento

Respecto del Sistema Nacional de Endeudamiento Público, también se observa la descentralización operativa. De acuerdo con el Artículo 6 del Decreto Legislativo 1437, son funciones de las unidades ejecutoras (UE) vinculadas con el Sistema Nacional de Endeudamiento Público: “i) gestionar fondos públicos provenientes del endeudamiento público; ii) determinar y recaudar ingresos; iii) contraer compromisos, devengar gastos y ordenar pagos, con arreglo a la legislación aplicable; iv) registrar la información generada por las acciones y operaciones realizadas; v) informar sobre el avance o cumplimiento de metas; y vi) recibir y ejecutar desembolsos de operaciones de endeudamiento”.

Estructura orgánica de la DGTP

La estructura actual de la DGTP distingue siete direcciones de línea. Seis de ellas cumplen funciones propiamente de Tesorería y Endeudamiento. La séptima dirección, de Riesgos Fiscales, está desarrollando un contenido más amplio que el vinculado con la Tesorería, y como se indicará más adelante, debería gozar de autonomía funcional y constituirse en una unidad independiente. Las direcciones de línea son:

1. Dirección de Normatividad, unidad orgánica encargada de elaborar las normas de los Sistemas Nacionales de Endeudamiento Público y de Tesorería, articulados a la Administración Financiera del Sector Público.
2. Dirección de Planificación Financiera y Estrategia, encargada de proponer lineamientos y normas vinculados a la planificación financiera y estrategia para la gestión integral de activos y pasivos financieros, operaciones de endeudamiento, administración de deuda, e inversión de activos financieros públicos.
3. Dirección de Créditos, encargada de proponer los lineamientos y la normatividad, así como las gestiones vinculadas a las operaciones de crédito del sector público. Administra y gestiona la membresía del Perú en los organismos financieros multilaterales.
4. Dirección de Gestión de Inversiones Financieras y Mercados de Capitales, unidad orgánica que propone los lineamientos y la normatividad vinculados a la gestión de inversiones financieras y mercados de capitales.
5. Dirección de Operaciones de Tesorería, que propone los lineamientos y la normatividad vinculados al Sistema Nacional de Tesorería, y ejecuta los procedimientos y operaciones propias de dicho sistema.
6. Dirección de Administración de Deuda, Contabilidad y Estadística, encargada de registrar las obligaciones derivadas de las Operaciones de Endeudamiento del sector público, y de elaborar las estadísticas de la deuda pública.
7. Dirección de Riesgos Fiscales, encargada de formular lineamientos, metodologías, modelos y normativa para la identificación, medición, mitigación y monitoreo de los riesgos fiscales.

A partir de la fusión, la distinción de las funciones de las direcciones mencionadas se hizo pretendiendo diferenciar los niveles de *front*, *middle* y *back office*, propios de las tesorerías de los países de la OCDE.

El personal de la DGTP se caracteriza por la baja rotación a nivel gestor, por lo que existe cierta estabilidad en los directores y en el *middle management*.

3.2. Planeación financiera y proyección del flujo de caja

3.2.1. Una adecuada previsión de los flujos de caja facilita conocer los fondos que necesita el Gobierno

El objetivo general de la previsión de los flujos de caja consiste en anticipar la necesidad de fondos del Gobierno a través del estudio de los movimientos de entrada y salida de fondos de las unidades ejecutoras. El marco de revisión debe ser integral, y centrado en flujos de caja, y no en el momento donde nacen las obligaciones contractuales o se produce el devengo contable.

La gestión eficaz de caja requiere capacidad para prever los flujos de caja diarios de la Cuenta Única de Tesorería (CUT), facilitando el logro ordenado de los objetivos presupuestarios, asegurando que los gastos se financien sin problemas, y diseñando estrategias que suavicen el perfil de los flujos de caja. Un flujo de caja más suave significa:

- Saldos promedio de caja más bajos.
- Reducción de los costos de préstamos, ya que el interés de los saldos de caja es siempre menor que el interés de los préstamos marginales.
- Menos presión sobre las operaciones de política monetaria de los bancos centrales.

Un sistema eficiente de previsión de flujos de caja es aquel capaz de formular proyecciones razonablemente fiables de las entradas y salidas de flujos de caja a corto y mediano plazo. Lo ideal es que dichas previsiones estén desagregadas en saldos diarios y abarquen de 3 a 12 meses, de forma que permitan trazar una curva de tesorería y un diario de cobros y pagos. Las buenas previsiones del flujo de caja son, además, la base para una gestión de caja activa. Los países avanzados disponen de previsiones móviles de los flujos de caja diarios que pasan por la CUT para los tres meses siguientes como mínimo, incluidos los correspondientes al final del ejercicio fiscal, lo que se complementa con la posibilidad de monitorear las variaciones reales del saldo agregado de la cuenta principal de la CUT en tiempo real (Pessoa and Williams, 2012^[2]).

La CUT ayuda a consolidar los saldos de efectivo del Gobierno al registrar la mayoría de los cobros y pagos, de forma que consolida saldos y permite generar información de manera eficaz. Sin embargo, y aunque los flujos de la CUT en países con prácticas avanzadas constituyen el foco de las previsiones, también deben complementarse con prácticas y herramientas que tengan en cuenta la historia y experiencia pasada.

La credibilidad de las proyecciones es fundamental para una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos. La consistencia, coherencia y exactitud de la integración de las diversas proyecciones realizadas por el Gobierno garantiza la predictibilidad del futuro, con grados adecuados de incertidumbre, para la toma de decisiones en la gestión de los recursos públicos desde la recaudación hasta el pago o el endeudamiento.

La capacidad de previsión depende de la calidad, disponibilidad y clasificación de la información facilitada por los entes recaudadores y los compromisos de pago, y de ahí la necesaria coordinación de los diversos actores que intervienen. A menudo, la base es una proyección diaria durante el mes siguiente; semanal para los dos meses siguientes; y mensual para el resto del año fiscal. El horizonte de planeación, la incorporación de innovaciones tecnológicas, mayores esfuerzos de coordinación, en particular con las agencias administradoras de tributos, y la inclusión de técnicas de simulación y modelos econométricos

son algunos de los factores que han incidido en la mejor planeación de caja en los últimos años en los países de la OCDE.

3.2.2. Las estimaciones de los flujos de ingresos en el Perú se ven muy influenciadas por la existencia de diferentes fuentes de financiamiento

La existencia de diferentes fuentes de financiamiento (FF) y rubros tiene un impacto relevante en las estimaciones de los flujos de ingresos públicos, ya que la responsabilidad de estimar la información respecto de cada uno de los tipos se atribuye a diferentes entidades. Esto repercute en el cálculo de techos de gasto establecidos por la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal (DGPMACDF), para la formulación del presupuesto que debe efectuar la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), y en la planificación de ingresos por parte de la DGTP. El Cuadro 3.1 muestra las entidades que participan de la programación por cada una de las fuentes.

Cuadro 3.1. Entidades responsables de la estimación de ingresos por fuente de financiamiento

Fuente/Rubro	Responsable
Recursos Ordinarios (RO)	DGPMAC/SUNAT
Recursos Directamente Recaudados (RDR)	Pliego ¹
Recursos Por Operaciones Oficiales de Crédito (ROOC)	
<i>Deuda Externa y Deuda interna con aval del gobierno nacional</i>	DGTP
<i>Operaciones de deuda sin garantía del gobierno nacional</i>	Gobiernos regionales y gobiernos locales
Donaciones y transferencias	Pliego
Recursos Determinados (RD)	
<i>Contribuciones a Fondos</i>	Pliego
<i>Fondo de Compensación Municipal</i>	DGPMAC
<i>Impuesto municipal</i>	Gobiernos locales
<i>Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones</i>	DGPP/DGPMAC
<i>Saldos de balance por toda fuente y rubro (excepto RO)</i>	Pliego

1. (Ricardo Quiroz Mejía, 2022^[3]).

Los RO representan en promedio¹ el 62 % del total de los ingresos del presupuesto anual, y es la fuente de financiamiento más importante de recursos del Tesoro Público. La SUNAT es el principal ente recaudador, y el proveedor de la información al MEF. Tradicionalmente, la SUNAT presentaba información mensual solo a un horizonte de 3 meses, y era la DGTP la que a partir de modelos realizaba la proyección anual. En 2019 comenzó un proceso de colaboración más estrecha entre Tesoro-DGPMACDF-DGPP-SUNAT para trabajar en la mejora de la calidad de la información y puesta a disposición en el momento necesario de la información relativa a los ingresos públicos.

Todos los meses se realiza un Comité de Caja² en el que participan el Gerente General del Banco de la Nación (BN), el Gerente General del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y el MEF (Viceministro de Hacienda, Director General de la DGTP y Director General de Presupuesto Público). La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) es invitada para presentar las proyecciones de recaudación y ejecución a corto plazo y del mes anterior, y se trabaja en completar la información ampliada a 12 meses. Las proyecciones de recaudación se ajustan cada vez que cambia la proyección de variables macro. En la actualidad, se trabaja en mejorar las proyecciones y, en concreto, se busca actualizar la mejor proyección de las devoluciones del impuesto general a las ventas de empresas, que pueden mover los RO considerablemente porque las exportaciones no están sujetas a dicho impuesto.

Los pliegos no comparten la proyección de la recaudación de las fuentes de financiamiento de RDR no con la DGTP, por lo que esta se estima directamente desde la DGTP. En una reciente modificación legal de 2022, los RDR del gobierno Nacional correspondiente a tasas, ingresos no tributarios y multas pasan a formar parte de los recursos del Tesoro Público a partir de 2023, lo que representa un avance que sin duda completará la información.

Respecto del resto de recursos, también se encuentran debilidades, dado que la información que depende de los pliegos no queda registrada ni se comparte con la DGTP. De ahí que una mejora en los métodos para facilitar la información necesaria, así como la captación de todos los recursos por parte de la CUT, sean mecanismos que mejoren la disponibilidad de los datos, y por ende, la planificación.

Asimismo, es relevante destacar la importancia de la medición de la incertidumbre. En el caso del Perú, se encomienda esta labor a la DGPMACDF, pero la DGTP es una de las principales usuarias de esta información. A partir de la época del COVID-19, en la que se ha apreciado una mayor volatilidad y cambios significativos en la recaudación de ingresos, su medición resulta aún más relevante. La incertidumbre también existe en otras épocas de menos cambios, como cuando se adopta una nueva tributación, o se llevan a cabo actuaciones de mejora de la recaudación (por ejemplo, el uso de la factura electrónica tuvo un efecto positivo en la recaudación). Su medición se tiene en cuenta en el cálculo del techo macroeconómico y techo presupuestario. Es un factor muy relevante para la DGTP, que puede verse inclinada a actualizar sus proyecciones de caja dependiendo de los eventos que se produzcan.

3.2.3. Las estimaciones de los flujos de gasto se ajustan a medida que se modifica el Presupuesto Institucional de Apertura

Las estimaciones de los calendarios de pagos son esenciales para poder predecir los flujos de gasto, y cumplir así el objetivo principal de la gestión de caja, que es asegurar que el Gobierno pueda ejecutar su presupuesto de una manera fluida y oportuna y cumplir con sus obligaciones de pago, dando seguridad jurídica al sistema. Solo conociendo el calendario de pagos se podrá llevar a cabo una gestión activa de caja, acudiendo a mecanismos de financiación en caso de necesidad de recursos, e invirtiendo los excedentes para evitar los recursos ociosos.

La proyección de gastos se obtiene fundamentalmente del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Los primeros datos son los del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), pero estos varían a medida que se van produciendo las modificaciones que dan lugar al Presupuesto Institucional Modificado (PIM). La cantidad de estas variaciones, en comparación con los países de la OCDE, es muy elevada y tiene una repercusión en la actualización de las proyecciones de gastos.

La DGTP se beneficiaría de poder tener acceso a la información de las proyecciones de gasto de las unidades ejecutoras, al menos las más relevantes, y que son conocedoras de esta información. Tal como ocurre con el caso de los ingresos, la información se debe actualizar de manera anual, mensual, semanal y diaria, y siempre debe informarse acerca del calendario de los grandes pagos. En algunos países OCDE, como es el caso de Australia, se sanciona a las entidades que no faciliten esta información con una asignación inferior en el ejercicio siguiente.

Existen algunos sistemas que contienen información que sería relevante a pesar de que todavía no está integrada en el SIAF, y además la información no siempre está actualizada y no precisa el calendario exacto de pagos.

La DGPP cuenta con un instrumento denominado Programación de Compromisos Anual (PCA), que incluye la calendarización de los compromisos de las unidades ejecutoras y va variando a medida que lo hace el PIM, pero esta herramienta no sustituye el plan de caja. La Programación de Compromisos Anual tiene por objeto compatibilizar el flujo de caja con los gastos del sector público dentro de los parámetros de las reglas fiscales establecidas. La DGPP la controla y actualiza trimestralmente, y mediante resolución establece los criterios para su determinación, revisión y actualización por los pliegos y UE. Comparado

con el plan de caja, adolece de imprecisiones en las estimaciones de flujos (una vez que se compara con la ejecución), ya que es una herramienta más bien de previsión, que además no incluye información respecto de cronogramas de pago de contratos de abastecimiento, inversiones públicas, o incluso algunas nóminas.

3.2.4. La programación de caja en el Perú está íntimamente ligada con el nivel de reservas de liquidez necesarias

La programación de Caja del Tesoro Público es un proceso que a partir de la información y estimaciones sobre flujos de ingresos y gastos presenta uno o más escenarios de proyección para el flujo de caja. La proyección anual se desagrega a nivel mensual para un período de 12 meses, y la proyección mensual se desagrega a nivel diario para los siguientes 90 días. El Plan de Caja permite a los miembros del Comité de Caja aprobar los niveles de ingresos y gastos para un determinado mes y también permite monitorear la liquidez en la CUT, pudiendo racionar la ejecución del gasto público en caso de que no hubiera liquidez.

La metodología de proyección del flujo de caja se lleva a cabo por la Dirección de Planificación Financiera y Estrategia de la DGTP con un modelo econométrico desarrollado por la propia dirección, que se nutre de diversos insumos facilitados por varias entidades. Con los datos disponibles, se estiman los flujos de ingresos y egresos, tomando como base su propia experiencia, además de las informaciones de las unidades ejecutoras. La DGTP ha perfeccionado los mecanismos de cálculo para pronosticar los ingresos, a través del seguimiento histórico de la ejecución efectiva, identificación y análisis de los errores, e introducción de ajustes en la metodología.

La medición de la desviación de la planificación de caja permite a la tesorería mejorar la calidad de las proyecciones de ingresos y gastos y anticiparse a las necesidades de financiamiento, lo cual controla los riesgos de la programación financiera. Hasta ahora, la desviación registrada ha sido variable (en torno al 5 % antes del COVID en la fuente de RO, superior durante la pandemia), lo cual llevó a que las autoridades aumentaran la reserva secundaria de liquidez (esto se explica más adelante en esta misma sección). La medición de los errores es la herramienta esencial para mapear y ayudar a medir desviaciones. En los últimos años, los mayores errores se han apreciado en RO, ya que muchos años han estado subestimados, llegando a haber variaciones de incluso un 20 % o 30 %. Las variaciones en otras fuentes de ingresos no son tan significativas.

Por último, cabe destacar que uno de los mayores retos para construir la curva de tesorería ha sido la falta de fungibilidad plena de los recursos de la CUT. Aunque esta práctica ha ido mejorando, los recursos que se integran en la CUT aún son recaudados a través de algunas subcuentas bancarias que la DGTP mantiene en el BN y revierten al final del día a favor de la cuenta principal. La multiplicidad de subcuentas añade complejidad innecesaria a la gestión de los recursos. Así, el MEF debería reemplazar este modelo por uno basado en cuentas virtuales en el SIAF, que desarrolle el actual sistema de cuentas de registro, de manera que las diferentes afectaciones y titularidades de los recursos se realice mediante los registros del SIAF. En la sección siguiente se tratará este tema.

El Comité de Caja aprueba el plan de caja, hace seguimiento a su ejecución y lo actualiza regularmente

El Comité de Caja se creó mediante Decreto Supremo N° 227-90 y ratificado mediante la Ley de Presupuesto Anual para el período 1991. A partir de su creación, hace ya más de 30 años, su integración se ha modificado mediante la incorporación de algunos miembros adicionales, pero sus funciones prácticamente se han mantenido, con un énfasis en la gestión de las disponibilidades de fondos de corto plazo y el seguimiento de la ejecución presupuestaria en relación con el presupuesto de caja. Si bien en un inicio el Director Nacional de Tesoro Público no era parte del Comité con voz y voto, a partir del año 2016 el Director General de la DGTP participa como miembro pleno de dicho Comité.

El Comité de Caja está presidido por el Viceministro de Hacienda, e integrado por el Viceministro de Economía, los Directores Generales del Tesoro Público y Presupuesto Público, el Gerente General del BN y el del BCRP. También se invita a la DGPMACDF y a la SUNAT. Se reúnen mensualmente y entre sus funciones se encuentran:

1. aprobar el Presupuesto Anual de Caja;
2. coordinar y acordar las acciones necesarias para la ejecución del Presupuesto de Caja;
3. efectuar un seguimiento mensual global de la ejecución del gasto público; y
4. evaluar la ejecución del Presupuesto de Caja correspondiente al mes inmediato anterior.

En las reuniones mensuales, la SUNAT presenta los datos actualizados de la recaudación mensual, la actualización de las previsiones del resto de año, y la explicación del desvío en caso de haberlo.

El Comité de Caja analiza el comportamiento de la ejecución del gasto financiero y no financiero y las perspectivas a futuro que presenta la DGPP respecto al gasto devengado: se analiza la ejecución del mes anterior, las proyecciones para el mes siguiente, la proyección anual hasta diciembre del año en curso y la previsión de cierre. Con estos datos, la DGPMACDF también da seguimiento a lo estipulado en el MMM y en su caso lo actualiza, y la DGTP hace lo mismo respecto del plan de caja.

Existen limitaciones al alcance del análisis que se deben, de nuevo, a la existencia de las diferentes FF. La información de SUNAT se refiere a RO. La DGTP tiene información sobre los ROOC, pero para el resto de los recursos, la información que se analiza es muy agregada debido a que los datos de los que disponen las direcciones generales del MEF no están completos. La reciente modificación normativa que hace que los RDR del gobierno nacional pasen a ser recursos del Tesoro posiblemente mejorará la programación en esta área. Persisten retos en los RDR de GSN, y RD fundamentalmente.

Puesta en práctica de las previsiones y mecanismos para garantizar la liquidez por parte de la DGTP

Una vez que se dispone de la información sobre flujos de ingresos y gastos, la DGTP debe gestionar los datos. La base de datos de los administradores de caja debe estar bajo su control (no en el SIAF), ser flexible, permitir el estudio de escenarios y contener información de resultados con fines analíticos. Para ello, se suele utilizar la herramienta de Excel, igual que ocurre en los países de la OCDE. A partir de las previsiones, se forma la curva de tesorería.

En este punto existe una relación estrecha entre los sistemas de Tesorería y Endeudamiento, muy ligados al concepto de “suavizar” los flujos netos de caja, que distingue:

- “Ajuste aproximado” (*rough tuning*): emitir letras de tesorería (u otros instrumentos a corto plazo) según un patrón diseñado para compensar el impacto en el sector bancario de los flujos netos de caja que entran y salen del Gobierno, es decir, para suavizar un poco los cambios en la CUT.
- “Ajuste preciso” (*fine tuning*): políticas más activas, una gama más amplia de instrumentos, para suavizar el saldo de tesorería de forma más completa – técnicamente más exigente.

Los mecanismos de apoyo a la liquidez temporales permiten garantizar que la tesorería puede hacer frente a los pagos incluso aunque surjan necesidades sobrevenidas

La gestión de liquidez garantiza la disponibilidad necesaria de los fondos públicos recaudados o percibidos para el pago oportuno de las obligaciones contraídas de acuerdo con la ley por parte de las entidades autorizadas. Para tal fin, la DGTP está facultada a utilizar mecanismos de apoyo financiero temporal utilizando los fondos conformantes de la CUT, la Reserva Secundaria de Liquidez y los saldos provenientes de la colocación de Letras del Tesoro Público. El Recuadro 3.2 define la reserva de liquidez y los factores que la determinan en los países de la OCDE.

Recuadro 3.2. La reserva de liquidez y los factores que la determinan en los países de la OCDE

Al no existir un modelo estándar de saldo óptimo de caja, el tesorero debe cubrir sus necesidades de liquidez identificando la reserva o “colchón de liquidez”. Se trata de un ahorro temporal en previsión de un potencial período de iliquidez. Los factores que determinan la reserva de fondos son variados. Por ejemplo:

- Proyección de los datos históricos, estimados y observados de la programación de flujos de efectivo
- La volatilidad de los flujos de caja diarios.
- La capacidad de prever esos flujos de caja (la desviación estándar de los errores en la previsión debería ser mucho menor que la desviación estándar de los resultados).
- El alcance de la gestión de las fluctuaciones imprevistas y el plazo en el que pueden gestionarse, en función de la rapidez para emitir más letras de Tesoro (u otros instrumentos a corto plazo).
- La existencia de redes de seguridad, entre las que se encuentran facilidades de crédito de emergencia o reservas de fondos; préstamo al final del día de bancos comerciales, y préstamos a corto plazo del banco central.

La composición de la reserva de fondos varía de un país a otro. Por ejemplo, varios países del norte de Europa operan con saldos de caja en el banco central inferiores al 0.1 % de gasto anual del gobierno central, gracias a que tienen mercados monetarios líquidos y una sofisticada gestión activa de caja. Es frecuente que los países puedan aumentar las reservas en época de crisis y mayor incertidumbre en busca de la prudencia, como ya ocurrió en la crisis de 2009 y está sucediendo a raíz del COVID-19.

En el Perú, la Reserva Primaria de Liquidez se encuentra en el Banco de la Nación y asciende a la cantidad fija de 250 millones de Soles. Pretende cubrir la pagaduría del día a día ante necesidades imprevistas. Si el saldo es superior, los recursos se acumulan en el BCRP, y si es inferior, se llevan recursos desde el BCRP. Antes de la pandemia, ascendía a 50 millones de Soles, y ante la incertidumbre de la etapa se aumentó por ser necesario un umbral mayor de seguridad.

La Reserva Secundaria de Liquidez está constituida por los recursos de libre disponibilidad del Tesoro Público al cierre de cada año fiscal, para cubrir descalces estacionales o déficits de caja, cuyo acumulado no excede del 1.5 % del PIB nominal del año que corresponda. La Reserva se nutre de los superávits anuales de RO, así como de los recursos que se determine legalmente. Nació con el objetivo de proveer financiamiento para la ejecución del pago de las obligaciones de la DGTP, en circunstancias extraordinarias en que se perciban menores ingresos que los previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público.

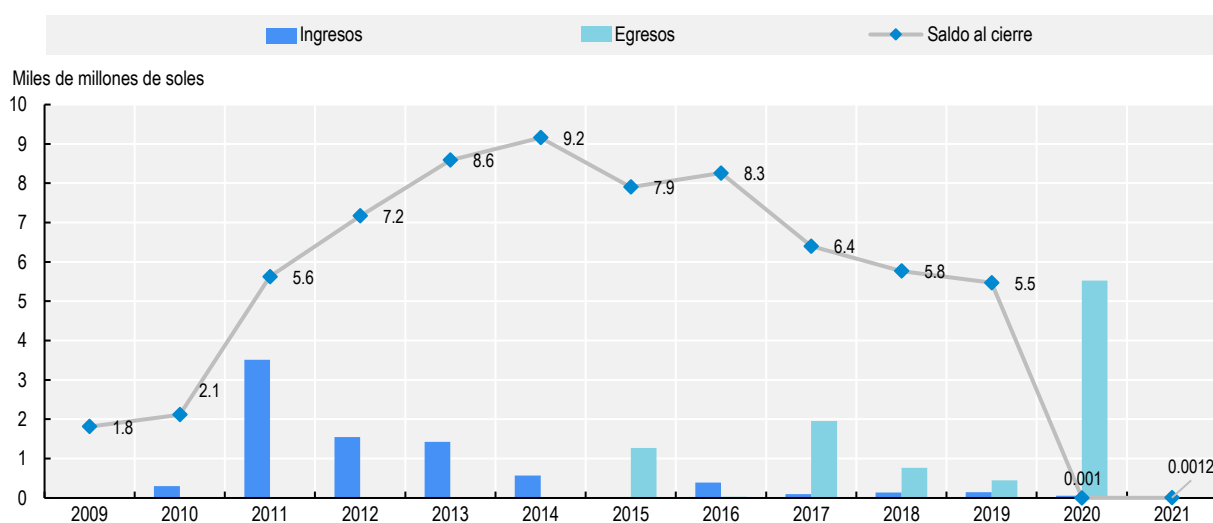
Cabe señalar que los recursos de la Reserva Secundaria solo pueden ser utilizados para el financiamiento de los gastos previstos en el Presupuesto del Sector Público, en las fuentes de financiamiento RO y ROOC, ante una eventual caída de ingresos en dichas fuentes de financiamiento. En 2021 no hubo necesidad de utilizarla.

También existen líneas contingentes que el MEF mantiene con algunos organismos multilaterales, préstamos o líneas de crédito contingentes para ser empleados en determinadas circunstancias específicas, de acuerdo con lo establecido en los contratos pertinentes. A finales de 2021 existía, por ejemplo, la línea contingente exclusiva de atención al riesgo financiero, otras para la atención de desastres naturales, y otras para la atención de crisis económica y desastres.

El Fondo de Estabilización Fiscal funciona como un mecanismo de cierre al sistema, con recursos que pueden utilizarse en situaciones de excepción

El Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) se encuentra adscrito al MEF y se administra por un directorio compuesto por el MEF, que lo preside, por el Presidente del BCRP y por un representante designado por el Presidente del Consejo de Ministros. Los recursos del FEF se invierten en depósitos a plazo en el BCRP bajo los lineamientos de inversión aprobados por el Directorio, a propuesta de la Secretaría Técnica, que recae en la DGTP. Este fondo se puede utilizar cuando se prevea una disminución de los ingresos públicos o se produzcan situaciones de excepción, como desastres naturales que pongan en riesgo la viabilidad económica del país. Cuando los recursos del FEF excedan el 4 % del PIB, el exceso puede destinarse a reducir la deuda pública. Este fondo está constituido por los superávits fiscales que se han presentado desde el año 2006. Desde su creación hasta el III trimestre de 2021, el FEF ha recibido ingresos por un monto de USD 10 099.89 millones; asimismo, los egresos del FEF han totalizado USD 10 096.98 millones. Debido a la pandemia, se emplearon USD 5 471 millones, situando su saldo en USD 1.05 millones a finales de 2020, como se ve en la Figura 3.1.

Figura 3.1. Ingresos y egresos del fondo de estabilización fiscal 2008-21



Fuente: MEF (2021^[4]), *Fiscal Stabilisation Fund, Third Quarter Report 2021*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, https://www.mef.gob.pe/contenidos/tesoro_pub/feff/informe_IIITrim2021_FEF.pdf.

StatLink  <https://stat.link/qsb96l>

3.2.5. Recomendaciones

Cuadro 3.2. Recomendaciones

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
La proyección del flujo de caja podría ser más eficiente si mejorara la calidad y confiabilidad de la información recibida, tanto en lo que se refiere a los pagos como en lo que se refiere a los ingresos.	La información sobre saldos diarios de los recursos que están en la CUT no es suficiente para hacer la proyección del flujo de caja, y debe completarse con información de otras entidades, principalmente SUNAT y unidades ejecutoras.	1. En el corto plazo, mapear la información a la que se puede acceder desde la CUT y la que queda fuera, y analizar su calidad identificando a los responsables de mejorarla (por ejemplo, RDR de gobiernos subnacionales) (DGTP).
	Para disponer de un diario de pagos de mayor cobertura, debe ampliarse la cobertura de la CUT. Hasta entonces, pueden seguirse reglas y mecanismos para compartir la información relevante (apartado siguiente).	2. En el corto plazo, diseñar mecanismos de colaboración para obtener la información necesaria para la gestión del tesoro. En el caso de SUNAT, existe un grupo de trabajo para los RO, y también se deben buscar fórmulas similares para otras unidades relevantes (DGTP, SUNAT, DGPMACDF, otros).
	Las normas que impiden la plena fungibilidad de los recursos de caja y vinculan pagos con fuentes de financiamiento obstaculizan el poder disponer de provisiones diarias de gran parte de cobros y pagos que se van a producir en la CUT. (Las recomendaciones sobre este punto se incluyen en el apartado siguiente).	3. En el corto y mediano plazo, avanzar en la reforma de la contabilidad en línea, y la integración de la información disponible en el sistema de información. Una aplicación en el SIAF RP capaz de incluir información sobre la gestión de la tesorería y la deuda puede ayudar a automatizar el control efectivo de la liquidez y pagos diarios, así como las emisiones (colaboración entre DGTP y Dirección General de Contabilidad Pública).
La metodología de proyección de flujos de caja podría complementarse con el análisis de desviaciones y con la actualización de escenarios de ingresos, con el fin de que las provisiones de tesorería se consideren razonablemente fiables.	Existe espacio para reforzar el análisis que viene realizando el Comité de Caja. Esto incluye el porcentaje de imprecisión en la ejecución de periodos pasados, así como la discusión de cambios en las provisiones futuras de recursos que se gestionan fuera del MEF.	4. En el corto plazo, construir una base de datos estructurada que abarque la programación y la ejecución del flujo de efectivo y permita hacer proyecciones más precisas (DGTP).
		5. Una vez configurada la base de datos, sistematizar el análisis de los errores de estimación y desviaciones, identificando los factores más relevantes que requieren de mayor atención; llevar dicho análisis al Comité de Caja (DGTP).
		6. En el mediano plazo, intensificar el análisis del flujo de caja a mediano plazo en el Comité de Caja, junto con el análisis mensual que ya se realiza con el fin de disminuir el porcentaje de error. Idear mecanismos para poder completar el análisis con los escenarios que provengan de entidades que no sean parte del MEF (DGTP).
La planificación de ingresos y gastos necesita de una mayor integración con varias entidades.	La información relevante de ingresos y gastos no la tiene DGTP, por lo que es necesario implementar mecanismos que faciliten la puesta a disposición de la información y su fiabilidad.	7. En el corto plazo, mejorar la información suministrada por SUNAT respecto de los RO (avanzar en la formalización de lo que ya está realizando el grupo de trabajo SUNAT DGTP y DGPMACDF).
		8. En el corto plazo, continuar con los trabajos de identificación de las unidades con los RDR más significativos y comenzar a solicitar información de proyección del flujo de caja con el fin de hacer extensiva la inclusión de RDR en la CUT que ya ha comenzado (DGTP).
		9. En el corto o mediano plazo, idear mecanismos para que las unidades ejecutoras calendaricen sus pagos y pongan a disposición de la DGTP esta información, actualizándola con periodicidad semanal o al menos mensual. Se pueden desarrollar medidas de gestión del tesoro de manera progresiva para agrupar pagos y facilitar

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
		el envío recurrente de información relevante (DGTP, unidades de tesorería de las unidades ejecutoras).
		10. En el corto o mediano plazo, establecer mecanismos para comunicar y efectuar grandes pagos en días determinados y los umbrales que los definan, analizar la estacionalidad de los pagos a través del análisis de la curva de tesorería (DGTP, unidades de tesorería de las unidades ejecutoras) .
Los recursos en la Reserva Secundaria de Liquidez se actualizaron con ocasión de la pandemia, y desde entonces se han mantenido.	Evaluar si los recursos son eficientes para garantizar la liquidez o pueden ajustarse para mejorar la rentabilización de recursos ociosos.	11. Con relativa frecuencia, se puede estudiar el límite fijado que se debe mantener en la Reserva Secundaria de Liquidez (DGTP).

3.3. Proceso de ejecución del gasto y Cuenta Única de Tesorería

3.3.1. El rol de las tesorerías en los países de la OCDE en el proceso de ejecución presupuestaria

La ejecución presupuestaria es el proceso que garantiza la aplicación económica y eficiente de las decisiones presupuestarias, optimizando el uso de los recursos presupuestarios disponibles y promoviendo la integridad y la legalidad en la gestión de los fondos públicos, la responsabilidad financiera, la transparencia y la rendición de cuentas.

Un proceso de ejecución ordenado evita los gastos no autorizados y los retrasos en los pagos, mejora la credibilidad del presupuesto, promueve la integridad financiera, y ayuda a identificar las oportunidades para realizar intervenciones presupuestarias más eficaces y mejorar el rendimiento de los fondos públicos.

Se ha constatado que en los países de la OCDE en los que el proceso de ejecución cumple con estas características existen menos atrasos en los pagos y en general más eficacia en los procesos de ordenación del pago. Se observa también la separación de funciones que garantiza un control adecuado, así como un procedimiento de documentación que permite trazar la vida del gasto, y así poder desarrollar auditorías y controles. Las áreas donde es más relevante el control son el compromiso, el devengado y el pago, para observar (i) que hay recursos en el presupuesto para un fin determinado; (ii) que hay procedimientos eficaces de recepción y verificación de los bienes y suministros conforme a los pedidos, y (iii) procedimientos claros para la emisión de órdenes de pago al beneficiario identificado en plazos razonables.

Relación de la gestión presupuestaria con la gestión del tesoro en el Perú

El proceso de ejecución presupuestaria en el Perú se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año fiscal, período en el que se perciben los ingresos públicos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público y sus modificaciones.

La ejecución presupuestaria del gasto comprende las etapas de certificación, compromiso, devengado y pagado. A efectos de tesorería, las fases más relevantes son las de (i) devengado, que genera una obligación de pago previa acreditación de la existencia del derecho del acreedor, sobre la base del compromiso previamente formalizado y registrado; y (ii) el pago, que es el acto mediante el cual se extingue, de forma parcial o total, el monto de la obligación reconocida. No se podrá efectuar el pago de obligaciones no devengadas. Desde el punto de vista de tesorería, la gestión de pagos implica el manejo

del pago de las obligaciones con cargo a los fondos centralizados en la CUT, conforme con unos procedimientos que se analizarán en el apartado siguiente.

El SIAF-SP incorpora algunos controles en la cadena de ejecución del gasto, como son las asignaciones financieras. Estas son disponibilidades de fondos de las entidades que pueden usarse para el pago de sus obligaciones previamente devengadas y comprometidas. Si se estuviera en una situación financiera de iliquidez en el Tesoro Público, no se permitiría ningún compromiso por encima del tope de gasto que fija la Programación de Compromisos Anual, y el sistema no permitiría registrar estas operaciones. Los controles contribuyen a evitar la generación de atrasos, al menos siempre que la unidad ejecutora registre oportunamente toda la cadena. La DGTP realiza la aprobación de las asignaciones financieras y su monto acumulado es el límite para el registro del devengado.

El devengado formalizado y registrado al 31 de diciembre de cada año fiscal puede ser pagado hasta el 31 de enero del año siguiente, lo cual se considera una buena práctica común en los países de la OCDE.

La ejecución de los ingresos comprende las fases de estimación, determinación y percepción o recaudación. La DGTP debe analizar los flujos reales de percepción de ingresos y compararlos con los flujos de caja para informar al Comité de Caja sobre la evolución del financiamiento, así como en su caso actualizar la curva.

3.3.2. La Cuenta Única del Tesoro, un instrumento para mejorar la eficiencia y el control de los fondos públicos

La CUT del Perú nace con el objetivo de que todos los fondos del Gobierno estén disponibles para la administración de la tesorería, contribuyendo así al uso eficiente de los recursos, y facilitando su control. Asimismo, es un instrumento que contribuye a la implementación de los principios de unidad de caja y fungibilidad de fondos, de modo que reduce el costo de captura de los fondos públicos por los operadores financieros; racionaliza los stocks financieros garantizando que los flujos financieros de entrada y salidas del Estado sean administrados eficientemente por el Tesoro; y sirve como instrumento de apoyo a la implementación de la política monetaria.

Desde su creación en 2008, la CUT ha ido aumentando el porcentaje de cobertura progresivamente

El desarrollo e implementación de la CUT se inició en 2008.³ La estrategia de implantación de la CUT se produjo atendiendo a:

- La progresividad en términos de entidades y de fuentes de financiamiento.
- El uso de elementos o medios ya consolidados, con los cuales las entidades estaban familiarizadas, por lo que no les representó mayor impacto asimilar el cambio.
- Adecuado nivel de respuesta a sus consultas, así como requerimientos de atención por parte de representantes de las entidades usuarias, tanto en temas operativos, de registro, como normativos.

Se comenzó incorporando en la misma cuenta los fondos provenientes de RD, respecto a recursos relacionados con los rubros canon y sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones de las UE y municipalidades. Posteriormente, se han ido centralizando en dicha cuenta los fondos de otras fuentes de financiamiento, como los recursos provenientes de endeudamiento con organismos multilaterales. La última incorporación es la de los RDR del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que pasarán a registrarse como RO, en virtud de una norma aprobada en 2022. Actualmente se encuentran en la CUT aproximadamente el 100 % de las categorías de recursos señaladas (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3. Fondos públicos en la CUT

PIM al 31.05.22 – Montos expresados en Soles

Fuente de financiamiento / Nivel de gobierno	Millones de Soles	Porcentaje (%)
Recursos Ordinarios	120 744	55.13%
- Gobierno nacional	85 528	
- Gobiernos regionales	30 703	
- Gobiernos locales	4 513	
Recursos Directamente Recaudados	14 786	6.75%
- Gobierno nacional	10 546	
- Gobiernos regionales	582	
- Gobiernos locales	3 659	
Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito	38 557	17.60%
- Gobierno nacional	31 792	
- Gobiernos regionales	2 662	
- Gobiernos locales	4 103	
Donaciones y Transferencias	3 584	1.64%
- Gobierno nacional	1 487	
- Gobiernos regionales	1 027	
- Gobiernos locales	1 070	
Recursos Determinados	41 349	18.88%
- Canon, sobrecanon, regalías, rtas. aduanas y participac.	24 032	
- Contribuciones a Fondos	4 931	
- Fondo de Compensación Municipal	8 637	
- Impuestos municipales	3 749	
Total	219 020	100.00%

Fuente: DGTP, MEF

La CUT abarca todos los recursos financieros del Tesoro Público, incluidos los recursos percibidos por las entidades del sector público no financiero, a través de las UE de las entidades del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales y distritales del país. Además de las fuentes descritas en la tabla anterior, se encuentran en la CUT los desembolsos de préstamos para proyectos, y el endeudamiento vía bonos. Existen fondos extrapresupuestarios que también están en la CUT, como el Fondo extrapresupuestario de las Fuerzas Armadas, que se nutre de regalías (RD).

Fuera de la CUT se encuentran:

- Fideicomisos: son muy puntuales. Algunos están autorizados por la DGTP, como parte de operaciones de endeudamiento con multilaterales o para programas de apoyo financiero o vía garantías a empresas, generalmente a cargo de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) en su calidad de entidad financiera del Estado, de segundo piso y otros están constituidos, sin autorización, por algunos municipios, con cargo a sus propios recursos.
- Donaciones
- Algunos recursos Directamente Recaudados de los GSN y otros impuestos de municipios, incluidos sus Saldos de Balance.
- Fondos de EsSALUD que administra el sistema de Seguridad en salud, recursos del Seguro Social de Salud (los recursos del Sistema Nacional de Pensiones y otros fondos de pensiones, a cargo de la Oficina Nacional de Normalización Previsional [ONP] sí lo están cuando la ONP los tenga previstos en su presupuesto [FF RD]).

- Créditos internos (para municipios), aún no han sido incorporados a la CUT.

Además, existen entidades de todos los niveles de gobierno que siguen manteniendo recursos en cuentas bancarias propias, fuera del sistema de la CUT. La SUNAT, por ejemplo, mantiene en una cuenta bancaria propia una parte de la recaudación tributaria que le es asignada como recurso propio. Con estos fondos generaban saldos de balance, que se podían destinar a un fin específico a solicitud del MEF.⁴ A partir del 2023, todos estos recursos de la SUNAT serán registrados como RO, incluidos sus saldos de balance.

El monto recaudado por la SUNAT en los bancos por concepto de RO, una vez conciliados, se transfiere al Banco de la Nación, para su acreditación en la CUT, dentro de las 24 horas. Lo recaudado con cheque tiene que pasar por la cámara de compensación para su certificación y luego se acredita conforme lo indicado. La SUNAT percibe un porcentaje de comisión por la recaudación del 1.5 % con cargo que a su vez paga a los bancos con los que tiene convenio.

Estos activos fuera de la CUT representan un 11 % del total en el caso de entidades que sí forman parte del presupuesto, y un 42 % si se considera el conjunto de activos financieros del sector público no financiero.⁵

El Perú tiene un sistema singular, ya que existen un Banco de la Nación y un Banco Central, los cuales tienen un efecto en el sistema de funcionamiento de la CUT.

El sistema de la CUT lo forma una cuenta bancaria de la DGTP en el Banco de la Nación, con subcuentas bancarias recaudadoras y pagadoras en el mismo banco. Cada UE (aproximadamente 3 000) tiene una subcuenta pagadora en el BN. Las subcuentas no mantienen saldos, y por tanto no pueden tener ahorros, ya que los montos recibidos a través de las cuentas recaudadoras se transfieren al final de cada día a la CUT. Los montos de los pagos ordenados por cada uno de los órganos y entidades del Gobierno se registran en sus respectivas cuentas pagadoras y también al fin de cada día, el total pagado se afecta a la cuenta única en el BN.

Al final de cada día, el saldo de la CUT se transfiere del BN al BCRP. En el BN se mantiene una reserva mínima de liquidez cada día, como se indicó en el apartado anterior.

Los excedentes en el BCRP reciben una remuneración, de acuerdo con los lineamientos fijados en la política de remuneración aprobada por un convenio entre el MEF y el BCRP; la tasa interés no es de mercado. La Dirección de Planificación Financiera y Estrategia establece un cronograma con la proyección de los excedentes disponibles para realizar depósitos en cuanto a plazo y monto; asimismo, las cuentas vistas quedan con un saldo para asegurar la liquidez.

La existencia de fuentes de financiamiento es también una limitación a la hora de optimizar los rendimientos de la tesorería. Únicamente se pueden invertir los RO y recursos derivados del endeudamiento por colocar títulos. Se aplican normas muy rígidas que limitan la capacidad operativa de la tesorería.

3.3.3. Proceso de pago

La autorización del pago y su ejecución son competencia de los Directores Generales o Gerentes y las UE de las que dependen respectivamente

La autorización para el reconocimiento del devengado es competencia del Director General de Administración o Gerente de Finanzas, o quien cumpla sus funciones, y la ejecución del pago de las obligaciones, con cargo a fondos públicos centralizados en la CUT, es de responsabilidad de la correspondiente Unidad Ejecutora.

Existen normas desarrolladas respecto de la ordenación y los medios de pago

El Perú cuenta con algunos criterios de ordenación de pagos y prácticas de gestión de tesorería reguladas, como, los tiempos para dar una conformidad (7 días desde que se recibe un bien), registrar el devengado (3 días), hacer el girado (5 días) y pago (día siguiente). También existen normas que regulan la caja chica.

El período promedio de pago a proveedores no se encuentra definido, pero en la práctica existe un mecanismo para que caduquen los hechos que no hayan registrado un girado en el plazo de 30 días, y reglas relativas a la responsabilidad ante la demora de los pagos.

Los medios de pago reconocidos son:

1. Transferencias electrónicas de manera obligatoria, como planillas de remuneraciones y pensiones y otras obligaciones relacionadas con proveedores y acreedores del Estado.
2. Pagos en efectivo, conforme con las modalidades contempladas por la normatividad del Sistema Nacional de Tesorería (caja chica y anticipos).

El pago electrónico a proveedores es obligatorio en el gobierno nacional y gobierno regional, y va ampliándose extensivamente al gobierno local. Existen lugares en los que las capacidades técnicas dificultan los abonos en cuenta o pagos electrónicos, por lo que se permite el pago en efectivo únicamente en los casos del literal b) anterior. La fórmula de pago por cheque se está sustituyendo por pagos por medio electrónico, ya que puede generar riesgo operativo⁶ y ser susceptible a manipulaciones. Los cheques los firman las UE. Se considera que una gestión de tesorería moderna no debe permitir este tipo de pagos salvo excepciones debidamente justificadas. Asimismo, los cheques pueden ser cobrados o adeudados, lo que puede obligar a tener un colchón superior. En las economías avanzadas de la OCDE, no se producen pagos en efectivo, con la excepción de algunos en las equivalentes cajas chicas. Por ejemplo, el Recuadro 3.3 muestra el proceso de pago en España.

Recuadro 3.3. Proceso de pago en España

En España, con el fin de garantizar el pago electrónico, los beneficiarios deben tener incluidos sus datos bancarios en el denominado “Fichero Central de Terceros”.

El proceso comienza con una propuesta de pago de un centro gestor, que llega a través del apunte en el equivalente al SIAF (SIC3). El Tesoro comprueba que la cuenta existe en el fichero central de terceros, y asimismo se comprueba que no existe ninguna orden de embargo por la Seguridad Social y el ente recaudador de impuestos. Verificado esto, se ordena el pago de acuerdo con los criterios de ordenación de pagos (que, por ejemplo, definen los plazos), y siempre que haya disponibilidades de acuerdo con el presupuesto monetario vigente (incluye la adecuada distribución temporal de los pagos, la estimación de las necesidades de endeudamiento para garantizar que siempre haya saldo disponible). El pago se ejecuta desde la CUT del Banco de España, y puede pasar por una cuenta operativa, hasta que llega al perceptor final.

