



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

# LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO EN EL PERÚ: AVANCES Y DESAFÍOS 2018-2022

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS



**Título:** La Administración Financiera del Sector Público en el Perú: Avances y Desafíos 2018-2022.

**Autor:** Carlos Oliva Neyra

**Editor:**

**Helvetas Swiss Intercooperation - Perú**

Av. Ricardo Palma N.º 857, Miraflores, Lima-Perú  
peru@helvetas.org / www.helvetas.org/es/peru

**Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**

Jr. Junín Nro. 319, Cercado de Lima, Lima 15001  
(511) 311-5930  
www.gob.pe/mef

**Programa de Cooperación al Desarrollo Económico - Secretaría de  
Estado para Asuntos Económicos - SECO Embajada de Suiza**

Av. Salaverry 3240, San Isidro, Lima 27  
(+51 1) 2640305  
seco.lima@sdc.net / www.cooperacionsuiza.pe/seco

**Fiscus Ltd.**

Prama House, 267 Banbury Road, Summertown, Oxford, OX2 7HT  
Tel: +44 (0)1865 593142  
Email: fiscus@fiscus.org.uk  
https://fiscus.org.uk

**Diseño:** Nini Fernández-Concha

**Fotografías:** Carátula, fotografía del Ministerio de Economía y Finanzas.  
Banco de fotos de la Cooperación Suiza - SECO: pág. 3, 4, 5, 10, 14, 22, 26, 64.

**1a. edición:** Enero 2023




**Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2023-00517**







# CONTENIDO

	<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b>	<b>7</b>
	<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>11</b>
	<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>15</b>
	<b>ANTECEDENTES</b>	<b>23</b>
<b>1</b>	 <b>ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>27</b>
	A. Reforma legal	27
	B. Desarrollos 2018-2022	29
	C. Lecciones aprendidas y desafíos	32
<b>2</b>	 <b>SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO</b>	<b>35</b>
	A. Reforma legal	35
	B. Desarrollos 2018-2022	36
	C. Lecciones aprendidas y desafíos	37
<b>3</b>	 <b>SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES</b>	<b>39</b>
	A. Reforma legal	39
	B. Desarrollos 2018-2022	40
	C. Lecciones aprendidas y desafíos	42
<b>4</b>	 <b>SISTEMA NACIONAL DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO</b>	<b>44</b>
	A. Reforma legal	44
	B. Desarrollos 2018-2022	44
	C. Lecciones aprendidas y desafíos	46



5		<b>SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA</b> A. Reforma legal B. Desarrollos 2018-2022 C. Lecciones aprendidas y desafíos	48 48 48 50
6		<b>SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA</b> A. Reforma legal B. Desarrollos 2018-2022 C. Lecciones aprendidas y desafíos	51 51 52 53
7		<b>SISTEMA NACIONAL DE ABASTECIMIENTO</b> A. Reforma legal B. Desarrollos 2018-2022 C. Lecciones aprendidas y desafíos	54 54 55 57
8		<b>GESTIÓN FISCAL DE RECURSOS HUMANOS</b> A. Reforma legal B. Desarrollos 2018-2022 C. Lecciones aprendidas y desafíos	60 60 61 62
		<b>NOTAS Y REFLEXIONES FINALES</b>	<b>65</b>
		<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>68</b>
		<b>ANEXO I: CONTRIBUCIÓN DE LA COOPERACIÓN SUIZA</b>	<b>69</b>



## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>AFSP</b>	Administración Financiera del Sector Público
<b>AIRHSP</b>	Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público
<b>BCRP</b>	Banco Central de Reserva del Perú
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BIM</b>	Building Information Modelling
<b>CAF</b>	Comité de Asuntos Fiscales
<b>CCAFSP</b>	Comité de Coordinación de la Administración Financiera del Sector Público
<b>CEPLAN</b>	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
<b>CUC</b>	Catálogo Único de Conceptos
<b>CUT</b>	Cuenta Única del Tesoro
<b>DGA</b>	Dirección General de Abastecimiento
<b>DGCP</b>	Dirección General de Contabilidad Pública
<b>DGGFRH</b>	Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos
<b>DGPMI</b>	Dirección General de Programación Multianual de Inversiones
<b>DGPP</b>	Dirección General de Presupuesto Público
<b>DGPPPI</b>	Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada
<b>DGTP</b>	Dirección General de Tesoro Público
<b>DL</b>	Decretos Legislativos

<b>DU</b>	Decreto de Urgencia
<b>EGIAPI</b>	Estrategia de Gestión Integral de Activos y Pasivos
<b>FATI</b>	Fondo de Asistencia Técnica Inmediata
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FREM</b>	Fondo de Reformas de Mediano Plazo
<b>GFP</b>	Gestión de las Finanzas Públicas
<b>ICP</b>	Iniciativas de corto plazo
<b>IMP</b>	Iniciativas de mediano plazo
<b>IOARR</b>	Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición
<b>LOPE</b>	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
<b>MCPP</b>	Módulo de Control de Pago de Planillas
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MMM</b>	Marco Macroeconómico Multianual
<b>MPP</b>	Manual de Perfiles de Puestos
<b>NICSP</b>	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
<b>NIIF</b>	Normas Internacionales de Información Financiera
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OGIP</b>	Oficina General de Inversiones y Proyectos
<b>OGTI</b>	Oficina General de Tecnologías de Información
<b>OSCE</b>	Organismo Supervisor de las Contrataciones Públicas
<b>PCM</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>PEFA</b>	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas
<b>PEIP</b>	Proyectos Especiales de Inversión Pública
<b>PIA</b>	Presupuesto Institucional de Apertura
<b>PIM</b>	Presupuesto Institucional Modificado
<b>PMC</b>	Programa de Mejoramiento Continuo de la Gestión de las Finanzas Públicas



<b>PMI</b>	Programación Multianual de Inversiones
<b>PMO</b>	Oficinas de Gerenciamiento de Proyectos
<b>PP</b>	Programas Presupuestales
<b>PpoR</b>	Programas Presupuestales orientados a Resultados
<b>RDR</b>	Recursos Directamente Recaudados
<b>RO</b>	Recursos Ordinarios
<b>ROOC</b>	Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito
<b>SBN</b>	Superintendencia de Bienes Nacionales
<b>SEACE</b>	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
<b>SECO</b>	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos
<b>SERVIR</b>	Autoridad Nacional del Servicio Civil
<b>SIAF-RP</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera de los Recursos Públicos
<b>SIAF-SP</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público
<b>SICAL</b>	Sistema Integrado para la Gestión de la Calidad del Gasto
<b>SIGA-MEF</b>	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
<b>SNA</b>	Sistema Nacional de Abastecimiento
<b>SNC</b>	Sistema Nacional de Contabilidad
<b>SNEP</b>	Sistema Nacional de Endeudamiento Público
<b>SNPMGI</b>	Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
<b>SNPP</b>	Sistema Nacional de Presupuesto Público
<b>SNT</b>	Sistema Nacional de Tesorería
<b>SPNF</b>	Sector Público no Financiero
<b>SSI</b>	Sistema de Seguimiento de las Inversiones
<b>SUNAT</b>	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
<b>UCP</b>	Unidad Coordinadora del Proyecto
<b>VME</b>	Viceministerio de Economía
<b>VMH</b>	Viceministerio de Hacienda



# PRESENTACIÓN

En los últimos 20 años, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha desarrollado y modernizado el conjunto de reglas, principios y procedimientos generales que definen los procesos mediante los cuales todas las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local, administran los recursos públicos para proveer bienes, obras y servicios a la ciudadanía en general. Este conjunto de reglas se conoce como la Administración Financiera del Sector Público (AFSP). El camino ha sido largo y dinámico, por lo que es clave considerarlo como un proceso de mejoramiento continuo. Es así que, con el valioso apoyo de la cooperación de Suiza a través de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO), en 2010 el Ministerio de Economía y Finanzas diseñó el Programa de Mejoramiento Continuo de las Finanzas Públicas, cuyos cimientos se basaron en las recomendaciones de los estudios y reportes de organismos internacionales y permitió definir lineamientos generales sobre la gestión de las finanzas públicas. Desde entonces, la cooperación suiza a través de la SECO ha sido un socio estratégico que ha facilitado conservar el rumbo de los procesos de reforma necesaria para el país.

En 2018, se logró uno de los hitos más relevantes de este camino: la elaboración y aprobación del nuevo marco legal de la Administración Financiera del Sector Público y de cada uno de los sistemas administrativos que lo conforman y cuya rectoría recae en el MEF. En setiembre de dicho año se publicaron siete decretos legislativos, que introdujeron importantes mejoras en las reglas y procedimientos mediante los cuales se gestionan los recursos del Estado. Con una mirada integral, esta reforma de la AFSP buscó establecer las normas básicas sobre la Administración Financiera para su gestión eficiente, de manera intersistémica, en un contexto de sostenibilidad y responsabilidad fiscal (Artículo 1, Decreto Legislativo N° 1436).

Desde entonces, el alcance de la Administración Financiera del Sector Público (AFSP) incluye a la gestión fiscal de los recursos humanos y a los sistemas de abastecimiento y de programación multianual y gestión de inversiones, los cuales junto a los sistemas de presupuesto público, endeudamiento público, tesorería y contabilidad articulan sus procesos para la gestión de los recursos públicos de forma integrada e intersistémica. En efecto, la integración inter y extra sistémica de la AFSP es uno de los pilares de las reformas iniciadas en el 2018 que busca contar

con procesos, procedimientos y conceptos de los integrantes de la AFSP que se relacionen entre sí de forma coherente y permitan la trazabilidad de las operaciones que se realizan en la gestión de los recursos públicos, a cargo del sector público en los tres niveles de gobierno. Con ese fin, se establecen los procesos a través de los cuales se integra la AFSP, los cuales son: la Programación; la Gestión y la Evaluación de los Recursos Públicos, que deben recogerse en el Sistema Integrado de la Administración Financiera de los Recursos Públicos, actualmente en desarrollo y que permitirá garantizar la integración de la información que administra.

A 4 años de vigencia de este nuevo marco legal de la AFSP, desde el MEF consideramos necesario reflexionar lo avanzado e identificar la agenda pendiente, tomando en cuenta el impacto económico durante la mitad de este período por la pandemia por COVID-19, y que además, el país ha sido aceptado para iniciar el proceso de adhesión a la Organización de la Cooperación para el Desarrollo Económicos (OCDE). Por esta razón, el presente documento describe cómo hemos recorrido este camino, y cuáles son los desafíos que se presentan en el horizonte para fortalecer una gestión eficiente y transparente de las finanzas públicas, en el marco de la rectoría y lineamientos de la AFSP.

Como parte de la agenda pendiente, es importante seguir trabajando en una mayor integración entre los conformantes de la AFSP y fortalecer la integración extra sistémica, como por ejemplo con el sistema de planeamiento estratégico. Adicionalmente, es necesario optimizar el manejo conjunto de activos y pasivos, modernizar los procedimientos de pagaduría, la implementación de la contabilidad en línea, consolidación de la rectoría del sistema nacional de abastecimiento, y el diseño e implementación de una planilla única de pago para los servidores públicos.

Con esta publicación aspiramos que la ciudadanía en general tome conocimiento de los esfuerzos que ha desplegado el MEF para realizar una mejor administración de los recursos públicos. Además, sirva también este documento para que más instituciones y organismos de la cooperación técnica internacional, como ya lo está haciendo la Cooperación Suiza (SECO), se sumen a un esfuerzo articulado para apoyar al país en los procesos de reforma orientados a la modernización de la AFSP y, de ese modo, contribuir al proceso de adhesión del Perú a la OCDE. De esta manera, esperamos que este proceso de mejora continua ayude a la recuperación de la economía, contribuya con la reducción de la pobreza y permita brindar mejores servicios públicos a la ciudadanía.

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DEL PERÚ**

La Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO), promueve el crecimiento económico y la prosperidad sostenible. Por lo tanto, el programa de cooperación para el desarrollo de SECO tiene como objetivo fortalecer la resiliencia económica del Perú.

El Programa de Cooperación 2021–2024 adopta un enfoque basado en las prioridades del Perú en materia de desarrollo, la perspectiva suiza sobre el Perú y el valor agregado que Suiza puede ofrecer con esta colaboración y apoya al Perú en la consolidación de su estatus de país de renta media. En ese sentido, estamos comprometidos con la convergencia hacia estándares internacionales de buena gobernanza económica, creando oportunidades para todos. En esa línea, apoyamos al Estado peruano en sus esfuerzos por garantizar la fortaleza de las finanzas públicas, apoyando al mismo tiempo el nivel nacional y subnacional.

SECO, ha acompañado al Perú continua y consistentemente para la mejora de la gestión de las finanzas públicas (GFP) desde hace más de una década. Un primer hito lo constituye la realización de un estudio bajo la metodología PEFA en 2008, que sentó las bases para la formulación del Programa de Mejoramiento Continuo de la Gestión de las Finanzas Públicas (PMC), elaborado en 2010 por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y que contó con el apoyo financiero de la cooperación internacional. Desde entonces, el país ha mostrado avances importantes tanto en términos de los agregados fiscales como en el uso de los recursos públicos.

En este marco, SECO ha apoyado la modernización de la administración financiera del sector público (AFSP). Este apoyo ha facilitado el acceso del MEF a consultores internacionales, así como expertos que brindan asistencia técnica, y capacitación especializada, que permiten el fortalecimiento en el desarrollo de sistemas o normativas en el ámbito de sus responsabilidades y contribuyen a un mejoramiento continuo de las capacidades de sus funcionarios. Se incorporó al ámbito de la AFSP a tres sistemas adicionales: inversiones, abastecimiento público y gestión fiscal de los recursos humanos.

SECO ha encontrado en el MEF un socio muy importante y confiable. Valoramos de forma muy positiva la relación establecida entre nuestras instituciones y queremos resaltar la calidad profesional, la transparencia y la confiabilidad de los funcionarios del MEF, que ha permitido llevar adelante con un fuerte compromiso un programa ambicioso de reformas.

Esperamos que los aprendizajes sistematizados y compartidos en este documento de resumen, sean de utilidad para ampliar el alcance de los mismos y facilitar la sostenibilidad de las mejoras.

**SECRETARÍA DE ESTADO PARA ASUNTOS ECONÓMICOS  
DE LA CONFEDERACIÓN SUIZA - SECO**



## RESUMEN EJECUTIVO



La Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) se refiere a la manera cómo se administran los recursos públicos (ingresos y gastos) para que el Estado cumpla con sus funciones de asignación y redistribución, bajo un marco de estabilidad y sostenibilidad macroeconómica, con el fin de cerrar las brechas de servicios básicos y promover el bienestar ciudadano. Un elemento clave de la GFP tiene que ver, específicamente, con la Administración Financiera del Sector Público (AFSP), es decir, con el manejo del gasto público, a través de una serie de sistemas que se sujetan a determinados derechos y obligaciones, aplicables a las entidades públicas. Estos permiten viabilizar el uso de los recursos públicos mediante normas, principios y procedimientos, todo ello con la finalidad de lograr un gasto público que atienda las necesidades de la ciudadanía, en un contexto de sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

Desde hace varios años, el Perú ha estado inmerso en un proceso de mejora continua de la GFP con la doble finalidad de coadyuvar al equilibrio fiscal y mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y transparencia del gasto público. En 2010 se formalizó este esfuerzo en el que se hacen explícitos los objetivos, lineamientos e hitos relevantes para tales propósitos, a través de la elaboración de un Programa de Mejoramiento Continuo de la Gestión de las Finanzas Públicas, aprobado y liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con el apoyo de la cooperación internacional, particularmente la Cooperación Suiza - SECO.

Desde entonces, es evidente que el país ha mostrado avances importantes tanto en términos de los agregados fiscales como en el uso de los recursos públicos. En esa línea, en 2018 se tomó la decisión de perfeccionar el marco legal de la AFSP, para facilitar la integración de los sistemas propios de esta administración e incluir a otros actores relevantes al mismo. Así, la integración interna de siete sistemas bajo el ámbito de la rectoría del MEF, junto con otros fuera

del ámbito del ministerio, se considera clave para que el macroproceso del gasto público pueda gestionarse de una manera eficiente y transparente, en línea con los estándares internacionales. Dicha integración abarca tanto los procesos desde el punto de vista conceptual (programación multianual, gestión y evaluación) como operativo, mediante la herramienta informática del Sistema Integrado de Administración Financiera de los Recursos Públicos (SIAF-RP).

La reforma legal de setiembre de 2018 se realizó a través de la expedición de ocho Decretos Legislativos (DL), al amparo de las facultades otorgadas por el Congreso de la República mediante la Ley N° 30823 de julio de aquel año. Se reformó el marco general de la AFSP y también se adecuaron los conceptos específicos de los distintos sistemas para asegurar su consistencia. Sobre esa base, entre 2018 y 2022 se han identificado no sólo avances tangibles sino también desafíos vigentes para la consolidación de la AFSP.



## ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO.

El DL N° 1436 marcó la pauta para la integración inter y extra sistémica de los sistemas, definiendo los procesos involucrados y creándose la gobernanza para la implementación de la tarea, de forma gradual y dinámica, con el Comité de Coordinación de la Administración Financiera del Sector Público (CCAFSP) y el Comité de Asuntos Fiscales (CAF). Se incorporó al ámbito de la AFSP a tres sistemas adicionales: el relacionado con las inversiones, y los inéditos vinculados al abastecimiento público y a la gestión fiscal de los recursos humanos. Además, se definió al SIAF-RP como la herramienta informática que va a operativizar la integración e interoperabilidad de los sistemas que conforman la AFSP. Entre los logros y avances de los últimos cuatro años destacan: la aprobación del modelo conceptual que sustenta la nueva AFSP y que se constituye en la base del diseño del SIAF-RP, el que a su vez avanza con una metodología de desarrollo por módulos; la coordinación / articulación entre los distintos sistemas que lo integran para la aprobación de sus respectivas directivas; la creación de un grupo de apoyo en la Secretaría Técnica del CCAFSP para la articulación y seguimiento de desarrollos informáticos específicos, en coordinación con la Oficina General de Tecnología de la Información (OGTI) del MEF, requeridos por los integrantes de la AFSP; y la creación de un sistema de seguimiento de las reformas que se sintetiza en un tablero de control. El desafío principal radica en darle continuidad a la implementación de las reformas, así como preservar la consistencia de lo avanzado y el liderazgo del MEF, para consolidar una reforma que se espera tenga un hito crucial en 2027, cuando entre en funcionamiento pleno el nuevo SIAF-RP.





## SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO.

El DL N° 1440 planteó una serie de elementos que permitirán aumentar la predictibilidad y credibilidad del presupuesto público, al tiempo que incorporó herramientas para mejorar la gestión por resultados. En tal sentido, desde 2018 destacan avances tales como: la definición de parámetros para la incorporación de recursos durante la ejecución presupuestaria; la disminución de modificaciones presupuestarias, al incluir los recursos ordinarios para inversiones desde la formulación del presupuesto y no durante la ejecución; la publicación de los pedidos de los congresistas durante la discusión del presupuesto; y la creación de Programas Presupuestales orientados a Resultados (PPoR) que congregan a varias entidades con un fin común, promoviendo su articulación para potenciar los resultados y reducir las duplicaciones. Entre los retos pendientes, se identifica: la necesidad de lograr una verdadera integración / articulación con el sistema de planeamiento estratégico, tema particularmente difícil al tratarse de un rector distinto del MEF; la reducción de las transferencias financieras durante la ejecución; el hacer más vinculantes los hallazgos de las evaluaciones del gasto; la consolidación y ampliación de los PPoR; y el retomar la transparencia relacionada con la publicación y actualización oportuna de los indicadores de desempeño bajo el presupuesto por resultados.



## SISTEMA DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES.

El DL N° 1432 sirvió de complemento a la reforma del sistema administrativo de inversiones, conocido también como Invierte.pe, creado en 2016. En esa ocasión, se priorizó su integración con la AFSP. De este modo, desde 2018 la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI), como ente rector, participa en el CCAFSP. En ese marco se han alcanzado varios hitos como: la vinculación de la Programación Multianual de Inversiones (PMI) con otros sistemas; el desarrollo de un formato para el registro del avance físico de obras; y la formalización de una serie de herramientas de gestión para mejorar la efectividad de la inversión pública, tales como las Oficinas de Gerenciamiento de Proyectos (PMO), el plan BIM (*Building Information Modelling*) y los Proyectos Especiales de Inversión Pública (PEIP). Los desafíos no son menores y se relacionan con la integración no sólo con las herramientas propias del sistema de planeamiento estratégico (externo a la AFSP), sino también al interior de la AFSP con los sistemas de abastecimiento y presupuesto. Estos elementos implican un cambio cultural en un sistema que tradicionalmente ha trabajado relativamente aislado del resto de sistemas, incluso desde el punto de vista informático.



## SISTEMA NACIONAL DE ENDEUDAMIENTO.

Al igual que en el caso de la inversión pública, el DL N° 1437 sirvió para hacer explícita la integración necesaria del Sistema Nacional de Endeudamiento no sólo con el Sistema Nacional de Tesorería, sino también con el resto de los sistemas que conforman la AFSP. En este caso, la modernización de este sistema se había dado de manera gradual mediante las sucesivas leyes anuales de endeudamiento, por lo que el DL se refiere principalmente a la integración. Desde 2018 se identifican varios avances en línea con lo que venía implementándose desde años atrás, sobre la base de la actualización de la Estrategia de Gestión Integral de Activos y Pasivos (EGIAP). Entre esos avances resalta el aumento paulatino del peso de la deuda en soles dentro de la estructura de la deuda pública (para reducir la vulnerabilidad cambiaria); el aumento del peso de la deuda con tasa fija (para reducir la vulnerabilidad ante fluctuaciones de la tasa de interés); y el incremento en la vida media y la duración de la deuda pública (para evitar refinanciamientos obligados en el corto plazo). Esta tendencia ha sido coyunturalmente detenida a raíz de la pandemia y de la inestabilidad política, especialmente en el aspecto del peso de la deuda en soles, el cual ha pasado de 63% en 2019 a 44% en 2022, por lo que recuperar esa fortaleza se convierte en uno de los desafíos relevantes. Adicionalmente, a pesar de los avances, el manejo conjunto de activos y pasivos también es un reto vigente, identificándose áreas de mejora como por ejemplo la participación de la reserva secundaria de liquidez en operaciones de administración de pasivos.



## SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA.

El DL N° 1441 sentó las bases para un manejo moderno de tesorería en cuanto a la estructuración financiera de los ingresos y los pagos, así como la programación de caja que alcanza hasta las unidades ejecutoras. El DL N° 1441 permite incrementar la trazabilidad y la fungibilidad de los recursos para optimizar el manejo de la liquidez y, en ese sentido, se regula el uso de gran parte de los Recursos Directamente Recaudados (RDR). Desde 2018 se registran varios hitos importantes en términos de una mejor AFSP, como: la racionalización de cuentas de diversas entidades que pasaron a ser parte de la Cuenta Única del Tesoro (CUT); la mejora en la trazabilidad que ha permitido identificar recursos ociosos; la modernización del sistema de pagaduría; y, a partir de 2023, la extensión de los Recursos Ordinarios (RO) del tesoro, al absorber la mayoría de los RDR de entidades del gobierno nacional. Entre los temas pendientes para mejorar el sistema nacional de tesorería, destacan la necesidad de avanzar hacia la liquidación bruta en tiempo real, junto con la

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), consolidar la reorganización de la Dirección General de Tesoro Público (DGTP), y continuar mejorando las estrategias de rentabilización de los activos financieros del Estado, sin dejar de lado la prudencia característica del sistema.



## SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA.

El marco legal de este sistema fue sujeto de dos normas, el DL N° 1438 de 2018 y el DL N° 1535 de 2022. El primero profundizó los temas de la integración inter-sistémica y en el segundo incorporó estándares internacionales y conceptos, entre los que se cuentan: el uso de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP); el perfeccionamiento y consistencia del devengado contable; los cambios en los procesos y plazos para la rendición de cuentas; la implementación de la contabilidad de costos; y la vigencia de los libros contables electrónicos. En estos cuatro años, el sistema ha registrado logros importantes como la cobertura total del registro de las entidades operativas en la Cuenta General de la República, así como la entrega anticipada de la misma en 2022, producto de mejoras y simplificación en los procesos, para así contar con más tiempo para su discusión y análisis. También se registra el desarrollo de una metodología y guía sobre la contabilidad de costos y, en el caso de las NICSP, se ha elaborado su plan de implementación, se ha logrado la certificación del equipo de la dirección general y se ha implantado un plan de certificación de contadores gubernamentales. Los desafíos se presentan en dos áreas: la primera es política y tiene que ver con la aprobación de la Cuenta General, la que no es aprobada por el Congreso desde 2013 y para lo cual se está presentando informes detallados que faciliten su discusión y eventual aprobación; el segundo tiene que ver con la integración misma con el resto de sistemas, para lo que aún se requiere armonizar conceptos que permitan contar finalmente con una contabilidad en línea, que sea la prueba fidedigna de la integración de los procesos de la AFSP.



## SISTEMA NACIONAL DE ABASTECIMIENTO.

El DL N° 1439 representa un hito en la GFP, dado que, por primera vez desde su creación nominal en 2007, se desarrolla el Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) en el país. El DL N° 1439 establece que la Dirección General de Abastecimiento (DGA) del MEF es el ente rector del SNA, cerrando vacíos legales y ordenando las responsabilidades y funciones de sus otras entidades

conformantes, como el Organismo Supervisor de las Contrataciones Públicas (OSCE) y la Central de Compras Públicas (Perú Compras). La DGA empezó a ejercer su rectoría de manera efectiva en plena pandemia, y desde su creación ha emitido una serie de directivas para mejorar el abastecimiento público, en temas como la definición de un catálogo único de bienes, servicios y obras; la programación multianual de bienes, servicios y obras; y la gestión de adquisiciones y la administración de los bienes muebles e inmuebles, entre otros. Como sistema relativamente nuevo, sus desafíos se vinculan en la consolidación de su rectoría desarrollando, en paralelo, tanto las normas vinculadas a su sistema como su integración con el resto. También estaría pendiente la reforma de la ley de compras y adquisiciones que incluya, en línea con criterios utilizados en países desarrollados, elementos tales como la claridad en los roles, responsabilidades y riesgos de los actores del contrato; mecanismos colaborativos; la posibilidad de compras a futuro; y herramientas transparentes de disputas, entre otros aspectos.



## GESTIÓN FISCAL DE LOS RECURSOS HUMANOS.

El DL N° 1442 también marcó un hito importante en la GFP, toda vez que se normaron todos los aspectos correspondientes al manejo eficiente y transparente de la planilla de servidores y pensionistas del sector público. En particular, se consolidaba el marco regulatorio de la gestión de ingresos de los servidores públicos; se definía la planilla única de pagos a cargo del MEF; y se le otorgaba a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del MEF la función exclusiva y excluyente en los asuntos de las compensaciones en el sector público. De manera complementaria, también se expidió el DL N° 1450, para fortalecer al rector del sistema administrativo de los recursos humanos (a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil -SERVIR) e integrar a la DGGFRH a dicho sistema. Desafortunadamente, después de un intento fallido, el Congreso derogó ambos DL en abril de 2021, dejando sin cobertura aspectos esenciales para una gestión eficiente de la AFSP alineada con los Principios de Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal. El Poder Ejecutivo rescató los elementos clave del DL N° 1442, primero mediante un Decreto de Urgencia (DU) N° 044-2021 en mayo de 2021 y su prórroga, y recientemente a través de la Ley N° 31538, aprobada en julio de 2022. A pesar de los vaivenes legales, se registran logros importantes tales como: el ordenamiento de los ingresos de los servidores bajo el régimen del DL N° 276; la regularización de pagos de planillas y pensiones que ha generado cuantiosos ahorros al Estado; y el liderazgo ejercido durante la primera negociación colectiva del sector público en el país. Por otro lado, los desafíos se relacionan con el diseño e implementación de la planilla única de pago, así como con la ampliación de la cobertura del

Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).

Como puede deducirse, la implementación de los DL aprobados en 2018 implica una reforma tanto compleja como importante para la mejora de la AFSP y la GFP. A pesar de un entorno desfavorable relacionado con la pandemia y la inestabilidad política, desde hace varios años el país ha dado pasos importantes con miras a alcanzar los estándares internacionales de los países desarrollados. En tal sentido, el papel de la Cooperación Suiza - SECO ha sido notable, no sólo como una agencia de cooperación que ha financiado buena parte de los diagnósticos y recomendaciones (como la asistencia técnica efectuada por el Banco Mundial en tesorería, los estudios en el marco del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas - PEFA, o los diagnósticos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE), sino también como ancla institucional que ha permitido la continuidad del esfuerzo que, por definición, es gradual y de largo alcance.

Mantener el liderazgo y el compromiso del MEF es una condición necesaria para alcanzar un hito de integración operativa de la AFSP hacia 2026, y para asegurar su continuidad y actualización dinámica en el futuro, lo que quedará consolidado con la implementación, este año, del SIAF-RP. De este modo, se habrá dado un paso importante para que el país consolide un manejo eficiente y transparente de las finanzas públicas, que sirva de sostén para los equilibrios macroeconómicos, y que además genere un gasto público que atienda las necesidades de la población mediante la provisión oportuna de bienes y servicios de calidad.



## ANTECEDENTES



La Administración Financiera del Sector Público (AFSP) se refiere a la gestión de los recursos públicos desde el ámbito económico y financiero. Para ello se definen reglas, principios y procedimientos generales, y también particulares, para cada sistema que la compone. En el Perú, en 2003 se expidió la Ley N° 28112, ley marco de la AFSP, la cual fue reemplazada en setiembre de 2018 con el DL N° 1436 que “tiene por objeto establecer normas básicas sobre la Administración Financiera del Sector Público para su gestión integrada y eficiente, de manera inter-sistémica, en un contexto de sostenibilidad y responsabilidad fiscal”<sup>1</sup>. El esfuerzo de reforma de la AFSP de 2018 fue complementado con la expedición de otros siete DL relacionados principalmente con los sistemas administrativos que la componen, todo ello en el marco de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo por el Congreso de la República mediante la Ley N° 30823 del 19 de julio de 2018.

La decisión para emprender esta reforma fue un proceso institucional de varios años (y gobiernos), que compartió el diagnóstico que revelaba la necesidad de seguir mejorando la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP). En particular, resultaba evidente la importancia de modernizar, uniformizar y, sobre todo, asegurar la integración al interior de los sistemas propios de la AFSP, así como la integración con otros sistemas externos pero vinculados en el marco de una mejor GFP en términos de su eficiencia, eficacia, calidad y transparencia. Ese diagnóstico fue producto de una serie de estudios, informes, proyectos y evaluaciones liderados por el MEF durante casi una década, con participación de la Cooperación Suiza - SECO y de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OCDE y el PEFA, entre otros<sup>2</sup>.

---

1 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-marco-de-la-administracion-financiera-de-decreto-legislativo-n-1436-1692078-11/>

2 En particular, a pedido del MEF, en 2015 se realizó tanto un estudio PEFA que no es de acceso público, como un Fiscal Transparency Evaluation del FMI (<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Peru-Fiscal-Transparency-Evaluation-43363>). En 2017, el mismo FMI llevó a cabo el estudio denominado Public Investment Management Assessment (<https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/Region-and-Country-Information/Countries/Peru.html>). Asimismo, desde 2011 se realizaron varias asistencias técnicas del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, con financiamiento de la Cooperación Suiza - SECO, en temas de multianualidad con sostenibilidad fiscal y financiera, mejoras a los informes fiscales, gestión integrada de activos y pasivos financieros, y gestión de riesgos fiscales (Fridman, 2021a).

La reforma de la AFSP de 2018 cumple 4 años de aprobada legalmente. En ese sentido se considera conveniente realizar un repaso de lo avanzado y reflexionar acerca de la dirección hacia la cual se está yendo, considerando que esta reforma no sólo es un proceso gradual, sino además dinámico. Por ello, este informe tiene como objetivo sistematizar y difundir los principales avances logrados en el período 2018 - 2022, además de identificar los desafíos pendientes para la modernización y fortalecimiento de la AFSP en el Perú<sup>3</sup>.

Como preámbulo, conviene resaltar el contexto que ha enmarcado los desarrollos durante estos cuatro años, lo que ayudará a interpretar los resultados, desafíos y lecciones. En primer lugar, la pandemia y sus efectos durante 2020 - 2021 ha sido un evento disruptivo que mereció el cambio de prioridades de la política fiscal y generó la intermitencia del trabajo presencial. En segundo término, la inestabilidad política caracterizó al período y ocasionó una rotación de autoridades que afectó el liderazgo y la continuidad necesaria para implantar la reforma<sup>4</sup>. En tercer lugar, hubo decisiones de parte del Congreso de la República que contravinieron las acciones del Ejecutivo, resaltando la derogación del DL N° 1442 sobre la reforma de la gestión de los recursos humanos, junto con otra derogación del DL N° 1450 para el fortalecimiento de SERVIR.

Tampoco puede dejarse de lado el desarrollo de los equilibrios fiscales, los que se constituyen en el objetivo clave de la GFP desde el punto de vista macroeconómico. El Perú ha mostrado una posición fiscal sólida e internacionalmente reconocida durante un par de décadas, lo que le ha valido mejoras sucesivas en su calificación internacional (*upgrades*) y una consecuente reducción en el costo de endeudamiento a niveles mínimos en el contexto sudamericano. La solidez fiscal se vio fuertemente afectada a raíz de la crisis de la pandemia y en 2020 se llegó a un déficit fiscal de 8,9% del PBI, que consumió buena parte de los ahorros acumulados durante años. La situación mejoró en 2021, producto del fuerte rebote económico y por un entorno externo favorable (precios de exportaciones al alza), reduciéndose el déficit a un 2,5% y acumulándose ahorros equivalentes a un 2,1% del PBI. Existe el compromiso por recuperar las fortalezas fiscales en el futuro, plasmado en la senda prevista para las reglas fiscales y desarrollado en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2023-2026. Aunque dicho compromiso podría verse afectado por los riesgos derivados de un escenario internacional complicado y de la incertidumbre inherente a la política local.

Considerando este panorama, la mejora de la GFP en general y la AFSP en particular, se convierten en un aspecto a relevar por su importancia en la consecución de un equilibrio fiscal que sea consistente con una mejora en la eficiencia, eficacia, calidad y transparencia del gasto público. De este modo, en las secciones siguientes se procede a realizar una memoria de los aspectos más relevantes de la reforma de la AFSP iniciada en 2018, de lo avanzado después de cuatro años, y de los desafíos que se enfrenta para consolidar dicha reforma.

---

<sup>3</sup> Los datos aquí presentados contienen información hasta octubre de 2022.

<sup>4</sup> Desde que se presentó el pedido de facultades legislativas al Congreso en 2018, a la fecha, se ha contado con ocho ministros de economía y finanzas, entidad que lidera naturalmente la AFSP.



Los detalles de este documento provienen del aporte del autor y de la revisión de informes producidos por el MEF, la mayoría a través de asistencias técnicas financiadas por la Cooperación Suiza - SECO, así como de entrevistas con personal del Viceministerio de Hacienda del MEF y de las direcciones y oficinas generales involucradas, cuyo listado se presenta en el Anexo II. Es de esperar que el contenido de este documento sirva como registro de lo avanzado y además promueva la reflexión sobre los desafíos para consolidar una mejor GFP en el Perú.



# 1



## ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

### A. REFORMA LEGAL

El **DL N° 1436** de setiembre de 2018 define los siete componentes de la AFSP, todos a cargo del MEF: el Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP); el Sistema Nacional de Tesorería (SNT); el Sistema Nacional de Endeudamiento Público (SNEP); el Sistema Nacional de Contabilidad (SNC); el Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA); el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI); y la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos. El propósito detrás de este DL es lograr la integración de estos componentes dentro del macroproceso del gasto público, en lo que se denomina la integración inter-sistémica<sup>5</sup>.

