


Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú

UNA REVISIÓN DE PARES DE LA OCDE

MENSAJES PRINCIPALES



 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

CONTEXTO DEL ESTUDIO

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, de manera que ayude al 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 tiene el Perú para alcanzar los estándares de la OCDE en la gestión de finanzas públicas. La evaluación se concentró en cuatro áreas estratégicas:


- Las prácticas presupuestales y gobernanza presupuestal;
- 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

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, incluyendo representantes de los gobiernos sub-nacionales, de los ministerios sectoriales, de organismos públicos, así como ex ministros, y otros ex funcionarios de altos cargos. Estas reuniones tuvieron como objetivo entender concretamente cómo funcionan 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.
- Realizaron una misión a Lima en marzo de 2022, para intercambiar en persona con los actores relevantes, y organizar un seminario internacional, invitando a pares de la OCDE a compartir las buenas prácticas de sus países con los servidores públicos peruanos, y reflexionar sobre cómo éstas podrían inspirar reformas en el Perú.
- Analizaron las prácticas y los desafíos de 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.

Índice

Contexto del estudio	2
1 Principales características y desafíos transversales para la gestión de las finanzas públicas en el Perú	4
1.1. Introducción	5
1.2. Perú ha sido exitoso en términos de crecimiento y control de las finanzas públicas	5
1.3. Características principales del sistema de gestión de las finanzas públicas en el Perú	6
1.4. Áreas con mayor potencial de mejora para la gestión financiera pública en el Perú	8
2 Recomendaciones principales por área	16
2.1. Alinear prácticas y gobernanza presupuestal a estándares de la OCDE	17
2.2. Modernizar los sistemas de tesoro y de gestión de caja	20
2.3. Garantizar una política de recursos humanos competitiva y fiscalmente sostenible para la administración pública peruana	21
2.4. Mejorar la programación, presupuestación y gestión de la inversión pública	23
3 Conclusión general y próximos pasos	25
Referencias	26

A person wearing a wide-brimmed hat and a vibrant, multi-colored poncho with fringes is seen from behind, looking out over the ancient ruins of Machu Picchu. The ruins are nestled in a lush green valley, surrounded by steep, forested mountains under a blue sky with scattered clouds. The scene is captured from a high vantage point, emphasizing the scale and beauty of the archaeological site.

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

1.1. INTRODUCCIÓN

El sistema de gestión de finanzas públicas que se ha desarrollado en el Perú desde los años 1990 ha sido exitoso en asegurar la sostenibilidad fiscal del sector público. Los resultados obtenidos se ven reflejados en un reconocimiento internacional, tal como lo muestra la invitación en el 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 en mejoras en los procesos de gestión financiera pública. Este estudio analiza los principales sistemas de gestión financiera pública hoy 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:

- Las prácticas presupuestales y gobernanza presupuestal;
- 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

Las recomendaciones presentadas en este informe para la transición del sistema actual hacia un sistema alineado con las prácticas de la OCDE implican un cambio importante, y se deben implementar de forma progresiva. 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 sostenibilidad fiscal, y control de los niveles de déficit y gasto público vigentes. En este contexto, las recomendaciones que propone el Secretariado de la OCDE deben implementarse de manera progresiva, asegurando que las reformas a los mecanismos de control existentes vayan acompañadas del fortalecimiento de capacidades, de incentivos que promuevan la transparencia y del uso de herramientas que aseguren una adecuada rendición de cuentas.

1.2. PERÚ HA SIDO EXITOSO EN TÉRMINOS DE CRECIMIENTO Y CONTROL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

El crecimiento económico ha sido mayor al promedio de la región, con niveles de déficit fiscal y deuda pública mejores que en los países 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 tuvo una tasa de crecimiento anual del 5.1%, superior al promedio de 3.5% de América Latina y de otros países de la región como Chile (3.7%), Colombia (4.0%) y México

(2.1%). El aumento de los ingresos per cápita¹ permitió que en el 2008 Perú alcanzara el estatus de país de ingreso medio-alto. Las proyecciones para el 2023 destacan el buen dinamismo de la economía peruana, con una tasa de crecimiento pronosticada al 3%, cifra superior al promedio de América Latina de 2.4% y a la de los países de la OCDE (IMF, 2022^[1]).

A nivel doméstico, se destaca la estabilidad macroeconómica en términos del control del déficit fiscal y de deuda pública. El endeudamiento público de Perú durante los últimos años se ha mantenido en niveles