Fuente: Dirección General del Tesoro de España

De acuerdo con el tipo de beneficiario, a veces los pagos se hacen a cuentas en bancos privados o en el BN. Por ejemplo, la mayoría de los empleados del sector público (SP) del Perú (profesores, policías, médicos, paramédicos) así como los pensionistas, tiene sus cuentas en el BN, lo que no constituye una práctica habitual en los países de la OCDE. En estos casos también se constatan debilidades en el sistema, por ejemplo, en el caso de personas fallecidas, particularmente en el caso de personas sin documento nacional de identidad. Son casos aislados, no representativos, pero sí hacen que el Tesoro

lleve a cabo esfuerzos para mitigar estas prácticas, como los controles junto con el BN o la vigilancia de las cuentas sin movimientos durante 6 meses.

Son varios gastos que se hacen con cargo a la caja chica, principalmente en instituciones o medios que no admiten transferencia o pago en efectivo (por ejemplo, cada vez es más común la reserva de hoteles en caso de viaje oficial). Los países de la OCDE, y cada vez más los latinoamericanos, recurren al uso de tarjetas de crédito. Uno de los primeros en utilizarla en esta región fue Argentina (Recuadro 3.4).

Recuadro 3.4. Uso de la Tarjeta de Compra Corporativa en Argentina

El uso de tarjetas de crédito para el sector público surgió por el interés de impulsar acciones dirigidas a incrementar los niveles de transparencia y eficiencia en el uso de los fondos públicos, reforzar las medidas de control del gasto dentro del Régimen de Fondos Rotatorios, y posibilitar la sustitución del uso de los medios de pago efectivo y cheque en favor de medios electrónicos de pago. Conforme con la normativa vigente en la República Argentina, los organismos pueden constituir fondos rotatorios, fondos rotatorios internos y cajas chicas, exclusivamente para la atención de gastos urgentes debidamente fundamentados que no admitan la tramitación normal de una orden de pago.

La operatoria mediante Tarjetas de Compra Corporativa involucra canalizar fondos desde la cuenta corriente asociada al fondo rotatorio principal de cada organismo, a favor de una cuenta virtual principal de tarjetas habilitada en el Banco de la Nación Argentina, desde la cual se distribuyen fondos a favor de cada una de las tarjetas asociadas al fondo rotatorio principal, fondos rotatorios internos y cajas chicas, como así también con destino a las tarjetas de cada uno de los funcionarios autorizados al cumplimiento de misiones oficiales.

La Tarjeta de Compra Corporativa, como medio preferente de pago para la cancelación de los gastos que se canalicen por este régimen, incluye también los vinculados al cumplimiento de misiones oficiales debidamente autorizadas dentro del país y en el exterior, posibilitando así que los funcionarios afronten sus gastos con un medio de pago de aceptación local e internacional, con elevados niveles de seguridad y evitando el traslado de sumas en efectivo.

El uso de la Tarjeta de Compra Corporativa disminuyó el uso de los cheques y de los pagos en efectivo, aportando seguridad y control al sistema de pagos de las unidades del Gobierno.

Fuente: FOTEGAL

La ejecución de las operaciones de pagaduría de las UE se realiza a través de subcuentas en el BN que autoriza la DGTP

Para la ejecución de las operaciones de pagaduría, las UE disponen de las llamadas subcuentas bancarias en el BN autorizadas por la DGTP, que son dependientes de la CUT. Si bien las cuentas integrantes de la CUT se mantienen en el BN, los procedimientos implementados por el MEF permiten que la pagaduría, con cargo a fondos públicos (sea de planillas de personal activo y pensionado, así como a proveedores), se efectúe tanto en sus cuentas personales o corporativas en el BN como en el resto de las entidades del sistema financiero nacional.

Las subcuentas bancarias dependen de la CUT, no reciben abonos o depósitos, solo registran débitos por la atención de pago de cheques, cartas orden y transferencias electrónicas autorizadas por la DGTP a través del SIAF y mantienen saldo cero al cierre de cada día.

Aunque mantengan el saldo cero al final del día, su uso hace que se realicen transacciones que no aportan valor al sistema, generen riesgos e ineficiencias. Los sistemas modernos de tesorería carecen de este tipo de subcuentas.

El sistema de Cuentas de Registro registra y da seguimiento a los movimientos y saldos de los fondos de la CUT

Con el fin de registrar y dar seguimiento a los movimientos y saldos de los fondos que se mantienen en la CUT, se implementó un Sistema de Cuentas de Registro (SCR) con información detallada por concepto o entidad titular de los mismos. En el Perú se registra una tendencia a que las UE consideren que son las “dueñas” de sus recursos, y este sistema trata de buscar el vínculo entre esa “propiedad” que cada UE o municipio ejerce respecto de los ingresos que generan o que, por ley, les corresponden, y la fungibilidad de los fondos incluidos en la CUT. El SCR es un sistema de cuentas escriturales en el SIAF-SP, que constituye el único medio para el registro de la información de la ejecución financiera de los ingresos y gastos con cargo a fondos públicos y garantiza la relación entre fuente de financiamiento y tipo de gasto.

Tal como que se comentó en anteriores secciones del informe, la existencia de las FF resta eficacia al sistema de Gestión Financiera Pública (GFP) y lo aleja de los sistemas de GFP de los países de la OCDE. En concreto, en el caso del Perú, merma el cumplimiento del principio de fungibilidad.

Los indicadores de gestión en el marco de la CUT son sobre todo de uso interno

El desarrollo y publicación de indicadores de gestión es una práctica que se observa en países de la OCDE, como Francia, y Chile y México en la región. Se trata de indicadores que en general buscan evaluar que los saldos disponibles sean los menores posibles, y que el excedente diario se haya invertido en instrumentos financieros. Asimismo, también existen los indicadores vinculados con el pago, como el porcentaje de transacciones que se realizan por pago electrónico, volumen de transacciones a subnacionales superiores a una determinada cantidad notificados con antelación, fechas en las que se cobran las cantidades pagadas por cheques, o intereses ganados en depósitos con préstamos primarios en repos.

Los indicadores se ajustan a las necesidades que a un país más le interesa: por ejemplo, si se incentivan pagos electrónicos, debe hacerse un especial seguimiento a su evolución. O si existen atrasos, es relevante el cálculo del período promedio de pago a proveedores. Por ejemplo, en España este se reporta mensualmente, para combatir los problemas de atrasos en los pagos que derivaron de la crisis de 2009.

En el caso del Perú, existen indicadores de uso interno. Es relevante publicar este tipo de información, ya que genera transparencia e incentiva el logro de mejores resultados.

3.3.4. Recomendaciones

Cuadro 3.4. Recomendaciones

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
El principio de fungibilidad no se aplica en la práctica por la asociación o vinculación existente entre las FF y el tipo de gastos, que condiciona el proceso de pago.	La asociación entre las FF con destino del gasto hace que no haya capacidad operativa plena para el manejo de los recursos de la CUT.	1. Existe una reforma de tipo estructural, que tendría múltiples beneficios no solo en la parte de Tesoro, sino también en la presupuestaria, que consistiría en la desvinculación o desafectación de las FF con los tipos de gasto. Solo se debería permitir la afectación en casos puntuales, como préstamos o donaciones. (MEF, VMH)
Un volumen considerable de recursos está fuera del Tesoro, y por tanto fuera de la CUT, en cuentas separadas de las UE.	Los recursos de las cuentas que no forman parte del Tesoro son recursos ociosos que generan ineficiencias a la hora de calcular las necesidades de liquidez. Algunas unidades no integran los recursos porque parece que con la integración se perdería la titularidad reconocida constitucionalmente en algunos casos, pero ambas figuras son compatibles. El ingreso de fondos en la CUT no pone en riesgo su titularidad y disposición, ni estudiar la posibilidad de establecer un mecanismo para la rentabilización tesorera desde la CUT por todos los propietarios de fondos.	2. En el corto plazo, continuar con la incorporación progresiva de los recursos públicos que aún quedan fuera de la CUT (DGTP). 3. En el corto y mediano plazo, buscar mecanismos para que la integración en la CUT no implique la cesión de la "titularidad" de las UE (DGTP, Unidades Ejecutoras).
El proceso de pago tiene margen para modernizarse.	La existencia de subcuentas hace que el proceso sea rígido y el sistema no sea capaz de disponer de información plenamente confiable. Los medios de pago no son plenamente electrónicos, lo que genera riesgos operativos.	4. En el corto plazo, reemplazar las subcuentas por un sistema de cuentas virtuales en el SIAF-RP, y hacer que todos los recursos se paguen directamente desde la CUT a los beneficiarios sin necesidad de pasar por las subcuentas (DGTP). Por ejemplo, la SUNAT ya está trabajando en este sentido, y lo que se haga puede ser replicable con otras entidades. 5. En el corto plazo, continuar con el proceso de instauración del pago electrónico ya comenzado para que sea el único medio posible (DGTP). 6. En el corto plazo, automatizar los procesos de pago que lo permitan e iniciar el uso de tarjetas de crédito en el sector público, comenzando por el gobierno nacional (DGTP). 7. En el mediano plazo, establecer formalmente boletines de indicadores de gestión de la CUT con destino Comité de Caja, MEF y de conocimiento general (DGTP).

3.4. Gestión integral de activos y pasivos

La gestión integral de activos y pasivos consiste en el manejo integrado de los activos y pasivos financieros del sector público no financiero, de acuerdo con los lineamientos de la planeación financiera. Tiene por finalidad gestionarlos de manera eficiente, buscando maximizar el rendimiento de los activos y minimizar el costo de los pasivos, y asumiendo un riesgo prudente. La gestión integral de activos y pasivos se logra únicamente a través de la integración total de las áreas de tesorería y endeudamiento.

3.4.1. El proceso de gestión integral de activos y pasivos ha comenzado en el Perú, aunque tiene margen de mejora

La Gestión Integral de Activos y Pasivos Financieros se introdujo en el Perú a partir de la fusión de las direcciones de endeudamiento y tesorería. La primera concreción de su formalización se produjo en 2013, con la formalización por primera vez de la Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos 2013-2016, y en 2014 se formalizó la creación del Comité de Activos y Pasivos. El antecedente a la primera estrategia es el Programa Anual de Endeudamiento y Administración de la Deuda, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas desde 2005 hasta 2012 y enfocado en la gestión de la deuda pública y el endeudamiento para el período vigente.

La DGTP formula anualmente la Estrategia de Gestión Integral de Activos y Pasivos Financieros del sector público no financiero, que se aprueba mediante resolución ministerial del MEF y publica para generar conocimiento. En la estrategia se observan los lineamientos de política financiera del país. Por ejemplo, se determina la estructura de financiamiento de la deuda, la sostenibilidad de la deuda, entre otros.

La estrategia abarca 4 años y es el documento que orienta la gestión de activos y pasivos financieros SPNF. Su objetivo es fortalecer las finanzas públicas bajo una visión de mediano y largo plazo, siguiendo principios, objetivos y metas más relevantes para la estrategia financiera de la deuda, el ahorro y la tesorería. La Estrategia de Gestión Integral de Activos y Pasivos (EGIAP) mantiene siete lineamientos (Recuadro 3.5) que se han renovado desde el año 2019, los mismos que tienen el propósito de orientar a las entidades del SPNF en la gestión de sus activos y pasivos financieros. Los lineamientos son definidos por el Comité de Asuntos Fiscales, que ha sustituido al Comité de Activos y Pasivos (Recuadro 3.5).

Recuadro 3.5. El Comité de Asuntos Fiscales del Perú

La Resolución Ministerial del MEF de fecha 29 de diciembre de 2021 aprobó el Reglamento de Desarrollo del Comité de Asuntos Fiscales, que ya venía previsto en el Decreto Legislativo 1436 – Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público. Este Comité ha sustituido al Comité de Activos y Pasivos y tiene por finalidad establecer lineamientos y estrategias sobre la gestión de riesgos fiscales y la gestión de activos y pasivos financieros. Está presidido por el Ministro de Economía y Finanzas e integrado por los Viceministros de Economía y de Hacienda, cuya Secretaría Técnica es ejercida por el Director General del Tesoro Público. Entre sus funciones destacan:

- Liderar la gestión de riesgos fiscales y la gestión integral de activos y pasivos financieros.
- Aprobar los lineamientos, estrategias y demás instrumentos que sean puestos a su consideración, necesarios para optimizar la gestión de riesgos fiscales y la gestión integral de activos y pasivos financieros.
- Aprobar los niveles de exposición objetivo para los riesgos fiscales.
- Aprobar la estructura referencial de los activos y pasivos financieros del Tesoro Público.

Se prevé que se reúna semestralmente, y cuando sea necesario de manera extraordinaria. Todos los trabajos preparatorios se atribuyen a la DGTP.

La gestión de activos y pasivos tiene una relación directa con determinados riesgos

De acuerdo con la EGIAP, el análisis de los riesgos de los activos y pasivos financieros que conforman el balance financiero del SPNF se desarrolla a partir de los tres principales grupos de riesgos que los definen: riesgo de mercado, de crédito y de liquidez.

Recuadro 3.6. Riesgos principales identificados en la EGIAP 2022-2025

Riesgos de los activos

- **Riesgo de mercado:** los activos financieros se concentran principalmente en las bandas de muy corto plazo, lo que refleja la gestión conservadora del Tesoro Público y la necesidad de contar con liquidez inmediata ante los requerimientos de financiamiento. Asimismo, el Tesoro Público viene gestionando sus activos, priorizando la preservación de capital; en ese sentido, sus alternativas de rentabilización se reducen a los depósitos a plazo en el BCRP y sector financiero (a través de subastas de sus excedentes temporales de liquidez).
- **Riesgo de crédito:** la principal contraparte de los instrumentos financieros del Perú es el BCRP que concentra el 53.2 % del total de activos del SPNF, producto de la centralización de recursos en la CUT y por los saldos del FEF. Las inversiones por contraparte de los fondos públicos recaen principalmente en el Gobierno (un 68 % a finales de 2020), los mismos que se encuentran depositados en su mayoría en el BCRP, mostrando una limitada diversificación de los activos.

Riesgos de los pasivos

Se observa sobre todo una mayor captación de recursos en el mercado nacional en soles frente a otras monedas. En este contexto, los riesgos identificados son:

- **Riesgo de mercado:** uno de los objetivos de la gestión de la deuda pública bruta del SPNF es mitigar la presión de pagos en los años mediatos a través de las operaciones de administración de deuda. El perfil del servicio de la deuda (amortización e intereses) es del 18 % y se ha alargado la vida media a los 13.2 años. La tasa de rendimiento promedio ponderada se encuentra en mínimos.
- **Riesgo de crédito:** los episodios de volatilidad han ocasionado un aumento del riesgo país; entre marzo y julio de 2021, se registraron alzas rápidas y generalizadas del riesgo soberano. Se estima que este aumento responde a eventos coyunturales recientes.
- **Riesgo de liquidez:** el volumen de negociación se ha incrementado sostenidamente desde 2015. El ratio de cobertura se situó alrededor de 2.6 veces en promedio en el período 2015-2019, producto de una mayor demanda por los instrumentos financieros emitidos por la República y un creciente desarrollo del mercado de deuda local. Sin embargo, a partir del año 2019, el ratio de cobertura para referencias de mediano y largo plazo se incrementó entre 5 y 7 veces, ante variaciones en el cronograma de subastas y la demanda de los inversionistas en las subastas efectuadas por el Tesoro.
- **Otros riesgos:** la composición de la tenencia de los inversionistas de los bonos soberanos ha tenido varias recomposiciones desde inicios de 2021, cuando los inversionistas no residentes empezaron a reducir su participación, pasando de niveles máximos del 51.7 % en enero de 2021 a un mínimo del 44.5 % en mayo del mismo año, que posteriormente se ha estabilizado en promedio en 50.0 %; la reducción de la participación de este tipo de inversionistas está relacionada con la tendencia de venta de activos de renta fija a nivel global.

Análisis de la posición neta

- **Tipo de cambio:** la estructura de la deuda pública neta del SPNF por monedas tiene a la moneda local (un 19.5 % a setiembre de 2020) y al dólar (un 69.2 % a setiembre de 2020) como sus principales componentes. El nivel de dólares obedece a la importante posición de pasivos denominados en esta moneda y a la reducción de la misma en los activos.

- **Brecha de liquidez:** se muestra una brecha positiva el primer año, y negativa el resto. La brecha acumulada es positiva 3 años y negativa los siete siguientes del período objeto de estudio.

Fuente: MEF (2021^[5]), Comprehensive Asset and Liability Management Strategy 2022-2025, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, https://www.mef.gob.pe/contenidos/tesoro_pub/gestion_act_pas/EGIAP_2022_2025.pdf.

El análisis de los riesgos se complementa con un análisis de escenarios y varios indicadores de la posición de la deuda pública.

En la EGIAP también se ponen de manifiesto los avances más relevantes, y las medidas para combatir los riesgos identificados. Por ejemplo, el fortalecimiento de la gestión de la tesorería, con alternativas para rentabilizar los recursos, tendrá un efecto positivo respecto de la liquidez y el riesgo de mercado, y el ágil manejo de las operaciones de caja implicará menores necesidades de recursos.

La DGTP tiene identificadas las reformas de la gestión de activos y pasivos más relevantes, y su publicación refleja el compromiso con ellas.

La evaluación de la implementación de la EGIAP se publica anualmente en el mes de mayo, aproximadamente, en el Informe Anual de Deuda. Este Informe también incluye información relativa a riesgos. A través de la publicación de ambos documentos, EGIAP en noviembre, y el Informe Anual de Deuda en mayo, se publican los riesgos e indicadores más relevantes al menos semestralmente.

3.4.2. El vínculo entre la planeación de caja, la gestión de la deuda y la política fiscal

Endeudarse a corto plazo y prestar a largo plazo constituye un riesgo al que pueden enfrentarse las instituciones financieras cuando su planeación y gestión no están bien integradas. Los Gobiernos tienen la responsabilidad de evitar endeudarse a largo plazo para cubrir necesidades en el corto plazo.

La planeación de caja es esencial para identificar necesidades a corto plazo que puedan ser cubiertas con créditos de corto plazo. Idealmente, solo los déficits estructurales deben cubrirse con instrumentos de financiación de largo plazo. Únicamente una planificación correctamente preparada será capaz de identificar estas necesidades.

Además, la decisión que el Gobierno adopte respecto de sus activos y pasivos financieros incidirá profundamente en la política monetaria y el desarrollo del mercado de capitales, no solo de manera directa, sino también de manera indirecta por el efecto en la disponibilidad de recursos para expansión de crédito por parte del BN o Banco Central, en su caso.

La integración de la tesorería y el endeudamiento ha sido positiva, pero es insuficiente

La integración en una sola organización de las áreas de tesorería y endeudamiento no resuelve *per se* las dificultades de alinear objetivos de la gestión de caja y deuda. Todavía se presentan situaciones que evidencian que aún no se consolida plenamente una gestión integrada de activos y pasivos: se dan colocaciones por encima de las necesidades reales de recursos, producto del prefinanciamiento que han venido realizando para provisionar y asegurar el pago del servicio de deuda pública del ejercicio fiscal siguiente (considerando obtener recursos a menor costo financiero dada la lectura del mercado), lo cual se percibe como mantener recursos ociosos temporalmente. Asimismo, existen instituciones públicas que colocan fondos en el sistema financiero al mismo tiempo que la DGTP.

Se necesita potenciar la coordinación, de manera que las funciones de los Comités de Caja y de Asuntos Fiscales se complementen y apoyen, y además se puedan establecer los flujos de información y dependencias entre las decisiones de una y otra instancia. El Comité de Caja lleva a cabo el análisis de corto plazo y de la liquidez, pero este análisis debe ponerse también en el contexto de las emisiones y necesidades de endeudamiento, alineando así la caja y endeudamiento con ejecución presupuestaria,

política fiscal y coyuntura económica. La incertidumbre respecto de los tipos de interés y tipos de cambio, y la volatilidad del precio de las materias primas existentes en la actualidad hacen especialmente importante entender esta relación, identificar los riesgos y diseñar alternativas de acción con efecto directo en la política de endeudamiento del Tesoro. Esta tarea se podría encomendar a un Comité de Política Fiscal, o alternatively ampliar las funciones del Comité de Asuntos Fiscales, incluyendo como miembros a los Directores Generales.

El Reglamento del Comité de Asuntos Fiscales se ha aprobado recientemente (diciembre de 2021), y es de muy alto nivel. Lo que se plantea es buscar un instrumento para presentar datos de ejecución prevista, y la propuesta de adopción de medidas para lograr el cumplimiento de las reglas fiscales. Su foco de interés debería ser el análisis de las proyecciones de caja y presupuesto mensualizadas hasta final de año y actualizadas cada mes, contando con el apoyo de DGTP, DGPMACDF y con insumos de las UE, y SUNAT. Es un análisis complementario al que tiene el Comité de Asuntos Fiscales entre sus funciones.

3.4.3. El endeudamiento público y la sostenibilidad de la deuda.

Las crisis económicas golpean con bastante frecuencia, y como resultado, se ven rápidos aumentos de la deuda pública superiores a lo previsto en las proyecciones macroeconómicas. Este es el escenario que se encuentra en los países OCDE como consecuencia de la crisis del COVID-19, y al que tampoco Perú ha sido ajeno.

El nivel de endeudamiento de un país, así como la gestión de este, tiene consecuencias en la economía en el mediano y largo plazo. De ahí que el endeudamiento no deba ser ajeno al concepto de sostenibilidad fiscal y deba desempeñar un papel activo e integrado con la política fiscal.

No existe nada que sea intrínsecamente perjudicial en el endeudamiento. De hecho, contraer deuda pública puede ser un componente necesario de la política fiscal para apoyar el crecimiento y el desarrollo. En función de la coyuntura, los países pueden recurrir al ahorro interno o a préstamos internacionales. El endeudamiento externo puede ser necesario no solo para asegurar la financiación, sino también para obtener la experiencia y la inversión necesarias.

Las cuestiones clave de la política de endeudamiento de un país pasan por analizar:

- la eficacia con la que se aplican los fondos prestados;
- los costos, incluidas las condiciones del endeudamiento frente a otras opciones, si las hay, como por ejemplo, utilizar reservas;
- la sostenibilidad de los costos del servicio de la deuda, lo que significa comprender cuál es la carga de intereses manejable para el Estado.

Se entiende por sostenibilidad fiscal aquella situación en la que el Gobierno es capaz de lograr una postura que le permita atender al servicio de la deuda pública en el corto, mediano y largo plazo, sin la necesidad de realizar ajustes de política que resulten poco probables desde el punto de vista económico o político, sin incumplir sus obligaciones respecto del pago ni incurrir en renegociaciones, y dadas las condiciones y los costos de financiación a los que se enfrenta. Una deuda excesiva o un sobreendeudamiento no favorecen el crecimiento ni el desarrollo, y una creciente proporción de los ingresos dedicada al pago del servicio de la deuda debilita la capacidad de un Gobierno para aplicar las políticas deseadas.

En definitiva, la estrategia y la gestión del endeudamiento es un área muy relevante de los países, y que debe estar plenamente integrada en el resto de las figuras de GFP, en especial la planificación macroeconómica, planificación y ejecución presupuestaria, y tesorería. Al igual que todos los demás ámbitos de la gestión de las finanzas públicas, la deuda solo puede administrarse bien cuando existe una plena rendición de cuentas y transparencia, y en un nivel más técnico, es esencial que exista una estrategia activa entre la gestión de la caja y la gestión de la deuda.

El Sistema Integrado de Administración de la Deuda es la herramienta que registra y gestiona toda la deuda pública

En el Perú se hace un análisis de la deuda que se publica en el Informe Anual de Deuda. El Sistema Integrado de Administración de Deuda (SIAD) es la herramienta que incluye lo relacionado con la deuda pública. No es parte del SIAF-SP, pero en este se reporta la ejecución del pago de la deuda.

Este sistema abarca operaciones con títulos o valores de deuda interna y externa y préstamos de organismos financieros internacionales y otras entidades. El módulo “Simulación”, fue concebido para calcular y analizar, a partir de la base de datos de la deuda bruta por pagar, a una fecha de corte determinada, diferentes indicadores asociados al endeudamiento público, así como para determinar los flujos de la deuda en distintos escenarios, considerando como insumos variables macroeconómicas y financieras. El módulo también permite evaluar la sostenibilidad de la deuda en escenarios de estrategia de financiamiento o de pagos y situaciones de estrés.

Para avanzar hacia una gestión global de activos y pasivos financieros, es necesario evaluar la posibilidad de crear un nuevo módulo de *simulación* para el riesgo estructural de balance, considerando toda información sobre activos y pasivos financieros del Tesoro Público y, en su momento, de todo el gobierno central, donde se señalen los cambios necesarios para poner en marcha ese proceso.

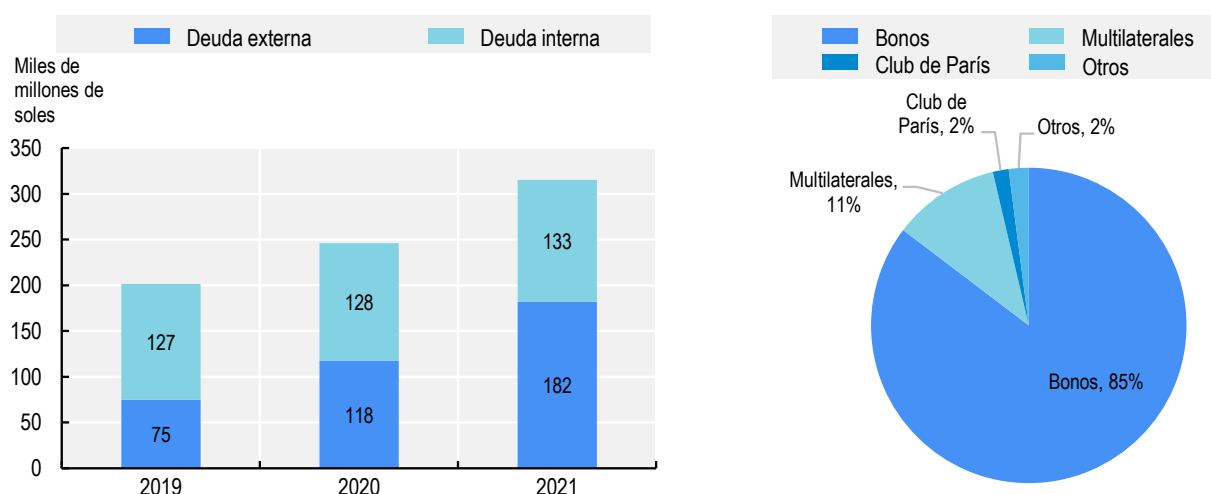
Además, el SIAD sirve de apoyo a la administración de la deuda, si bien todavía los procesos operacionales se basan en papel y muchos datos se ingresan manualmente dando inseguridad al sistema. La gestión de la deuda está a cargo de la UE Administración de la Deuda y, por ejemplo, para el pago de un préstamo, se procesan alrededor de 5 firmas para proceder a dicho pago. Este sistema será absorbido en la reforma del nuevo SIAF-RP.

La deuda pública está compuesta mayoritariamente por bonos

La gestión de la deuda pública es el proceso de establecer y ejecutar una estrategia de gestión de la deuda pública con el fin de obtener el monto necesario de financiamiento al menor costo posible a mediano y largo plazo compatible con un grado de riesgo prudente y, a menudo, para alcanzar objetivos secundarios como el desarrollo de los mercados de deuda nacionales.

Una vez acordada la estrategia global, es necesario estudiar los diferentes instrumentos posibles y materializar la política de endeudamiento con unos u otros instrumentos. De acuerdo con el último informe de la Deuda,⁷ al cierre de 2021, prevalece la deuda externa frente a la interna. En 2020 se ha producido un aumento notable respecto de 2019 sobre todo en la deuda externa directa del Gobierno (Figura 3.2).

Figura 3.2. Tipo de deuda pública 2021 y saldo adeudado por fuente de financiamiento



Fuente: MEF (2021^[6]), *Annual Debt Report 2021*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/documentos/Informe_Deuda_Publica_2021.pdf.

StatLink <https://stat.link/p3hqkz>

El costo del servicio de la deuda pública es muy relevante para un país, ya que repercute en las políticas públicas, es decir, en el desplazamiento de otros gastos. La estructura de la cartera de deudas puede agravar las crisis o contribuir a ellas. Por ejemplo, una gran cantidad de deudas a corto plazo aumenta el riesgo de una crisis de liquidez (incapacidad de renovar la deuda), y una gran cantidad de deudas en moneda extranjera impide utilizar la devaluación de la moneda para ajustarse a los shocks.

El desarrollo del mercado nacional de capital también es deseable, ya que mejora la estabilidad financiera de un país. En este caso, durante 2021, las decisiones de endeudamiento local continuaron siendo cautelosas, principalmente debido a la aprobación del quinto retiro parcial de fondos de pensiones y al desarrollo de las elecciones presidenciales, que normalmente agregan volatilidad a los mercados.

El tamaño del mercado de valores de deuda pública local se redujo del 17.2 % del PIB en 2020 al 14.7 % al cierre de 2021.

Asimismo, existe una relación bidireccional entre la gestión de la deuda y el entorno macroeconómico. Una buena gestión de la deuda permite aplicar eficazmente las políticas macroeconómicas. Las políticas macroeconómicas inadecuadas generan incertidumbre en los mercados financieros (mayores primas de riesgo, mayor exposición al riesgo de refinanciamiento y de divisas). Así, existe una gran necesidad de un alto grado de coordinación entre los gestores de la deuda y los que formulan las políticas macroeconómicas, esto es, entre la DGTP y la DGPMACDF.

El Informe Anual de Deuda también incluye un análisis del riesgo estructural de balance, que se compone del riesgo de liquidez, de tasa de interés, de tipo de cambio y de concentración. También recoge la evaluación de la EGIAP, señalando las acciones más relevantes en los 7 lineamientos.

3.4.4. Recomendaciones

Cuadro 3.5. Recomendaciones

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
La integración de la gestión de activos y pasivos aún no es plena, y puede ser más rentable.	Se observa que la integración no es plena, por ejemplo, al observar colocaciones por encima de las necesidades, y tradicionalmente gestión pasiva a través de la inversión en el BCRP a tasas por debajo de mercado.	1. En el corto y mediano plazo, rentabilizar los fondos públicos y disminuir el costo de los recursos a corto plazo llevando a cabo análisis de simulaciones más específico. (DGTP)
		2. En el corto y mediano plazo, optimizar la cartera de activos y pasivos dando mayor énfasis al análisis de la relación rentabilidad-riesgo de las alternativas. (DGTP)
El vínculo con la política fiscal aún no está plenamente establecido y no existe una instancia formal en la que se discuta esta relación.	Es necesario reforzar el vínculo entre la gestión de activos y pasivos y la política fiscal, incluidos retos y acciones que estén alineados a los objetivos de la política fiscal. Este vínculo también tendría efectos muy positivos en la gestión de la tesorería.	3. En el corto plazo, completar las funciones del Comité de Asuntos Fiscales, con el fin de que se analice la política fiscal de forma periódica y su impacto en la gestión de activos y pasivos. (MEF)
		4. En el mediano plazo, a medida que se disponga de más información sobre riesgos fiscales, analizar el impacto en la DGTP y mitigar su efecto. (DGTP)
La deuda pública puede explorar nuevas opciones y fortalecer el mercado con el fin de reducir riesgos.	Debe fortalecerse el mercado local y lograr un perfil de vencimientos que reduzca los riesgos.	5. En el mediano plazo, implementar fórmulas para fortalecer el mercado local y lograr un perfil de vencimientos que reduzca los riesgos. (DGTP)
		6. En el corto plazo, potenciar la emisión de bonos a tasa fija a mediano y largo plazo para mitigar los riesgos de tipo de interés actuales. (DGTP)
		7. En el mediano plazo, avanzar en los nuevos tipos de instrumentos, como bonos verdes, a medida que el mercado lo permita. (DGTP)

3.5. Factores de apoyo

Los elementos de modernización que se han destacado requieren de una serie de factores de apoyo que mejorarán la integración de sistemas y el flujo de información, y que a su vez están atravesando por sendos procesos de reforma. Se trata del SIAF y la contabilidad en línea, los dos también estrechamente relacionados.

3.5.1. La reforma del SIAF puede contribuir a mejorar la información disponible en la DGTP

Los sistemas integrados desempeñan una función muy relevante en el registro de la información, y también pueden ser un instrumento para beneficiar el control financiero. Sin embargo, se debe destacar que el sistema es un factor de apoyo, una herramienta para las direcciones generales del MEF, que son las que deben llevar a cabo el proceso modernizador.

Durante la década de 1980, hubo un desarrollo muy relevante de los sistemas integrados de administración financiera en Latinoamérica. En el caso del Perú, se comenzó usando el sistema en el Gobierno; se fue ampliando a las UE a medida que se desarrollaban las infraestructuras técnicas y materiales (compra de equipos, capacitaciones). El desarrollo del SIAF ha estado en continuo movimiento. En 1999 se constituyó en un sistema oficial de registro de las operaciones de gasto e ingreso de las UE,

sustituyendo diversos registros y reportes que hasta entonces estaban dispersos y provenían de la DGPP, la DGTP y la Contaduría Pública de la Nación.

Sin embargo, persisten bases de datos en las entidades que no están conectadas con el SIAF, de manera que la carga de datos genera el riesgo de crear inconsistencias, ya que la información de las instituciones no se valida en línea contra las bases de datos centrales. Además, el sistema de seguridad se torna débil porque en el nivel central no se pueden identificar con exactitud los usuarios que realizan transacciones en las entidades, y a su vez se trata de una arquitectura que puede tener costos elevados, ya que las instituciones deben disponer de personal técnico para realizar el mantenimiento de los aplicativos y operar los sistemas, así como también contar con herramientas y servidores de cierta capacidad.

En concreto, en el Tesoro, el SIAF no permite obtener información sobre deuda y tesorería en tiempo real, sino con desfases de tiempo, y además no se tiene ninguna garantía de que la información cargada sea exacta.

Recientemente, el MEF ha firmado un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para desarrollar un nuevo SIAF, como ya se ha indicado en el capítulo del presupuesto público.

3.5.2. La contabilidad en línea y la reforma normativa contable contribuirán a la mejora de las proyecciones

Disponer de información financiera oportuna y confiable es esencial para la buena gestión financiera, y para ello la contabilidad es una herramienta fundamental. La gestión de flujo de caja y la gestión de los riesgos fiscales tienen en la contabilidad la información necesaria para desarrollar su mejor proyección, a partir de los registros oportunos realizados de forma descentralizada por distintas entidades públicas que interactúan en el proceso.

El sistema contable está basado en el criterio presupuestario de registro de las operaciones (base caja modificado), y en numerosas ocasiones se ha manifestado el deseo de adoptar las NICSP. La aplicación de las NICSP requiere su adaptación detallada en el SIAF, en el que la base del registro contable es la ejecución presupuestaria. Teniendo en cuenta que el Gobierno está comprometido en la elaboración de un nuevo SIAF, es esencial que en la definición de su modelo conceptual y tecnológico se tengan en cuenta todos los requerimientos exigidos por las NICSP y que en su desarrollo participen conjuntamente las áreas funcionales, tecnológicas y ejecutoras del MEF.

No se han elaborado manuales operativos en los que se establezcan los flujos de información necesarios para el registro de todas las transacciones contables de acuerdo con las NICSP. Los manuales operativos permitirían identificar las transacciones que de acuerdo con las NICSP han de ser objeto de registro, las oficinas a las que corresponde su registro, así como el momento del registro de cada una de ellas y su medición, tanto en la contabilidad patrimonial como en la presupuestaria, que en muchos casos pueden ser muy distintas.

Respecto del registro de operaciones de tesorería y endeudamiento, la DGTP está interesada en tener información oportuna y relevante para la gestión de tesorería. La implementación de la contabilidad de devengo de acuerdo con normas internacionales (NICSP) podrá cubrir estas necesidades de información para la gestión eficaz de los fondos públicos.

La DGTP se encuentra trabajando en un proceso de depuración de la aplicación de las NICSP, que básicamente permite realizar una autoevaluación para identificar los problemas contables en los diferentes rubros, y compartirlos con la DGCP. Se trata de depurar la información para de luego formar al personal en las NICSP, y proceder a la implementación. Por el momento, se ha visto que siguen registradas en los estados financieros operaciones de endeudamiento de hace más de 20 años y cuentas por cobrar antiguas. Parece que se está sobreestimando el activo. También existen diferencias en la cuenta de caja con saldos que no cruzan con los aplicativos, principalmente en el caso del flotante por recursos

ordinarios, lo que genera incertidumbre. Los saldos girados pendientes de pago no pueden distinguirse de los saldos flotantes, porque el aplicativo no lo permite. Además, la falta de una contabilidad en línea no permite que el BN ni el BCRP puedan ver la posición real de la caja.

La aplicación de las NICSP aún no se lleva a cabo. La adopción completa puede suponer grandes retos; lo ideal es que los países vayan adoptando las normas poco a poco en función de sus prioridades, situación actual y posibilidades. Por ejemplo, en la DGTP no se registran provisiones, con excepción de las deudas pendientes de cobro. Se calculan las garantías del Gobierno nacional pero aún no se registran.

En el ámbito del gobierno central, se consideran entidades contables a los ministerios. Esta consideración no sigue las prácticas contables más generalizadas, y además lleva a la elaboración de estados financieros (EEFF) poco significativos y alejados de la imagen fiel de las unidades a las que se refieren. Por ejemplo, los EEFF de la unidad ejecutora de deuda contienen en el pasivo de su balance de situación toda la deuda emitida por el Estado y que constituye un pasivo del gobierno central en su conjunto y no de esa unidad ejecutora. Otro ejemplo lo constituye la tesorería que figura como activo de los EEFF del Tesoro, y constituye un activo del gobierno central.

Las UE no reúnen los requisitos establecidos para constituir unidades institucionales del Gobierno. Una unidad institucional debe tener facultades para poseer activos, incurrir en pasivos y realizar transacciones en derecho propio, y por tanto, en general, todas las entidades financiadas mediante partidas asignadas en el marco de un presupuesto controlado por la legislatura deben unirse en una sola entidad institucional.

3.5.3. Recomendaciones

Incluso cuando las reformas de estas áreas están más vinculadas con otras áreas del MEF, se pueden identificar las responsabilidades de la DGTP para contribuir al éxito de estas.

Cuadro 3.6. Recomendaciones

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
El SIAF-RP puede beneficiarse de procesos más ágiles que permitan observar la trazabilidad del gasto.	La identificación de la trazabilidad de las operaciones es la clave para poder automatizar los procesos.	1. En el corto plazo, identificar los fallos y riesgos de los procesos de pago para poder hacer efectiva la trazabilidad del gasto. 2. En el mediano plazo, integración del SIAD en el SIAF-RP para hacerlo más eficiente e incluir un módulo de simulación de escenarios.
Los registros contables actuales no cubren las necesidades de información para la gestión eficaz y moderna de los fondos públicos.	La mejora del registro de la información contable tendría un impacto positivo en todas las áreas de la DGTP.	3. En el corto y mediano plazo, identificar los registros incompletos y no confiables, indicando cuáles se deben a la falta de contabilidad en línea. 4. En el mediano plazo, modernizar los registros de las operaciones financieras de acuerdo con las NICSP (en coordinación con la DGCP).

3.6. Riesgos fiscales

3.6.1. Introducción: el análisis de riesgos fiscales en la actualidad

La gestión de los riesgos fiscales es una pieza clave de la GFP de los países de la OCDE. Por ejemplo, todos los estados miembros de la Unión Europea deben presentar un análisis de riesgos en sus Programas de Estabilidad que envían anualmente a la Comisión Europea, y también ha habido un importante desarrollo en otros países, como en el caso de Canadá, Australia, Estados Unidos o Colombia. El impulso de la gestión de riesgos requiere de una inversión en capacitación y desarrollo de nuevos reportes y áreas especializadas dentro de los ministerios de Economía y Finanzas, y otras unidades que son las que cuentan con la información necesaria y pueden estar más expuestas a las distintas fuentes de riesgo.

En los últimos años, el MEF está mostrando interés en desarrollar también esta área. Institucionalmente, la DGTP cuenta con una dirección de línea de riesgos fiscales, que fue creada en 2011 con la función de analizar los riesgos operacionales, contingentes y financieros. A raíz del cambio de la estructura organizativa del MEF en 2018, fruto del desarrollo de las normas sobre modernización del Sistema de Administración Financiera, parte de las funciones de esta dirección se transfirieron a la Dirección de Integridad Institucional y Riesgos Operacionales, y parte a la Dirección de Planificación Financiera y Estrategia. Actualmente, la Dirección tiene por funciones la gestión de los riesgos fiscales y el análisis de los riesgos contingentes asociados a las asociaciones público-privadas (APP); para la implementación de estas funciones, viene trabajando progresivamente en la generación de lineamientos y metodologías para la gestión de los riesgos fiscales que establece el Decreto Legislativo N.º 1441.

El Perú tiene identificados los riesgos fiscales que deberían ser valorados y mitigados, y existe un compromiso por parte de las autoridades de transparentarlos, aunque por el momento la información es todavía limitada como para poder hacerlo, y las capacidades insuficientes. En principio, este rol será asumido por la dirección de línea de la DGTP; sin embargo, no se considera que este sea uno de los roles que debe asumir la DGTP, y es algo que se debería reconsiderar. En los países de la OCDE, es común que no exista una única dirección encargada del estudio de todos los riesgos en profundidad, por su alto número y diversidad, sino que más bien se coordinan varios de los que se calculan desde otras entidades, y solo se calculan algunos de ellos. En algunos países de la OCDE, esta función se atribuye a la Dirección General de Análisis Macroeconómico; en otros, se encuentran descentralizada, y en un tercer grupo se ha creado una unidad específica de coordinación y gestión de riesgos.

Hoy en día, en el caso del Perú, el MMM incluye información sobre riesgos estructurales de ingresos y gastos, que son calculados por la DGPMACDF, dependiente del Viceministerio de Economía; desde la Dirección de Riesgos Fiscales de la DGTP, se vienen elaborando reportes internos (anuales y periódicos) de la gestión de riesgos fiscales. Asimismo, se ha reportado información sobre pasivos contingentes explícitos en el MMM.

Riesgos fiscales en el marco del Decreto Legislativo N°1441

A partir de la aprobación del Decreto Legislativo N° 1441 de 2018, se busca alcanzar una visión integral de los riesgos fiscales. Se establece explícitamente entre las funciones de la DGTP proponer los lineamientos, metodologías, modelos y normativa complementaria, a efectos de la identificación, medición, mitigación y monitoreo de los riesgos fiscales, así como elaborar el Reporte Anual de Riesgos Fiscales y los informes y reportes periódicos de su seguimiento.

De acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1441, la gestión de riesgos fiscales debe comprender las actividades de identificación, medición o valoración, mitigación y monitoreo, definidas en el Recuadro 3.7, y las mismas se atribuyen a la DGTP.

Recuadro 3.7. Actividades que comprende la gestión de los riesgos fiscales en el Perú

1. Identificación: consiste en determinar la naturaleza del riesgo y sus características, incluidos los eventos internos y externos, actividades o sistemas que pueden tener un impacto sobre los objetivos de la política fiscal.
2. Medición o valoración del riesgo fiscal: implica estimar los niveles de exposición ante el riesgo identificado. Se realiza indicando los niveles de probabilidad y el impacto.
3. Mitigación: implica formular y seleccionar acciones para el tratamiento del riesgo, planificar e implementar el tratamiento del riesgo y evaluar su eficacia.
4. Monitoreo: consiste en el seguimiento de la implementación de las medidas que deben ser adoptadas para evitar, reducir, transferir o retener el riesgo y acciones orientadas a prevenir o reducir la probabilidad o severidad de las consecuencias originadas por el riesgo fiscal.

Fuente: Decreto Legislativo N.º 1441

Como consecuencia de la pandemia, los trabajos para impulsar dichas actividades se ralentizaron, de modo que el paso más desarrollado hasta ahora es el relativo a la identificación de las fuentes de riesgo. El personal de la Dirección de Riesgos se encuentra siguiendo capacitaciones y mejorando su formación para desarrollar métodos de valoración y medición, y aún no se ha comenzado a desarrollar las fases de mitigación y monitoreo.

Se ha elaborado algún informe de riesgos fiscales, pero todavía de tipo interno dentro de la DGTP, el VMH y el VME, sin haber sido compartidos con otros interesados. Actualmente, al año se realizan dos reportes de este tipo. Asimismo, existen dificultades a la hora de recolectar y agregar toda la información disponible, sin que la dirección de línea del Tesoro cuente con autoridad o mecanismos para poder recopilarla desde otras direcciones o unidades.

3.6.2. Identificación y medición de las categorías de riesgos fiscales

La gestión de riesgos fiscales tiene como objetivo prioritario la adopción de medidas para mitigar el impacto de la ocurrencia de eventos que generen diferencias entre los resultados fiscales y los previstos. Para ello, es imprescindible que los países tengan identificadas las vulnerabilidades que cada riesgo puede producir.

El Decreto Legislativo N° 1441 clasifica los riesgos fiscales en tres categorías, e identifica las entidades encargadas de reportar la información:

1. Riesgos macroeconómicos: referidos a la exposición de las finanzas públicas a la variación en los parámetros macroeconómicos como el crecimiento económico, los precios de las materias primas, las tasas de interés y los tipos de cambio, considerando el análisis de los distintos escenarios económicos y su impacto en las cuentas fiscales y en la sostenibilidad de la deuda pública. Son suministrados por la DGPMACDF.
2. Riesgos específicos, que a su vez se subdividen en:
 - Riesgos contingentes de procesos judiciales y arbitrales: registrados por las Procuradurías Públicas conformantes del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, suministrados por la DGCP.
 - Riesgos relacionados a posibles crisis financieras: suministrados por la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado del MEF.