No obstante, el DL N° 1436 va más allá de la integración al interior del sistema, añadiendo el concepto de la integración extra-sistémica. En tal sentido, el DL explicita la importancia de la vinculación de la AFSP con los planes y/o políticas nacionales, sectoriales e institucionales de corto, mediano y largo plazo, tales como: el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, la Política General de Gobierno, los Planes de Desarrollo Concertado, los Planes Sectoriales Multianuales, el Plan Estratégico

---

<sup>5</sup> Los seis primeros son además sistemas administrativos definidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley No 29158 de 2007, y cuentan con rectoría propia en direcciones generales del MEF. Por otro lado, la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos está a cargo de la DGGFRH del MEF, pero no es propiamente un sistema administrativo, puesto que el sistema administrativo definido en la LOPE es de Gestión de Recursos Humanos, cuya rectoría recae en SERVIR. Los otros cuatro sistemas administrativos de la LOPE son el de Planeamiento Estratégico, bajo la rectoría del CEPLAN; Defensa Judicial del Estado, con rectoría en la Procuraduría General del Estado; Control, cuyo rector es la Contraloría General de la República; y la Modernización del Estado, con rectoría de la Secretaría de Modernización de la PCM.

Institucional, el Plan Operativo Institucional y el MMM. En ese sentido, se reconoce la vinculación sobre todo con el sistema administrativo del planeamiento estratégico, cuya rectoría recae en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Para fortalecer la gobernanza, el DL N° 1436 contempla la creación de dos instancias: (i) el Comité de Coordinación de la Administración Financiera del Sector Público (CCAFSP) con el fin de convocar a los actores bajo el liderazgo del Viceministerio de Hacienda (VMH), y; (ii) el Comité de Asuntos Fiscales (CAF) con el objetivo de “establecer lineamientos y estrategias sobre la gestión de riesgos fiscales y la gestión de activos y pasivos financieros”.

Además, se determina que la AFSP se integra a través de los siguientes macroprocesos: (i) la Programación de Recursos Públicos; (ii) la Gestión de Recursos Públicos, y; (iii) la Evaluación de la Gestión de Recursos Públicos. Su alcance conceptual abarca a todo el sector público, aunque algunos componentes no inciden directamente sobre ciertas entidades<sup>6</sup>. Además, el DL N° 1436 define al SIAF-RP como el sistema informático de uso obligatorio para las entidades del sector público, con la finalidad de brindar soporte a todos los procesos y procedimientos de la AFSP, garantizando la integración de la información que administra.

De este modo, el DL N° 1436 presenta al menos dos aspectos importantes que no estaban explícitos en el marco legal anterior. En primer lugar, se presenta una visión integradora que responde conceptualmente a un criterio de macroproceso del gasto, que empieza con la identificación del problema o brecha a cerrar y termina con la prestación de un servicio público de calidad. Entre ambos extremos, se transita por los diversos sistemas administrativos y por ello, estos deben estar integrados para facilitar dicho tránsito de manera eficiente y eficaz. La parte estrictamente financiera del gasto se integra con los siete componentes (inter-sistema), y la mejora de la GFP se completa con la integración con otros sistemas (extra-sistema).

En segundo lugar, el nuevo marco de la AFSP convoca, de manera pertinente, a tres nuevos actores respecto del esquema anterior: el Sistema Nacional de Abastecimiento; el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; y la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos. El primero solo existía nominalmente (en la LOPE) y no fue hasta la reforma de 2018 cuando se legisla y se implementa formalmente; el segundo responde a la necesidad de considerar a las inversiones como otro mecanismo para la prestación de servicios, en línea con los conceptos de la gestión por resultados (la inversión como insumo que, combinado con bienes, servicios y personal, se convierte en un producto que sirve para atender las necesidades de la población); y el tercero involucra el gasto en planillas y pensiones, lo que representan aproximadamente una tercera parte del presupuesto público<sup>7</sup>.

---

6 La cobertura de cada sistema no es uniforme. Por ejemplo, el sistema nacional de contabilidad es de cumplimiento de todas las entidades del sector público, financiero y no financiero, mientras que la cobertura directa del sistema nacional de presupuesto público solo llega al gobierno nacional, con la excepción de las beneficencias públicas y Essalud.

7 Una explicación detallada del marco conceptual de la AFSP, antes y después de la reforma, se encuentra en Bringas (2020).

## B. DESARROLLOS 2018-2022

Desde su promulgación, el CCAFSP ha coordinado las reformas de los distintos componentes, formalizadas en el marco de reuniones trimestrales. El registro de sesiones entre enero 2021 y agosto 2022 revela que el CCAFSP ha tenido cinco sesiones ordinarias y 13 sesiones extraordinarias. Entre sus hitos relevantes, destacan:

- i. La coordinación y aprobación de diversas directivas de los entes rectores, incluyendo los cronogramas vinculados a los diferentes sistemas administrativos, con una visión de macroproceso del gasto (integración intra y extra-sistémica).
- ii. La conformación de un equipo de gestión de la información en la Secretaría Técnica del CCAFSP, que sirve de enlace entre los rectores y la Oficina General de Tecnologías de Información (OGTI) del MEF, para la identificación de necesidades e implementación de una serie de desarrollos informáticos afines a la AFSP. En el marco de su papel articulador, el mencionado equipo lleva a cabo el seguimiento de una serie de iniciativas que tienen que ver con el mejoramiento de los sistemas y aplicativos vinculados a la AFSP. Entre ellos se encuentran la articulación y seguimiento a: la gestión de requerimientos de las direcciones generales (entre abril 2020 y mayo 2022 se habían gestionado 395 requerimientos); el proyecto de migración del módulo de ejecución del SIAF actual (SIAF-SP), que trabaja como cliente-servidor, a un entorno web; la mejora de los procesos de las distintas direcciones generales; la mejora de la interface entre el SIAF-SP y el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE); el esfuerzo de consolidación del catálogo único de bienes, servicios y obras; el despliegue del Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA-MEF); la implementación de la firma centralizada en las fases de autorización del gasto; el proyecto piloto de la creación del maestro de entidades, y; la creación de nuevos portales de datos abiertos y de transparencia<sup>8</sup>, entre otras actividades.
- iii. El desarrollo de un Tablero de Control para el seguimiento integral a las reformas estratégicas de los distintos sistemas administrativos que conforman la AFSP. El Tablero de Control trabaja en un ambiente web y al cierre de septiembre de 2022 mostraba un total de 29 proyectos, con un avance de 41% respecto de lo programado. Los avances pueden explorarse por resultado esperado de cada integrante de la AFSP, por proyecto estratégico, y por entregable programado de cada dirección encargada. A partir de esta información, la Secretaría Técnica del CCAFSP ha implementado una rutina de seguimiento con cada dirección encargada para verificar los avances y facilitar la implementación de los procesos de reforma.
- iv. La aprobación del modelo conceptual del proyecto del SIAF-RP. Este modelo es la base para la modernización informática y contiene los lineamientos para la revisión de los procesos de los distintos componentes que integran este sistema.

---

<sup>8</sup> El portal de datos abiertos se encuentra en el enlace: <https://datosabiertos.mef.gob.pe>, mientras que el portal de transparencia está en: <https://www.mef.gob.pe/transparenciainanciera>.

**Proyecto SIAF-RP.** Los cambios normativos del DL N° 1436 reflejan un nuevo paradigma en la administración financiera del Estado, y su implementación total debe contar con un nuevo aplicativo informático que soporte esta visión, incluyendo los nuevos procesos y actores. A continuación, se presentan algunos aspectos relevantes de este proyecto.

La modernización del SIAF, desde el punto de vista conceptual (procesos) y tecnológico (web), es un anhelo y una necesidad identificada por el MEF desde hace más de una década. En 2011 se firmó una operación de endeudamiento con el BID para tal fin, pero sus resultados fueron sólo parciales, habiéndose concretado la formulación presupuestaria en base web, pero sin logros en tal sentido respecto de la ejecución ni en la revisión de procesos. Dicho proyecto se canceló y desde 2016 se estuvo trabajando en una nueva operación, la que se concretó también con el BID en julio de 2021<sup>9</sup>, ya con el marco legal de la reforma de la AFSP de 2018<sup>10</sup>.

El proyecto tiene una duración prevista de seis años, considera las lecciones aprendidas del proyecto anterior y resalta su propósito de integrar distintos sistemas administrativos inter y extra sistémicos, de manera gradual y modular, en línea con el DL N° 1436. De manera acertada, el SIAF-RP considera módulos para los sistemas de abastecimientos (que incluye la absorción del SIGA-MEF), de inversiones y de planillas, elementos que antes no eran parte del sistema. Además, albergaría las funcionalidades para incorporar otros sistemas, como por ejemplo el de planeamiento estratégico o el de gestión de bienes inmuebles. Asimismo, el proyecto SIAF-RP contempla la revisión de los procesos al interior de cada sistema y sus correspondientes vínculos con los otros, con un enfoque de transformación digital que abarca incluso el cambio cultural, por lo que va más allá de una actualización tecnológica.

Con la implantación modular del SIAF-RP se espera superar parte de los problemas del proyecto de 2011, puesto que permite el avance a distintas velocidades de los diferentes módulos, bajo una metodología ágil que define productos mínimos viables, habiéndose identificado 40 productos de este tipo en el plan estratégico basado en el modelo conceptual aprobado. Su carácter modular, además, permite definir entregables específicos desde el primer año de ejecución. Uno de los primeros productos con los que se está trabajando se refiere a la unificación y consistencia de los 86 clasificadores existentes, habiéndose realizado el diseño funcional detallado de los procesos de 15 de ellos a julio de 2022.

---

9 Se trata del proyecto Mejoramiento de la administración financiera del sector público a través de la transformación digital, con un costo estimado en 92,5 millones de dólares, de los cuales el endeudamiento alcanza los US\$ 74 millones. El proyecto, a ejecutarse en seis años, consta de 4 componentes: (i) Mejora de la capacidad organizacional de la AFSP; (ii) Mejora de las competencias de los recursos humanos de la AFSP; (iii) Modernización de los sistemas informáticos de la AFSP; y (iv) Ampliación de la infraestructura tecnológica de la AFSP. Para mayores detalles, véase <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-721572142-73>.

10 En el interin, el MEF reemplazó su data center y se compraron servidores modernos para garantizar el funcionamiento del SIAF-SP vigente y la transición hacia el nuevo proyecto. Paralelamente se diseñó y se está implementando un proyecto en el marco de las Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR), con la finalidad de trabajar con algunas entidades como piloto en el proceso de migración de cliente-servidor a un entorno web, con los procesos existentes, de la versión actual del sistema (SIAF-SP).

Otro aspecto a resaltar es el involucramiento de la OGTI desde el principio, tanto en las definiciones conceptuales como en la implementación de los diversos módulos. Esto ayudará, además, a reducir el elevado número de aplicativos dentro del MEF (56), de los que la mitad están relacionados al SIAF. En el mismo sentido, debe señalarse que el funcionamiento de los sistemas administrativos de la AFSP requiere, también, de aplicativos especiales que no necesariamente serían parte del SIAF-RP. Estos podrían financiarse a través de otras operaciones de endeudamiento o con recursos propios, pero siempre siendo consistentes con el modelo conceptual aprobado.

La gobernanza del proyecto contempla la creación de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), adscrita al despacho viceministerial de Hacienda, como ente responsable de la gestión técnica del proyecto (incluyendo puntos focales en cada rector), en coordinación con la Oficina General de Inversiones y Proyectos (OGIP) del MEF, como ente responsable de la gestión fiduciaria del préstamo del BID, todo ello bajo el monitoreo y la articulación a cargo del CCAFSP.

El proyecto SIAF-RP se ha convertido en un elemento que en cierta medida está obligando a los entes rectores a integrar sus procesos, con un efecto retroalimentador positivo para los objetivos de la reforma de la AFSP.

**Procuraduría Hacendaria.** Si bien no forman parte de la AFSP, desde el punto de vista extra-sistémico conviene resaltar, como aspectos relevantes para la GFP, los avances en la defensa judicial del Estado como elemento para salvaguardar los recursos públicos. En efecto, a raíz de la creación de la Procuraduría General del Estado (DL N° 1326 de 2017, que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado), en noviembre de 2019 se crea la Procuraduría Pública Especializada en Materia Hacendaria (Decreto Supremo N° 018-2019-JUS), adscrita al MEF. Luego, en julio de 2020 se designó a los Procuradores Hacendarios y se inició formalmente la implementación de la denominada Procuraduría Hacendaria, con el proceso de recepción de la información relevante que llega hasta el primer trimestre de 2021<sup>11</sup>.

Desde su implementación, la Procuraduría Hacendaria se ha hecho presente en todos los casos vigentes y ha avanzado con el registro de los mismos en el Sistema de Administración de Expedientes para las Procuradurías Públicas (SAEP) de la Procuraduría General del Estado, lo que permite identificar los legajos electrónicos, organizar de manera más eficiente los expedientes a su cargo, identificar la carga de trabajo asignada a cada abogado, verificar su respectiva atención, registrar en forma digitalizada los documentos que son materia de notificación, entre otros aspectos. Por otro lado, del total de procesos recibidos y vigentes, a agosto de 2022 se

---

<sup>11</sup> Esta Procuraduría reporta que, según el aplicativo informático del MEF Demandas Judiciales y Arbitrales en contra del Estado, al 31 de diciembre de 2019 existían obligaciones (contingentes y firmes) producto de demandas judiciales en contra de las entidades públicas, por 36 547 millones de soles (4,7% del PBI de dicho año). Un 30% tenía calidad de cosa juzgada y aproximadamente un 90% era de naturaleza laboral. El proceso de transferencia de la información se hizo de manera digital y la Procuraduría Hacendaria recibió 5758 procesos revisados provenientes de 124 entidades. Adicionalmente se recibió, mediante oficio u otros medios, otros 200 procesos, de los cuales 88 provenían de tres entidades nuevas. Además, 81 entidades declararon no contar con procesos materia de la transferencia, por lo que suscribieron una declaración jurada.

han obtenido 1270 sentencias a favor y 1206 sentencias en contra. Además, aunque aún hay espacio para apelaciones, se avanza gradualmente con el cambio de criterio jurisdiccional para el otorgamiento total o parcial de derechos demandados en favor del Estado. Todos estos avances redundarán en la preservación y eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

## C. LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS

La consolidación del nuevo marco de la AFSP depende en buena medida de la institucionalización del CCAFSP como ente responsable de la coordinación, articulación y, finalmente, de la integración de sus componentes. En tal sentido, resulta clave el compromiso de la alta dirección del MEF en la implementación de una reforma que por su naturaleza no solo es dinámica, sino que además toma varios años en consolidarse<sup>12</sup>. En particular, el papel del despacho viceministerial de Hacienda es sumamente relevante para tal propósito. Sin embargo, la debilidad institucional, el enfrentamiento entre poderes del Estado y la rotación del personal<sup>13</sup>, son elementos que ponen en riesgo la implementación de cualquier reforma.

Entre los desafíos específicos que enfrenta la implementación de la AFSP, se han identificado los siguientes:

- i. Consolidación del Comité de Asuntos Fiscales.** Un aspecto para consolidar se refiere al CAF, el cual debe reunirse con una periodicidad regular y discutir sobre la gestión de riesgos fiscales y la gestión de activos y pasivos financieros. Se registra solo una sesión del Comité, en diciembre de 2021, donde se aprobó el reglamento interno y la EGIAP 2022-2025, por lo que no se habría analizado oportuna e institucionalmente el aparente descalce entre las necesidades de financiamiento y la emisión de deuda del 2021<sup>14</sup>. Es importante también incluir en las discusiones del Comité otro tipo de riesgos, como los macroeconómicos y los operativos<sup>15</sup>. En este sentido, no se verifica un protocolo institucionalizado de articulación entre el CAF y la elaboración del MMM, a pesar de que este último documento se constituye en la herramienta principal donde se exponen los riesgos macroeconómicos y algunos riesgos fiscales (principalmente las contingencias explícitas). Cabe resaltar que la DGTP tiene por mandato la gestión de los riesgos fiscales, que debe implementar de manera gradual.
- ii. Con relación a la integración inter-sistémica.** Todavía se requiere seguir trabajando con el sistema administrativo de inversiones (SNPMGI), el cual estuvo hasta 2018 fuera de la AFSP y aún debe alinear sus procedimientos al macroproceso del gasto. Si bien es cierto que el marco legal incorpora a este sistema dentro de la AFSP y ello se ve reflejado en el marco conceptual aprobado del SIAF-SP, en la práctica los desarrollos tecnológicos del sistema administrativo de inversión pública se financian a través de un proyecto distinto también financiado por el BID<sup>16</sup>, el cual existía antes de la aprobación del proyecto del SIAF-RP. Ello genera un elemento de riesgo al poder generarse un desacoplamiento entre los dos proyectos, para lo cual resulta clave tanto el papel rector del CCAFSP, así como el hecho de que ambos se ejecutan a través de la OGIP del MEF.



- iii. Sobre la integración extra-sistémica.** Existen asuntos que aún requieren consolidación conceptual. Conviene definir si efectivamente se va hacia una integración con otros sistemas, como señala el DL No 1436, o si basta con una articulación con ellos. Al respecto, y a pesar de los avances, aún se observa que el sistema de planeamiento estratégico no se articula / integra con la AFSP, y también ha quedado excluido, por ahora, del modelo conceptual del SIAF-RP. Al respecto, la actual administración entiende acertadamente que la integración con los sistemas del CEPLAN debería ser parte del modelo, pero aún no se encuentra el mecanismo para dicho propósito.
- iv.** Asimismo, en aras de la búsqueda por una mejor GFP, resulta clave la articulación con otros sistemas e instituciones, como por ejemplo el sistema de control (la Contraloría maneja un sistema de seguimiento físico de obras INFOBRAS y regula el sistema de control interno y manejo de riesgos), la supervisión de las contrataciones a cargo del OSCE, y con otras entidades como el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) o la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN).
- v.** En el mismo sentido, debe extenderse el trabajo de articulación o integración con la gestión de ingresos públicos dentro del marco general de la AFSP (extra-sistémico), reconociendo su papel clave dentro de la GFP. Existen proyectos en el Viceministerio de Economía (VME) encaminados a fortalecer la administración tributaria local, cuyos contenidos y funcionalidades podrían debatirse al interior del CCAFSP. Además, se debe analizar la necesidad de incluir en línea los recursos recaudados por la SUNAT en el marco del SIAF-RP como ingreso presupuestal (recursos ordinarios).
- vi. Fortalecimiento de la Procuraduría Hacendaria.** Es necesario que este órgano cuente con el personal adecuado (número y perfiles) y que se siga trabajando en su consolidación, incluyendo el conocimiento de sus funciones de parte de otras entidades. El tránsito al servicio civil, señalado en el párrafo siguiente, es importante para este hito. También debe profundizarse el análisis de los casos resueltos, para eventualmente hacer los ajustes necesarios en el marco legal, especialmente en los sistemas de presupuesto y de gestión fiscal de los recursos humanos.
- vii. Apoyo al servicio civil de la AFSP.** Los perfiles de los puestos del personal de los operadores de los sistemas administrativos en las diversas entidades deben ser consistentes con la reforma de la AFSP. En particular, el MEF está apto para transitar hacia la nueva Ley del Servicio Civil y, en tal sentido, en agosto de 2022 ha revisado y modificado el Manual de Perfiles de Puestos (MPP) consistente con el Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) del MEF, que incluye las características del personal de los entes rectores. Sobre esa base, se podrían proponer los perfiles necesarios para los operadores de la AFSP en el resto del sector público, considerando una tipología de entidades, para que sirva como referencia cuando deban elaborar sus propios MPP. Esa propuesta puede realizarse bajo el proyecto SIAF-RP financiado por el BID, el cual incorpora el tema de los recursos

humanos como uno de sus componentes. El MEF debería acelerar su tránsito al servicio civil, abriendo los concursos para los puestos del CPE aprobado en 2020.