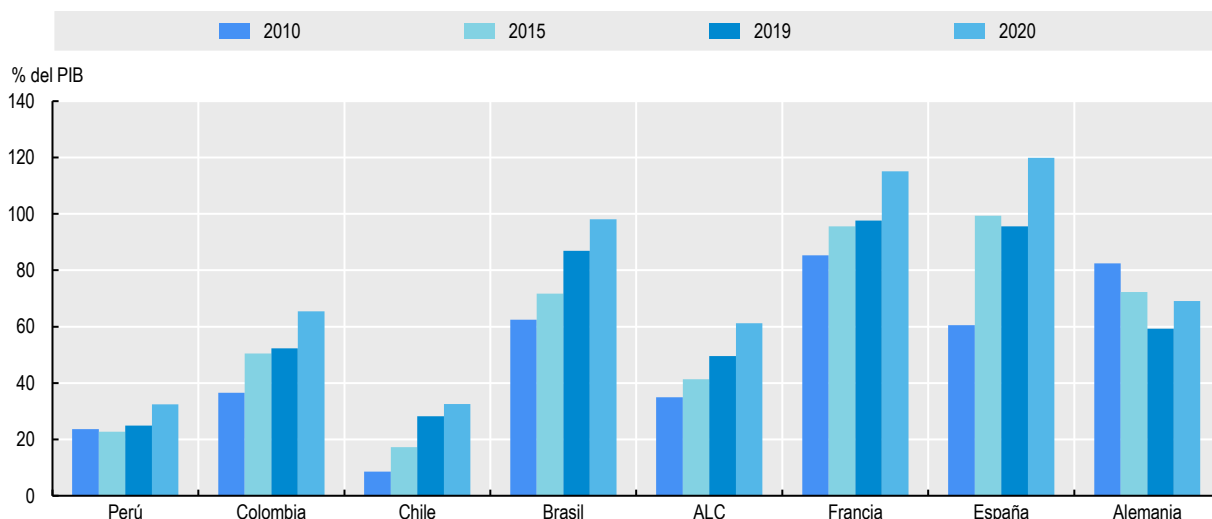
¹ Paso de USD 6 653 en 2002 a USD 12 854 en 2019. Datos medidos a PPA (Precios internacionales constantes de 2011).

<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.KD?locations=PE>

inferiores al promedio de la región. Los niveles de deuda pública de Perú durante 2010-2019 permanecieron con una tendencia constante oscilando entre 18% y 22% del PIB, mientras el promedio de la región América Latina y Caribe

fue del 42% en el mismo período (Figura 1). En el mismo periodo, el déficit fiscal se mantuvo en un promedio de -0.7 % del PIB, inferior al déficit fiscal promedio de -2.2% en América Latina y de -1.8% en los países de la OCDE.

Figura 1. Deuda pública en el Perú y selección de países



Source: OECD Development Centre con base en Global Debt Dataset (IMF, 2021^[2]).

1.3. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL PERÚ

Las reformas del sistema de gestión de finanzas públicas desde los años 1990 han sido exitosas 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 operacional 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 reclutamiento de personal. Además, genera un proceso de discusión presupuestaria continuo que

moviliza importantes recursos humanos en el MEF y las entidades durante todo el año.

- El sistema presupuestario está enfocado hacia 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 estimar ingresos, calcular líneas de base, y por lo tanto de asignar recursos públicos según las prioridades de gobierno.
- La construcción de capacidades de gestión en las entidades (ministerios y gobiernos sub-nacionales) 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 gobiernos sub-nacionales (GSNs).

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 planeamiento menor a un año, que responde a las prioridades que establecen o modifican los titulares de las entidades. El presupuesto se convierte en un instrumento rígido, con un rol pasivo, de "estimar" los gastos y "registrar" las modificaciones propuestas por las entidades, en vez de ser el instrumento central de planificación y de "autorización" de gastos por parte del MEF.

El presente estudio de la OCDE de la gestión de finanzas públicas a la luz de las mejores prácticas en los países de la OCDE propone identificar y solucionar los problemas desde la raíz, para que no resulte necesario un control tan estricto a nivel de los insumos por el MEF, y que cada entidad esté en condiciones de realizar una planificación creíble de sus gastos durante el año fiscal, y como consecuencia realice una gestión operacional eficaz y eficiente.

El análisis detallado de las cuatro áreas presentado en los distintos capítulos de este informe permitió identificar algunos retos que son relevantes y transversales en las cuatro áreas analizadas (gobernanza presupuestaria, gestión de tesorería, gestión fiscal de recursos humanos y programación, presupuestación y gestión de la inversión pública).



1.4. ÁREAS CON MAYOR POTENCIAL DE MEJORA PARA LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN EL PERÚ

En base al 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 de tesorería, gestión fiscal de recursos humanos, y programación, presupuestación y gestión de la inversión pública.

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 da estimaciones de los ingresos por las distintas fuentes de financiamiento, sino que también asigna los gastos en función de éstas fuentes de financiamiento. Son varias las complicaciones que genera esta relación, siendo las de mayor impacto:

- Genera un alto nivel de rigidez, ya que necesita 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 complicaciones en el manejo de la tesorería y de las cuentas, 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 tesorera eficiente en sus tres áreas: previsión, ejecución y rentabilización
- Se pueden generar incentivos a las entidades para sub- o sobre- estimar las distintas fuentes de ingresos, debido a que el tratamiento de diferencias entre el monto de ingresos estimado en el presupuesto y el ingreso efectivamente recaudo varía según la fuente de financiamiento.

Proyección de gasto de recursos humanos basada en información micro

En la fase de programación presupuestaria, 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). Los gastos de personal 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 cuales:

- No da flexibilidad a las entidades para que estructuren sus gastos de personal 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 de costo de recursos humanos de mediano y largo plazo de los gastos de personal, 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 individuo que constituye esta masa salarial global.

La Programación Multianual de Inversión ha permitido grandes avances en el proceso de identificación de necesidades, sin embargo, ésta debe complementarse y apoyarse en un proceso de planeación en infraestructura de largo plazo

El sistema de inversiones Invierte.Pe ha permitido mejoras en la identificación de brechas, generación de indicadores, definición de criterios de priorización y selección de proyectos. En particular, la Programación Multianual de Inversión (PMI) ha permitido grandes avances en el proceso de identificación de necesidades y la forma cómo estas pueden informar el proceso de inversión. A pesar de lo anterior, el equipo de la OCDE identificó algunas limitaciones que pueden entorpecer su objetivo final. En primer lugar, 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 era limitada. En segundo lugar, la PMI debe ser a la vez un instrumento de planeación en el largo plazo y una programación que informe el proceso presupuestal anual. En la práctica las funciones que se asignan a la PMI desbordan su capacidad de ejecución y operación, por lo que es necesario que éste se complemente y apoye en un proceso de planeación en infraestructura de largo plazo. Finalmente, la ausencia de instrumentos para comprometer fondos sobre varios años supone un reto para la planeación de infraestructuras.