- Riesgos asumidos por los concedentes: suministrados por la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del MEF.
 - Riesgos derivados de la ejecución de los proyectos de inversión: suministrados por la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones.
 - Riesgos previsionales de las entidades del Sector Público bajo su ámbito de acción: suministrados por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.
 - Riesgos derivados de la ejecución de los contratos vigentes: suministrados por la Dirección General de Abastecimiento.
 - Riesgos de las empresas del sector público financiero y no financiero: suministrados por el FONAFE.
 - Riesgos por desastres ante fenómenos naturales: suministrados por la Presidencia del Consejo de Ministros.
3. Riesgos estructurales e institucionales: se derivan, por ejemplo, de la estructura de los ingresos públicos (minería), rigideces en el gasto público, falta de capacidad institucional, etc. Actualmente se refiere a ellos el MMM.

Dificultades y mejoras posibles

A pesar de que el mapa de responsabilidades está claramente delimitado, en la práctica existen dificultades para que una dirección de línea de la DGTP sea capaz de recibir información de los sujetos identificados. Además, no existen mecanismos que identifiquen las fórmulas de colaboración, el alcance y la periodicidad del suministro de información, y es necesario transmitir la idea de la importancia de la gestión de riesgos, que todavía no se encuentra interiorizada por las entidades. Muchas carecen de conocimiento para poder desarrollar una valoración, y sería necesario una labor de coordinación y desarrollo conjunto e integrador.

La coyuntura internacional, así como los sucesos ocurridos en el Perú, deben poner de manifiesto la importancia de la medición de los riesgos y la definición de estrategias de mitigación y control de estos. Por ejemplo, las variaciones en el precio de materias primas, desastres naturales derivados del calentamiento global, problemas en gobiernos subnacionales, entre otros, forman parte de la coyuntura actual, y todo ello tiene un impacto presupuestario y en la política fiscal muy significativo. Es la labor del MEF fomentar la cultura de su medición, y diseñar fórmulas para compartir y tratar la información, de forma que los riesgos puedan ser mitigados.

Hasta ahora, los riesgos más trabajados por la dirección del DGTP son los asociados a deuda, en particular las garantías, APP, o las deudas con empresas públicas. La dirección se organiza en dos equipos, 6 para analizar los contratos de APP y 4 personas que examinan el resto de los riesgos, lo cual es insuficiente.

Por su parte, la DGPMACDF ostenta funciones respecto de contingencias explícitas y riesgos macroeconómicos. La valoración de estos está ya arraigada.

3.6.3. Recomendaciones

Cuadro 3.7. Recomendaciones

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
Falta de una cultura administrativa que integre la gestión de riesgos fiscales como herramienta a considerar para la toma de decisiones de política fiscal.	Aún no existe un liderazgo identificado en el MEF que logre incluir los insumos de las unidades implicadas y el compromiso con el desarrollo de metodologías de medición. La falta de publicidad de los informes no contribuye a generar la cultura de análisis de riesgos y diseño de estrategias de mitigación.	1. En el corto y mediano plazo, trabajar en la identificación de responsables específicos y formar grupos de trabajo entre entidades para poder avanzar en la medición de los riesgos. El desarrollo de metodologías específicas siguiendo una secuencia adaptada a los recursos disponibles sería lo óptimo. (DGTP-Unidad de Riesgos-VMH) 2. En el mediano plazo, acordar la elaboración de informes de riesgos fiscales periódicos para ser elevados al Consejo de Ministros y publicados para generar conocimiento. (DGTP-Unidad de Riesgos) 3. En el mediano plazo, incorporar los análisis de riesgos fiscales en el proceso de formulación y aprobación presupuestaria y en la estrategia de gestión de activos y pasivos financieros. (DGPP-DGTP)
La gestión de riesgos fiscales se desarrolla desde una dirección de línea de la DGTP.	Esta dirección de línea carece de rango suficiente y autonomía para instrumentar mecanismos de colaboración con otras unidades dentro y fuera del MEF, y dar la visibilidad que se requiere a la gestión de riesgos fiscales.	4. En el corto plazo, se podría plantear la posibilidad de constituir una unidad independiente en el VMH, aunque mantenga el mismo rango en las fases iniciales. Esta unidad independiente sería la responsable de coordinar los tipos de riesgos, desarrollar metodologías junto con otras direcciones o unidades, y producir los informes (sin perjuicio de que el MMM mantenga la información que ya publica sobre riesgos de tipo macroeconómico, ya que ambos son compatibles). (VMH-DGTP-Unidad de riesgos) 5. En paralelo con la recomendación anterior, reformar el Decreto Legislativo N° 1441 para dejar de atribuir estas funciones a la DGTP y desarrollar la normativa que se estime oportuna con el fin de dotar a la nueva unidad coordinadora de riesgos de autonomía funcional. (DGTP, VMH) 6. En la nueva estructura, identificar todas las áreas necesarias, y asignar personal para desarrollar todas las funciones encomendadas, priorizando la fase de la identificación y métodos de valoración, trabajando coordinadamente con quienes cuentan con la información. (Unidad de Riesgos)
No se cumplen las fases de la gestión de los riesgos fiscales que señala el Decreto Legislativo N° 1441 (identificación, medición, mitigación y monitoreo).	De las 4 fases, solo se ha avanzado correctamente en la primera. Es necesario profundizar en los métodos de valoración, selección de fórmulas y acciones para mitigar cada riesgo y seguimiento de medidas una vez adoptadas.	7. En el mediano plazo, diseñar mecanismos para el suministro de datos e información que permita medir todos los riesgos. (Unidad de Riesgos) 8. En el corto plazo, comenzar con el proceso de capacitar al personal en las técnicas y métodos de valoración de los riesgos. (Unidad de Riesgos) 9. Solo se podrá avanzar en las fases de mitigación y monitoreo conforme se vayan midiendo efectivamente determinados riesgos. A estos efectos, lo ideal es comenzar identificando aquellos con más incidencia en el país (por ejemplo, desastres naturales debería ser prioritario porque requiere de medidas de mitigación), combinando la prioridad con la accesibilidad a la información.

Referencias

- Aggarwal, V. (2009), "The politics of confrontation: Peruvian debt rescheduling in the 1980s and 1990s", in *Debt Games: Strategic Interaction in International Debt Scheduling*, pp. 376-408, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/cbo9780511609282.014>. [1]
- MEF (2021), *Annual Debt Report 2021*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publica/documentos/Informe_Deuda_Publica_2021.pdf. [6]
- MEF (2021), *Comprehensive Asset and Liability Management Strategy 2022-2025*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, https://www.mef.gob.pe/contenidos/tesoro_publica/gestion_act_pas/EGIAP_2022_2025.pdf. [5]
- MEF (2021), *Fiscal Stabilisation Fund, Third Quarter Report 2021*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, https://www.mef.gob.pe/contenidos/tesoro_publica/fef/informe_IIITrim2021_FEF.pdf. [4]
- Pessoa, M. and M. Williams (2012), *Gestión de caja gubernamental: Relación entre el tesoro y el banco central*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202.pdf>. [2]
- Ricardo Quiroz Mejía, J. (2022), "Level of management performance of the provincial municipality of Chota: A methodology for local governments", *Revista Industrial Data*, Vol. 25/1, pp. 79-102, http://www.scielo.org.pe/pdf/idata/v25n1/en_1810-9993-idata-25-01-79. [3]

Notas

¹ Promedio de los últimos 5 años: 2018 – 2022.

² El Comité de Caja se creó en 1991 y reformó en 2016 (a partir de entonces, el Director General de la DGTP se reconoció como miembro pleno). Entre sus funciones destacan aprobar el presupuesto de caja, coordinar las acciones necesarias para su ejecución, y evaluar y dar seguimiento de su ejecución.

³ Antes de la creación de la CUT en el BN había más de 14 000 cuentas.

⁴ Este es uno de los casos de entidades cuyos fondos (registrados como RDR) pasarán a ser RO desde 2023.

⁵ Datos facilitados por la DGTP en agosto de 2022.

⁶ El concepto de riesgo operativo incluye una serie de diferentes tipos de riesgos, como insuficiencias o fallas en los controles internos o en los sistemas y servicios; el riesgo de reputación; el riesgo legal de las violaciones de seguridad; y los desastres naturales que afectan a la actividad.

⁷ https://www.mef.gob.pe/en/?option=com_content&language=en-GB&Itemid=100789&view=article&catid=234&id=749&lang=en-GB

4

Garantizar un régimen salarial competitivo y fiscalmente sostenible para la administración pública en el Perú

Este capítulo comienza con una visión general del marco normativo e institucional para la gestión de los recursos humanos y la masa salarial del sector público en el Perú. Luego, presenta el proceso presupuestario del gasto en gestión de recursos humanos en el Perú y analiza los principales retos asociados. Concluye con una serie de recomendaciones para mejorar la gestión fiscal de recursos humanos en el Perú.

Las competencias, motivaciones y valores de los funcionarios públicos repercuten directamente en la calidad de los procesos de gobernanza y, por ende, en la calidad de los servicios públicos, el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos. El Gobierno del Perú trabaja activamente para mejorar la capacidad de la administración pública atrayendo y gestionando una mano de obra profesional a través de instituciones de empleo público y marcos legales basado en evidencia.

Como en la mayoría de los países, el sector público en el Perú es un empleador importante, y el empleo público representa un porcentaje importante del gasto público total y del PIB. En el Perú, el empleo público representaba solo el 8.4 % del empleo total en el Perú en 2018, porcentaje menor al promedio del 12 % en América Latina y el Caribe (ALC) (OCDE, 2020^[1]), y el 18% en los países de la OCDE (OCDE, 2021^[2]). Sin embargo, los ingresos de personal¹ (remuneración de los empleados públicos) representan el 29 % gasto público en el Perú, superior al promedio del 27 % en ALC, y del 24 % en la OCDE (OCDE, 2020^[1]). El gasto público en empleo público representa el 5 % del PIB en el Perú, el 8 % en ALC y el 9 % en la OCDE.

Dado este alto gasto en empleo público, la administración pública debe asegurar el mayor valor de este gasto para promover un servicio público profesional y de calidad.

Este capítulo examina las prácticas de gestión presupuestaria y financiera relativas a los ingresos de personal (remuneración de los empleados públicos) en el Perú, y presenta recomendaciones para mantener la sostenibilidad fiscal al tiempo que se garantiza un régimen laboral competitivo que atraiga a los mejores talentos para trabajar en el servicio público.

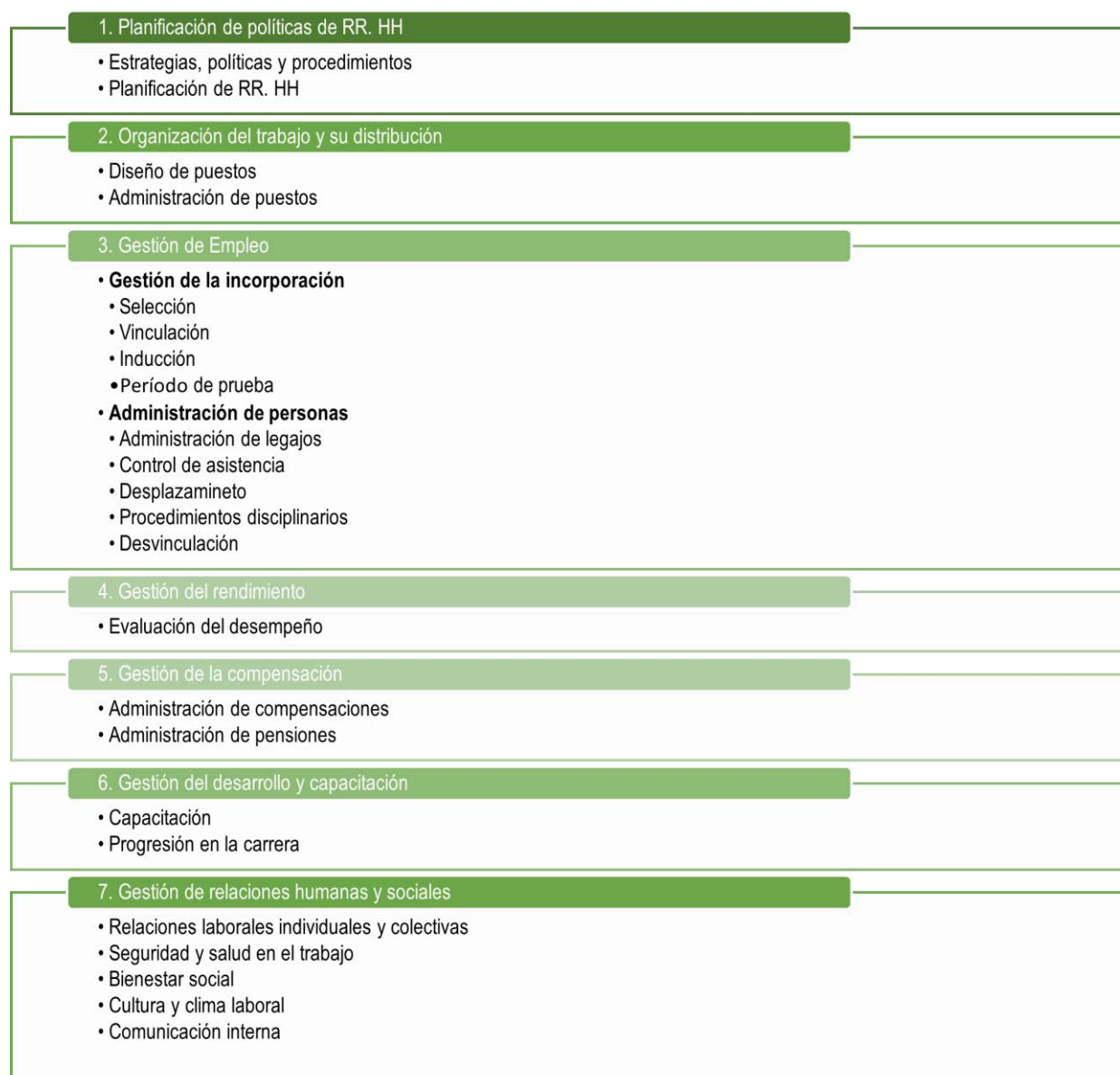
4.1. Marco normativo e institucional para la gestión de los recursos humanos y el gasto en compensaciones en el Perú

4.1.1. La gestión de recursos humanos públicos en el Perú se rige por el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

En el Perú, el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH) establece, desarrolla y ejecuta la política del Estado en materia de servicio público. El SAGRH comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas que utilizan las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos. El SAGRH está conformado por la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR), la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y las oficinas de recursos humanos de las entidades o empresas del Estado,

El SAGRH está compuesto por siete subsistemas de gestión de servicio civil (Figura 4.1):

1. planificación de la política de recursos humanos;
2. organización del trabajo y su distribución;
3. gestión del empleo;
4. gestión del rendimiento;
5. gestión de la compensación;
6. gestión del desarrollo y la capacitación; y
7. gestión de las relaciones humanas y sociales.

Figura 4.1. Subsistemas y procesos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

Fuente: SERVIR (s.f.^[3])

4.1.2. SERVIR es el rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

SERVIR es el rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Emite las directrices que son aplicables a todas las entidades de la administración pública. SERVIR fue creado en junio de 2008. Es un organismo técnico especializado que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros. Tiene competencia en los tres niveles del Gobierno y es aplicable a los servidores de los distintos regímenes laborales que existen en la administración pública. Su misión es mejorar la función pública de forma continua e integral para servir a los ciudadanos. Sus principales funciones son formular las políticas nacionales, emitir una opinión técnica vinculante, dictar normas, supervisar su cumplimiento y resolver conflictos sobre los recursos humanos del Estado.

Dentro de SERVIR, el Tribunal del Servicio Civil es un órgano integrante de SERVIR responsable de resolver las controversias individuales que se susciten en el interior del sistema. SERVIR también incluye la Escuela Nacional de Administración Pública, que está encargada de proveer formación para directivos y capacitación para el servicio civil.

Además de SERVIR, las oficinas de recursos humanos de los ministerios y organismos competentes, tanto a nivel central como subnacional, aplican los estatutos, principios, métodos, procedimientos y técnicas del sistema.

4.1.3. Dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, la DGGFRH ejerce una función de supervisión de la gestión fiscal de recursos humanos

La DGGFRH es el órgano del MEF responsable de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, alineada con los principios de Sostenibilidad Fiscal y Responsabilidad Fiscal y responsable del subsistema de compensación del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

Entre sus principales responsabilidades se encuentran²:

- Realizar el análisis financiero y técnico de las políticas de ingresos del personal (remuneración de los empleados públicos).
- Proponer medidas y evaluar las propuestas de los sectores en materia de ingresos de personal (remuneración de los empleados públicos), que impliquen el uso de fondos públicos, de acuerdo con las leyes respectivas, incluidos la emisión de opinión sobre el Presupuesto Analítico del Personal (PAP) y el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) de cada entidad del sector público.
- Supervisar la aplicación informática de la Planilla Única del Sector Público gestionada a través del Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).
- Brindar información sobre la aprobación de las escalas de ingresos del personal activo (remuneración de los empleados públicos).

4.1.4. La DGGFRH emite opiniones vinculantes sobre los ingresos de los servidores públicos (remuneración de los empleados públicos)

Regímenes laborales de personal activo

Hoy en día, los servidores públicos del Perú se rigen por diferentes regímenes laborales (Figura 4.2). Existen tres regímenes laborales principales que representan un total de aproximadamente 590 000 empleados:

1. Régimen de la función pública según Decreto Legislativo N° 276, congelada desde 1992: el 24 % de los servidores públicos.
2. Régimen de actividad privada según Decreto Legislativo N° 728: el 19 % de los servidores públicos.
3. Contratación de servicios administrativos "CAS" según el Decreto Legislativo N.º 1057- un régimen especial de contratación temporal con algunos beneficios laborales: el 56 % de los servidores públicos.

Además, existen varias carreras especializadas, por ejemplo, en los sectores de salud o educación. Estos empleados suelen estar únicamente en gobiernos subnacionales, pero solo aparecen en los registros oficiales cuando se trata de empleados de los gobiernos regionales (los empleados a nivel local no están incluido en los registros).

La coexistencia de estos regímenes laborales ha creado un sistema difícil de gestionar. El régimen de cargos públicos según el Decreto Legislativo N° 276 está congelado desde 1992³, cuando el gobierno nacional restringió los procedimientos de selección mediante normas presupuestarias. Esto significa que la incorporación a este régimen solo es posible cuando un cargo actualmente ocupado queda vacante por cese por límite de edad o por jubilación, renuncia, fallecimiento, destitución, progresión en la carrera. Dado que el régimen de cargos públicos está congelado y el crecimiento de los puestos está cerrado en el régimen de actividad privada debido a las limitaciones de la Ley de Presupuesto, el crecimiento del personal se ha dado principalmente bajo el régimen de contratación de servicios administrativos (CAS) (OCDE, 2016^[4]).

Figura 4.2. Principales regímenes laborales en el servicio civil peruano

Generales	Carrera	Administrativa (DLeg 276-1985)
	Sin carrera con vínculo laboral	Régimen de la actividad privada (DLEG 728-1991)
		Contratación Administrativa de Servicio- CAS (DLeg 1057-2008 y modificado 2011)
Carreras especiales		Profesorado y Magisterial (Ley 24029-1984 y Ley 29062-2007) Docentes universitarios (Ley 23733-1983) Profesionales de la salud (Ley 23536-1982) Asistenciales de la salud (Ley 28561-2005) Magistrados (Ley 29277-2008) Fiscales (DLeg 052-1981 y modificado 2010) Diplomáticos (Ley 28091-2003 y modificado 2005) Servidores penitenciarios (Ley 29709-2011)
Otros	Sin carrera con vínculo laboral	Gerentes públicos (DLeg 1024-2008)
	Sin carrera con vínculo civil	Convenios de administración con PNUD Fondo de Apoyo Gerencial (DL 25650-1992)

Fuente: R&C Consulting (s.f.^[5])

4.1.5. El régimen de pensiones es fragmentado

El sistema de pensiones es otro elemento clave para tener en cuenta cuando se analiza la gestión financiera de recursos humanos del sector público. Existen tres regímenes principales de pensiones hoy en día en el Perú (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1. Principales regímenes de pensiones en el Perú

Marco normativo	Detalle	Número de afiliados/aportantes (fecha de consulta 17/02/2021)
Decreto-ley N.º 19990	Este régimen es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), que se encarga de proporcionar el presupuesto necesario para financiar el pago de las pensiones. Sin embargo, es subsidiado por el Tesoro Público en más del 20 %. Es el régimen de pensiones al que está asociado el mayor número de empleados públicos. Cualquier trabajador, ya sea del sector público o privado, puede afiliarse a este régimen.	4.7 millones, de los cuales aportan 1.5 millones
Decreto-ley N.º 20 530	En este régimen, cada entidad del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales es responsable del pago de las pensiones. En el caso de la administración nacional y regional, más del 90 % del gasto se financia con recursos del Tesoro Público. En la administración local, los gobiernos subnacionales financian sus planes de pensiones con propios recursos. Este régimen de pensiones está constitucionalmente cerrado.	2 908
Decreto-ley N.º 19 846	Existen dos grupos de pensionistas: uno es administrado por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior (Montepío), y el otro por la Caja de Pensiones Militares y Policiales (CPMP). La CPMP no es un fondo presupuestario, por lo que las transferencias para el pago de las pensiones se realizan a través del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior. Los pensionistas son aquellos que pertenecieron a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional del Perú.	107 614
Ley N.º 1 133	Exclusivo para personal militar y policial. Administrado por la Caja de Pensiones Militar y Policial (CPMP).	83 878

Fuente: Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos de Perú (2022^[6]).

4.2. Proceso presupuestario para los gastos de recursos humanos

4.2.1. La DGGFRH determina la línea de base del gasto de recursos humanos a partir de la información micro recogida en el AIRHSP

En la fase de programación presupuestal, la Dirección General de Presupuesto Público calcula las necesidades financieras en materia de retribución de los servidores públicos a nivel central y regional a partir de las estimaciones proporcionadas por la DGGFRH. Para realizar estas estimaciones, la DGGFRH agrega las necesidades de personal de cada entidad, tanto a nivel nacional como regional, basándose en los gastos de los años anteriores, así como en los registros de empleados actuales. Para ello, la DGGFRH utiliza una base de datos denominada Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP). La estimación de la línea de base del gasto en recursos humanos luego es transmitida a cada entidad y forma parte del monto de gastos que es transmitido por el MEF a las unidades ejecutoras para que estas realicen sus solicitudes presupuestarias (ver procesos presupuestarios descrito en capítulo 2).

4.2.2. La ejecución del gasto en recursos humanos es supervisada por la DGGFRH con base en la información registrada en el AIRSHP

Las cifras de gastos de recursos humanos varían poco entre el PIA, el PIM y el presupuesto ejecutado (ver capítulo 2 para la discusión sobre las diferencias entre el PIA, PIM y el presupuesto ejecutado).

Durante la fase de ejecución presupuestaria, la DGGFRH es responsable del seguimiento de los gastos de recursos humanos (denominados “gastos de ingresos de personal” en Perú) del sector público (remuneración de los empleados públicos) a nivel nacional y regional: la DGGFRH verifica la disponibilidad presupuestaria y legalidad de los conceptos, y aprueba los nuevos registros sujetos al marco normativo y presupuestal y los conceptos de ingresos (remuneraciones) correspondientes tanto al nivel nacional como regional. Para llevar a cabo esta supervisión, vuelve a recurrir a la aplicación AIRHSP.

A diferencia del nivel central y regional, las autoridades municipales tienen autonomía para establecer su presupuesto de personal siguiendo las normas vigentes relacionados a los regímenes laborales y las medidas de control necesarias sobre la ejecución de sus presupuestos de personal.

Las unidades de control de las entidades ejercen el control de los pagos para garantizar que los pagos de las planillas se calculan correctamente y verifican si los servidores públicos se encuentran activos, etc.

La Contraloría General de la República del Perú (CGRP) puede realizar auditorías sobre los pagos al personal.

4.2.3. Los desembolsos de salarios y pensiones son gestionados a través de la DGTP

La Dirección General del Tesoro Público (DGTP) en el MEF procesa los pagos de los salarios que son autorizados por las Unidades Ejecutoras a través del Sistema Integrado de la Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP). Dichas entidades registran en el Módulo de Control de Pago de Planillas (MCP) los datos personales del personal activo y pensionistas, información que es remitida electrónicamente, previa validación, para efectos de las operaciones de pago mediante transferencias a cuentas bancarias individuales. El Módulo de Control de Pago de Planillas es responsabilidad de la Dirección General de Tesoro Público. Se ha previsto que, a partir del año 2023, los datos mencionados se proporcionen a través de una solución incorporada en el Aplicativo Informático de Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de Recursos Humanos.

4.2.4. El modelo de gestión de recursos humanos públicos en el Perú centraliza más responsabilidades en el MEF que en la mayoría de los países de la OCDE

El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Perú está basado en una clara separación entre la gestión de personal ejercida a través de SERVIR y el control presupuestario ejercido por la DGGFRH en el MEF. Esto permite aprovechar las competencias específicas de SERVIR en materia de gestión de personal y, al mismo tiempo, la experiencia del MEF en materia de gestión financiera de los gastos de recursos humanos, así como garantizar la adecuación de los controles de presupuesto/gasto de esta línea al ciclo presupuestario.

El vínculo entre SERVIR y la DGGFRH a través del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos permite una estrecha coordinación cuando la gestión fiscal de los recursos humanos tiene implicaciones en control de la gestión de servicio civil. De la misma forma, también es útil para la creación de puestos de trabajo o las estructuras salariales por ministerios de línea.

En la mayoría de los países de la OCDE, el control del presupuesto de los gastos de recursos humanos se organiza de forma más descentralizada y no es responsabilidad de una unidad específica dentro del Ministerio de Hacienda, sino que se delega a las entidades. El Ministerio de Hacienda, a través de la Ley de Presupuesto, indica el monto máximo de gastos en recursos humanos en cada entidad del sector público. Los gestores de esas entidades tienen la capacidad, dentro del marco establecido por la ley, de elegir la combinación óptima de recursos humanos, de tal forma que el gasto total en recursos humanos esté debajo del techo asignado. Este es el caso, por ejemplo, de Francia (Recuadro 4.1). Sin embargo, algunos países como España también tienen una unidad separada en el Ministerio de Hacienda responsable exclusivamente de los gastos de recursos humanos (Recuadro 4.1).

Recuadro 4.1. Ejemplos de organización de la gestión de recursos humanos públicos en países de la OCDE

España

En España, la Dirección General de Costes de Personal del Ministerio de Hacienda es responsable de la gestión, análisis y control de las medidas retributivas del personal del sector público, y de la estructura de puestos de trabajo del personal de la Administración del Estado. También es responsable de autorizar la contratación y las retribuciones asignadas al personal laboral del sector público estatal, incluido el personal directivo. Siempre que se prevea, cualquiera de estas responsabilidades debe coordinarse con la Dirección General de la Administración Pública del Ministerio de Hacienda, que es responsable de los aspectos de gestión de la función pública.

Francia

En Francia, cada entidad pública cuenta con un responsable de programa que distribuye el presupuesto de su programa entre las diferentes acciones, y supervisa su ejecución. Cada entidad también cuenta con un responsable que supervisa la ejecución de los gastos de recursos humanos, coordinando con las unidades de ejecución operativa responsables de las acciones específicas del programa. De este modo, la responsabilidad del presupuesto de recursos humanos está muy descentralizada y organizada por nivel jerárquico. Esto significa que existe una responsabilidad ascendente en la ejecución presupuestaria, donde cada nivel jerárquico tiene libertad en el uso de sus recursos en función de sus necesidades, pero debe rendir cuentas sobre el buen uso de estos.

Fuentes: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/ClnSEPG/Paginas/dgcpypp.aspx>; Debrinski (2022^[7]).

4.3. Reto #1: La complejidad del sistema de empleo público reduce las posibilidades de planeación estratégica y dificulta el control fiscal de recursos humanos

El Perú tiene más de 500 normas de empleo público, más de 400 criterios diferentes para los sueldos, no tiene puestos de trabajo ni criterios de contratación estandarizados, y la planificación de la planilla es limitada. La combinación de todos estos factores dificulta la administración del sistema en las entidades, pero también el control financiero desde la DGGFRH. Esta situación complica la formulación y ejecución presupuestaria del gasto de los empleados públicos, así como cualquier proyección a mediano y largo plazo de los costos de personal.

4.3.1. Existe una multitud de regímenes laborales

El desarrollo de un régimen salarial competitivo y fiscalmente sostenible para los servidores públicos depende, en última instancia, del diseño del sistema de empleo. Si bien el servicio civil peruano ha dado pasos considerables hacia un sistema de servicio público más coherente con el diseño del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, los múltiples regímenes lo hacen sumamente complejo. Esto dificulta tanto la adecuada planeación y ejecución del presupuesto de recursos humanos, especialmente con una perspectiva más a mediano plazo, como la adopción de una planeación más estratégica de la planilla de las organizaciones.

Las entidades y organismos gubernamentales pueden establecer sus propias políticas de RR. HH alineadas al marco normativo, lo que dificulta la supervisión del cumplimiento de las normas de mérito y transparencia. En el CAS o régimen privado que se utiliza principalmente, los términos y condiciones específicos son establecidos por la persona de mayor jerarquía a nivel de la entidad. Esto hace que los servidores públicos contratados según estos regímenes sean altamente dependientes de su superior (OCDE, 2016^[4]).

4.3.2. El Perú no cuenta con un sistema de clasificación de puestos bien implementado que permita simplificar los regímenes de empleo público

En la actualidad, la complejidad de los sistemas de empleo público implica que las clasificaciones de los puestos de trabajo sean complejas y no estén estandarizadas en todas las organizaciones del sector público ni en los niveles subnacionales.

Beneficios generales de un sistema de clasificación de puestos de trabajo

Una buena clasificación de los puestos de trabajo contribuye a la estandarización de los procesos de gestión pública. Durante el proceso de contratación, una clasificación de puestos ayuda a realizar las descripciones de puestos publicadas para identificar los perfiles que se necesitan. También se utilizan en las promociones, la carrera profesional y el proceso de evaluación de resultados. Las clasificaciones de puestos pueden ser muy útiles en la planificación estratégica de los recursos humanos y en la identificación de las necesidades de capacitación. Pueden ser utilizados como base para una política remunerativa y contribuir a la estandarización de ingresos. Esto puede facilitar la gestión fiscal de recursos humanos.

Una clasificación de puestos eficaz debe combinar flexibilidad y coherencia. Por un lado, debe ser flexible para adaptarse a las necesidades cambiantes de la organización y a las competencias disponibles en el mercado laboral. Por otro lado, debe ser coherente y estable a lo largo del tiempo para apoyar la gestión de la función pública en ámbitos como las promociones, las necesidades de capacitación, y aplicar la planificación estratégica. Además, proporciona a los empleados transparencia y previsibilidad en relación con su salario y su carrera, por lo que es un componente importante de la atraktividad del empleo público (OCDE, 2021^[8]).

La introducción de un sistema de clasificación de puestos de trabajo puede contribuir a simplificar los regímenes de empleo, pero también a reducir el número de regímenes. En Francia, el número de cuerpos de la Administración del Estado se redujo en más de la mitad entre 2005 y 2018 (Ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques, 2009^[9]) (Ministère de l'Action et des Comptes Publics, 2019^[10]). Esto se ha hecho a través de la fusión y extinción de cuerpos frente a la propuesta de los distintos ministerios, así como a través de la creación de carreras interministeriales, o transversales. En Portugal, antes de 2008 existían más de 1000 carreras públicas. Una reforma administrativa las redujo a tres y puso fin a la progresión automática de la carrera por antigüedad (Penido, 2019^[11]).

Hoy en día, el Perú no cuenta con una adecuada implementación de la clasificación de puestos de trabajo en el sector público

Hoy en día, el Perú no cuenta con una clasificación de puestos de trabajos en el sector público. La transición al Régimen del Servicio Civil bajo la Ley N.º 30057 provee la elaboración del Manual de Perfiles de Puestos para cada entidad basada en el Manual de Puestos Tipo. Eso significa un paso hacia la estandarización de la clasificación de puestos del trabajo en la administración, y aún no incluye los demás regímenes. Asimismo, solo unas pocas entidades se han sometido al proceso de transición, lo que significa que no se trata de un proceso generalizado. El Manual de Puestos Tipo tampoco se utiliza de manera estandarizada en los procesos de gestión de empleo público en el sector público.

4.3.3. El sistema de remuneración en el Perú es muy complejo

El sistema de remuneración en el Perú adolece de varias debilidades en comparación con las prácticas habituales en los países de la OCDE (Recuadro 4.2):

- No existe un verdadero sistema de clasificación de puestos dentro del sistema de empleo público peruano y se utiliza una multitud de regímenes y conceptos de empleo público (véase más arriba).
- No existe estandarización en la política remunerativa de empleo público. La gran variedad de regímenes de empleo público da lugar a una gran cantidad de conceptos retributivos diferentes, algunos de los cuales no están regulados. De hecho, parece relativamente común, en particular en los niveles subnacionales, que las entidades utilicen conceptos de remuneración que no están formalmente regulados, ya sea por falta de conocimiento o con fines de atraer personal.

La DGGFRH ha estado trabajando en la consolidación y sistematización de estos conceptos a través del Catálogo Único de Conceptos de Ingresos (remuneraciones) correspondientes a los Recursos Humanos del Sector Público (CUC). También se encuentra en proceso de implementación para que la información registrada en el Módulo de Control de Pago de Planillas que se necesita para realizar el pago en el SIAF-SP se valide con la información en el AIRHSP.

- Una gran parte de la estructura salarial depende de bonificaciones y no de los salarios. Los salarios del régimen según el Decreto Ley N.º 276 se han congelado sobre todo durante la última década. Esto ha llevado a una situación en la que la estructura salarial del régimen 276 depende en gran medida del pago de bonificaciones para aumentar efectivamente el salario (en 2022, el 77 % del salario total consiste en bonificaciones).

El estudio del sistema de empleo público y de remuneraciones en el Perú está fuera del alcance del presente estudio, pero la OCDE podría, si el Perú lo solicitara, realizar un estudio completo sobre este tema y proponer recomendaciones para mejorar el manejo estratégico y fiscalmente sostenible de los recursos humanos en el sector público. Un estudio de esta naturaleza podría analizar, por ejemplo, la estructura salarial, para garantizar que sea capaz de atraer a funcionarios competentes y competir con el sector privado. Esto estaría acompañado del análisis y de recomendaciones para una política de remuneración fiscalmente sostenible y atractiva para los talentos, que racionalice la relación entre salarios y bonificaciones, y cree una mayor transparencia y equidad salarial en todas las entidades.

Recuadro 4.2. Características frecuentes de los sistemas de remuneraciones públicas en los países de la OCDE

Un elemento clave de cualquier sistema de empleo es el sistema de remuneración y la estructura salarial. En general, la estructura salarial en el sector público puede diferenciarse entre el componente de gestión y el componente financiero. El componente de gestión de la estructura salarial toma en cuenta varios factores. Por ejemplo, el puesto de trabajo, incluido el nivel de responsabilidad, la educación y la experiencia pueden dictar el grado de remuneración. También pueden tenerse en cuenta las variables del puesto, como los factores de incomodidad y las horas de trabajo. Las cualificaciones personales y el rendimiento de la persona contratada para el puesto también pueden influir en la remuneración. Por último, la oferta de mano de obra y la fuerza de los sindicatos también pueden tener un impacto en el salario. Estos componentes de la estructura salarial y la determinación de su adecuada categorización (por ejemplo, la clasificación de los puestos de trabajo o su descripción) no suelen ser gestionados por las autoridades presupuestarias, sino por las oficinas centrales de gestión de personal.

La mayoría de los países de la OCDE estructura la remuneración de los empleados públicos de manera que el salario base constituya la mayor proporción posible, permitiendo algunos pagos adicionales para

compensar características especiales de algunos puestos de trabajo y permitir así cierto nivel de flexibilidad en las escalas salariales de forma excepcional. Esto refuerza la transparencia y la equidad del sistema salarial y facilita su gestión. No obstante, los pagos adicionales pueden constituir una parte considerable de la masa salarial del sector público. Por ejemplo, en las administraciones públicas centrales de Italia, España y Francia, los pagos adicionales pueden representar hasta el 30 % del salario bruto, y a veces el 50 %, sobre todo en el caso de los cargos superiores o de los puestos directivos de alto rango.

Fuente: OCDE (2021^[8]), *The Public Sector Pay System in Israel*.

4.3.4. El Perú no cuenta con un organismo independiente de revisión salarial capaz de apoyar la implementación de una política remunerativa

Muchos países cuentan con un organismo independiente de revisión salarial para orientar el establecimiento de la política remunerativa y establecer recomendaciones sobre las remuneraciones en función de las prioridades estratégicas (Recuadro 4.3). La existencia de estos organismos y la toma en consideración de sus recomendaciones suelen contribuir a la creación de confianza entre empresarios, empleados y sindicatos. El Perú no cuenta con este tipo de institución.

Recuadro 4.3. Organismos independientes de revisión salarial

Irlanda: En 2016, el Gobierno irlandés aprobó la creación de una Comisión de Remuneración de los Servicios Públicos (PSPC) independiente para asesorar al Gobierno en relación con la remuneración de los servicios públicos. La Comisión está formada por un presidente y siete miembros, todos ellos nombrados por el Ministro de Gasto Público y Reforma. La Comisión elabora una serie de informes en los que formula recomendaciones al Gobierno sobre diversos aspectos relacionados con la influencia de los salarios en la atraktividad, contratación y retención.

Reino Unido: La Oficina de Economía de los Recursos Humanos (*Office of Manpower Economics*) proporciona una secretaría independiente a los siguientes ocho organismos de revisión salarial que formulan recomendaciones que afectan a 2.5 millones de trabajadores (alrededor del 45 % del personal del sector público) y a una factura salarial de 100 000 millones de libras: Órgano de Revisión Salarial de las Fuerzas Armadas (*Armed Forces' Pay Review Body*); Órgano de Revisión de la Remuneración de Médicos y Dentistas (*Review Body on Doctors' and Dentists' Remuneration*); Órgano de Revisión Salarial del Servicio Nacional de Salud (*National Health Service Pay Review Body*); Órgano de Revisión Salarial del Servicio Penitenciario (*Prison Service Pay Review Body*); Órgano de Revisión de los Profesores de Escuela (*School Teachers' Review Body*); Órgano de Revisión de los Sueldos de los Altos Funcionarios (*Senior Salaries Review Body*); Órgano de Revisión de la Remuneración de la Policía (*Police Remuneration Review Body*); Órgano de Revisión de la Remuneración de la Agencia Nacional del Crimen (*National Crime Agency Remuneration Review Body*).

Estados Unidos: En virtud de la Ley de Comparabilidad Salarial de los Empleados Federales de 1990 (*Federal Employees Pay Comparability Act*), el Consejo Salarial Federal formula recomendaciones sobre las remuneraciones federales. En 2019, estas recomendaciones abarcaron las tasas de localidad estimadas; el establecimiento o la modificación de las localidades de pago; la cobertura de las encuestas salariales realizadas por la Oficina de Estadísticas Laborales (*Bureau of Labor Statistics*) para su uso en el programa de pago de localidad; el nivel de pagos de comparabilidad; y el proceso de comparación de la paga del Programa General (GS) con la paga no federal.

Fuente: OCDE (2021^[8]), *The Public Sector Pay System in Israel*.

4.3.5. El proceso de transición al Régimen del Servicio Civil es confuso y largo

Descripción de la nueva Ley de Servicio Civil (de 2013)

Con el fin de simplificar el régimen de empleo público, el Perú estableció una ambiciosa agenda de reforma asociada a la implementación de la nueva Ley de Servicio Civil (Ley N.º 30057). Tal como se analizó en la Revisión de Gobernanza Pública de la OCDE (2016^[4]), la nueva Ley de Servicio Civil ha sido diseñada en línea con las mejores prácticas de la OCDE y una vez implementada podría resolver algunas de las deficiencias descritas.

La nueva Ley de Servicio Civil tiene por objeto reestructurar y profesionalizar la gestión de los funcionarios, reforzar las normas basadas en el mérito y desarrollar procesos más estratégicos de gestión de los recursos humanos con respecto a la contratación, la estructura salarial, la gestión de las competencias y el rendimiento, y la planificación de la mano de obra en función de la evolución de las necesidades del Gobierno en los tres niveles de la administración. El impacto potencial de estas reformas es significativo, dado el alcance de las cuestiones que las reformas pretenden abordar (OCDE, 2016^[4]).

La nueva Ley de Servicio Civil establece un régimen único y exclusivo para los funcionarios a nivel nacional, regional y local; articulando un fundamento político estratégico para la reforma de la función pública, y haciendo hincapié en el mérito y la profesionalidad. La ley está diseñada para consolidar los tres regímenes de empleo existentes: el régimen de los cargos públicos según la Ley N.º 276, el régimen de la actividad privada según la Ley 728 y el CAS. En combinación con la legislación secundaria, establece un amplio marco para un sistema completo e integrado de servicio civil de carrera basado en el mérito, con SERVIR como organismo rector. Además, regula las prácticas de gestión de recursos humanos estableciendo una norma común para los procesos de contratación abiertos y transparentes basados en el mérito, el desarrollo y la formación, y la gestión del rendimiento, y, estandariza los términos y condiciones de empleo, incluidos el tiempo de trabajo, las vacaciones, la salud y la seguridad social (OCDE, 2016^[4]).

Retos para la implementación de la nueva Ley de Servicio Civil

La Ley contemplaba un horizonte de implementación de seis años, por lo que se debería haber implementado en 2020. Sin embargo, en junio de 2022, solo 14 entidades habían aprobado el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE), lo que es una condición necesaria para que se considere que la entidad ha transitado al nuevo régimen.

La implementación de la nueva Ley de Servicio Civil es bastante complicada y onerosa. Tiene dos componentes interrelacionados. En primer lugar, todas las entidades deben realizar una reordenación organizativa según los siguientes pasos:

1. análisis de la situación de los recursos humanos y del desarrollo de sus funciones;
2. propuesta de reorganización de la estructura de recursos humanos; y
3. valorización de los cuadros de puestos de la entidad en base a un nuevo sistema de perfiles de puestos (OCDE, 2016^[4]).

En segundo lugar, los servidores públicos tienen que hacer la transición al nuevo proceso. Para esto, los servidores públicos deben postular a puestos en el nuevo régimen mediante un proceso de concurso. No es posible obligar a los funcionarios a entrar en el nuevo régimen, sino que estos deben elegir la transición. Los servidores civiles que no quieran hacer la transición al nuevo régimen pueden seguir en su régimen anterior.

Esto explica que la transición sea un compromiso a largo plazo. Hasta 2022, el 0.3 % de los servidores públicos han cambiado de régimen. No existen incentivos explícitos para hacer la transición hacia el nuevo régimen.

Si bien el establecimiento de la nueva Ley de Servicio Civil es un paso encomiable hacia un sistema de servicio civil más maduro y hacia la estandarización y armonización del sistema de empleo, solo producirá los resultados deseados si se implementa bien. La OCDE está a disposición del Perú si desea realizar un estudio profundo sobre la Ley de Servicio Civil y su implementación, y facilitar la coordinación entre las distintas instituciones que deberían colaborar en este objetivo, tales como SERVIR y la DGGFRH en particular.

4.4. Reto #2: Las capacidades de gestión de recursos humanos y gestión fiscal de recursos humanos en las entidades son limitadas, especialmente a nivel subnacional

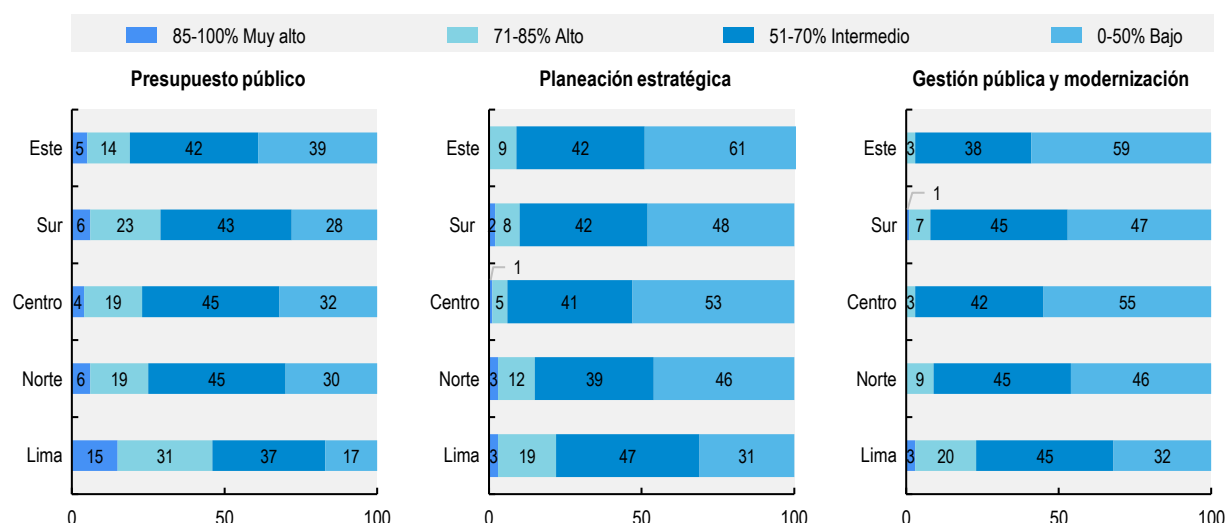
En los países de la OCDE, las unidades de recursos humanos de las entidades suelen cumplir un papel importante y, por tanto, es necesario que cuenten con un nivel de capacidad elevado.