**viii. Continuidad del liderazgo.** El desarrollo del proyecto SIAF-RP, durante los seis años previstos, requiere mantener el compromiso de los rectores de los sistemas y del liderazgo del VMH para implementar el modelo conceptual aprobado. Es de esperar que las lecciones aprendidas, sobre todo las relacionadas con la gobernanza reseñadas en el documento del BID antes mencionado, sean tomadas en cuenta durante la implementación del proyecto.

- 
- 12 Este asunto también es resaltado en Fridman (2021b). El autor señala la necesidad de alinear la aparente diferencia en concepciones de lo que significa la reforma de la AFSP al interior del CCAFSP.
  - 13 Cabe señalar que ninguno de los funcionarios o directores generales que promovieron la reforma de 2018 se mantuvo en su cargo de manera continua durante estos cuatro años. No obstante, tanto la viceministra de hacienda como la directora general de la DGGFRH regresaron eventualmente a esos puestos. En agosto de 2022 se produjo un nuevo cambio de la Viceministra de Hacienda.
  - 14 Por el lado positivo, dicho descalce ha servido para financiar el presupuesto 2022 (aspecto previsto), además de reponer totalmente la Reserva Secundaria de Liquidez (equivalente al 1,5% del PBI) y parcialmente el Fondo de Estabilización Fiscal (0,6% del PBI), aunque con un costo financiero considerable.
  - 15 Por ejemplo, la definición de una sede alterna para el MEF en caso de desastre es, a la fecha, un tema aún pendiente. Donde sí se ha avanzado es en la concreción de sistemas de respaldo para las bases de datos que maneja el ministerio.
  - 16 Se trata del proyecto Mejora de la eficiencia en la gestión de la inversión y las contrataciones públicas, firmado en mayo de 2018.

# 2



## SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

### A. REFORMA LEGAL

El **DL N° 1440** de setiembre de 2018 buscó incorporar las mejores prácticas presupuestarias a la gestión, además de integrar los elementos necesarios para su vinculación con otros sistemas administrativos en el marco de la AFSP. Aun cuando la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público (Ley N° 28411 aprobada en 2004) había sido sucesivamente modificada, principalmente a través de las leyes anuales de presupuesto que originó la expedición de un texto único ordenado en 2012, en 2018 se vio por conveniente reemplazarla para incorporar elementos que mejoren la predictibilidad del gasto presupuestario en el marco de la AFSP.

En particular, se incluyen aspectos que buscan mejorar la eficiencia del gasto y reducir la diferencia entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), diferencia que normalmente bordea el 20% y que le resta predictibilidad y credibilidad al proceso presupuestario. En ese sentido, entre otros temas, se regulan asuntos como los límites para las incorporaciones de ingresos durante la ejecución y la facultad para incluir saldos de balance desde el PIA. Con respecto a la relación con otros sistemas, se regula la asignación presupuestaria multianual vinculada con la programación multianual de inversiones y con la programación financiera del tesoro, y se precisan las funciones del cálculo de remuneraciones y pensiones que recaen sobre la DGGFRH. Asimismo, se institucionaliza el principio de la gestión por resultados, se incide sobre la evidencia y el uso de datos para el presupuesto por resultados, se crean los PPOr que involucran a varias entidades y se promueve la transparencia mediante el presupuesto abierto.

## B. DESARROLLOS 2018-2022

La propuesta de presupuesto que se envía anualmente al Congreso ha incorporado gradualmente las buenas prácticas internacionales tanto al interior del sistema como en su vinculación con otros relacionados con la AFSP. Algunos de los avances y logros se mencionan a continuación:

- i. En la propuesta de presupuesto de 2019 se empezó a incorporar, por primera vez, desde la programación (PIA), una parte de los montos que normalmente se transferían desde los ministerios hacia los gobiernos subnacionales durante la ejecución (aparecían en el PIM) en la fuente RO<sup>17</sup>. Ello mejoró tanto la transparencia como la predictibilidad, facilitando la ejecución de los recursos para los gobiernos regionales y las municipalidades, que ya contaban con los recursos desde el primer día útil del año y no varios meses después.
- ii. En coordinación con la DGTP, a partir del presupuesto de 2020 se incluye a los saldos de balance como fuente de financiación, lo que reduce las incorporaciones de ingresos durante la ejecución. En el mismo sentido, se ponen límites para las incorporaciones de los RDR durante la ejecución. A partir de 2023, entrará en efecto la norma de tesorería que elimina los RDR de varias entidades del gobierno nacional, los que pasarán a ser RO. Con ello se facilitará la programación de recursos y el manejo de la liquidez, como se precisa más adelante.
- iii. Para facilitar la ejecución de los ingresos del canon minero, desde el presupuesto de 2019 se decidió adelantar parte de estos recursos (un 60%) desde el inicio del año, dejando el saldo correspondiente para el momento en que se calcula y distribuye la cifra final (usualmente julio). De este modo los gobiernos subnacionales pueden empezar con sus procesos de gasto desde enero y no esperar hasta julio para empezar a gastar, como sucedía antes, cuando existía poco tiempo para realizar dicho gasto y, por ende, se creaban saldos de balance importantes.
- iv. Se crearon los PPOr como complemento de los Programas Presupuestales (PP) institucionales que aún predominan. Los PPOr surgen desde el presupuesto de 2019 (Ley N° 30880) con dos temas priorizados: (i) el PPOr para el Desarrollo Infantil Temprano (RM 161-2019-EF/10), que incorpora actividades y proyectos de varias entidades y niveles de gobierno, bajo la rectoría del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y; (ii) el PPOr de Reducción de la Violencia contra la Mujer (RM 161-2019-EF/10), bajo la rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables<sup>18</sup>.
- v. Se han creado mesas de desempeño entre el MEF y otras entidades, con el fin de revisar los hallazgos e implantar las recomendaciones de las Evaluaciones de Diseño y Ejecución

---

17 En 2019, se programó en el PIA el 48% de los recursos ordinarios que antes se transferían desde los ministerios durante la ejecución presupuestaria para la adquisición de activos no financieros en los municipios; esa cifra fue sólo 0,3% en 2018. En el caso de los gobiernos regionales, se pasó de un 59% de RO destinado a activos no financieros en el PIA de 2018, a un 86% en 2019.

18 El detalle técnico de ambos programas puede revisarse, respectivamente, en los siguientes enlaces: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/anexos/anexo\\_RS023\\_2019EF.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/anexos/anexo_RS023_2019EF.pdf) y [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/anexos/anexo\\_RS024\\_2019EF.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/anexos/anexo_RS024_2019EF.pdf).

Presupuestal (EDEP), para definir compromisos de mejora y aprovechar los insumos para una mejor focalización de los productos de los PP.

- vi. En el presupuesto de 2021 se hizo más transparente la incorporación de proyectos durante la discusión en el Congreso, publicándose la lista de pedidos de los congresistas para conocimiento de la ciudadanía.

## C. LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS

La mejora de la gestión presupuestaria es un proceso continuo y a la vez clave para lograr un gasto público eficiente y de calidad. Por ello, a pesar de los avances, aún existen temas que deben seguir trabajándose, sobre todo los relacionados con la vinculación e integración con otros sistemas administrativos. Este tema que es particularmente desafiante dada la fortaleza y predominancia que ha tenido históricamente el SNPP.

Algunos temas para seguir profundizando son los siguientes:

- i. **Fortalecer la programación hacia la integración extra-sistémica.** Es necesario impulsar con mayor fuerza la articulación con el sistema de planeamiento estratégico, la cual registra avances realizados desde el punto de vista normativo y tecnológico. Se ha avanzado con la coordinación entre el MEF y CEPLAN para la publicación de cronogramas dentro del macroproceso del gasto y, por su lado, el CEPLAN además ha desarrollado un aplicativo informático (ceplan v1), que facilita la articulación con el SIAF. Aun así, se debe promover su uso en la formulación presupuestaria, la cual mantiene un fuerte componente inercial.
- ii. En el mismo sentido, debe seguir trabajándose en una programación articulada que reduzca las transferencias de recursos (modificaciones presupuestarias y transferencias financieras) durante la ejecución, incorporando esos recursos desde el PIA. Se ha notado un descenso en el ritmo de asignación presupuestaria de RO en los gobiernos locales desde el PIA, después del esfuerzo importante visible en el presupuesto de 2019, por lo que es necesario recuperar el ímpetu inicial<sup>19</sup>.
- iii. **Fortalecer la programación hacia la integración inter-sistémica.** Es necesario acelerar el trabajo de conceptualización, integración y articulación con el SNA, empezando por las definiciones y cálculos vinculados a los centros de costos, que son la base para la elaboración del cuadro de necesidades de las unidades ejecutoras, elemento base para la preparación de los planes operativos institucionales.
- iv. **Mejorar la predictibilidad.** La diferencia entre el PIA y el PIM sigue siendo importante. Si bien se produjo una reducción entre esos conceptos en 2019, cuando el PIA representaba el 88% del PIM, en los años siguientes se volvió a ampliar dicha diferencia al rango de 81-82%, aunque ese hecho puede ser en parte reflejo de los efectos de la pandemia. A pesar de las medidas tomadas e incorporadas en el DL No 1440, relacionadas con las transferencias, RDR y saldos de balance, aún existe una importante diferencia en los recursos provenientes

del canon y sobrecanon, regalías, renta de aduana y participaciones. Este tipo de recurso es de difícil proyección en el presupuesto dada su naturaleza (depende de las utilidades reportadas por las empresas extractivas), a pesar de la actualización que se realiza en diciembre antes de empezar la ejecución. Se debe trabajar en los mecanismos para mejorar las proyecciones y para establecer límites de incorporación de esos recursos a los presupuestos durante la ejecución, tal como sucede con los saldos de balance y RDR.

- v. Ampliar el concepto de los programas estratégicos para la gestión por resultados.** El esfuerzo de los PPor va en la dirección correcta, toda vez que generalmente los principales resultados que benefician a la población son producto de la interacción de varias entidades. Sin embargo, la gobernanza de los PPor no ha sido fácil y desde el punto de vista operativo las entidades siguen programando sobre la base de los PP. Por ello se requieren mayores esfuerzos para adaptar este instrumento y utilizarlo para el seguimiento desde la Presidencia de la República y la PCM, a través de su unidad de cumplimiento de gobierno (delivery unit).
- vi. Fortalecer el seguimiento, la evaluación y su retroalimentación.** Se debe propiciar la actualización y uso del aplicativo RESULTA, diseñado hace una década con la finalidad de hacerle un seguimiento a los indicadores de desempeño que se definen en los PP. Dicha actualización, junto con un módulo para el seguimiento de los PPor, así como su vinculación con el SIAF-RP, debe ser parte de la agenda. Lo mismo aplica para el desarrollo de un sistema de seguimiento de actividades de los PP, que se complemente con la información financiera del SIAF. Toda esta información debe ser clave para la asignación presupuestaria basada en resultados, pieza fundamental de la gestión por resultados, y eventualmente servirá como base para reducir o eliminar las denominadas bolsas de recursos que se programan en una serie de sectores, para dar paso a una mayor cobertura de los PP y PPor.
- vii.** Más allá del aplicativo, debe profundizarse el trabajo de las mesas de desempeño y utilizar los hallazgos de las evaluaciones de programas y de las evaluaciones de impacto en el proceso de formulación presupuestaria. Sería ideal encontrar un mecanismo que haga vinculantes, al menos en parte, esos hallazgos y los compromisos que eventualmente asumen las entidades evaluadas.
- viii. Promover la transparencia.** En el marco de una mayor transparencia, debe recuperarse la buena práctica de publicar los pedidos de incorporación de proyectos de parte del Congreso y, en la medida de lo posible, trabajar protocolos que regulen dicha interacción.

---

19 El porcentaje de RO asignado desde el PIA para la adquisición de activos no financieros de los municipios se redujo de un 48% en 2019 a un 43% en el presupuesto de 2020, a un 30% en 2021 y un 32% en 2022. En el caso de los gobiernos regionales, sí se ha mantenido un alto porcentaje que bordea el 90%, pero eso cambiará en los próximos años, debido a que el Congreso aprobó una ley que aumenta los Recursos Determinados (RD) del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), lo que seguramente hará que se reemplace, en buena medida, la asignación de RO por RD-FONCOR. El proyecto de ley de presupuesto 2023 ha retomado el ímpetu y plantea un monto significativo de RO para los gobiernos subnacionales.

# 3



## SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES

### A. REFORMA LEGAL

En el marco de la reforma de setiembre de 2018, se expidió el **DL N° 1432**, que modificó el DL N° 1252 y que creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones<sup>20</sup>, más conocido como Invierte.pe. Los cambios de 2018 estaban enfocados principalmente en asegurar la integración inter y extra sistémicas, en línea con el DL N° 1436<sup>21</sup>. En particular, en el DL N°1432 se define la gestión de la inversión pública como parte del proceso de gestión de recursos públicos de la AFSP, incluyéndose artículos relativos a la vinculación inter-sistémica con presupuesto, tesorería y abastecimiento (explicitándose lo que se requiere de cada uno de ellos), además del vínculo extra-sistémico con el planeamiento estratégico.

La reforma sustancial del sistema se dio con la promulgación del DL N° 1252 en diciembre de 2016, con la creación del Invierte.pe, en línea con los preceptos del modelo de la OCDE centrado en el cierre de brechas de infraestructura y de acceso a servicios a cargo del Estado, para su efectiva prestación que redunde en el desarrollo del país al maximizar su impacto socioeconómico. A diferencia del esquema anterior (el extinto Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP) que se orientaba particularmente hacia las fases iniciales del ciclo de proyectos (preinversión), el Invierte.

20 A su vez, el DL N° 1252 derogó la ley No 27293, la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

21 Aunque, para ser precisos, se menciona la integración con los macroprocesos de programación, gestión y evaluación, pero se habla de interacción al definir la relación del sistema y sus aplicativos informáticos con los otros sistemas administrativos (artículo 7 del DL N° 1432).

pe busca consolidar las cuatro fases: (i) la Programación Multianual de Inversiones (PMI); (ii) la Formulación y la Evaluación ex ante, procesos que además se unifican en un solo órgano (unidad formuladora); (iii) la Ejecución, y; (iv) el Funcionamiento (operación, mantenimiento y evaluación ex post).

Asimismo, el Invierte.pe focaliza inversiones mediante la selección de carteras estratégicas de proyectos según necesidades prioritarias, que cierran brechas de accesos a servicios públicos vinculados a indicadores identificados por los sectores competentes; promueve la simplificación de la formulación y evaluación mediante el uso de fichas técnicas para proyectos relativamente sencillos y de bajo monto; y define la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil para proyectos complejos. Además, se incorpora el concepto de las Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR), que “son generalmente inversiones de baja complejidad técnica, riesgo acotado y cuya necesidad resulta evidente”, con procedimientos simples que no exigen el desarrollo de un proyecto de inversión pero que coadyuvan al cierre de brechas.

## B. DESARROLLOS 2018-2022

Los mayores avances del sistema en términos de la reforma de la AFSP se relacionan con la participación del rector, la DGPMI, en el CCAFSP. Ello está facilitando la integración del sistema administrativo, lo que representa un cambio sustancial respecto de la situación anterior a 2018. En particular, cabe resaltar lo siguiente:

- i. En el marco de los desarrollos del Invierte.pe, se ha avanzado en los siguientes temas técnicos precisos: (i) se ha implementado la PMI, que contiene el registro de la cartera priorizada de inversiones según el orden de prelación y criterios de priorización sectoriales que aplica a todos los niveles de gobierno, y que se utiliza como insumo para estimar la Asignación Presupuestaria Multianual (APM); (ii) se ha revisado y definido el formato No 12-B para el seguimiento físico de las inversiones, que complementa al avance financiero a través del SIAF existente y se vincula con el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE); (iii) se ha puesto a disposición el Sistema de Seguimiento de las Inversiones (SSI), aplicativo que, respecto de cada inversión, permite visualizar en su plataforma la información registrada en el Banco de Inversiones, en el SEACE y en el INFOBRAS, además de la ejecución financiera del SIAF, e incluye un sistema de información geográfica (Geoinvierte) de libre acceso, que permite relacionar la inversión pública con la información estructural del territorio; (iv) en el mismo sentido, se ha promovido la conformación de comités de seguimiento de las inversiones para una cartera priorizada, en todos los niveles de gobierno (mediante la Resolución Directoral No 001-2019-EF/63.01 de enero de 2019), incluyendo el registro dentro del aplicativo del formato 12-B; y (v) se ha definido, dentro de la fase de Formulación y Evaluación, dos etapas para la preparación de estudios de proyectos complejos: el análisis de las alternativas técnicas factibles y la profundización de la evaluación de la alternativa técnica seleccionada.