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

Hoy en día, el principal indicador que se monitorea cotidianamente 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 sub-nacionales son identificados como los que tienen menor nivel de ejecución de sus presupuestos. No existe un monitoreo riguroso de los objetivos alcanzados.

Sin embargo, como se menciona en la sección siguiente, 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 sub-nacionales 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 causas mayores del bajo nivel de ejecución es la falta de previsibilidad de los recursos asignados (ver sección siguiente).

Un nivel de ejecución presupuestaria 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 varios incentivos negativos.

Estimación de recursos difícil y no creíble

La dependencia de los ingresos públicos en 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 sub-nacionales. Sin embargo,

más allá de este factor externo, existen dos factores internos que afectan una adecuada estimación de recursos.

- La responsabilidad respecto al cálculo de ingresos está diluida, ya que hay muchas unidades responsables del cálculo de ingresos;
- Además, como hay 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.

Adicionalmente, al vincular las autorizaciones de gastos con los niveles de recaudación de recursos directamente recaudados por cada pliego, la estimación de éstos también puede convertirse en un proceso político. La reforma que se implementará a partir del ejercicio fiscal 2023 de 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 unos años. Sin embargo, mientras se vinculen los gastos con las fuentes de financiamiento, se corre el riesgo que los incentivos para realizar estimaciones de ingresos sinceras no sean suficientes.

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, GSNs, 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, como se ha

señalado en los párrafos precedentes; incorporación tardía de saldos de balance; incorporación tardía de recursos por cánones y regalías; y transferencias de partidas, entre otras.

Las modificaciones presupuestarias frecuentes generan una gran diferencia entre el PIA y el PIM (Presupuesto Institucional Modificado), no permiten tener un debate incluyente, ni tomar decisiones que reflejen las prioridades del 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 y, por lo 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 en forma estratégica.

Falta de instrumento presupuestario para comprometer recursos sobre varios años

La mayoría de las inversiones en infraestructuras se realizan 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 terminó siendo un ejercicio de identificación de necesidades y proyectos ilimitado, y su capacidad para efectivamente programar la inversión es limitada. Efectivamente, el Invierte.pe indica un orden de prelación para priorizar proyectos, pero se deben 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.

Faltan datos creíbles y oportunos, en particular sobre gobiernos sub-nacionales

En el proceso presupuestario, tanto para la gestión de tesoro, de recursos humanos o de inversión pública, las entidades sub-nacionales deben proveer información y datos. Por ejemplo, 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. Sin embargo, en el Perú, algunos actores manifiestan que los datos y la información con que se construyen dichos indicadores tienen vacíos, ya que no son construidos conjuntamente entre sectores. Tampoco se cuenta con un verdadero diagnóstico sectorial, y la programación se hace con base en un diagnóstico actual del servicio a proveer.

En cuanto a los recursos humanos a nivel sub-nacional, las entidades tienen dificultades para producir datos sólidos sobre el rendimiento de las políticas y la prestación de servicios, lo que socava la planificación 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.

Perú aún carece de sistemas para la recopilación sistemática de datos pertinentes y para asegurar que se identifique claramente la responsabilidad de llevar a cabo el análisis, la divulgación y el aprendizaje a partir de dichos datos.

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 sub-nacionales o instituciones de contraloría, con capacidades acreditadas. Sin embargo, esta supervisión se enfoca principalmente en cantidades e insumos, siendo necesario desarrollar instrumentos eficientes para controlar los niveles de gastos así como 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 a 5000 soles, o sea 1200 Euros). 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. 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 de 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 cuenta 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 Perú tiene una capacidad de planeación estratégica limitada, que podría ser reforzada. Un elemento esencial para permitir la planificación de mediano y largo plazo es contar con techos de gastos creíbles, o recursos previsibles para gobiernos sub-nacionales.

Contar con techos de gastos creíbles es esencial para la planificación

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

En el Perú, el “techo de gastos” que el MEF comunica a las distintas entidades al inicio del proceso de formulación presupuestario 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 a través de las “demandas adicionales”. Por lo tanto, esos “techos de gastos” se perciben por las entidades como asignaciones mínimas y no permiten a las entidades realizar una priorización efectiva de sus demandas para políticas nuevas.

Adicionalmente, el presupuesto votado por el Congreso, el Presupuesto Institucional de Apertura tampoco representa un techo de gastos, puesto que todas las entidades saben y esperan que ese PIA será modificado (aumentado) durante el año en ejecución. Esto reduce aún más la predictibilidad de los recursos que serán disponibles durante el año.

Esta práctica contribuye a limitar el riesgo fiscal, ya que hace que el MEF cuente con la

información 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 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 de inversiones. En el 2022 se realizaron pruebas piloto para la incorporación de los techos presupuestales, que habría que evaluar después de 2 o 3 años de implementación.

En cuanto al techo de gasto de 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 gasto, ya que cada entidad desarrolla sus necesidades de personal, que pueden superar el techo previamente asignado. Sin embargo, ésta es un área donde la ejecución presenta los desvíos más pequeños.