La Ley de Servicio Civil el Perú también refuerza en gran medida el papel de las unidades de RR. HH dentro de las entidades, y por lo tanto, requeriría de unidades con sólidas capacidades. En primer lugar, las unidades de recursos humanos desempeñan una función clave en el impulso del proceso de transición y la reorganización de las entidades. En segundo lugar, una vez completada la transición a la Ley de Servicio Civil, las unidades de recursos humanos asumen mayores responsabilidades en la aplicación de los siete subsistemas de la SAGRH para los servidores de todos los regímenes de empleo: planificación de las políticas de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución, gestión de los puestos de trabajo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo y la formación, gestión de las relaciones humanas y sociales.

4.4.1. La baja capacidad de gestión del servicio civil peruano impacta directamente la calidad de los servicios que brinda

La administración pública en el Perú se caracteriza por una alta rotación de personal. Como se evaluó en el Estudio de la Gobernanza Pública del Perú de la OCDE, este alto nivel de rotación en el sistema repercute negativamente en la capacidad de la administración pública peruana para desarrollar nuevos servicios o mejorar los existentes. De esta manera, la baja capacidad de gestión del servicio civil peruano impacta directamente en la calidad de los servicios que presta a los ciudadanos (OCDE, 2016^[4]). Esto dificulta la construcción de un servicio civil profesional y el fortalecimiento de conocimientos y capacidades a través de la construcción de experiencia o capacitación. Como se puede ver en la Figura 4.3, existe un margen de desarrollo en cuanto al conocimiento del presupuesto público, la planeación estratégica y la modernización de la gestión pública a nivel regional. Este reto es aún mayor a nivel local.

Figura 4.3. Evaluación de la distribución del conocimiento de la función pública peruana entre las regiones



Fuente: OCDE (2016^[4]), *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*.

4.4.2. La gestión financiera y de recursos humanos es fundamental para evaluar las necesidades presupuestarias con el fin de desarrollar la fuerza de trabajo adecuada para el futuro

Las deficiencias de la planeación estratégica repercuten en la gestión de los recursos humanos, concretamente en la planeación estratégica de la mano de obra. Las capacidades limitadas debilitan la planeación prospectiva de la mano de obra, cuyo objetivo es contratar y crear las competencias necesarias a mediano y largo plazo. Dada la complejidad del sistema de empleo, los procesos administrativos absorben la mayor parte del tiempo de las unidades de RR. HH. Esta situación repercute en su capacidad de planeación estratégica y de análisis de la situación y de las necesidades que deben satisfacerse.

Esto también tiene consecuencias para la planeación financiera, lo que significa que las necesidades presupuestarias de RR. HH suelen basarse en las necesidades inmediatas sin tener en cuenta las necesidades y la evolución futura de la mano de obra. En parte, esto también se debe a las prácticas de contratación restrictivas y a la limitación de nuevas vacantes autorizadas. Esto significa que cuando se presentan oportunidades de nuevas vacantes, las entidades tratan de aprovecharlas sin planificar necesariamente si se necesitan y cómo. Esto significa que no existe una planificación estratégica de la planilla.

Las capacidades limitadas en materia de gestión de recursos humanos y presupuesto público, tal y como se observa en la Figura 4.3, hacen que la DGGFRH reciba gran cantidad de solicitudes de asesoramiento y aclaración por parte de las unidades recursos humanos sobre la legalidad de los conceptos de empleo o salario. Esto también se debe a la complejidad de los regímenes y conceptos laborales. En consecuencia, este trabajo se ha convertido en una de las principales tareas de la DGGFRH, lo que a su vez resta recursos para la planeación estratégica dentro de la DGGFRH.

Para mitigar estas debilidades, es necesario desarrollar un enfoque estratégico de la planeación de los recursos humanos a nivel del sector público y de las entidades, con el fin de reforzar las capacidades de gestión fiscal de recursos humanos y de gestión estratégica de recursos humanos en todo el ámbito gubernamental. La responsabilidad recaería en SERVIR en coordinación con la DGGFRH en el área de gestión fiscal.

4.4.3. La alta rotación del personal dificulta considerablemente la consolidación de capacidades de gestión de los recursos humanos y la profesionalización de la función de recursos humanos

La DGGFRH ha llevado a cabo seminarios regulares de desarrollo de capacidades con los empleados de las unidades de recursos humanos; sin embargo, dada la alta rotación de personal, el impacto a largo plazo de estas formaciones es relativamente limitado. Es posible que los funcionarios de recursos humanos recién formados no permanezcan en el puesto el tiempo suficiente para aprovechar al máximo su formación y que esta deba repetirse con frecuencia para tener en cuenta al nuevo personal entrante.

Este es un reto muy frecuente en todos los países, especialmente a niveles subnacionales. Esta fuera del alcance de este informe analizar este reto y proponer recomendaciones, pero la OCDE ha apoyado a otros países en este tipo de análisis. Algunas soluciones implementadas en países son:

- Elaborar guías detalladas, manuales y listas de comprobación para las unidades de RR. HH sobre los diferentes procesos financieros, con el fin de apoyar su trabajo en un contexto de alta rotación. Estas guías para los empleados nuevos detallan paso a paso todos los procesos que deben seguir.
- Estas guías son a veces apoyadas por una herramienta de ayuda en línea, como un *chatbot* automatizado y los problemas más comunes encontrados.
- El gobierno nacional puede tener equipos de personas para apoyar a los equipos de RR. HH en las entidades.
- A nivel de gobiernos subnacionales, algunos países dan incentivos para que estos se junten y compartan servicios, como, por ejemplo, tener servicios financieros o de RR. HH compartidos entre varios gobiernos subnacionales, lo que permite contratar gente con mayor capacidad, dándoles más responsabilidades y compartiendo los costos.
- Es frecuente la profesionalización de la función de recursos humanos, tanto para los funcionarios de recursos humanos responsables de la gestión de recursos humanos como para los funcionarios de finanzas responsables de la gestión financiera de recursos humanos. El establecimiento de una profesión de recursos humanos ayuda a mitigar la elevada rotación de personal, garantizando así un nivel mínimo de cualificación y atrayendo potencialmente a más candidatos con la oportunidad de rotar en varias entidades.

4.5. Reto # 3: Un sistema de control interno aún insuficiente

4.5.1. Principales características del Sistema Nacional de Control interno en el Perú

Además de la gestión administrativa y financiera de los RR. HH, la gestión de riesgos y el control interno son cruciales para asegurar la eficacia y eficiencia operativa, la fiabilidad de los informes financieros y el cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas en materia de recursos humanos. Los pilares básicos del Sistema Nacional de Control (SNC) peruano son la Ley N.º 27785 (Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y sus modificaciones) y la Ley N.º 28716 (Ley de Control Interno de las Entidades del Estado). La Contraloría General de la República del Perú (CGRP) es la entidad líder del SNC, apoyada por los Órganos de Control Institucional (OCI) responsables del control y la auditoría interna en las entidades (OCDE, 2017^[12]).

Según el Instituto de Auditores Internos, deben existir tres niveles de control para el buen funcionamiento de las organizaciones. La primera línea es el control y la supervisión de los directivos. La segunda línea son los controles internos, por ejemplo, a través de una unidad de control financiero o de gestión de recursos humanos propia de la entidad. Las unidades de control interno y los agentes de los ministerios están destinados a supervisar el cumplimiento de las normas financieras y de gestión de recursos

humanos, así como a controlar los gastos de recursos humanos. Son los más indicados para orientar y apoyar a los gestores en el cumplimiento de estas normas. La tercera línea de garantía incluye la función de auditoría interna, que garantiza que las dos primeras líneas funcionen eficazmente. Esto se complementa con la supervisión y garantía externas. En el caso del control de la ejecución presupuestaria en el Perú, este estaría constituido por el MEF, la Contraloría, el organismo central de gestión de recursos humanos (SERVIR), etc. (OCDE, 2017^[13]).

4.5.2. Un sistema de control interno ineficiente, más focalizado en procesos que en resultados

El Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Perú (2017^[12]) identificó diversas debilidades dentro de los procesos de control interno en todos los niveles de gobierno. El control interno se percibe como un ejercicio administrativo, de marcar casillas, realizado de manera bastante restrictiva y aislada, sin integración en el ciclo de gestión. Del mismo modo, los procesos de gestión de riesgos son débiles. A nivel subnacional, las entidades tienen dificultades para producir datos sólidos sobre los resultados de las políticas y la prestación de servicios, lo que socava la planeación orientada al futuro y la priorización de las políticas. Estos factores dan lugar a un entorno en el que los controles y las salvaguardias eficaces son muy débiles, lo que puede crear oportunidades para las prácticas de empleo corruptas y debilita las capacidades de la administración pública (OCDE, 2017^[12]).

4.5.3. El desarrollo de controles externos para compensar los controles internos insuficientes

Esta capacidad y conocimiento limitados dentro de las unidades de recursos humanos y las debilidades de los órganos de control institucional para implementar procesos efectivos de gestión de riesgos y control interno también han llevado a una situación en la que SERVIR y la DGGFRH han implementado mecanismos de control adicionales para asegurar que los conceptos se apliquen correctamente de manera previa.

- La DGGFRH emite una opinión previa para la aprobación del Presupuesto Analítico de Personal⁴, a fin de garantizar que las plazas que serán ocupadas por el personal estén debidamente financiadas con los montos correctos según la política de ingresos⁵ determinada para cada régimen laboral.
- Asimismo, la DGGFRH y la Dirección General de Presupuesto Público controlan que se disponga del presupuesto necesario y que el concepto de empleo utilizado se ajuste a los definidos en el Catálogo Único de Conceptos de Ingresos (remuneraciones) correspondientes a los Recursos Humanos del Sector Público (CUC).

A pesar de los esfuerzos de la DGGFRH, parece que aún es bastante habitual que se utilicen conceptos de empleo público que no están formalmente regulados y que tienen que ser validados por una sentencia judicial a posteriori.

Los países de la OCDE tienen controles internos más sólidos, lo que les permite tener controles externos menos fuertes. Los países de la OCDE suelen utilizar el modelo de tres líneas (Recuadro 4.4). Esto por supuesto requiere un alto nivel de capacidad de las unidades de recursos humanos de las entidades.

Recuadro 4.4. El modelo de tres líneas del Instituto de Auditores Internos

El modelo seguido en muchos países de la OCDE es que los ministerios tienen flexibilidad para contratar y gestionar sus recursos humanos dentro de límites muy estrictos y no modificables establecidos en el presupuesto.

De acuerdo con el modelo de las tres líneas, el control y la supervisión de los directivos (primera línea), el control interno a través de las oficinas de RR. HH y la unidad de control financiero (segunda línea), y la auditoría interna (tercer línea) aseguran la correcta aplicación de los conceptos y la disponibilidad de los recursos financieros.

Fuente: autores

4.5.4. El papel de la auditoría externa en recursos humanos es limitado en el Perú

Muchos países de la OCDE cuentan con mecanismos de auditoría externa temáticos que apoyan la gestión financiera de recursos humanos. Los países de la OCDE han realizado auditorías de recursos humanos sobre diversos temas, como la eficiencia de los costos, las prácticas de contratación, la planificación de la planilla y las capacidades en la administración pública o similares. Por ejemplo, en 2015, la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido realizó un informe sobre los costos de personal de la administración central y analizó hasta qué punto las entidades han reducido los costos de personal de la administración pública como resultado de la política financiera del Gobierno de recortar los costos de personal para ayudar a reducir el déficit (Comptroller and Auditor General, 2015^[14]). El informe concluye con recomendaciones claras tanto para las entidades como para el Centro de Gobierno.

4.6. Reto #4: El marco fiscal de la negociación colectiva poco desarrollado reduce la previsibilidad de los gastos en recursos humanos

4.6.1. Marco legal de la negociación colectiva en el Perú

Desde el punto de vista de la gestión de las finanzas públicas, la negociación colectiva en el sector público presenta características distintas a las del sector privado. En relación con el presupuesto, la negociación colectiva en el sector público tiene una posición única, ya que no existe una limitación real de asequibilidad. En el sector privado, las reivindicaciones de los sindicatos se ven limitadas por el presupuesto disponible, ya que a los sindicatos no les interesa negociar un nivel salarial insostenible que amenace con dejar a la empresa fuera de juego y dejar a sus miembros sin empleo. Mientras tanto, en el sector público, esta limitación es menos palpable, ya que los Gobiernos tienen opciones para financiar los aumentos salariales mediante el aumento de los impuestos, la reasignación de fondos o el gasto deficitario/endeudamiento. Dada la magnitud de gastos en recursos humanos del sector público (el 30 % del gasto público en el Perú), los sindicatos pueden tener un impacto significativo en el presupuesto público (OCDE, 2021^[8]).

En el Perú, la Constitución garantiza el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores del sector público y privado a nivel central y descentralizado. Sin embargo, el derecho a negociar las condiciones de trabajo y empleo, incluidas la remuneración y otras condiciones de trabajo con consecuencias económicas, a través de la negociación colectiva, solo se ha regulado desde 2021. En este sentido, el Perú está en línea con la evolución de muchos países de la OCDE en los primeros años tras la crisis financiera de 2008, que han implementado reformas para fortalecer la negociación colectiva (Recuadro 4.5).

Recuadro 4.5. Las reformas de la negociación salarial colectiva durante la crisis financiera mundial

España, Portugal, Grecia y Francia aprobaron amplias reformas del mercado laboral durante o después de la crisis que cambiaron el funcionamiento de la negociación colectiva.

En Grecia, el sistema de negociación colectiva se revisó completamente durante la crisis. Se suspendió el principio de favorabilidad¹ dando prioridad a los convenios de empresa. Además, nuevas disposiciones permitieron a las “asociaciones de personas” (es decir, asociaciones de trabajadores, no necesariamente afiliadas a un sindicato) firmar convenios a nivel de empresa además de los sindicatos. También se suspendieron las extensiones de los convenios colectivos a las empresas no firmantes y se introdujeron límites a la duración y a la ultra actividad² de los convenios colectivos. Por último, se suprimió el sistema de recurso unilateral al arbitraje. Desde que Grecia salió del programa de apoyo a la estabilidad del Mecanismo Europeo de Estabilidad (es decir, el programa de apoyo financiero establecido durante la crisis) en septiembre de 2018, se ha vuelto a introducir el principio de favorabilidad y la posibilidad de prorrogar los convenios colectivos sectoriales firmados por las partes representativas. Desde septiembre de 2018, se han prorrogado 12 convenios colectivos sectoriales o locales, que abarcan en total a más de 200 000 trabajadores. El recurso unilateral al arbitraje también ha sido restablecido por una sentencia del Consejo de Estado en 2014, pero se han introducido algunos incentivos para una solución consensuada. El nuevo Gobierno griego elegido en junio de 2019 ha expresado su intención de volver a limitar el recurso unilateral al arbitraje y el uso de prórrogas, así como de introducir mecanismos de exclusión voluntaria de los convenios sectoriales.

En España, la reforma de 2012 invirtió el principio de favorabilidad, dando prioridad a los convenios a nivel de empresa sobre los sectoriales o regionales. La reforma también facilitó a las empresas la posibilidad de excluirse de los convenios de ámbito superior o de empresa, ya sea mediante un acuerdo con los representantes de los trabajadores o remitiendo unilateralmente el asunto al arbitraje de un organismo público tripartito. Por el momento, las empresas españolas no parecen haber hecho un uso significativo de estas nuevas disposiciones.

En Portugal, las reformas sucesivas entre 2011 y 2015 congelaron inicialmente las prórrogas de los convenios colectivos y luego las concedieron solo si las organizaciones empresariales firmantes cumplían determinados criterios. Se redujo la duración y la ultraactividad de los convenios colectivos. Los comités de empresa en las compañías con un mínimo de 150 empleados (frente a 500) pudieron negociar convenios a nivel de empresa por mandato de los sindicatos y se introdujo la posibilidad de que los empresarios suspendieran temporalmente un convenio colectivo en caso de crisis. Desde 2015, estas reformas se han revertido en parte: en 2017, un pacto tripartito eliminó los criterios de representatividad para las prórrogas y fijó un límite de 35 días para su emisión con el fin de evitar los habituales y largos retrasos previos a la reforma. Los límites a la ultraactividad se suspendieron durante 18 meses entre 2017 y 2018 para crear estabilidad de cara a la negociación de un acuerdo tripartito para modificar el Código Laboral. Ahora se ha reanudado la negociación sectorial. En cambio, a pesar de las nuevas disposiciones que siguen siendo válidas, ha habido una aceptación muy limitada de la posibilidad de negociar a nivel de empresa.

En Francia, se han producido dos reformas principales en los últimos años. En 2016, la Ley del Trabajo (*Loi El Khomri*) reforzó el papel de los acuerdos a nivel de empresa en la definición del tiempo de trabajo, las vacaciones y el período de descanso. Entre las reformas se encuentra el aumento del umbral para definir qué sindicatos son representativos y están autorizados a firmar acuerdos a nivel de empresa, y la introducción de la posibilidad de aprobar los acuerdos a través de un referéndum interno. Además, se han introducido cláusulas de exclusión en caso de dificultades económicas, con el objetivo de delimitar el empleo (pero no sobre los salarios). En 2018, la Ley de Ratificación de las Ordenanzas

de septiembre de 2017 fue más allá en el fomento de la negociación a nivel de empresa, al permitir la negociación incluso en ausencia de sindicato en empresas de menos de 50 trabajadores. Adicionalmente, en las empresas de menos de 20 trabajadores, el empresario puede someter una propuesta de convenio directamente a un referéndum interno. La reforma también pretendía que las prórrogas de los convenios sectoriales fueran menos automáticas, condicionándolas a la presencia de disposiciones diferentes según el tamaño de la empresa e introduciendo la posibilidad de bloquearlas por consideraciones de interés público (en particular, si un convenio se utiliza como instrumento anticompetitivo contra las empresas no signatarias) sobre la base de la evaluación de un grupo de expertos ad hoc. Sin embargo, dos años después de las Ordenanzas, no se ha rechazado ninguna solicitud de prórroga y ningún acuerdo ha incluido disposiciones diferentes para las grandes y las pequeñas empresas. La reforma de las Ordenanzas también fusionó y racionalizó diferentes órganos de representación de los trabajadores a nivel de empresa en uno solo con el objetivo de simplificar el diálogo a nivel de empresa.

1. Principio que rige la relación entre un convenio colectivo y el contrato individual de trabajo: si las condiciones del contrato individual son más favorables para el trabajador que las disposiciones del convenio colectivo correspondiente, prevalecen las primeras. Las disposiciones normativas de los convenios colectivos tienen por objeto servir de niveles mínimos de protección.

2. Ultra actividad significa que un convenio colectivo seguirá siendo aplicable más allá de su fecha de expiración o terminación si no se ha alcanzado un nuevo convenio colectivo.

Fuentes: (OCDE, 2019^[15]) (OCDE, 2021^[8])

En el Perú, la Ley N.º 31188 de 2021 permite la negociación colectiva centralizada y descentralizada en el sector público sobre las condiciones de trabajo y empleo, incluidos la remuneración y otras condiciones de trabajo con consecuencias económicas, así como todos los aspectos de las relaciones entre empleadores y trabajadores, y las relaciones entre las organizaciones de empleadores y trabajadores. A nivel central, el proceso de negociación se llevó a cabo por primera vez en el 2022, entre los 21 sindicatos más representativos del sector público y los 21 representantes de la patronal designados por la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. Por lo menos cuatro representantes tienen que ser elegidos dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros y del MEF, mientras que otros representantes pueden ser elegidos en función del tema negociado.

4.6.2. El rol del Ministerio de Finanzas y Economía en las negociaciones salariales en la OCDE y en el Perú

En los países de la OCDE, el Ministerio de Hacienda suele representar al Gobierno en todos los asuntos. De este modo, puede supervisar y autorizar los acuerdos, y garantizar la viabilidad fiscal. Esto significa también que la centralización es una característica destacada del proceso de negociación. Los temas negociados de forma descentralizada suelen ser más limitados que los del nivel central. A nivel central, la negociación colectiva suele referirse al salario base, los gastos salariales y las condiciones laborales globales. Las negociaciones descentralizadas suelen centrarse en las nuevas herramientas de gestión y la remuneración por resultados (OCDE, 2021^[8]). En los casos en que las negociaciones salariales son descentralizadas, los directivos tienen mayor discrecionalidad para diseñar la remuneración con el fin de recompensar a los trabajadores con alto rendimiento o atraer perfiles específicos (Recuadro 4.6).

En el Perú, las negociaciones descentralizadas pueden incluir la remuneración, siempre que esta cubra el área respectiva y no abarque la materia acordada a nivel central.

Recuadro 4.6. Descentralización de la negociación en el sector público en Suecia y el Reino Unido

La resistencia de **Suecia** a la crisis económica de 2008 puede explicarse en parte por el sólido sistema de diálogo social desarrollado y la participación activa de los interlocutores sociales. El sistema de negociación sueco es un sistema centralizado de dos niveles: en primer lugar, la negociación tiene lugar a nivel sectorial y después a nivel de organización, y ha habido una clara tendencia a la descentralización de la determinación de los salarios y otros temas a nivel de organización.

Los empleados públicos suecos están sujetos a la misma normativa del mercado laboral que los empleados privados. Por lo tanto, todos los empleados tienen derechos legalmente garantizados a la negociación y a las acciones sindicales. Existe una única legislación laboral para todos (excepto en casos muy concretos como el de los jueces).

SAGE (*Arbetsgivarverket*), la agencia sueca de los empleadores de la administración cuenta con 250 organismos miembros y 240 000 empleados en el sector de la administración central. En el ámbito de la administración local, la organización patronal es la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones (SALAR, *Sveriges Kommuner och Regioner*, SKR) que representa a 290 municipios y 20 regiones.

Históricamente, debido al alto nivel de conflictos sociales en el mercado laboral sueco, en 1938 se estableció un acuerdo nacional central para apoyar el valor de los convenios colectivos tanto para los empresarios como para los trabajadores. El acuerdo establecía que no se permitían los conflictos sociales durante el periodo de vigencia de los convenios colectivos a nivel nacional o sectorial. En 1974, esta norma se incluyó en la legislación sueca relativa al mercado laboral.

Aún está en vigor un "Acuerdo de Industria" sobre la cooperación en el desarrollo industrial y la formación salarial, establecido en 1997. Es la base de las revisiones salariales en los mercados laborales suecos. El acuerdo establece que las negociaciones salariales deben comenzar en el sector de la industria, ya que ese sector participa en la competencia internacional. Los demás convenios sectoriales deben negociarse después, y tomando como referencia el convenio de la industria. Esta armonización ha hecho que el período de negociaciones salariales sea mucho más pacífico, sin generar conflictos sociales. Los acuerdos sociales son vinculantes, pero no son necesarios los actos jurídicos. Los acuerdos complementan la legislación del mercado laboral, como los acuerdos de pensiones y los acuerdos de seguridad laboral.

En el **Reino Unido**, de acuerdo con el marco salarial delegado, la negociación con los sindicatos sobre los salarios se lleva a cabo a nivel departamental (del ministerio). Se anima a los departamentos a trabajar de forma constructiva con los sindicatos en el desarrollo de sus estrategias generales de remuneración y recompensa. Los departamentos también deben colaborar de forma constructiva con los sindicatos a efectos salariales, tanto en lo que se refiere a las competencias salariales anuales como al desarrollo de los casos de flexibilidad salarial. Los departamentos pueden entablar negociaciones formales con los sindicatos una vez que el Secretario de Estado correspondiente haya aprobado su mandato.

Cuando funciona bien, la negociación descentralizada puede dar lugar a acuerdos en los que todos salgan ganando a través del convenio colectivo. En su mejor forma, la organización -en este caso cada Departamento- evalúa las reformas de la planilla para mejorar la eficiencia, la productividad y la mejora del servicio público. Puede tratarse de una mezcla de supresión de pagos y prácticas obsoletas, acuerdos de trabajo más largos y flexibles para la planilla, etc. Los ahorros identificados a partir de estas mejoras se ofrecen como acuerdos de "reparto de beneficios" a los sindicatos/empleados como un salario más alto que se dará si se llega a un acuerdo colectivo para la reforma de los contratos, las condiciones y los acuerdos de trabajo. El resultado final es un sistema salarial más transparente, una mejor retención y contratación de trabajadores cualificados, mejores servicios públicos y empleados más motivados y mejores relaciones laborales. No es un proceso sencillo y requiere tiempo y habilidad

para diseñar acuerdos que funcionen bien para los tres participantes (sindicatos/empleados, público/finanzas/tesorería y organizaciones).

Fuente: OCDE (2021^[8]), *The Public Sector Pay System in Israel*.

El reto de la negociación colectiva es distinguir entre el ámbito presupuestario y el ámbito de la negociación colectiva. La distinción es crucial para ser transparente en el espacio fiscal disponible, pero al mismo tiempo proteger el derecho de los Gobiernos elegidos a asignar el gasto público en función de sus prioridades políticas. En los países de la OCDE, esto se hace, por ejemplo, mediante la descentralización que asigna a las entidades créditos "de suma fija" (*lump sum*). Esto puede ayudar a establecer límites transparentes sobre lo que está disponible y limitar el desbordamiento a otros sectores. También pueden crearse restricciones de asequibilidad separando las funciones presupuestarias y laborales. Por ejemplo, en Canadá, donde las negociaciones son centralizadas, la Secretaría del Consejo del Tesoro, y no el Departamento de Finanzas, es el empleador y gestiona todas las negociaciones salariales. Por último, también es una opción establecer las limitaciones de asequibilidad en los acuerdos marco nacionales, teniendo en cuenta los datos macroeconómicos, y utilizar ese acuerdo para limitar los convenios en consecuencia (OCDE, 2021^[8]).

En el Perú, tanto la negociación salarial como la elaboración del presupuesto a nivel central son llevadas a cabo por el MEF (además de otros representantes de la patronal en las negociaciones). Para garantizar la viabilidad presupuestaria, la Ley N.º 31188 regulada por el Decreto Supremo 008-2022-PCM establece que la representación empleadora está obligada a elaborar un informe en el que se detalle el costo de aplicación del proyecto de convenio colectivo y el presupuesto disponible. Previo a la emisión del informe, se solicita al empleador que tome en cuenta el Informe Final de Situación de la Administración Financiera del Sector Público, elaborado por el MEF, el cual determina el espacio fiscal para la implementación de los procesos de negociación colectiva centralizada y descentralizada. Antes de emitir el informe, el MEF presenta la propuesta del Informe de Situación a la PCM. Sobre esta base, la PCM hace recomendaciones para determinar el espacio fiscal disponible. El Informe de Situación es elaborado por la DGGFRH en coordinación con los órganos de línea del MEF. De este modo, el espacio fiscal puede establecerse claramente y actuar como una especie de cláusula de asequibilidad.

Un reto relacionado con esto es considerar el resultado de las negociaciones en el proceso de formulación del presupuesto, dado que la decisión debe alcanzarse antes del 30 de junio y, por tanto, a lo largo de las etapas finales del proceso de formulación del presupuesto. Para poder proyectar mejor los costos, la DGGFRH, en coordinación con la Dirección General del Presupuesto Público, podría calcular el presupuesto a partir del espacio fiscal disponible y de la propuesta inicial recibida de los representantes de los trabajadores. La DGGFRH ha creado un módulo para registrar todas las propuestas del nivel central y descentralizado, lo cual es un paso útil para poder evaluar el posible impacto presupuestario y planificar en consecuencia.

4.6.3. El Perú no cuenta con una entidad independiente responsable para la elaboración del Informe de Situación Fiscal

Muchos países de la OCDE cuentan con una entidad independiente que elabora un informe de situación fiscal. Esto ayuda a crear confianza y un entendimiento común entre todos los representantes, informa los acuerdos macro que a su vez establecen límites máximos. Esto ayuda a reforzar la percepción de neutralidad respecto a la disponibilidad del espacio fiscal y contribuye a la prevención de conflictos. La recopilación de datos y la investigación conjunta entre el Gobierno, los interlocutores sociales y terceras partes, como los organismos de investigación independientes, ayudan a crear valores comunes, análisis comunes y confianza (Recuadro 4.7).

Recuadro 4.7. Reino Unido: Revisiones salariales y recopilación de datos

En el Reino Unido, ocho organismos diferentes de revisión salarial formulan recomendaciones sobre los ajustes salariales de 2.5 millones de trabajadores (que representan aproximadamente el 45 % del personal del sector público). Cada organismo recoge datos de los empleadores y los sindicatos y presenta al Gobierno una recomendación sobre las reformas salariales. Las recomendaciones no son vinculantes, sino que es el Gobierno el que decide cómo utilizar la información que se le presenta. A pesar de ello, una revisión independiente y pública ayuda a garantizar que las reformas salariales están justificadas y puede informar a la opinión pública. En el Reino Unido, las revisiones salariales ayudan a que los distintos agentes se pongan de acuerdo en la descripción de la realidad y, en consecuencia, en las soluciones para abordar las deficiencias del sistema salarial. En el Reino Unido, los organismos de revisión salarial han sustituido a la negociación colectiva para los empleados que trabajan como profesores de escuela, trabajadores sanitarios, fuerzas armadas y guardias de prisiones.

Fuente: OCDE (2021^[8]), *The Public Sector Pay System in Israel*.

4.6.4. Los mecanismos de resolución están en línea con los estándares internacionales

En cuanto a los mecanismos de resolución de conflictos, en los casos en los que los procesos de negociación colectiva han finalizado sin llegar a un acuerdo, la mediación o, en un segundo paso, el arbitraje, pueden ser opciones. En general, la mediación consiste en la elección de una autoridad independiente que intenta mediar entre las posiciones de las partes. Sin embargo, carece de poder de ejecución y, en caso de conflicto difícil, solo sirve para retrasar la resolución del conflicto. El arbitraje supone una tercera parte que examina el conflicto o el proceso de negociación, proporciona datos y recomendaciones y ejerce presión política para negociar. En este caso, el arbitraje tampoco puede obligar a las partes a aceptar la resolución del conflicto. Además, el arbitraje puede incitar a las partes a adoptar posiciones extremas en lugar de ir hacia el medio, ya que el tercero probablemente propondrá una posición intermedia (OCDE, 2021^[8]).

En el Perú, los mecanismos de resolución de conflictos corresponden en gran medida a los estándares internacionales. La ley prevé una mediación en la que interviene un organismo técnico especializado designado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En caso de no llegar a un acuerdo, cualquiera de las partes de la negociación puede solicitar el inicio de un proceso de arbitraje opcional. La decisión vinculante del árbitro puede considerar una de las propuestas finales de una de las partes o una alternativa que tenga en cuenta las propuestas de las partes. La decisión final no puede incluir concesiones diferentes, adicionales o mayores que las solicitadas expresamente por la organización sindical en el proyecto de convenio colectivo.

4.7. Reto #5: El proceso de formulación de los gastos de recursos humanos se basa en un enfoque micro donde las entidades someten sus demandas al MEF sin contar con una asignación máxima creíble para recursos humanos

4.7.1. El proceso de formulación del presupuesto de recursos humanos en el Perú no cuenta con montos máximos de gasto creíbles

En el Perú, la formulación de los gastos de recursos humanos empieza con la estimación a nivel micro de la línea de base. La Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) calcula la línea de base de los

gastos de recursos humanos de cada entidad pública sobre la base de un análisis de la DGGFRH. La DGGFRH analiza los gastos de recursos humanos de cada entidad a partir de la información de empleo registrada en la AIRHSP por las entidades.

Con base en ello, la DGPP estima el costo de la planilla registrada en el AIRHSP según el registro de los empleados, y elabora lo que denomina “un tope de gasto de personal y de cantidad de personal” para cada entidad a nivel nacional y regional (los gobiernos locales tienen un mayor grado de autonomía y pueden programar su presupuesto independientemente del nivel nacional). Sin embargo, en la práctica, ese monto representa el punto de partida de la formulación de las demandas presupuestarias por los pliegos, y será aumentado luego de discusiones entre el MEF y los pliegos sobre sus necesidades de personal.

Por lo tanto, según la terminología de la OCDE, ese “tope de gasto” de personal y de cantidad de personal podría calificarse más como “cálculo de la línea de base” que como realmente un monto de recursos máximo.

Como se menciona en el capítulo 2, las discusiones con los pliegos se realizan antes de fijar un monto máximo de gastos que el MEF determinaría en función del espacio fiscal y su objetivo de sostenibilidad fiscal. Por lo tanto, existe un riesgo de que la suma de las demandas recibidas por el MEF sea mayor que la capacidad financiera del Estado. Este tipo de sistema donde la discusión entre el MEF y los pliegos es iniciada por las demandas de los pliegos y no por montos de gasto máximos determinados por el MEF era frecuente en muchos países de la OCDE hasta hace poco. Sin embargo, muchos países de la OCDE han transitado (y otros aún están transitando) hacia sistemas donde la formulación presupuestaria (y del presupuesto de recursos humanos también) es iniciada por los montos máximos (y creíbles) fijados por el MEF, y no por las demandas de las entidades. Como se menciona en la sección anterior, los países de la OCDE después utilizan distintos mecanismos para controlar el gasto total en recursos humanos. Cabe indicar que los países de la OCDE no realizan esos controles a nivel micro (de la planilla), sino a nivel macro (gasto total en recursos humanos de la entidad, número total de empleados, etc.).

4.7.2. El enfoque micro y la falta de montos de gastos máximos en recursos humanos creíbles tiene varias consecuencias negativas en el Perú

Hoy en día en el Perú, los gastos de recursos humanos se formulan con un enfoque detallado a nivel micro (por empleado), en lugar de un agregado de alto nivel de costos. Esto significa que los registros de cada empleado son considerados en la formulación del presupuesto.

Esto genera varias dificultades:

- No da flexibilidad a las entidades para que estructuren sus gastos de recursos humanos según sus necesidades. En otros países, las entidades tienen la capacidad de realizar ahorros en sus planillas existentes, y reasignar los fondos ahorrados hacia nuevas necesidades, sin generar un aumento del gasto total en recursos humanos. Por supuesto, esto requiere un alto nivel de capacidad de planeación estratégica y en manejo de recursos humanos en las entidades, que se va construyendo lentamente a lo largo de los años, dando mayores responsabilidades solamente cuando se cuenta con las capacidades necesarias.
- Las entidades pueden tener incentivos para exagerar sus necesidades, lo que puede ejercer una presión al alza sobre el gasto.
- Las entidades no tienen incentivos para mejorar el manejo de su planilla, puesto que no podrían utilizar los ahorros en un puesto para financiar otro puesto necesario.
- El techo del número de empleados es una medida poco eficaz por sí sola, a menos que se lleve a cabo de una manera más precisa que reconozca las diferentes categorías de empleados. Un sistema común de clasificación de puestos de empleo puede ayudar a estructurar las diferentes categorías.

- Registrar el número de empleados a nivel micro representa una carga administrativa importante para el MEF.

4.7.3. Pese a una supervisión muy fuerte del MEF sobre los insumos, aún existen desvíos

Finalmente, tampoco es un sistema totalmente eficaz, puesto que las entidades pueden contratar a consultores o personal externo para eludir los límites máximos de personal, lo que sigue provocando un aumento de los costos de personal. Así, en ocasiones se ha utilizado el régimen CAS para eludir la congelación de varios regímenes de empleo.

Hoy en día en el Perú, el MEF ejerce un alto grado de supervisión en la ejecución presupuestaria en lo que respecta a los gastos de recursos humanos. Los funcionarios públicos solo pueden ser contratados una vez que el MEF haya validado el concepto de empleo y la disponibilidad presupuestaria. Todos los conceptos de empleo público deben ser registrados en la AIRHSP para poder ser pagados. Además, la introducción del Catálogo Único de Conceptos correspondientes a los Recursos Humanos del Sector Público ha llevado a que cada vez más conceptos de empleo estén formalmente estandarizados y consolidados. Sin embargo, a pesar de esta fuerte supervisión por parte del MEF, se registran casos en donde se siguen utilizando conceptos de empleo público específicos de la entidad que no han sido regulados y, por tanto, no figuran inicialmente en el presupuesto. El presupuesto de estos conceptos no regulados a menudo tiene que ser desembolsado por encima del presupuesto ya asignado al final del ejercicio presupuestario como resultado de las decisiones judiciales que obligan a pagar estos conceptos.

4.7.4. El Perú no cuenta con instrumentos alternativos para garantizar la sostenibilidad fiscal del gasto de personal

Mecanismos utilizados en países de la OCDE para garantizar la sostenibilidad fiscal del gasto de personal

Dada la magnitud de los costos de los empleados públicos, el presupuesto y el control de estos gastos es una de las principales tareas de cualquier Gobierno para garantizar la sostenibilidad fiscal a corto y largo plazo. Existen varias herramientas de gestión fiscal de los recursos humanos utilizadas por países de la OCDE en las fases de formulación y de ejecución presupuestaria.

Herramientas utilizadas durante la fase de formulación presupuestaria:

- **Análisis de las políticas y programas sectoriales:** a lo largo de la formulación del presupuesto, el control presupuestario puede ejercerse mediante el análisis de las políticas y programas sectoriales. Esto significa una revisión exhaustiva y operativa de los gastos públicos en relación con los costos de personal y la evaluación de la necesidad y el alcance del personal en relación con las responsabilidades de las entidades. Esto puede ayudar a identificar dónde se necesitan más recursos o dónde se pueden reducir.
- **Techos de números de empleados:** en algunos países de la OCDE, el Ministerio de Finanzas también utiliza techos de números de empleados públicos predeterminados a nivel de las entidades basados en un análisis sectorial. Los techos suelen indicar el número de puestos equivalentes a tiempo completo que el Ministerio de Finanzas considerará para su financiación.
- **Techos de gastos de recursos humanos:** los techos de gastos de recursos humanos a lo largo de la fase de formulación presupuestaria es otra herramienta frecuentemente utilizada por los países de la OCDE para controlar los gastos de recursos humanos. Esto puede dar un mayor grado de flexibilidad a las entidades en cuanto a la forma de estructurar su planilla dentro de un límite de gasto predeterminado. Los techos de gasto en personal deben estar sujetos a controles transparentes y a mayores niveles de capacidad y confianza en todo el sistema. Aun así, e

independientemente del nivel de control, existe el riesgo de contrataciones fuera de los regímenes de empleo, en procesos menos transparentes (consultores) para eludir la normativa. Es necesario establecer procesos maduros de gestión de riesgos para mitigar este riesgo (Recuadro 4.8).

En la mayoría de los países de la OCDE, al preparar sus presupuestos, las entidades tienen que respetar estos techos sin opciones de financiación adicional de los costos de RRHH.

Recuadro 4.8. Techos de número y gastos de recursos humanos en los países de la OCDE

En los países de la OCDE que utilizan techos de número de personal, estos se basan en el número de personal a tiempo completo equivalentes o en el consumo o el gasto, lo que da mayor flexibilidad a las entidades.

Australia utiliza datos sobre el Nivel Medio de Personal (*Average Staffing Level, ASL*), que contabiliza al personal por el tiempo que trabaja. Los empleados a tiempo completo se cuentan como 1.0 ASL, mientras que el personal a tiempo parcial que trabaja durante 2.5 días se cuenta como 0.5 ASL.

En Francia, el techo de personal muestra el límite anual de un programa presupuestario y se calcula como el gasto promedio que significa el equivalente del pago del salario.

También es común utilizar techos de gastos de recursos humanos. El Reino Unido tiene un modelo bastante avanzado en cuanto a la gestión de los gastos de recursos humanos. El modelo tradicional de funcionamiento del Gobierno en el Reino Unido ha sido el de la autonomía de los departamentos (ministerios sectoriales) dentro de un marco general de gastos que establece el Ministerio de Finanzas (*HM Treasury*). El Ministerio de Finanzas (*HM Treasury*) define los presupuestos departamentales y los departamentos trabajan dentro de esos presupuestos teniendo autonomía sobre cómo asignar el desglose detallado del presupuesto.

Fuente: Comptroller and Auditor General (2015^[14]).

A lo largo de la ejecución presupuestaria, los Ministerios de Hacienda de los países de la OCDE también tienen herramientas para controlar el gasto de personal.

Herramientas utilizadas en la fase de ejecución del presupuesto:

- **Regulaciones que impiden transferencias desde y hacia gastos de recursos humanos:** muchos países tienen regulaciones que prohíben la transferencia de gastos no relacionados con el personal a los gastos de recursos humanos (o viceversa) durante la ejecución presupuestaria. Aunque la posibilidad de transferir fondos en la entidad a lo largo de la ejecución presupuestaria puede proporcionar a las entidades mayor flexibilidad, también puede reducir la supervisión y el control.

4.8. Reto # 6: Dificultades en desarrollar de proyecciones fiables a mediano plazo de los gastos de recursos humanos

Dentro de su mandato de gestión financiera de los RR. HH, la DGGFRH tiene responsabilidades relacionadas con el marco financiero multianual, específicamente en lo que se refiere a los gastos de RR. HH. A este respecto, la Dirección de Programación de Gestión Fiscal de Recursos Humanos (DPGFRH) es responsable de:

- formular y proponer directivas y orientaciones para la programación multianual de los ingresos (remuneraciones) de personal y para la gestión financiera eficaz de los ingresos de recursos humanos (remuneración de los empleados públicos);

- elaborar estadísticas económicas y financieras sobre el personal activo y los jubilados del sector público que contribuyan a mejorar el análisis, la programación y el cálculo de los costos de los ingresos de recursos humanos (remuneración de los empleados públicos) del sector público.

Las estadísticas económicas y financieras, y las orientaciones para la programación multianual se utilizan para elaborar un marco macroeconómico multianual que permita prever la evolución de las nóminas, así como una base de referencia dentro del proceso de formulación presupuestaria.

Sin embargo, la DGGFRH utiliza un enfoque basándose de la planilla (que es una herramienta operacional) y en los datos micro para realizar proyecciones macro. Esta metodología es muy difícil de implementar y rinde proyecciones que no son fiables.⁶

4.8.1. Varios retos en la elaboración de previsiones fiables

La DGGFRH ha expresado varios retos en la elaboración de previsiones fiables relativas a los gastos de recursos humanos, dados varios pasivos difíciles de predecir.

- En primer lugar, la multitud de sistemas de pensiones que plantea la cuestión de cuándo contabilizar los pasivos asociados a las pensiones a lo largo de la formulación presupuestaria de personal. Los países que utilizan la contabilidad por el principio de devengo, como Nueva Zelanda, contabilizan los costos y los planes de pensiones no financiados dentro de los límites presupuestarios de cada entidad (Pimenta and Seco, 2021^[16]).
- En segundo lugar, si bien la DGGFRH ha realizado un esfuerzo considerable para regularizar todos los conceptos laborales, como se ha señalado anteriormente, aún existe un número considerable de conceptos laborales, tanto de retribución como de gratificación, a nivel de entidad que no están incluidos en el CUC ni registrados en la AIRHSP. Esto hace que la DGGFRH no disponga de un marco concreto para proyectar los posibles pasivos derivados de estos conceptos que no suelen incluirse a lo largo del proceso de formulación presupuestaria, dado que la información disponible a través de los sistemas de información es limitada.
- En tercer lugar, el impacto financiero de la implementación del proceso de transición a la nueva Ley de Servicio Civil es complejo de proyectar dada la duración de la carga sin un calendario de aplicación previsible. Los funcionarios pueden elegir entre adherirse al nuevo régimen de servicio civil o permanecer en su régimen de empleo original. El nuevo régimen de servicio civil implicaría, en la mayoría de los casos, un incremento salarial. Esto agrava aún más la dificultad de proyectar el importe y el momento en que se materializarían las obligaciones presupuestales derivadas de la transición.
- En cuarto lugar, la DGGFRH ha expresado sus dificultades para evaluar el resultado del proceso de negociación colectiva y su impacto en el gasto de personal, especialmente a mediano y largo plazo.

4.8.2. El Perú no cuenta con reservas de contingencia para garantizar la sostenibilidad fiscal a mediano plazo

Si bien ninguna herramienta podrá proyectar perfectamente la evolución de los gastos de recursos humanos a mediano y largo plazo, las proyecciones pueden aproximarse a los costos. Las proyecciones presupuestarias apoyan el desarrollo de un enfoque estratégico de la planificación de los recursos humanos, construyen políticas y garantizan la sostenibilidad fiscal. El gasto en recursos humanos es el resultado de una planificación activa.

Muchos países de la OCDE crean reservas de contingencia para garantizar la sostenibilidad fiscal de sus gastos en recursos humanos en el mediano plazo. Esto consiste en dejar un porcentaje de los fondos bajo los techos presupuestarios no asignados, dentro de cada entidad, y que se puede movilizar en caso de

imprevisto (como por ejemplo, resultados de juicios). En esos casos, los Ministerios de Finanzas pueden liberar esos recursos adicionales durante la ejecución presupuestaria, para atender las prioridades urgentes sin incumplir la restricción macroeconómica (International Monetary Fund, s.f.^[17]).

Por ejemplo, en Francia, la Ley de Programación de 2014 estipuló que para cada año del período de programación y para todos los gastos sujetos a autorización limitativa, se debía reservar al menos el 0.5 % de las autorizaciones de pago para gastos de recursos humanos (Moretti and Kraan, 2018^[18]).

4.9. Reto #7: El potencial del AIRHSP como herramienta estratégica de planeación y de gestión fiscal de recursos humanos por las entidades no se aprovecha plenamente

4.9.1. Características principales de los sistemas de nómina en los países de la OCDE

Los sistemas administrativos de nómina en el sector público pueden proporcionar información útil sobre el gasto de los empleados. Los sistemas de nóminas centralizan la información de los empleados en relación con la remuneración, la información financiera, el seguimiento de los puestos de trabajo y el número de puestos ocupados. Los sistemas de nóminas bien gestionados también pueden ayudar a facilitar la preparación y el seguimiento del presupuesto, así como la evaluación de las políticas de RR. HH.