- ii. Con el Decreto Supremo 289-2019-EF de septiembre de 2019, se avanza con la implementación de la metodología colaborativa de modelamiento digital de información para la construcción, conocida como *Building Information Modelling* (BIM). Se trata de una metodología de gestión de la información que integra a todos los participantes del proceso de construcción de una obra y establece un flujo de comunicación entre ellos. La DGPMI ha formulado el Plan BIM Perú, bajo cuyo marco se han publicado documentos que facilitan su implementación<sup>22</sup>.
- iii. Se realizan los esfuerzos para la definición e implementación de Oficinas de Gerenciamiento de Proyectos, conocidas como *Project Management Office* (PMO), en distintas entidades públicas de los tres niveles de gobierno, en el marco de la operación de endeudamiento con el BID. También se trabaja en la elaboración de criterios para contratar PMO para proyectos complejos, junto con la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada (DGPPIP), quien lidera la iniciativa en el marco del DL N° 1543 de marzo de 2022. En esa línea, también en marzo de 2022 se crearon los Órganos Especializados para la Gestión y Ejecución de Proyectos.
- iv. Mediante el DU N° 021-2020 se estableció el marco legal para la creación de los Proyectos Especiales de Inversión Pública (PEIP), como modelo de ejecución que incluye una estructura organizativa creada para la ejecución de programas, carteras de inversiones o proyectos, bajo esquemas modernos que incluyen las mejores prácticas y estándares internacionales para la contratación, ejecución y seguimiento de obras complejas, con mecanismos de gobernanza y de gestión orientados a los resultados y el uso intensivo de metodologías colaborativas de información. En ese sentido, mediante Decreto Supremo N° 011-2021-MINEDU, se creó el PEIP Escuelas Bicentenario, para beneficiar a 75 instituciones educativas a nivel nacional.
- v. Se ha facilitado el cierre de las inversiones que han finalizado su ejecución física con la figura del "cierre pendiente de liquidación física y financiera". Ello permite identificar las obras que finalizaron su ejecución física y siguen brindando los servicios, pues por algún motivo no se pueden cerrar legalmente.
- vi. Se ha incluido a la OGTI del MEF en el desarrollo de los aplicativos informáticos relevantes para el sistema en el marco de la CCAFSP, a efectos de considerar las interdependencias de los aplicativos vinculados a los procesos del Invierte.pe con los aplicativos de los otros sistemas de la AFSP, para facilitar la integración inter-sistémica y extra-sistémica dispuestas por el DL N° 1436.

---

22 En particular, se ha aprobado el Plan de Implementación y Hoja de Ruta del Plan BIM Perú, la Nota Técnica de Introducción BIM: Adopción en la Inversión Pública, la Guía Nacional BIM: Gestión de la Información para inversiones desarrolladas con BIM y la Directiva para la selección, desarrollo y acompañamiento de proyectos piloto utilizando BIM.

## C. LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS

La reforma de 2018 implicó un esfuerzo importante para el ente rector del sistema (DGPMI) desde el punto de vista conceptual, puesto que exigió mirar más allá de su propio sistema administrativo para buscar la integración dentro del macroproceso del gasto público. Este cambio cultural afecta, además, a los operadores del sistema en todo el sector público, y los logros en tal sentido dependen del liderazgo que asuman los directores y gerentes involucrados.

En este sentido, se plantean desafíos desde dos aristas distintas. Por un lado, para consolidar el mismo sistema administrativo que tuvo su propia reforma en 2016; por el otro, para adecuar el resto de la administración financiera del sector público. Algunos elementos relevantes se enumeran a continuación:

- i. Fortalecer la programación hacia la integración extra-sistémica.** La articulación e integración de la programación multianual de inversiones con el sistema de planeamiento estratégico aún es débil. Todavía no existen los mecanismos adecuados para que el análisis del cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios, elementos clave del Invierte.pe, se refleje en los planes de desarrollo sectoriales o territoriales, en los planes estratégicos institucionales y, finalmente, en los planes operativos institucionales. El hecho de que estas herramientas de gestión sean reguladas desde una entidad ajena al MEF (el CEPLAN), impone un desafío adicional a la ya difícil tarea de integrar dos sistemas administrativos.
- ii. Fortalecer la ejecución hacia la integración inter-sistémica.** La integración con el SNPP también conlleva sus propios retos. Si bien siempre ha existido cierta coordinación entre ambos, especialmente en los procesos de las asignaciones, certificaciones y modificaciones presupuestarias, la integración va más allá de ello. En particular, ciertas transferencias sectoriales para inversiones hacia los entes territoriales todavía se reflejan mayormente durante la ejecución, en lugar de definirse desde la propuesta del presupuesto (en el PIA), lo que refleja una debilidad de la programación multianual de inversiones, como se mencionó en el párrafo anterior.
- iii.** En el mismo sentido, las transferencias sectoriales para inversiones hacia los entes territoriales también tienen su propia problemática, pues su priorización no responde necesariamente a criterios transparentes y constantes. Los sectores manejan sus propios criterios y estos son relativamente fáciles de cambiar. La labor de la DGPMI, en estos casos, se circunscribe a la revisión del cumplimiento formal de requisitos, pero no existen criterios técnicos transparentes para definir la selección de los proyectos sujetos de transferencias. Además, aún no existe un aplicativo que lleve la trazabilidad de las transferencias para inversiones, que sea útil tanto para los ministerios que transfieren como para las entidades que las reciben.
- iv.** El vínculo con el SNA también es sumamente importante, toda vez que muchas de las trabas y obstáculos para la ejecución de las obras tienen que ver con dicho

sistema (contratos, sobre todo). La presencia del SPMGI dentro del CCAFSP es fundamental para avanzar en esta dirección, debiendo seguir con la adaptación a un comité que es eminentemente hacendario. Al respecto, se está avanzando con la unificación del catálogo de activos con la DGA.

- v. Modernizar las herramientas de gestión.** Los avances legales en términos del desarrollo de herramientas modernas como el BIM o los PMO aún deben consolidarse en el sector público. En tal sentido, el liderazgo de la DGPMI (junto con la DGPPIP para los PMO) resulta clave para diseminarlas en el resto del sector público. De igual modo, también se requiere promover el uso de estos mecanismos para los PEIP.
- vi. Fortalecer el seguimiento físico de obras.** A pesar de los avances realizados, el desarrollo e integración a la AFSP de un sistema de seguimiento de inversiones, con características propias que lo diferencie del INFOBRAS de la Contraloría, sigue siendo un reto crucial para el sistema. Este asunto ha tenido recurrentemente el obstáculo de falta de información, toda vez que los ejecutores no cumplen con actualizar dicho seguimiento<sup>23</sup>. Resolver esa traba, con la ayuda de métodos modernos como el uso de imágenes satelitales, por ejemplo, también forma parte de la agenda del ente rector.
- vii. Promover el uso de indicadores de gestión de inversiones.** La base de datos del sistema permite explorar indicadores de gestión, más allá del usualmente utilizado de porcentaje de ejecución sobre el PIM (el que presenta algunas deficiencias). Por ejemplo, se puede hacer seguimiento a variables tales como la relación entre proyectos viables versus proyectos presupuestados, la relación entre el costo de proyectos en sus fases de viabilidad, expediente técnico y costo final, la diferencia entre los plazos previstos de ejecución en la viabilidad, expediente técnico y plazo observado, entre otros. Además, se puede cruzar esa información por nivel de gobierno, por tipo de intervención (proyecto versus IOARR), por tipo de contratación (directa o indirecta) e incluso por tipo de sistema (SNIP versus Invierte.pe). El cálculo, análisis y publicación oportuna de estos (y otros) indicadores podría brindar evidencia que sirva para seguir mejorando la eficiencia del sistema.

---

23 En la ley de presupuesto de 2022 se especifica la obligatoriedad de registrar esta información en el caso de las transferencias realizadas desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales.

# 4



## SISTEMA NACIONAL DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

### A. REFORMA LEGAL

En setiembre de 2018 se promulgó el **DL N° 1437**, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público. De manera similar al sistema de inversiones, y a diferencia del resto de decretos que se emitieron en ese momento, el DL N° 1437 no introdujo cambios sustantivos a las regulaciones existentes, salvo los artículos relacionados con la integración con otros sistemas administrativos en el marco de la nueva visión de la AFSP. En realidad, la Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento de 2005, se había actualizado gradualmente utilizando la ley anual de endeudamiento durante diversos años, por lo que no había necesidad de cambios radicales, salvo lo vinculado a la AFSP. De este modo, el DL N° 1437 sirvió en la práctica como un texto único ordenado con agregados relevantes para la integración del sistema<sup>24</sup>.

### B. DESARROLLOS 2018-2022

Los desarrollos del endeudamiento público en los últimos años han estado marcados por la Estrategia de Gestión Integral de Activos y Pasivos

---

<sup>24</sup> Un asunto al que se le presta especial atención durante los últimos años es la propia integración interna entre los activos (tesoro) y pasivos (endeudamiento) del Estado. Ya en 2010 se unificaron ambos conceptos dentro de una sola dirección general, y en 2018 se mantuvo el concepto, incluso cambiando su nombre al eliminar la palabra "endeudamiento" en la nueva Dirección General del Tesoro Público (DGTP), entendiéndose que el endeudamiento es una de las fuentes de financiamiento con las que cuenta el Tesoro para el financiamiento del presupuesto público.

(EGIAP) que prepara anualmente el MEF y que tiene una visión de cuatro años, consistente con el MMM. A raíz de la reforma de la AFSP en 2018, se actualizaron los lineamientos de dicha estrategia vigentes desde 2014, estableciéndose en la última versión de la EGIAP 2002-2025<sup>25</sup>, con cobertura para el Sector Público no Financiero, los siguientes:

- i. Fortalecer el mercado de valores de deuda pública en soles con un perfil adecuado de vencimientos.
- ii. Articular la ejecución del financiamiento del presupuesto público a la planificación financiera.
- iii. Promover la eficiencia en el uso de los fondos públicos por medio de la fungibilidad y la prelación en el uso de las fuentes de financiamiento.
- iv. Mantener reservas de liquidez, líneas de crédito contingentes o explorar otros instrumentos financieros que permitan enfrentar situaciones de inestabilidad financiera.
- v. Rentabilizar los fondos públicos y reducir el costo de su liquidez.
- vi. Evaluar alternativas para mitigar los riesgos fiscales identificados y su efecto sobre las finanzas públicas.
- vii. Fortalecer la sistematización de la pagaduría en el sector público y la generación de información financiera oportuna, confiable, segura y completa.

Sobre esta base, durante los últimos años, la DGTP ha realizado operaciones de administración de pasivos y recurre a financiamiento fresco cuando las condiciones lo ameritan. Al respecto, se destacan algunos logros relacionados con la implementación de la estrategia reseñada en el ámbito del endeudamiento.

En primer lugar, se buscaba seguir aumentando la participación de la deuda en soles del SPNF dentro de la estructura de financiamiento, llegándose gradualmente hasta un máximo de 68% a fines de 2019, cuando hacia 2000 dicho porcentaje promediaba un 20% y hacia finales 2010 bordeaba el 45%, según datos del BCRP; todo ello con el objetivo de reducir la vulnerabilidad y exposición a variaciones en el tipo de cambio. Desafortunadamente, la pandemia de la COVID-19 complicó el acceso al financiamiento en soles y dicho porcentaje se ha reducido a un 45,7% al primer semestre de 2022.

En segundo término, se ha buscado aumentar la proporción de deuda con tasa fija, con el mismo propósito de reducir las vulnerabilidades, esta vez ante movimientos en la tasa de interés. En este sentido, la proporción de la deuda con tasa fija del SPNF pasó de un 86,7% en 2017 a un

---

25 Véase [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2640016/EGIAP\\_2022\\_2025.pdf.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2640016/EGIAP_2022_2025.pdf.pdf).

máximo de 89,6% en 2019, para descender a un 86,4% al segundo semestre de 2022, debido al aumento de préstamos con organismos multilaterales a raíz de la pandemia<sup>26</sup>.

En tercer lugar, también se ha fortalecido la posición de los pasivos al extenderse gradualmente la vida media de la deuda pública del SPNF, de 12,7 años en 2017 hasta un máximo de 13,6 en 2021, registrándose 13,1 años a junio de 2022, lo que reduce el riesgo de refinanciaciones en el corto plazo. En el mismo sentido, la duración de la deuda pública del SPNF, como medida del riesgo ante variaciones de tasa de interés, ha pasado de 7,9 años en 2017 a un máximo de casi 8,2 años en 2019, descendiendo a 6,3 a junio de 2022<sup>27 28</sup>.

## C. LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS

La gestión del endeudamiento de parte del MEF ha sido consistente a pesar de los cambios de gobierno e incluso durante las crisis políticas. La existencia de una estrategia multianual que, si bien se actualiza anualmente, mantiene la base de sus lineamientos, junto con la permanencia de funcionarios de carrera en la DGTP y los perfiles similares de los directores/as generales, han hecho posible mantener políticas de Estado en cuanto a la gestión de la deuda pública. También debe resaltarse la actualización permanente del marco legal (ley general) utilizando la vía de la ley anual de endeudamiento, lo que originó que el DL N° 1437 no refleje mayores cambios, salvo los vinculados a la integración respecto de la AFSP.

Ello no implica que no existan desafíos a enfrentar en los próximos años, tales como:

- i. Reducir la vulnerabilidad cambiaria.** En el ámbito de los indicadores de la gestión de la deuda pública, los avances en los últimos veinte años han sido notables. Sin embargo, las condiciones externas y exógenas en los últimos años han evidenciado la vulnerabilidad de la deuda ante condiciones externas desfavorables, por ejemplo, ante variaciones del tipo de cambio, por lo que corresponde recuperar esa fortaleza aumentando la proporción de la deuda en soles. No obstante, debe reconocerse que tal tarea depende principalmente de factores ajenos a la gestión propiamente dicha, puesto que la demanda de no residentes por los bonos en soles depende tanto de las perspectivas económicas del país como de los desarrollos en los mercados mundiales, mientras que la demanda de los agentes locales se ha visto debilitada ante las sucesivas aprobaciones de retiros de los fondos del sistema previsional privado.

26 La tendencia es más marcada cuando se consideran los datos de la deuda pública total (del SPNF y financiero), dado que existen registros desde inicios de siglo. Así, se ha pasado de un 33% de la deuda con tasa fija en 2000, a un 78% en 2010 para llegar a un máximo de 90% en 2019. Desde entonces, ese porcentaje se ha reducido ligeramente hasta un 87% en marzo de 2022. De la deuda pública total, la del SPNF representaría cerca de un 95%. Desde 2017 se desagregan los datos para el SPNF.

27 En el caso de la deuda pública total, la vida media pasó de 8 años en 2001 hasta aproximadamente 13 años en 2020-2022, mientras que la duración ha pasado de 5,5 años en 2001 a bordear los 7-8 años en 2010-2021, registrándose una duración de 6,7 años en junio de 2022.

28 La DGTP también ha sido proactiva en el desarrollo del mercado de capitales, a través de herramientas tales como la promoción de los creadores de mercado y la emisión de bonos soberanos de manera regular y programada, así como con la introducción de letras del tesoro (corto plazo). Estos hechos se generaron con anterioridad a 2018.

**ii. Fortalecer el manejo integrado de activos y pasivos financieros.** La integración entre activos y pasivos financieros también tiene espacio para seguir mejorando. Por un lado, algunos activos pueden utilizarse para mejorar el perfil de los pasivos; por ejemplo, la reserva secundaria de liquidez aún tiene restricciones legales para apoyar las operaciones de administración de pasivos<sup>29</sup>. Por otra parte, hay espacio para afinar la concordancia entre los montos de las emisiones de deuda y las proyecciones de ingresos, para evitar una acumulación de activos más allá de lo financieramente adecuado.

---

<sup>29</sup> Este asunto, entre otros vinculados a la RSL, se solucionaría gracias a un artículo de ley incluido en el proyecto de ley de endeudamiento 2023, remitido al Congreso el 27 de agosto de 2022.

# 5



## SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA

### A. REFORMA LEGAL

El **DL N° 1441**, Decreto Legislativo que reforma el Sistema Nacional de Tesorería, representa un avance importante en términos de la modernización de los procesos de la gestión de tesorería, que incluye, entre otros asuntos, el papel de la estructuración financiera de los ingresos y los pagos, así como la programación de caja que alcanza hasta las unidades ejecutoras. Se profundiza la trazabilidad y la fungibilidad de los recursos para optimizar su uso y, en ese sentido, se regula el uso de gran parte de los RDR, que pasan a ser parte de los recursos del Tesoro Público. También se precisan algunos elementos del manejo conjunto de activos y pasivos, como que la representación del Estado ante organismos internacionales y la gestión de riesgos pasan al Tesoro Público. Asimismo, y al igual que el resto de los DL emitidos en setiembre de 2018 sobre la AFSP, se incluyen los canales de integración y articulación con el resto de los sistemas administrativos, resaltando la programación multianual de los activos financieros.

### B. DESARROLLOS 2018-2022

El Sistema Nacional de Tesorería se ha modernizado en los últimos años, mostrando avances y resultados que responden a los lineamientos de la EGIAP antes mencionada y que se resumen a continuación:

- i. Se sigue ampliando la cobertura de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) con el fin de optimizar el manejo de la liquidez y su fungibilidad. Se aplicó



un proceso de racionalización que significó el cierre de alrededor de 6500 cuentas bancarias de entidades públicas en el Banco de la Nación, por más de S/ 400 millones, las que se consolidaron en la CUT. Se estima que la cobertura de los fondos centralizados en el Tesoro bordea el 92% de los recursos públicos que son de su titularidad, cuando a inicios de la década pasada dicho alcance era aproximadamente de 85%.