Para gobiernos sub-nacionales, esto requiere mejorar la previsibilidad de sus recursos

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

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

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. Perú 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 en el largo plazo a nivel sectorial o inter-sectorial 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. El reto mayor en el sistema de inversiones de Perú, es generar estrategias con perspectiva a largo plazo, priorizando proyectos de inversión con sentido técnico y responsabilidad social.

El objetivo de la planificación prospectiva de la mano de obra es contratar y crear las competencias necesarias a mediano y largo plazo. En el Perú, las limitadas capacidades en materia de gestión de recursos humanos y presupuesto público debilitan dicha planificación prospectiva. Tampoco existe una planificación 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 y/o salario. Esto trae dos consecuencias: la primera es que la

Dirección pierde la capacidad de planificación y de análisis de la situación y de las necesidades a satisfacer. La segunda es que repercute en la planificación 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.

Desarrollar planes sectoriales de infraestructura

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 planificación 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, se ve limitado la relación entre el cierre de brechas y una visión más general de país a largo plazo, y se restringe la capacidad estratégica 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. 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.

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 sub-nacionales, perdiendo así los conocimientos adquiridos en las diferentes áreas. Esto reduce los beneficios de los esfuerzos llevados a cabo por el MEF y ministerios sectoriales por llevar a cabo procesos de capacitación.

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

El presupuesto en el Perú se encuentra fragmentado en una cantidad importante de insumos, fuentes de financiamiento, pliegos, etc. También existen múltiples entidades realizando funciones similares de manera independiente sin que exista una constante comunicación o coordinación entre estas. 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 de sueldos, ningún criterio de contratación normalizado 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 medio y largo plazo de los costes de personal. 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, el régimen sigue siendo sumamente complejo.

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, incluyendo 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. Por otro lado, muchas de 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.

Duplicación de sistemas operativos

En el marco del desarrollo de los sistemas integrados de administración financiera, Perú ha modernizado sus sistemas, así como 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 a 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 propender por una mayor y eficaz integración de sistemas de información. Actualmente en el Perú hay 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, 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 todas interoperables; los sistemas de tesorería y endeudamiento no están integrados y no están en línea. Muchos de estos elementos deberían mejorarse en el nuevo proyecto de SIAF-RP que se está desarrollando.



The image shows two traditional reed boats, known as totora boats, on a calm blue lake. The boats are constructed from woven reeds and have distinctive curved, dragon-like heads at the front. They are moored at a wooden dock. In the foreground, there is a large pile of harvested reeds. The background features a clear blue sky and a distant shoreline with some buildings and hills.

2. Recomendaciones principales por área

Para que el sistema de gestión financiera pública de 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:

2.1. ALINEAR PRÁCTICAS Y GOBERNANZA PRESUPUESTAL A ESTÁNDARES DE LA OCDE

2.1.1. Simplificar la ley de presupuesto, en particular, quitando el vínculo entre gastos y fuentes de financiamiento

Hoy en día, el presupuesto de gastos es desglosado vinculando gastos con fuentes de financiamiento. Esto genera un presupuesto muy largo y complejo, dificulta la realización de estimaciones de ingresos y gastos (puesto que se deben realizar a nivel muy micro, por fuente de financiamiento y por entidad), dificulta el manejo de tesorería y genera incentivos perversos, puesto que las reglas aplicables varían según la naturaleza de la fuente de financiamiento.

El manejo presupuestario se simplificaría y la transparencia en la asignación de los recursos aumentaría si se pasara de un presupuesto largo y rígido basado en insumos y metas físicas a un presupuesto votado a un nivel más agregado, con mayor énfasis en techos de gastos globales y resultados. Esto requiere en particular quitar el vínculo entre gastos y fuentes de financiamiento, y reforzar los mecanismos de control de la ejecución del presupuesto (incluyendo el rol de la Contraloría General de la República).

Otro elemento que hace más compleja la ley de presupuesto es que el presupuesto discutido y votado en el Congreso es consolidado entre gobierno nacional y gobiernos sub-nacionales. No se presentan presupuestos no-consolidados que muestren claramente los ingresos de cada nivel de gobierno y las transferencias entre ellos, sino que se determina directamente el presupuesto consolidado. Esta práctica contrasta con la de todos los países de la OCDE, que consiste en discutir por separado el presupuesto nacional y los presupuestos sub-nacionales, identificando claramente los ingresos de cada nivel de gobierno y las transferencias entre ellos. Solamente después de que se aprueben todos los presupuestos (nacional y sub-nacionales) se

realiza el ejercicio de consolidación, limpiando las transferencias internas al sector público. Esto requiere de reglas fiscales claras para repartir la capacidad de deuda y déficit entre niveles de gobierno.

Perú podría contemplar la posibilidad de presentar, dentro del presupuesto del sector público aprobado por el Congreso nacional, los presupuestos del gobierno nacional y de los gobiernos sub-nacionales en forma no-consolidada, para alinearse con las prácticas de los países de la OCDE.

