
Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos
de los informes nacionales

Perú



Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

Editores de los resúmenes ejecutivos:

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

Revisión editorial:

Gabriela Laster

Diseño gráfico:

Manthra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013¹. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: www.iadb.org/gobiernosefectivos

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

¹ Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

Perú

Resumen de los cambios observados entre 2007 y 2013

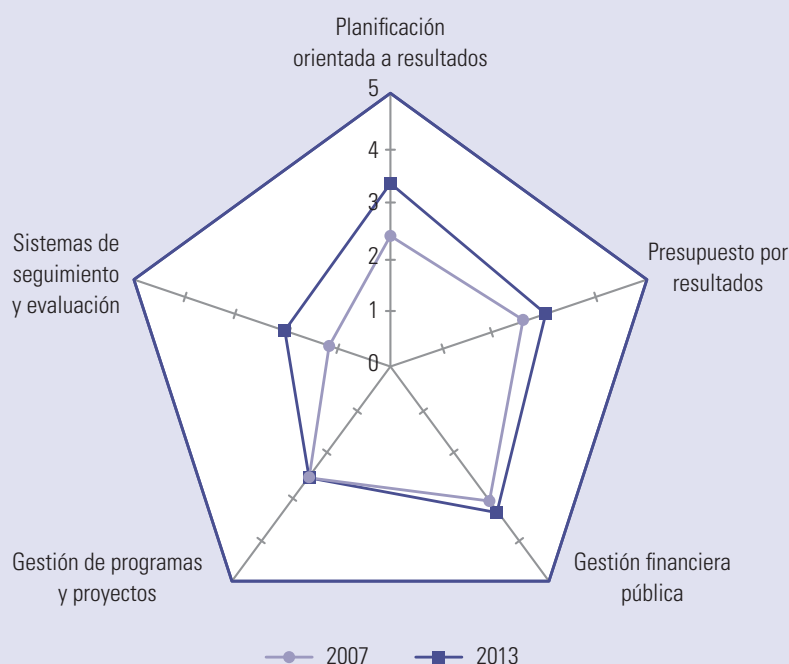
A inicios de la década anterior, Perú emprendió una serie de reformas encaminadas a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Entre otras medidas, fortaleció la función de planificación de mediano plazo tanto en el ámbito nacional como en el sectorial; creó instrumentos de programación plurianual del gasto; mejoró el sistema de diseño y ejecución de los proyectos de inversión pública y creó mecanismos para mejorar el desempeño institucional, como los Convenios de Administración por Resultados. En 2007, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) formuló una estrategia de reforma integral mediante la implementación del presupuesto por resultados (PpR), el cual inicialmente involucró a un pequeño grupo de programas prioritarios. Desde entonces, la estrategia se ha formalizado, fortalecido y expandido: se incorporaron en la ley de presupuesto procedimientos detallados para el funcionamiento del PpR; se diseñaron instrumentos para el diseño de los programas presupuestales (unidad básica del PpR); se extendió la ejecución de dichos programas a todos los ministerios y se emprendieron actividades de evaluación de los programas.

En 2012 estos representaban más del 40% del gasto programable, lo cual muestra la importancia que tienen en la gestión de los recursos públicos. Adicionalmente, en 2009 se creó el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) con el fin de fortalecer la función de planificación del desarrollo. Todo lo anterior indica que el país se encuentra en un proceso continuo de mejora de sus normas, instituciones e instrumentos de gestión para resultados, lo cual se evidencia en la mejora de los índices capturados por el SEP 2013. Los pilares que muestran mayores fortalezas son la planificación, la gestión financiera y el presupuesto por resultados. En un nivel intermedio se encuentra la gestión de programas y proyectos y el pilar más débil es el de seguimiento y evaluación.

Puntaje de Perú en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2007-2013

PILARES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	2,4	3,4
Presupuesto por resultados	2,6	3,0
Gestión financiera pública	3,1	3,4
Gestión de programas y proyectos	2,6	2,5
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,2	2,0
Promedio	2,4	2,9

Desarrollo de los pilares de la GpRD en Perú



Avances en la implementación de la GpRD en Perú

Planificación

Se constituyó el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y se formuló un plan de largo plazo que sirve de referente para los planes sectoriales, que son el principal instrumento de gestión.

Presupuesto

Los programas presupuestarios abarcan el 41,6% del presupuesto de gasto programable nacional. Se creó el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal y aumentó la información al público sobre los presupuestos por resultados.