- ii. En el mismo sentido, se ha avanzado en la trazabilidad de las transferencias financieras que se realizan hacia empresas públicas o entidades que reciben recursos públicos, como el Fondo Mi Vivienda o la Caja Militar y Policial. Ello ha permitido identificar recursos ociosos en determinadas entidades que incluso se remontan hasta hace 15 años.
- iii. Se ha regulado el uso de los RDR en las entidades del gobierno nacional, incluyendo la incorporación de los saldos de balance a la CUT y al presupuesto. A partir de 2023, los RDR de las entidades del gobierno nacional pasan a ser recursos del Tesoro Público, lo que significa que no se acumulan saldos de balance. Ello mejorará la eficiencia del gasto y el manejo de la liquidez debido a que: (i) reduce los recursos ociosos relacionados con saldos de balance de entidades específicas que no se podían utilizar en otros asuntos; (ii) reduce el incentivo para generar cuantiosos recursos producto de eventuales abusos en fiscalizaciones y multas; y (iii) reduce el incentivo para reclamos de sindicatos que apuntaban recurrentemente, mediante arbitrajes, a obtener parte de los saldos de balance generados.
- iv. Se ha mejorado el manejo de los desembolsos provenientes de los organismos internacionales, puesto que estos ya no van directamente a cuentas de las entidades beneficiarias sino a la CUT, desde donde se procesan las asignaciones financieras.
- v. Para la financiación de proyectos mediante la fuente de financiamiento de Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito (ROOC), y para aquellos vinculados a intervenciones ante desastres naturales, ahora se realizan las asignaciones financieras en función al devengado, y no a la programación como era antes, medida que también apunta a optimizar el manejo de la liquidez.
- vi. Se ha modernizado el sistema de pagaduría regulando los horarios de pago y adaptando varios elementos, tales como la eliminación del uso de cheques<sup>30</sup> ante la incorporación de órdenes de pago electrónicas para retirar dinero del Banco de la Nación, lo que reduce los riesgos operativos.
- vii. Se ha mejorado la seguridad de las operaciones, puesto que se ha regulado la obligación del uso del Documento Nacional de Identidad electrónico para el personal que maneja las cuentas en las unidades ejecutoras, además del personal que tiene la responsabilidad del compromiso y del devengado presupuestario, quienes también deben utilizar una clave Token que se renueva constantemente.

---

30 Si bien se ha eliminado el uso de cheques en gran parte del sistema de pagaduría, estos aún persisten para casos especiales, como por ejemplo los pagos de sentencias judiciales, toda vez que los jueces exigen copia del cheque para procesar sus casos.

## C. LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS

El proceso de integración del Sistema Nacional de Tesorería con otros sistemas administrativos ha sido un camino de largo tiempo, que se remonta desde su participación en el Comité de Caja a inicios de la década de 1990, su participación en el SIAF al final de dicha década, su integración con el manejo de los pasivos financieros hacia 2010 y la profundización de su integración con otros sistemas administrativos con la reforma de la AFSP desde 2018, incluyendo, como se verá más adelante, el vínculo con la gestión fiscal de los recursos humanos.

Este largo proceso aún tiene espacio para mejoras, por lo que algunos de los desafíos más importantes que se ha identificado en la DGTP son:

- i. Seguir trabajando en la rentabilización de los activos financieros.** Se sigue aún una política bastante conservadora al mantener la mayor parte de los recursos en la cuenta del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), cuando se podría tener una actitud más proactiva sin caer en la imprudencia, buscar alternativas financieras de corto plazo para la reserva secundaria de liquidez, o subastar montos mayores en el sistema financiero en coordinación con la política monetaria de dicha entidad.
- ii. Optimizar los procesos de la recaudación.** La DGTP también tiene pendiente la liquidación bruta en tiempo real y la mejora en el flujo recaudatorio tributario, para que el dinero ingrese directamente a la CUT y no pase por una cuenta adicional dentro del BCRP. En el mismo sentido, se sigue trabajando con la racionalización de cuentas para aumentar la cobertura de la CUT.
- iii. Avanzar con la reingeniería organizacional.** Aún está pendiente la organización de la estructura funcional de la DGTP sobre la base de tres oficinas, como es el caso de direcciones generales en otros países que manejan una gestión integrada de activos y pasivos financieros. El back-office debe ser estructurado sobre la base de la CUT; el middle-office debe ser el centro de análisis de la gestión de activos y pasivos, incluyendo la gestión del flujo de caja y las operaciones de tesorería; y el front-office debe encargarse de efectuar las operaciones, incluyendo las de endeudamiento (Fridman 2021a).
- iv. Ampliar el conocimiento para manejo de riesgos.** Se deberá continuar con la implementación de la gestión de los riesgos fiscales, en línea con las buenas prácticas internacionales. Para ello será necesario fortalecer el nivel de conocimiento del tema, definir los roles que deberán asumir las diferentes áreas responsables de los riesgos fiscales a los que se refiere el Decreto Legislativo N° 1441, así como fortalecer los canales de coordinación.

# 6



## SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

### A. REFORMA LEGAL

La reforma legal del sistema nacional de contabilidad pública se realizó en dos fases. La primera, junto con el resto de los decretos legislativos del marco de la AFSP, en setiembre de 2018, con la promulgación del **DL N° 1438**, que buscaba principalmente la integración con los otros sistemas de la AFSP. La segunda con la promulgación del **DL N° 1525**, en febrero de 2022, que modificó diversos artículos del DL N° 1438 para mejorar la rendición de cuentas y adecuarse a la referencia internacional promovida por la OCDE y recomendada por el FMI, adoptando las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y añadiendo más desarrollos sobre el concepto del devengado contable<sup>31</sup>, cambios en los procesos y plazos para la rendición de cuentas, la implementación progresiva de la contabilidad de costos y la vigencia de los libros contables electrónicos, así como la función de certificación de los recursos humanos encargados de la contabilidad pública, entre otros aspectos.

Asimismo, el Sistema Nacional de Contabilidad incluye al Consejo Normativo de Contabilidad, órgano colegiado adscrito al MEF, que tiene la función principal de aprobar las normas contables que aplican en el sector privado. En tal sentido, el DL N° 1525 estipula que, para preparar y presentar sus estados financieros, las entidades del sector privado se rigen por las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)

---

<sup>31</sup> Actualmente prevalece el concepto del devengado presupuestario, que está más vinculado al pago y que en la práctica condiciona al momento del registro contable, por lo que se dice que la contabilidad por el lado del gasto y el ingreso se basa en la caja, y no propiamente en el concepto del devengo contable que normalmente sucede antes del devengo presupuestario.

aprobadas por el Consejo Normativo de Contabilidad, con las excepciones del caso derivadas de la naturaleza y otras características operativas de ciertas entidades (como las microempresas, por ejemplo).

## B. DESARROLLOS 2018-2022

El ente rector del sistema, la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP) del MEF, ha venido trabajando con miras no solo a modernizar el sistema, sino además con el objetivo de lograr la aprobación de la Cuenta General de la República, tema que no ha sido posible en los últimos años. En efecto, desde el ejercicio de 2013, la Cuenta no ha sido aprobada por el Congreso. En ese sentido, más allá de algunos cuestionamientos técnicos, como la presencia de algunas entidades omisas, parece evidente que existen motivaciones políticas para justificar ese actuar, lo que se exacerba en las condiciones de enfrentamiento entre poderes que se menciona en el capítulo introductorio y que se acentúan desde el 2016.

En el marco de la modernización del sistema, en los últimos cuatro años destacan algunos avances, tales como:

- i. La inclusión en 2022 de un informe, en el marco de la presentación de la Cuenta General de la República de 2021, que responde a los cuestionamientos efectuados por el Congreso respecto de la Cuenta de 2020, ello con el ánimo de sustentar técnicamente su conformidad. Se espera que con esta iniciativa el aspecto político no prime al momento de su aprobación, como ocurre normalmente.
- ii. En el mismo sentido, la información de la Cuenta General de la República de 2021 contempla la información, por primera vez, del 100% de entidades operativas (2414 entidades/pliegos), restando únicamente información de algunas (17) entidades en liquidación o no operativas.
- iii. Desde 2020 se ha iniciado un nuevo procedimiento para la resolución de consultas por parte de la DGCP, detallando elementos a analizar, previo al envío de las consultas que hacen las entidades. En tal sentido, se reporta una disminución notable en el tiempo de respuesta, de un estimado de 180 días a sólo 30 días desde que se adoptó el nuevo procedimiento.
- iv. La DGCP ha logrado que la mayoría de su personal con contacto directo con las entidades haya alcanzado la certificación internacional en NIIF y NICSP.
- v. Se ha iniciado la definición de la estrategia para la implementación de la contabilidad de costos, con diferencia, pero siendo comparable con el concepto utilizado por el SNA, desarrollando criterios por sectores. Esta información resulta valiosa no solo al interior de la AFSP, puesto que facilitaría el costeo basado en actividades (activity-based costing, o ABC) propio del presupuesto por resultados, sino además para usuarios externos, como los involucrados en los procesos del presupuesto participativo.

- vi. Se ha realizado el diagnóstico de la Tabla de Operaciones que sirve de enlace entre los sistemas de presupuesto y contabilidad, elemento importante a considerar como parte del diseño para ser incorporado en el SIAF-RP.
- vii. Se viene trabajando en una propuesta para el desarrollo de reportes contables diferenciados por nivel de gobierno, que incluya formatos más simples para municipalidades pequeñas, con el consiguiente ahorro en tiempo y recursos, sin menoscabo en la calidad de la información.
- viii. Los cambios hacia la simplificación han redundado en la presentación de la Cuenta General de la República de 2021 con bastante anticipación respecto de años anteriores (31 de mayo de 2022), lo que genera más tiempo para su análisis de parte de la Contraloría General de la República (plazo 10 de agosto) y su posterior debate en el seno de la comisión respectiva y el pleno del Congreso (plazo 30 de octubre).

## C. LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS

La modificación del DL No 1438 a menos de cuatro años de expedido, es una muestra de la necesidad de seguir la dinámica de los esfuerzos por modernizar la AFSP. Con una base legal revisada, los principales desafíos que se pueden identificar se enumeran a continuación:

- i. **Concretar la contabilidad en línea.** Como bien se especifica en el informe de Fridman (2021a), existen “altos riesgos operativos con baja fiabilidad en las conciliaciones contables realizadas en el registro contable a posteriori, a partir de documentos en papel por las oficinas de contabilidad”. Estos riesgos se minimizan con la contabilidad en línea, donde cada participante de la AFSP registra sus actos y hechos, que son automáticamente incorporados bajo un plan de cuentas estándar y único. Con ello se mejora la oportunidad y fiabilidad de los estados financieros. Sin embargo, para llegar a ese nivel, es necesario que el resto de los sistemas administrativos también se modernicen y estén integrados dentro del SIAF-RP.
- ii. **Aprobar la Cuenta General de la República.** Si bien resulta difícil aislar las consideraciones políticas en la decisión de aprobación de la Cuenta General de la República, deben proseguir los esfuerzos de convencimiento de parte de la DGCP en el seno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, dejando sentados en el debate todos los elementos técnicos que justifican su aprobación.

# 7



## SISTEMA NACIONAL DE ABASTECIMIENTO

### A. REFORMA LEGAL

La promulgación del **DL N° 1439** en setiembre de 2018 representa un hito crucial en la GFP puesto que, después de más de diez años de creado, en la LOPE se sientan las bases para implementar el SNA, elemento pionero en la GFP de América Latina. Hasta entonces, el sistema sólo existía en el papel y coexistía con un decreto ley en desuso de 1977. Este sistema abarca toda la cadena de abastecimiento público, desde la planeación integrada y la programación, hasta la disposición final de los bienes. En el camino, debe interactuar directamente con otros sistemas administrativos, como los de planeamiento estratégico, presupuesto, inversión pública, contabilidad y tesorería.

Antes del DL N° 1439, el enfoque de cadena de abastecimiento era prácticamente inexistente en el sector público, y algunos de sus elementos estaban diseminados en otros entes, como las compras y contrataciones en el OSCE (excediendo en ocasiones su papel de supervisor) o la gestión patrimonial de bienes muebles e inmuebles en la SBN. El DL enfrenta esta desarticulación y crea la institucionalidad para normar el SNA de manera integral. En tal sentido, en 2019 se implementa la DGA en el MEF, como ente rector del SNA, y se le encarga, entre otras cosas, la administración del aplicativo SIGA-MEF.

Asimismo, se resalta un considerando del DL N° 1439, el cual señala que, “el literal a.9) del inciso 5 del artículo 2 de la Ley N° 30823 establece que el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre la modernización de los Sistemas Administrativos del Estado, con el objetivo de mejorar la gestión, productividad, eficiencia y efectividad de las entidades públicas,

dentro de lo cual se le permite desarrollar el SNA con una visión sistémica e integral, que promueva una gestión ágil y eficiente de la Cadena de Abastecimiento Público bajo el enfoque de la gestión por resultados para lograr valor público, determinando los marcos jurídicos específicos que permitan modernizar, automatizar y dinamizar la administración pública para el desarrollo del país". Es así que, para coadyuvar al objetivo, mediante Resolución Ministerial 292-2019-EF/41 de agosto de 2019, referida al Reglamento de Organización y Funciones del MEF, se establece como novedad en este sistema administrativo la integración de la innovación como unidad orgánica, denominada Dirección de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Dirección General de Abastecimiento. Ello representa un elemento clave para promover acciones que estén orientadas a generar las condiciones para el cambio y para gestionar la innovación en el SNA como un proceso sostenible.

Cabe añadir que, en el marco de la reforma de 2018, también se publicó el **DL N° 1444**, que modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, elemento clave dentro del SNA. Se modificaron 36 artículos de dicha ley (más de la mitad, más allá de alguna derogación y otras disposiciones complementarias añadidas), con el fin de actualizar y precisar algunos elementos, por lo que no calificaría como una reforma integral. Entre los temas desarrollados se encuentran los impedimentos para participar en los concursos públicos, los supuestos para las contrataciones directas, las características de las garantías requeridas, los supuestos para las modificaciones contractuales, la actualización de los medios de solución de controversias para la ejecución contractual, la precisión de las infracciones y sanciones administrativas, y la normatividad exigida para las contrataciones de Estado a Estado, entre otros.

## B. DESARROLLOS 2018-2022

La implementación de una nueva dirección general en el MEF no ha sido fácil, aun teniendo en cuenta la pandemia desde inicios de 2020, que perjudicó notablemente la consolidación de los recursos humanos para el manejo de la dirección. No obstante, el sistema ha podido, gradualmente, empezar a funcionar con un papel rector que todavía debe calar en el resto del sector público. Entre los productos y resultados alcanzados en los primeros tres años desde su implementación, destacan:

- i. El inicio de la creación de un catálogo único de bienes, servicios y obras. Se cuenta con la estructura del catálogo necesario para uniformizar y estandarizar los bienes, servicios y obras empleados por todos los sistemas administrativos y por diversas entidades. En este caso se ha optado por utilizar como referencia el catálogo de las Naciones Unidas y, a mediados de 2021, se encuentra en ejecución la población del catálogo y su interrelación con otros sistemas, esperando que se finalice en 2023, incluyendo el desarrollo tecnológico con apoyo de la OGTI, para que sirva como base para la programación de 2024.
- ii. Se ha normado por primera vez, mediante la Directiva 0001-2021-EF/54.01 de febrero de 2021, la programación multianual de bienes, servicios y obras, fortaleciendo el registro de la

información en el SIGA-MEF, en concordancia con otras programaciones multianuales que se realizan en los sistemas de planeamiento, presupuesto e inversiones<sup>32</sup>.

- iii. Se ha tomado la decisión, en el seno del CCAFSP, de incorporar al SIGA-MEF dentro del modelo conceptual del SIAF-RP, decisión acertada que facilitará la integración entre los sistemas. Después de algunos años de descuido, el SIGA-MEF se potenció desde 2018, duplicando su cobertura a alrededor de 1900 unidades ejecutoras, la mitad de las existentes.
- iv. Se ha modernizado el marco normativo para la administración de los bienes muebles, principalmente heredada del Instituto Nacional de Administración Pública (extinguido en 1995) y de la SBN, incorporando un enfoque de gestión por procesos, simplificación e incorporación de buenas prácticas. En dicho contexto, se ha regulado la gestión del almacenamiento y distribución de los bienes muebles, elementos clave dentro de la cadena de abastecimiento público, pero tradicionalmente olvidado, siendo un hito importante la publicación de la Directiva 0004-2021-EF/54.01 en julio de 2021. En ella se establecen “los procedimientos y actividades para la organización y gestión del almacenamiento, las operaciones de asignación y el traslado de bienes muebles a los usuarios finales”, contemplando las características básicas en términos físicos y operativos (seguridad, protección, control de la calidad) de los almacenes y de las actividades de almacenaje y distribución, además de los parámetros para la gestión de los inventarios y la gestión de residuos sólidos.
- v. Asimismo, se ha dado el nuevo marco normativo para la gestión de los bienes muebles patrimoniales (Directiva 0006-2021-EF/54.01), regulando los actos de adquisición, administración y disposición, así como los procedimientos para la asignación en uso, alta, baja, registro, inventario, saneamiento administrativo, mantenimiento, aseguramiento y supervisión de los bienes muebles patrimoniales.
- vi. En el mismo sentido, se ha mejorado el procedimiento para la gestión de bienes muebles calificados como residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (Directiva 001-2020-EF/54.01) y se desarrolló el procedimiento que deben seguir las entidades para que entreguen los bienes muebles patrimoniales a los trabajadores en la modalidad del trabajo remoto, conforme con las medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación de la COVID-19 en el territorio nacional (Directiva 002-2020-EF/54.01).
- vii. Se ha regulado la gestión de los bienes inmuebles, así como su adquisición no onerosa, a través de la Directiva 0002-2021-EF/54.01, la cual proporciona el marco legal y los requisitos necesarios para lograr una adecuada gestión de los inmuebles que se encuentran en el marco del SNA. Cabe precisar que antes de la emisión de dicha Directiva no se contaba con un marco legal que regule la figura de obtención de predios ni de bienes inmuebles, mediante la donación o como dación en pago.

---

32 La consolidación de la programación multianual eventualmente podría reemplazar al Plan Anual de Contrataciones (PAC) que se usa actualmente, herramienta que presenta serias deficiencias debido a su falta de cobertura, oportunidad y variabilidad.



- viii. Se enfrenta el problema de la disparidad e ineficiencias en los contratos de alquiler dentro del Poder Ejecutivo con la publicación de la Directiva 0003-2021-EF/54.01 de junio de 2021. En particular, se señala la necesidad de optimizar los espacios existentes y, posteriormente de ser necesario, solicitar a la DGA la identificación de bienes inmuebles dentro de la Cartera Inmobiliaria Pública. Solo después de ello se procedería a alquilar, cumpliendo siempre con ciertas características particulares señaladas en la directiva.
- ix. Se viene impulsando el diseño y desarrollo de un enfoque sistemático y sostenible de la innovación, que considera la gestión del conocimiento como elemento fundamental, a través de su incorporación desde el rector del SNA, con una visión estratégica que la habilite para que sea desarrollada y mejorada permanente, basándose principalmente en la mejora de la generación de evidencia y en el entendimiento efectivo de las necesidades. Tal es el caso del diseño, estructuración y acciones para la implementación de metodologías y herramientas de recolección de datos, de forma sistemática y sostenible, para la Primera Encuesta Nacional de Almacenes y Control Patrimonial, a fin de que la información facilite la toma de decisiones basada en evidencias.