2.1.2. Establecer un proceso de presupuesto top-down

El proceso presupuestario empieza por la comunicación por el MEF a los pliegos de sus Asignaciones Presupuestales Multianuales (APM), usualmente llamadas "techos de gastos". Sin embargo, en base a estas asignaciones iniciales, los pliegos realizan su programación de gastos y demandas adicionales. Las asignaciones iniciales son sistemáticamente aumentadas durante las reuniones de sustentación con el MEF, por lo que son considerados por todos los actores como el punto de partida de la discusión, y no como un techo vinculante. Esto genera discusiones presupuestales desgastantes, y reduce la calidad de las propuestas presupuestales de los pliegos (puesto que estos no conocen sus asignaciones reales de gastos a la hora de priorizar sus gastos y actividades). También es más difícil asegurar la sostenibilidad fiscal, puesto que el gasto total resulta de la suma de los acuerdos de presupuestos individuales de las entidades, en lugar de ser el punto de partida de las discusiones. Esto es lo que en los países de la OCDE se llama un proceso de formulación presupuestaria "bottom-up".

Existe un amplio consenso en los países de la OCDE sobre los beneficios del proceso presupuestario “top-down” (por contraste con “bottom-up”), tanto para asegurar la sostenibilidad fiscal del sector público, como para mejorar la calidad de la planificación y, por ende, la eficiencia del gasto público. Esto consiste en empezar por calcular el espacio fiscal disponible, y asignar techos de gastos creíbles a cada entidad desde la fase inicial del proceso presupuestario, antes de que las entidades preparen el desglose de sus presupuestos y sometan sus demandas al Ministerio de Finanzas.

El cálculo del espacio fiscal empieza con la determinación del monto máximo de gasto para el año siguiente, como diferencia entre las proyecciones de ingresos globales (sin separar por fuente de financiamiento), y la aplicación de las reglas fiscales y del objetivo de déficit y crecimiento de gasto público (que puede ser menor al techo de la regla). Luego, el Ministerio de Finanzas calcula el espacio fiscal restando de ese monto la estimación de las líneas de base (recursos necesarios para cubrir gastos existentes) y los gastos mandatorios (pago de deuda, etc.). Es sobre ese espacio fiscal que se realizan las discusiones con las entidades, para asignar techos de gastos a cada una. Solamente después de conocer su techo de gasto, las entidades pueden proceder a su priorización, y someter su proyecto de gastos. Es importante para la credibilidad y la equidad del sistema que no se aumenten los techos iniciales en la fase posterior de discusión. Los países más avanzados establecen techos de gastos creíbles a varios años.

Perú podría considerar emprender una reforma de su sistema presupuestario hacia un sistema “top-down”, y realizar un estudio de implementación para diseñar el nuevo sistema presupuestario, así como la estratégica y metodología para su implementación.

2.1.3. Mejorar la calidad y credibilidad del presupuesto de apertura, mejorando las estimaciones de recursos y reforzando los mecanismos de control de la ejecución

Una particularidad del sistema presupuestario en el Perú son las modificaciones sistemáticas e importantes del presupuesto durante su ejecución. El presupuesto votado por el Congreso, llamado Presupuesto Institucional de Apertura, es visto por todas las entidades como un piso de gasto, que será aumentado en sucesivas modificaciones (Presupuestos Institucionales Modificados). Los países de la OCDE suelen tener menos de dos presupuestos modificativos, y las diferencias totales suelen ser menores al 5% de las asignaciones iniciales.

Las modificaciones presupuestarias en el Perú generan incentivos perversos a todos los actores, y no permiten que el presupuesto pueda jugar su papel de instrumento central del gobierno, que permiten discutir de las prioridades, asignar los recursos públicos hacia los objetivos prioritarios, y asegurar la eficacia y la eficiencia del gasto público. Genera un horizonte de planeamiento menor a un año, que no permite a las entidades planificar sus gastos, priorizar sus acciones. Esto repercute directamente en la calidad del gasto, y por lo tanto en los bienes y servicios para los ciudadanos.

Este mecanismo está profundamente arraigado en la cultura institucional de todos los actores en el proceso presupuestario (MEF, pliegos, gobiernos sub-nacionales, congresistas, etc.), y reformar este sistema requiere un cambio profundo de cultura, y por lo tanto será largo y difícil. Sin embargo, es absolutamente esencial lograr que el presupuesto que se vota en noviembre sea la anticipación creíble de lo que se va a ejecutar.

Más allá de las expectativas de todos los actores y los incentivos creados por la existencia de las modificaciones presupuestales, existen algunos factores que hacen más difícil la discusión y aprobación de un presupuesto creíble y sincero. Entre otras, la fragmentación del presupuesto por fuentes de financiamiento que requiere realizar estimaciones de recursos a nivel muy micro, y por lo tanto, poco fiables. Otro factor es la falta de mecanismos de control de la ejecución del gasto, que lleva a utilizar las modificaciones como mecanismo de control.

Por lo tanto, para mejorar la calidad y la credibilidad del presupuesto de apertura, es necesario quitar el vínculo entre gastos y fuentes de financiamiento, y reforzar los mecanismos de control de la ejecución del gasto. También es esencial analizar, cuantificar y hacer muy transparente las modificaciones, los montos iniciales, modificados, ejecutados a niveles de agregación relevantes (programas, pliegos, ministerios). Acciones adicionales podrían apuntar a un cambio progresivo de cultura, mejorando el conocimiento de los distintos actores de los mecanismos presupuestarios en países más avanzados, las distintas formas de controlar la ejecución presupuestaria, de reforzar las capacidades de los pliegos para una gestión presupuestaria eficiente, etc.