Los sistemas de nóminas pueden estructurarse de forma centralizada o descentralizada en función del ecosistema. En un sistema centralizado, un organismo principal supervisa el sistema administrativo y proporciona un sistema de información único para gestionar y registrar la información. Consolidar la gestión del sistema de información de nóminas en una sola entidad puede ahorrar costos y mejorar la eficiencia, la transparencia y el control, así como estandarizar los procesos. El organismo principal suele sufragar los costos de desarrollo y mantenimiento del sistema de información y la utilización de estos sistemas suele estar obligada por ley. En América Latina, la mayoría de los países ha designado órganos de gobierno para supervisar el sistema administrativo, como los recursos humanos, la contratación pública, el presupuesto o similares. Esto está arraigado en el ecosistema de los países, que se caracteriza por un alto grado de centralización.

En un sistema descentralizado, los sistemas de nómina se estructuran de forma que cada entidad gestiona y registra sus datos de nómina a través de su unidad de RR. HH. Los datos recopilados se comunican al Ministerio de Finanzas para la formulación y ejecución presupuestarias. Mientras que el sistema descentralizado permite una mayor flexibilidad para que las entidades diseñen un sistema de acuerdo con las necesidades individuales, la desventaja es que es resulta más complejo de supervisar, con menos herramientas para identificar el fraude, y mayores costos. También puede ser difícil hacer cumplir los datos y las normas de calidad.

4.9.2. El sistema de nómina el Perú está pasando de parcialmente centralizado a centralizado

En el Perú, el sistema puede caracterizarse como parcialmente centralizado. El componente de la *gestión de compensación* del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos se apoya en un sistema informático con características definidas por el MEF, y está vigente un modelo descentralizado de sistemas de nómina, en el que cada ministerio o entidad desarrollaba o adquiría su propio sistema de nómina, a veces siguiendo ciertas pautas funcionales y de interfaz previamente definidas con el SIAF. Sin embargo, en los últimos años, el MEF ha propuesto pasar a un modelo centralizado de sistema informático de nómina, el AIRHSP, administrado por la DGGFRH, que en efecto está más alineado con el enfoque de órgano rector adoptado en el país.

4.9.3. El AIRHSP no está optimizado para aprovechar los datos disponibles

El AIRHSP es un paso hacia un sistema integrado de financiación de los recursos humanos a nivel nacional y regional. Sin embargo, el AIRHSP es un instrumento interesante que podría ayudar a alcanzar otros objetivos.

Actualmente, el AIRHSP sirve como base de referencia de los gastos de recursos humanos en la fase de formulación presupuestaria y para gestionar la Planilla Única de Pago del Sector Público, instrumento de la gestión fiscal de los recursos humanos que contiene la información sobre los ingresos (las remuneraciones) correspondientes a los recursos humanos del sector público. Sin embargo, la utilización de los microdatos del AIRHSP para formular el presupuesto basado en el recuento de personal es muy inusual y poco fiable, ya que las circunstancias cambiantes no pueden tenerse en cuenta de forma preventiva con una cifra tan precisa. Como se ha mencionado anteriormente, los países de la OCDE suelen formular sus presupuestos basándose en proyecciones macro y montos de gastos máximos para recursos humanos determinados según la evolución de la línea de base y el espacio fiscal disponible.

El AIRHSP ofrece amplia información sobre los conceptos de empleo y remuneración utilizados en las entidades, así como los puestos asignados. De esa manera, podría servir como un insumo para el desembolso salarial y como herramienta estratégica de planeación y de gestión fiscal de recursos humanos por las entidades.

Hoy en día, el despliegue del AIRHSP en las entidades del gobierno nacional y gobiernos regionales coadyuva a transparentar los conceptos de ingreso (remuneraciones) que cuentan con base legal, lo que permite asegurar que los gastos por personal que realiza el Estado están debidamente sustentados. Lo antes indicado, sumado al trabajo de actualización del CUC, son herramientas que deben socializarse con las entidades para que puedan utilizar esa información en su gestión fiscal de recursos humanos. Mientras tanto, las entidades tienen pocos incentivos para integrar sus datos en el AIRHSP.

4.9.4. No existe una interoperabilidad entre el AIRHSP y el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público, lo que resulta en esfuerzos adicionales para las entidades en integrar su información

La DGGFRH ya ha emprendido con éxito esfuerzos para garantizar la interoperabilidad con sistemas de información clave, como RENIEC, MINSA y SERVIR. Sin embargo, a nivel interno del MEF, aún existen algunos problemas de interoperabilidad. El AIRHSP no es interoperable de manera automática con el Módulo de Control de Pago de Planillas o el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público. Esto supone un proceso bastante engorroso para que las entidades registren los datos en los distintos sistemas.

Si hubiera mejor interoperabilidad entre los sistemas con otros sistemas informáticos y administrativos, entonces el registro de los datos por parte de las entidades puede facilitarse e, idealmente, automatizarse.

Con este fin, en el Perú se ha iniciado el desarrollo del nuevo Sistema Integrado de la Administración Financiera de los Recursos Públicos, que tiene como objetivo brindar soporte a todos los procesos de la administración financiera del sector público, incluyendo los de gestión fiscal de los recursos humanos, garantizando la integración de la información.

4.9.5. La DGGFRH no realiza controles regulares y sistemáticos de la calidad de la información registrada en el AIRHSP para mitigar el riesgo de datos incorrectos

Como se ha analizado anteriormente, las remuneraciones del sector público son vulnerables a la ineficacia y la corrupción. Controles estrictos del sistema de nóminas pueden contribuir a asegurar la exactitud de los datos y mitigar los riesgos de corrupción y fraude. Por ejemplo, en Brasil, las auditorías automatizadas de la base de datos centralizada de nóminas generaron un ahorro financiero anual del 1-2 % en el costo

total de las nóminas del gobierno federal (Pimenta and Seco, 2021^[16]) (Recuadro 4.9). En la actualidad, el Perú realiza pocos controles de la calidad de datos o auditorías regulares o sistemáticas de los datos del AIRHSP. Los mecanismos de auditoría solamente incluyen almacenar la fecha de creación y modificación de las operaciones de alta, baja y modificación sobre los registros del AIRHSP.

En particular, se puede utilizar las siguientes auditorías básicas para verificar la información registrada en los sistemas de nómina:

- verificar las listas de empleados, las tasas de pago y las horas trabajadas;
- confirmar los detalles de la paga y las horas trabajadas;
- conciliar los registros de nóminas con los formularios fiscales u otros registros;
- identificar áreas de mejora en el proceso de nóminas (por ejemplo, las retenciones en la nómina);
- garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y los registros correspondientes; y
- revisar las cuentas bancarias de los beneficiarios (Lasker, 2021^[19]; Pimenta and Seco, 2021^[16]).

Recuadro 4.9. Base de datos integrada para la administración de personal en Brasil

El Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SIAPE) es una base de datos en línea y es la principal herramienta para la gestión del personal civil de la administración federal en Brasil. Es administrado por el Ministerio de Economía.

Se implementó en todo el sector público federal en la década de 1990, y las universidades federales fueron las últimas en incorporarse al sistema en 1996, debido a la fuerte resistencia política. De hecho, el Gobierno federal llegó a no pagar a los funcionarios para que aceptaran su inclusión en el SIAPE y enviaran la información requerida de forma digital.

Tras el establecimiento de una base de datos de nóminas única, se pusieron en marcha varios mecanismos de validación de datos y de aplicación correcta de los ajustes de la legislación, lo que eliminó una serie de gastos indebidos. A finales de la década de 1990, las auditorías automatizadas en esta base de datos centralizada de nóminas generaron entre un 1 % y un 2 % de recortes y ahorros financieros anualmente, al identificar a los funcionarios que acumulaban cargos indebidamente, obtenían prestaciones y otros pagos indebidos o superaban el tope salarial máximo permitido en la administración federal.

En la actualidad, el SIAPE procesa el pago de unos 2 millones de personal activo, personal jubilado y dependientes del personal fallecido en 231 organizaciones, entre las que se encuentran la administración federal, las organizaciones educativas federales, los antiguos territorios federales, las agencias (autarquías), las fundaciones, las empresas públicas y las sociedades de economía mixta. No se incluye el Ministerio Público, el Banco Central, las empresas públicas y las sociedades de economía mixta que no reciben dinero del Tesoro para el pago de su personal, ni el personal de las embajadas.

El sistema es auditado por las unidades de auditoría locales y nacionales (Contraloría General de la Unión, CGU) mediante procesos automáticos, sistemáticos y ad hoc. La Contraloría General de la Unión crea pistas de auditoría que indicarían irregularidades en la nómina. Se utilizan cruces de datos y compilaciones en la base de datos del SIAPE (que incluye otras fuentes de información). Además de las auditorías tradicionales, existen auditorías previas automatizadas, que tratan de detectar posibles fraudes o incoherencias antes de que se efectúe el pago.

Los datos del SIAPE se publican cada mes en el Panel Estadístico del Personal (*Painel Estatístico de Pessoal*).¹ Tanto las últimas cifras como las anteriores pueden descargarse en línea. La publicación

está organizada en secciones con datos sobre el gasto en nóminas, el número de personas en nómina, los niveles de remuneración de cada ejecutivo, los concursos y el personal jubilado.

1. <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoal>.

Fuentes: (OCDE, 2010^[20]); (Pimenta and Seco, 2021^[16]).

4.10. Recomendaciones para asegurar un régimen salarial competitivo y fiscalmente sostenible para la administración pública peruana

Con base en el análisis presentado en las secciones anteriores, este informe propone las siguientes recomendaciones (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2. Recomendaciones para asegurar un régimen salarial competitivo y fiscalmente sostenible para la administración pública peruana

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
La complejidad del sistema de empleo público reduce las posibilidades de planeación estratégica y dificulta el control fiscal de recursos humanos.	Existe una multitud de regímenes laborales. El Perú no cuenta con sistema de clasificación de puestos bien implementada que permita simplificar los regímenes de empleo público. El sistema de remuneración en el Perú es muy complejo. El Perú no cuenta con un organismo independiente de revisión salarial capaz de apoyar la implementación de una política remunerativa. El proceso de transición al Régimen del Servicio Civil es confuso y largo.	A corto plazo: - Continuar los esfuerzos para formalizar los conceptos de empleo y remuneración a través del Catálogo Único de Conceptos de Ingresos (remuneraciones) correspondientes a los Recursos Humanos del Sector Público (CUC) A mediano plazo: - Establecer un organismo independiente de revisión salarial podría apoyar la implementación de una política remunerativa
Las capacidades de gestión de recursos humanos y gestión fiscal de recursos humanos en las entidades son limitadas, especialmente al nivel subnacional.	La baja capacidad de gestión del servicio civil peruano impacta directamente la calidad de los servicios que brinda. La baja capacidad de gestión financiera y de recursos humanos en las entidades impacta la planificación de recursos humanos para poder reflejar las necesidades específicas de la entidad y evaluar su impacto presupuestal. La alta rotación del personal dificulta considerablemente la consolidación de capacidades de gestión de recursos humanos y la profesionalización de la función de recursos humanos.	A corto plazo: - Reforzar las capacidades de gestión financiera a todos los niveles para mejorar la planeación y las capacidades financieras. - Desarrollar guías detalladas para las unidades de recursos humanos para los diferentes procesos (administrativos y financieros) que se busca apoyar. A mediano plazo: - Realizar un estudio sobre las condiciones de empleo público en los sectores y gobiernos subnacionales, analizar el perfil de los empleados y causas de la alta rotación del personal, con fines de poder identificar e implementar medidas para fidelizar a los empleados públicos y reducir esta alta rotación.
Un sistema de control interno aún insuficiente	Un sistema de control interno ineficiente, más focalizado en procesos que en resultados El desarrollo de controles externos para compensar los controles internos insuficientes El papel de la auditoría externa en recursos humanos es limitado en el Perú.	A corto plazo: - Reforzar la rendición de cuentas mediante el refuerzo de los procesos de control interno para separar más claramente el papel de cada actor. - Reforzar el papel de los controles y auditorías externos (rol de la Contraloría General de la República).

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
La falta de desarrollo del marco fiscal de la negociación colectiva reduce la previsibilidad de los gastos en recursos humanos.	El Perú no cuenta con una entidad independiente responsable de la elaboración de un Informe de Situación Fiscal. Los mecanismos de resolución están en línea con los estándares internacionales.	A corto plazo: • Establecer un organismo independiente que realice un informe de situación que establezca el espacio fiscal y analice el nivel actual de los salarios en comparación con el sector privado por funciones comparables. • Considerar la posibilidad de crear reservas de contingencia a corto plazo. A corto y mediano plazo: • Establecer un mecanismo independiente de revisión salarial que proporcione orientación independiente sobre las negociaciones salariales, y reforzaría la transparencia.
El proceso de formulación de los gastos de recursos humanos se basa en un enfoque micro donde las entidades presentan sus demandas al MEF sin contar con una asignación máxima creíble para recursos humanos.	El proceso de formulación presupuestaria de recursos humanos en el Perú no cuenta con montos máximos de gastos creíbles. El enfoque micro y la falta de montos de gastos máximos en recursos humanos creíbles tiene varias consecuencias negativas en Perú. Pese a una supervisión muy fuerte del MEF sobre los insumos, aún existen desvíos. El Perú no cuenta con instrumentos eficientes para garantizar la sostenibilidad fiscal del gasto de personal.	A corto plazo: • Continuar con los esfuerzos para regularizar los conceptos de empleo. • Considerar los presentes “topes de gasto de personal y de cantidad de personal” como la estimación de la línea de base, y establecer límites de gastos de recursos humanos por entidad desde el inicio del proceso presupuestario (véase capítulo 2). A mediano-largo plazo: • Se podría realizar un estudio sobre cómo reformar el sistema para pasar de una supervisión basada en insumos a un control basado en gasto total, implementando techos estrictos de gastos en recursos humanos por entidad, a cambio de permitir mayor flexibilidad a las entidades para estructurar su personal en función de sus necesidades. Este estudio podría apoyarse en ejercicios pilotos. • Analizar qué tipos de controles se necesitan, qué instituciones serían más eficientes para ejercerlos, cuales serían los prerequisites que se deberían desarrollar (capacidades, sistemas, etc.) y los mecanismos de rendición de cuentas que se deberían implementar para asegurar la sostenibilidad fiscal del gasto público en recursos humanos. A largo plazo: • A medida que las capacidades estén construidas y los techos de gastos de recursos humanos respetados, y mecanismos de control alternativo (basados en resultados, etc.) construidos, transitar progresivamente de un tipo de control basado en insumos a controles basados en techos de gastos y resultados.
Dificultades en desarrollar proyecciones fiables a medio plazo de los gastos de recursos humanos	Existen varios retos en la elaboración de previsiones fiables. El Perú no cuenta con reservas de contingencia para garantizar la sostenibilidad fiscal a medio plazo.	A corto plazo: • Reforzar el concepto de que las proyecciones presupuestarias apoyan el desarrollo de un enfoque estratégico de la planificación de los recursos humanos, construyen políticas y garantizando la

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
		sostenibilidad fiscal; el gasto en recursos humanos es el resultado de una planificación activa. A mediano plazo: • Evaluar las posibilidades de establecer una reserva de planificación o de contingencia que no esté asignada en los techos presupuestarios asignados a cada entidad.
El potencial del AIRHSP como herramienta estratégica de planificación y de gestión fiscal de recursos humanos para las entidades no se aprovecha plenamente.	El sistema de nómina en el Perú está transitando de parcialmente centralizado a centralizado. El AIRHSP no está optimizado para aprovechar los datos disponibles. No existe interoperabilidad entre el AIRHSP y el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público, lo que resulta en esfuerzos adicionales para las entidades en integrar su información. La DGGFRH no realiza controles de la calidad de la información registrada en el AIRHSP para mitigar el riesgo de datos incorrectos.	A corto plazo: • Continuar con el proceso de formalización de los conceptos de empleo con vistas a avanzar hacia un sistema único e integrado de recursos humanos a nivel nacional (AIRHSP). • Iniciar una discusión para ampliar el uso y los objetivos del AIRHSP, más allá del control de gastos. • Fortalecer la interoperabilidad entre el AIRHSP y otros sistemas informáticos para la validación de la planilla con la información registrada en el AIRHSP • Reforzar el control (automático) de la calidad de la información registrada para verificar la exactitud de los datos. • Realizar auditorías del AIRHSP a través del Contraloría General de la República. • Iniciar una campaña de comunicación para exponer claramente las ventajas de adherirse al AIRHSP para las entidades. A mediano plazo: • Aumentar el uso del AIRSHP para la planeación estratégica de la planilla al nivel de las entidades.

Referencias

- Comptroller and Auditor General (2015), *Central government staff costs*, National Audit Office, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/Central-government-staff-costs.pdf> (accessed on 22 June 2022). [14]
- Debrinski, A. (2022), “General overview of HR budget cycle and organisation in France: The example of local state administration”, PowerPoint presentation. [7]
- DGGFRH (2022), “Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos de Perú”, Diapositivas de PowerPoint. [6]
- International Monetary Fund (s.f.), *Guidelines for Public Expenditure Management-Section 3: Budget Preparation*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/guide3.htm> (accessed on 21 June 2022). [17]
- Lasker, R. (2021), *9 Tasks to Put on Your Payroll Audit Checklist. The blueprint.*, <https://www.fool.com/the-ascent/small-business/payroll/articles/payroll-audit/> (accessed on 13 July 2022). [19]
- Lequiller, F. and D. Blades (2018), *Comprendiendo las Cuentas Nacionales: Segunda Edición*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264299023-es>. [21]
- Ministère de l'Action et des Comptes Publics (2019), *Projets annuels de performances, Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2020*, https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extract/2019/PLR/BG/PGM/148/FR_2019_PLR_BG_PGM_148_PERF.html (accessed on 3 February 2022). [10]
- Ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques (2009), *Bilan du programme de la fusion des corps dans la fonction publique*. [9]
- Moretti, D. and D. Kraan (2018), “Budgeting in France”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2018/2. [18]
- OCDE (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. [2]
- OCDE (2021), *The Public Sector Pay System in Israel*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3b6ad37f-en>. [8]
- OCDE (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/13130fbb-en>. [1]
- OCDE (2019), *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>. [15]
- OCDE (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264273207-en>. [13]
- OCDE (2017), *OECD Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271029-en>. [12]

- OCDE (2016), *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265172-en>. [4]
- OCDE (2010), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010: Federal Government*, OECD Reviews of Human Resource Management in Government, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264082229-en>. [20]
- Penido, C. (2019), “As budgets bleed, Brazil looks to downsize government”, *Apolitical*, <https://apolitical.co/solution-articles/en/as-budgets-bleed-brazil-looks-to-downsize-government> (accessed on 2 February 2022). [11]
- Pimenta, C. and A. Seco (2021), *Los sistemas de pago de la nómina de personal en el sector público y la experiencia internacional*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., <https://doi.org/10.18235/0003882>. [16]
- R&C Consulting (s.f.), *Servicio civil peruano: ¿Qué es y cuál es su situación actual?*, <https://rc-consulting.org/blog/2016/08/servicio-civil-peruano/> (accessed on 29 June 2022). [5]
- SERVIR - Autoridad Nacional del Servicio Civil (s.f.), *El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - SAGRH*, <https://www.servir.gob.pe/gestores-de-rrhh/gestores-de-rrhh-2/gestores-de-rrhh/> (accessed on 24 June 2022). [3]

Notas

¹ Nótese que el Sistema de Cuentas Nacionales utilizado en la mayoría de los países clasifica los gastos públicos en: consumo intermedio, remuneración de los empleados, subsidios, ingresos de la propiedad, beneficios sociales, subvenciones y otros gastos. En el Sistema de Cuentas Nacionales, el término “ingresos” designa “todos los recursos adquiridos por el Gobierno”, tales como impuestos, contribuciones sociales, ingresos corrientes, transferencias de capital por cobrar (Lequiller and Blades, 2018^[21]). En el Perú, el término “ingresos” es utilizado para designar los ingresos pagados por el sector público y percibidos por los empleados públicos. Esto es lo que se denomina “remuneraciones” en el Sistema de Cuentas Nacionales. Este informe utiliza el término “remuneración de empleados públicos” cuando se refiere a países de la OCDE, pero utiliza el término “ingresos de personal (remuneración de los empleados públicos)” para describir el sistema peruano.

² El marco habilitante se define mediante el artículo 15 del Decreto Legislativo N.º 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público, publicado el 16 de septiembre de 2018 y el Decreto Legislativo N.º 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público. Estas disposiciones, al derogarse el Decreto Legislativo N.º 1442 (mediante la Ley N.º 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal), se establecieron a través del Decreto de Urgencia N.º 044-2021, y se dispuso su vigencia permanente a través del Artículo 30 de la Ley N.º 31538.

³ Excepto autorizaciones posteriores para el nombramiento del personal en algunos sectores, por ejemplo, la Ley N.º 28560, que autorizó al Ministerio de Salud a efectuar el nombramiento del personal técnico asistencial y administrativo, personal de servicios y auxiliar asistencial que, a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, se encuentren prestando servicios en la condición de contratados bajo cualquier modalidad. Asimismo, las leyes de presupuesto 2009 y 2010, así como la de 2019 y el Decreto de Urgencia N.º 016-2020, que autorizan el nombramiento de personal del Decreto Legislativo N.º 276.

⁴ El Presupuesto Analítico de Personal es un documento de gestión institucional que tiene por finalidad sistematizar el presupuesto de las plazas, vacantes u ocupadas, que corresponde a los ingresos de personal (remuneración de los empleados públicos) que percibe el servidor público de manera permanente, periódica, excepcional u ocasional, incluidas las aportaciones que por ley corresponda comprendidas en el presupuesto institucional de las Entidades que cuenten con un crédito presupuestario aprobado.

⁵ La OCDE suele utilizar el término “política de remuneraciones” para designar lo que en el Perú se llama “política de ingresos”.

⁶ Por la ley de los grandes números, el margen de error de proyecciones basadas en elementos macro siempre será menor que el margen de error de proyecciones basadas en insumos micro, puesto que en el enfoque macro, los errores se compensan, mientras que en el enfoque micro, los errores se adicionan.

5 Programación, presupuestación y gestión de las infraestructuras públicas en el Perú

Este capítulo analiza el proceso de programación, formulación, modificación y ejecución del presupuesto de inversión en el Perú, y propone recomendaciones para alinear las prácticas en el Perú con las mejores prácticas de la OCDE.

5.1. La inversión pública en el Perú: características y tendencias

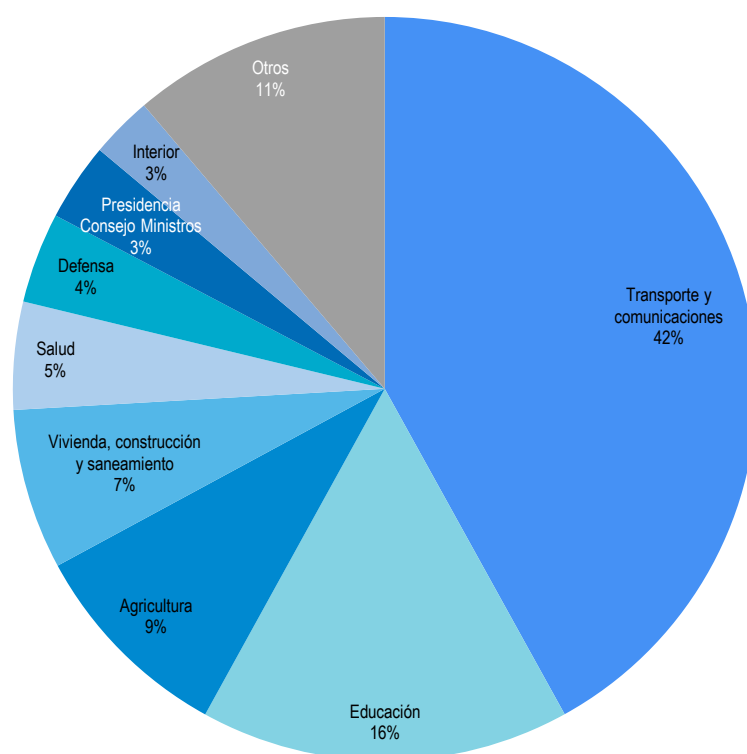
Antes de entrar a estudiar el marco normativo e institucional del sistema administrativo de inversión pública peruano (en adelante, el sistema de inversiones), resulta útil precisar algunas características particulares y tendencias de la inversión pública en los últimos años, así como el impacto económico que tuvo la pandemia del COVID-19 en el Perú. Efectivamente, estas particularidades son importantes para entender la evolución del Sistema de Inversiones peruano en los últimos años, la importancia que tiene en la economía peruana y su desarrollo a nivel nacional y territorial. El año 2020 se tendrá en cuenta para el análisis comparativo, pese a que representa un período de crisis generada por la expansión del COVID-19 a nivel mundial que trajo efectos negativos sobre la actividad económica peruana.

5.1.1. La inversión pública se ha mantenido constante a pesar del impacto económico de la pandemia

La crisis derivada de la pandemia del COVID-19 tuvo un impacto negativo considerable en la economía peruana. En 2020, el Producto Interno Bruto (PIB) se redujo en un 11 % anual y los índices de pobreza, basados en las últimas estimaciones internacionales comparables, aumentaron en más de seis puntos porcentuales comparados con el año anterior a la pandemia. Este aumento resulta particularmente importante, teniendo en cuenta que en la región de América Latina y el Caribe (ALC) los índices de pobreza aumentaron en menos de cinco puntos porcentuales (OCDE et al., 2021^[1]). No obstante, el Perú ha registrado una rápida recuperación económica en comparación con sus pares regionales. Desde mayo de 2020, el proceso de recuperación de la actividad económica se inició a una gran velocidad, y la inversión pública significó un soporte importante para la recuperación del empleo (MEF, 2021^[2]).

En los países de la OCDE el promedio del gasto de inversión es del 3 % del PIB. Para el año 2019, Brasil tuvo un gasto en inversión pública del 1.7 % del PIB, Chile el 2 %, Colombia el 3.5 %, México el 1.3 % y el Perú 6% (OCDE, 2020^[3]; OCDE, 2021^[4]). En los últimos años, la inversión en el Perú ha representado entre el 7 % y el 6 % del PIB total del país (INEI, 2022^[5]), porcentaje que ha sido relativamente estable en los últimos 10 años. Los sectores con mayor inversión pública son transporte y comunicaciones, educación, agricultura, salud, y vivienda construcción y saneamiento (Figura 5.1). En particular, los sectores de transporte y comunicaciones y educación representaron el 58 % del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del gobierno nacional en materia de inversión para el año 2020.

Figura 5.1. PIM por sectores: inversión pública, 2020



Fuente: Adaptado del MEF (2021^[2]).

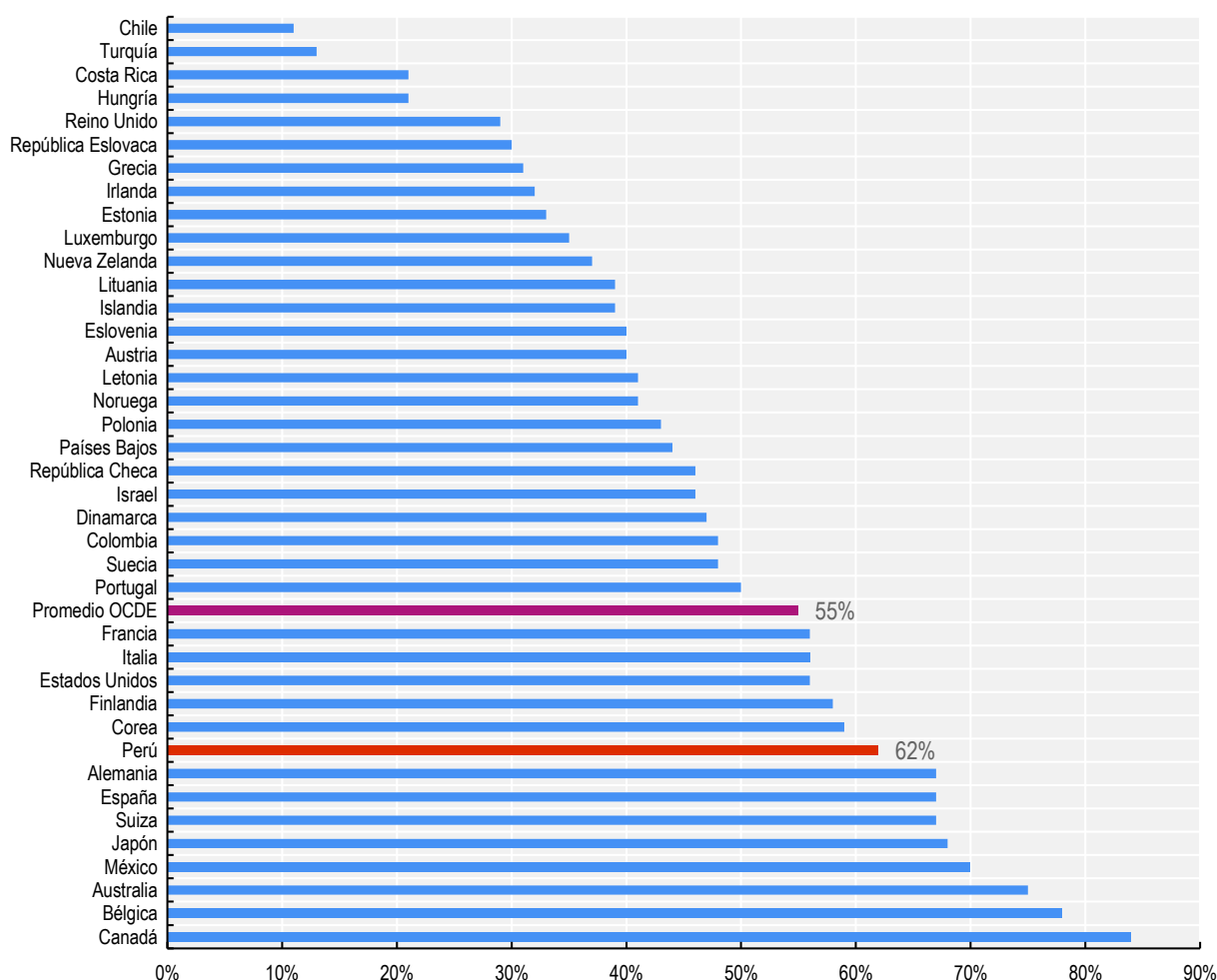
StatLink  <https://stat.link/ehcum7>

5.1.2. Los gobiernos subnacionales tienen una alta participación en el total de la inversión pública

Los gobiernos regionales y locales cumplen un papel relevante en el desarrollo económico y social del país, asumiendo importantes responsabilidades, especialmente en materia de inversión pública y en la prestación de servicios públicos esenciales como la salud y la educación. En el Perú, de acuerdo con el portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas, los gobiernos subnacionales concentraron el 63 % del presupuesto (PIM) total para inversión pública. Esta cifra está por encima de la media OCDE (55 %) (OCDE/UCLG, 2022^[6]). Exceptuando a España (65 %) y Japón (68 %), los países que tienen un porcentaje de inversión subnacional superior o similar al del Perú son países federales como Australia (75 %), Bélgica (78 %), Canadá (84 %), México (70 %) y Suiza (67 %) (Figura 5.2). El porcentaje peruano está por encima de los pares regionales como Costa Rica (21 %), Chile (11 %), y Colombia (48 %).¹

Es importante resaltar que gran parte de la inversión pública subnacional se realiza a nivel local y en una menor medida a nivel regional. En el año 2020, la distribución del PIM destinado a inversión pública estuvo concentrada en un 46 % en los gobiernos locales, en un 34 % en el gobierno nacional, y en un 20 % en los gobiernos regionales (MEF, 2021^[2]).

Figura 5.2. Porcentaje de presupuesto asignado de inversión pública a nivel subnacional, 2019

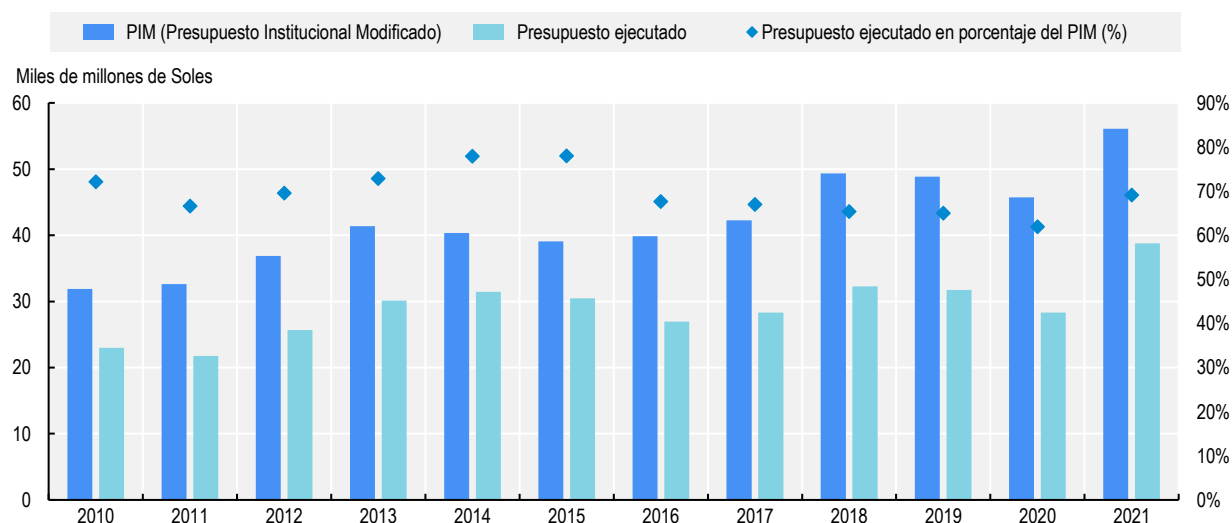


Fuente: Autores, basado en SNGWOFI (2022^[7])

5.1.3. La ejecución del gasto de inversión sigue siendo un reto importante que se refleja en bajos niveles de calidad

La baja ejecución del gasto es un problema estructural de la inversión pública en el Perú. El porcentaje de ejecución de la última década se sitúa en promedio por debajo del 70 %, oscilando generalmente entre el 65 % y el 75 % (Figura 5.3). Es importante resaltar que este problema resulta particularmente relevante en el caso de la inversión pública de los gobiernos locales, donde la ejecución con respecto al PIM ha sido en promedio del 63 % en los últimos 10 años.

Figura 5.3. Evolución del Presupuesto Institucional Modificado de inversión pública y su ejecución, 2010-22

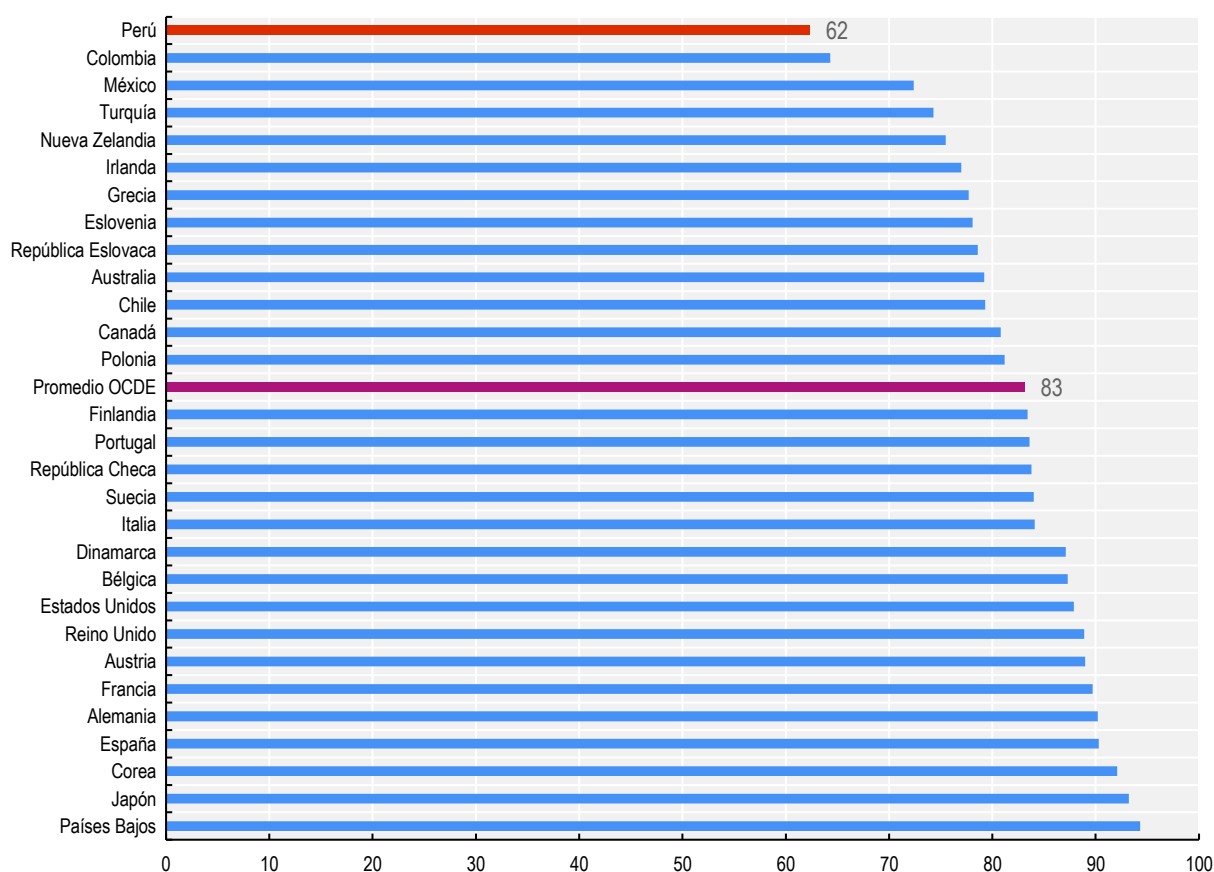


Fuente: MEF (2021^[2]).

StatLink  <https://stat.link/4txgs3>

La calidad de la infraestructura también constituye un reto importante en el Perú. La calidad de las infraestructuras en el Perú es menor al promedio de la OCDE e incluso por debajo de países de la región como Chile, Colombia, y México (Figura 5.4) (Schwab, 2019^[8]). La calidad de las inversiones en infraestructuras es fundamental para garantizar que estas cumplan su potencial como catalizador para el crecimiento y el desarrollo.

Figura 5.4. Índice de Calidad de la infraestructura del WEF, Perú vs. OCDE (0-100)



Fuente: Autores, basado en World Economic Forum (2022^[9]).

StatLink  <https://stat.link/xfe8pa>

Algunos de los criterios utilizados para medir la calidad y desarrollo de la infraestructura son el desarrollo de la conectividad vial, la calidad de la infraestructura vial, la densidad ferroviaria, la conectividad aeroportuaria, entre otros (Schwab, 2019^[8]). Perú ocupa la posición 110 de 141 en calidad de las infraestructuras viales, 79 de 141 en utilidad de la infraestructura y 97 de 141 en infraestructura de transporte (Ibid).

5.2. Del SNIP al Invierte.pe: un sistema de inversión que ha madurado y evolucionado en el tiempo

5.2.1. Los inicios del sistema administrativo de inversión pública y sus primeras reformas

Desde su creación en el año 2000, el sistema administrativo de inversión pública peruano ha sido reformado para adecuarse a la realidad del país y a los estándares internacionales (OCDE, 2016^[10]). A principios del milenio, se empieza a discutir la necesidad de contar con un sistema integral que agrupe las competencias institucionales relevantes a las inversiones públicas del país, y que pueda ser parte de los sistemas administrativos del Estado. Desde su creación con la Ley N.º 27293 de 2000, el Sistema Nacional

de Inversión Pública (SNIP) buscaba optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mejorando la calidad del proceso de ciclo del proyecto, especialmente en lo referente a formulación y evaluación de los proyectos. Es en este contexto, se crea un sistema de inversión, estableciendo principios, procesos, metodologías y normas técnicas encaminadas a certificar la calidad de los proyectos de inversión pública (MEF, 2014^[11]).

El SNIP tenía como objetivo principal potenciar su componente sistémico, mejorando la eficiencia del uso de los recursos públicos destinados a la inversión. El sistema buscaba garantizar que los proyectos fueran eficientes, sostenibles y rentables. Todos los proyectos de inversión pública del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales adscritos al SNIP serían objeto de estudio y análisis.

El sistema regulaba tres fases del proyecto de inversión pública (PIP): preinversión, inversión y postinversión.

- **Preinversión:** en esta etapa se realizaban los estudios iniciales denominados estudios de preinversión (elaboración de perfil, incluidos los estudios de prefactibilidad y estudio de factibilidad) para determinar la pertinencia, rentabilidad social y sostenibilidad del PIP, criterios que sustentan la declaración de viabilidad. Era una fase clave, ya que se establecía la conveniencia de realizar o no un PIP y era necesaria para continuar con las siguientes fases. La Unidad Formuladora (UF) se encargaba de formular los estudios de preinversión y registrarlos en el Banco de Proyectos del sistema, y luego pasaba a evaluación de las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) responsables.
- **Inversión:** posteriormente se realizaban los estudios definitivos (o expediente técnico o documentos equivalentes) y se ejecutaba el PIP. La Unidad Ejecutora (UE) era la responsable de esta fase y estaba encargada de la elaboración y registro de los estudios en el Banco de Proyectos de la ejecución, el cierre y la transferencia del PIP a la entidad responsable de la operación y mantenimiento.
- **Postinversión:** esta fase comprendía la operación y mantenimiento del PIP ejecutado, así como la evaluación *ex post* del proyecto.

Todos los proyectos debían ser declarados viables antes de pasar a la fase de inversión. Para ser aprobados, los proyectos debían ser socialmente rentables, sostenibles y enmarcados con los documentos de planeamiento respectivos. El diagnóstico consideraba el problema que el proyecto pretendía resolver, y sus causas y el efecto esperado de la inversión. El análisis también tenía en cuenta elementos de tamaño y demanda para poder realizar una estimación general de costos y beneficios y, en última instancia, evaluar la rentabilidad social del proyecto (OCDE, 2016^[12]).

Desde el diseño inicial del SNIP, se apostaba por fomentar el diálogo entre el nivel central y los gobiernos subnacionales, respondiendo a las realidades y necesidades específicas de cada gobierno regional. A pesar de que había un cierto número de órganos descentralizados en el SNIP, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP), era la máxima autoridad técnico-normativa del sistema. Allí llegaban los estudios de preinversión de los proyectos con ciertos montos determinados para su evaluación y viabilidad; asimismo, se registraba la verificación de viabilidad cuando el costo del proyecto en ejecución superaba ciertos porcentajes respecto al monto declarado viable.

El MEF era responsable de elaborar las normas necesarias para el funcionamiento del SNIP, regular los procesos y procedimientos, dictar las normas técnicas que debían cumplir los proyectos, declarar la viabilidad de los proyectos que requerían endeudamiento o garantías del Estado, garantizar que los proyectos aprobados se ajustaran a los requisitos técnicos y legales, garantizar que durante la fase de inversión los proyectos se ajustaran a las condiciones y parámetros aprobados y realizar la evaluación por muestreo sobre la calidad de las aprobaciones de viabilidad otorgadas por los órganos competentes del SNIP (OCDE, 2016^[12]).

Los primeros años del SNIP estuvieron acompañados por el proceso de descentralización territorial llevado a cabo en los años 1990 y 2000. Este proceso buscaba dar mayor autonomía a las entidades territoriales para el ejercicio de sus competencias (Recuadro 5.1). El sistema de inversiones coincidió con la creación de los gobiernos regionales y su nueva estructura política, que asignaba nuevas competencias dentro de un sistema de traspaso de atribuciones (Serrano and Acosta, 2011^[13]).

Como parte del proceso de descentralización, en el año 2002 se crearon los gobiernos regionales y se les dotó de atribuciones políticas, responsabilidades funcionales y regulatorias, atribuciones de ordenamiento y planificación territorial (*ibid*). Desde este año, el MEF inició un proceso de delegación de atribuciones para dar viabilidad a los proyectos dentro del SNIP. Para el año 2007, cualquier proyecto podía ser evaluado y declarado viable por la OPI de cada sector, gobierno local o regional, según sus competencias y sin límite de monto. Únicamente los proyectos con endeudamiento interno y cuyo monto de inversión superara cierto límite debían ser evaluados por el MEF (MEF, 2019^[14]).

Recuadro 5.1. El proceso de descentralización territorial

La implementación del proceso de descentralización en el Perú pasó por diferentes etapas. A continuación, se presenta un breve resumen del proceso.