## C. LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS

La implementación de un nuevo sistema administrativo es una tarea compleja no solo por la puesta en marcha de la operatividad del ente rector (además en medio de una pandemia), sino por la necesidad de que el resto de los operadores del Estado pueda comprender y apropiarse del modo de pensar de una cadena de abastecimiento público, en lugar de un sistema enfocado en las compras y contrataciones. En tal sentido, el liderazgo y la persistencia en términos de presencia territorial, capacitaciones, capacidad de respuesta oportuna y otros elementos, resultan clave para consolidar el sistema.

Además, con relación a la rectoría, resulta fundamental señalar la necesidad de considerar procesos no solo para abordar los desafíos públicos en la operatividad de un sistema administrativo de muy alta complejidad e incertidumbre como lo es el abastecimiento público, sino que éstos deben desarrollarse bajo un enfoque de sostenibilidad que requiere considerar aspectos clave para la gestión del cambio. Esto implica la gestión de aspectos estratégicos de la rectoría, incluyendo, entre otros, el desarrollo de las relaciones con las partes interesadas que permitan una coordinación efectiva, así como la gestión del conocimiento y la innovación.

Todavía queda un largo camino por recorrer, y a estas alturas es posible identificar algunos elementos que forman parte del trabajo de los años siguientes, y que serán una fuente importante de ahorros de recursos y control de la corrupción, a saber<sup>33</sup>:

- i. **Revisión de los procesos del sistema.** En el marco de las actividades coordinadas en el CCAFSP, se requiere seguir avanzando con la revisión de los procesos involucrados en la cadena de abastecimiento público. Este inventario

de procesos es clave para asegurar la conexión e integración con el resto de los sistemas administrativos en el macroproceso del gasto.

- ii. Mejora de las capacidades de los recursos humanos.** Se tiene que continuar sensibilizando a los operadores de la entidad respecto a la importancia de realizar la programación multianual, dado que las entidades no están acostumbradas a programar sus necesidades de manera anticipada ni están familiarizadas con el marco normativo actual. Adicionalmente, para coadyuvar a la correcta programación, corresponde implementar buenas prácticas y desarrollar un aplicativo informático para el registro de la información<sup>34</sup>.
- iii. Modernización del proceso e infraestructura de almacenamiento.** Si bien ahora se cuenta con una directiva que regula el proceso de almacenamiento y distribución de los bienes muebles, se requieren iniciativas que fortalezcan la operatividad propia de los almacenes, las mismas que aún se vienen ejecutando con una débil capacidad técnica (en cantidad y calidad) y con operaciones manuales y duplicadas, que no aportan trazabilidad de los bienes que se administran, y hasta pueden representar riesgos para el personal que labora en los almacenes y para los mismos bienes muebles (por la inadecuada infraestructura y/o malas condiciones de almacenamiento). Tampoco existe información centralizada sobre el estado y operatividad de los almacenes<sup>35</sup>, persistiendo problemas de tiempo excesivo de permanencia de los bienes en el almacén, desaprovechamiento de espacios y ausencia de herramientas tecnológicas modernas para asegurar la trazabilidad de los bienes y sistemas informáticos robustos tipo Warehouse Management System (WMS). Iniciativas como ésta están siendo consideradas para ser implementadas a través de un nuevo proyecto financiado por el BID.
- iv. Mejora de la gestión de bienes inmuebles.** La DGA debe seguir analizando la posibilidad de contar con algún mecanismo centralizado para la gestión de los bienes inmuebles, procurando su uso optimizado, lo que podría involucrar, incluso, la posibilidad de que un mismo bien inmueble pueda ser utilizado por varias entidades. En ocasiones es más eficiente compartir oficinas en un mismo inmueble entre varias entidades y manejar los gastos comunes (vigilancia, agua, electricidad, etc.) de manera centralizada.
- v. Transparencia en la información de proveedores.** En coordinación con el OSCE, puede trabajarse en profundizar la transparencia de las adjudicaciones y contrataciones sobre la base de datos abiertos<sup>36</sup>. Ello se complementaría con la creación de una central de riesgos de los proveedores, para que se haga transparente el historial en contratos con el Estado, cruzando la información de sus accionistas, para detectar empresas "golondrina" y contrataciones a los allegados, entre otros temas.
- vi. Reforma legal de las contrataciones.** El MEF considera necesario proponer una nueva ley de contrataciones, con una visión que coadyuve a la eficiencia de las actividades de la cadena de abastecimiento público y a consolidar una estrategia de gestión de innovación sostenible en el ámbito del SNA. Esta

nueva ley consideraría elementos tales como: (i) la implementación de nuevos y diversos mecanismos para contratar bienes, servicios y obras, como por ejemplo en contextos de emergencia o cuando se requiere contratar innovación; (ii) la definición de reglas especiales de ejecución contractual para objetos que lo ameriten, como por ejemplo para contratar medicamentos de alto costo; (iii) el uso de modelos internacionales de contratos de ingeniería, tales como los NEC37 o los vinculados a la Federación Internacional de Ingenieros Consultores (FIDIC), entre otros, que prevén buenas prácticas de diseño y construcción y la posibilidad de utilizar la metodología fast track; y (iv) la inclusión de medidas que reduzcan el riesgo de controversias y con ello la dilatación del cumplimiento de los objetivos públicos, tales como las juntas de resolución de disputa con visión preventiva.

---

33 Algunos de estos desafíos se detallan en Oliva (2021).

34 Este asunto, entre otros, sería materia de una operación de endeudamiento con el BID.

35 El programa Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas en el nivel Subnacional, implementado por el Basel Institute on Governance y financiado por la Cooperación Suiza - SECO, ha recogido información de 136 almacenes en el ámbito regional de intervención del programa, la que ha sido compartida con la DGA. Se espera un trabajo conjunto en el segundo semestre de 2022, para la definición de planes de mejora de los almacenes en seis regiones del país.

36 Un ejemplo de transparencia es el portal: [contratosdecantabria.es](https://contratosdecantabria.es), creado por un particular (Jaime Gómez-Obregón), que utilizó los datos públicos pero opacos del gobierno de Cantabria, España, para generar una base de datos de fácil acceso y manejo, que ha permitido sacar a la luz varios temas irregulares. Véase el relato en: [https://twitter.com/jaimeobregon/status/1434926875688587270?s=12&t=BE2j\\_-fQRct8\\_V-v6xIDdA](https://twitter.com/jaimeobregon/status/1434926875688587270?s=12&t=BE2j_-fQRct8_V-v6xIDdA).

37 Los New Engineering Contracts (NEC) son conocidos en el país debido a su utilización por parte del Reino Unido en los acuerdos de gobierno a gobierno, habiéndose empleado en el proyecto de los Juegos Panamericanos Lima 2019 con éxito. Actualmente se utilizan en proyectos de la Reconstrucción con Cambios y en el PEIP de Escuelas del Bicentenario.

# 8



## GESTIÓN FISCAL DE RECURSOS HUMANOS

### A. REFORMA LEGAL

En setiembre de 2018 se aprobó el **DL N° 1442**, pieza fundamental para mejorar la gestión fiscal de los recursos humanos en el sector público. Hasta entonces, la función de la DGGFRH del MEF se circunscribía al cálculo del costo de la planilla con fines presupuestarios. A través del DL N° 1442, se consolidaron al menos tres elementos claves para un manejo integral de los ingresos (remuneraciones, pensiones) de los recursos humanos: (i) se consolidaba el marco regulatorio de la gestión de ingresos de los servidores públicos, incluyendo su definición, el cual hasta entonces solo contaba con normas puntuales incluidas normalmente en las leyes anuales de presupuesto; (ii) se definía la planilla única de pagos a cargo del MEF, que consolidó los diferentes mecanismos y herramientas de pago de planillas de las distintas entidades del sector público; y (iii) se le otorgaba a la DGGFRH la función exclusiva y excluyente en los asuntos de las compensaciones en el sector público. Adicionalmente, también se expidió el **DL N° 1450** para fortalecer al rector del sistema administrativo de los recursos humanos (SERVIR) y hacer consistentes sus funciones con las de la DGGFRH, dirección general que se integraba como parte de ese sistema administrativo.

Desafortunadamente, el Congreso derogó el DL N° 1442 y generó un serio escollo para consolidar la reforma de la AFSP. En efecto, en 2018 el Congreso aprobó la derogación del DL ante presiones de sindicatos<sup>38</sup> y en el marco de un enfrentamiento con el Poder Ejecutivo. Dicha

---

<sup>38</sup> El argumento principal de los sindicatos para la derogación del DL 1442 se circunscribía al reconocimiento de los convenios colectivos por fuera del sistema de registro centralizado manejado por el MEF.

norma fue remitida al Poder Ejecutivo, quien la observó en diciembre de 2018, deteniéndose momentáneamente la iniciativa derogadora. La suerte fue distinta en abril de 2021, cuando el Congreso elegido para continuar el período después de su disolución pudo, por insistencia, finalmente derogarla, junto con el DL N° 1450 y seis artículos de la Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057), en el marco de la promulgación de la Ley de Negociación Colectiva (Ley N° 31188).

Como respuesta, el Poder Ejecutivo normó aspectos clave de la gestión fiscal de los recursos humanos mediante el Decreto de Urgencia (DU) N° 044-2021, de mayo de 2021 y prorrogado después hasta fines de 2022. Ante ello, para asegurar su sostenibilidad, en junio de 2022 el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley para, entre otros asuntos presupuestarios, recuperar de manera permanente las funciones clave de la gestión fiscal de recursos humanos. Dicho proyecto fue aprobado mediante la Ley N° 31538, publicada el 30 de julio de 2022<sup>39</sup>.

## B. DESARROLLOS 2018-2022

La gestión fiscal de los recursos humanos ha mostrado importantes avances en años recientes, incluso desde la creación de la DGGFRH en 2010. Hasta 2018, el foco fue la provisión de información fidedigna para la formulación presupuestaria relacionada con remuneraciones y pensiones, desarrollándose el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP). Con la creación del marco legal correspondiente, en 2018 se notan varios avances que vale la pena resaltar:

- i. Se han ordenado los ingresos de los servidores públicos, especialmente los de los sujetos al DL No 276. Se unificaron los trece conceptos remunerativos existentes en un monto único consolidado, definiéndose los porcentajes pensionables, además del beneficio extraordinario transitorio aplicable por entidad y por persona, y del Comité de Administración de Fondos de Asistencia y Estímulo (CAFAE).
- ii. Se inició un proceso para regularizar conceptos remunerativos y pensiones sin el debido sustento legal. En efecto, desde la Ley de Presupuesto de 2019 se incluyó una partida restringida para el pago de las planillas, la que incluía conceptos que no estaban validados por el AIRHSP, por lo que no serían habilitadas mientras los distintos pliegos no sustentaran los conceptos. Aquel año las partidas restringidas alcanzaron los S/ 1982 millones, de los cuales se liberaron durante la ejecución unos S/ 1952 millones, habiéndose evitado pagos calculados entre S/ 298 y 428 millones entre 2019-2021<sup>40</sup>. Cabe anotar que el sustento de dichos pagos recae sobre el titular de cada pliego, quien asume la responsabilidad por su legalidad<sup>41</sup>.

39 El proyecto de ley de endeudamiento 2023 incluye algunos artículos de ley dirigidos a precisar y fortalecer esas funciones.

40 En 2020, se asignaron S/ 1872 millones en específicas restringidas, de los que se liberaron S/ 1772 millones. En 2021, se asignaron S/ 772 millones en específicas restringidas, de los que se liberaron S/ 605 millones. En 2022, se asignaron S/ 135 millones en específicas restringidas, de los que se liberaron, a julio de ese año, unos S/ 58 millones.

41 Los pliegos con más problemas para justificar los pagos son el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Salud, al igual que la mayoría de los gobiernos regionales. Los problemas surgen mayoritariamente debido a la ausencia de sustentos por pagos por sentencias judiciales. Se resolvieron parcialmente gracias a medidas de simplificación administrativa y a la posibilidad de regularizar expedientes antiguos con resoluciones de cada entidad, bajo responsabilidad de los titulares de pliego.

- iii. En el mismo sentido, se está trabajando con el Catálogo Único de Conceptos (CUC) de los ingresos de los recursos humanos del sector público, como herramienta de gestión en la que se registran los montos por cada concepto, los beneficiarios de cada concepto y el marco normativo habilitante. La última actualización del CUC se ha realizado en julio de 2021 (Resolución Directoral N° 0111-2021-EF/53.01) y se sigue trabajando para completarlo y así contar con toda la información relevante y validada de cada servidor público, elemento clave para concretar más adelante la planilla única del Estado.
- iv. Asimismo, se han seguido actualizando los procesos y medios informáticos (AIRHSP) de manera consistente con las responsabilidades legales. Por ejemplo, ahora el registro de los Contratos Administrativos de Servicios (CAS) se realiza en promedio en cinco días (antes demoraba 30 días), se exige la actualización del Presupuesto Analítico de Personal (PAP) como paso previo para registro en el AIRHSP (lo que ha reducido las consultas a la DGGFRH) y se publican informes trimestrales de la ejecución del gasto relacionado respecto de su programación.
- v. Se lideró desde el Poder Ejecutivo el proceso de la implementación, por primera vez, de la negociación colectiva en el sector público. Entre otras cosas, se participó en el cálculo del monto viable de potencial aumento en la negociación centralizada, así como en la misma negociación, y además se ha creado un módulo para el registro de lo acordado en las entidades, que además negocian de manera descentralizada, de modo que se eviten duplicaciones prohibidas por la ley.

## C. LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS

La derogación del DL N° 1442 es una muestra de lo complicado que resulta mantener reformas cuando aparentemente se afecta a un grupo específico. En este caso, la confrontación política entre los poderes Ejecutivo y Legislativo coadyuvó para que se apoye una derogatoria que había sido cuestionada técnicamente por el Ejecutivo, e incluso se fue mucho más allá, toda vez que se aprobó una ley de negociación colectiva distinta a la que había aprobado antes el Poder Ejecutivo a través de un DU. Aun así, se han encontrado mecanismos para rescatar los elementos clave mediante la Ley N° 31538 de julio de 2022, lo que facilita el trabajo para enfrentar los retos pendientes.

En efecto, reconociendo los avances registrados en los últimos años, aún queda camino por avanzar para lograr una gestión fiscal eficiente de los recursos humanos. Algunos de los temas para seguir trabajando son:

- i. **Implantación de la planilla única.** Se requiere implementar una planilla única para el pago de remuneraciones y pensiones en el Estado, donde se verifique que se está pagando a los beneficiarios reales y los montos acordados. En este sentido, en el corto plazo debe analizarse la vinculación y, eventualmente, la responsabilidad en el manejo del Módulo de Control de Pago de Planillas (MCP), actualmente a cargo de la DGTP, y que aún trabaja con el sistema cliente-servidor. A la fecha se ha podido relacionar el AIRHSP con el MCP para


corroborar, a través del Documento Nacional de Identidad (DNI), que se realice el pago efectivamente a la persona registrada, pero aún no es posible verificar que los conceptos y el monto pagado sean los indicados en las normas. En tal sentido, deben continuar los esfuerzos por culminar con el CUC y validar todos los conceptos remunerativos de los servidores públicos.

- ii. Ampliación del AIRHSP.** Resulta un reto ampliar la cobertura del AIRHSP y, eventualmente del sistema de planilla única, hacia los gobiernos locales en términos de la operatividad, registro y aprobación, y hacia las empresas bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) en términos del registro. Actualmente el registro en el AIRHSP solo llega hasta los gobiernos regionales. Si bien su ampliación a las municipalidades está prevista en el marco legal, conlleva un arduo trabajo de sistematización y registro en 1874 unidades ejecutoras adicionales.
- iii.** En el mismo sentido, se debe continuar con el esfuerzo del ordenamiento de conceptos remunerativos para el personal del DL N° 276 de las entidades de los gobiernos locales, puesto que solo se ha avanzado con las entidades del gobierno nacional y de los gobiernos regionales.
- iv. Mayor coordinación con SERVIR.** Se debe seguir trabajando en la relación con el rector del sistema de los recursos humanos (SERVIR). La derogación del DL N° 1450 ha afectado la modernización de SERVIR y la complementariedad necesaria con el MEF, a fin de evitar duplicaciones y conflictos entre ambas entidades. En esa norma se definía que la DGGFRH era parte del sistema administrativo y que además el director o directora de la DGGFRH, al igual que el/la de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), eran parte del Consejo Directivo de SERVIR, por ejemplo. Recuperar estos conceptos también es clave para mejorar la GFP y la operatividad del sistema administrativo.





## NOTAS Y REFLEXIONES FINALES

 En setiembre de 2018 se aprobó un grupo de Decretos Legislativos dirigidos a reformar la Administración Financiera del Sector Público a través de la integración, articulación y coordinación entre los diferentes sistemas administrativos vinculados al manejo económico y financiero de los recursos públicos. Este esfuerzo fue el resultado de años de un trabajo liderado por el MEF y apoyado por la comunidad internacional, particularmente la Cooperación Suiza - SECO, sobre la base de programas de mejoramiento continuo de la gestión de las finanzas públicas. Estos marcan un derrotero por lo menos desde 2010, teniendo como referencia las mejores prácticas internacionales.

La reforma de 2018 fue un hito importante en ese derrotero. Por un lado, se reformó el marco general de la AFSP con predominancia del concepto de la integración, tanto al interior de los sistemas cuya rectoría recae en el MEF, como con otros sistemas fuera de su ámbito (particularmente el de planeamiento estratégico) o elementos que, estando en el MEF, no forman parte de la administración financiera tradicional, como es el caso del MMM. Esta integración sigue la ruta del macroproceso del gasto, desde el momento en que se identifica un problema o brecha a atender, hasta que se presta el servicio de una manera eficiente y sostenible. En tal sentido, la integración abarca transversalmente los procesos de la programación sobre una base multianual, la gestión y la evaluación de los recursos públicos, al tiempo que se amplifica el concepto de la administración financiera con la incorporación de nuevos sistemas (inversiones, abastecimiento, gestión fiscal). Asimismo, se crea la gobernanza básica para la implementación de sus objetivos con la creación del Comité de Coordinación de la Administración Financiera del Sector Público, a cargo del viceministerio de hacienda y el Comité de Asuntos Fiscales liderado por el ministro/a. Además, se explicita que el SIAF-RP es el aplicativo informático donde se integran operativamente los procesos.

Por otra parte, se emitieron DL para reformar o modernizar cada uno de los siete sistemas que conforman la AFSP, con distintas intensidades, más allá del elemento común que facilita la integración inter-sistémica. Hubo avances trascendentales al sentarse las bases para implementar, después de una década desde su creación, el Sistema Nacional de Abastecimiento, elemento clave

dentro del macroproceso del gasto que involucra a toda la cadena de abastecimiento público, que incluye desde la planeación integrada y la programación, hasta la disposición final de los bienes.

También se fortaleció la gestión fiscal de los recursos humanos con incidencia en el ordenamiento de la planilla pública; el Sistema Nacional de Tesorería con miras a gestionar mejor y conjuntamente los activos y pasivos financieros para hacer más eficiente el manejo de la liquidez; el Sistema Nacional de Presupuesto Público para fortalecer la gestión por resultados y aumentar la predictibilidad y credibilidad del presupuesto; y el Sistema de Contabilidad Pública (en dos etapas, en 2018 y 2022) para mejorar la rendición de cuentas y adoptar las mejores prácticas internacionales. Asimismo, se legisló sobre cambios puntuales para la integración inter-sistémica, en los casos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y del Sistema Nacional de Endeudamiento Público.

En los cuatro años desde la aprobación del paquete legislativo, la implementación de la reforma no ha estado exenta de obstáculos, en gran parte por eventos ajenos, tales como la pandemia de la COVID-19, que afectó a los recursos humanos y a la cotidianeidad del trabajo, y la inestabilidad política que ha derivado, por un lado, en una alta rotación de funcionarios incluso en el mismo MEF y, por otro, en un Congreso de la República que en ocasiones ha atentado contra la reforma, derogando dos de los DL, por ejemplo.

Aun así, la reforma sigue su rumbo y es posible verificar una serie de logros en la AFSP y en cada sistema en particular. Se ha aprobado el modelo conceptual del SIAF-RP, que sintetiza la visión de la reforma, y se cuenta con la participación de los rectores de los sistemas en conjunto con los desarrolladores informáticos dentro del MEF, con miras a culminar y consolidar la integración operativa y total hacia 2027. Por otro lado, los propios sistemas trabajan, en paralelo para mejorar sus procesos, toda vez que la AFSP no puede parar y que hay espacio para la modernización individual.

En 2022, el desafío principal que enfrenta la reforma de la AFSP radica en la continuidad de su implementación en un marco externo difícil, caracterizado por un gobierno enfrentado con el Poder Legislativo, un Congreso al que le cuesta resistirse a medidas fiscalmente irresponsables, y funcionarios públicos con una alta rotación en sus puestos. El mismo MEF ha visto pasar a ocho ministros distintos desde que se conceptualizó la reforma de 2018. No obstante, la institucionalización del CCAFSP, el liderazgo del VMH, la presencia de especialistas y analistas comprometidos con la reforma desde sus inicios, así como la colaboración continua de la Cooperación Suiza - SECO con programas de apoyo a la GFP desde 2010, han servido para no perder el rumbo y, por el contrario, mostrar avances relevantes durante el período 2018-2022.

Siendo más específicos, lograr una verdadera integración inter-sistémica, desde el punto de vista de los procesos y de la arquitectura informática, no es una tarea fácil ni de corta duración. Más allá de la persistencia necesaria, lograr que cada uno de los siete sistemas involucrados en la AFSP piense más allá de sus funciones tradicionales es un reto que involucra cambios en la forma de pensar de los actores. Y para añadir complejidades, la mejora de la GFP se verá potenciada

cuando se logre la integración / articulación extra-sistémica, lo que a su vez involucra mayores desafíos, al tener que interactuar con otros organismos distintos del MEF.

Aún más, esa integración debe lograrse mientras los sistemas enfrentan sus propios problemas y desafíos, que no siempre tienen que ver con dicho proceso. En efecto, un elemento que añade dificultad al proceso integrador de la AFSP tiene que ver con la necesidad de mejorar los sistemas informáticos en el corto plazo, toda vez que la expectativa es que el SIAF-RP estaría operativo hacia 2027. Mientras tanto, se requiere seguir avanzando con la actualización y modernización de los sistemas existentes, tanto los vinculados directamente como indirectamente al SIAF-RP. Por ejemplo, se requiere avanzar con el sistema de seguimiento de inversiones para verificar oportunamente el avance físico de las obras, con la ampliación de la cobertura del AIRHSP hacia los gobiernos locales, con la modernización del MCPP para verificar los montos y categorías de pago de planillas, o con el desarrollo de los aplicativos vinculados a la DGA (para el control de almacenes, por ejemplo). Este trabajo simultáneo, entre avanzar con lo existente y diseñar el sistema integrado, le añade un grado de dificultad a los esfuerzos de por sí complejos.

Finalmente, se destaca el papel que ha jugado la Cooperación Suiza - SECO a lo largo de estos años como eje articulador, financiador y, sobre todo, con una presencia constante basada en acuerdos internacionales que, en buena medida y con el apoyo de otros entes bilaterales y multilaterales, le ha dado continuidad al esfuerzo de las reformas de la gestión de las finanzas públicas en el Perú, en sus tres niveles de gobierno<sup>42</sup>. Una buena parte de los estudios que sostienen la reforma de la AFSP ha sido posible gracias a este apoyo. Por ello, no es exagerado afirmar que la presencia de la Cooperación Suiza - SECO ha servido para reducir los impactos negativos derivados de la debilidad institucional y la rotación de funcionarios, rasgo desafortunadamente común en los últimos tiempos.

---

42 Mayores detalles del papel de la Cooperación Suiza en la GFP se presentan en el Anexo I.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Bringas, Reynaldo (2020).** Requerimiento final del consultor líder de la Unidad de Estudios y Coordinación de la Reforma.

**Fridman, Mauro (2021a).** Consultoría especializada para la optimización de la integración inter y extra sistémica de la administración financiera del sector público, elaborada en el marco del Programa financiero de asistencia técnica de apoyo al mejoramiento continuo de las finanzas públicas en el Perú, octubre de 2021.

**Fridman, Mauro (2021b).** Estrategia de inclusión de las mejoras identificadas a partir de la Matriz de madurez de la Administración Financiera del Sector Público en los documentos relacionados con el Proyecto de inversión SIAF-RP, elaborada en el marco del Programa financiero de asistencia técnica de apoyo al mejoramiento continuo de las finanzas públicas en el Perú, octubre de 2021.

**Oliva, Carlos (2018).** Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú. Informe de sistematización de las evaluaciones bajo metodología PEFA realizadas a 10 gobiernos subnacionales. Documento de trabajo No 1. Publicación del Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza - SECO, implementado por el Basel Institute on Governance. Disponible en: [https://www.cooperacionsuiza.pe/wp-content/uploads/2019/03/gfp\\_en\\_peru.pdf](https://www.cooperacionsuiza.pe/wp-content/uploads/2019/03/gfp_en_peru.pdf)

**Oliva, Carlos (2021).** Gestión pública eficiente para mejores servicios, en Propuestas del Bicentenario, rutas para un país en desarrollo, Videnza Consultores, Penguin Random House.

# ANEXO I: CONTRIBUCIÓN DE LA COOPERACIÓN SUIZA

## A. EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN SUIZA EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La Cooperación Suiza - SECO ha apoyado continua y consistentemente la mejora de la GFP desde hace más de una década en Perú. Un primer hito lo constituye la realización de un estudio bajo la metodología PEFA en 2008, financiado por SECO, que sentó las bases para la formulación del **Programa de Mejoramiento Continuo de la Gestión de las Finanzas Públicas (PMC)**, elaborado en 2010 por el MEF, que contó con el apoyo financiero de la cooperación internacional, especialmente de parte de la Cooperación Suiza - SECO<sup>43</sup>.

El PMC de 2010 identificó cinco temas de mejora: (i) cimentar la perspectiva multianual; (ii) fortalecer el presupuesto orientado a resultados; (iii) modernizar el sistema integrado de administración financiera y su integración con los sistemas administrativos transversales; (iv) reforzar los sistemas de evaluación de desempeño y los mecanismos de rendición de cuentas; y (v) introducir un manejo integrado de los activos y pasivos públicos en los tres niveles de gobierno. Como se observa, el interés por integrar la AFSP ya se identificaba desde 2010. Posteriormente, en 2012, se añadieron dos temas adicionales: (vi) mejorar el sistema tributario y el aumento de su base y (vii) modernizar la gestión del empleo de los servidores públicos.

Para implementar el PMC, el gobierno suizo aprobó una cooperación técnica no reembolsable por seis millones de francos suizos, que sirvió para financiar diversas actividades vinculadas a los siete temas mencionados, tanto mediante consultorías de corto plazo (con el Fondo de Asistencia Técnica Inmediata - FATI) como de mediano plazo (con el Fondo de Reforma de Mediano Plazo - FREM)<sup>44</sup>. Asimismo, se incluyó el financiamiento, junto con otros cooperantes, de un Grupo de

---

43 Mayores detalles acerca de esta experiencia inicial se presentan en el enlace: <https://www.cooperacionsuiza.pe/wp-content/uploads/2019/03/gestion-de-finanzas-publicas.pdf>.

44 Además, resalta el apoyo del Banco Mundial financiado por SECO para el manejo de activos y pasivos (especialmente en tesorería y contingencias) y del FMI en materia tributaria.

Estudios conformado por expertos de primer nivel que apoyaron la implantación y que servían de asesores al viceministerio de hacienda, encargado de llevar adelante el PMC<sup>45</sup>.

Durante 2017, el MEF actualizó el marco de la mejora de la GFP priorizando cinco áreas de acción: (i) la planificación y programación multianual; (ii) la gestión integrada de activos y pasivos financieros; (iii) la mejora de la calidad y la transparencia del gasto; (iv) el fortalecimiento del cumplimiento tributario y predictibilidad de los ingresos; y (v) la articulación y modernización de los sistemas informáticos. Estos temas son similares a los propuestos en el PMC de 2010, con algunos énfasis. Este plan iba más allá del apoyo a los sistemas administrativos e incluye el tema de la sostenibilidad de las finanzas públicas, recogido tanto desde el punto de vista de la multianualidad, como por el lado de la gestión de los ingresos.

Para implementar este plan, en abril de 2017 se firmó un nuevo Acuerdo interinstitucional entre la Confederación Suiza, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y el MEF, relativo al "Programa Financiero de asistencia técnica de apoyo al mejoramiento continuo de las finanzas públicas del Perú". La asistencia financiera fue de 6,14 millones de francos suizos y el Programa, denominado **PMC-2**, se implementa desde enero de 2018 a través de *Helvetas Swiss Intercooperation* en asociación con *FISCUS Limited*. Este programa financia diversas actividades durante el período 2018-22, a través de sus fondos (FATI y FREM), en cinco temas, a saber: (i) programación de recursos públicos; (ii) gestión de recursos; (iii) evaluación de gestión de recursos públicos; (iv) gobernanza integrada de la gestión de la AFSP; y (v) desarrollo de las capacidades para el establecimiento de la carrera del gestor público<sup>46</sup>. La sección siguiente desarrolla los detalles de la utilización del FREM en estas áreas.

En el marco de este Programa, a inicios de 2018 se compartió dentro del VMH un documento interno denominado "Líneas de Acción para la Modernización de la Gestión de las Finanzas Públicas 2018-2021", el cual fue actualizado en noviembre de ese año, poco después de aprobados los Decretos Legislativos, conteniendo los cinco temas (líneas) mencionados en el párrafo anterior. Sirvió como documento de trabajo para implementar la reforma de septiembre de 2018.

Por otro lado, la presencia de la Cooperación Suiza en materia de GFP también se ha dado en el nivel subnacional. Desde 2011 se estuvo financiando, como piloto, diversas iniciativas para fortalecer la gestión fiscal subnacional, las que incluyeron el desarrollo de un aplicativo web para el planeamiento estratégico y la realización de seis estudios bajo la metodología PEFA

---

45 Información detallada sobre este Programa, que incluye sus logros y desafíos, se encuentra en el siguiente enlace: [https://www.cooperacionsuiza.pe/wp-content/uploads/2019/03/libro\\_pmc\\_web.pdf](https://www.cooperacionsuiza.pe/wp-content/uploads/2019/03/libro_pmc_web.pdf).

46 Respecto de la estructura de gestión y evaluación del Programa prevista en el Acuerdo, se cuenta con un Comité de Coordinación Estratégica (CCE), liderado por el VMH, que aprueba las medidas de organización, gestión y otras necesarias para la implementación del Programa, así como los lineamientos y procedimientos para la presentación y selección de las iniciativas a financiarse y la atención de otros gastos necesarios para su implementación. También se financia a otros dos órganos necesarios para la implementación: la Unidad de Estudios y la Coordinación de Reforma (UECR) que brinda asesoría especializada en materia de reformas y acciones de GFP, y la Agencia Implementadora (AI) para apoyar a los beneficiarios en la ejecución administrativa de las iniciativas, efectuar el seguimiento financiero correspondiente y apoyar en los temas de GFP a la UECR.

(tres gobiernos regionales y tres gobiernos locales) como insumo para la conceptualización de apoyos institucionales.

Así, hacia finales de 2015, la Cooperación Suiza - SECO firmó acuerdos de cooperación técnica con seis gobiernos regionales y cinco gobiernos locales en el marco del **Programa de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas a Nivel Subnacional para el Desarrollo de una Gestión Descentralizada (2015-2019)**, denominado "GFP Subnacional", con el fin de mejorar la transparencia, efectividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos que se administran en estas jurisdicciones territoriales para la provisión de bienes y servicios a la población. Su objetivo era apoyar la articulación del macroproceso del gasto, esto es, principalmente de los sistemas de planeamiento-presupuesto-abastecimiento, fortaleciendo además el control interno, la transparencia y la rendición de cuentas. Este Programa fue ejecutado por el *Basel Institute on Governance* y tuvo como beneficiarios a los gobiernos regionales de Apurímac, Cusco, Lambayeque, La Libertad, Piura y San Martín, así como a las municipalidades provinciales de Abancay, Cusco, Chiclayo, Trujillo y San Martín-Tarapoto.

Este Programa, por seis millones de francos suizos, finalizó en 2019. Entre sus actividades, más allá del apoyo específico de asistencia técnica y fortalecimiento institucional a los gobiernos subnacionales en las áreas mencionadas, se financió la elaboración de once estudios bajo la metodología PEFA, así como un estudio sobre los avances de la GFP y los resultados resumidos de esos estudios, todo ello publicado en su momento<sup>47</sup>. Además, el trabajo realizado en el área de abastecimiento público sirvió como base para proponer el DL N° 1439, que implementa dicho sistema en la administración pública peruana.

El éxito relativo del Programa originó que se financie una **segunda fase** para el período 2020-2023, por otros seis millones de francos suizos y con el mismo ente ejecutor. Nuevamente se firmaron once convenios entre SECO y los respectivos gobiernos regionales y locales, con la diferencia del cambio de un beneficiario, dado que se excluyó a la municipalidad provincial de Chiclayo y se incluyó a la municipalidad provincial de Piura.

En esta segunda fase se sigue apoyando el macroproceso del gasto, pero con el enfoque en la prestación de los servicios de educación y salud. Además, se incluye al área de gestión de inversiones con el seguimiento y apoyo a una cartera de proyectos (49 en total) acordada con cada ente subnacional. Otro elemento novedoso es la asistencia técnica en el área tributaria de los gobiernos municipales, sobre todo en la recaudación del impuesto predial, y el vínculo con el Programa de Incentivos del MEF, incluyendo la gestión de residuos sólidos<sup>48</sup>.

---

47 Todos estos documentos se encuentran disponibles en el enlace siguiente: [https://www.cooperacionsuiza.pe/wp-content/uploads/2019/03/gfp\\_en\\_peru.pdf](https://www.cooperacionsuiza.pe/wp-content/uploads/2019/03/gfp_en_peru.pdf). Los estudios PEFA además se pueden leer en: <https://www.pefa.org/country/peru>.




48 Cabe señalar que ambas fases de los programas que involucran a los gobiernos subnacionales incluyen un componente de apoyo a las autoridades judiciales (jueces y fiscales) para mejorar sus capacidades para investigar actos de corrupción y recuperar activos malversados, el cual ha tenido éxito apoyando la recuperación de varios millones de dólares para el Estado peruano. Un documento relevante en este sentido, financiado en el marco del Programa, es el titulado Gestión de Riesgos para la prevención de corrupción en el Perú, el que se encuentra disponible en: [https://www.cooperacionsuiza.pe/wp-content/uploads/2019/06/gestion\\_riesgos\\_para\\_prevencion\\_corrupcion\\_peru\\_final.pdf](https://www.cooperacionsuiza.pe/wp-content/uploads/2019/06/gestion_riesgos_para_prevencion_corrupcion_peru_final.pdf).

Más allá de los dos programas, con sus respectivas segundas fases, SECO también ha financiado iniciativas de la mano con agencias multilaterales. En este sentido, resalta la financiación al Banco Mundial para el manejo de activos y pasivos (especialmente en tesorería y contingencias) a lo largo de la década pasada, y al FMI para el apoyo en materia tributaria. Recientemente, en enero de 2022, la Cooperación Suiza - SECO también ha financiado un estudio del estado de la gestión de las finanzas públicas, encargado a la OECD (*peer review*), el cual se presentaría en diciembre del mismo año. Este esfuerzo es oportuno debido a la invitación que ha recibido el país para formar parte de la OECD, y sentaría las bases para seguir apoyando al Perú con un nuevo período para la cooperación técnica. Finalmente, se prevé implementar un programa de incentivos presupuestarios por doce millones de francos suizos dirigido a gobiernos locales a partir de 2023.






MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

 [www.gob.pe/mef](http://www.gob.pe/mef)  Jr. Junin 319, Lima1 - Perú  (511) 311 5930

Síguenos en:

 @MEF\_Peru

 Ministerio de Economía y Finanzas - Oficial