2.1.4. Pasar de un sistema de control basado en insumos hacia un sistema de control basado en techos de gastos y resultados, apoyándose en unidades de gestión fiscal sólidas en los ministerios sectoriales/pliegos

Hoy en día, el MEF ejerce un control muy estricto sobre los insumos utilizados para crear los bienes y servicios públicos (combinación de insumos en los programas presupuestales, por ejemplo) y

metas físicas, pero pone poco énfasis en techos (creíbles y vinculantes) de gastos y resultados. Este enfoque micro reduce la claridad de la ley de presupuesto y su utilidad para priorizar gastos, y reduce la flexibilidad de la ejecución, lo que genera incentivos para crear mecanismos alternativos (y poco transparentes) para aumentar la flexibilidad del gasto.

La tendencia reciente en los países de la OCDE consiste en acortar y simplificar las leyes de presupuesto, poniendo mayor énfasis en resultados y votando asignaciones más globales (a niveles de ministerios o direcciones ministeriales, de misiones y programas en los países que tiene presupuesto por programas²), poniendo más detalles en documentos anexados al presupuesto pero que no forman parte de la ley, y fortaleciendo los sistemas de monitoreo y rendición de cuentas. Perú podría contemplar este tipo de reforma, y realizar un estudio de implementación para diseñarla y definir la metodología para su implementación.

Este tipo de sistema presupuestario funciona mejor cuando se cuenta con unidades de gestión fiscal fuertes en los ministerios sectoriales, que sirven de puente entre el MEF y los pliegos. Estas unidades están dentro de los ministerios sectoriales, por lo que conocen perfectamente cómo funcionan, pero también tienen vínculos estrechos con los Ministerios de Finanzas, por lo que se convierten en lo que la OCDE llama "cada ministerio sectorial es su propio ministerio de finanzas".

Varios países de la OCDE han creado este tipo de unidades recientemente y pasado a este tipo de sistema de controles. Perú podría contemplar la posibilidad de seguir este camino, empezando por realizar un estudio para diseñar el nuevo sistema y la estrategia para implementarlo.

² A no confundir con los programas presupuestales que existen en el Perú.

2.2. MODERNIZAR LOS SISTEMAS DE TESORO Y DE GESTIÓN DE CAJA

2.2.1. El gran reto para la modernización de la gestión de tesorería es alcanzar la plena fungibilidad de los fondos

A pesar de los avances en la ampliación de la cobertura de la CUT, persisten cuentas de elevado importe en el sistema financiero, mantenidas por algunas entidades del gobierno y fondos de reserva de uso específico, como, por ejemplo, el de pensiones. La inclusión de estos recursos en la CUT aumentaría la fungibilidad y haría más eficiente el manejo de la tesorería.

El principio de fungibilidad también se encuentra vulnerado por la afectación o vinculación entre determinados gastos y sus fuentes de financiamiento, que se lleva hasta el extremo de controlar el origen de la fuente de cada pago realizado por el Tesoro.

La plena fungibilidad del dinero es una característica imprescindible para poder llevar a cabo una gestión tesorera previsional eficiente en sus tres áreas: previsión, ejecución y rentabilización.

Se debe ampliar el alcance la CUT, y eliminar las rigideces en la gestión de caja derivadas de las afectaciones del gasto con su fuente de financiamiento.

2.2.2. La planificación de caja se beneficiaría de una mayor integración con el área presupuestaria

La planificación de caja no se nutre de información completa ni exacta. Las estimaciones de flujos de ingresos y gastos son poco realistas, en parte porque la estimación de las fuentes de financiamiento depende de diferentes unidades y el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) que se modifica significativamente durante el año. La calidad y la frecuencia del envío de información no se han automatizado, pero sí se

han creado grupos de coordinación y metodologías de proyección del flujo de caja.

Una planificación de caja débil en la que falta información integrada conlleva reservas de liquidez superiores a las necesarias y el coste de oportunidad de recursos ociosos. Una buena gestión de la liquidez requiere de información del flujo de caja de los activos y pasivos financieros, y cronogramas de ingresos y gastos.

La metodología de proyección del flujo de caja se fortalecerá si la información que recibe la DGTP es de mejor calidad. Durante la fase de programación presupuestaria las entidades deben construir un PIA realista, indicando los saldos de balance incorporados, RDRs, y SUNAT garantizar la información sobre RO. Respecto de los gastos, las unidades ejecutoras deben actualizar cronogramas de grandes pagos y pagos recurrentes. El análisis de desviaciones debe nutrir las proyecciones futuras.

2.2.3. Una adecuada medición y gestión de los riesgos fiscales es esencial para informar varias fases del ciclo presupuestario y adoptar mecanismos de mitigación de los riesgos

La Tesorería -y en general todo el MEF- deben potenciar la medición y gestión de riesgos fiscales. La dirección de línea Riesgos Fiscales dentro de la DGTP debe avanzar en el mapeo de riesgos, desarrollo de metodologías de medición y mecanismos para recabar información, para poder elaborar reportes que puedan orientar las decisiones de todo el ciclo presupuestario.

Dotar de mayor autonomía a la dirección de línea Riesgos Fiscales dependiente de la DGTP, invertir en mapear los riesgos, generar capacidades técnicas, y mecanismos para recabar información de otras entidades son los pasos a dar para poder elaborar informes de riesgos que puedan generar los efectos esperados.