Gestión financiera

Se inició el análisis de riesgo fiscal relacionado con obligaciones contingentes. Existe mayor vinculación entre las clasificaciones presupuestarias y de contabilidad. Se reorganizó el ente rector del sistema de adquisiciones públicas y se creó un departamento de Auditoría de Desempeño en la Contraloría General de la República.

Gestión de programas y proyectos

Se mejoró el desempeño del Sistema Nacional de Inversión Pública. Todos los sectores tienen un plan estratégico y programas presupuestales.

Sistemas de seguimiento y evaluación

Se creó la Dirección de Seguimiento y Evaluación en el CEPLAN. La Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF creó normas para el proceso de producción de las evaluaciones de los programas presupuestarios y una matriz de compromiso para incorporar las recomendaciones derivadas de la evaluación de los programas presupuestales.

Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	2,4	3,4
Capacidad estratégica de planificación	2,2	3,2
Operatividad de la planificación	3,0	4,2
Carácter participativo de la planificación	1,4	1,7

Perú presenta importantes avances en la planificación estratégica. En 2009 se puso en marcha el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que regula la organización y funcionamiento del sistema de planificación del país. En 2011 se promulgó el *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*, que es un instrumento de planificación con alcance nacional y con una mirada de largo plazo. Este plan es el referente para la formulación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) ya que el país no tiene un plan nacional de desarrollo de mediano plazo.

La formulación de los programas presupuestales ha mejorado el nexo entre la programación sectorial de mediano plazo y el presupuesto anual. Además, la vinculación de la planificación estratégica con la programación sectorial ha avanzado ya que actualmente el Plan de Largo Plazo es el referente para la formulación de los PESEM. No obstante, la falta de un plan de mediano plazo debilita la articulación entre la planificación y el presupuesto. El sistema de planificación no cuenta con los instrumentos necesarios para hacer operativa la propuesta estratégica en la programación anual.

El componente más débil es la planificación participativa ya que el marco legal no prevé la participación del Congreso en el proceso de planificación, aunque el Plan Bicentenario fue consensuado en el marco del Foro del Acuerdo Nacional, que incluye a miembros de partidos políticos. En cuanto a la sociedad civil, el Artículo 4 de la Ley 1088 establece los espacios para su participación. De ellos, se han hecho efectivos el Foro del Acuerdo Nacional y el Consejo Directivo del CEPLAN, en el cual hay representación de las universidades privadas y públicas y de los colegios profesionales. Adicionalmente, la sociedad civil participa en los Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Local.

Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2007	2013
Presupuesto por resultados	2,6	3,0
Estructuración programática del presupuesto	3,2	4,1
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	4,1	4,1
Evaluación de efectividad del gasto	1,8	1,9
Incentivos para la efectividad en la gestión	2,0	3,0
Difusión de la información	2,5	3,0

En 2007 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) introdujo la metodología de presupuesto por resultados (PpR) mediante los programas presupuestales en un grupo piloto de cinco ministerios. En 2012 el 41,6% del presupuesto del gasto programable nacional estaba estructurado de esta manera. Es importante resaltar que existe una directiva anual que señala las pautas metodológicas para el diseño, presentación y revisión de los programas presupuestales a la DGPP.

Se han mantenido los avances en cuanto al presupuesto de mediano plazo. Se cuenta con un marco fiscal de tres años que se actualiza anualmente y que sirve de referente para la formulación del presupuesto anual. En él se presentan las proyecciones agregadas de ingresos-egresos así como del PIB, inflación y límites de deuda, entre otras variables. La información incluida corresponde tanto al gobierno central como a los gobiernos regionales y locales. Además, incluye las clasificaciones económica y funcional. Adicionalmente, en 2007 se sancionó la Ley 27245 de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, que define reglas sobre el monto del déficit fiscal, el incremento anual del gasto de consumo del gobierno central, el endeudamiento público del gobierno central y el sector público no financiero así como reglas de excepción.

Aunque la metodología para la evaluación de efectividad del gasto ya está definida y formalizada, el presupuesto de los programas que cuentan con indicadores adecuados y validados no superó el 20% en 2012, por lo que esta área presenta oportunidades de mejora importantes.

En 2009 se creó el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, que otorga recursos a la entidad municipal que logra el cumplimiento de un grupo de metas. En el nivel nacional, solo tres ministerios y el Poder Judicial aplican incentivos monetarios para promover la eficiencia y la eficacia en la gestión.

Se publican en Internet tanto el proyecto de presupuesto como el presupuesto aprobado por el Congreso, así como el informe de cierre del ejercicio presupuestario dentro los 180 días siguientes a la fecha en que se completa la auditoría externa. Todas las normas sobre el PpR están a disposición del público.