- En 1989 se promulgó la primera ley de bases de la descentralización, agrupando los 24 departamentos en 12 "regiones". Estas regiones recibieron atribuciones sectoriales con sus correspondientes asignaciones presupuestarias, mientras que el gobierno central siguió a cargo de las funciones de supervisión y regulación.
- En el año 1992 se crean los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs) en cada uno de los departamentos. Funcionan como agencias dependientes de la Presidencia del Consejo de Ministros y estaban encargados de ejecutar disposiciones del gobierno central. Estuvieron activos hasta el año 2001.
- En 2001, se dio inicio a un proceso de descentralización que se concretó en 2002 con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (GORE) que describe las competencias y funciones descentralizadas de los GORE.
- En 2002, el presidente, 7 partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil firmaron un Acuerdo Nacional como compromiso con las directrices de la política estatal, que incluía la descentralización.
- Entre 2002 y 2004 se promulgaron varias leyes para facilitar las elecciones regionales y definir disposiciones legales para la organización territorial, el gobierno regional y municipal, el presupuesto participativo, la inversión descentralizada, la descentralización fiscal y la acreditación e integración de los gobiernos regionales y locales. Dentro de estas se encuentran la Ley de Bases de la Descentralización.
- En 2004, el Gobierno estableció un proceso de tres etapas para transferir 16 funciones y 124 competencias. El gobierno central comenzó a transferir fondos directamente a los gobiernos regionales.
- En 2006, el proceso de transferencia se aceleró para cumplir un plazo establecido en diciembre de 2007. Este plazo se cumplió, con la excepción de Lima Metropolitana y Callao. Sin embargo, no todas las funciones transferidas tenían un presupuesto de acompañamiento en 2007.
- A partir de 2007, el proceso de descentralización incorporó también al SNIP en tanto se decretó que los gobiernos subnacionales y los sectores nacionales podían declarar la viabilidad de los proyectos de su competencia sin necesidad de acudir al MEF, como había sido el caso hasta entonces.

- En 2008, el gobierno central estableció los últimos pasos para finalizar el proceso de descentralización, que concluyó en 2009.
- En 2017, el gobierno nacional peruano decidió apoyar a los gobiernos regionales y locales para promover el potencial económico y el capital social en sus territorios. Un instrumento seleccionado son las Agencias de Desarrollo Regional (ADR), que se crearon inicialmente en tres regiones piloto (Apurímac, Piura y San Martín) para después implementarse en todas las regiones.
- En 2018, el gobierno nacional creó la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización con el objetivo de formular una propuesta de lineamientos articulados de gestión intersectorial e intergubernamental. Estos lineamientos buscan promover y fortalecer la descentralización y un Plan de acción 2018-2021. "El Plan 2021" es un instrumento de gestión para la Secretaría de Descentralización, que le permite orientar su actuación, con acciones estratégicas en diferentes ejes temáticos, que deberán ejecutarse de manera articulada y concertada entre los tres niveles de gobierno.

Fuentes: Vammalle, et al. (2018^[15]), "Financing and budgeting practices for health in Peru"; OCDE (2019^[16]), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 3. From Analysis to Action*; Presidencia de la República (2002^[17]), Ley de Bases de la Descentralización; Presidencia de Consejo de Ministros (2018^[18]), Anexo: Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales 2021.

Aunque el SNIP tuvo la iniciativa de disponer de un sistema más descentralizado, algunas de sus fases, especialmente la de preinversión, eran percibidas como un obstáculo o traba para participar en la toma de decisiones. Como fruto de estas inconformidades, pasada más de una década de implementación del SNIP, gobiernos locales y regionales demandaron mayor autonomía y facilidad de acceso y participación en las decisiones de la inversión pública, lo que dio lugar a una reestructuración del sistema de inversión.

5.2.2. El Invierte.pe como un sistema más flexible que busca priorizar la ejecución del gasto para el cierre de brechas

A pesar de los avances del SNIP, el sistema fue criticado por su poca flexibilidad y por dar una supuesta complejidad excesiva al proceso de preinversión. Los sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales percibían el SNIP como un sistema poco flexible, de difícil acceso y en donde se priorizaban las decisiones del nivel central (Secretaría Descentralización, 2022^[19]). Por eso, en el año 2016 se decidió hacer una reforma estructural al sistema mediante la creación del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, más conocido como Invierte.pe.

En el cambio del SNIP al Invierte.pe se otorgaron funciones diferentes a los órganos que conforman dicho sistema para que existiera mayor autonomía, diálogo y relación entre el MEF, los sectores, los gobiernos locales y regionales, y las empresas públicas sujetas al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Igualmente, a través de la programación multianual y de la priorización de inversiones con base en el diagnóstico de brechas, se busca poder establecer una mayor vinculación de la cartera de inversiones con las visiones de desarrollo a largo plazo a nivel sectorial y territorial. En particular, el nuevo sistema tiene como objetivo dinamizar el proceso de planeación y aprobación de las inversiones, promoviendo la inversión para el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios prioritarios, y logrando una mejor articulación con los objetivos estratégicos de largo plazo (Recuadro 5.2).

Recuadro 5.2. Principales cambios y objetivos de mejora del Invierte.pe

- Inclusión de la fase de Programación Multianual de Inversiones al Ciclo de Inversión.
- Vincular la cartera de inversiones con las visiones de desarrollo de largo plazo a nivel sectorial y territorial.
- Mayor flexibilidad, posibilidades de decisión y responsabilidad por parte de los sectores y gobiernos subnacionales en la toma de decisión para la fase de Ejecución.
- Simplificar los procedimientos relativos a la formulación y evaluación de los proyectos de inversión.
- Eliminar los umbrales o límites de incremento de costos en la fase de Ejecución.
- Se crearon las inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y reposición (IOARR), permitiendo, por ejemplo, que el reemplazo de un bien adquirido pueda ser tratado como una inversión bajo la categoría de IOARR realizando el registro de una ficha sin que para ello se tenga que realizar una evaluación social y formular un estudio de preinversión.
- Crear fichas técnicas estándar para la fase de Formulación y Evaluación.
- Crear reportes anuales de activos.

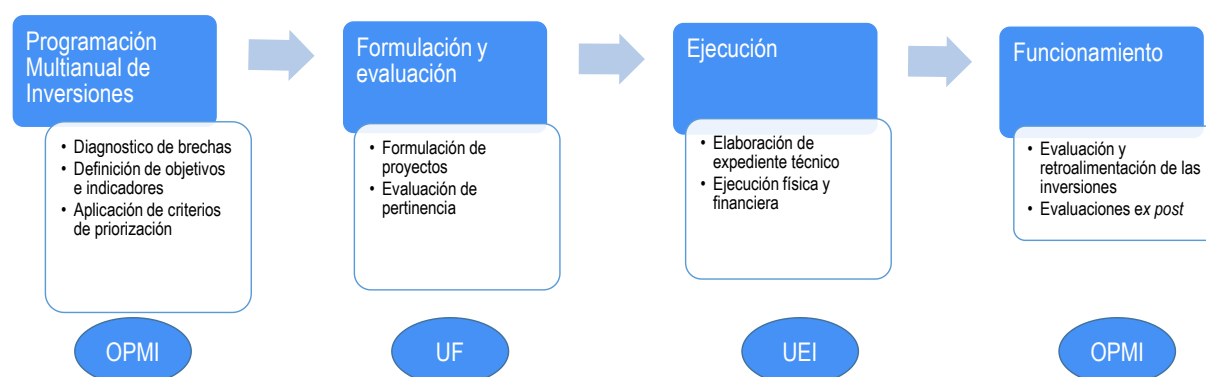
Fuente: Elaboración propia con base del MEF (2017^[20]), El nuevo sistema de inversión pública.

Asimismo, desde el año 2019, se inició la adopción del *Buliding Information Modeling* (BIM) para su aplicación progresiva en la inversión pública como una metodología de trabajo colaborativo para la gestión de la información de una inversión pública, que hace uso de un modelo de información creado por las partes involucradas, para facilitar la programación multianual, formulación, diseño, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura pública, asegurando una base confiable para la toma de decisiones.

A la fecha se ha aprobado el Plan de Implementación y Hoja de Ruta del Plan BIM Perú, además de la “Nota Técnica de Introducción BIM: Adopción en la Inversión Pública” y la “Guía Nacional BIM: Gestión de la Información para inversiones desarrolladas con BIM”. Asimismo, se viene implementando BIM en diez proyectos piloto en las fases de Formulación, Evaluación y Ejecución, y la malla curricular BIM en tres universidades públicas.

Por otro lado, uno de los objetivos del Invierte.pe es articular el planeamiento estratégico de largo plazo con la asignación de recursos en el presupuesto público, a través de la programación estratégica de mediano plazo. En este sentido, la etapa de programación multianual de inversiones busca establecer una cartera de inversiones para cerrar brechas de infraestructura o de acceso a servicios prioritarios previamente identificados. El ciclo continúa con la fase de Formulación y Evaluación donde se maduran las ideas y se decide sobre la conveniencia o no de los proyectos de inversión. El ciclo continúa con la fase de Ejecución y finaliza con la fase de Funcionamiento de las inversiones. Igualmente, se desarrollan labores de seguimiento físico y financiero a través del Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI).

Figura 5.5. Fases del Invierte.pe



Fuente: MEF (2017_[20]).

El Invierte.pe tiene como objetivo contar con proyectos más precisos que den cuenta de la realidad específica de los diferentes territorios del país, siendo las UF de los sectores, los gobiernos regionales y gobiernos locales quienes otorgan la viabilidad de los proyectos de inversión que formulan. A diferencia del SNIP, en el Invierte.pe se busca programar la ejecución de las inversiones de manera planificada, articulando la programación multianual de inversiones con la programación multianual presupuestaria. Sin embargo, como se abordará en la sección 5.4, en la práctica el sistema permite que se prioricen e incluso ejecuten inversiones sin contar con la disponibilidad presupuestaria para la ejecución total de la inversión.

En el marco de la modernización del sistema de inversiones, también se inició el proceso de integración de dicho sistema con otros sistemas administrativos del Estado. La programación multianual y el enfoque de cierre de brechas tienden a una correcta asignación de recursos públicos, razón por la cual se espera que se articulen con otros sistemas como la planeación estratégica, y los sistemas administrativos de presupuesto y abastecimiento. A través de la Administración Financiera del Sector Público (AFSP) se busca una interacción entre los sistemas que conlleve actuaciones más coherentes por parte del Estado y que brinde información más concreta y acertada. Igualmente, se busca homogeneizar el manejo de la información integrando la actualización permanente del Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF con el Banco de Inversiones del Invierte.pe. De igual forma, en el año 2018 se iniciaron diferentes iniciativas para integrar el sistema de Inversiones en la AFSP. A pesar de estas iniciativas, la integración intersistémica es un desafío constante en el plano operativo.

5.2.3. Transferencia de competencias y reformas institucionales del Invierte.pe

De acuerdo con las Recomendaciones de la OCDE sobre Gobernanza de la Infraestructura (2020_[21]), los Gobiernos deben contar con un marco institucional que sea claro, transparente, coherente, previsible y legítimo. Estas instituciones deben contar con funciones precisas, autoridades competentes y estar dotadas con los recursos financieros y humanos adecuados para el ejercicio de sus funciones.

La inversión pública suele involucrar distintos niveles de Gobierno en algunas fases del ciclo de inversión, ya sea debido a que las competencias son compartidas o a que se realizan acuerdos de financiación conjunta. Por este motivo, una adecuada política pública de infraestructura necesita mecanismos de coordinación sólidos dentro de cada nivel de Gobierno y entre ellos. Estos mecanismos deben fomentar el equilibrio entre una perspectiva de gobierno completo y los distintos puntos de vista sectoriales y regionales (OCDE, 2016_[22]).

Como se mencionó al inicio de este capítulo, el Perú es uno de los países donde los gobiernos subnacionales, y en particular los gobiernos locales, tienen una mayor participación en la inversión

pública. Con el nuevo sistema de inversiones Invierte.pe se modificaron ciertos aspectos en cuanto al diseño institucional y las funciones de cada órgano involucrado.

El Invierte.pe cuenta con cinco órganos principales: el MEF, a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) que es el ente rector, cada entidad de los diferentes niveles de gobierno cuenta con los Órganos Resolutivos (OR), las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), las Unidades Formuladoras (UF) y las Unidades Ejecutoras de Inversiones (UEI) (Figura 5.6). En el nuevo ciclo de inversión del Invierte.pe, las funciones de evaluación de proyectos que tenían las OPI con el SNIP pasaron a la UF, quienes son los órganos responsables de la formulación y evaluación de las inversiones. En este sentido, el mismo órgano es quien formula y evalúa los proyectos de inversión.

El MEF continúa siendo el ente rector del sistema a través de la DGPMI. Esta Dirección General está encargada de aprobar directivas, lineamientos, procedimientos, instrumentos metodológicos de alcance general, brindar asistencia técnica, aprobar directivas que regulen el funcionamiento de los aplicativos informáticos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, supervisar la calidad del ciclo de inversión, emitir opinión técnica, entre otros. A pesar de que el MEF mantiene funciones decisorias en el ciclo de inversión, estas han disminuido y se han delimitado sus competencias. En el SNIP, el MEF intervenía en casi todas las fases para la toma de decisiones en torno a las inversiones; con el Invierte.pe, se moldean y descentralizan sus competencias para brindar espacios de decisión y acción a las entidades públicas en la formulación, evaluación, viabilidad/aprobación y ejecución de los proyectos (MEF, 2017^[20]).

En el Invierte.pe, los sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales pasaron a contar con órganos propios para la toma de decisiones. Cada uno de ellos cuenta con un Órgano Resolutivo (OR), una Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), una Unidad Formuladora (UF) y una Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI).

Figura 5.6. Órganos y funciones en el Invierte.pe

DGPMI	Órgano Resolutivo (OR)	OPMI	UF	UEI
- Ente rector del sistema - Elabora la Programación Multianual de las Inversiones - Aprueba las metodologías de los sectores - Establece metodologías y parámetros de evaluación <i>ex ante</i> y <i>ex post</i>	- Aprueba el PMI de su sector, GR o GL - Aprueba las brechas y los criterios - Autoriza la elaboración de expedientes técnicos	- Responsable de la fase de Programación dentro de su nivel - Elabora el PMI de su sector, GR o GL - Propone los criterios de priorización de la cartera de inversiones al OR respectivo - Monitorea el avance de las ejecuciones de las inversiones - Realiza las evaluaciones <i>ex post</i> de los proyectos de inversión	- Responsable de la fase de formulación y evaluación del ciclo de inversiones - Aplica las metodologías aprobadas por la DGPMI o los sectores - Registra en el Banco de Inversiones - Declara la viabilidad de los proyectos de inversión	- Responsable de la fase de ejecución - Elabora el expediente técnico o equivalente - Responsable por la ejecución física y financiera de las inversiones - Mantiene actualizada la información en el Banco de Inversiones

Fuente: MEF (2017^[20]).

Los cambios introducidos por el Invierte.pe requieren mayor responsabilidad, compromiso y capacidad de los sectores y de los gobiernos subnacionales. En el marco de implementación del Invierte.pe se cuenta con actividades de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica a través de los funcionarios de la DGPMI y de los especialistas de inversión pública en los territorios (de manera virtual y presencial). Asimismo, se observan altos niveles de rotación en los funcionarios encargados de la operación del sistema, por lo que se pierde el conocimiento adquirido en la materia.

5.3. La falta de planeación estratégica de largo plazo como uno de los principales retos para la inversión

La planeación estratégica de largo plazo es esencial para lograr una inversión efectiva y eficiente de los recursos públicos. Una planeación apropiada ayuda a garantizar que las decisiones relativas a la inversión tengan en cuenta, en una visión integral, tanto las necesidades como los objetivos de desarrollo a largo plazo y que su desarrollo sea un proceso transparente, incluyente y participativo. Según la Recomendación de la OCDE sobre Gobernanza de la Infraestructura (OCDE, 2020^[21]), la visión estratégica debe estar basada en objetivos de desarrollo tanto del nivel nacional como subnacional, y debe buscar mejorar el capital económico, natural, social y humano que sustenta el bienestar, el crecimiento sostenible e incluyente, la competitividad y la prestación de servicios públicos (OCDE, 2017^[23]).

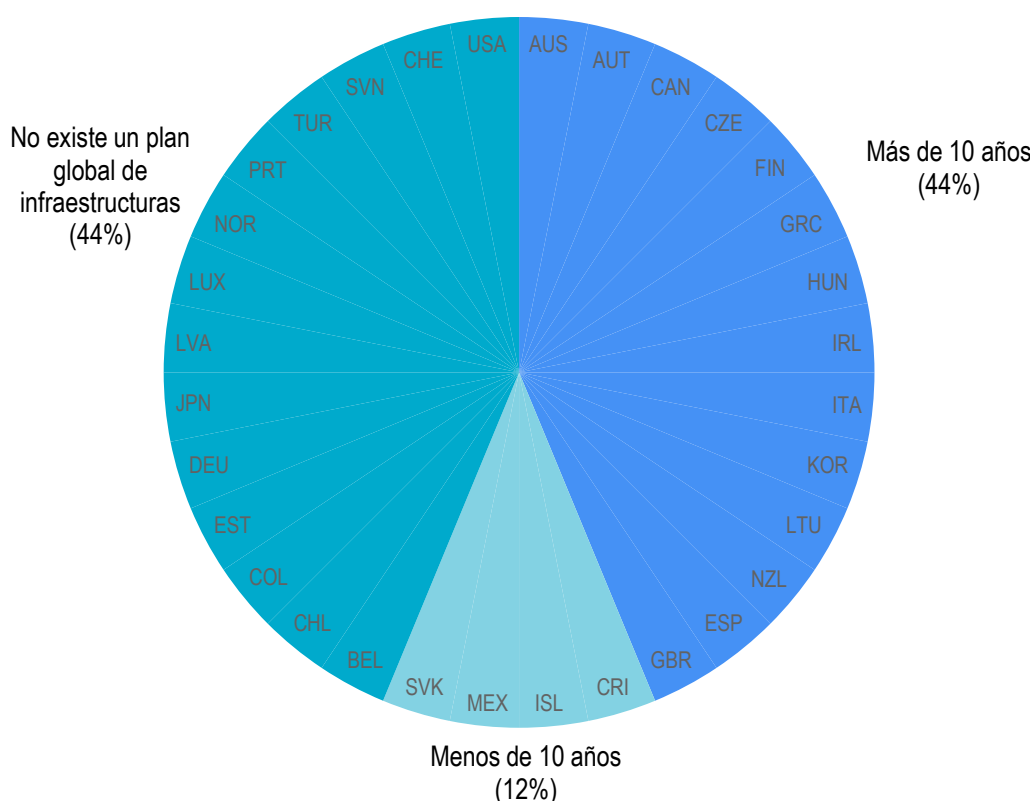
La elección de lo que se va a construir debe enmarcarse en una visión del futuro del país que se articule mediante una declaración explícita de los objetivos de desarrollo a largo plazo. Para garantizar la coherencia general de las inversiones en todos los sectores, es esencial contar con una orientación centralizada sobre los objetivos y prioridades que deben perseguir las políticas de infraestructuras y la priorización de las inversiones. Así, las estrategias de infraestructura no solo deben tener en cuenta las necesidades específicas de un sector, sino también garantizar que los planes de inversión contribuyan a alcanzar objetivos de desarrollo más amplios a largo plazo (OCDE, 2020^[24]).

5.3.1. El Perú aún no cuenta con una política integral de mediano y largo plazo en materia de infraestructura

La mayoría de los países OCDE cuenta con planes globales para la inversión en infraestructura

Se trata de una tendencia en aumento que tiene como fin articular de manera más coherente la inversión en infraestructura y promover sinergias y complementariedades en la inversión de diferentes sectores (Figura 5.7). Por ejemplo, el Reino Unido ha sido uno de los primeros países en realizar planes estratégicos a largo plazo y crear un órgano especializado para esta función. Igualmente, la República de Irlanda a través del Plan Nacional de Desarrollo en donde se establece una estrategia global de inversión pública a 10 años (Recuadro 5.3).

Figura 5.7. Existencia de planes globales de infraestructura, 2020



Fuente: OCDE (2020), Encuesta sobre gobernanza de las infraestructuras

StatLink  <https://stat.link/r2z0b4>

Recuadro 5.3. Plan estratégico de infraestructuras a largo plazo en el Reino Unido y en la República de Irlanda

Reino Unido

La planeación de infraestructuras en el Reino Unido se había basado históricamente en planes sectoriales a mediano plazo para sectores específicos (por ejemplo, energía, agua, ferrocarriles y autopistas). La relativa estabilidad y previsibilidad del enfoque británico en materia de planeación y regulación de infraestructuras por sectores fue objeto de críticas cuando se trataba de desarrollar proyectos de infraestructuras estratégicos y de importancia nacional.

La Comisión de Crecimiento de la London School of Economics (LSE) (2013) propuso por primera vez la creación de un nuevo marco institucional para regular la estrategia, la entrega y la financiación de las infraestructuras. Posteriormente, el Informe Armitt estudió qué estructuras serían las más adecuadas para apoyar la toma de decisiones estratégicas a largo plazo y cómo forjar el consenso interpartidista necesario para tomar esas decisiones. La revisión concluyó en la creación de una Comisión Nacional de Infraestructura (CNI), con independencia estatutaria.

La primera CNI se creó en 2015 con el propósito de identificar las necesidades estratégicas de infraestructuras del Reino Unido a mediano y largo plazo y proponer soluciones a los problemas de infraestructuras más apremiantes. El mandato de la CNI también reconocía el papel de las infraestructuras en la promoción del crecimiento económico sostenible, la mejora de la competitividad y la seguridad para los inversionistas.

En 2018, la Comisión Nacional de Infraestructura publicó la primera Evaluación Nacional de Infraestructuras para el Reino Unido, en la que se formulan recomendaciones sobre cómo deben abordarse las necesidades y prioridades de infraestructuras identificadas en el país. El Gobierno británico respondió formalmente a las recomendaciones a través de una Estrategia Nacional de Infraestructuras publicada junto al Presupuesto en 2020.

Al reunir en una sola unidad los conocimientos técnicos en materia de financiamiento, ejecución y garantía de grandes proyectos, el Reino Unido busca aprovechar las buenas prácticas de todos los sectores y mejorar la forma en que el Gobierno ejecuta los proyectos y programas.

República de Irlanda

Como parte del Proyecto Irlanda 2040, el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2030 establece la estrategia global de inversión para hacer de Irlanda un país mejor para todos y construir un futuro más resistente y sostenible. Se trata del Plan Nacional de Desarrollo (PND) más importante y ecológico jamás presentado en la historia del país, con especial atención a las soluciones prioritarias para reforzar la vivienda, las ambiciones climáticas, el transporte, la sanidad, el crecimiento del empleo en todas las regiones y la renovación económica para la próxima década. En este PND se establece una mirada a 10 años sobre la ejecución en infraestructura del país.

Fuente: OCDE (2020^[24]); Department of Public Expenditure and Reform (2021^[25]).

El SINAPLAN no es un instrumento diseñado para desarrollar una visión estratégica de infraestructura de mediano y largo plazo

A diferencia de la mayoría de los países miembros de la OCDE, el Perú no cuenta con una visión de infraestructura integral en el mediano o en el largo plazo y los mecanismos de planeación existentes en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) no son útiles para lograr este objetivo.

El SINAPLAN es el conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país, articulando las diferentes propuestas para elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes sectoriales, institucionales y subnacionales (CEPAL, 2018^[26]). Su órgano rector, orientador y de coordinación es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), encargado del seguimiento y evaluación de planes, políticas, programas, objetivos y proyectos, en el marco de la planeación estratégica.

Más allá del ejercicio teórico y metodológico de planeación realizado por el SINAPLAN, actualmente no existen directrices centralizadas de planeamiento estratégico, en donde se recojan y reafirmen la vinculación y articulación entre sectores en materia de infraestructura. El Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad es un primer esfuerzo para definir una visión y objetivos para el cierre de brechas en infraestructura del Perú (Recuadro 5.4). A pesar de ser un ejemplo interesante sobre cómo articular necesidades de los sectores en un plan a largo plazo, el plan es limitado en sus alcances y cobertura.

Recuadro 5.4. El Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC)

El PNIC fue elaborado en julio de 2019 con el objetivo de aumentar la productividad y competitividad mediante el cierre de brechas de infraestructura. Este documento representa el primer esfuerzo para definir una visión y objetivos para el cierre de brechas en infraestructura en el Perú; sin embargo, este plan es limitado en cuanto a su cobertura. Su mayor énfasis recae en el sector privado, y su cartera es acotada dejando por fuera sectores de gran relevancia, como el sector salud.

Para su elaboración, el MEF aplicó una metodología de priorización de proyectos basada en los criterios de transversalidad, potencial productivo, impacto social y recursos del Estado e impacto de corto plazo. El resultado fue la identificación de 52 proyectos de inversión que se distribuyen en los sectores transporte (26), electricidad (8), comunicaciones (5), agricultura (4), saneamiento (4), hidrocarburos (3) y ambiente (2).

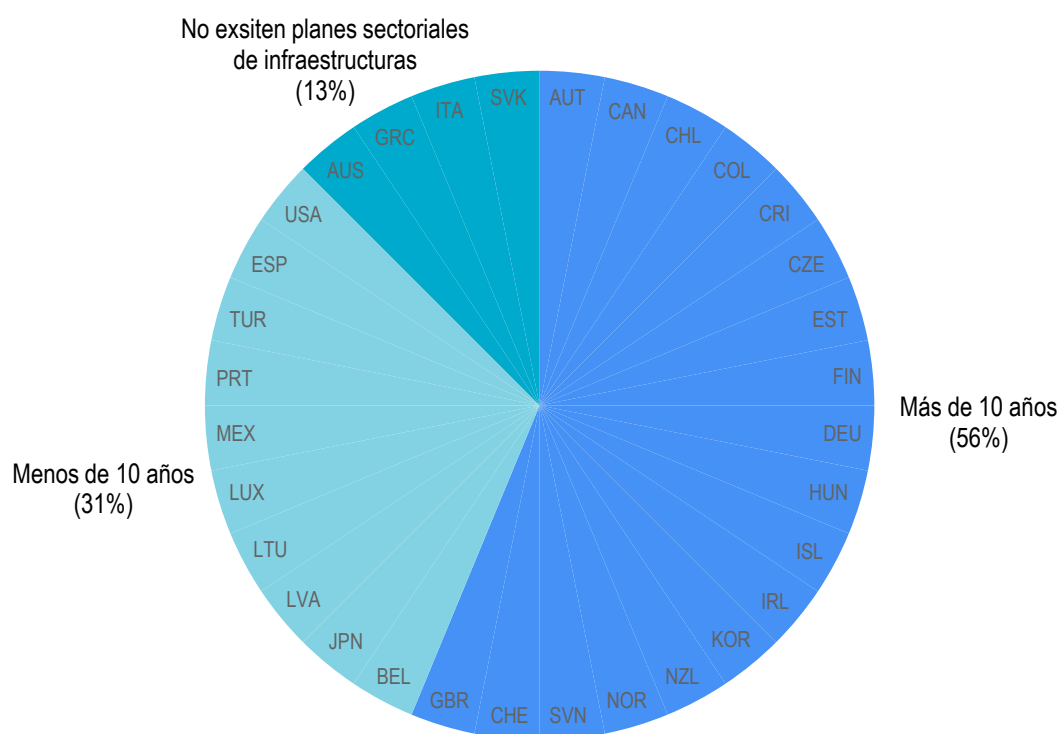
El PNIC se encuentra en proceso de actualización con el objetivo de ampliar su visión para incorporar la dimensión social, ambiental, institucional y económica. También se busca incorporar un enfoque sustentado en el desarrollo sostenible y actualizar las metas y objetivos sobre proyectos para el periodo 2022-25.

Fuente: MEF (2019^[27]); PeruCompite (2022^[28]).

5.3.2. La gran mayoría de los países de la OCDE también cuentan con planes de largo plazo a nivel sectorial

Estos planes (Figura 5.8) buscan identificar las necesidades actuales y futuras en un sector específico, los recursos disponibles, diseñando una visión de largo plazo que pueda ser ejecutada por etapas y monitoreada en el tiempo. Estos planes deben estar alineados con los presupuestos a mediano plazo, organizando y estructurando las asignaciones presupuestarias de forma que correspondan fácilmente con los objetivos nacionales. En el caso de la planeación de las infraestructuras de transporte en Alemania (Recuadro 5.5) los planes fiscalmente sostenibles a largo plazo están vinculados con las asignaciones presupuestarias y están alineados con los gastos a mediano plazo.

Figura 5.8. Existencia de planes sectoriales de infraestructura, 2020



Fuente: OCDE (2020), Encuesta sobre gobernanza de las infraestructuras.

StatLink <https://stat.link/h81wgm>

Recuadro 5.5. Asignaciones presupuestarias y priorización clara: el Plan Federal de Infraestructuras de Transporte 2030 (PFIT) de Alemania

El Plan Federal de Infraestructuras de Transporte (PFIT) es una estrategia global para el desarrollo de las infraestructuras de transporte del Gobierno Federal, con una inversión total de EUR 269 600 millones para la ejecución de todos los proyectos de máxima prioridad en el plazo establecido para el PFIT 2030.

El PFIT es la herramienta de planeación de infraestructuras de transporte más importante del Gobierno Federal. Uno de los principales objetivos del PFIT es lograr una estrategia global realista y financiable para el mantenimiento estructural y la construcción de las infraestructuras alemanas. Las autoridades alemanas hacen hincapié en la sincronización de los fondos que se van a invertir y de los proyectos, de manera que se puedan ejecutar todos los proyectos de máxima prioridad dentro del plazo establecido para el PFIT 2030.

El último PFIT se publicó en 2003. El anterior se había adoptado en 1992, tras la reunificación de Alemania. El presente plan (PFIT 2030) sienta las bases de la política de transportes para el período que abarca el horizonte de planeación hasta 2030. De acuerdo con la Ley Fundamental, el Gobierno Federal es responsable de financiar la construcción y el mantenimiento estructural de la infraestructura de transporte federal, en la que se centra la PFIT. Estas infraestructuras comprenden las autopistas y

carreteras federales (denominadas conjuntamente carreteras federales), los ferrocarriles federales y las vías navegables federales.

El PFIT comprende las inversiones necesarias para el mantenimiento del capital y la inversión en infraestructuras de sustitución, así como los proyectos de mejora y nueva construcción. Las necesidades previstas de mantenimiento y sustitución de estructuras se han incluido en el Plan como un importe total para cada modo de transporte. A la hora de evaluar las obras de mejora y de nueva construcción específicas de cada proyecto, el PFIT se centra en los proyectos que tienen un impacto significativo en grandes áreas y que desarrollan un impacto significativo de mejora de la capacidad o de la calidad.

Fuente: OCDE (2020^[24]); Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure (2016^[29]).

El Perú no cuenta con una tradición de planeación estratégica a largo plazo a nivel sectorial

A pesar de ser una práctica generalizada en los países de la OCDE, el Perú tampoco cuenta con una tradición de planeación estratégica a largo plazo a nivel sectorial. Los mecanismos o iniciativas de planeación sectorial que se desarrollan en el marco del SINAPLAN no se encuentran relacionados entre sí y no apoyan, ni se vinculan con el PMI. A pesar de que en la elaboración del PMI se deberían tener en cuenta criterios de priorización originados en los planes de las entidades, no se cuenta con una visión de largo plazo en infraestructura. Esto limita la relación entre el cierre de brechas y una visión más general de país a largo plazo y, por ende, se restringe la capacidad estratégica dentro del sistema de inversiones.

Existen algunos casos aislados en los que se han puesto en marcha iniciativas para desarrollar una visión estratégica de infraestructura en el sector educativo. En particular el Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) al 2025 establece por primera vez una propuesta de planeación de la infraestructura educativa a largo plazo para el mejoramiento, rehabilitación, ampliación, construcción, sustitución, reforzamiento y gestión de la infraestructura existente, así como de planificación de la nueva oferta (Recuadro 5.6). Igualmente, se deben destacar iniciativas recientes como el Plan Nacional de Servicios e Infraestructura Logística al 2030 por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que se encuentra actualmente en elaboración.

Recuadro 5.6. Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) al 2025

El Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) se concibió como el instrumento central de planeación de infraestructura educativa en el Perú al 2025. La infraestructura educativa abarca todas las instituciones educativas de la Educación Básica (en todos los niveles y modalidades); de la Educación Superior Pedagógica, Tecnológica; y la forma educativa Técnico-Productiva. El objetivo del PNIE al 2025 es contribuir a la satisfacción del servicio educativo, mejorando la condición, capacidad, gestión y sostenibilidad de la infraestructura educativa pública para avanzar hacia una educación de calidad para todos.

Propone la planeación de la infraestructura educativa a largo plazo para el mejoramiento, rehabilitación, ampliación, construcción, sustitución, reforzamiento y gestión de la infraestructura existente, así como de planificación de la nueva oferta. Plantea cuatro objetivos relacionados con: condiciones de seguridad y funcionalidad, capacidad, gestión y sostenibilidad de la infraestructura. Así como, en base a la información existente, elaborar un diagnóstico del estado físico de la infraestructura educativa pública del país.

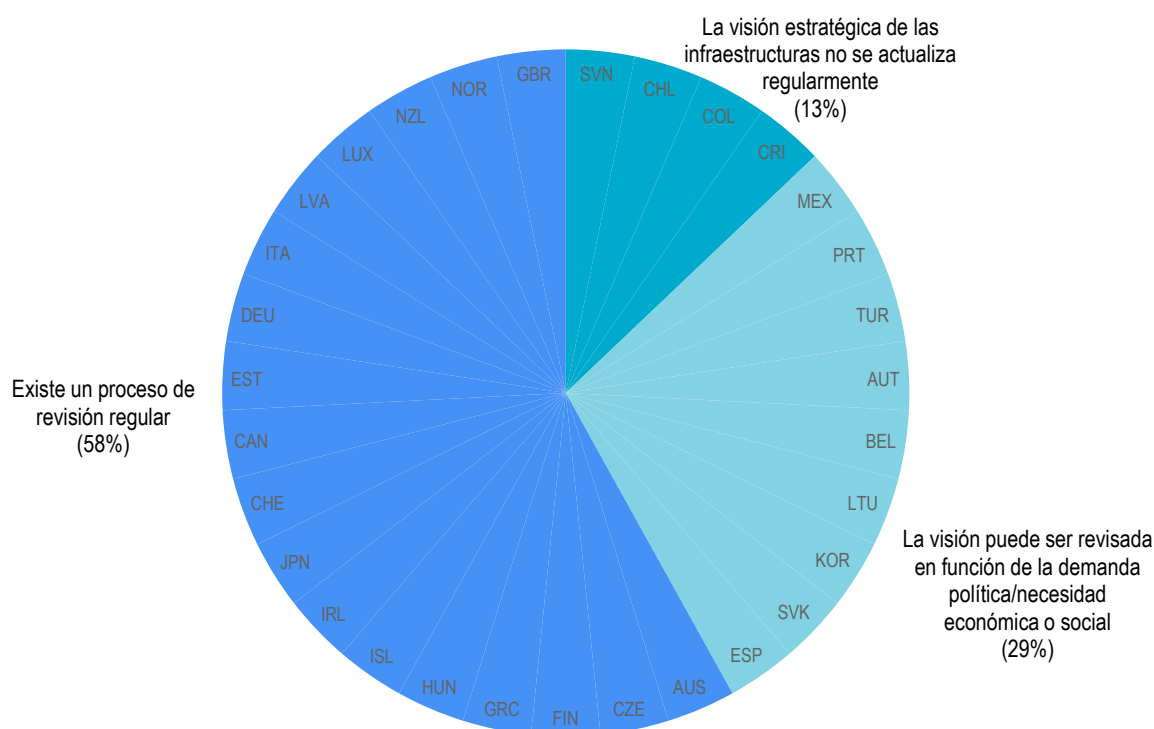
Uno de los factores positivos que se identifican del PNIE es que ha sido la base y ha permitido a programas como el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) priorizar y ejecutar proyectos de infraestructura con alto impacto en el cierre de brechas.

Fuente: Ministerio de Educación (2017^[30]); Diario oficial del Bicentenario (2021^[31]).

A diferencia de muchos países de la OCDE, el Perú no cuenta con herramientas para actualizar los planes

Este ejercicio de planeación en materia de infraestructura educativa puede servir como experiencia para inspirar iniciativas similares en otros sectores. Sin embargo, es importante tener en cuenta que este plan ha tenido algunos retos para su implementación, revisión y monitoreo. Sobre este punto es relevante considerar que la mayoría de los países de la OCDE cuenta con herramientas para actualizar los planes inicialmente previstos (Figura 5.9). Esto permite que la visión pueda ser revisada, ajustada y corregida de manera sistemática, en vez de convertirse en un ejercicio estático que no sea capaz de responder a las necesidades de la población y evitar que sea completamente reemplazado en función del ciclo político electoral.

Figura 5.9. Actualización/revisión de la visión de las infraestructuras, 2020



Fuente: OCDE (2020), Encuesta sobre gobernanza de las infraestructuras

StatLink  <https://stat.link/8gsdnz>

5.3.3. La identificación de brechas ha fortalecido el proceso de programación; sin embargo, podría tener un mayor alcance y perspectiva de largo plazo

La desigualdad territorial sumada a la crisis del COVID-19 acentúan la necesidad de cerrar brechas de infraestructura o de acceso a servicios y de potenciar el desarrollo territorial en el Perú. La infraestructura tiene un gran impacto sobre las comunidades y puede ayudar al crecimiento a largo plazo del país y a su bienestar social, por ejemplo, en la provisión de servicios públicos como escuelas y hospitales. Para poder desarrollar una visión estratégica que satisfaga las necesidades del país, se requiere de un análisis que las identifique y cuantifique (OCDE, 2020^[3]).

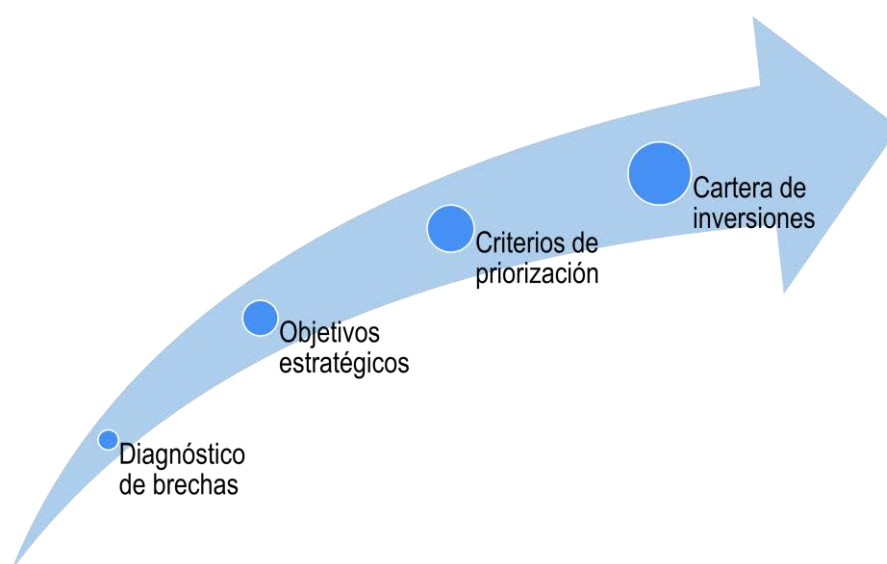
En un contexto de necesidades como el del Perú, la priorización de inversiones resulta más difícil, pero es cuando la planeación estratégica cobra mayor importancia. Se debe evitar caer en la práctica de ejecutar proyectos de inversión sin tener una directriz general clara, que trascienda la inmediatez de la necesidad por satisfacer. El reto más desafiante en el sistema de inversiones del Perú es poder generar estrategias con perspectiva a largo plazo, priorizando inversiones de índole técnica. En este sentido, se debe garantizar que todos los proyectos que se incluyan en el PMI cumplan con estándares de calidad y maduración suficientes y que los proyectos priorizados sean aquellos que permitan un mayor valor por dinero, teniendo en cuenta objetivos económicos, sociales y medioambientales. La culminación de proyectos en ejecución debe ser un objetivo para evitar retrasos y lograr que los activos puedan ser terminados y presten un adecuado servicio a los ciudadanos. Sin embargo, se debe garantizar que solo se empiecen a ejecutar las inversiones que cuentan con los fondos presupuestales adecuados para su total ejecución y que sean aquellos proyectos que permitan un mayor valor por dinero como se mencionó anteriormente. Al ser el Perú un país con altas desigualdades territoriales, se debe impulsar una inversión en infraestructura que cubra las necesidades básicas, que pueda mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y que ayude a cerrar estas brechas territoriales. El sistema actual plantea el desarrollo y la gobernanza territorial como herramientas útiles para disminuir las desigualdades que existen entre el centro del país y la periferia menos urbanizada (Secretaría Descentralización, 2022^[19]). El respeto por los territorios y por la diversidad nacional han sido base del proceso de descentralización, que ha tenido un ciclo de vida paralelo a la evolución del sistema de inversiones. Los servicios públicos y la provisión de bienes debe contar con un enfoque territorial, en donde se optimice su provisión por los gobiernos locales y regionales, buscando satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, y evitando la superposición y duplicidad entre los niveles de gobierno (Secretaría Descentralización, 2022^[19]).

La programación anual de inversiones debe seguir los objetivos de cierre de brechas

En el Invierte.pe se introducen nuevos criterios para aprobar y financiar inversiones. Se diseña el cierre de brechas prioritarias como un paso necesario para fortalecer el proceso de descentralización del país. Por medio de este concepto, se busca que los PIP tengan como objetivo generar un impacto social, mejorando las condiciones de vida de la población de cada territorio. El desarrollo territorial y la visión de cierre de brechas han sido dos elementos principales para que el sistema de inversiones pueda contribuir a la disminución de las desigualdades regionales.

En el marco del Invierte.pe, cada año los sectores y gobiernos subnacionales evalúan el desempeño y la situación de los proyectos de inversión y realizan o actualizan la programación multianual de inversiones considerando como principal objetivo el cierre de brechas prioritarias (Figura 5.10). En el proceso, los sectores elaboran y aprueban los indicadores de brechas de infraestructura o de acceso a servicios, los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales elaboran el diagnóstico de brechas de infraestructura o de acceso a servicios y determinan sus criterios de priorización, y tomando en cuenta estos dos últimos instrumentos, seleccionan y priorizan las inversiones que serán registradas en la cartera de inversiones del PMI para el cierre de brechas prioritarias. Las brechas se definen como la diferencia entre la oferta disponible optimizada de infraestructura o acceso a servicios y la demanda, a una fecha determinada y ámbito geográfico específico.

Figura 5.10. Proceso de selección de las inversiones para la programación multianual de inversiones en el Perú



Fuente: Creación propia con base en el Invierte.pe

Las metas de cierre de brechas establecidas deben tener como mínimo un horizonte de tres años. Estos indicadores son expresiones cuantitativas de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios, que cuales se elaboran a partir de una variable o conjunto de variables interrelacionadas que permiten su medición para un determinado momento o período determinado (Ministerio del Ambiente, 2019^[32]).

Realizar anualmente un diagnóstico de brechas es desgastador y puede convertirse en un ejercicio rutinario, y los datos utilizados no siempre son fiables

Con el Invierte.pe se ha registrado mejoras en cuanto a la identificación de necesidades, generación de indicadores y definición de criterios de priorización y selección de inversiones. A pesar de lo anterior, y debido a la falta de tiempo y recursos para la elaboración o actualización de los diagnósticos cada año, el ejercicio corre el riesgo de ser usado de manera mecánica y rutinaria. Hacer un proceso anual del diagnóstico de brechas y definición de indicadores, tal como se presenta en la actualidad, puede representar un desgaste para los funcionarios, así como un uso poco eficiente de los recursos públicos invertidos. En muchos casos, incluso, esto puede no representar la solución a problemáticas intersectoriales que se presentan en el país. Por otra parte, algunos actores manifiestan que los datos y la información con que se construyen los indicadores tienen vacíos o están incompletos, ya que no son contruidos conjuntamente entre sectores. Tampoco se cuenta con un verdadero diagnóstico sectorial, y la programación se hace con base en un diagnóstico actual del servicio por proveer.

Normalmente, la evaluación de necesidades actuales y futuras en materia de infraestructura se hace a través de un levantamiento de datos exhaustivo con el objetivo de dotar al órgano ejecutor de información para planificar en el largo plazo. Se trata de un proceso intensivo en recursos y capital humano que permite contar con información de calidad en el largo plazo. Por ejemplo, en 2015, el Ministerio de Transporte de Colombia realizó un análisis exhaustivo de la densidad y la calidad de las infraestructuras de transporte existentes, de las tendencias de crecimiento de las ciudades y regiones y de los flujos de tráfico actuales con el fin de formular un Plan Maestro de Transporte Intermodal que respondiera a las necesidades del país en los próximos 20 años (Recuadro 5.7).

Recuadro 5.7. Identificando brechas: Plan Maestro de Transporte Intermodal Colombia

Para abordar las necesidades de infraestructura para los próximos 20 años, el Ministerio de Transporte de Colombia adoptó en 2015 un Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI), que fue el producto de un esfuerzo conjunto entre diferentes entidades y organismos a nivel nacional.

El plan tiene tres objetivos clave: 1) impulsar el comercio exterior, reduciendo los costos y tiempos de transporte, 2) potenciar el desarrollo regional mejorando la calidad de las redes con propósitos de accesibilidad y 3) integrar el territorio, aumentando la presencia del Estado.

Para ello, se definieron dos metas iniciales: consolidar una lista de proyectos prioritarios para comenzar su estructuración con tiempo suficiente, y desarrollar una red de transporte competitiva adaptada a las necesidades del país hasta el año 2035.

El PMTI se basó en datos sobre la densidad y la calidad de las infraestructuras de transporte existentes, las tendencias de crecimiento de las ciudades y regiones y los flujos de tráfico actuales. A partir de estos datos, el Gobierno colombiano realizó una previsión del crecimiento económico local y regional que impulsará la futura demanda de infraestructuras de transporte en el país durante un período de 20 años.

Los resultados del análisis de prospectiva estratégica realizado informaron sobre las líneas de trabajo incluidas en el PMTI y sirvieron de base para el diseño de políticas de transporte como el programa de concesiones de autopistas de peaje 4G.

Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura (2015^[33])

Igualmente, algunos países de la OCDE han adoptado una perspectiva "ascendente" o *bottom-up* para orientar a los responsables de la toma de decisiones en el diseño de estrategias para la inversión en infraestructuras. Por ejemplo, la Auditoría Australiana de Infraestructuras creó una base de datos para analizar los retos de las infraestructuras del país (Recuadro 5.8).

Recuadro 5.8. Análisis de contexto para la inversión en infraestructuras en Australia

En 2015, la Auditoría Australiana de Infraestructuras creó una base de datos para analizar los retos de las infraestructuras australianas. Se recogieron numerosos datos sobre las principales capitales y la población, y se elaboraron numerosos modelos de congestión. La Auditoría Australiana de Infraestructuras realizó una gira nacional para plantear las cuestiones relativas a la auditoría y solicitar propuestas para resolver los problemas detectados. También realizó una amplia consulta sobre la política y el componente de reforma del Plan de Infraestructuras de Australia y recibió propuestas de un grupo diverso de partes interesadas, al tiempo que colaboraba estrechamente con el Consejo independiente. La base de datos recopilados y las aportaciones de las partes interesadas proporcionaron una perspectiva de planeación "ascendente" o *bottom-up*.

El primer proceso de Auditoría de Infraestructura Australiana se realizó en 2015 y un segundo ejercicio se llevó a cabo en 2019. En ambos casos se aplicó una metodología de tres etapas, informada por métodos de previsión estratégica, para entender las necesidades de infraestructura de Australia en los próximos 15 años. La etapa 1 consistió en la exploración del horizonte para comprender las fuerzas nacionales y mundiales que probablemente darán forma a Australia en los próximos años y décadas. Estas tendencias se centran en los cambios que probablemente transformarán el modo de vida de los australianos y, en consecuencia, lo que necesitarán de las infraestructuras. En la fase 2 se aplicaron estas tendencias a los sectores del transporte, el agua, la energía, las telecomunicaciones y las infraestructuras sociales, para comprender las posibles repercusiones y necesidades futuras de estos

sectores. Sobre la base de este análisis, la tercera etapa de la auditoría identificó un conjunto de retos y oportunidades sectoriales e intersectoriales, que son cuestiones, lagunas, problemas y potencial sin explotar en los que las infraestructuras pueden desempeñar un papel en la mejora de la vida de los australianos y el crecimiento de la economía de Australia.

El Plan Australiano de Infraestructuras y la Lista de Prioridades de Infraestructuras se apoyan además en un detallado análisis de contexto para ofrecer una perspectiva de planeación "descendente" o *top-down*. El análisis proyectó las características demográficas y económicas actuales y futuras de 73 regiones del país. La Auditoría Australiana de Infraestructuras también estima la contribución económica directa y las medidas de valor añadido bruto para cada una de las regiones. Las regiones con mayores incrementos de la contribución económica directa a lo largo del tiempo se identifican como *hot spots*, y se intenta evaluar qué tipo de inversión ayudará a impulsar el mayor impacto económico en estas regiones. Los *hot spots* se encuentran en Sídney, Melbourne, Brisbane y Perth, donde se espera que se produzcan las tres cuartas partes del crecimiento demográfico de Australia entre 2011 y 2031. La Lista de Prioridades de Infraestructura de la Auditoría de Infraestructura tiene como objetivo proporcionar una orientación estructurada a los responsables de la toma de decisiones y se creó utilizando enfoques tanto "descendentes" como "ascendentes".

Fuente: Infrastructure Australia (2018^[34]); OCDE/ITF (2017^[35]).

Por último, es importante resaltar que los países de la OCDE están adoptando cada vez más métodos de planeación de "previsión estratégica" que van más allá de la simple identificación de las carencias actuales y la extrapolación de las tendencias pasadas para prever las necesidades futuras. Por ejemplo, el proyecto "Intelligent Infrastructure Futures" del Gobierno del Reino Unido estudió cómo en un período de 50 años, la ciencia y la tecnología pueden aplicarse al diseño y la implantación de infraestructuras inteligentes para un transporte sólido, sostenible y seguro, así como sus alternativas (Recuadro 5.9).

Recuadro 5.9. Intelligent Infrastructure Futures: Reino Unido

El proyecto "Intelligent Infrastructure Futures" del Gobierno del Reino Unido estudió cómo en un período de 50 años, la ciencia y la tecnología pueden aplicarse al diseño y la implantación de infraestructuras inteligentes para un transporte sólido, sostenible y seguro, así como sus alternativas. El proyecto contó con la participación de casi 300 personas a nivel nacional, regional y local y encargó a destacados investigadores que examinaran los retos del transporte en el Reino Unido.

El proyecto busca:

- Un diseño inteligente, que minimice la necesidad de desplazarse, a través del diseño urbano, la integración y gestión del transporte público, y la provisión local de producción y servicios.
- Un sistema capaz de proporcionar inteligencia, con sensores y extracción de datos que proporcionen información para apoyar las decisiones de los individuos y los proveedores de servicios.
- Una infraestructura inteligente, capaz de procesar la gran cantidad de información que se recopila y que puede adaptarse en tiempo real para proporcionar los servicios más eficaces.

Investigadores de diferentes áreas se enfocaron en explorar y describir el estado del arte en diferentes áreas de la ciencia, incluidas la psicología, las ciencias físicas y la tecnología, para determinar lo que estas podrían ofrecer en materia de infraestructura en los próximos años. Se abarcan áreas diversas como la inteligencia artificial, la minería de datos, y la psicología de los viajes.

Los objetivos son:

- Desarrollar una visión de futuro de la tecnología para revisar las hojas de ruta existentes que permitan el desarrollo y la aplicación de la tecnología.
- Elaborar un conjunto de escenarios que ofrecen una serie de imágenes creíbles y coherentes de la tecnología en la que se podría invertir y definir cómo podría reaccionar la sociedad ante esas inversiones.

Casi 300 personas participaron en estos ejercicios, desde expertos en investigación hasta los que prestan servicios y los que toman decisiones sobre políticas e inversiones a nivel nacional, regional y local.

Fuente: Foresight Directorate (2006^[36]).

5.3.4. La programación multianual ha sido poco realista y no puede dar una visión en el largo plazo

La Programación Multianual de Inversión (PMI) se caracteriza por priorizar el proceso de preinversión y la visión estratégica como parte inicial del ciclo de la inversión

En sus directrices, se destaca que la PMI es un proceso colectivo de análisis técnico y toma de decisiones sobre las prioridades que se otorgan a los objetivos y metas que la entidad prevé para el logro de resultados esperados a favor de la población. También concentra la responsabilidad de la estimación financiera de ingresos y autorización de gastos para un período determinado para compatibilizar los recursos existentes y de inversión (Gobierno del Perú, 2022^[37]).

Si bien la PMI ha permitido grandes avances en el proceso de identificación de necesidades y la forma cómo estas pueden informar el proceso de inversión, se evidencian algunas limitaciones que entorpecen su objetivo final.

La programación no tiene un carácter vinculante y aún no está totalmente basada en techos presupuestarios creíbles

Al no tener un carácter vinculante, la programación terminó siendo un ejercicio de identificación de necesidades y proyectos ilimitado, y su capacidad para efectivamente programar la inversión es limitada.

Para que pueda existir una programación adecuada y en sintonía con las buenas prácticas internacionales, se debe dotar de capacidad vinculante a este instrumento, para que los proyectos que lleguen a esta etapa de programación puedan recibir recursos, y se haga efectiva la vinculación entre el Sistema Nacional de Presupuesto Público y la Programación Multianual de Inversiones.

Hasta el año 2021, la Programación Multianual de Inversiones contaba con techos presupuestarios pero no restringían la programación, pues solo eran referenciales, lo que llevó a que las estimaciones de necesidades se hicieran sobre demandas sin tener en cuenta la capacidad para financiar estas necesidades. Esto se ha identificado como una de las deficiencias más notorias del sistema, por lo que se han venido realizando pruebas piloto para la incorporación de los techos presupuestales. A partir de 2022, los techos tienen el objetivo de limitar y prevenir que las entidades propongan carteras que desborden el presupuesto real existente. En el proceso de maduración del sistema de inversiones, se han venido implementados techos más holgados para la Programación Multianual de Inversiones que se han establecido en coordinación con la Dirección General de Presupuesto Público para los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los sectores, permitiendo lograr programar carteras de inversión mucho

más realistas. El uso de techos durante la programación es una buena práctica que permite realizar un ejercicio más estructurado.

La PMI debe ser a la vez un instrumento de planeación en el largo plazo y una programación que informe el proceso presupuestal anual

El PMI es el instrumento diseñado para vincular el proceso de planeación (cuya dirección está a cargo del CEPLAN) en el largo plazo con el presupuesto anual y multianual. Tiene bajo su responsabilidad diversas funciones dentro del sistema. Está a cargo de: i) definir los indicadores de brechas; ii) establecer la priorización de las inversiones según los criterios de priorización; iii) establecer la cartera de inversiones prioritarias. Dichas responsabilidades son extremadamente completas y no pueden ser manejadas por una sola herramienta. En la práctica, las funciones desbordan la capacidad de ejecución y operación de la PMI, por lo que es necesario que esta se complemente y apoye en un proceso de planeación en infraestructura de largo plazo.

5.4. De la programación a la ejecución, una alineación insuficiente entre diagnóstico, presupuesto y ejecución

Dado que los recursos disponibles para la inversión son limitados, la priorización es una herramienta esencial para garantizar que estos recursos se invierten en los proyectos adecuados (OCDE, 2017^[23]). Es esencial disponer de:

- un proceso de priorización claro y transparente, alineado con el marco de planificación fiscal para garantizar que las inversiones aporten los beneficios sociales y económicos esperados, contribuyendo al mismo tiempo a los objetivos estratégicos de largo plazo del país;
- un proceso de presupuestación que refleje en el presupuesto los proyectos priorizados; y
- un proceso de ejecución que también respete la priorización establecida.

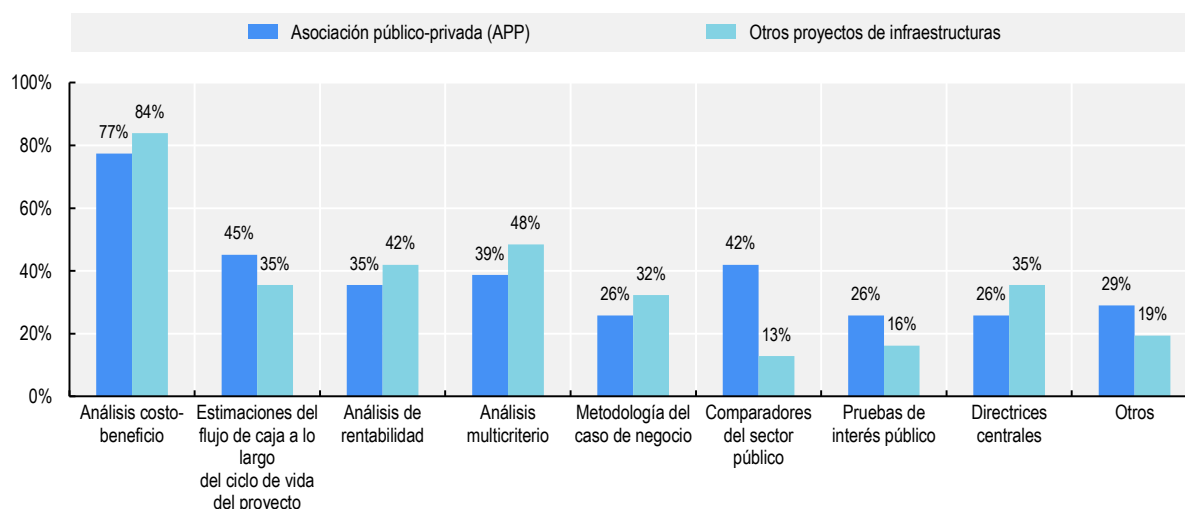
Las buenas prácticas de la OCDE sugieren que los países deben contar con procesos rigurosos de formulación y selección de proyectos que privilegien la eficiencia socioeconómica (teniendo en cuenta los costos y beneficios económicos, sociales, medioambientales y climáticos) y que tengan en cuenta el ciclo completo del proyecto (OCDE, 2020^[21]).

5.4.1. Programación: La fase de preinversión pone mayor énfasis en la cantidad que en la calidad de los proyectos

La falta de metodologías para evaluar los proyectos de infraestructura afecta la calidad de los proyectos

La mayoría de los países de la OCDE cuenta con diferentes metodologías para evaluar los proyectos de infraestructura, y el análisis costo beneficio y los análisis multicriterio son las técnicas más utilizadas para evaluar proyectos de infraestructura (Figura 5.11). Por ejemplo, uno de los puntos fuertes del modelo chileno es su sistema de evaluación social de costos y beneficios, que impone un grado considerable de rigor en el proceso de formulación y selección de los proyectos. La metodología de evaluación social garantiza que solo reciban financiación los proyectos que generen un mínimo de rentabilidad social (Recuadro 5.10).

Figura 5.11. Metodologías utilizadas para evaluar los proyectos de infraestructura, 2020



Fuente: OCDE (2020), Encuesta sobre gobernanza de las infraestructuras

StatLink <https://stat.link/pczbjr>

Recuadro 5.10. Evaluación socioeconómica en Chile

La evaluación socioeconómica de los proyectos de infraestructura propuestos sigue un proceso riguroso en Chile. Todos los grandes proyectos se evalúan en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Inversiones (SNI), supervisado por el Ministerio de Desarrollo Social. El SNI proporciona una metodología para evaluar los costos y beneficios de cada tipo de infraestructura, basada en años de experiencia acumulada en cada sector y en las buenas prácticas internacionales. Para el sector ferroviario, la metodología oficial se actualizó en 2016. Proporciona directrices a los promotores de proyectos en relación con la vida de los activos, las tasas de descuento, las tasas de rendimiento, etc. El SNI también señala la importancia de establecer un vínculo entre la evaluación *ex ante* y *ex post*. En particular, aconseja a los promotores de proyectos que desarrollen indicadores de rendimiento (financieros, operativos, socioeconómicos) que puedan ayudar a las evaluaciones a mediano plazo y a posteriori del proyecto en cuestión.

Este marco ofrece una serie de ventajas:

1. En primer lugar, garantiza que se dispone de una metodología uniforme y coherente para todos los proyectos de infraestructuras, lo que permite una comparación similar entre las alternativas valoradas.
2. En segundo lugar, asigna responsabilidades claras entre el desarrollo de proyectos (regiones, ministerios sectoriales), la evaluación (Ministerio de Desarrollo Social) y la aprobación (Ministerio de Hacienda).
3. En tercer lugar, introduce un alto grado de transparencia porque todas las entradas y salidas del proceso son públicas en el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social.

Sin embargo, la OCDE también ha identificado algunas deficiencias del sistema del SNI en Chile. El requisito de contar con una evaluación socioeconómica no es vinculante, y el Ministerio de Desarrollo Social puede, en cambio, autorizar el uso del análisis de menor costo para la mayoría de los proyectos. Además, el sistema no integra los impactos ambientales en la evaluación. El SNI también impone

requisitos considerables a los promotores de proyectos. En el caso de las regiones más pequeñas y pobres, es posible que no se cuenten con recursos suficientes para realizar un análisis previo detallado y convincente.

Fuente: OCDE (2017^[38])

En el Perú, el Invierte.pe se fija como objetivo facilitar y agilizar la fase de formulación y evaluación con herramientas como las fichas técnicas estandarizadas (Recuadro 5.11) para proyectos que son recurrentes y cuyas variables técnicas y económicas sean de fácil conocimiento. El Invierte.pe simplifica el sistema y procesos anteriores para agilizar el proceso de inversión. Igualmente, y tal como se mencionó al inicio de este capítulo, con el Invierte.pe se decidió que el mismo órgano que formula es el que evalúa y decide sobre la viabilidad de un proyecto. Si bien esto permite dar más agilidad al proceso, también debilita el proceso de control de calidad durante la formulación de los proyectos.

Recuadro 5.11. Herramientas y formatos del Invierte.pe

Fichas técnicas estandarizadas

Entre los aspectos más relevantes de la fase de Formulación y Evaluación, fase en la que se realiza el análisis de preinversión, se encuentra la creación de fichas técnicas estandarizadas, que son utilizadas para los proyectos más recurrentes y replicables, dejando los estudios a nivel de perfil únicamente para los proyectos de más alta complejidad, que debido a sus características requieren de un análisis más profundo. Las fichas son formatos estandarizados predeterminados con datos para las principales variables para el dimensionamiento y costos de los proyectos. Los órganos encargados de recomendar las tipologías de proyectos por estandarizar y aprobar las fichas que se aplicarán a los proyectos son las OPMI de los Sectores.

La evaluación de estas fichas técnicas y de los estudios de preinversión son realizados por la Unidad Formuladora, quien a su vez es la encargada de registrar los proyectos en el Banco de Inversiones, así como el resultado de la evaluación de los proyectos.

Esta fase, al igual que las demás fases del ciclo de inversión, se encuentra descentralizada, y es responsabilidad de cada Unidad Formuladora de las entidades de los tres niveles de Gobierno formular, evaluar y declarar la viabilidad de sus proyectos de inversión. No obstante, la DGPMI del MEF, en el marco de sus funciones, emite opinión favorable previo a la viabilidad de aquellos proyectos de inversión con endeudamiento externo mayores a un año, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las metodologías, normas técnicas y cumplimiento de calidad de estos.

Formatos y sistemas de información

El nuevo sistema de inversiones, Invierte.pe, producto del registro que realizan los operadores, brinda reportes a través de formatos con información técnica y económica de los proyectos de inversión de manera clara y precisa. También ha desarrollado sus sistemas de información, incorporando en su diseño un portal tecnológico de información (Banco de Inversiones) que facilita el acceso a la información relevante por parte de los actores involucrados y de la ciudadanía en general. El sistema cuenta con información y formatos suplementarios que guían el proceso de inversión de los sectores y gobiernos municipales.

Fuente: MEF (2017^[20]).

No existen procesos para garantizar la calidad de los grandes proyectos de inversión

Igualmente, el sistema peruano no prevé procesos especiales de garantía de calidad para los grandes proyectos de inversión, en particular en infraestructura. Dada la importancia de los grandes proyectos de infraestructuras en la prestación de servicios públicos y el impacto potencial que pueden tener en las cuentas públicas, muchos países de la OCDE cuentan con procesos especiales de garantía de calidad para los grandes proyectos de infraestructuras. Las mejores prácticas sugieren que, en el caso de los proyectos que superan un umbral de inversión elevado, es especialmente importante prever una función independiente que compruebe el cálculo de los costos del proyecto, la gestión de los riesgos y la gobernanza del mismo, como ocurre en Noruega (Recuadro 5.12). Igualmente, el Reino Unido ha creado una agencia central para apoyar la gobernanza de grandes proyectos (Recuadro 5.13). Se trata en estos casos de contar con procesos especiales de aprobación o apoyo (por ejemplo, a través de un órgano independiente de aprobación) que permitan una garantía y control de la calidad adecuada para los grandes proyectos de infraestructura.

Recuadro 5.12. El proceso de garantía de calidad en dos fases para grandes proyectos en Noruega

En Noruega, los proyectos con costos estimados superiores a NOK 750m (EUR 72m)¹ se someten a un control adicional mediante un proceso de garantía de calidad de dos fases. El proceso incluye la aportación de revisiones independientes y se implantó inicialmente para combatir los excesos de costos.

- El QA1 se centra en la garantía de calidad de la elección del concepto. Se lleva a cabo antes de que el gabinete gubernamental seleccione los proyectos que se incluirán en el Plan Nacional de Transporte. El objetivo central de este análisis es comprobar, en una fase relativamente temprana, que el proyecto se ha sometido a un proceso de elección "justo y racional". Lo lleva a cabo el ministerio u organismo gubernamental responsable e incluye la investigación de soluciones alternativas, impactos socioeconómicos y la relevancia del proyecto para las necesidades de transporte. Se hace hincapié en las repercusiones medioambientales y sociales, las implicaciones del uso del suelo y el desarrollo regional. Esta evaluación, entre otras cosas, debe incluir una opción de "no hacer nada" ("opción cero") y al menos dos opciones alternativas y conceptualmente diferentes. El papel de los revisores externos incluye el análisis y la revisión de los documentos.
- La QA2 se centra en la garantía de calidad de la base de gestión y el costo. Se aplica a los proyectos incluidos en el Plan Nacional de Transporte pero que aún no se han presentado al Parlamento para su aprobación y financiación. El objetivo es comprobar la calidad de las aportaciones a las decisiones, incluidas las estimaciones de costos y las incertidumbres asociadas al proyecto, antes de presentarlo al Parlamento para que decida la asignación de fondos. Incluye la evaluación de las estimaciones de costos derivadas de los trabajos de ingeniería básica y la evaluación de al menos dos estrategias de contratación alternativas. Sin embargo, la QA2 no incluye la revisión y actualización del análisis costo-beneficio realizado en la QA1, a no ser que el proyecto parezca haber cambiado significativamente respecto a la opción elegida en la QA1. Además, la QA2 se centra en la gestión del proyecto en la fase de ejecución. El proceso noruego de evaluación y selección de proyectos incluye considerables consultas y debates en la fase inicial entre los organismos y los niveles inferiores de la administración, así como con otras partes interesadas.

1. NOK1 = EUR 0.096 (fecha de cambio de tasa el 10 de octubre de 2022)

Fuente: OCDE (2020^[24])

Recuadro 5.13. Participación de la agencia central en la gobernanza de grandes proyectos en el Reino Unido

La Autoridad de Infraestructuras y Proyectos del Reino Unido ha creado un Grupo de Revisión de Grandes Proyectos (GRGP). El GRGP es un grupo de expertos, en los que se forman paneles para examinar los proyectos gubernamentales más grandes y complejos. Está copresidido por el Director General de la Administración Pública y el Segundo Secretario Permanente del Tesoro. Los paneles del GRGP cuestionan los proyectos en cuanto a su viabilidad, asequibilidad y relación calidad-precio en puntos clave del ciclo de vida del proyecto.

Los proyectos se seleccionan para su revisión por el GRGP de acuerdo con los siguientes criterios:

- Proyectos con un costo total de vida superior a GBP 1bn. (EUR 1.140bn)¹
- Proyectos de alto riesgo y complejos en cuanto a la obtención y entrega de beneficios
- Proyectos que sientan un precedente o son muy innovadores
- Otros proyectos “de interés” (según lo acordado por el Presidente del GRGP, pueden ser recomendados por el HM Treasury o la Infrastructure and Projects Authority)

Los proyectos principales de los departamentos se revisan periódicamente para determinar si alguno de ellos cumple los criterios mencionados y se solicita la aprobación del Presidente del GRGP para añadir los proyectos identificados en el calendario.

- El calendario del GRGP es flexible, y el GRGP puede reunirse en cualquier momento en caso de que un proyecto sea “preocupante”. Sin embargo, los proyectos se revisarán generalmente en las siguientes etapas clave:
 - Etapa de estudio de viabilidad estratégica
 - Etapa de estudio de viabilidad - antes de que el proyecto salga a concurso.
 - Etapa del caso de negocio completo: tras la recepción de las ofertas pero antes de la adjudicación del contrato, o en el caso del diálogo competitivo, antes de cerrar el diálogo.

Una vez que un proyecto ha sido revisado en cualquier fase por el GRGP, el Panel del GRGP decidirá si y cuándo el proyecto debe volver al GRGP.

El GRGP también puede examinar las carteras de proyectos de los departamentos o los programas departamentales.

1. GBP 1 = EUR 1.14 (cambio de tasa el 10 octubre de 2022).

Fuente: OCDE (2020^[24]); HM Treasury (2011^[39]).

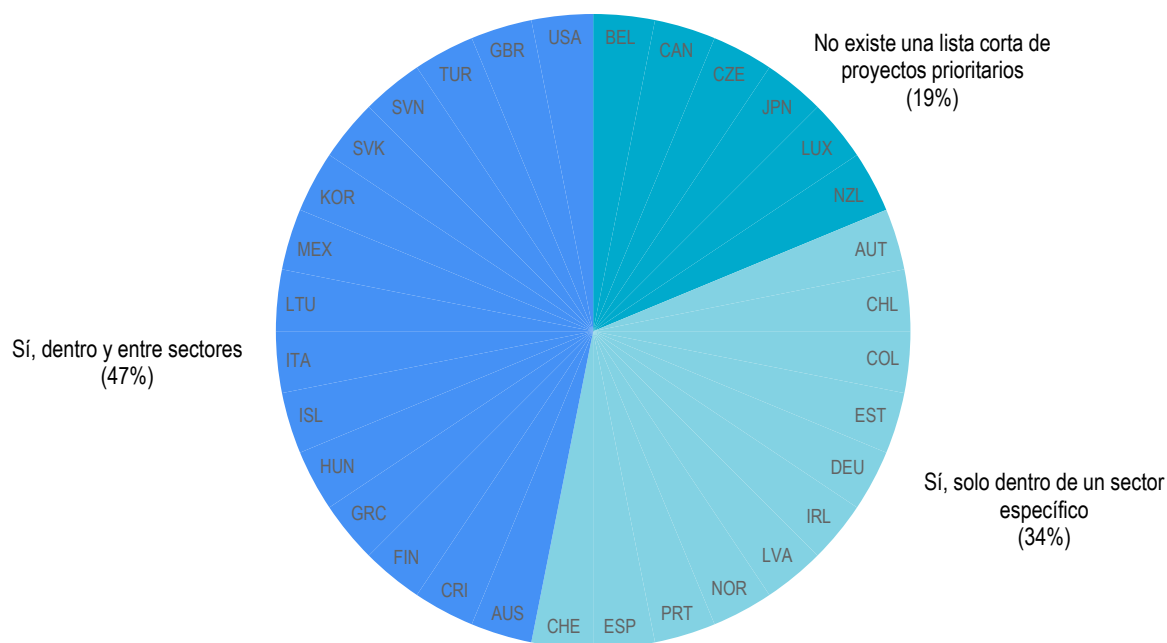
No existe un proceso para identificar una lista corta de proyectos prioritarios

En el Invierte.pe, uno de los objetivos de la Programación Multianual de Inversiones es proveer criterios de priorización. Corresponde a cada sector aprobar los criterios de priorización en el ámbito de su responsabilidad funcional.

A diferencia de la mayoría de los países de la OCDE, en el Perú no existe un proceso para identificar una lista corta de proyectos prioritarios. No se cuenta con una herramienta de planeación a mediano plazo que permita relacionar la planeación estratégica multianual con la ejecución anual o semestral de los proyectos de inversión y tampoco con una cartera corta que ayude a prever los límites fiscales y su relación con la estrategia a largo plazo.

El 45 % de los países de la OCDE cuenta con una lista corta de proyectos prioritarios a nivel nacional (Figura 5.12). Esto permite a los países normalizar los criterios que son utilizados para priorizar los proyectos de inversión y fijar objetivos a medio plazo. Este tipo de instrumentos no solo ayuda a guiar la estrategia de la inversión pública, sino que permite aclarar las prioridades nacionales de inversión y la identificación de sinergias y complementariedades entre proyectos (CEPAL, 2021^[40]). Algunos países como Australia tienen un proceso claramente definido para la priorización de proyectos y la preparación de listas cortas (Recuadro 5.14).

Figura 5.12. Priorización de proyectos a nivel nacional



Fuente: OCDE (2020), Encuesta sobre gobernanza de las infraestructuras

StatLink  <https://stat.link/vi4q53>

Recuadro 5.14. Marco de evaluación de las iniciativas y proyectos que se incluirán en la lista de prioridades de infraestructura en Australia

Infraestructure Australia (organismo independiente con el mandato de priorizar y hacer progresar las infraestructuras de importancia nacional) tiene como objetivo ofrecer investigación y asesoramiento independiente a todos los niveles de Gobierno, inversores y propietarios de infraestructuras, sobre los proyectos y reformas que Australia necesita para apoyar el crecimiento económico y la calidad de vida, y para mejorar sustancialmente la productividad nacional en todos los sectores de las infraestructuras.

Tiene la responsabilidad de auditar estratégicamente las infraestructuras de importancia nacional y de elaborar planes de infraestructuras renovables a 15 años que especifiquen las prioridades a nivel nacional y estatal. Trabaja en colaboración desde una fase temprana con los proponentes de posibles soluciones de infraestructura para ayudarles a definir problemas de infraestructura y apoyarlos en el desarrollo de iniciativas y, en última instancia, casos empresariales, que aborden esos problemas.

Una de sus tareas es elaborar la Lista de Prioridades de Infraestructura (LPI). Esta Lista representa posibles soluciones de infraestructura en dos etapas diferentes de desarrollo: Iniciativas y Proyectos. La mayoría de los proyectos se identifican primero como iniciativas y, posteriormente, se convierten en casos de negocio completos para su evaluación por parte de Infrastructure Australia.

Para que las iniciativas y proyectos se incluyan en la LPI, el proceso es el siguiente:

- El proponente presenta una iniciativa o un caso de negocio y otra información de apoyo a Infrastructure Australia para su consideración en la LPI.
- Cada propuesta es evaluada por un evaluador de Infrastructure Australia.
- Esta evaluación es revisada por el Panel de Evaluación de Infrastructure Australia.
- El grupo de evaluación, a través del director ejecutivo, hace una recomendación al Consejo de Administración de Infrastructure Australia.
- El Consejo de Administración de Infrastructure Australia toma la decisión final de incluir una iniciativa o proyecto en la LPI.

El Marco de Evaluación establece los parámetros de análisis que Infrastructure Australia utiliza para considerar las iniciativas y proyectos que se incluirán en la LPI. Este Marco facilita el desarrollo de proyectos de infraestructura basados en pruebas, y establece un proceso en cinco etapas, como se indica a continuación:

1. Identificación y priorización de problemas: un proceso de colaboración entre los proponentes en Infrastructure Australia para identificar y priorizar problemas y oportunidades de importancia nacional basados en pruebas.

Infrastructure Australia desarrolla una lista consensuada de problemas y oportunidades de importancia nacional y oportunidades que servirán de base para la identificación de iniciativas.

Los problemas y las oportunidades de importancia nacional surgen de alguna de estas fuentes:

- auditoría Australiana de Infraestructuras;
- ejercicios de planificación estratégica realizados por proveedores de servicios, como los planes maestros de transporte o planes hidrológicos; y
- estrategias estatales de infraestructuras.

Los problemas y las oportunidades de importancia nacional se deben expresar en forma de declaraciones directas vinculadas a las metas y objetivos jurisdiccionales, como la mejora de la productividad de Australia. Estas declaraciones deben aclarar cómo el problema (la oportunidad) podría impedir (apoyar) la consecución de estas metas y objetivos, hoy y en el futuro.

Además de comprender y medir el problema, los proponentes deben demostrar cómo el problema o la oportunidad se alinea con las prioridades de gobierno, así como con otros problemas, programas y proyectos.

2. Identificación de iniciativas y desarrollo de opciones: los proponentes desarrollan opciones que abordan los problemas y las oportunidades identificadas en la etapa 1, y evalúan estas opciones para seleccionar las que tienen más probabilidades de beneficiar a la comunidad australiana. Infrastructure Australia evalúa si la gama de opciones es adecuada y si la evaluación de las opciones es sólida.
3. Desarrollo del caso de negocio: los proponentes desarrollan un caso de negocio completo que considera objetivamente la lista corta de opciones disponibles para abordar los problemas y oportunidades identificados en la etapa 1.

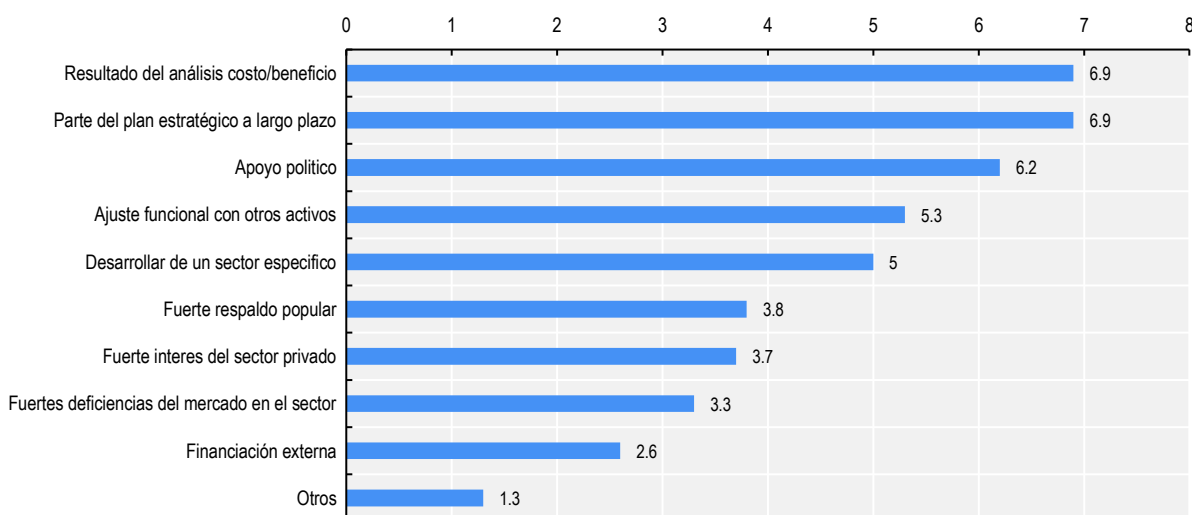
4. Evaluación del caso de negocio: Infrastructure Australia realiza una evaluación del caso de negocio y trabaja con el proponente para aclarar el contenido del caso de negocio y buscar información complementaria cuando sea necesario.
5. Revisión posterior: esta fase tiene lugar una vez que el proyecto ha sido entregado y está operando. En colaboración con el proponente y otras partes interesadas, Infrastructure Australia tratará de entender los resultados del proyecto, así como la ejecución del mismo, si los beneficios se han obtenido como se esperaba, si las estimaciones de costos eran correctas y qué lecciones se pueden aprender.

Véase el Recuadro 5.8 para un análisis detallado del contexto de la inversión en infraestructuras en Australia.

Fuente: OCDE (2020^[24]); Infrastructure Australia (2018^[34]).

En la mayoría de los países de la OCDE, el elemento más importante para que los proyectos pasen a la lista corta son los buenos resultados del análisis costo-beneficio, seguidos de que el proyecto forme parte del plan estratégico a largo plazo y de que cuenten con un fuerte respaldo político (Figura 5.13). Otros criterios importantes son el ajuste funcional del proyecto con otras infraestructuras y su importancia para para el desarrollo de un sector en concreto.

Figura 5.13. Criterios de priorización y aprobación de proyectos, 2018



Note: 1= menos importante, 10=más importante. El gráfico refleja la media de puntos de la clasificación

Fuente: OCDE (2018^[41]), Survey of Capital Budgeting and Infrastructure, Question 12.

StatLink <https://stat.link/pg7wjz>

5.4.2. Formulación del presupuesto de inversión: el presupuesto aprobado no refleja la priorización realizada

El presupuesto de inversión es votado a un nivel muy micro, y se indica cada una de las inversiones que serán financiadas (anexo 5)

En el Perú, el presupuesto no solo indica el monto global para inversión por entidad, o eventualmente algún detalle sobre las inversiones más importantes (o por el tamaño o por su carácter estratégico), sino

que presenta la lista completa de todos los proyectos de inversión que se van a financiar durante el año (anexo 5 de la Ley de Presupuesto).

Los países de la OCDE suelen votar presupuestos de inversión a nivel más agregado (generalmente por ministerio sectorial o por misión o programa para los países que tengan presupuestos por programas.² En Australia, por ejemplo, cada ministerio sectorial desarrolla su plan de gestión de capital (*capital management plan*, CMP) donde priorizan sus proyectos. La discusión de asignación de recursos se hace según los distintos planes presentados por los ministerios sectoriales, y se les asigna techos de gastos de capital a cada entidad. Con base en esos techos, las entidades deciden qué inversiones van a iniciar. Las entidades tienen dos oportunidades por año para presentar actualizaciones de sus planes de capital (en febrero y en octubre). Cada año, las entidades deben presentar un informe de ejecución del presupuesto de capital, comparando lo que habían presupuestado con la ejecución y justificando las eventuales diferencias. Este informe de ejecución debe incluir un estado del presupuesto de capital (*capital budget statement*), que muestra la financiación de las asignaciones previstas para los activos, en comparación con los gastos de capital presupuestados en las estimaciones del año en curso, del presupuesto y del año siguiente, así como un cuadro de movimientos de activos, una tabla de movimientos de capital y el estado de flujos de tesorería.

El presupuesto inicial de inversión (anexo 5 de la ley de presupuesto del sector público) es modificado al llegar al Congreso

Una vez que las oficinas de programación multianual de los sectores y de los gobiernos subnacionales priorizan los proyectos para ser integrados en la cartera de proyectos en el Programa Multianual de Inversiones, inicia una etapa de modificación de estos. Estas modificaciones se dan en el primer semestre del año y su revisión es más sobre garantizar los criterios de priorización, que estén dirigidos al cierre de carpetas que están maduras y que estén armonizados los proyectos de sectores y de los gobiernos subnacionales (conversaciones con la DGPMI).

Realizados los ajustes, la PMI es incluida en el Proyecto de Ley de Presupuesto y es remitida al Congreso para su discusión y aprobación. En esta etapa, todos los proyectos se encuentran consignados en el anexo 5, que es el documento vinculante para la ejecución de los proyectos de inversión (es decir, que lo que se encuentre en este documento recibirá financiación).

El Congreso no tiene iniciativa de gasto, pero sí tiene la potestad de revisar y redistribuir el presupuesto. Es así como en esta etapa de revisión se agregan proyectos, en su mayoría nuevos, que no estaban programados en el anexo 5. En este punto, el anexo 5 ha sufrido modificaciones significativas, y la mayoría de los proyectos nuevos no sigue los criterios de la PMI ni tienen una continuidad clara sobre proyectos anteriores. Esto hace que haya una pérdida de calidad en los proyectos nuevos que se incluyen en el anexo 5. Además de modificar la composición del anexo 5 de la ley de presupuesto del sector público, es usual que se agregan montos adicionales y se aumente el presupuesto inicial de inversión, que había sido definido bajo criterios de las OPMI de los sectores y de los gobiernos subnacionales.

5.4.3. Ejecución: el presupuesto inicial aprobado por el Congreso es modificado durante la ejecución, con menores controles sobre la calidad de los proyectos agregados

Más o menos la mitad de los proyectos ejecutados figuraban en el PIA, y poco más de la mitad de los proyectos en el PIA son ejecutados

Sancionada la Ley de Presupuesto, después de las modificaciones y discusiones sobre el anexo 5, se suelen tramitar demandas adicionales de recursos. Es decir, una vez aprobado la Ley de Presupuesto esta suele ser modificada agregando proyectos (ver capítulo 2, análisis de las modificaciones presupuestarias). Nuevamente, los proyectos agregados en las modificaciones presupuestarias durante

la ejecución del presupuesto no han seguido el mismo mecanismo de control de calidad que los proyectos inicialmente priorizados en la PMI.

Existe una gran diferencia entre el presupuesto inicial (PIA), el presupuesto modificado (PIM) y el presupuesto ejecutado para las inversiones públicas en el Perú. Esto quiere decir que no solamente no todo lo que es programado inicialmente se ejecuta, sino que también se agregan inversiones durante el año que sí serán ejecutadas (o al menos iniciadas). De los proyectos presentes en el PIA, solo se ejecuta en promedio el 58 %, y del total ejecutado, solo el 55 % figuraba en el PIA (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. Presupuesto Inicial, Modificado y Ejecutado de inversión pública (2017-2021)

Millones de Soles	Presupuestado PIA	Devengado PIA	Presupuestado PIM	Devengado de nuevas inversiones	Devengado final
2017	24 057	14 337	42 260	13 970	28 307
2018	26 599	15 337	49 334	16 736	32 273
2019	30 678	19 757	48 849	11 995	31 752
2020	32 147	15 438	45 744	12 892	28 330
2021	38 988	23 106	56 100	15 996	39 102
Promedio	30 494	17 595	48 457	143 178	319 523

Fuente: elaboración propia con datos el MEF y de Contraloría General de la República (2022^[42])

Cuadro 5.2. Presupuesto Inicial, Modificado y Ejecutado de inversión pública (2017-2021)

	PIA presupuestado/devengado	PIA devengado/total devengado	PIM presupuestado/devengado nuevas inversiones
2017	60 %	51 %	33 %
2018	58 %	48 %	34 %
2019	64 %	62 %	25 %
2020	48 %	54 %	28 %
2021	59 %	59 %	29 %
Promedio	58 %	55 %	30 %

Fuente: elaboración propia con datos el MEF y de Contraloría General de la República (2022^[42])

Atomización de proyectos nuevos. Los proyectos nuevos que se agregan al presupuesto inicial generalmente son proyectos pequeños en comparación con los aprobados inicialmente

En el Perú, se aprueban inicialmente unos 7 800 proyectos para inversión pública en el PIA. El tamaño promedio de cada proyecto es de casi 4 millones de Soles. Una vez hechas las modificaciones e incluidos nuevos proyectos de inversión por ejecutar, se ejecutan en promedio 45 000 proyectos, por un monto en promedio de 31 mil millones de Soles. Esto significa que el tamaño promedio de los proyectos ejecutados es de 707 000 Soles (es decir, casi seis veces más pequeños que los proyectos iniciales) (Contraloría General de la República, 2022^[42]). Esto evidencia una atomización de los proyectos, en donde se ejecutan más proyectos con menos alcance o valor.

Cuadro 5.3. Tamaño de inversión inicial y ejecutada

	Número de inversiones en el PIA	Importe total de Inversiones PIA (millones de Soles)	Tamaño promedio de una inversión en el PIA (millones de Soles)	Número total de inversiones ejecutadas	Importe devengado total (millones de Soles)	Tamaño promedio de una inversión ejecutada (millones de Soles)
2017	5 740	24 057	4	38 097	28 307	0.74
2018	6 631	26 599	4	41 883	32 273	0.77
2019	8 955	30 678	3	44 569	31 752	0.71
2020	7 826	32 147	4	48 678	28 330	0.58
2021	9 846	38 988	4	52 846	39 102	0.74
Promedio	7 800	30 494	4	45 215	31 953	0.71

Fuente: elaboración propia con datos del MEF y de Contraloría General de la República (2022^[42])

5.4.4. Todas las inversiones, incluidas las ya aprobadas e iniciadas, deben volver a ser discutidas en el Congreso cada año, y no existe garantía de que se les asigne recursos para finalizarlas

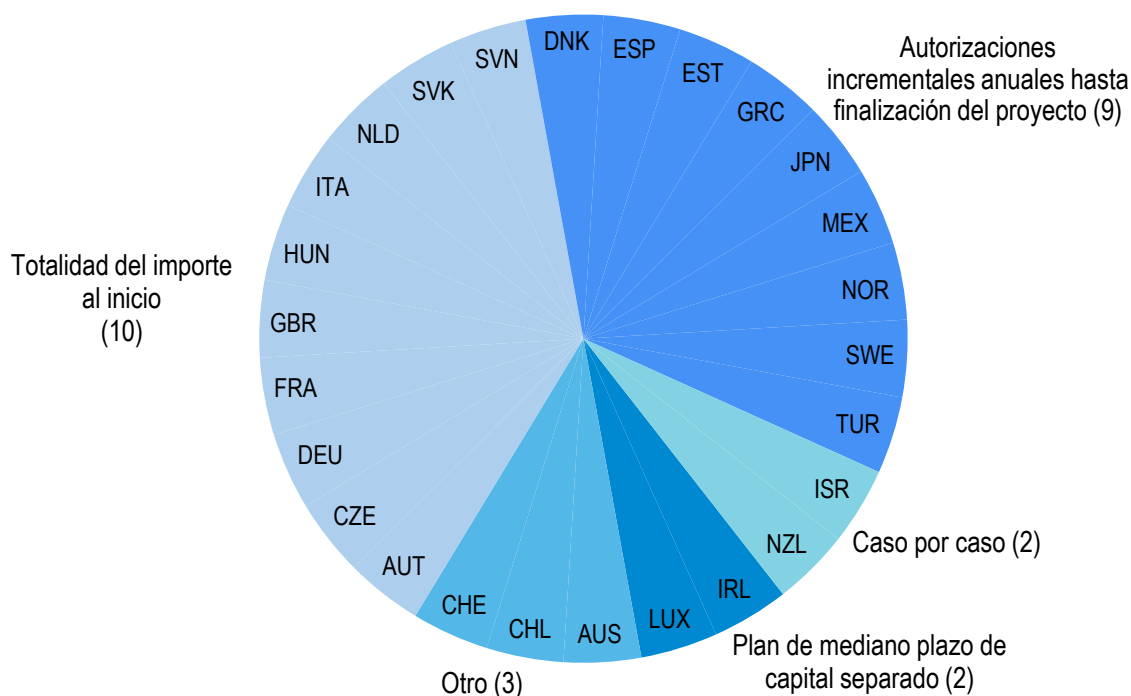
La mayoría de las inversiones en infraestructuras se realiza a lo largo de varios años; por tanto, es necesario tener un sistema para asegurar la financiación de la totalidad del proyecto de inversión. En el Perú, cada inversión debe volver a ser sometida al ejercicio de priorización, integrada en el anexo 5, y aprobada por el Congreso cada año hasta su finalización.

Si bien el Inverte.pe estipula un orden de prelación para priorizar proyectos en ejecución, como se ha abordado anteriormente, la priorización inicial de los proyectos en el proyecto de anexo 5 no es vinculante, y proyectos en ejecución pueden no ser nuevamente aprobados – o estos pueden ser utilizados para obtener aumentos en el monto inicialmente asignado para inversión pública.

Esto genera varias consecuencias negativas:

- Reduce la previsibilidad y genera dificultades para planeación: sin visibilidad a mediano plazo en cuanto a la disponibilidad de recursos presupuestarios, los planificadores de infraestructuras tienen dificultades para desarrollar una cartera de proyectos.
- La etapa de financiamiento se confunde con la etapa de priorización. Al confundir estas dos etapas, se pone en riesgo la priorización estratégica de la inversión, ya que se priorizan proyectos para cumplir con objetivos de ejecución y gasto y no bajo sustentos técnicos, que apunten a objetivos de corto, mediano y largo plazo.
- La ausencia de garantía de disponibilidad de fondos para toda la fase de implementación de inversión genera incertidumbre tanto para la autoridad contratante como para el contratista.

Existen dos razones principales que explican la falta de garantía de que las inversiones en ejecución contarán con recursos para ser finalizadas. La primera es que los nuevos proyectos agregados tanto en la fase de discusión presupuestaria como en la fase de ejecución no han pasado por controles fiscales de disponibilidad de recursos. La segunda es que el Perú no cuenta con un instrumento presupuestario para comprometer recursos sobre varios años. Todos los países de la OCDE tienen, como el Perú, presupuestos anuales; sin embargo, utilizan una gran variedad de formas de financiar proyectos de capital plurianuales (Figura 5.14 y Recuadro 5.15). Mientras que en algunos países se solicita la financiación de todo el costo del proyecto plurianual por adelantado, en otros se solicita la financiación de forma incremental cada año hasta que se complete el proyecto, y en otros se aplican otros tipos de enfoques presupuestarios diferentes (OCDE, 2020^[24]).

Figura 5.14. Proceso presupuestario para proyectos de inversión multianuales

Nota: en Noruega, el presupuesto solicita financiación de forma incremental cada año, pero el sistema incluye la autorización para que el Ejecutivo planifique y ejecute grandes proyectos de capital sobre la base de todo el costo por adelantado. Datos para Bélgica, Canadá, Finlandia, Islandia, Corea, Latvia, Polonia, Portugal y Estados Unidos no disponibles.

Fuente: OCDE (2018), OECD Survey of Capital Budgeting and Infrastructure Governance, Question 5a, OCDE, París.

StatLink  <https://stat.link/qktn6p>

Recuadro 5.15. Ejemplos de instrumentos para comprometer fondos sobre varios años

Colombia: vigencias futuras

Las vigencias futuras son autorizaciones de las asambleas o concejos que facultan al gobernador o alcalde a celebrar compromisos que afectan presupuestos de anualidades subsiguientes. Pueden ser ordinarias (afectan el presupuesto de la vigencia en curso) o excepcionales (afectan el presupuesto de vigencias fiscales futuras y no cuentan con apropiación en el presupuesto de la vigencia en que se concede la autorización). Las vigencias futuras son operaciones que afectan esencialmente el presupuesto de gastos y se entienden como un compromiso que se asume en un año fiscal determinado, con cargo al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones de un año fiscal posterior. Cumplen un papel de armonización en el tiempo, entre el gasto público y su financiamiento cuando las condiciones especiales del bien o servicio hacen que desde la ejecución presupuestaria se sobrepase una única vigencia.

Estos mecanismos constituyen una alternativa en la programación y ejecución presupuestaria, en aquellos casos donde con anterioridad se conoce la obligación de pago de un bien o servicio de una entidad pública, pero no alcanza a finiquitarse dentro del lapso de la vigencia, o cuando la naturaleza del bien o servicio que se va a recibir implica la ejecución por etapas durante varias vigencias, al final de las cuales se configura completamente la implementación de dicho bien o servicio. Este es el caso, por ejemplo, de los contratos de infraestructura vial como los de construcción de túneles o dobles calzadas.

Estados Unidos: apropiaciones sin año (*no-year appropriation*)

En Estados Unidos, las asignaciones forman parte de la Ley del Congreso que dota a las agencias de autoridad presupuestaria. Esto permite a las agencias contraer obligaciones y realizar pagos con cargo al Tesoro para fines específicos. Las asignaciones pueden ser definidas (una suma específica de dinero) o indefinida (una cantidad para las “sumas que sean necesarias”). El Congreso de Estados Unidos aprueba cada año 12 leyes de asignaciones anuales, así como leyes de asignaciones suplementarias.

Existen varios tipos de asignaciones basadas en la duración o tiempo de asignación:

- Asignación anual o de un solo año:
 - Los créditos anuales (también llamados créditos de un año) se hacen para un año fiscal específico y están disponibles para la obligación solo durante el año fiscal para el que se hicieron. Los fondos caducan al cabo de un año y ya no están disponibles para contraer nuevas obligaciones.
 - Los créditos anuales conservan la identidad del ejercicio y permanecen disponibles para registrar, ajustar y liquidar las obligaciones existentes y los pasivos contraídos anteriormente.
 - Los fondos se cancelan dos años después de la expiración y ya no están disponibles para la obligación o el gasto para cualquier propósito y se devuelven al Tesoro de los Estados Unidos.
- Asignación plurianual:
 - Los créditos plurianuales están disponibles para la obligación de un período definido superior a un año fiscal. La Cámara tiene financiación plurianual de 15, 18 y 27 meses. Los fondos caducan en función del período de disponibilidad ampliado y ya no están disponibles para contraer nuevas obligaciones.
 - Los créditos múltiples conservan la identidad del ejercicio para el período ampliado y siguen estando disponibles para registrar, ajustar y liquidar las obligaciones existentes y los pasivos contraídos anteriormente.
 - Los fondos se cancelan dos años después de la expiración y ya no están disponibles para la obligación o el gasto para cualquier propósito y se devuelven al Tesoro de los Estados Unidos.
- Apropiaciones sin año:
 - Son créditos que están disponibles para obligaciones por un período de tiempo indefinido sin limitación de año fiscal. Una de sus principales características es que se encuentran disponibles hasta que se agotan.
 - El crédito sin año se cerrará si no se producen desembolsos con cargo al mismo durante los años fiscales, y si el jefe de la agencia o el presidente determina que los propósitos para los que se hizo la asignación se han llevado a cabo.
 - Por ejemplo, en Estados Unidos existe un fondo rotatorio denominado Federal Library and Information Network de la Biblioteca del Congreso. Los fondos que fueron retirados de las asignaciones de otras agencias y acreditados a dicho fondo no asumieron el carácter temporal del fondo. Así, se propuso retener en el fondo las cantidades de dinero del año fiscal adelantadas por otros organismos en años fiscales anteriores cuando se hicieran pedidos. En la medida que en que los anticipos no fueran necesarios para cubrir los costos de los pedidos, se podría aplicar las cantidades sobrantes a los nuevos pedidos realizados en años fiscales posteriores.

Francia: autorizaciones de compromisos y créditos de pago

La Ley Orgánica de Leyes de Presupuesto (*Loi organique relative aux lois de finances, LOLF*) de 2001 dio al Parlamento francés un mayor control sobre las finanzas públicas. Todos los gastos del Estado están sometidos a una doble autorización parlamentaria que fija un límite máximo de créditos y enmarca la cadena de gastos.

- Las autorizaciones de compromiso (AC): son el límite máximo del gasto que puede comprometerse. Se consumen en su totalidad en el momento en que se realiza el gasto, es decir, cuando se firma el acto jurídico que compromete el gasto del Estado. Las autorizaciones de compromiso son la base para comprometer gastos que pueden extenderse a lo largo de varios años, por ejemplo, para inversiones, cuya ejecución y pago pueden escalonarse a lo largo de varios años. El total de la inversión es ejecutado en el mismo año que fue recibido.
- Los créditos de pago (CP): son el límite máximo de los gastos que pueden autorizarse o pagarse durante el ejercicio para cubrir los compromisos contraídos en virtud de autorizaciones de compromiso. Son el medio para liquidar los gastos comprometidos por adelantado. En el caso de un compromiso legal que se extiende a lo largo de varios ejercicios, el consumo de los créditos de pago se escalona en varios ejercicios presupuestarios hasta alcanzar el total de las autorizaciones de compromiso iniciales. Se anota la totalidad del gasto de la inversión en el año *n*, pero se va autorizando la ejecución del gasto sobre varios años, ej. el 50 % en año 1 y el 50 % en año 2.

Por ejemplo, si se tiene un contrato total de EUR 100 a realizar en dos años, se dará en el primer año (año *n*) una autorización de compromiso de 100, y un crédito de pago de 50. Para el siguiente año (*n*+1) no se asigna nada en las autorizaciones de compromisos (ya que el gasto se comprometió en su totalidad en el primer año), y se asignan 50 en crédito de pago (correspondiente al pago del segundo plazo).

Fuente: United States Government Accountability Office (2019^[43]); United States House of Representatives (2021^[44]); Cesar et al; (2009^[45]); Ministère de l'Économie (2022^[46]); Procuraduría General de la Nación (2013^[47]).

5.5. El monitoreo de las inversiones es limitado y el proceso de evaluación *ex post* creado recientemente aún no se ha implementado

Garantizar un desempeño de calidad de las infraestructuras a lo largo del ciclo de vida de los activos³ es un reto importante para los países. En la guía para el “*rendimiento de las infraestructuras a lo largo del ciclo de vida de los activos*”, la OCDE sugiere que las herramientas de buena gobernanza deben estar presentes en todas las etapas del ciclo de vida de los activos, desde la planeación, la priorización hasta la operación, el mantenimiento y el desmantelamiento (OCDE, 2019^[48]). Sin embargo, los Gobiernos tienden a centrarse más en el desarrollo de las infraestructuras y menos en el seguimiento y la evaluación del ciclo de vida de los proyectos de inversión.

Centrarse en el rendimiento del activo a lo largo de su vida útil refuerza el interés público y la rendición de cuentas de los proveedores de servicios. De igual manera, el seguimiento de la puesta en marcha y el funcionamiento de los activos es crucial para garantizar que cumplan su objetivo sin retrasos ni costos excesivos. Las buenas prácticas de la OCDE para lograr este propósito incluyen la recopilación, almacenamiento y gestión sistemática de los datos pertinentes a lo largo del ciclo de vida del activo, así como la creación de unidades y herramientas especializadas para el monitoreo de los activos (OCDE, 2020^[21]).

El seguimiento de la implementación de un proyecto de infraestructura, una vez terminado y puesto en marcha, continúa durante su operación y eventual desmantelamiento. La obligación de supervisar toda la

vida útil y de informar sobre la prestación de los servicios públicos generados por la infraestructura suele recaer en el ministerio responsable del proyecto. Esta obligación está respaldada por la supervisión externa de la función de auditoría del Gobierno. La supervisión del rendimiento de un activo a lo largo de su vida útil es crucial para garantizar que el activo cumple con su propósito. La medición del estado, uso y funcionalidad de los activos ayuda a informar sobre el mantenimiento necesario para garantizar que la prestación de los servicios públicos sea eficaz, segura y accesible. Por ejemplo, Francia ha implementado evaluaciones *ex post* obligatorias de los grandes proyectos de transporte (Recuadro 5.16).

Recuadro 5.16. Evaluación *ex post* de las inversiones en infraestructuras públicas en Francia

Los Gobiernos deben asegurarse de que los activos de infraestructura rinden a lo largo de su vida útil, garantizando una supervisión, un funcionamiento y un mantenimiento eficaces. Debe realizarse un seguimiento adecuado del rendimiento de los activos, incluidas una revisión periódica del valor y la depreciación de los activos y su impacto en las cuentas, así como evaluaciones *ex post* de la relación calidad-precio que se utilizarán en futuros procesos de toma de decisiones.

Francia ofrece un ejemplo de evaluaciones *ex post* en los países de la OCDE. Estas evaluaciones *ex post* de los grandes proyectos de transporte se hicieron obligatorias con la aprobación de la "Ley de Planeación de los Transportes Nacionales" de diciembre de 1982. En 2010, esa obligación se reiteró y se detalló en un nuevo "Código de Transportes". Francia dispone de un marco metodológico coherente sobre los métodos de evaluación económica de los proyectos de transporte (enero de 2015), una referencia para la evaluación basada en el principio del análisis multicriterio. En este marco, las evaluaciones socioeconómicas y medioambientales de los proyectos no solo se realizan antes de cualquier acuerdo de financiación, sino también varios años después de su puesta en marcha, durante la evaluación *ex post*.

Como parte de los objetivos de las evaluaciones *ex post*, se encuentra el informar al público sobre las condiciones de la realización del proyecto, rendir cuentas sobre la utilización de créditos públicos, y de brindar una retroalimentación de experiencias que permita mejorar los métodos de evaluación *ex ante* de los proyectos.

Una de las muchas enseñanzas que dejan las evaluaciones *ex post*, es, por ejemplo, el caso del estudio realizado en 2005, en donde se presentaba las "historias económicas" de determinadas autopistas interestatales rurales. Por medio de estudios y casos *ex post*, se muestran cambios significativos en el desarrollo territorial y económico de algunas zonas, pero no de otras. En los casos en los que se han encontrado cambios, los más notables son la inversión entrante y la reubicación de almacenes para permitir una distribución regional más eficiente.

Fuente: OCDE (2020^[24])

El sistema de inversiones peruano no permite ejercer un monitoreo de las infraestructuras una vez concluido el proyecto de inversión

El Perú no se aleja de dicha corriente, en donde se prioriza y focaliza el desarrollo de la infraestructura por encima del seguimiento o monitoreo de todo el ciclo de vida del activo. En el sistema de inversiones peruano se realizaron esfuerzos para incorporar iniciativas como el Geolnvierte, que brinda información georreferenciada vinculada con la gestión de inversiones. Sin embargo, más allá del reciente seguimiento físico y financiero por parte del Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI), que es una herramienta informática de acceso público diseñada para hacer seguimiento a las inversiones públicas, no ha habido otras iniciativas al interior del Invierte.pe. Sin embargo, recientemente se han aprobado metodologías para la evaluación *ex post* de corto plazo y su implementación, por lo que en el presente año 2022 se encuentra

en fase de prueba piloto priorizando inversiones de los tres niveles de Gobierno de las funciones de Transporte, Educación, Saneamiento, Agricultura, Salud y Seguridad Ciudadana. Este tipo de evaluación permitirá conocer las desviaciones de costo, plazos de ejecución y metas físicas de las inversiones.

La gestión de activos en el Invierte.pe consiste en conocer el estado actual de estos a través de un registro informático y vincularlos con el proceso de asignación presupuestaria del mantenimiento y reinversión. A la fecha, se está trabajando en la vinculación del registro de inversiones con un catálogo de bienes estandarizado con el sistema de abastecimiento que permitirá la trazabilidad de los activos en la fase de funcionamiento y garantizar su ciclo de vida, evitando reinversiones anticipadas.

5.6. Recomendaciones para mejorar la planeación, programación y gestión de la inversión pública

5.6.1. Desarrollar una visión estratégica de mediano y largo plazo en materia de infraestructura

La planeación estratégica de mediano y largo plazo es crucial para lograr una ejecución adecuada y efectiva de la cartera de inversiones que necesita el país para satisfacer las necesidades básicas de su población y alcanzar los objetivos de desarrollo previamente definidos. La permanente disincronía que existe entre la naturaleza de largo plazo de la inversión en infraestructura y la visión de corto plazo que traen consigo los ciclos políticos requiere de mecanismos institucionalizados para dar continuidad, eficiencia y eficacia a la inversión.

Actualmente, el Perú no cuenta con una visión de infraestructura en el largo plazo a nivel sectorial o intersectorial que permita establecer una ruta clara de prioridades con base en una estimación de los recursos disponibles y una evaluación rigurosa de las necesidades de infraestructuras actuales y futuras. En este sentido, es primordial que el Invierte.pe cuente con una visión estratégica que vaya más allá de la programación plurianual. En particular, algunos de los elementos clave para el desarrollo de esta estrategia son:

- **Fortalecer, dotar de recursos e institucionalizar el proceso de planeación de infraestructura a nivel sectorial.** El desarrollo sistemático de planes sectoriales de largo plazo permitirá que en el Perú se puedan identificar las necesidades actuales y futuras y los recursos disponibles en cada sector. De acuerdo con las buenas prácticas de la OCDE, esta visión debe estar anclada en estimaciones de gasto realistas, ser producto de un consenso político, tener una prospectiva con énfasis territorial y estar alineada con objetivos de desarrollo y sostenibilidad (OCDE, 2020^[21]). La experiencia del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) (véase Recuadro 5.6), así como experiencias internacionales en materia de infraestructura de transporte (véase Recuadro 5.5 y Recuadro 5.7 sobre experiencias de Colombia y Alemania) pueden servir como ejemplo e inspirar futuras iniciativas de planeación a nivel sectorial.
- **El proceso de planeación en infraestructura requiere de mecanismos adecuados de participación de actores relevantes.** Generar mecanismos de información, participación y monitoreo es crucial para que la visión estratégica de largo plazo se convierta en un verdadero instrumento de planeación y no en un ejercicio teórico desligado del proceso de inversión. Es por lo tanto importante evitar que el proceso de participación se convierta en una lista de pedidos ilimitados para la realización de proyectos de infraestructura específicos que luego no van a ser objeto de implementación dadas las limitaciones presupuestarias. Por el contrario, el proceso de participación de actores interesados requiere de un marco para su implementación, el cual debe contar con un proceso de identificación de los actores más relevantes y grupos subrepresentados, así como de mecanismos para hacer públicas y dar respuesta a las observaciones recibidas.

- **La visión de largo plazo debe contar con una prospectiva o enfoque territorial.** Lo anterior resulta de vital importancia dado el rol prominente que tienen los gobiernos subnacionales en la inversión pública peruana. Es necesario contar con un análisis detallado de contexto que permita identificar el tipo de inversión que puede ayudar a impulsar el mayor impacto económico, social y ambiental en cada una de las regiones. El caso de Australia (Recuadro 5.8) puede servir como ejemplo para crear una visión de largo plazo que proporcione una orientación estructurada a los responsables de la toma de decisiones a partir de un enfoque tanto “descendente” como “ascendente”.
- **Partiendo de un proceso de planeación sectorial más robusto, se podría desarrollar una visión global de largo plazo en materia de infraestructura.** Lo anterior permitiría articular de manera más coherente la inversión, promoviendo sinergias en la inversión de diferentes sectores. Es importante aclarar que no se trata de replicar o agrupar en un solo documento las diferentes iniciativas previamente establecidas a nivel sectorial, sino de desarrollar una visión que establezca las prioridades del país en el largo plazo. Como ejemplo de esto tenemos la segunda versión del Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025, que busca mejorar y complementar aspectos del PNIC 2019, e incorporar un enfoque en el cual el Estado alcance un desarrollo inclusivo y sostenible en materia de infraestructura.
- **La planeación estratégica debe contar con un proceso claro de revisión, actualización y monitoreo.** Se recomienda integrar en el sistema de inversión peruano una herramienta que permita monitorear y actualizar los planes inicialmente previstos. Esto permitiría que la visión diseñada estratégicamente a largo o mediano plazo pueda ser monitoreada, revisada y ajustada de manera sistemática. Con esto se dotaría de dinamismo al sistema de inversiones, se permitiría estimar los niveles de avance frente a metas inicialmente previstas y se evitaría que recaiga en un ejercicio estático o absorbido por los ciclos electorales.
- **La planeación estratégica debe estar basada en asignaciones de gastos conocidas.** La calidad de los planes estratégicos y la capacidad de priorización estratégica se beneficiarían de tener techos de gasto por lo menos anuales, idealmente multianuales, para la inversión por entidad. Efectivamente, siempre existen varias maneras de cerrar una brecha. Conocer los recursos con los que se va a contar para inversión permitiría desarrollar y seleccionar los proyectos con mayor impacto, tomando en cuenta los recursos disponibles.

5.6.2. Fortalecer el diagnóstico de necesidades

De acuerdo con la Recomendación de la OCDE sobre Gobernanza de la Infraestructura, la toma de decisiones en materia de infraestructuras debe basarse en evidencia y en la recolección de datos pertinentes. Los Gobiernos tienen que establecer sistemas para la recopilación sistemática de datos pertinentes y asegurar que recaiga en el nivel institucional la responsabilidad de llevar a cabo el análisis, la divulgación y el aprendizaje a partir de dichos datos. En particular, la visión estratégica de largo plazo debe estar informada por una evaluación rigurosa de las necesidades de infraestructuras actuales y futuras a nivel nacional y subnacional, y debe presentar un plan sobre cómo dichas necesidades deben priorizarse y abordarse (OCDE, 2020^[21]).

Como se explicó en el inicio de este capítulo, el Invierte.pe ha permitido un gran avance al poner las necesidades de la población (brechas) en el centro del Ciclo de Inversión; sin embargo, existen grandes oportunidades de mejora para fortalecer el proceso de diagnóstico. En particular, el sistema peruano podría considerar las siguientes acciones:

- **Llevar a cabo un ejercicio de diagnóstico de necesidades con menor periodicidad, pero más riguroso.** En particular, se recomienda pasar de una elaboración anual del diagnóstico de brechas a un diagnóstico de necesidades a mediano o largo plazo que permita al sistema de inversiones hacer planeaciones voluntarias y premeditadas, y no únicamente por cumplir con la

rutina y la obligación. Esto potenciaría la capacidad estratégica del sistema, fortaleciendo la relación entre el cierre de brechas y la visión más general a largo plazo del país. Al incorporar una visión estratégica de más largo plazo, los indicadores que miden las brechas de infraestructura también pasaran a ser construidos con mayor prospectiva, lo que evitaría, entre otras cosas, los vacíos de información entre los sectores.

- **Invertir en la calidad de los datos y levantar líneas de base a nivel sectorial.** Se sugiere que la evaluación de necesidades actuales y futuras se haga a través de un levantamiento de datos exhaustivo que sirva para la planeación a largo plazo. Se debe dotar de capital humano y recursos físicos, para contar con información de calidad. En particular, el proceso de diagnóstico podría beneficiarse de una mayor inversión en fuentes de información a nivel distrital y de centros poblados.
- **El diagnóstico no solo debe identificar las necesidades actuales, sino también permitir una estimación de las necesidades futuras.** El sistema actual de cuantificación de brechas supone un análisis estático de necesidades en infraestructura que son por naturaleza cambiantes. Es importante contar con métodos de planeación de "previsión estratégica" que vayan más allá de la simple identificación de las carencias actuales y la extrapolación de las tendencias pasadas para prever las necesidades futuras.
- **Tener en cuenta el ciclo de vida de la infraestructura al momento de hacer el diagnóstico de necesidades.** Las necesidades no solo requieren nuevos proyectos de inversión; se debe garantizar el buen desarrollo y operación de las infraestructuras después de finalizado el proyecto de inversión, lo cual requiere mantenimiento, rehabilitación y en ocasiones desmantelamiento de las infraestructuras ya existentes. Las etapas de monitoreo y evaluación también forman parte fundamental del ciclo de los activos que fueron priorizados para satisfacer algún tipo de necesidad.

5.6.3. Fortalecer la fase de preinversión y asegurar que la fase de programación sea realista

Las buenas prácticas de la OCDE sugieren que los países deben contar con procesos rigurosos de evaluación y selección de proyectos que privilegien la eficiencia socioeconómica (teniendo en cuenta los costos y beneficios económicos, sociales, medioambientales y climáticos) y que tengan en cuenta el ciclo completo del proyecto (OCDE, 2020^[21]).

Los esfuerzos deben encaminarse a continuar con la idea de un sistema plurianual que permita desarrollar una cartera de inversiones robusta y articulada con la visión de largo plazo. En particular, el Perú podría beneficiarse al:

- **Fortalecer capacidades a nivel sectorial y subnacional para la preparación y formulación de proyectos.** Independientemente del desarrollo de capacitaciones para el uso del Invierte.pe, es necesario que las entidades cuenten con capacidades analíticas para la formulación y priorización de proyectos.
- **Asegurar que la declaratoria de viabilidad cuente con requisitos mínimos de rigurosidad técnica y responsabilidad fiscal en el mediano y largo plazo.** Al declarar la viabilidad de un proyecto, se debe contar no solo con una adecuada formulación desde un punto de vista técnico, sino que es necesario contar con la viabilidad presupuestaria respectiva para la ejecución total del proyecto. Con esta recomendación se espera que los proyectos priorizados inicien y culminen con su ejecución dentro de un marco de sostenibilidad fiscal. Igualmente, se debe buscar un balance entre la agilidad en el proceso de aprobación y la calidad de las inversiones por realizar. Aunque la agilidad es importante, esta no se puede lograr a expensas de la calidad en la formulación. La separación entre el organismo que formula el proyecto y aquel que viabiliza su ejecución es una herramienta efectiva para fortalecer el proceso de formulación, asegurar unos estándares de

calidad mínimos, y tener más control sobre la viabilidad presupuestaria en el mediano y largo plazo.

- **Considerar procesos específicos para megaproyectos.** Al igual que ocurre en una gran variedad de países OCDE, se recomienda considerar la posibilidad de crear instrumentos de formulación y evaluación que se adapten a las características de proyecto de inversión de gran impacto. Esta diferenciación podría ser clave al momento de declaración de viabilidad.
- **Hacer uso de techos de gasto para la programación plurianual.** Lo anterior permitiría que el ejercicio de programación sea más realista.

5.6.4. Cerrar la brecha entre priorización, formulación y ejecución de presupuesto de inversión pública

El presupuesto de inversión en el Perú es votado a un nivel inusualmente micro y detallado, puesto que indica cada uno de los proyectos de inversión (algunos con montos inferiores a 5 000 Soles, es decir, a EUR 1 200). Sin embargo, no todos los proyectos inicialmente priorizados en la Programación Multianual de Inversiones y en el proyecto de presupuesto sometido al Congreso se mantienen en el presupuesto de inversión inicial aprobado (anexo 5). No todos los proyectos que están en el presupuesto de inversión inicial aprobado son ejecutados, y muchos proyectos que se ejecutan no estaban en el presupuesto inicial aprobado ni en la Programación Multianual de Inversiones. Esto significa que, de facto, el detalle de la Ley de Presupuesto de inversión no ayuda a controlar ni la cantidad ni la calidad del gasto en inversión.

En los países de la OCDE, los presupuestos son votados a niveles más agregados, pero los techos de gastos de inversión son estrictos y respetados, y los controles de calidad rigurosos.

- **Considerar modificar la manera en que se discute, aprueba y ejecuta el presupuesto de capital.** Por ejemplo, esto podría tomar la forma de asignaciones por ministerio/por GSN para inversión, con reglas muy estrictas para la selección de proyectos por las entidades, obligaciones de rendición de cuentas y monitoreo estricto de la ejecución (nivel de gasto y calidad de la ejecución). Desarrollar este tipo de sistema requeriría realizar estudios más profundos para diseñar el sistema más adaptado para el Perú, y también diseñar una estrategia para implementar esta reforma, asegurándose de que cada uno de los actores tenga incentivos suficientes para aceptar este cambio de proceso.
- **Desarrollar instrumentos para comprometer gastos sobre varios años,** como existen en la mayoría de los países de la OCDE.

5.6.5. Fortalecer el proceso de priorización de proyectos y separarlo del proceso de ejecución

El proceso de priorización es clave para asegurar que la inversión vaya a los proyectos que tengan la posibilidad de generar mayores beneficios para la población y que contribuyan a los objetivos estratégicos del Gobierno. Este proceso debe por lo tanto garantizar que solo los proyectos más eficientes sean seleccionados y que se ejecuten en su totalidad, garantizando que puedan cerrar las brechas de desigualdad en el país. Cada inversión priorizada debe contar con una adjudicación presupuestal clara y funcional en el tiempo de ejecución de la inversión. En particular, las siguientes medidas pueden contribuir a fortalecer el proceso de priorización:

- **Los criterios de priorización deben ser la guía para seleccionar las inversiones por ejecutar.** Las entidades encargadas de fijar los criterios de priorización deben realizar este ejercicio con una mirada a largo y mediano plazo, superando la inmediatez de dichos criterios. Se requiere poner límites claros a las herramientas que tienen los sectores y los gobiernos subnacionales para seleccionar proyectos que no forman parte del proceso de priorización. **En particular, es crucial que se pongan límites claros para la inclusión de gastos no previstos.**

- **Las inversiones en ejecución no deben formar parte del proceso de priorización.** Las inversiones en ejecución deberán contar con la capacidad presupuestaria suficiente para toda su ejecución, evitando que tengan que ser priorizados en futuras carteras. Esto podrá llevar a que las entidades que priorizan tengan mayor responsabilidad al momento de aprobar y seleccionar inversiones, así como de descongestionar la lista de inversiones por realizar. De igual manera, al evitar que la inversión vuelva a ser priorizada cada año, se puede conocer los recursos reales con que se cuenta para la ejecución de inversión pública, y no tener información fraccionada.
- **Considerar el uso de listas cortas de inversiones prioritarias a nivel sectorial.** Este tipo de instrumentos no solo ayuda a guiar la estrategia de la inversión pública, sino que permitirá al sistema de inversión peruano aclarar las prioridades nacionales de inversión y la identificación de sinergias y complementariedades entre inversiones.
- **Profundizar en las causas de la baja ejecución de la inversión pública para dar una respuesta estructural al problema.** Por encima del monitoreo y acompañamiento que actualmente lleva a cabo el MEF, es necesario estudiar a profundidad las causas y proponer opciones de mejora a los problemas estructurales que llevan a la baja ejecución de la inversión. Por otro lado, se puede fortalecer e implementar acciones preventivas, correctivas y reductivas frente a la gestión de riesgos. La OCDE podría acompañar este proceso para fortalecer el proceso de contratación y ejecución de la inversión.

5.6.6. Desarrollar un sistema de evaluación ex post focalizado

El seguimiento de la implementación de un proyecto de infraestructura, una vez terminado y puesto en marcha, continúa durante la operación y eventual desmantelamiento. La obligación de supervisar toda la vida útil proyecto y de informar sobre la prestación de los servicios públicos generados por la infraestructura suele recaer en el ministerio responsable del. Se recomienda, por lo tanto:

- Realizar un seguimiento a la operación y mantenimiento de los activos de infraestructura para proteger el valor de los activos en el tiempo. Este seguimiento debe proporcionar herramientas y estándares para establecer proyectos de infraestructura e influir en el entorno político, creando confianza en el mercado.
- Introducir un método sistemático para informar sobre la eficacia de la inversión en infraestructura. Para esto, se requiere poner en marcha un sistema que garantice la recopilación, el almacenamiento y la gestión sistemática de datos relevantes durante todo el ciclo de vida del activo de infraestructura. Esta información puede permitir el seguimiento del rendimiento de los activos frente a los objetivos de prestación de servicios predefinidos y los resultados esperados (OCDE, 2020^[21]). En cuanto a la evaluación *ex post*, se recomienda empezar identificando una lista prioritaria de inversiones por evaluar, de tal manera que se pueda hacer una evaluación más focalizada y efectiva, que luego pueda ser replicada.

5.6.7. Síntesis de las recomendaciones

Con base en el análisis presentado en las secciones anteriores, este informe propone las siguientes recomendaciones (Cuadro 5.4).

Cuadro 5.4. Recomendaciones para mejorar la planeación, programación y gestión de la inversión pública

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
El Perú aún no cuenta con una visión estratégica de mediano y largo plazo en materia de infraestructura.	La Programación Multianual (PMI) ha sido poco realista y no puede dar una visión en el largo plazo. La PMI no tiene un carácter vinculante y aún no está basada en techos creíbles. La ausencia de una asignación de gastos creíble para la programación no permite diseñar o seleccionar la inversión con mayor impacto sobre la brecha, dentro de los recursos disponibles.	Fortalecer, dotar de recursos e institucionalizar el proceso de planeación de infraestructura a nivel global y sectorial. Desarrollar mecanismos adecuados de participación de actores relevantes. Asegurar que la visión de largo plazo cuente con una prospectiva o enfoque territorial. Partir de un proceso de planeación sectorial más robusto para desarrollar una visión global de largo plazo en materia de infraestructura. Asegurar que la planeación estratégica cuente con un proceso claro de revisión, actualización y monitoreo. La planificación estratégica debe estar basada en asignaciones de gastos conocidas. Asignar techos de gastos de inversión por sector (o por institución).
El diagnóstico de necesidades podría fortalecerse al contar con datos de mayor calidad y con una asignación de gastos predecible .	Realizar anualmente un diagnóstico de brechas es desgastador y puede convertirse en un ejercicio rutinario, y los datos utilizados no siempre son fiables.	Llevar a cabo un ejercicio de diagnóstico de necesidades con menor periodicidad, pero más riguroso. Invertir en la calidad de los datos y levantar líneas de base a nivel sectorial. El diagnóstico no solo debe identificar las necesidades actuales, sino también permitir una estimación de las necesidades futuras. Tener en cuenta el ciclo de vida de la infraestructura al momento de hacer el diagnóstico de las necesidades.
La fase de preinversión pone mayor énfasis en la cantidad que en la calidad de los proyectos y es poco realista.	La falta de metodologías de evaluación de los proyectos de infraestructura afecta la calidad de los proyectos.	Fortalecer capacidades a nivel sectorial y subnacional para la preparación y formulación de proyectos. Asegurar que la declaratoria de viabilidad cuente con requisitos mínimos de rigurosidad técnica y responsabilidad fiscal en el mediano y largo plazo. Considerar procesos específicos para megaproyectos. Hacer uso de techos de gasto para la programación plurianual. Considerar hacer una separación entre el organismo

Retos	Implicaciones	Recomendaciones
Existe una brecha entre priorización, formulación y ejecución de presupuesto de inversión pública.	El proceso actual donde las modificaciones al presupuesto de inversión no siguen el mismo proceso riguroso de priorización reduce la calidad de la inversión. La falta de un instrumento para comprometer gastos sobre varios años hasta la finalización de la ejecución implica que todas las inversiones, incluidas las que ya están aprobadas e iniciadas, tengan que volver a ser discutidas en el Congreso cada año, y no existe garantía de que se les asigne recursos para finalizarlas.	que formula el proyecto y aquel que viabiliza su ejecución. El Perú podría considerar asignar presupuestos por ministerio/por GSN para inversión, con reglas muy estrictas para la selección de proyectos por las entidades, obligaciones de rendición de cuentas y monitoreo estricto de la ejecución (nivel de gasto y calidad de la ejecución). Un primer paso sería desarrollar este tipo de sistema, lo que requeriría realizar estudios más profundos para diseñar el sistema más adaptado para el Perú, y también generar suficientes incentivos a los distintos actores para que acepten la reforma.
El proceso de priorización de proyectos no es robusto y se confunde con el proceso de ejecución.	No todos los proyectos priorizados llegan a ser ejecutados. Algunos proyectos ejecutados no han cumplido con los criterios de priorización de la PMI. No se cuenta con procesos para garantizar la calidad de los grandes proyectos ni para identificar una lista corta de proyectos prioritarios.	Los criterios de priorización deben ser la guía para seleccionar las inversiones por ejecutar. En particular, es crucial que se pongan límites claros para la inclusión de gastos no previstos. Las inversiones en ejecución no deben formar parte del proceso de priorización. El inicio de un proyecto de inversión debe comprometer a la entidad a su finalización. La priorización debe realizarse sobre los recursos adicionales una vez que se ha comprometido el presupuesto para terminar los procesos en ejecución. Considerar el uso de listas cortas de inversiones prioritarias a nivel sectorial. Profundizar en las causas de la baja ejecución de la inversión pública para dar una respuesta estructural al problema.
El monitoreo de las inversiones es limitado y el proceso de evaluación <i>ex post</i> creado recientemente aún no se ha implementado.	El sistema de inversiones peruano no permite ejercer un monitoreo de las infraestructuras una vez concluido el proyecto de inversión.	Realizar un seguimiento a la operación y mantenimiento de los activos de infraestructura para proteger el valor de los activos en el tiempo. Introducir un método sistemático para informar sobre la eficacia de la inversión en infraestructura.

Referencias

- Agencia Nacional de Infraestructura (2015), *Plan Maestro de Transporte 2015-2035, el horizonte de Colombia: Vargas Lleras* | Portal ANI, <https://www.ani.gov.co/article/plan-maestro-de-transporte-2015-2035-el-horizonte-de-colombia-vargas-lleras-21832> (accessed on 8 July 2022). [33]
- CEPAL (2021), “Los planes nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe”, *Nota de Planificación para el Desarrollo*, No. 11, Regional Observatory for Development Planning for Latin America and the Caribbean, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/los-planes-nacionales-de-inversion-publica-en-america-latina-y-el-caribe> (accessed on 11 July 2022). [40]
- CEPAL (2018), *Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico de Perú* | Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeamiento-estrategico-de-peru> (accessed on 21 April 2022). [26]
- César, J. et al. (2009), “Las vigencias futuras en el Presupuesto General de la Nación”, <https://observatorifiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Las%20vigencias%20futuras%20en%20el%20Presupuesto%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf> (accessed on 29 November 2022). [45]
- Contraloría General de la República (2022), *Evaluación de la Credibilidad presupuestal del gasto público en el Perú*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3284646/Evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20credibilidad%20presupuestal%20del%20ga.pdf> (accessed on 26 November 2022). [42]
- Department of Public Expenditure and Reform (2021), *gov.ie - National Development Plan 2021-2030*, <https://www.gov.ie/en/publication/774e2-national-development-plan-2021-2030/> (accessed on 8 July 2022). [25]
- Diario oficial del Bicentenario (2021), *Se amplía el plazo de vigencia del PRONIED*, <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-amplia-el-plazo-de-vigencia-del-programa-decreto-supremo-n-008-2021-minedu-1954764-7/>. [31]
- Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure (2016), *The 2030 Federal Transport Infrastructure Plan*, Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure, Berlin, https://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/publications/2030-federal-transport-infrastructure-plan.pdf?__blob=publicationFile (accessed on 8 July 2022). [29]
- Foresight Directorate (2006), *Intelligent Infrastructure Futures Project Overview*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/300334/06-522-intelligent-infrastructure-overview.pdf (accessed on 8 July 2022). [36]
- Gobierno del Perú (2022), *Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - INVIERTE.PE - Gobierno del Perú*, <https://www.gob.pe/852-sistema-nacional-de-programacion-multianual-y-gestion-de-inversiones-invierte-pe> (accessed on 21 April 2022). [37]
- INEI (2022), *PERU Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI*, <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/> (accessed on 1 July 2022). [5]

- Infraestructure Australia (2018), *Assessment Framework*, [34]
https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2019-06/infrastructure_australia_assessment_framework_2018.pdf.
- MEF (2021), *Informe global de la gestión presupuestaria 2020*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, [2]
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/presu_sect/Evaluacion_Global_2020.pdf.
- MEF (2019), *Mitos acerca del SNIP*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, [14]
https://www.mef.gob.pe/es/?id=316<=&option=com_content&language=es-ES&view=article&lang=es-ES (accessed on 11 July 2022).
- MEF (2019), *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima. [27]
- MEF (2017), *El Nuevo Sistema de Inversión Pública*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, [20]
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/invierte/INVIERTE.PE.pdf.
- MEF (2014), *¿Qué es el SNIP?*, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, [11]
https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100674&view=article&catid=180&id=306&lang=es-ES (accessed on 21 April 2022).
- Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (2022), *Accueil | budget.gouv.fr*, <https://www.economie.gouv.fr/cedef/difference-autorisation-engagement-credit-paiement> (accessed on 26 November 2022). [46]
- Ministerio de Educación (2017), "Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2016-2021 Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación". [30]
- Ministerio del Ambiente (2019), *Diagnósticos de la Situación de las Brechas de Infraestructura o de Acceso a Bienes/Servicios*, Ministerio del Ambiente, Lima, [32]
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1549252/Diagnostico%20de%20las%20brechas%20del%20Sector%20Ambiente.pdf.pdf>.
- OCDE (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, [4]
<https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.
- OCDE (2020), *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>. [3]
- OCDE (2020), *Recomendación del Consejo sobre la gobernanza de infraestructuras*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/infrastructure-governance/recommendation> (accessed on 21 April 2022). [21]
- OCDE (2020), *Supporting Better Decision-Making in Transport Infrastructure in Spain: Infrastructure Governance Review*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/310e365e-en>. [24]
- OCDE (2019), *Infrastructure performance over the asset life cycle - OECD*, <https://www.oecd.org/gov/infrastructure-governance/performance/> (accessed on 17 May 2022). [48]

- OCDE (2019), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 3. From Analysis to Action*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6c23d2c-en>. [16]
- OCDE (2018), *Survey of Capital Budgeting and Infrastructure*, OCDE, Paris, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=CAP_2018 (accessed on 17 November 2022). [41]
- OCDE (2017), *Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile: Análisis de Gobernanza de Infraestructura*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264286948-es>. [38]
- OCDE (2017), *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272453-en>. [23]
- OCDE (2016), *Hacia Infraestructuras Exitosas: Diez Retos Clave para la Gobernanza y Opciones de Política*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/hacia-infraestructuras-exitosas.pdf>. [22]
- OCDE (2016), *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265172-en>. [10]
- OCDE (2016), *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262904-en>. [12]
- OCDE et al. (2021), *Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5fedabe5-en>. [1]
- OCDE/ITF (2017), *Strategic Infrastructure Planning-International Best Practice*, <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/strategic-infrastructure-planning.pdf> (accessed on 29 November 2022). [35]
- OCDE/UCLG (2022), *Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment.*, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/>. [6]
- PeruCompite (2022), “El Plan Nacional de Infraestructura se actualizará en julio, ¿Se acelerará su ejecución?”, Private Competitiveness Council, <https://www.compite.pe/noticia/el-plan-nacional-de-infraestructura-se-actualizara-en-julio-se-acelerara-su-ejecucion> (accessed on 8 July 2022). [28]
- Presidencia de Consejo de Ministros (2018), *Anexo: Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales 2021*, Presidencia de Consejo de Ministros, Lima, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3611783/Plan%20Anual%20de%20Transferencias%202021.pdf>. [18]
- Presidencia de la República (2002), *Ley de Bases de la Descentralización*, Presidencia de la República, Lima, <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad/por-temas/descentralizacion/6833-ley-n-27783-3/file#:~:text=LEY%20N%C2%BA%2027783,-CONCORDANCIAS%3A%20D.U.%20N&text=%2D%20Objeto%20La%20presente%20Ley%20org%C3%A1nica,Gobiernos%20Regionales%20y%20Gobiernos%20Locales>. (accessed on 6 July 2022). [17]

- Procuraduría General de la Nación (2013), *Guía Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación [DIRECTIVA_DOCUMENTO_IUS2013127769IUCD2013792604455]*, <https://apps.procuraduria.gov.co/gd/docs/ius2013127769iucd2013792604455.html> (accessed on 29 November 2022). [47]
- Schwab, K. (ed.) (2019), *The Global Competitiveness Report 2019*, World Economic Forum, Geneva, https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. [8]
- Secretaría Descentralización (2022), *Conversación con Secretaría Descentralización*. [19]
- Serrano, C. and P. Acosta (2011), *El Proceso de Descentralización en Perú: Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes*, RIMISP (Latin American Centre for Rural Development), https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/135965726911.pdf. [13]
- SNGWOFI (2022), *Compare Your Country*, World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, <https://www.compareyourcountry.org/subnational-government-finance-and-investment> (accessed on 28 June 2022). [7]
- United Kingdom Treasury (2011), *Major Project approval and assurance guidance*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/179763/major_projects_approvals_assurance_guidance.PDF.pdf. [39]
- United States Government Accountability Office (2019), “GAO-16-464SP, Principles of Federal Appropriations Law: Fourth Edition, Chapter 2”, <http://www.gao.gov/legal/redbook/redbook.html>. (accessed on 29 November 2022). [43]
- United States House of Representatives (2021), *Glossary of Terms | house.gov*, <https://www.house.gov/the-house-explained/open-government/statement-of-disbursements/glossary-of-terms> (accessed on 29 November 2022). [44]
- Vammalle, C. et al. (2018), “Financing and budgeting practices for health in Peru”, *OECD Journal on Budgeting*, <https://doi.org/10.1787/budget-17-5j8v16g3czth>. [15]
- World Economic Forum (2022), *Infrastructure Quality Index*. [9]

Notas

¹ Los datos fueron obtenidos del portal SNG-WOFI, actualizado en el año 2022. Para el caso del Perú, se tienen en cuenta el PIM subnacional (gobiernos locales y gobiernos regionales) sobre el PIM total de inversión pública para el año 2019.

² Cabe resaltar que los “presupuestos por programas” en los países de la OCDE no son lo que en el Perú se llaman “programas presupuestales” (ver capítulo 2).

³ El ciclo de vida de las infraestructuras públicas significa el conjunto de fases que integran la vida de un activo de infraestructura, desde la planeación, la priorización y la financiación, hasta el diseño, la licitación, la construcción, el funcionamiento, el mantenimiento y el desmantelamiento (OCDE, 2020^[21]).

Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú

UNA REVISIÓN DE PARES DE LA OCDE

Este informe presenta un diagnóstico de las prácticas actuales de gestión de las finanzas públicas en el Perú a la luz de las buenas prácticas de los países de la OCDE, e identifica desafíos y áreas dónde Perú podría mejorar. El informe se concentra en cuatro áreas: prácticas presupuestales y gobernanza presupuestal; modernización del Tesoro y sistemas de gestión de caja; garantizar una política remunerativa competitiva y fiscalmente sostenible para la administración pública peruana; programación, presupuestación y gestión de las infraestructuras públicas. El informe analiza estos temas tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos sub-nacionales. El informe presenta recomendaciones detalladas para superar los principales desafíos y sus implicaciones en cada una de las áreas.



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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



IMPRESA ISBN 978-92-64-94478-7
PDF ISBN 978-92-64-71293-5



9 789264 944787