2.3. GARANTIZAR UNA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS COMPETITIVA Y FISCALMENTE SOSTENIBLE PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERUANA

2.3.1. Pasar de un enfoque micro y reactivo del gasto en recursos humanos a un enfoque más global y proactivo

Actualmente, la DGGFRH analiza los gastos de personal de cada entidad a partir de la información de empleo a nivel micro registrada en el AIRHSP. Aunque el AIRHSP es una buena herramienta para la gestión de los RRHH (anticipando las tendencias y necesidades nacionales o regionales), no es eficiente para realizar proyecciones de los costes de los RRHH a nivel de entidad. Utilizar los datos a nivel micro del AIRHSP para calcular el gasto de referencia reduce los incentivos de las entidades para gestionar activamente sus RRHH, genera incentivos para sobreestimar las necesidades y reduce la flexibilidad para estructurar su personal en función de sus necesidades.

Para mejorar la calidad de las proyecciones de gasto de recursos humanos se tiene que basar en proyecciones macro a niveles agregados por entidad, en vez de partir de la información micro de planilla registrada en el AIRHSP.

Perú podría considerar la posibilidad de avanzar hacia el establecimiento de techos estrictos de gasto salarial por entidad, dejando al mismo tiempo una mayor flexibilidad por debajo del techo para que las entidades gestionen activamente sus necesidades de personal. Un paso intermedio sería determinar los topes de gastos de personal basándose en el consumo o en los equivalentes de personal a tiempo completo, en lugar del número exacto de personas.

Podrían crearse fondos de contingencia a mediano plazo para poder reaccionar mejor ante resultados imprevisibles, como los resultados de las negociaciones salariales o el proceso de transición al régimen del servicio civil.

Perú podría considerar reforzar el rol de la Contraloría General de la República para realizar los controles de legalidad de los conceptos que pagan las entidades.

2.3.2. Reducir la complejidad del sistema de empleo público para mejorar la planificación estratégica y facilitar el control fiscal de recursos humanos

El sistema de empleo y remuneración del sector público en el Perú es muy complejo, con más de 500 normas de empleo público y más de 400 criterios diferentes de sueldos vigentes. Esto dificulta a las entidades la gestión estratégica de sus recursos humanos, pero también al MEF (DGGFRH) el cálculo de las proyecciones a medio plazo y la garantía de la sostenibilidad fiscal. Complica la formulación y ejecución presupuestaria del gasto de los empleados públicos, así como cualquier proyección a mediano y largo plazo de los costes de los empleados. En el 2013 se ha votado un Régimen del Servicio Civil (Ley de Servicio Civil 30057) que pretende establecer un régimen único y exclusivo para los funcionarios, pero el proceso de transición es lento.

Es necesario continuar con los esfuerzos para formalizar los conceptos de empleo y remuneración a través del Catálogo Único de Conceptos de Ingresos correspondientes a los Recursos Humanos del Sector Público (CUC). Resultaría útil establecer una política remunerativa y un organismo independiente de revisión salarial para apoyar la implementación de una política remunerativa.

2.3.3. Desarrollar las capacidades de gestión de recursos humanos y de gestión fiscal de recursos humanos en las entidades, especialmente a nivel sub-nacional

Las capacidades de gestión de recursos humanos y gestión fiscal de recursos humanos en las entidades son limitadas, especialmente al nivel sub-nacional. Esto impacta directamente la calidad de los servicios que brinda. La alta rotación del personal dificulta la consolidación de capacidades de gestión de recursos humanos y la

profesionalización de la función de recursos humanos en las entidades.

Es importante seguir los esfuerzos para reforzar las capacidades de gestión financiera a todos los niveles. Se podría realizar un estudio sobre las condiciones de empleo público en los sectores y gobiernos sub-nacionales, 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. Mientras tanto, ayudaría desarrollar guías detalladas para las unidades de recursos humanos en cada uno de los diferentes procesos (administrativos y financieros).

2.3.4. Analizar y mejorar los sistemas de control

El MEF ejerce un alto grado de supervisión en la ejecución del presupuesto en lo que respecta a

los gastos de personal. Sin embargo, las entidades pueden contratar a consultores o personal externo para eludir los límites máximos de personal, lo que sigue provocando un aumento de los costes de personal. También hay casos en donde se siguen utilizando conceptos de empleo público específicos de la entidad que no han sido regulados.

Sería esencial identificar los distintos tipos de controles que se necesitan, y analizar cuáles serían las entidades más eficientes para realizarlos, y cuáles serían los mecanismos de rendición de cuentas óptimos. Por ejemplo, reforzar el control del MEF sobre el monto total de gastos de recursos humanos por entidad, los controles internos pasando de un control focalizado en procesos a un control basado en resultados, los controles externos (Contraloría) sobre la legalidad de los empleos figurando en la planilla pública.



2.4. MEJORAR LA PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN Y GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

2.4.1. Desarrollar una visión estratégica de mediano y largo plazo en materia de infraestructura

El sistema de inversión peruano es un sistema maduro con más de 20 años de desarrollo. Sin embargo, no cuenta con una visión de infraestructura en el largo plazo a nivel sectorial o intersectorial y los mecanismos de planeación existentes no han sido útiles para lograr este objetivo. Esto ha limitado el tener 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. El diagnóstico de necesidades se ha convertido en un proceso rutinario, que tiende a ser mecánico y sin datos de calidad. Al ser un proceso anual, podría significar que los funcionarios simplemente cumplen con este requisito, alejándose del ejercicio riguroso y consciente que debería ser.

Llevar a cabo un ejercicio de diagnóstico de necesidades con menor periodicidad, pero más riguroso potenciaría la capacidad estratégica del sistema de inversiones. La Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, podría considerar la posibilidad de pasar a un diagnóstico de necesidades de mediano o largo plazo, que le permita al sistema de inversiones hacer planeación voluntaria y premeditadas.