Gestión financiera pública

COMPONENTES	2007	2013
Gestión financiera pública	3,1	3,4
Gestión presupuestaria y financiera	3,6	3,9
Sistema de adquisiciones	2,9	2,9
Auditorías externa e interna	3,1	3,3

En el período 2010-2012, el promedio de desviación del gasto ejecutado respecto del presupuestado fue del 7,6%, levemente superior al 6,07% del período 2004-2006. No existe gasto extrapresupuestario pues en el presupuesto nacional constan todos los gastos y en los informes fiscales se incluye información completa sobre ingresos y gastos correspondientes a los proyectos financiados por donantes. El presupuesto público es aprobado por el Congreso antes del inicio del ejercicio económico.

Anualmente se analizan las obligaciones directas del Gobierno, pero no se incluye el análisis del riesgo fiscal de los compromisos de largo plazo. Se mantiene el Fondo de Estabilización Fiscal creado por la Ley 27245 de 2007, que permite disponer recursos para mitigar los efectos de desastres naturales. Se están dando los primeros pasos para analizar el riesgo fiscal relacionado con obligaciones contingentes (garantías del Estado y seguros estatales).

La formulación y ejecución del presupuesto se basa en las clasificaciones administrativa, económica, funcional y programática. El sistema de contabilidad se ajusta a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP) y se ha mejorado

la vinculación entre las clasificaciones presupuestarias y contables gracias a la formulación de la Tabla de Operaciones, una matriz en la que se registran distintas operaciones financieras de ingresos y gastos que son procesadas automáticamente mediante el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SP). La contabilidad se organiza en base devengada y caja, y se prepara anualmente un informe consolidado de ingresos-gastos y activos-pasivos financieros. Dichos informes son sometidos a la auditoría que realiza la Contraloría General de la República (CGR). En 2007 se contaba con un sistema integrado de administración financiera (SIAF) que incluye cinco módulos: proceso presupuestario (comprende inversión pública), administrativo, contable, endeudamiento y proyectos. Actualmente, se está modernizando y actualizando el sistema. Los gobiernos locales también registran su información en el SIAF.

El sistema de adquisiciones es regulado por un marco legal que promueve la transparencia y la competencia. En 2012 el antiguo Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado se transformó en el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), que tiene mayor capacidad reguladora y no participa directamente en las compras. También se mantiene el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) creado en 2004, que difunde información sobre las licitaciones y las adjudicaciones y permite el registro de proveedores. Sin embargo, todavía no alcanza una fase transaccional que permita la selección y adjudicación vía electrónica. Finalmente, la ley establece un proceso para la presentación y resolución de inconformidades; para esto, la OSCE actúa como organismo externo a la entidad que realiza la compra.

El ente rector para el ejercicio de la auditoría interna es la CGR, según lo establecido en la Ley 28716 de Control Interno de las Entidades del Estado, de 2002. El marco legal se ajusta a normas internacionales. Solo el 27% de las instituciones públicas tiene Oficinas de Control Interno (OCI). La CGR también es responsable por la realización de las auditorías externas para lo cual aplica normas que se ajustan a las de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés). Realiza auditorías anuales de los ingresos-egresos y activos-pasivos financieros del gobierno central y su informe es presentado al Congreso. Aunque la ley prevé que la CGR realice auditorías de gestión, la aplicación de este instrumento es incipiente. Recientemente se creó el Departamento de Auditoría de Desempeño bajo la Gerencia de Control Especializado y la Gerencia Central de Operaciones, que está desarrollando la metodología para realizar este tipo de auditoría. Solo se publica en Internet un resumen de los informes de los resultados de las auditorías.

Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2007	2013
Gestión de programas y proyectos	2,6	2,5
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	4,9	4,9
Visión sectorial de mediano plazo	3,6	2,9
Gestión sectorial de bienes y servicios	1,4	1,4
Sistemas sectoriales de información	1,6	2,1

Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión

En el año 2000 se sancionó la Ley 27293, que creó el Sistema Nacional de Inversión Pública bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas a través

de la entonces Dirección General de Programación Multianual, que actualmente pasó a ser Dirección General de Política de Inversiones. En 2011, por medio de la Resolución Directoral 003-2011-EF/68.01, se establecieron las normas técnicas, métodos y procedimientos obligatorios aplicables a las fases de preinversión, inversión y postinversión. El 99% de los proyectos de inversión que constan en el presupuesto nacional recibió una evaluación ex ante favorable. En el Banco de Proyectos publicado en Internet se presenta la información general y relevante del estado del proyecto, aunque no se adjunta el informe de la evaluación ex ante.