Evaluar las necesidades actuales y futuras demanda un levantamiento exhaustivo de datos que permitan realizar un diagnóstico lo más real posible. Se sugiere prestar atención especial a las capacidades para obtener información de calidad en los niveles sub-nacionales y sectoriales. Para esto también se recomienda el desarrollo sistemático de planes sectoriales a largo plazo. 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.

La calidad de todos estos planes y la capacidad de priorización estratégica se beneficiarían de tener techos de gastos de inversión por entidad por lo menos anuales, idealmente multi-anuales. 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.

2.4.2. De la programación a la ejecución, reforzar la coherencia entre el diagnóstico, el presupuesto y la ejecución

La programación multianual de inversiones ha permitido avances en el proceso de identificación de necesidades y la forma cómo éstas pueden integrar el proceso de inversión. Sin embargo, no está dotado de capacidad vinculante. El proceso de formulación de proyectos en el Perú se ha convertido en una lista de demandas que no tienen en cuenta la capacidad para financiar dichos proyectos o necesidades. La calidad de la priorización de proyectos mejoraría si se contara con un techo presupuestal vinculante y creíble para el gasto de inversión de cada ministerio y gobierno sub-nacional.

Sin embargo, cualquiera sea la calidad de la programación en el proyecto de presupuesto de inversión sometido al Congreso, éste proyecto es modificado durante la fase de discusión del presupuesto. El Congreso no puede aumentar el nivel del gasto, pero sí tienen la potestad de revisar y redistribuir el presupuesto. En particular, suele quitar y agregar inversiones del Anexo 5, y las nuevas inversiones no siempre han pasado por la etapa de pre-selección, priorización y control de calidad.

Finalmente, el presupuesto de inversión ejecutado es nuevamente modificado. 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. El tamaño promedio de los proyectos se reduce considerablemente,

pasando de un prometió de 4 millones de soles por proyecto en el PIA, a un promedio de 749 mil soles por proyecto para proyectos ejecutados.


Perú podría 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 cuenta 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 Perú, así como diseñar una estrategia para implementar esta reforma, asegurándose de que cada uno de los actores tenga incentivos suficientes para aceptar tal cambio.

Igualmente, un problema estructural del sistema actual es que la etapa de priorización de proyectos tiene en cuenta proyectos que ya fueron seleccionados en anteriores carteras y que se encuentran en ejecución, confundiendo las etapas de financiamiento y priorización. Se recomienda dotar de capacidad vinculante a la programación mutinual de inversiones para que los proyectos que lleguen a esta etapa de programación puedan recibir recursos y se haga efectiva la vinculación con el sistema nacional de presupuesto público. De igual forma, se debe separar el proceso de priorización de proyectos del proceso de ejecución. Esto se puede lograr reforzando el sistema de control de la ejecución de inversiones y asegurando que corresponden a las inversiones programadas como prioritarias.

Finalmente, se observa que los proyectos son formulados, evaluados y viabilizados por el mismo órgano. Esto ha hecho más ágil el proceso de inversión, pero ha debilitado el control de calidad durante la formulación de proyectos. Es importante asegurar que la declaratoria de viabilidad cuente con 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 total ejecución del proyecto. La separación entre el organismo que formula el proyecto y aquel que viabiliza su ejecución es una herramienta efectiva para fortalecer este proceso.

2.4.3. Desarrollar un sistema de evaluación ex post focalizado

El sistema de inversiones no permite hacer monitoreo a las infraestructuras una vez concluido el proyecto de inversión. Han existido esfuerzos que deben ser fortalecidos. Se recomienda realizar un seguimiento a la operación y mantenimiento de los activos de infraestructura para proteger el valor de los activos en el tiempo, e 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 recogida, el almacenamiento y la gestión sistemática de datos relevantes durante todo el ciclo de vida del activo de infraestructura.

A photograph of a courtyard with red walls and arches. In the center, there is a doorway with a dark frame and a small window above it. A bell hangs from a stone structure above the doorway. Several potted plants are arranged around the courtyard, and a stone staircase leads up to the doorway. The scene is framed by a large arch in the foreground.

3. Conclusión general y próximos pasos

El 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 Perú ha realizado reformas importantes en los últimos años, y ha sido exitoso 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 lo 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 fines de ayudar 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 a realizar, crear consenso sobre la necesidad del cambio y la dirección a 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.

El primer paso en este camino será la producción de una hoja de ruta clara para la implementación de estas reformas, asignando claras responsabilidades para el diseño de la reforma a entidades claramente identificadas, y poniendo fechas clave para las grandes etapas, de tal forma que sea fácil monitorear el avance de esta agenda de reforma, identificar posibles dificultades y atenderlas. Este es el ejercicio que se iniciará en talleres organizados entre las direcciones generales relevantes del MEF y el equipo de la OCDE, pero que deberá ser continuado.

“Si uno quiere cosechar rápido, debe plantar lechugas y zanahorias. Si uno quiere plantar robles, debe tener el tino de decir: ‘mis hijos me deberán esta sombra’”

León Walras

REFERENCIAS

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>. [2]

Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú

UNA REVISIÓN DE PARES DE LA OCDE

MENSAJES PRINCIPALES

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.

Para más información, contactar Sra. Camila Vammalle (camila.vammalle@oecd.org)

Imágenes: © Fernando López / Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERU);
© KateDeg / Shutterstock.com; © miya227 / Shutterstock.com.

© OCDE 2023