Gestión sectorial

Educación: El Ministerio de Educación cuenta con el PESEM 2012-2016 para cuya formulación se contó con la participación de representantes de universidades. El PESEM tiene una articulación parcial con el Plan Bicentenario sobre la educación básica. Los programas presupuestales de este ministerio presentan los productos y las actividades en un formato (Modelo Operacional) que detalla los costos, procesos, criterios de programación, responsables, entre otra información relevante. Pero los bienes y servicios que no están incluidos en los programas presupuestales no tienen esta información. El Ministerio no dispone de incentivos que promuevan la obtención de resultados organizacionales ni se ha desarrollado una estrategia explícita de GpRD, aunque se cuenta con una estrategia para mejorar la calidad de los servicios a través de la Unidad de Calidad Educativa. El Sistema de Estadísticas de la Calidad Educativa ofrece información histórica sobre algunos indicadores relevantes; además, existe un instrumento llamado Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) para recopilar información sobre la calidad de los aprendizajes de lectoescritura y matemática.

Infraestructura: El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento tiene el PESEM 2008-2015, el Plan Nacional de Vivienda y Saneamiento 2006-2015 y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2006-2015. No se contó con la participación de la sociedad civil en la elaboración de esos planes. En los programas presupuestales se detallan las metas anuales de producción de bienes y servicios así como las unidades responsables de su producción. No se firman contratos de gestión y no se cuenta con incentivos que promuevan resultados organizacionales ni con una estrategia explícita de GpRD. El sector está desarrollando instrumentos para mejorar la calidad de los bienes y servicios que provee. No tiene un sistema de información ni se presenta información sobre los resultados de la gestión del Ministerio.

Salud Pública: El Ministerio de Salud cuenta con el PESEM 2012-2016 y con el Plan Nacional Concertado de Salud 2007-2020. En los programas presupuestales se detallan las metas anuales de producción de bienes y las unidades responsables de su producción. Al igual que en 2007, se firman convenios de apoyo presupuestario para algunos servicios, como los de nutrición, aunque no se han desarrollado incentivos que motiven la consecución de resultados organizacionales. No existe una estrategia explícita de GpRD, aunque sí se tiene una estrategia de calidad de servicios, además de estándares que cubren el 80% de los bienes y servicios. No hay un proceso ordenado de relevamiento de información de la calidad de los bienes y servicios y el sistema de información lo maneja la Unidad de Estadística del Ministerio.

Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2007	2013
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,2	2,0
Seguimiento de la gestión gubernamental	1,2	2,1
Sistemas de información estadística	2,6	2,6
Evaluación de la gestión gubernamental	0,5	1,8

El principal avance en el seguimiento es que el CEPLAN ha conformado una unidad a cargo de esta función: la Dirección de Seguimiento y Evaluación. Asimismo, la DGPP del MEF ha empezado a desarrollar un sistema de seguimiento de los indicadores de desempeño de los programas presupuestales que abarca el 25% del total de presupuesto de gasto público. El uso de la información derivada de dicho seguimiento es incipiente.

El sistema de información estadística ha desempeñado un papel importante de apoyo a la formulación de los programas presupuestales brindando información básica sobre los problemas y los indicadores. Su ente rector es el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que depende del MEF y tiene autonomía técnica y de gestión. Aplica distintos instrumentos (censos y encuestas) para recolectar información en el área social y económica. Es importante indicar que difunde la información completa de las bases de datos de las encuestas así como un calendario con las fechas en las que se publicarán las estadísticas.

La evaluación de la gestión es un proceso incipiente dada la reciente creación del CEPLAN como órgano responsable de la evaluación del plan nacional. Por otro lado, en 2008 la DGPP emitió una directriz que señala los pasos del proceso de producción de las evaluaciones independientes de los programas presupuestales. En 2012 se realizaron evaluaciones que representaron el 11% del presupuesto programable. Ese mismo año se formularon matrices de compromiso entre la entidad evaluada y la DGPP para introducir las recomendaciones derivadas de la evaluación. Los resultados de las evaluaciones se envían al Congreso junto con los compromisos asumidos por los organismos ejecutores a partir de las conclusiones de los informes. Además, están a disposición del público en el portal de Internet del MEF.

Cabe resaltar la iniciativa que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ha generado respecto del fortalecimiento de los instrumentos de seguimiento y evaluación de las políticas sociales, de las cuales es su ente rector. En efecto, este ministerio aprobó una directiva en 2012 que define los roles, responsabilidades, herramientas y procedimientos para la evaluación, seguimiento y gestión de las políticas, planes, programas y proyectos del MIDIS.



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo