

DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN  
EN CONTROL GUBERNAMENTAL

WORKING PAPER SERIES



# UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA A LA EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN EL PERÚ AL 2020

NELSON SHACK  
ROGERS RIVERA  
HERLESS PORRAS  
FELIPE CHACÓN  
LILIAN LÓPEZ  
JOSÉ ACEVEDO

# UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA A LA EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN EL PERÚ AL 2020

## AUTORES

### NELSON SHACK

Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile y Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Fue Director General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, Director Nacional del Presupuesto Público y Director del Banco de la Nación. Consultor internacional. Actualmente es Contralor General de la República del Perú y Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs).

### ROGERS RIVERA

Licenciado en Economía y Magíster en Gestión Pública por la Universidad de San Martín de Porres, egresado de la Maestría en Economía por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Con estudios en Gobernabilidad y Gerencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú y *The George Washington University – The Graduate School of Political Management*. Experiencia en temas presupuestarios y financieros.

### HERLESS PORRAS

Economista por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos) y Magister en Gerencia Pública por la Universidad Nacional de Ingeniería. Ocupó cargos directivos y fue consultor en diversas entidades públicas en las especialidades de planificación, monitoreo y evaluación, presupuesto, gestión de proyectos sociales y de justicia, entre otros. Docente de Postgrado en planificación estratégica. Autor de publicaciones sobre gestión pública.

### FELIPE CHACÓN

Licenciado en Economía por la Universidad Ricardo Palma. Se especializa en proyectos sociales en las áreas de formulación, planificación estratégica, gestión, monitoreo y evaluación, cofinanciados por organismos multilaterales. Participó en la ejecución de programas y proyectos sociales con la Universidad Peruana Cayetano Heredia, Ministerio de Educación, entre otros. Ha evaluado programas presupuestales por resultados.

### LILIAN LÓPEZ

Economista por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Maestro en Administración de Negocios (MBA) y Master en Gestión Pública. Amplia experiencia en gestión institucional y proyectos de inversión pública. Fue consultora del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial en países de la región y Centroamérica. Realizó consultorías en evaluación del sistema nacional de compras públicas (metodología OECD/DAC).

### JOSÉ ACEVEDO

Ingeniero Economista por la Universidad Nacional de Ingeniería, con estudios de maestría en Gestión de Proyectos Sociales en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Amplia experiencia en planeamiento y gestión de inversiones, así como en formulación y evaluación de proyectos en los ministerios de Economía y Finanzas, Educación, Salud y Justicia. Consultor en organismos internacionales (BM, BID, KFW, OIT, IICA).

La presente publicación ha sido producida por la

**Contraloría General de la República del Perú (CGR).**

Las opiniones expresadas en este documento, que no han sido sometidas a revisión editorial alguna, son de única y exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las opiniones institucionales de la CGR.

La CGR en sus textos, adopta la terminología clásica del masculino genérico para referirse a hombres y mujeres. Este es únicamente un recurso que busca dar uniformidad, sencillez y fluidez a la composición y lectura del documento. No disminuye en absoluto el compromiso de la CGR en materia de equidad de género.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento con propósitos no comerciales, siempre y cuando se cite la fuente y se otorguen los créditos respectivos a los autores y a la CGR.

#### Para citar este documento:

**(Shack, Rivera, Porras, Chacón, López & Acevedo, 2022)**

Shack, N., Rivera, R., Porras, H., Chacón, F., López, L. & Acevedo, J. (2022). **Una aproximación cuantitativa a la evolución de la Gestión por Resultados en el Perú al 2020**. Documento de Investigación en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.

**DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN  
EN CONTROL GUBERNAMENTAL  
WORKING PAPER SERIES**

**Contraloría General de la República del Perú**

Jr. Camilo Carrillo 114, Jesús María, Lima, Perú.

Tel. +511 330 3000

**Diseño y diagramación**

**Gerencia de Comunicación Corporativa**

**UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA A LA EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN  
POR RESULTADOS EN EL PERÚ AL 2020**

Documento de Investigación en Control Gubernamental

Shack, N., Rivera, R., Porras, H., Chacón, F., López, L. & Acevedo, J. 2022)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

Depósito Legal N° 2022-03585

Primera edición digital – Abril 2022

# Resumen

Presentamos una aproximación al análisis y evolución de los pilares que conforman la Gestión por Resultados (GpR) en el Perú al 2020, donde se evidencia un nivel de avance promedio de 3.5 (en una escala de 0 al 5). Este resultado refleja una mejora de 0.6 puntos más comparado con el año 2013 (2.9). Los pilares que muestran mayores fortalezas son la gestión financiera pública (4.1), la planificación orientada a resultados (3.7) y el presupuesto por resultados (3.5) mientras que el pilar más bajo es el de seguimiento y evaluación (2.8).

En un escenario de pandemia, el presente documento de investigación presenta propuestas para mejorar la gestión pública, donde la “nueva normalidad” hace necesario emprender una agresiva estrategia de conectividad, alfabetización y capacitación digital, así como incorporar nuevos enfoques en la administración pública en temas tan relevantes como la gestión del conocimiento, adaptación al cambio, toma de decisiones basadas en evidencia, gobierno abierto centrado en el ciudadano y la transformación digital. La crisis deja lecciones duras y grandes retos que deben servir como una ventana de oportunidades para definir políticas públicas y estrategias con un enfoque distinto e innovador.

**Palabras clave:** *Gestión por Resultados, valor público, planificación, presupuesto, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos, seguimiento y evaluación*

# Contenidos

<b>INTRODUCCIÓN</b>	09
<b>CAPÍTULO 1: ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS</b>	12
1.1 Metodología utilizada en el análisis	12
1.2 Limitaciones del análisis	13
<b>CAPÍTULO 2: ENFOQUE DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS Y LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO</b>	19
2.1 Evolución de la GpR: Caso Perú 2007-2020	19
<b>CAPÍTULO 3: PLANIFICACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS</b>	22
3.1 Línea de tiempo y principales hitos	22
3.2 Análisis de componentes, indicadores y requisitos: Avances y limitaciones	23
3.3 Efectos de la COVID-19 y retos <i>post</i> pandemia	29
3.4 Próximos desafíos en la planificación orientada a resultados	30
<b>CAPÍTULO 4: PRESUPUESTO POR RESULTADOS</b>	33
4.1 Línea de tiempo y principales hitos	33
4.2 Análisis de componentes, indicadores y requisitos: Avances y limitaciones	34
4.3 Efectos de la COVID-19 y retos <i>post</i> pandemia	44
<b>CAPÍTULO 5: GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA</b>	46
5.1 Línea de tiempo y principales hitos	46
5.2 Análisis de componentes, indicadores y requisitos: Avances y limitaciones	46
5.3 Efectos de la COVID-19 y retos <i>post</i> pandemia	71
<b>CAPÍTULO 6: GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	75
6.1 Línea de tiempo y principales hitos	75

6.2	Análisis de componentes, indicadores y requisitos: Avances y limitaciones	76
6.3	Efectos del COVID-19 y retos <i>post</i> pandemia	82
<b>CAPÍTULO 7: SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</b>		84
7.1	Línea de tiempo y principales hitos	84
7.2	Análisis de componentes, indicadores y requisitos: Avances y limitaciones	85
7.3	Efectos del COVID-19 y retos <i>post</i> pandemia	92
<b>CAPÍTULO 8: REFLEXIONES FINALES</b>		94
<b>ANEXOS</b>		96
	Anexo N° 1. Matriz de evaluación: Pilares de la Gestión por Resultados (GpR)	96
	Anexo N° 2. Principales variaciones 2013-2020	97
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		100

## Índice de gráficos

<b>Gráfico N° 1.</b>	Participación del porcentaje de la ejecución presupuestal a nivel de categorías, 2013-2020	14
<b>Gráfico N° 2.</b>	Estructura de la ejecución presupuestal por nivel de gobierno 2011-2020	15
<b>Gráfico N° 3.</b>	Estructura de la ejecución presupuestal del gasto no financiero ni previsual por nivel de gobierno 2011-2020	15
<b>Gráfico N° 4.</b>	Planificación orientada a resultados. Principales hitos 2006-2020	22
<b>Gráfico N° 5.</b>	Prioridades de la Visión de Perú al 2050	24
<b>Gráfico N° 6.</b>	Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua en el SINAPLAN	25
<b>Gráfico N° 7.</b>	Articulación de políticas y planes en el SINAPLAN	26
<b>Gráfico N° 8.</b>	Presupuesto orientado a resultados. Principales hitos 2006-2020	33
<b>Gráfico N° 9.</b>	Programas Presupuestales: Participación porcentual del Presupuesto Institucional Modificado por programas presupuestales 2020	36
<b>Gráfico N° 10.</b>	Áreas temáticas de análisis del Índice de Presupuesto Abierto	42
<b>Gráfico N° 11.</b>	Evaluaciones de presupuesto abierto de Perú, 2006-2019	43
<b>Gráfico N° 12.</b>	Clasificadores del gasto público	49
<b>Gráfico N° 13:</b>	Etapas del proceso de aprobación presupuestaria	50
<b>Gráfico N° 14.</b>	Actores del Sistema Nacional de Contabilidad	51
<b>Gráfico N° 15.</b>	Fases de la Cuenta General de la República	52
<b>Gráfico N°16.</b>	Implementación de sistemas integrados	54
<b>Gráfico N° 17.</b>	Sistemas integrados de administración financiera en América Latina	54
<b>Gráfico N° 18.</b>	Sistema de adquisiciones. Principales hitos 2006-2020	57
<b>Gráfico N° 19.</b>	Grado de Madurez promedio y por componente de los tres niveles de gobierno	66
<b>Gráfico N° 20.</b>	Sistema de Inversión Pública. Principales hitos 2006-2020	75
<b>Gráfico N° 21.</b>	Sistema de seguimiento y evaluación. Principales hitos 2013-2020	84
<b>Gráfico N° 22.</b>	Pilares de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	85
<b>Gráfico N° 23.</b>	Proceso de recopilación del seguimiento de políticas sectoriales en el SINAPLAN	86
<b>Gráfico N° 24.</b>	Tipos de Evaluación de Políticas y Planes en el SINAPLAN	90

## Índice de tablas

<b>Tabla N° 1.</b>	Elementos claves para la implementación de los pilares de la GpRD: Componentes, indicadores y requisitos	12
<b>Tabla N° 2.</b>	Clasificación por nivel según puntaje obtenido	13
<b>Tabla N° 3.</b>	Clasificación según grado de avance obtenido	13
<b>Tabla N° 4.</b>	Estabilidad institucional 2011-2021	16
<b>Tabla N° 5.</b>	Evolución de los pilares de la GpRD. Período 2007-2013-2020	20
<b>Tabla N° 6.</b>	Pilar 1: Planificación orientada a resultados. Evolución de los componentes 2007-2013-2020	23
<b>Tabla N° 7.</b>	Síntesis de la visión de Perú al 2050	24
<b>Tabla N° 8.</b>	Pilar 2: Presupuesto por Resultados. Evolución de los componentes 2007-2020	34
<b>Tabla N° 9.</b>	Programas presupuestales, producto/proyecto y acciones comunes. Año fiscal 2020	37
<b>Tabla N° 10.</b>	Pilar 3: Gestión financiera pública. Evolución de los componentes 2007-2020	47
<b>Tabla N° 11.</b>	Composición del Sistema Nacional de Tesorería	53
<b>Tabla N° 12.</b>	Sistema de adquisiciones. Evolución del componente 2007-2020	58
<b>Tabla N° 13.</b>	Presentación de entregables exigidos a diciembre 2020 en el proceso de la implementación del SCI	65
<b>Tabla N° 14.</b>	Implementación del Sistema de Control Interno 2020	65
<b>Tabla N° 15.</b>	Intervalos del grado de madurez de la Implementación del Sistema de Control Interno	66
<b>Tabla N° 16.</b>	Conformación de los OCI (julio 2017 vs. diciembre 2020)	67
<b>Tabla N° 17.</b>	Descripción de los servicios de control posterior del Sistema Nacional de Control	68
<b>Tabla N° 18.</b>	Producción de servicios por tipo y modalidad concluidos 2013-2020	69
<b>Tabla N° 19.</b>	Principales características del servicio de control concurrente	69
<b>Tabla N° 20.</b>	Servicios de control concurrente realizados entre el 2017 y 2020	70
<b>Tabla N° 21.</b>	Servicios en línea de la CGR de acceso libre y gratuito a través de Internet	70
<b>Tabla N° 22.</b>	Pilar 4: Gestión de programas y proyectos evolución de los componentes 2007-2020	76
<b>Tabla N° 23.</b>	Invierte.pe: Fichas técnicas sectoriales	78
<b>Tabla N° 24.</b>	Pilar 5: Sistemas de seguimiento y evaluación. Evolución de los componentes 2007-2020	85

# Introducción

Como bien se sostiene en BID (2015): “Hoy más que nunca, hay un consenso entre gobernantes y ciudadanos sobre la urgencia de tener una gestión pública más eficiente (hacer más con menos), efectiva (cumplir con lo que se promete) y abierta (ser transparente en la rendición de cuentas a la ciudadanía)”.

Las autoridades prestan ahora más atención no solo a usar de manera eficiente los recursos sino también se preocupan si están alcanzando los resultados en favor de los ciudadanos.

A pesar de las mejoras de los últimos años, existen escenarios que todavía mantienen una brecha en la atención y prestación de los servicios públicos. Estos escenarios se han visto complejizados por el actual contexto que caracteriza y caracterizará a nuestro país durante los próximos años, en los que el clima de inestabilidad y esfuerzos por salir de la profunda crisis sanitaria, social, económica e institucional, estarán marcados además, por la capacidad (limitada) del Estado para enfrentar, con efectividad, las cada vez más complejas demandas de la ciudadanía en materias de salud, seguridad social, educación, seguridad ciudadana, empleo y lucha contra la corrupción<sup>1</sup>.

En ese sentido, el país requiere de reformas y mejoras en la implementación de sus sistemas administrativos y capacidades técnicas e institucionales de gestión, orientadas hacia la consolidación de una gestión para resultados, que incremente la capacidad gubernamental para crear valor público y satisfacer así las demandas ciudadanas, considerando, además, el marco del Estado de Emergencia Sanitaria por la COVID-19, que golpea al país y al mundo.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública efectiva, eficiente y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas:

- Planificación
- Presupuesto
- Gestión financiera pública
- Gestión de programas y proyectos
- Seguimiento y evaluación

Estos pilares examinan los elementos que las instituciones del sector público deberían implementar para que sus esfuerzos produzcan los resultados que los gobernantes ofrecen a los ciudadanos (BID, 2015). Los pilares se relacionan con los ejes de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del Perú.

<sup>1</sup>Adaptado de Contraloría General de la República (2021). La reforma del control gubernamental en el Perú: Balance al trienio de su implementación. Lima, Perú.

En este marco, es fundamental profesionalizar la función pública y fortalecer las oficinas de recursos humanos para pasar de una “administración de planilla” a la “gestión de personas”, así como desarrollar una mayor capacidad gerencial en el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

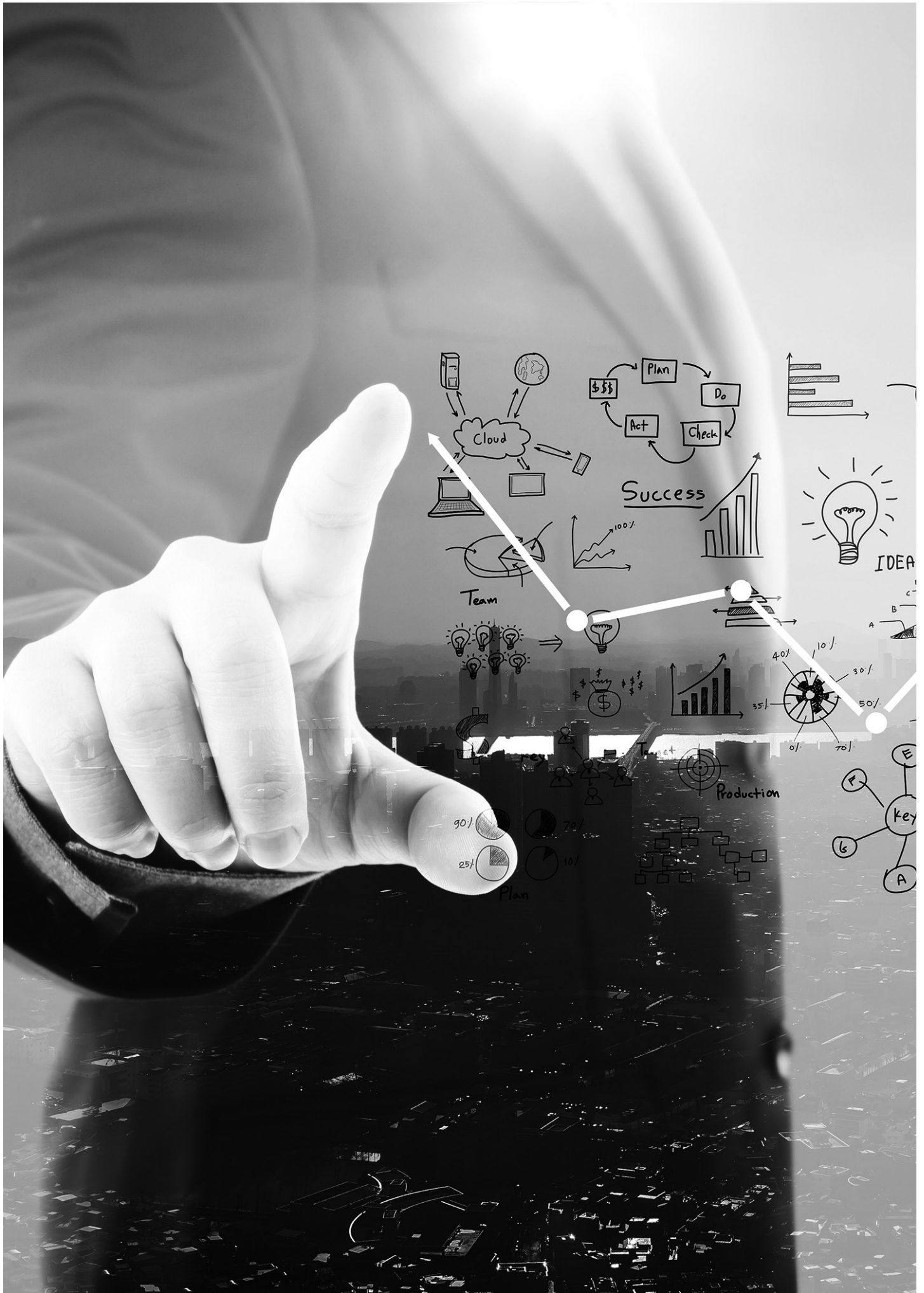
Bajo esta metodología, el BID analizó los avances y la situación actual de estos cinco pilares en la administración central de 24 países de América Latina y El Caribe, incluido el Perú, mediante la comparación de los datos obtenidos por el SEP el 2007 y el 2013, cuyos estudios se pueden encontrar en el sitio de Internet: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Transcurrido nueve años desde la última evaluación de los pilares de la Gestión por Resultados (la última publicación abarcó el periodo 2007-2013<sup>2</sup>), es importante realizar una revisión y análisis de los avances, progresos y limitaciones que han tenido cada uno de ellos en estos últimos años.

Por ello, en el presente documento, se presenta una aproximación al análisis y evolución de los cinco pilares que conforman la Gestión por Resultados en los últimos años en el Perú, así como también se ofrecen algunas reflexiones sobre las implicancias que ha dejado la pandemia respecto a la capacidad del Estado para gestionar en un estado de emergencia, y el aprendizaje de las propias entidades públicas para seguir entregando bienes y servicios a la población, bajo la “nueva normalidad” impuesta por la pandemia de la COVID-19.

Este documento contiene ocho capítulos. En el primero se describe el marco conceptual y metodológico y se presenta el SEP como instrumento utilizado para el diagnóstico. El segundo capítulo muestra los principales resultados de la evaluación de los cinco pilares de la Gestión por Resultados, y los presenta de manera comparativa con los resultados del 2007 y 2013. Los capítulos siguientes se dedican al análisis de cada uno de los cinco pilares del modelo y postula los avances y retos observados, a partir de la revisión normativa y documentaria y la opinión de especialistas expertos en las diferentes temáticas. Se complementa el análisis con una descripción de los efectos de la COVID-19 para cada uno de los pilares y retos post pandemia. Por último, se presentan las principales propuestas de mejora de gestión y se adjuntan dos anexos con la Matriz de evaluación: Pilares de la Gestión para Resultados y las principales variaciones entre el 2013-2020.

<sup>2</sup> Evaluación realizada por Shack, N. y Rivera, R. (2017) en Seis años de la gestión para resultados en el Perú (2007-2013). Universidad Continental. Fondo Editorial.



El Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), desarrollado por el BID, permite diagnosticar las capacidades institucionales de los países para implementar una gestión pública efectiva, eficiente y transparente.

# Capítulo 1

## Aspectos conceptuales y metodológicos

### 1.1 METODOLOGÍA UTILIZADA EN EL ANÁLISIS

La metodología del Programa de implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo PRODEV (SEP) es un instrumento (con valoración cuantitativa) desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que permite identificar los avances y limitaciones que se han obtenido en los cinco pilares de la Gestión por Resultados (GpR) (Shack & Rivera, 2017).

La evaluación SEP comprende la revisión de los cinco pilares, que se dividen en 18 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos, según se presenta en la tabla N° 1. Los pilares, formalmente llamados Pilares del ciclo de gestión, son elementos que intervienen en el proceso de creación de valor público. Estos se desagregan en componentes que describen la capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes se dividen en indicadores que reflejan la madurez de los sistemas institucionales. Finalmente, estos indicadores se desagregan en requisitos mínimos que señalan las características y condiciones que deben tener dichos sistemas en un entorno de GpR (pág. 17). El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Inclusión Social y Transportes y Comunicaciones (infraestructura).

**TABLA N° 1**  
**ELEMENTOS CLAVES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PILARES DE LA GPR:**  
**COMPONENTES, INDICADORES Y REQUISITOS**

	PILARES	COMPONENTES	INDICADORES	REQUISITOS
1	Planificación orientada a resultados	3	6	20
2	Presupuesto por Resultados	5	6	25
3	Gestión financiera pública	3	11	46
4	Gestión de programas y proyectos	4	6	24
5	Sistemas de seguimiento y evaluación	3	8	27
		<b>18</b>	<b>37</b>	<b>142</b>

FUENTE: BID (2015)

Estos son evaluados en una escala de 0 a 5, donde 5 es la situación óptima. El promedio de todos los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de GpR de un país. El puntaje obtenido en cada pilar, componente, indicador y requisito, se clasifica en niveles que se explican en la tabla N° 2.

**TABLA N° 2**  
**CLASIFICACIÓN POR NIVEL SEGÚN PUNTAJE OBTENIDO**

NIVEL	PUNTAJE OBTENIDO
Alto	$\geq 3.0$
Medio	$< 3.0$ y $\geq 1.5$
Bajo	$< 1.5$

Asimismo, para medir el cambio en los puntajes de cada pilar, también se desagrega en tres grupos y se clasifica según sus avances según se detalla en la tabla N° 3.

**TABLA N° 3**  
**CLASIFICACIÓN SEGÚN GRADO DE AVANCE OBTENIDO**

GRADO DE AVANCE	CLASIFICACIÓN
Avance sustancial	$\geq 0.5$
Avance regular	$< 0.5$ y $> 0.0$
Cambio nulo o negativo	$\leq 0.0$

Para el análisis, todos los elementos del sistema deben estar coherentemente articulados a fin de que cada uno facilite la ejecución del siguiente. Así, por ejemplo, la planificación y el presupuesto deben verse como un proceso continuo y complementario, pues no se puede planificar sin conocer los recursos con los que se cuenta ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planificación. Asimismo, el seguimiento y la evaluación se nutren tanto del proceso de planificación como del de producción de bienes y servicios: La definición de los indicadores de desempeño es una parte importante de la planificación, y los datos para construir esos indicadores se registran en la mayoría de los casos en los servicios públicos (BID, 2015).

Una variable adicional a tomar en cuenta en este análisis son los efectos e implicancias de la pandemia de la COVID-19 en la implementación de las mejoras de los diversos componentes de los pilares de la GpR.

## 1.2 LIMITACIONES DEL ANÁLISIS

La aplicación de metodología descrita se sustenta en información técnica generada *ex profeso* para validar y analizar sus resultados, teniendo como marco la cobertura del Presupuesto por Resultados dentro del gasto público según niveles de gobierno y las particularidades del entorno institucional del país entre el 2013 y 2020.

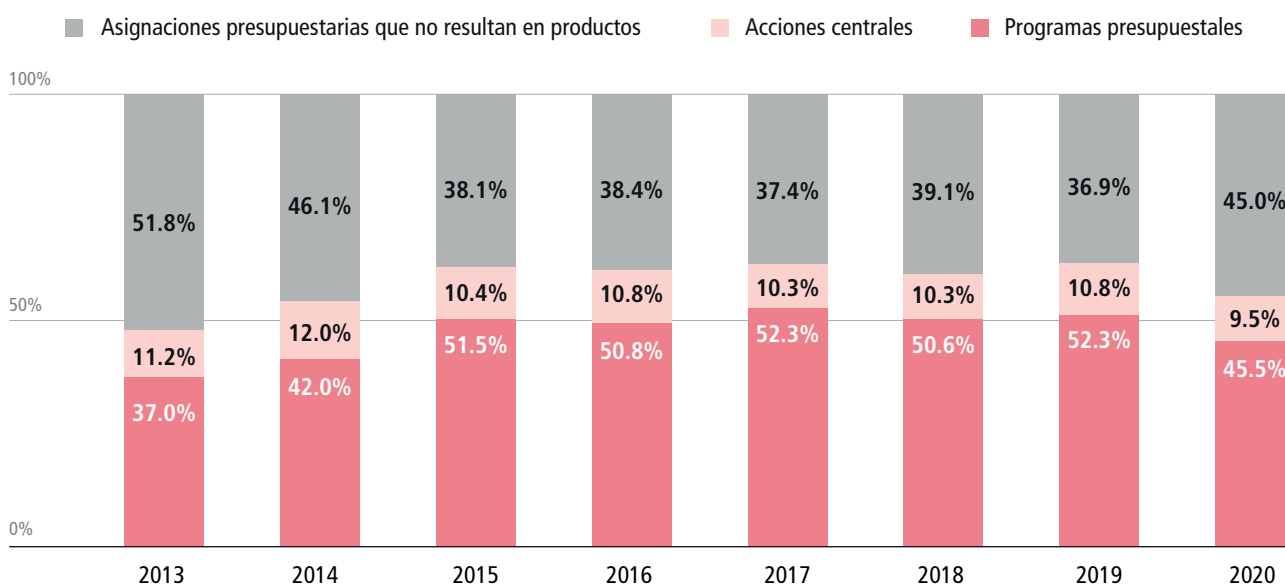
Los análisis del 2007 y 2013, se basaron en una evaluación rigurosa que incluyó el levantamiento de información primaria, a través de cuestionarios y entrevistas a funcionarios de gobierno, así como la validación de los resultados con las autoridades y funcionarios públicos de las instituciones, cuyas competencias están vinculadas a los sistemas administrativos, en particular, aquellos cuya rectoría está vinculada a los pilares analizados (BID, 2015: 22).

En el caso del 2020, el análisis ha seguido la misma estructura planteada por el SEP, aunque las evidencias se han obtenido, básicamente, de fuentes secundarias y se ha complementado el análisis con la opinión de especialistas de la Contraloría General de la República (CGR), expertos en la temática de cada uno de los pilares, que no forman parte de los equipos de los entes rectores de los sistemas administrativos analizados.

Especialmente relevante es la cobertura de la aplicación del Presupuesto por Resultados, según niveles de gobierno. Conviene precisar que la aplicación del presupuesto se ha categorizado en asignaciones que no resultan en productos (que constituyen el grueso del gasto que aún no aplica el Presupuesto por Resultados), las asignaciones en programas presupuestales y las llamadas asignaciones en acciones centrales.

En el gráfico adjunto se muestra que la cobertura del presupuesto asignado a través de programas presupuestales se ha incrementado de 37% hasta 52.3% entre el 2013 y el 2019, luego, hubo un retroceso significativo a 45.5% en el 2020 debido, en parte, a los cambios en la asignación presupuestal derivados de la pandemia por la COVID-19.

**GRÁFICO N° 1**  
**PARTICIPACIÓN DEL PORCENTAJE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL A NIVEL DE CATEGORÍAS, 2013-2020**



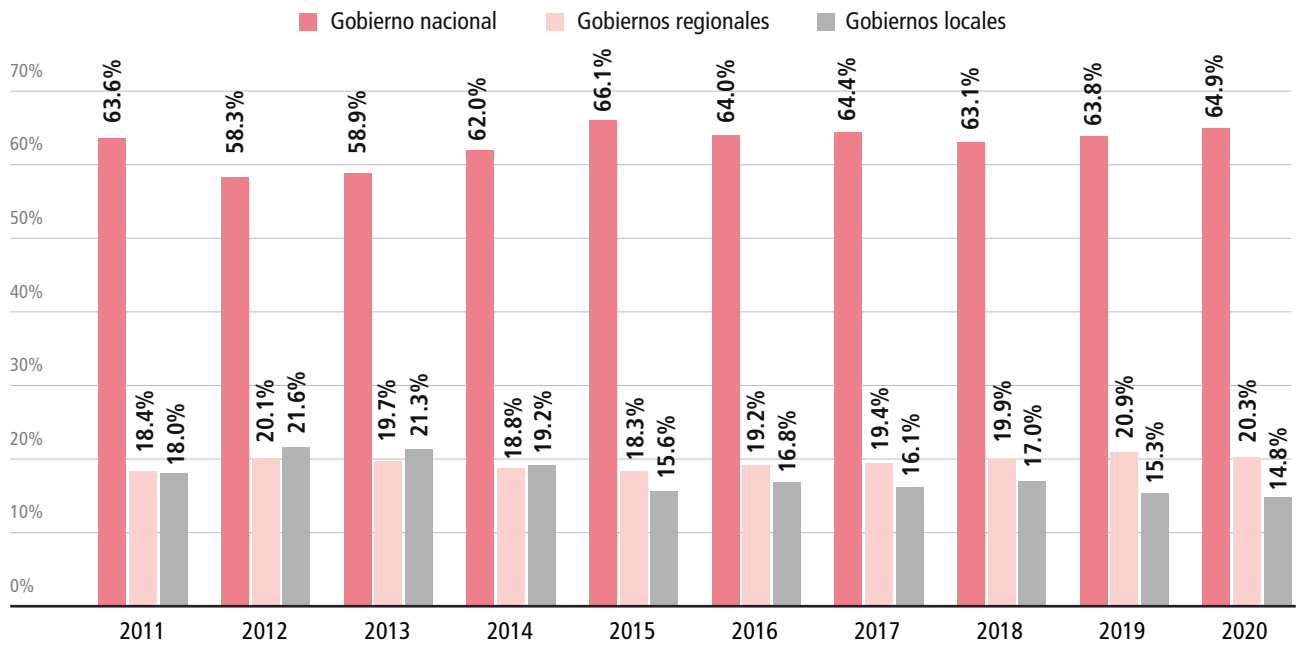
FUENTE: Transparencia Económica

Esta primera aproximación da cuenta de un avance en la asignación de recursos presupuestales que, al estar sujeta al diseño y aplicación de los instrumentos técnicos y mecanismos institucionales del Presupuesto por Resultados, representarían un impulso en la dirección correcta para el logro de los beneficios esperados.

De otro lado, es importante señalar que el principal operador del Presupuesto por Resultados, es el nivel de Gobierno Nacional, bajo la rectoría de los sectores institucionales correspondientes. La distribución del gasto según niveles de gobierno, se ha revertido en favor del gobierno nacional durante el período analizado (58.9% el 2013, 64.9% en el 2020)<sup>3</sup>. Ello a pesar de las expectativas generadas por el proceso de descentralización, especialmente en el nivel de Gobierno Regional cuya proporción se elevó sólo desde 19.7% el 2013 a 20.3% el 2020.

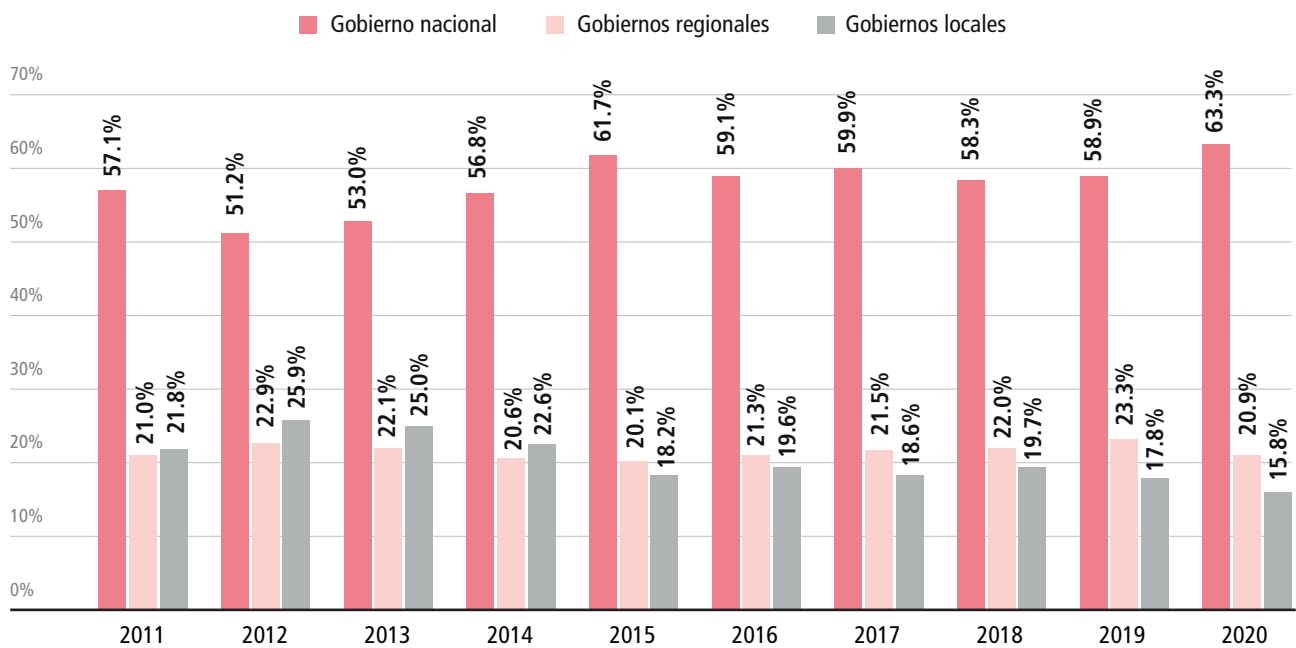
<sup>3</sup>El 2011, el presupuesto asignado al gobierno central alcanzó 63.6%, lo cual se redujo en los dos años siguientes, para recuperarse en los años siguientes.

**GRÁFICO N° 2**  
**ESTRUCTURA DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL POR NIVEL DE GOBIERNO 2011-2020**



FUENTE: Transparencia Económica

**GRÁFICO N° 3**  
**ESTRUCTURA DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GASTO NO FINANCIERO NI PREVISIONAL POR NIVEL DE GOBIERNO 2011-2020**



FUENTE: Transparencia Económica

Adquiere particular relevancia, dentro de una evaluación de la Gestión por Resultados, una valoración de sus relaciones y mutuas determinaciones con el devenir institucional del país. De un lado, por ser un factor determinante en la continuidad de las políticas públicas frente a los continuos cambios de autoridades del Gobierno Nacional en sectores clave, en los que se vienen aplicando los mecanismos del Presupuesto por Resultados. Y, de otro lado, por cuanto la gestión de los sistemas de gestión administrativa del Estado es otro factor fundamental. En el cuadro adjunto se muestra la estabilidad institucional en términos de la duración de los periodos de gestión de las autoridades sectoriales en los dos últimos periodos de gobierno (2011-2016, 2016-2021).

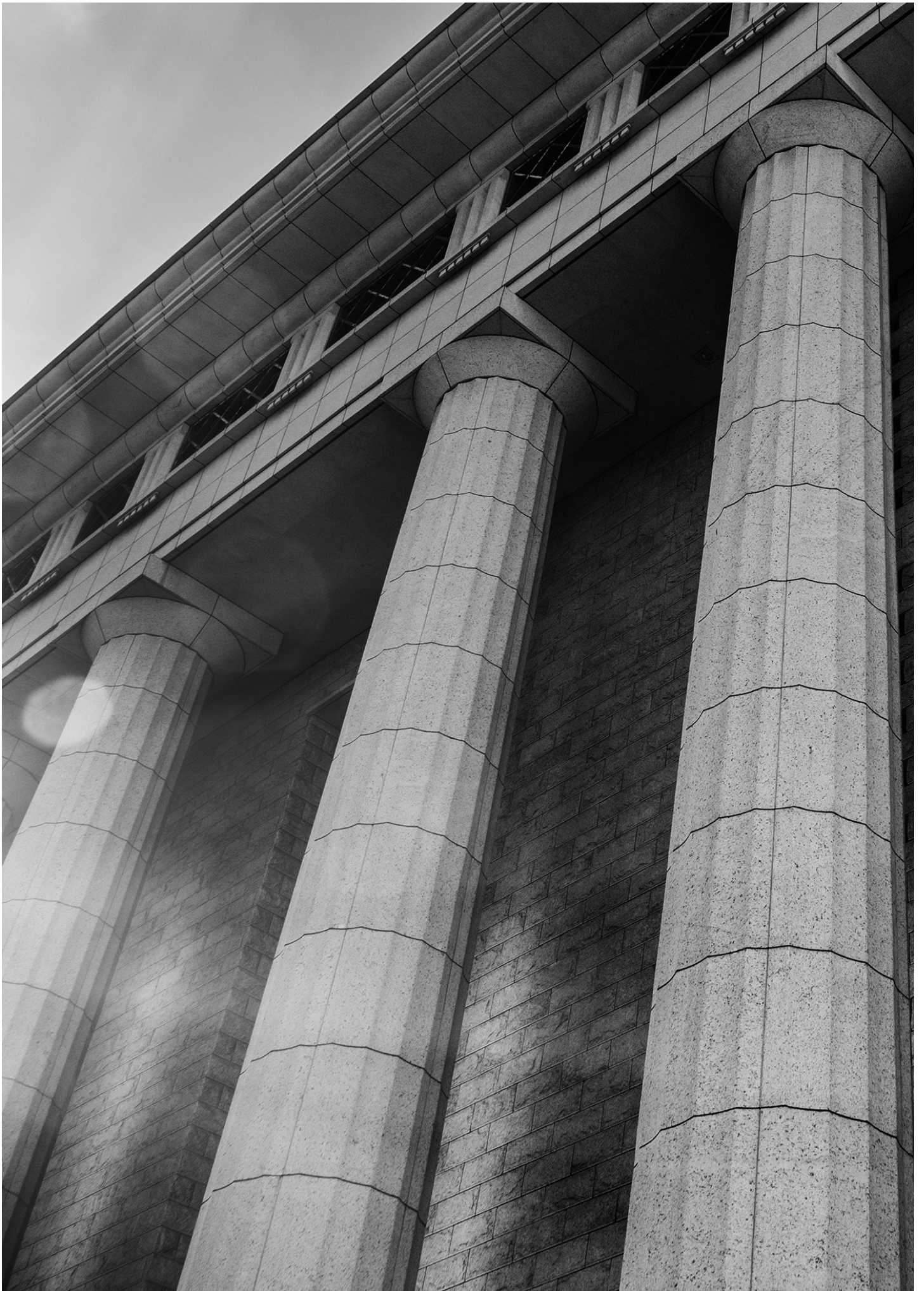
**TABLA N° 4**  
**ESTABILIDAD INSTITUCIONAL 2011-2021**

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS Y MINISTERIOS	PERIODO 2011-2016		PERIODO 2016-2021		NIVELES DE VOLATILIDAD
	N° MINISTROS DE ESTADO	TASA DE MINISTROS POR AÑO	N° MINISTROS DE ESTADO	TASA DE MINISTROS POR AÑO	
Ministerio de Cultura	3	0.6	14	2.8	Muy alto
Ministerio del Interior	7	1.4	14	2.8	Muy alto
Ministerio de Energía y Minas	4	0.8	13	2.6	Muy alto
Presidencia del Consejo de Ministros	7	1.4	12	2.4	Muy alto
Ministerio de la Producción	4	0.8	12	2.4	Muy alto
Ministerio de Salud	3	0.6	12	2.4	Muy alto
Ministerio de Defensa	5	1	11	2.2	Alto
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	3	0.6	11	2.2	Alto
Ministerio de Educación	2	0.4	10	2.0	Alto
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	6	1.2	10	2.0	Alto
Ministerio de Relaciones Exteriores	4	0.8	10	2.0	Alto
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	6	1.2	10	2.0	Alto
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	2	0.4	10	2.0	Alto
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	3	0.6	10	2.0	Alto
Ministerio del Ambiente	2	0.4	9	1.8	Bajo
Ministerio de Economía y Finanzas	2	0.4	9	1.8	Bajo
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	3	0.6	9	1.8	Bajo
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	2	0.4	8	1.6	Bajo
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	4	0.8	8	1.6	Bajo
<b>TOTAL</b>	<b>72</b>	<b>0.8</b>	<b>202</b>	<b>2.1</b>	<b>Alto</b>

FUENTE: Portal web de Presidencia del Consejo de Ministros.

Al respecto, pueden anotarse algunas apreciaciones:

- i) Si bien la gestión institucional general del Estado, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, ha sido uno de los sectores con mayor discontinuidad en la dirección de la gestión gubernamental (2.1 ministros por año, entre 2016-2021), sin embargo, la gestión económica, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, ha sostenido una mayor estabilidad (1.8 ministros por año) y es la que lidera la aplicación de la Gestión por Resultados.
- ii) Los sectores, con mayor participación del Presupuesto por Resultados, tales como Interior (2.8), Salud (2.4), Desarrollo e Inclusión Social (2.2), Educación (2.0), tienen entre una muy alta y alta discontinuidad en la dirección institucional, lo que podría haber constituido un factor que debilite los avances en el proceso de su implantación.
- iii) Cabe agregar que corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, en su condición de ente rector y regulador de los más importantes sistemas de gestión administrativa del Estado, asociados a la Gestión por Resultados (presupuesto, inversiones, abastecimientos, personal, entre otros), adoptar las medidas pertinentes para la consolidación de este proceso. En tal sentido, cabe valorar si su relativa estabilidad institucional, como la profesionalización y acreditación de servidores públicos que laboran en dichos sistemas, han sido factores positivos que han sostenido el esfuerzo desplegado en la aplicación de la Gestión por Resultados.



El Perú presenta un avance en la Gestión por Resultados, siendo los pilares que muestran mayor fortaleza: la gestión financiera pública, la planificación orientada a resultados y el Presupuesto por Resultados.

## Capítulo 2

# Enfoque de la gestión por resultados y la generación de valor público

### 2.1 EVOLUCIÓN DE LA GPR: CASO PERÚ 2007-2020

El ciclo de gestión de las políticas públicas se divide en cinco pilares: i) planificación orientada a resultados, ii) presupuesto por resultados, iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación (BID, 2015: 9).

El primer pilar de **Planificación orientada a resultados** se define como el instrumento que el gobierno utiliza para determinar la carta de navegación del país, es decir, su rumbo y su destino. Para ello, un país debe responder a tres preguntas básicas: ¿Dónde estamos? ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar?

Para contestar a la primera pregunta, se realiza un análisis de la situación social y económica del país, mediante el uso de información estadística confiable. La respuesta a la segunda pregunta se relaciona con los objetivos del gobierno vigente, convenientemente respaldados por el Poder Legislativo y las organizaciones de la sociedad civil. Contestar a la tercera pregunta conlleva a analizar distintas opciones para lograr los objetivos y elegir aquellas que se muestren más pertinentes y eficientes (Shack & Rivera, 2017: 24).

El segundo pilar, referido al **Presupuesto por Resultados**, está definido como una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población. Requiere de la existencia de una definición de los resultados a alcanzar, el compromiso para obtener dichos resultados por sobre otros objetivos secundarios o procedimientos internos, la determinación de responsables, los mecanismos de generación de información de los resultados, productos y de las herramientas de gestión institucional, así como la rendición de cuentas. Todo eso para asegurar que la población reciba los bienes y servicios que requieren las personas, en las condiciones deseadas, a fin de contribuir a la mejora de su calidad de vida (pág. 31).

El tercer pilar, referido a la **Gestión financiera pública**, se define como el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que captan recursos y los aplican para concretar las metas y objetivos del sector público. Los elementos administrativos que la conforman son las normas, organismos, recursos y procedimientos de las operaciones de programación, gestión y control, que captan y gastan los recursos. La gestión financiera pública se vincula a tres componentes. Primero, la interrelación y coherencia de los mecanismos de la gestión presupuestaria y financiera, segundo, el componente de sistema de abastecimiento y tercero, el componente de auditoría que garantiza el control interno y externo de las organizaciones públicas *ex ante* o *ex post* (pág. 41).

El cuarto pilar, referido a la **Gestión de programas y proyectos**, se analiza desde dos ámbitos complementarios: proyectos de inversión pública y la producción de bienes y servicios a nivel sectorial, los cuales generan valor público (pág. 49).

El quinto pilar, referido al **Seguimiento y evaluación**, es el último paso a realizar en la GpR. El seguimiento significa recopilar datos sistemáticamente sobre indicadores específicos para proporcionar datos del avance y logro de objetivos, y el uso de fondos asignados del gobierno. La evaluación es la apreciación sistemática y objetiva del diseño, desarrollo y resultados de un proyecto, programa o política concluida para determinar la eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de los mismos. Ambos tipos de información deben ser creíbles y útiles (pág. 59).

### Análisis comparativo 2007, 2013 y 2020

Del análisis de estos cinco pilares al 2020, se obtiene un avance promedio de la GpR en el Perú de 3.5; esto significa 0.6 puntos más que en el año 2013 (2.9). Los pilares que muestran mayores fortalezas son la gestión financiera pública (4.1), la planificación orientada a resultados (3.7) y el presupuesto por resultados (3.5) y el pilar más bajo es el de seguimiento y evaluación (2.8).

**TABLA N° 5**  
**EVOLUCIÓN DE LOS PILARES DE LA GPRD. PERÍODO 2007-2013-2020**

	PILARES	2007	2013	2020	DIFERENCIA 2013-2020	NIVEL AL 2020
1	Planificación orientada a resultados	2.4	3.4	3.7	0.3	Alto
2	Presupuesto por Resultados	2.6	3.0	3.5	0.5	Alto
3	Gestión financiera pública	3.2	3.4	4.1	0.7	Alto
4	Gestión de programas y proyectos	2.5	2.5	3.3	0.8	Alto
5	Sistemas de seguimiento y evaluación	1.1	2.0	2.8	0.8	Medio
	<b>Índice general Gestión por Resultados</b>	<b>2.4</b>	<b>2.9</b>	<b>3.5</b>	<b>0.6</b>	<b>Alto</b>

FUENTE: Elaboración propia



La planificación orientada a resultados (pilar 1) registra un puntaje general alto (3.6) en el 2020. Sus componentes son: capacidad estratégica de planificación, operatividad de la planificación y carácter participativo de la planificación.

# Capítulo 3

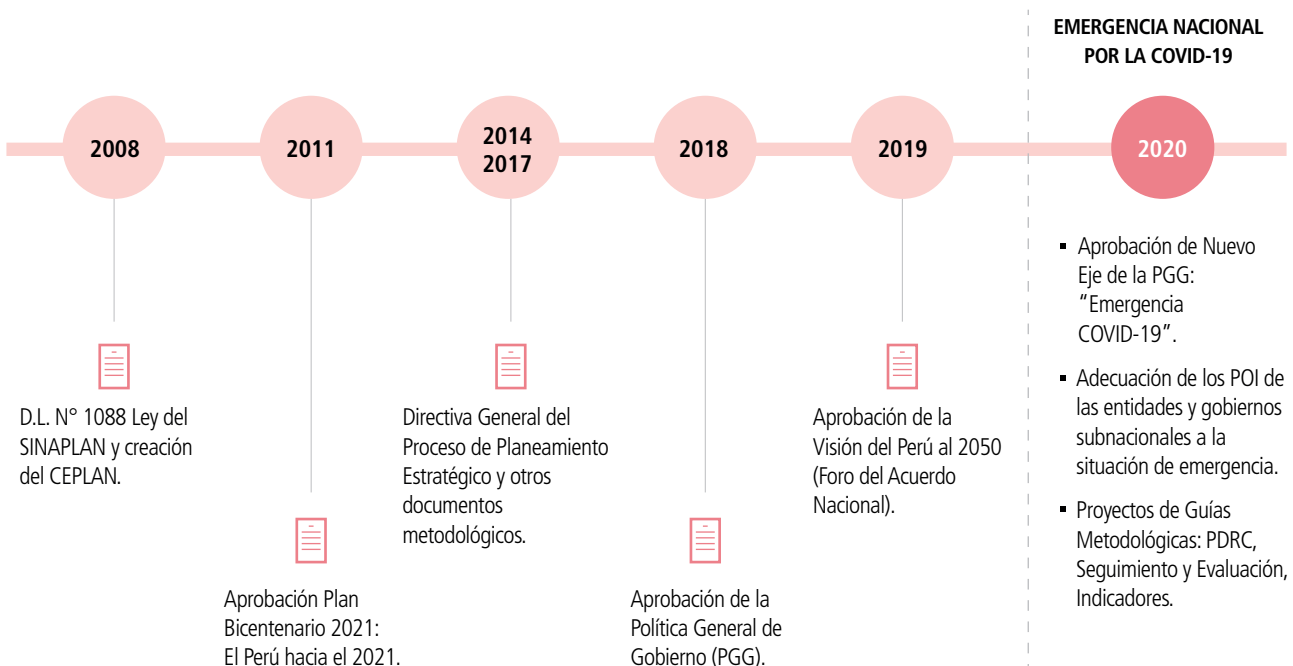
## Planificación orientada a resultados

### 3.1 LÍNEA DE TIEMPO Y PRINCIPALES HITOS

¿Qué cambios sustanciales se han dado en la planificación orientada a resultados en el Perú en los últimos años? El Perú presenta importantes avances en la planificación estratégica. El 2009 se puso en marcha el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)<sup>4</sup>, que es el organismo técnico especializado que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)<sup>5</sup>. Este sistema tiene por finalidad orientar y definir métodos, procesos e instrumentos para articular e integrar en forma coherente la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) y los planes nacionales bajo una visión de país compartida<sup>6</sup>.

A continuación, se presenta un gráfico de línea de tiempo con los hitos más relevantes para el **Pilar 1: Planificación orientada a resultados**.

**GRÁFICO N° 4**  
**PLANIFICACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS. PRINCIPALES HITOS 2006-2020**



FUENTE: Elaboración propia

<sup>4</sup> Decreto Legislativo N° 1088 (Ley del Sistema Nacional de Planificación Estratégica), promulgada en 2008.

<sup>5</sup> <https://www.ceplan.gob.pe/quienes-somos/>

<sup>6</sup> <https://www.ceplan.gob.pe/sinaplan/>

### 3.2 ANÁLISIS DE COMPONENTES, INDICADORES Y REQUISITOS: AVANCES Y LIMITACIONES

El Pilar 1: Planificación orientada a resultados se divide en tres componentes, seis indicadores y veinte requisitos. Este pilar obtuvo un nivel alto al tener un puntaje general de 3.7 en el 2020, 0.3 puntos porcentuales más que en el 2013 (3.4). En la tabla N° 6 se detallan los puntajes de sus componentes.

**TABLA N° 6**  
**PILAR 1: PLANIFICACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS. EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES 2007-2013-2020**

COMPONENTES	2007	2013	2020	DIFERENCIA 2013-2020	NIVEL AL 2020
1.1 Capacidad estratégica de planificación	2.5	3.1	3.8	0.7	Alto
1.2 Operatividad de la planificación	3.4	4.2	4.8	0.6	Alto
1.3 Carácter participativo de la planificación	1.7	1.7	2.5	0.8	Medio
<b>Índice pilar: Planificación orientada a resultados</b>	<b>2.4</b>	<b>3.4</b>	<b>3.7</b>	<b>0.3</b>	<b>Alto</b>

FUENTE: Elaboración propia

#### Del componente 1.1: Capacidad estratégica de planificación: Planes de gobierno y consistencia

La capacidad estratégica de planificación se mide, principalmente, a partir de la existencia de un plan gubernamental (visión de largo plazo, plan estratégico nacional de mediano plazo) y la concreción de objetivos en planes sectoriales, metas e indicadores. Basado en dichos atributos este componente presenta un desarrollo alto con un crecimiento de 0.6 puntos entre el 2013 (3.1) y el 2020 (3.6).

##### 1.1.1 Existencia del plan de gobierno

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”<sup>7</sup>, aprobado el 2011 y actualmente vigente, es el documento orientador que intenta articular los planes nacionales, sectoriales, territoriales e institucionales con los lineamientos de largo plazo<sup>8</sup>. Con miras a la actualización de dicho PEDN, dentro del marco de una visión de largo plazo, CEPLAN aprobó la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD “Directiva para la actualización del PEDN”. Durante el periodo de actualización y hasta la aprobación del nuevo PEDN 2050, los integrantes del SINAPLAN utilizan las 35 Políticas de Estado<sup>9</sup>, el PEDN vigente, la política general de gobierno y la visión de futuro para el planeamiento estratégico y operativo.

<sup>7</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM

<sup>8</sup> <https://www.ceplan.gob.pe/sinaplan/plan-bicentenario-2/>

<sup>9</sup> Aprobadas en el Foro del Acuerdo Nacional en el año 2002, por consenso entre la sociedad civil, Estado y partidos políticos.

**TABLA N° 7**  
**SÍNTESIS DE LA VISIÓN DE PERÚ AL 2050**

Síntesis de la Visión del Perú al 2050
<i>Al 2050, somos un país democrático, respetuoso del Estado de derecho y de la institucionalidad, integrado al mundo y proyectado hacia un futuro que garantiza la defensa de la persona humana y de su dignidad en todo el territorio nacional.</i>
<i>Estamos orgullosos de nuestra identidad, propia de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país. Respetamos nuestra historia y patrimonio milenario, y protegemos nuestra biodiversidad.</i>
<i>El Estado constitucional es unitario y descentralizado. Su accionar es ético, transparente, eficaz, eficiente, moderno y con enfoque intercultural.</i>
<i>Juntos, hemos logrado un desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible en todo el territorio nacional, que ha permitido erradicar la pobreza extrema y asegurar el fortalecimiento de la familia.</i>

FUENTE: CEPLAN

**GRÁFICO N° 5**  
**PRIORIDADES DE LA VISIÓN DE PERÚ AL 2050**



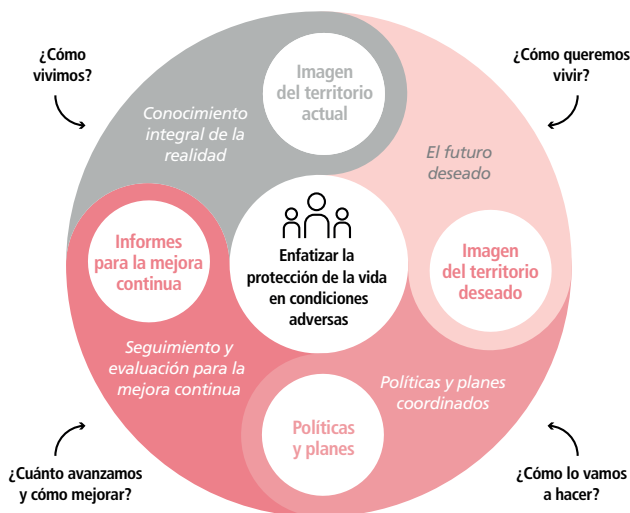
FUENTE: CEPLAN (2019)

Desde el 29 de abril de 2019, el Perú cuenta con una Visión al 2050<sup>10</sup>, aprobada por consenso en el Foro del Acuerdo Nacional (ver gráfico N° 5). Esta visión es la base para formulación del PEDN al 2050, y referente de todos los procesos y acciones del Estado, sociedad civil, academia, empresas y organismos cooperantes para promover el desarrollo del país<sup>11</sup>. El establecimiento de la Visión al 2050 señala a la persona y su dignidad como el fin supremo de la sociedad y el Estado, para la formulación del PEDN 2050 en el marco del ciclo de mejora continua de las políticas, planes y acciones en cada territorio del país (ver gráfico N° 6).

<sup>10</sup> Representa las aspiraciones de toda la población y describe una situación futura de bienestar que se quiere alcanzar en el país al año 2050.

<sup>11</sup> <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>

**GRÁFICO N° 6.**  
**CICLO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARA LA MEJORA CONTINUA EN EL SINAPLAN**



FUENTE: CEPLAN (2020)

El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) es el documento elaborado por los ministerios del Poder Ejecutivo para cada sector bajo su rectoría. Este documento presenta la estrategia de desarrollo del sector para el logro de los objetivos en el PEDN y la Política General de Gobierno. El PESEM se elabora para un periodo de 5 años. Incluye un documento prospectivo con un escenario apuesta del sector. Sin embargo, no se cuenta con los PESEM de los sectores de Desarrollo e Inclusión Social, y de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Se consideran los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030 como marco estratégico en la formulación de planes y políticas en el país. Por ejemplo, Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva, la Política Nacional de Igualdad de Género, Políticas Nacional Multisectorial de Salud, entre otros; sin embargo, de acuerdo a CEPLAN (2020)<sup>12</sup> el país contaría con un total de 76 políticas nacionales. De ese total, el 3% corresponde a políticas que ya han sido actualizadas, el 9% son políticas nuevas aprobadas, el 37% de políticas está en proceso de actualización y el 28% son políticas nuevas en desarrollo<sup>13</sup>.

El Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico de 28 junio 2008 creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) como organismo técnico especializado que ejerce la rectoría efectiva del SINAPLAN conduciéndolo de manera participativa, transparente y concertada, contribuyendo así al mejoramiento de la calidad de vida de la población y al desarrollo sostenible del país; sin embargo, CEPLAN no cuenta con el despliegue operativo, ni el posicionamiento técnico necesario a nivel nacional. Asimismo, existen otras leyes y normas complementarias que establecen la planificación estratégica en el Estado tales como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>14</sup>, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>15</sup>, Ley Orgánica de Municipalidades<sup>16</sup>, Ley de Bases de la Descentralización<sup>17</sup>, Guías metodológicas, etc.

<sup>12</sup> [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1206497/Informe\\_Nacional\\_Peru\\_a\\_mayo\\_2020\\_-\\_II\\_INV\\_Peru\\_-\\_Ceplan\\_20200805.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1206497/Informe_Nacional_Peru_a_mayo_2020_-_II_INV_Peru_-_Ceplan_20200805.pdf)

<sup>13</sup> En su presentación el Jefe de Estado del Perú en el marco de la 74ª Asamblea de las Naciones Unidas (setiembre 2019) señaló que la Visión del Perú al 2050 permitirá acelerar la implementación del logro de la agenda 2030 en el país. Asimismo, indicó que el Perú formulará un Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, que oriente mejoras en las políticas y planes de todos los niveles del gobierno.

<sup>14</sup> Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece como una función del Poder Ejecutivo: Planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado.

<sup>15</sup> Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales menciona como competencia de los Gobiernos Regionales planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.

<sup>16</sup> Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades señala que el proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales.

<sup>17</sup> Ley N° 27783, Ley Bases de la Descentralización establece que el Poder Ejecutivo elabora y aprueba los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en cuenta la visión y orientaciones nacionales y los planes de desarrollo de nivel regional y local, que garanticen la estabilidad macroeconómica. Asimismo, Los planes y presupuestos participativos son de carácter territorial y expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales y de la cooperación internacional.

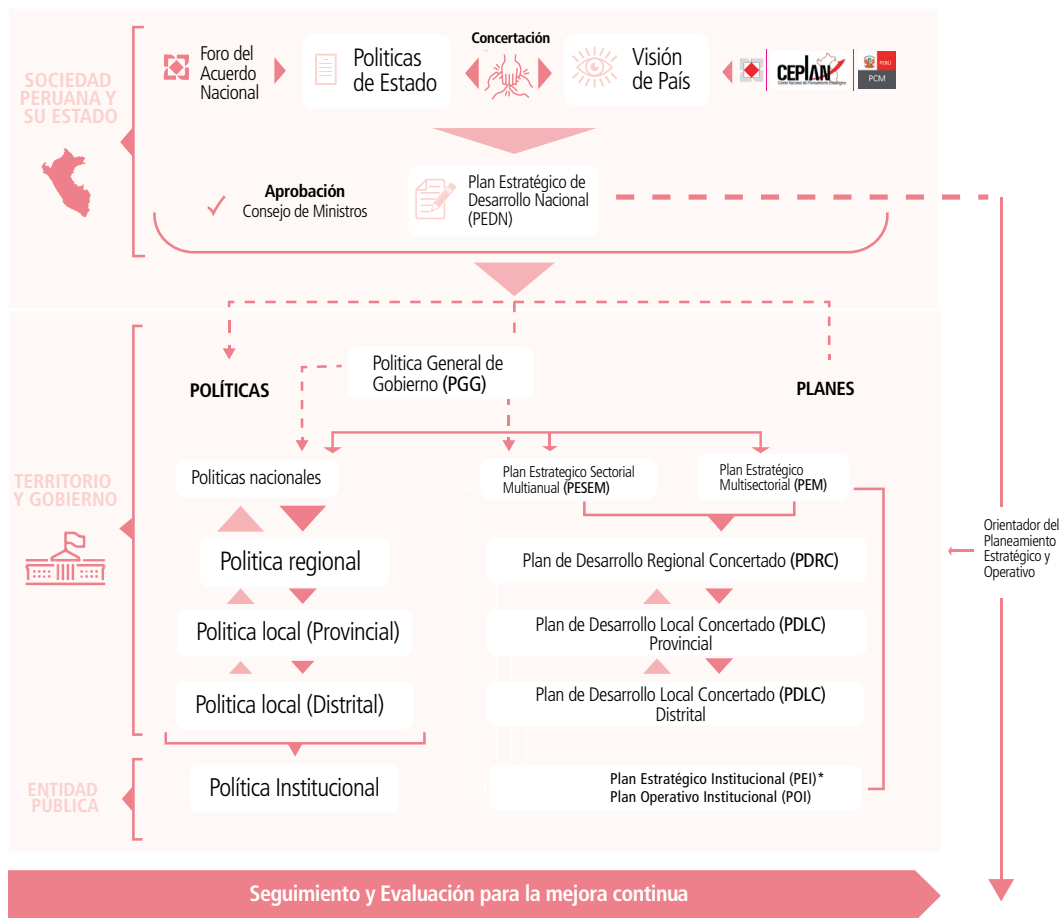
20.

### 1.1.2 Consistencia del programa de gobierno

Para alcanzar el desarrollo integral del país, es necesario que el gobierno identifique los lineamientos prioritarios de la Política General de Gobierno, que orienten el desarrollo y actualización de las políticas nacionales, planes e intervenciones gubernamentales, en concordancia con las Políticas de Estado, el PEDN y la Visión de Futuro al 2050 (ver gráfico N° 7). Bajo este escenario, en marzo del 2018 se aprobó el Reglamento que regula las políticas nacionales<sup>18</sup> y en mayo del 2018, se aprobó la Política General de Gobierno, que incluye cinco ejes y 18 lineamientos prioritarios de gobierno al 2021<sup>19</sup>. Dicha política constituye un “ejercicio de prospección” del Poder Ejecutivo y una mirada de lo que se quiere lograr para superar las mayores brechas identificadas en el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas, así como en los servicios elementales, en el marco del Bicentenario de la Independencia del Perú. Actualmente, en la página web de CEPLAN se pueda encontrar el Inventario de las Políticas Nacionales por Sectores a priorizar en la agenda pública<sup>20</sup>.

Las metas cuantificables se establecen en los planes estratégicos sectoriales y políticos nacionales y sectoriales respectivos.

**GRÁFICO N° 7**  
**ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS Y PLANES EN EL SINAPLAN**



\*El PEI del Congreso de la República, del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo se articula a los objetivos nacionales del PEDN

<sup>18</sup> Aprobado con Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, 20 de marzo de 2018.

<sup>19</sup> Aprobado con Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, 23 de mayo de 2018

<sup>20</sup> Base de datos de Políticas Nacionales disponible en: <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/>

Cabe precisar que los lineamientos orientan el desarrollo y actualización de políticas nacionales, planes e intervenciones gubernamentales; y se encuentran en concordancia con las Políticas de Estado y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

El PEDN se divide en seis ejes temáticos que definen los diversos objetivos que responden a la visión concertada. En resumen, el PEDN cuenta con seis objetivos nacionales, 31 objetivos específicos, 88 programas estratégicos, 91 indicadores y metas, así como 282 acciones estratégicas. Adicionalmente, en la Directiva de Actualización del PEDN, Guía de Políticas Nacionales y Guía de Planeamiento Institucional se establecen los lineamientos metodológicos para determinar los objetivos y metas de los planes y políticas sectoriales y territoriales (ver gráfico N° 6).

## **Del componente 1.2: Operatividad de la planificación: Articulación plan, programas y presupuesto y articulación del mediano y corto plazo**

La operatividad de la planificación medida a través de la articulación del plan con los programas y la articulación del mediano con el corto plazo presenta entre el 2013 y el 2020 un avance de 0.6 puntos.

### **1.2.1 Articulación plan, programas y presupuesto**

CEPLAN ha venido desarrollando instrumentos para hacer operativa la propuesta estratégica en la programación anual. La integración plan-presupuesto se da a través de la vinculación de los objetivos estratégicos y acciones estratégicas de los planes con los productos (bienes y servicios) necesarios para lograr dichos objetivos y su correspondiente asignación presupuestal. Las acciones estratégicas contienen, además, los programas presupuestales, a través de los cuales se vinculan los resultados esperados de una intervención pública con los productos, actividades e insumos (y recursos) para alcanzarlos (enfoque de la cadena de valor o cadena de resultados). Bajo este enfoque (el de los programas presupuestales) se ha mejorado el nexo entre la planificación de mediano plazo y el presupuesto anual.

Sin embargo, el PEDN no diferencia unidades responsables para los indicadores establecidos. Solo señala las fuentes de información. El PESEM, programas presupuestales y PEI sí establecen unidades responsables de las acciones estratégicas, productos, indicadores y metas.

### **1.2.2 Articulación mediano y corto plazo**

La articulación mediano-corto plazo se da a través de la vinculación de los planes nacionales y sectoriales (PEDN, PESEM) con el planeamiento institucional (PEI, POI). CEPLAN aprobó en el 2017<sup>21</sup>, la Guía para el Planeamiento Institucional a través del cual establece el marco metodológico, donde el PEI vincula los objetivos nacionales, sectoriales y territoriales (según corresponda) con los objetivos y acciones estratégicas de las entidades, expresados como resultados que se espera lograr. Luego, el POI establece un conjunto de actividades operativas e inversiones más específicas que son valorizadas para asegurar la producción de bienes o servicios que contribuyan al logro de esos resultados. En ese sentido, las metas de mediano plazo establecidas en los planes estratégicos se descomponen en metas anuales y se presupuestan sus insumos para su consideración en el presupuesto público.

<sup>21</sup> Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 033-2017/CEPLAN/PCD que aprobó la Guía para el Planeamiento Institucional. La guía fue modificada por última vez con Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 022-2021/CEPLAN/PCD.

## Del componente 1.3: Participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil

El modelo de planificación hacia resultados otorga mucha importancia a los mecanismos de participación legislativa y ciudadana, sin embargo, este componente se mantiene como el más débil de este pilar, aunque presenta un avance de 0.8 puntos entre el 2013 (1.7) y el 2020 (2.5), presentándose un mayor progreso en iniciativas que vinculan a la sociedad civil.

### 1.3.1 Participación del Poder Legislativo

La participación del Poder Legislativo está enmarcada en la Ley del SINAPLAN<sup>22</sup>, donde se explicita la participación del Congreso de la República como miembro del SINAPLAN, junto con los otros poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), Gobiernos subnacionales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, bajo la rectoría de CEPLAN. Sin embargo, la norma es limitada, pues no establece los mecanismos de coordinación y concertación entre los poderes del Estado en estos procesos. No obstante, se han dado algunos espacios de participación del Poder Legislativo, a través del Acuerdo Nacional<sup>23</sup> y la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza<sup>24</sup>, por ejemplo, para la construcción de la Visión del Perú al 2050 donde participaron representantes de los partidos políticos representados en el Poder Legislativo.

### 1.3.2 Participación de la sociedad civil

En la Ley del SINAPLAN se establece la participación ciudadana en la planificación gubernamental, por ejemplo, para la formulación del PEDN, los planes de desarrollo regional concertado, entre otros. De acuerdo a Shack y Arbulú (2021:62), existen mecanismos de participación de la sociedad civil en la fase de planeamiento de las políticas públicas<sup>25</sup> tales como:

#### Planeamiento nacional

Para la construcción de la Visión del Perú al 2021, se realizó un proceso de consulta ciudadana a una población muestral de 100 000 personas a nivel nacional. "...Se recogió información sobre la percepción de los peruanos con respecto a los temas claves para el desarrollo nacional al 2021, información que constituyó un insumo sustancial para la precisión de la Visión Perú al 2021" (CEPLAN, 2016, PEDN actualizado hacia el 2021)<sup>26</sup>. Asimismo, se aprobó la Visión del Perú al 2050 en el marco de un proceso amplio de diálogo y consulta a nivel nacional con representantes de la sociedad civil, del Estado, organizaciones juveniles, niñas, niños y adolescentes, poblaciones vulnerables y la ciudadanía en general para identificar y recoger tanto las aspiraciones de la población respecto de un futuro deseado, así como sus principales limitantes.

Adicionalmente, siguiendo a CEPLAN (2018)<sup>27</sup>, los actores relacionados con la política tienen un rol importante (en tanto cuentan con un reconocimiento social, político o legitimidad jurídica) para el cumplimiento de consensos y compromisos, los cuales resultan clave. Por ello, su participación debe ser transversal en las distintas etapas y pasos de la política y planes nacionales. Por ejemplo, de acuerdo al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP (2019), se desarrollaron talleres participativos y entrevistas a representantes de la sociedad civil para el diseño de la Política Nacional de Igualdad de Género. Asimismo, de acuerdo al Ministerio de Justicia - MINJUS (2017), se tuvo la participación de la sociedad civil en la formulación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.

<sup>22</sup> D.L. 1088 (Art. 3) en <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/01/Decreto-Legislativo-1088-final.pdf>

<sup>23</sup> <http://www.acuerdonacional.pe/>

<sup>24</sup> <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/>

<sup>25</sup> El consejo directivo del CEPLAN, incluye a 2 representantes de las universidades y 1 representante de los colegios profesionales como representantes de la sociedad civil.

<sup>26</sup> <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%20Peru%20PEDN-2021-15-07-2016-RM-138-2016-PCM2.pdf>

<sup>27</sup> CEPLAN (2018) Guía de Políticas Nacionales. Lima.

### Planeamiento de desarrollo concertado territorial

Seguando a Shack y Arbulú (2021), el proceso de planificación concertado se desarrolla en los consejos de coordinación regional y local como un mecanismo ampliamente institucionalizado tanto a nivel legal (Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, la Ley N° 27867 – Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades) como reglamentario (con un amplio desarrollo procedimental que permite su operacionalización por parte de los distintos sujetos públicos -autoridades políticas y funcionarios públicos-obligados), por ejemplo, mediante la realización de talleres participativos en la formulación de los planes.

### Presupuesto participativo

Adicionalmente, el Decreto Supremo N° 142-2009-EF que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo señala los procesos de programación participativa del presupuesto institucional regional y local a nivel de gastos de inversión. El presupuesto participativo es un espacio de concertación en el cual las autoridades regionales, locales y representantes de la sociedad civil definen en conjunto cómo y a qué se orientarán sus actividades de promoción y los recursos de inversión, teniendo en cuenta los planes de desarrollo concertados y los objetivos estratégicos<sup>28</sup>.

Sin embargo, no es un proceso que se haya consolidado en el período analizado, más bien pareciera que su efectividad dependería de la intencionalidad de los funcionarios responsables de la conducción de dichos procesos.

## 3.3 EFECTOS DE LA COVID-19 Y RETOS *POST* PANDEMIA

La pandemia de la COVID-19 exigió adaptaciones y modificaciones en las acciones inmediatas y en las políticas y planes y el cambio drástico de prioridades por parte de las entidades públicas.

En el marco de políticas nacionales (D.S. N° 029-2018-PCM), desde el lado del sistema de planeamiento, se reorientaron los temas prioritarios en la emergencia sanitaria como son: La protección de la vida, la inocuidad alimentaria y la actitud ciudadana, entre otros<sup>29</sup>. Asimismo, la Política de Estado 35, relacionada con Ciencia Tecnología e Innovación (CTI) y conectividad está orientado a facilitar el uso de las tecnologías de la información en todos los servicios, ha tomado gran relevancia. Adicionalmente, se ha incluido la Emergencia COVID-19 como un eje más dentro de la Política General de Gobierno (PGG).

En este sentido, las entidades debieron adecuar sus planes operativos a la situación de emergencia, dando continuidad a las acciones permanentes y críticas y añadiendo algunas nuevas. Producto de ello, no solo se reprogramaron actividades, sino también se modificó la modalidad de trabajo a través de herramientas digitales, y se replantearon las formas de brindar asistencia técnica y acompañamiento a las entidades públicas, ya que se realizaban principalmente de manera presencial. Para ello, se promovió una mayor difusión del correo electrónico de atención de consultas, así como el uso de medios virtuales para las reuniones y capacitaciones.

<sup>28</sup> [https://ppto-participativo.mef.gob.pe/db\\_distedit.php](https://ppto-participativo.mef.gob.pe/db_distedit.php)

<sup>29</sup> <https://www.ceplan.gob.pe/blog/realizan-coloquio-sobre-politicas-publicas-a-partir-de-la-covid-19/>

En cuanto a la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), CEPLAN reconoce que el proceso se ha visto interrumpido por la pandemia<sup>30</sup>. Sin embargo, ha iniciado un trabajo con las regiones para la actualización de sus Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), en el marco de la emergencia nacional sanitaria. En tal sentido, los planes resaltan el énfasis del componente social (Pacto de la Solidaridad: Hambre Cero y propuestas en el Acuerdo Nacional), que permitirá la reactivación económica del país desde las regiones y las mancomunidades regionales<sup>31</sup>. Asimismo, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) viene coordinando con cada gobierno regional para la formulación de planes de reactivación. En estos planes se realiza un diagnóstico y una escala de prioridades de las actividades económicas que deben reactivarse por etapas (ANGR, 2020)<sup>32</sup>.

Se resalta también la importancia de formular y hacer seguimiento tanto a los planes de contingencia como de continuidad operativa. Este seguimiento implica un análisis prospectivo con hechos y tendencias relevantes y posibles escenarios a pesar de la incertidumbre.

Debido a la prórroga sostenida del estado de emergencia nacional y las limitaciones que el trabajo remoto supone, el 2020 el CEPLAN ha ampliado los plazos para la elaboración, registro, seguimiento, evaluación y remisión de los documentos en el marco del proceso de planeamiento estratégico e institucional. Los comunicados emitidos por CEPLAN de los instrumentos y plazos específicos se pueden encontrar en el siguiente link: <https://www.ceplan.gob.pe/comunicados-ceplan/>

### 3.4 PRÓXIMOS DESAFÍOS EN LA PLANIFICACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

#### Capacidad estratégica de planificación

- Implementar las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en las políticas y planes nacionales, sectoriales y subnacionales. La Agenda 2030 es el plan maestro para conseguir un futuro sostenible para todos los habitantes del planeta. Se interrelacionan entre sí e incorporan los desafíos globales a los que nos enfrentamos día a día, como la pobreza, la desigualdad, el clima, la degradación ambiental, la prosperidad, la paz y la justicia.
- Impulsar la incorporación del Perú como país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que permita reformas en sectores prioritarios, con el fin de alcanzar estándares internacionales en áreas como salud, educación, inserción laboral y así mejorar la productividad y el capital humano.
- Promover la reingeniería de procesos públicos para abordar temas transversales que afectan el desarrollo de los países como la informalidad, la corrupción, barreras burocráticas, etc.
- Impulsar la reactivación económica del país con estrategias concretas y efectivas para la reapertura total de actividades, plena inmunización nacional, eficiencia del gasto público, estabilidad monetaria y fiscal, entre otros, en tiempos de post pandemia.
- Adoptar medidas para un mayor posicionamiento y liderazgo del órgano rector de planificación

<sup>30</sup> <https://www.ceplan.gob.pe/blog/realizan-coloquio-sobre-politicas-publicas-a-partir-de-la-covid-19/>

<sup>31</sup> <https://www.ceplan.gob.pe/blog/ceplan-y-angr-coordinan-actualizar-pdrc-en-el-marco-de-la-covid-19/>

<sup>32</sup> CEPLAN (2020). Informe Nacional: Perú a mayo 2020 La Protección de la Vida en la Emergencia y Después (Pág. 101).

- Promover planes de gobierno tanto a nivel nacional como regional y local, con objetivos, indicadores y metas alcanzables en el periodo gubernamental que sean exigibles por el Poder Legislativo y la Contraloría General de la República a través de la Rendición de Cuentas.
- Aprobar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2050 a partir de la evaluación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2021 y la Visión del Perú al 2050.
- Desarrollar planes sectoriales y territoriales con énfasis del componente social.
- Vincular los objetivos estratégicos de los PESEM a los resultados de programas presupuestales y facilitar su vinculación con los PEI y presupuesto anual del sector.

### **Operatividad de la planificación**

- Desarrollar instrumentos metodológicos modernos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico del Estado que consideren, por ejemplo, mecanismos de coordinación y concertación entre los poderes del Estado en el proceso de planificación estratégica.
- Implementar una cultura de planificación evitando la improvisación en las entidades públicas.
- Diseñar un perfil por competencias estándar de los responsables de planificación en las distintas entidades públicas.
- Impulsar programas de actualización y perfeccionamiento de técnicas modernas de planificación tales como análisis prospectivo, sistema de costos, tableros de control, planes de contingencia y continuidad operativa, etc.

### **Carácter participativo de la planificación**

- Mejorar la normatividad del SINAPLAN que establezca mecanismos efectivos de coordinación entre los poderes del Estado y los organismos constitucionalmente autónomos y promueva programas de capacitación dirigidos a los distintos actores del proceso de planeamiento que permitan formalizar e institucionalizar el carácter participativo de la planificación.



# Capítulo 4

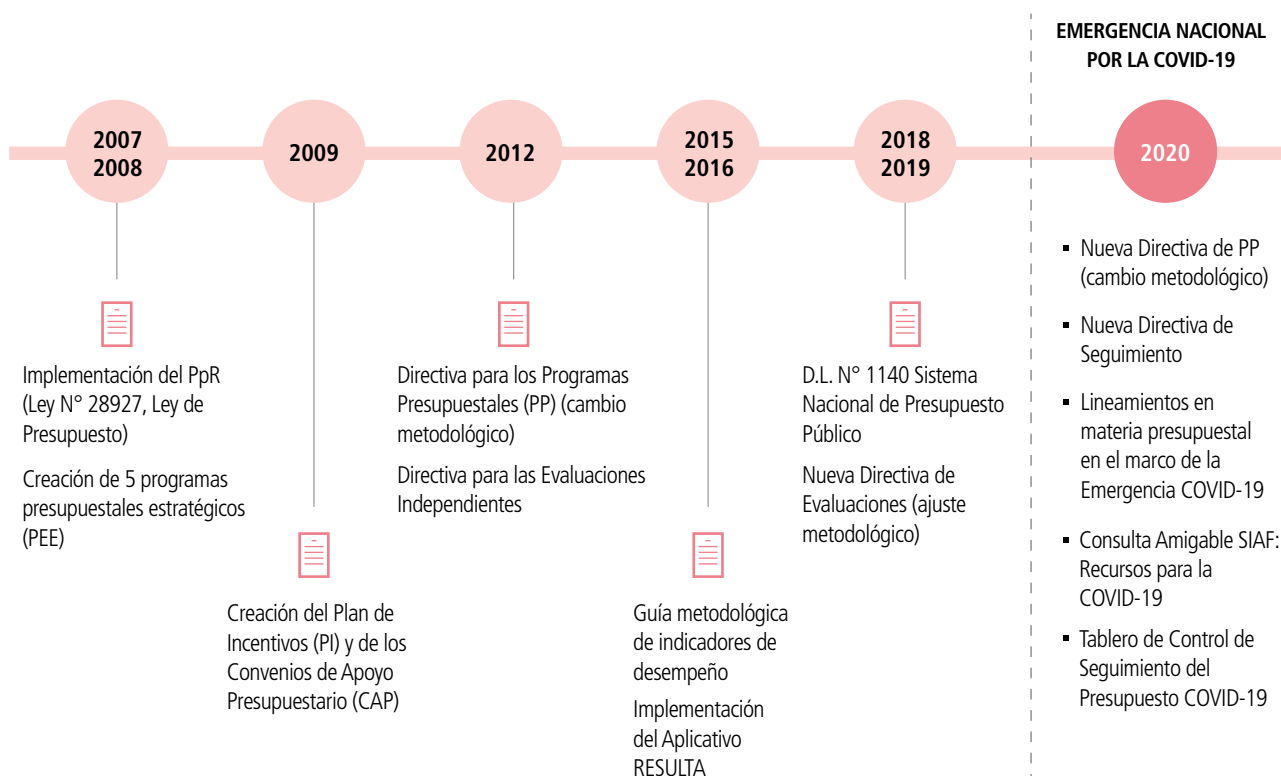
## Presupuesto por Resultados

### 4.1 LÍNEA DE TIEMPO Y PRINCIPALES HITOS

El presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de coberturas con eficacia y eficiencia por parte de las entidades. Asimismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las entidades del sector público y refleja los ingresos que financian dichos gastos<sup>33</sup>. En tal sentido, resulta relevante identificar los cambios sustanciales que se han dado en el Presupuesto por Resultados en los últimos años en el Perú.

A continuación, se presenta un gráfico de línea de tiempo con los hitos más relevantes para el **Pilar 2: Presupuesto por Resultados**.

**GRÁFICO N° 8**  
**PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS. PRINCIPALES HITOS 2006-2020**



FUENTE: Elaboración propia

<sup>33</sup> Art. 13, numeral 13.1 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

## 4.2 ANÁLISIS DE COMPONENTES, INDICADORES Y REQUISITOS: AVANCES Y LIMITACIONES

Este pilar se divide en cinco componentes, seis indicadores y 26 requisitos. Este pilar obtuvo un nivel alto con un puntaje general de 3.5 en el 2020, 0.5 puntos porcentuales más que en el 2013 (3.0). En la tabla N° 8 se detallan los puntajes de sus componentes.

**TABLA N° 8**  
**PILAR 2: PRESUPUESTO POR RESULTADOS. EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES 2007-2020**

COMPONENTES	2007	2013	2020	DIFERENCIA 2013-2020	NIVEL AL 2020
2.1 Estructuración programática del presupuesto	3.7	4.1	4.1	0	Alto
2.2 Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	4.1	4.1	4.2	0.1	Alto
2.3 Evaluación de efectividad del gasto	1.8	1.9	2.4	0.5	Medio
2.4 Incentivos para la efectividad en la gestión	2.0	3.0	3.5	0.5	Alto
2.5 Difusión de la información de presupuesto	2.5	3.0	3.5	0.5	Alto
<b>Índice del pilar Presupuesto por Resultados</b>	<b>2.6</b>	<b>3.0</b>	<b>3.5</b>	<b>0.5</b>	<b>Alto</b>

FUENTE: Elaboración propia

El Pilar 2 Presupuesto por Resultados (PpR) ha evolucionado de 3.0 a 3.5 puntos, durante el periodo 2013-2020, lo que refleja que se han logrado algunos avances.

### Del componente 2.1: Estructura del presupuesto de gasto basado en programas

La estructuración programática del presupuesto se mide, principalmente, a partir de la implementación de los programas presupuestales. Basado en dicha implementación este componente se ha mantenido en un desarrollo alto: 4.1 entre el 2013 y el 2020.

#### 2.1.1 Estructuración del presupuesto sobre la base de programas

El desarrollo sostenido de este indicador se sustenta principalmente, a partir del año 2008. El MEF introdujo la metodología de PpR mediante los Programas Presupuestales (PP) en un grupo piloto de pliegos presupuestarios (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Gobiernos Regionales y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil). Este PpR introduce un cambio en la forma de hacer el presupuesto, partiendo de una visión integrada de planificación y presupuesto y la articulación de acciones y actores para la consecución de resultados.

En el 2012, con el fin de impulsar el nuevo enfoque de PpR, el MEF publicó la Directiva de PP mediante la cual actualizó las pautas metodológicas para el diseño, presentación y revisión de los PP<sup>34</sup>. En el 2018, la nueva ley del Sistema Nacional de Presupuesto explicitaba que el presupuesto público se estructura, gestiona y evalúa bajo la lógica del PpR<sup>35</sup>; asimismo, señala que el Programa Presupuestal es *“la unidad de programación (...), las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr resultados u objetivos estratégicos institucionales y permite operacionalizar la estrategia de PpR en el Presupuesto del Sector Público”*<sup>36</sup>. En el 2020 se actualiza la Directiva de PP<sup>37</sup>, estableciendo una clasificación: i) Programas Presupuestales Orientados a Resultados (PPoR), cuando tienen como propósito el logro de resultados sobre la población y su entorno, y tienen carácter multisectorial e intergubernamental; y ii) Programas Presupuestales Institucionales (PPI) cuando tienen como propósito el logro de resultados sectoriales y objetivos estratégicos institucionales.

Bajo este enfoque de PpR, en el año 2013 se habían implementado 67 PP, en el año 2015 se contaba con 85 y en el año 2020 con 89. Cabe precisar que estos 89 PP se mantienen desde el 2016 y representaron el 52.3 % del Presupuesto General de la República ejecutado en el año 2019, no obstante, debemos señalar que se produjo un retroceso significativo a 45.5% en el año 2020 seguramente influido por el impacto de la emergencia sanitaria por la COVID-19 en el presupuesto público. Al parecer, ha habido un estancamiento para la creación de nuevos PP a partir de la actualización de la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto en el 2018.

Ciertamente, el hecho de que el presupuesto se estructure por programas es un atributo relevante, sin embargo, se requiere de otras condiciones que fortalezcan la vinculación entre los planes y el presupuesto, por ejemplo, en los últimos años el proceso de planificación operativa multianual se desarrolla en los meses previos a la formulación y programación del presupuesto multianual, lo que estaría promoviendo una articulación entre ambos instrumentos. Asimismo, con la finalidad de seguir avanzando en la implementación de la estructuración del presupuesto sobre la base de programas, se requiere que la cobertura de esta estructura se vaya ampliando progresivamente a todo recurso del presupuesto que financia intervenciones públicas, excepto, por ejemplo, los que tienen fines previsionales (pensiones) y pago de deuda.

Considerando que este indicador sustenta la calificación del componente, el mismo ha alcanzado una calificación de 4.1 entre el año 2013 al 2020, que hace referencia a un nivel de calificación alto.

A continuación, de acuerdo al módulo de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas correspondiente al año fiscal 2020, se presenta un gráfico con los programas presupuestales que cuentan con mayor presupuesto asignado; así también una tabla con los programas presupuestales detallando el presupuesto ejecutado por producto, proyecto y acciones comunes.

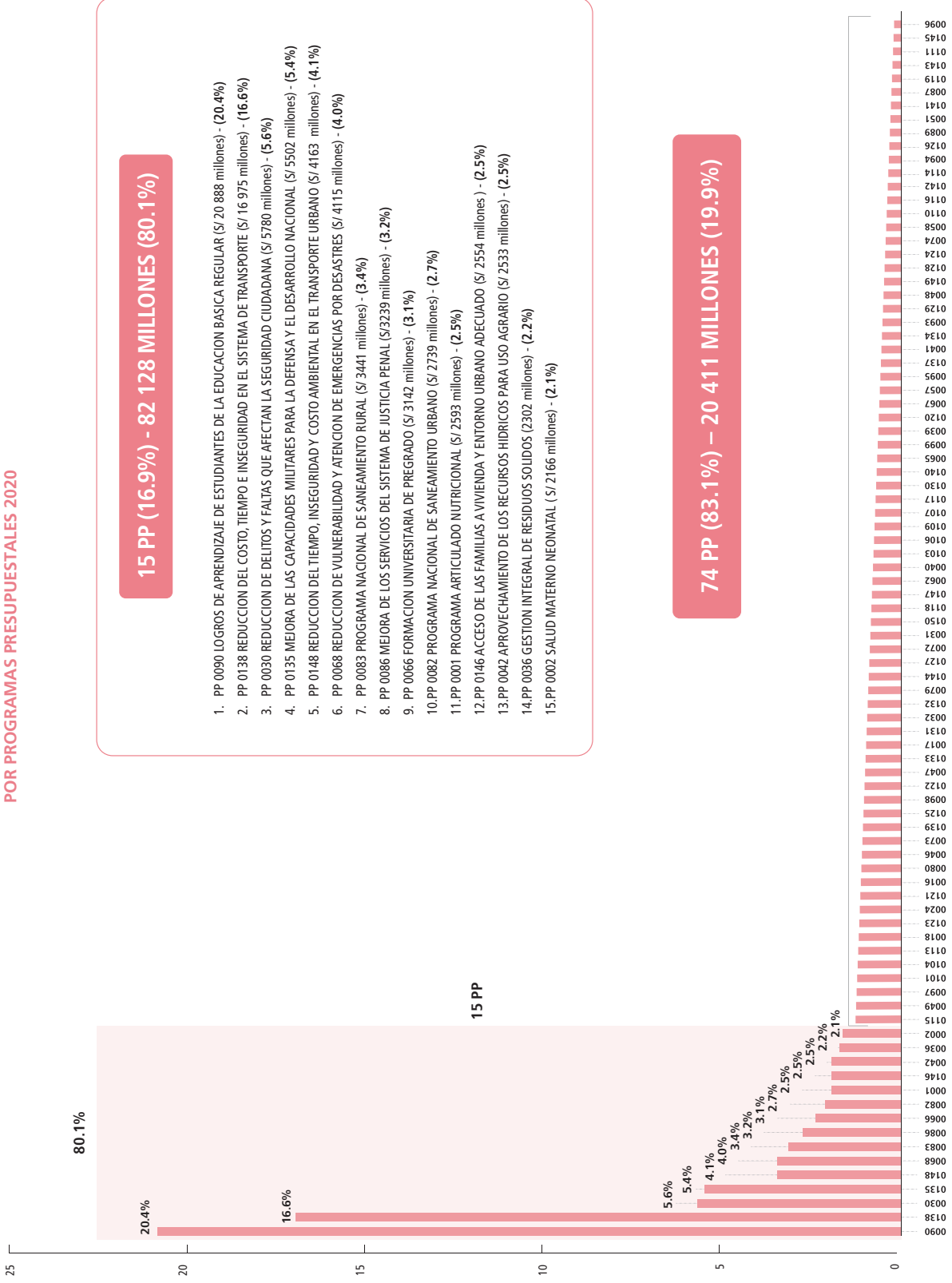
<sup>34</sup> [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/anexos/anexo2RD004\\_2012EF5001.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/anexos/anexo2RD004_2012EF5001.pdf)

<sup>35</sup> Numeral 13.6 del artículo 13 del Decreto Legislativo 1440; Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

<sup>36</sup> <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file>

<sup>37</sup> <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/resoluciones-directorales/24359-resolucion-directoral-n-0030-2020-ef-50-01-1/file>

**GRÁFICO N° 9**  
**PROGRAMAS PRESUPUESTALES: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO**  
**POR PROGRAMAS PRESUPUESTALES 2020**



**15 PP (16.9%) - 82 128 MILLONES (80.1%)**

1. PP 0090 LOGROS DE APRENDIZAJE DE ESTUDIANTES DE LA EDUCACION BÁSICA REGULAR (S/ 20 888 millones) - (20.4%)
2. PP 0138 REDUCCION DEL COSTO, TIEMPO E INSEGURIDAD EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE (S/ 16 975 millones) - (16.6%)
3. PP 0030 REDUCCION DE DELITOS Y FALTAS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD CIUDADANA (S/ 5780 millones) - (5.6%)
4. PP 0135 MEJORA DE LAS CAPACIDADES MILITARES PARA LA DEFENSA Y EL DESARROLLO NACIONAL (S/ 5502 millones) - (5.4%)
5. PP 0148 REDUCCION DEL TIEMPO, INSEGURIDAD Y COSTO AMBIENTAL EN EL TRANSPORTE URBANO (S/ 4163 millones) - (4.1%)
6. PP 0068 REDUCCION DE VULNERABILIDAD Y ATENCION DE EMERGENCIAS POR DESASTRES (S/ 4115 millones) - (4.0%)
7. PP 0083 PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO RURAL (S/ 3441 millones) - (3.4%)
8. PP 0086 MEJORA DE LOS SERVICIOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL (S/3239 millones) - (3.2%)
9. PP 0066 FORMACION UNIVERSITARIA DE PREGRADO (S/ 3142 millones) - (3.1%)
10. PP 0082 PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO URBANO (S/ 2739 millones) - (2.7%)
11. PP 0001 PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL (S/ 2593 millones) - (2.5%)
12. PP 0146 ACCESO DE LAS FAMILIAS A VIVIENDA Y ENTORNO URBANO ADECUADO (S/ 2554 millones) - (2.5%)
13. PP 0042 APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRICOS PARA USO AGRARIO (S/ 2533 millones) - (2.5%)
14. PP 0036 GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS (2302 millones) - (2.2%)
15. PP 0002 SALUD MATERNO NEONATAL (S/ 2166 millones) - (2.1%)

**74 PP (83.1%) - 20 411 MILLONES (19.9%)**

Consulta amigable al 26.10.2021

**TABLA N° 9**  
**PROGRAMAS PRESUPUESTALES, PRODUCTO/PROYECTO Y ACCIONES COMUNES. AÑO FISCAL 2020**

PROGRAMAS PRESUPUESTALES	PRODUCTO			PROYECTO			ACCIONES COMUNES			TOTAL PROGRAMAS PRESUPUESTALES		
	PIM	DEV	%	PIM	DEV	%	PIM	DEV	%	PIM	DEV	%
0090: LOGROS DE APRENDIZAJE DE ESTUDIANTES DE LA EDUCACION BASICA REGULAR	17 208 299 970	17 021 523 688	98.9%	3 612 671 179	1 994 574 478	55.2%	66 609 132	63 177 671	94.8%	20 887 580 281	19 079 275 837	91.3%
0138: REDUCCION DEL COSTO, TIEMPO E INSEGURIDAD EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE	6 853 822 500	4 290 383 260	62.6%	9 758 651 113	6 655 532 819	68.2%	362 227 272	302 899 113	83.6%	16 974 700 885	11 248 815 192	66.3%
0030: REDUCCION DE DELITOS Y FALTAS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD CIUDADANA	5 182 058 079	4 942 493 064	95.4%	502 861 573	323 711 941	64.4%	94 625 084	89 248 885	94.3%	5 779 544 736	5 355 453 890	92.7%
0135: MEJORA DE LAS CAPACIDADES MILITARES PARA LA DEFENSA Y EL DESARROLLO NACIONAL	4 481 158 149	4 395 206 910	98.1%	500 682 729	459 731 234	91.8%	519 793 476	507 013 351	97.5%	5 501 634 354	5 361 951 495	97.5%
0148: REDUCCION DEL TIEMPO, INSEGURIDAD Y COSTO AMBIENTAL EN EL TRANSPORTE URBANO	375 419 616	281 398 623	75.0%	3 756 056 966	2 614 243 186	69.6%	31 800 239	26 894 153	84.6%	4 163 276 821	2 922 535 962	70.2%
0068: REDUCCION DE VULNERABILIDAD Y ATENCION DE EMERGENCIAS POR DESASTRES	1 752 262 114	1 565 149 190	89.3%	1 970 321 934	736 898 785	37.4%	392 071 392	237 032 974	60.5%	4 114 655 440	2 539 080 949	61.7%
0083: PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO RURAL	254 978 329	192 494 988	75.5%	3 035 324 381	1 778 027 893	58.6%	150 476 947	145 667 146	96.8%	3 440 779 657	2 116 190 027	61.5%
0086: MEJORA DE LOS SERVICIOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	3 015 757 911	2 939 533 490	97.5%	150 711 336	81 703 924	54.2%	72 095 062	69 845 428	96.9%	3 238 564 309	3 091 082 842	95.4%
0066: FORMACION UNIVERSITARIA DE PREGRADO	1 957 176 819	1 690 324 422	86.4%	804 993 463	492 810 919	61.2%	380 150 634	289 883 653	76.3%	3 142 320 916	2 473 018 994	78.7%
0082: PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO URBANO	60 907 932	59 585 433	97.8%	2 524 599 975	1 326 054 864	52.5%	153 051 451	151 712 168	99.1%	2 738 559 358	1 537 352 465	56.1%
0001: PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL	2 231 543 783	2 167 835 004	97.1%	211 332 989	139 972 368	66.2%	150 113 489	142 303 348	94.8%	2 592 990 261	2 450 110 720	94.5%
0146: ACCESO DE LAS FAMILIAS A VIVIENDA Y ENTORNO URBANO ADECUADO	1 183 214 576	1 182 982 564	100.0%	1 364 106 844	675 275 012	49.5%	6 490 489	5 183 717	79.9%	2 553 811 909	1 863 441 293	73.0%
0042: APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRICOS PARA USO AGRARIO	4 805 126	2 822 912	58.7%	2 521 448 021	1 325 549 425	52.6%	6 434 731	6 163 073	95.8%	2 532 687 878	1 334 535 410	52.7%
0036: GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS	1 816 032 868	1 462 771 707	80.5%	406 753 910	231 366 743	56.9%	78 759 555	66 925 784	85.0%	2 301 546 333	1 761 064 234	76.5%
0002: SALUD MATERNO NEONATAL	1 746 080 615	1 707 968 275	97.8%	351 518 146	219 876 403	62.6%	68 159 459	65 825 631	96.6%	2 165 758 220	1 993 670 309	92.1%
OTROS PROGRAMAS PRESUPUESTALES	14 528 870 020	13 705 564 614	94.3%	488 128 637	2 822 909 691	69.1%	1 794 04 282	1 477 922 105	82.4%	20 411 402 939	18 006 396 410	88.2%
TOTAL	62 652 388 407	57 608 038 144	91.9%	35 560 163 196	21 878 239 685	61.5%	4 327 262 694	3 647 698 200	84.3%	102 539 814 297	83 133 976 029	81.1%
<b>PARTICIPACIÓN % PIM PPR</b>	<b>61.1%</b>			<b>34.7%</b>			<b>4.2%</b>			<b>100.0%</b>		

## Del componente 2.2: Perspectiva presupuestaria de mediano plazo

Este componente se mide a partir de los indicadores “Marco Fiscal de mediano plazo” y la “Ley de Responsabilidad Fiscal”. Ambos indicadores tuvieron un crecimiento leve, de 0.2 puntos y 0.1 puntos, respectivamente, entre el 2013 al 2020. Es importante precisar, que este componente tiene una calificación alta de 4.1, es decir, su avance en la mejora de sus indicadores es significativo.

### 2.2.1 Marco fiscal de mediano plazo

El PpR debe concebirse dentro de un horizonte temporal que trascienda el presupuesto anual. En ese sentido, la elaboración de un marco fiscal de mediano plazo que sirva de horizonte y marco de referencia para la elaboración del presupuesto anual resulta crucial.

En el Perú se cuenta con un Marco Macroeconómico Multianual (MMM) de cuatro años que se actualiza anualmente y que sirve de referente para la formulación del presupuesto anual. Los MMM son publicados anualmente en el portal web del MEF<sup>38</sup> y presentan las proyecciones agregadas de ingresos-egresos, así como del Producto Bruto Interno (PBI), inflación y límites de deuda, entre otras variables. La información incluida corresponde tanto al Gobierno Nacional como a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales<sup>39</sup>. Sin embargo, este instrumento no incluye la clasificación funcional o programática o proyecciones por resultado.

Considerando que este indicador sustenta la calificación del componente, el mismo experimentó un crecimiento de 0.2 puntos, pasando de 3.6 a 3.8 entre el 2013 y el 2020.

### 2.2.2 Las leyes de responsabilidad fiscal

La estabilidad fiscal es un factor importante para la implementación del PpR, porque mitiga las fluctuaciones del ciclo económico y genera previsibilidad en los ingresos y gastos (BID, 2015: 100).

En octubre del 2015, se publica el Decreto Supremo N° 287-2015-EF, mediante el cual se dispone la implementación y funcionamiento del Consejo Fiscal, como una comisión autónoma, dependiente administrativamente del MEF, creada por la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, y cuyo objeto es contribuir con el análisis técnico independiente de la política macro fiscal y, así, fortalecer la transparencia e institucionalidad del manejo de las finanzas públicas<sup>40</sup>.

En diciembre del 2016 se aprobó el Decreto Legislativo N° 1276, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero. Este nuevo marco reemplaza la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, y tiene por objeto establecer un marco prudente, responsable, transparente y predecible, que facilite el seguimiento y rendición de cuentas de la gestión del Sector Público no Financiero y permita una adecuada gestión de activos y pasivos bajo un enfoque de riesgos fiscales<sup>41</sup>.

Este indicador, que sustenta la calificación del componente, experimentó un crecimiento de 0.1 puntos, pasando de 4.1 a 4.2 entre el 2013 y el 2020.

<sup>38</sup> Portal del MEF. Marco Macroeconómico Multianual (MMM). Disponible en: [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100869&lang=es-ES&view=article&id=3731](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100869&lang=es-ES&view=article&id=3731)

<sup>39</sup> <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13907/peru-construyendo-gobiernos-efectivos-resumenes-ejecutivos-de-los-informes>

<sup>40</sup> <https://cf.gob.pe/nosotros/marco-legal/establecen-disposiciones-para-la-implementacion-y-funcionamiento-del-consejo-fiscal-creado-mediante-la-ley-no-30099-ley-de-fortalecimiento-de-la-responsabilidad-y-transparencia-fiscal/>

<sup>41</sup> [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100869&lang=es-ES&view=article&id=3731](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100869&lang=es-ES&view=article&id=3731)

## Del componente 2.3: Evaluación de la efectividad del gasto

Este componente se mide a partir del indicador del mismo nombre: Evaluación de la efectividad del gasto, el mismo que experimentó un crecimiento de 0.5 puntos, pasando de 1.9 a 2.4 entre el 2013 y el 2020, que hace referencia a un nivel de calificación medio.

### 2.3.1 Evaluación de efectividad del gasto

La evaluación de la efectividad del gasto, o información del desempeño del gasto, es lo que diferencia el PpR del presupuesto tradicional. Para evaluar la efectividad del gasto se requiere disponer de un sistema de seguimiento y de evaluación basado en dos elementos: i) un sistema de seguimiento físico y financiero de la ejecución del presupuesto y de resultados e impactos de la gestión presupuestaria pública, y ii) estudios evaluativos que permitan identificar y explicar los resultados de la acción gubernamental (BID, 2015: 102).

En relación al primer requisito, cabe precisar que el seguimiento de los PP se realiza sobre el avance en los indicadores de desempeño, la ejecución financiera y el cumplimiento de metas en su dimensión física. En el 2015, el MEF elaboró la “Guía metodológica para la definición, seguimiento y uso de indicadores de desempeño de los Programas Presupuestales”. Esta guía metodológica es una herramienta que tiene como objetivo presentar los lineamientos para la construcción de indicadores de desempeño y la elaboración de fichas técnicas, así como las pautas sobre cómo se lleva a cabo el proceso de seguimiento y uso de la información del desempeño de los PP<sup>42</sup>.

Adicionalmente, el MEF desarrolló el aplicativo RESULTA, que es la herramienta informática que permite conocer el avance en los indicadores de desempeño de resultados y productos de los distintos PP, así como información complementaria sobre sus metas y presupuesto.

El aplicativo RESULTA brinda información de 88 PP<sup>43</sup> correspondiente a 22 sectores (incluyendo Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Oficina Nacional de Procesos Electorales y Poder Judicial). Cabe señalar que los indicadores fueron elaborados conjuntamente con el MEF y los pliegos y/o responsables de los PP, y su medición realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a través de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES)<sup>44</sup>, y complementada con otras encuestas sectoriales específicas, tales como Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), Encuesta Nacional a Instituciones Educativas (ENEDU), Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), Encuesta Nacional de Comisarías (ENACOM), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), Encuesta Nacional de Relaciones Sociales (ENARES) y la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), que permiten monitorear 264 indicadores<sup>45</sup>.

Asimismo, con el propósito de ampliar la cobertura de la medición de los Programas Presupuestales se cuenta con 138 indicadores provenientes de los registros administrativos de los siguientes sectores: Policía Nacional del Perú (PNP), Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), Ministerio del Ambiente (MINAM), Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), Poder Judicial (PJ), Ministerio Público (MP), Ministerio de la Producción (PRODUCE), Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Instituto Peruano del Deporte (IPD), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

<sup>42</sup> Disponible en: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/ppr/guia\\_seg\\_publicacion.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/guia_seg_publicacion.pdf)

<sup>43</sup> En el aplicativo RESULTA no aparecen los indicadores del Programa Presupuestal 118: Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales - Haku Wiñay, a pesar de tener presupuesto ejecutado en el año 2020, según el aplicativo Transparencia Económica.

<sup>44</sup> <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2020&ap=ActProy>

<sup>45</sup> La ENAPRES se viene ejecutando desde el año 2010 en el área urbana y rural de los 24 departamentos

<sup>46</sup> [http://webinei.inei.gob.pe/anda\\_inei/index.php/catalog/681](http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/681)

(MTPE), Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE), Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTC), entre otros<sup>46</sup>.

Pese a estos avances, aún no se ha logrado consolidar el sistema de indicadores de desempeño para medir los resultados de todos los PP. Hay indicadores que aún no tienen medición, ya que carecen de medio de verificación o incluso sus fichas se encuentran en construcción o actualización. Asimismo, falta institucionalizar el nexo directo entre la información sobre el desempeño y la asignación de los recursos presupuestarios.

En relación al requisito referente a la evaluación de los resultados de los programas, cabe señalar que, desde el 2007, se vienen implementando de forma progresiva, las evaluaciones independientes como uno de los instrumentos del PpR que busca evaluar la gestión, desempeño, resultados e impactos de un PP o algún producto de este, con el fin de proporcionar información confiable y útil en el proceso de toma de decisiones presupuestales y de gestión. Se han implementado 2 tipos de evaluaciones como parte del PpR: i) la Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) y ii) la Evaluación de Impacto (EI). La implementación de las EDEP se inició en 2008 con cuatro evaluaciones. A diciembre de 2018, se han culminado 61 EDEP<sup>47</sup> y se tenían 15 evaluaciones de impacto (diez culminadas y cinco en curso)<sup>48</sup>.

No obstante, no se puede conocer con certeza el avance de la efectividad del gasto y el cumplimiento de los objetivos de los PP, pues las evaluaciones se orientaron más a las revisiones de los procesos de gestión y la instrumentación de mejoras. Asimismo, los resultados de las evaluaciones no han sido suficientemente utilizados para definir prioridades en la asignación de los recursos en el proceso de formulación presupuestaria.

## Del componente 2.4: Incentivos para la efectividad de la gestión

Este componente se mide a partir del indicador del mismo nombre: Incentivos para la efectividad en la gestión, el cual experimentó un crecimiento de 0.5 puntos, pasando de 3.0 a 3.5 entre el 2013 al 2020, que hace referencia a un nivel de calificación alto. Este aumento se sustenta por el incremento de mecanismos que incentivan la eficiencia y eficacia en la gestión de las instituciones.

### 2.4.1 Incentivos para la efectividad en la gestión

En el 2009, mediante Ley N° 29332<sup>49</sup>, se creó el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI), que otorga recursos a la entidad municipal que logra el cumplimiento de un grupo de metas en un periodo determinado.

El PI se enmarca en la estrategia de PpR y se busca que funcione de manera articulada con los PP. Este incentivo se desarrolla a través de tres procesos clave: Diseño de metas, asistencia técnica para el cumplimiento de metas y evaluación del cumplimiento de metas. El MEF se encarga de revisar y consolidar la evaluación del cumplimiento de metas enviada por cada sector para determinar el monto de las transferencias que recibirá cada municipalidad<sup>50</sup>. Entre

los años 2010-2020<sup>51</sup> se establecieron metas semestrales, evaluando a las municipalidades según su clasificación y realizando las transferencias presupuestarias según su cumplimiento.

<sup>46</sup> [http://webinei.inei.gob.pe/anda\\_inei/index.php/catalog/681](http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/681)

<sup>47</sup> [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publico/ppr/eval\\_indep/Informe\\_Seguimiento\\_Compromisos2018.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/eval_indep/Informe_Seguimiento_Compromisos2018.pdf)

<sup>48</sup> [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=esES&Itemid=100751&view=article&catid=624&id=5357&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=esES&Itemid=100751&view=article&catid=624&id=5357&lang=es-ES)

<sup>49</sup> <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/ley/9386-ley-n-29332/file>

<sup>50</sup> [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publico/migl/pi/marco\\_conceptual\\_PI.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/migl/pi/marco_conceptual_PI.pdf)

<sup>51</sup> [https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5916&Itemid=101547&lang=es](https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=5916&Itemid=101547&lang=es)

Otro mecanismo de ayuda a los PP son los Convenios de Apoyo Presupuestario (CAP), y comprende la transferencia de recursos de donación al Tesoro Público por parte de organismos de cooperación internacional, previo a la suscripción de un acuerdo de carácter técnico entre el MEF y la entidad pública; donde la entidad pública se compromete al cumplimiento de metas de indicadores de resultado y/o producto de un PP, así como a la ejecución de compromisos de gestión para una mejor provisión de los servicios públicos<sup>52</sup>.

Los CAP en el Perú se comenzaron a implementar desde el 2009, fecha en que se firmó el primer CAP dirigido a apoyar la lucha contra la desnutrición infantil: Apoyo Presupuestario al Programa Articulado Nutricional EUROSPAN<sup>53</sup>. Posteriormente, entre el periodo 2013-2020 se han venido implementando diferentes CAP: i) Apoyo Presupuestario al Programa Salud Materno Neonatal, ii) Apoyo a la Política Peruana de Promoción de las Exportaciones de Productos Ecológicos EURO-ECO-TRADE, iii) Apoyo Presupuestario a la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas, iv) Programa de Apoyo a la Política de Aseguramiento Universal en Salud en el Perú, v) Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), y vi) Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social<sup>54</sup>.

El Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones (REI) es otro incentivo presupuestario, diseñado en el marco del PpR, con el objetivo de promover el incremento de la capacidad de ejecución de inversiones de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales<sup>55</sup>. Este incentivo implica transferencias de recursos a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales por el cumplimiento de metas relacionadas a la ejecución de inversiones en un periodo determinado. Dichas metas son formuladas por la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) en coordinación con la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI)<sup>56</sup>.

En síntesis, los incentivos presupuestarios cuentan con un marco legal que los institucionaliza como una herramienta de índole presupuestaria, orientadas a mejorar el desempeño institucional para una mayor eficiencia, efectividad, economía y calidad de los servicios públicos; así como para el logro de resultados priorizados u objetivos estratégicos institucionales (Núm. 66.1, Art. 66 del D.L. N° 1440)<sup>57</sup>.

## Del componente 2.5: Difusión de la información del presupuesto

Este componente se mide a partir del indicador Difusión de la información, el cual experimentó un crecimiento de 0.5 puntos, pasando de 3.0 a 3.5 entre el 2013 y el 2020, que hace referencia a un nivel de calificación alto.

### 2.5.1 Difusión de la información

La ciudadanía debe ser informada, oportunamente, sobre la gestión del presupuesto público en todas sus fases, esto es, desde la preparación del proyecto de presupuesto, su aprobación, ejecución y evaluación, hasta el dictamen de la auditoría externa (BID, 2015:102). En este sentido, la utilización de las tecnologías de información y comunicaciones han favorecido el cumplimiento de este requisito, a través de la creación de portales web para transparentar el uso de los recursos públicos.

Con base en los criterios internacionalmente aceptados y desarrollados por organizaciones multilaterales, la encuesta de Presupuesto Abierto utiliza indicadores para medir la transparencia presupuestaria. Estos indicadores se usan para evaluar si el gobierno central pone a disposición del público los ocho documentos presupuestarios

<sup>52</sup> [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=101937&lang=es-ES&view=article&id=3003](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101937&lang=es-ES&view=article&id=3003)

<sup>53</sup> [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/sist\\_implementation\\_CAPs.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/sist_implementation_CAPs.pdf)

<sup>54</sup> [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=101937&lang=es-ES&view=article&id=3003](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101937&lang=es-ES&view=article&id=3003)

<sup>55</sup> <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/resoluciones-directorales/21398-resolucion-directoral-n-033-2019-ef-50-01-1/file>

<sup>56</sup> [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=102664&lang=es-ES&view=article&id=6379](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=102664&lang=es-ES&view=article&id=6379)

<sup>57</sup> <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file>

claves de manera oportuna, y si la información que estos documentos contienen es exhaustiva y útil. Cada país recibe un puntaje sobre un total de 100 que determina su clasificación en el Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés: *Open Budget Index*), la única medida independiente de comparación de la transparencia presupuestaria en el mundo<sup>58</sup>.

El Índice de Presupuesto abierto considera diez áreas temáticas de análisis, las cuales se detallan en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO N° 10**  
**ÁREAS TEMÁTICAS DE ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO**

**Disponibilidad de la información presupuestaria**

- Difusión de documentos relacionados con el Proyecto de Presupuesto del Poder Ejecutivo
- Difusión del presupuesto promulgado

**Proyecto de Presupuesto del Poder Ejecutivo**

Monitoreo de desempeño

**Políticas y prácticas presupuestarias**

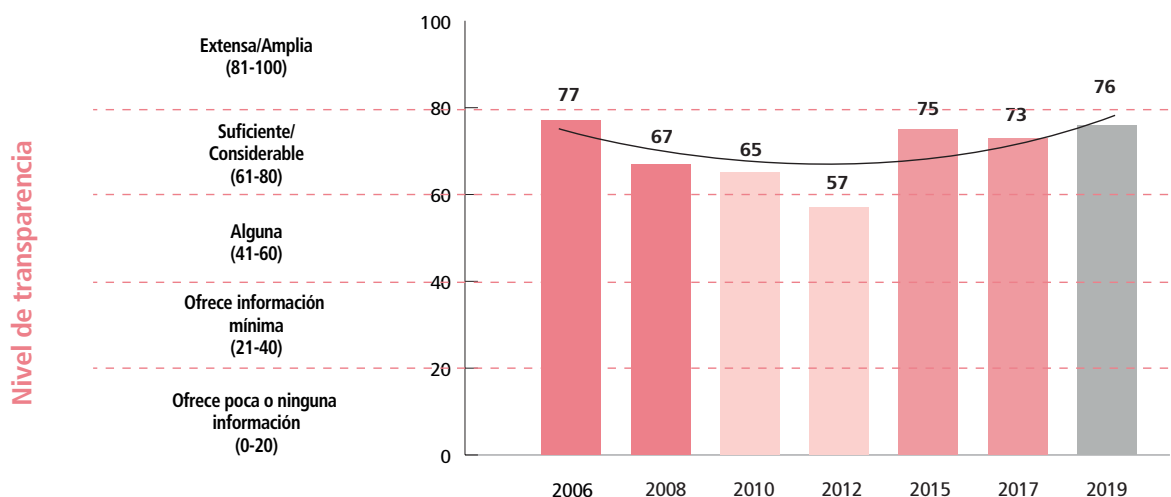
- Formulación del Presupuesto del Poder Ejecutivo
- Aprobación legislativa del presupuesto
- Ejecución del presupuesto
- Rendición de cuentas y control a cargo de la institución superior de auditoría

FUENTE: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/peru>

En el Perú, el nivel de transparencia durante el año fiscal 2006 tuvo un puntaje de 77 sobre 100 puntos en los indicadores de transparencia presupuestaria según la encuesta, que se describe como un nivel suficiente/considerable; el mismo que se ha mantenido en promedio a través de los años registrándose una disminución mínima para el año fiscal 2019, cuyo puntaje de acuerdo a la encuesta fue de 76, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

<sup>58</sup> Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 / América Latina y el Caribe

**GRÁFICO N° 11**  
**EVALUACIONES DE PRESUPUESTO ABIERTO DE PERÚ, 2006-2019**



FUENTE: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/peru>

En el Perú, a través del portal del MEF, se publica tanto el proyecto de presupuesto<sup>59</sup> como el presupuesto aprobado por el Congreso<sup>60</sup>, así como la ejecución y el informe de cierre del ejercicio y evaluación presupuestaria<sup>61</sup>. Resalta particularmente la consulta amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)<sup>62</sup>, disponible en el Portal de Transparencia Económica del MEF, que contiene información desde 1999 hasta el presente año del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y de la distribución de los recursos asignados a distintas entidades en los tres niveles de gobierno. A través del aplicativo se puede monitorear, también, el avance de la ejecución del gasto en sus diversas etapas: i) Certificación de recursos (paso previo a la convocatoria de procesos), ii) Compromiso de recursos (paso siguiente a la suscripción de un contrato), iii) Devengado (reconocimiento u obligación de pago), y iv) Giro de recursos (transferencia para el pago a proveedores)<sup>63</sup>.

Por otro lado, todas las normas sobre el presupuesto público y el PpR están a disposición de la ciudadanía en el portal web del MEF<sup>64</sup>, así como los estados financieros de la Cuenta General de la República, cuya información consolidada desde 1999 se ha cargado en un aplicativo web de acceso público.<sup>65</sup>

En síntesis, en el país existe una buena difusión a través de Internet de la información presupuestaria, sin embargo, estos reportes todavía no son fácilmente entendidos por cualquier ciudadano debido a que no se presentan en un lenguaje sencillo. Otro aspecto de mejora pendiente es la calidad de la información publicada, y que esta permita vincular los gastos con los objetivos y políticas contemplados en los planes.

Considerando que este indicador sustenta la calificación del componente, el mismo experimentó un crecimiento de 0.5 puntos, pasando de 3.0 a 3.5 entre el 2013 al 2020, que hace referencia a un nivel de calificación alto.

<sup>59</sup> [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=101156&lang=es-ES&view=article&id=5761](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101156&lang=es-ES&view=article&id=5761)

<sup>60</sup> [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=101158&lang=es-ES&view=article&id=2327](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101158&lang=es-ES&view=article&id=2327)

<sup>61</sup> [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=101161&lang=es-ES&view=article&id=952](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101161&lang=es-ES&view=article&id=952)

<sup>62</sup> <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

<sup>63</sup> <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/ejecuci%C3%B3n-presupuestal-consulta-amigable-ministerio-de-econom%C3%ADa-y-finanzas-mef>

<sup>64</sup> [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_docman&language=es-ES&Itemid=101657&lang=es-ES&view=list&slug=leyes-2](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_docman&language=es-ES&Itemid=101657&lang=es-ES&view=list&slug=leyes-2)

<sup>65</sup> <https://apps5.mineco.gob.pe/ctarepublica/>

### 4.3 EFECTOS DE LA COVID-19 Y RETOS *POST PANDEMIA*

La coyuntura actual evidencia la necesidad de aumentar el gasto público no solo para atender la emergencia ante la pandemia, sino también para cubrir las carencias en la provisión de servicios públicos que la crisis ha puesto de manifiesto (BID, 2020:16).

Durante el 2020, el gobierno peruano asignó un fuerte presupuesto (S/ 23 852 millones 306 mil 376<sup>66</sup>) para hacer frente a la crisis generada por la COVID-19. Para consultar el seguimiento de la ejecución presupuestal de estos recursos, el MEF habilitó un módulo de consulta de acceso libre “Recursos para el COVID-19” en el Portal de Transparencia Económica, a través del cual se puede conocer, en tiempo real, la información presupuestal de cada entidad pública y el avance de la ejecución del gasto durante estado de emergencia por el nuevo coronavirus<sup>67</sup>.

Sin embargo, ese nivel de gasto público podría resultar insuficiente, considerando la elevada incertidumbre. En previsión de ello, el gobierno ha suspendido las reglas fiscales, porque limitaban el espacio fiscal necesario para atender la emergencia sanitaria. A partir de ese momento, el gobierno comenzó a emitir un conjunto de normativas que están permitiendo financiar la atención de la crisis (BID, 2020: 16). El MEF ha emitido dispositivos para que los recursos presupuestarios de los pliegos sean transferidos a la Reserva de Contingencia y poder aplicar gasto para financiar la mitigación de los efectos de la emergencia sanitaria<sup>68</sup>. Las normas legales que aprobaron las transferencias de recursos presupuestarios por la COVID-19, según rubros: medidas sanitarias, medidas económicas, subsidios y asistencias, educación, control y orden interno, se pueden encontrar en el siguiente link: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/535986-recursos-asignados-para-enfrentar-el-covid-19>

Asimismo, el Perú enfrenta problemas de gestión pública que reducen la eficiencia del gasto y que frecuentemente resultan en la subejecución de este. “Como se señala en BID (2017), entre los factores que limitan la efectividad gubernamental destaca una débil coordinación institucional, carencias en el diseño y ejecución de las políticas públicas, un servicio civil en transición y debilidades en el marco legal e institucional para prevenir y controlar la corrupción, problemas que son particularmente evidentes a nivel subnacional. Estas debilidades contribuyen a explicar la tendencia a subejecutar el gasto público, y también han afectado a la implementación de las medidas puestas en marcha para afrontar la emergencia actual” (BID, 2020: 12).

Debido a las múltiples causas de la subejecución, resulta necesario que el destrabe normativo e institucional se considere bajo distintos enfoques, por ejemplo, se recomienda la asignación de mayores recursos para el Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones (REI) y el Plan de Incentivos (pág. 25).

<sup>66</sup> Consulta Amigable COVID-19-SIAF. Link: <https://apps5.mineco.gob.pe/coronavirus/Navegador/default.aspx?y=2020&ap=ActProy>

<sup>67</sup> <https://www.gob.pe/8959-consultar-el-seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-para-covid-19>

<sup>68</sup> [https://www.mef.gob.pe/es/?searchword=transferencias&searchphrase=all&language=es-ES&published\\_fv=0&start=20&option=com\\_search&Itemid=101131&lang=es-ES&limitstart=20&view=search](https://www.mef.gob.pe/es/?searchword=transferencias&searchphrase=all&language=es-ES&published_fv=0&start=20&option=com_search&Itemid=101131&lang=es-ES&limitstart=20&view=search)



# Capítulo 5

## Gestión financiera pública

### 5.1 LÍNEA DE TIEMPO Y PRINCIPALES HITOS

En el Perú, en el año 2018, se actualizó el marco normativo de la administración financiera del sector público, mediante el Decreto Legislativo N° 1436, Marco de la Administración Financiera del Sector Público, el cual promueve establecer las normas básicas sobre la Administración Financiera del Sector Público para su gestión integrada y eficiente, de manera intersistémica, en un contexto de sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

Este marco normativo considera al Ministerio de Economía y Finanzas, como responsable de la administración financiera del sector público, y define los siguientes sistemas:

1. El Sistema Nacional de Presupuesto Público
2. El Sistema Nacional de Tesorería
3. El Sistema Nacional de Endeudamiento Público
4. El Sistema Nacional de Contabilidad
5. El Sistema Nacional de Abastecimiento
6. El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
7. La Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

¿Qué cambios sustanciales se han dado en los componentes de la gestión financiera pública en los últimos años?

Los sistemas que componen la gestión financiera pública presentan diversos avances en los últimos años. En el caso del Sistema de Adquisiciones y Sistema de Control Interno, en el acápite correspondiente, se presentará un gráfico de línea de tiempo con los hitos más relevantes en cada uno de dichos sistemas.

### 5.2 ANÁLISIS DE COMPONENTES, INDICADORES Y REQUISITOS: AVANCES Y LIMITACIONES

El Pilar 3 Gestión financiera pública se divide en tres componentes, 11 indicadores y 46 requisitos. Obtuvo un nivel alto con un puntaje general de 4.1 en el 2020, es decir, 0.7 puntos porcentuales más que en el 2013 (3.4). En la tabla N° 10 se detallan los puntajes de sus componentes.

**TABLA N°10**  
**PILAR 3: GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA. EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES 2007-2020**

COMPONENTES	2007	2013	2020	DIFERENCIA 2013-2020	NIVEL AL 2020
3.1 Gestión presupuestaria y financiera	3.5	3.9	4.3	0.4	Alto
3.2 Sistema de adquisiciones	2.9	2.9	4.1	1.2	Alto
3.3 Auditorías externa e interna	3.3	3.3	4.0	0.6	Alto
<b>Índice del pilar: Gestión financiera pública</b>	3.2	3.4	4.1	0.7	Alto

La Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) es un elemento clave en el manejo fiscal de cualquier país. Una gestión adecuada permite no sólo mantener cuentas públicas sostenibles que faciliten la preservación del equilibrio macroeconómico, sino que incide directamente en la cobertura y calidad de los servicios que presta el Estado a través de un gasto eficiente y eficaz<sup>69</sup>.

El MEF lidera la mejora continua de la GFP en todos los niveles de gobierno, como responsable de la rectoría de los principales sistemas administrativos vinculados con la GFP.

Se observa que, en el período analizado, la calificación de los tres componentes aumentó, pero en diferente magnitud, siendo el de auditoría el que muestra un mayor incremento (0.6).

### Del componente 3.1: Gestión presupuestaria y financiera

Este componente se mide a partir de 7 indicadores, habiendo obtenido durante el periodo 2013 al 2020, un crecimiento de 0.4, pasando de 3,9 a 4,3; que hace referencia a un nivel de calificación alto. Este componente es uno de los más sólidos registrados en todos los pilares.

#### 3.1.1 Relación entre gasto presupuestado y gasto ejecutado

Entre los años 2017-2019, el promedio de la desviación entre gasto presupuestado y gasto ejecutado es 4.82% (se excluye gastos de servicio de la deuda y de proyectos que cuenten con financiamiento externo), inferior al 7.6% del período 2010-2012. Cabe precisar que, como ya se había reportado en el Informe Nacional del Perú para el periodo 2007-2013, no existe gasto extrapresupuestario pues en el presupuesto nacional constan todos los gastos y en los informes fiscales se incluye información completa sobre ingresos y gastos correspondientes a los proyectos financiados por donantes<sup>70</sup>.

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha mantenido en un desarrollo alto, de 3.0 entre el 2013 y el 2020.

<sup>69</sup> [https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/gfp\\_en\\_el\\_peru.pdf](https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/gfp_en_el_peru.pdf)

<sup>70</sup> <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13907/peru-construyendo-gobiernos-efectivos-resumenes-ejecutivos-de-los-informes> (Ver pág. 5)

### 3.1.2 Análisis de riesgo

Si bien, anualmente, se analizaban las obligaciones directas del gobierno, no se incluía el análisis del riesgo fiscal de los compromisos de largo plazo. Los riesgos fiscales se mencionaban en cada Marco Macroeconómico Multianual (MMM) preparado por el MEF, pero éstos se limitaban a los riesgos macroeconómicos.

Mediante Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (octubre 2013)<sup>71</sup>, se crea el Consejo Fiscal como una comisión autónoma, dependiente administrativamente del MEF, cuyo objeto es contribuir con el análisis técnico independiente de la política macro fiscal y, así, fortalecer la transparencia e institucionalidad del manejo de las finanzas públicas<sup>72</sup>, aunque comenzó operaciones recién el 2015.

En el 2015, el MEF produjo su primer Informe de Contingencias Explícitas (es decir, de riesgos contingentes fiscales explícitos), con cifras al año 2014, distinto del MMM. En el 2016, con los números al 2015 este era mejorado, siendo más detallado sobre ciertos riesgos como los de las Asociaciones Público-Privadas (APP) e incluyéndose elementos sobre los riesgos de desastres y los del sistema financiero<sup>73</sup>.

A partir de D.L. N° 1441 Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería (setiembre 2018) se incorpora el concepto de “gestión integrada de los riesgos fiscales”<sup>74</sup>, en el marco de la reforma de la gestión de las finanzas públicas en el país. Las tres grandes categorías de riesgos fiscales comprenden: macroeconómicos, específicos - incluyendo riesgos contingentes - y estructurales/institucionales.

Asimismo, mediante el D.L. N° 1436 Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público<sup>75</sup> (setiembre 2018), se establecen, además, las normas básicas sobre la Administración Financiera del Sector Público para su gestión integrada y eficiente, de manera intersistémica, en un contexto de sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

En el 2019 se crea la Dirección de Riesgos Fiscales (DRF), dependiente de la Dirección General de Tesoro Público, que tiene por función formular lineamientos, metodologías, modelos y normativa para la identificación, medición, mitigación y monitoreo de los riesgos fiscales<sup>76</sup>. Cabe añadir también que, en el marco de sus competencias, la DRF elabora el Reporte Anual de Riesgos Fiscales, así como los informes y reportes periódicos de su seguimiento<sup>77</sup>.

Como se aprecia, se han dado avances en esta materia, lo cual explica el incremento de sus puntajes, sin embargo, falta todavía fortalecer los mecanismos para mitigar los efectos de los riesgos sobre las cuentas fiscales.

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo ha tenido un incremento de 1.5 puntos pasando de 1.0 a 2.5 entre el 2013 al 2020, que hace referencia a un nivel de mejora sustancial.

### 3.1.3 Transparencia y presupuesto

Con el fin de promover la transparencia en la gestión del presupuesto, se implementa desde 1999, el Sistema Integrado de Administración Financiera para el Sector Público (SIAF-SP), herramienta informática transaccional que integra la información presupuestal, financiera y patrimonial de las entidades nacionales, regionales y locales de forma única y obligatoria. Este instrumento promueve la transparencia y la integración

<sup>71</sup> <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-fortalecimiento-de-la-responsabilidad-y-transparencia-ley-n-30099-1008077-1/>

<sup>72</sup> <https://cf.gob.pe/nosotros/marco-legal/establecen-disposiciones-para-la-implementacion-y-funcionamiento-del-consejo-fiscal-creado-mediante-la-ley-no-30099-ley-de-fortalecimiento-de-la-responsabilidad-y-transparencia-fiscal/>

<sup>73</sup> <https://gestion.pe/blog/riesgosfinancieros/2018/10/riesgos-fiscales-gran-avance-en-la-gestion-de-las-finanzas-publicas.html?ref=gesr>

<sup>74</sup> [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/206026/DL\\_1441.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/206026/DL_1441.pdf)

<sup>75</sup> [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/536042/DL\\_1436.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/536042/DL_1436.pdf)

<sup>76</sup> [https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc\\_mins/doc\\_gestion/ROF\\_MEF\\_2019\\_SII.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/ROF_MEF_2019_SII.pdf)

<sup>77</sup> [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=101079&view=article&catid=308&id=545&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101079&view=article&catid=308&id=545&lang=es-ES)

de los sistemas de administración financiera, subsistemas conexos y subsistemas de planificación y control; asimismo, reduce el riesgo de duplicación y fragmentación de información, disminuye la dificultad de procesar los datos y disipa actos de corrupción (García López *et al*, 2010).

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha mantenido en un desarrollo alto, de 5.0 puntos entre el 2013 y el 2020.

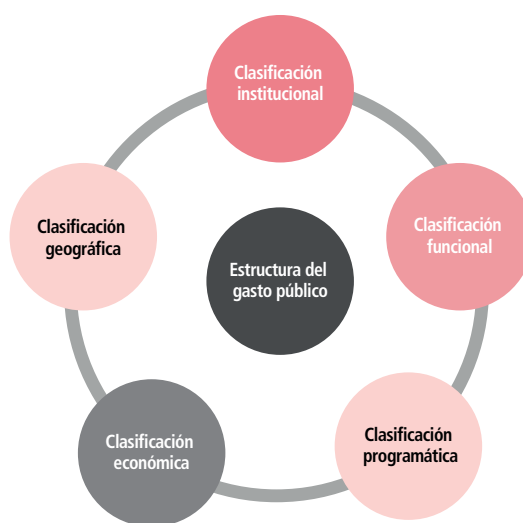
Es importante precisar, que a nivel internacional se realizó la Encuesta de Presupuesto Abierto donde el Perú ha obtenido un puntaje de 76 para el año fiscal 2019, que se considera como un nivel suficiente/considerable.

### 3.1.4 Clasificación de gastos del presupuesto

De acuerdo al artículo 21° del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, los gastos públicos se estructuran siguiendo las Clasificaciones Institucional, Económica, Funcional, Programática y Geográfica, las mismas que son aprobadas mediante Resolución Directoral de la Dirección General de Presupuesto Público.

La clasificación económica del presupuesto tiene por objetivo determinar el origen de los ingresos y los motivos del destino de estos. Existe un clasificador único para identificar las partidas de ingreso y de gastos. En tanto que la clasificación funcional facilita el análisis del gasto público respecto a las principales funciones del Estado y la clasificación programática permite el seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias que define el gobierno para la consecución de sus objetivos y metas, en términos presupuestarios. El clasificador institucional permite identificar el presupuesto asignado y ejecutado de las diferentes entidades del Estado pertenecientes a cada uno de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). El clasificador geográfico permite identificar los recursos públicos a nivel de región, provincia y distrito<sup>78</sup>.

GRÁFICO N° 12  
CLASIFICADORES DEL GASTO PÚBLICO



FUENTE: Elaboración propia. Artículo 21° del Decreto Legislativo N° 1440

<sup>78</sup> <http://dnpp.mef.gob.pe/cnsClasif/faces/Main.jsp>

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha incrementado en 0.3 puntos, pasando de 4.3 a 4.7; entre el 2013 y el 2020.

### 3.1.5 Aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo

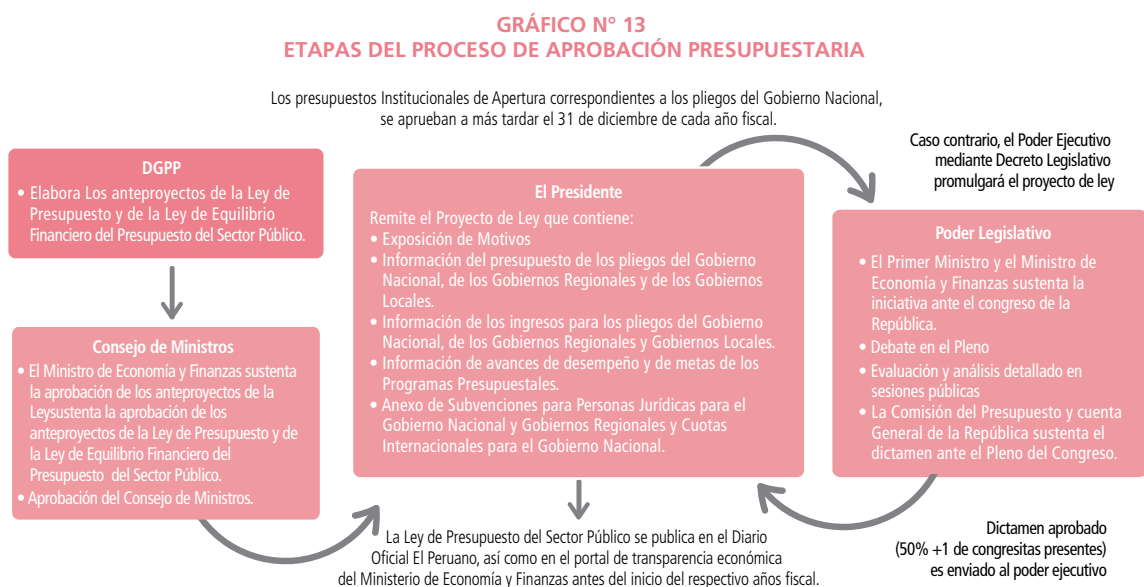
De acuerdo al Artículo 29° del D.L. N° 1440, los anteproyectos de la Ley de Presupuesto y de la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público, preparados por la Dirección General del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas son sometidos a la aprobación del Consejo de Ministros y remitidos como proyectos de Ley por el Presidente de la República al Poder Legislativo, de acuerdo al procedimiento y plazos correspondientes establecidos por la Constitución Política del Perú.

Según el Artículo 80° de la Constitución Política del Perú, el ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. El presidente de la Corte Suprema, el fiscal de la Nación y el presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a su institución.

El reglamento del Poder Legislativo establece que la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República sustentará el dictamen del presupuesto público, debiendo precisar con claridad las prioridades asignadas al gasto público en términos generales y en cada sector.

El debate del dictamen de la ley de presupuesto se inicia el 15 de noviembre y debe ser aprobada con el voto favorable de, por lo menos, la mitad más uno del número de los congresistas presentes, y enviada al Poder Ejecutivo a más tardar el 30 de noviembre; de lo contrario, entrará en vigencia el proyecto enviado por el presidente de la República, quien lo promulgará mediante Decreto Legislativo.

En el siguiente gráfico, se muestran las etapas del proceso de aprobación presupuestaria:



FUENTE: Shack, N. & Rivera, R. (2022)

El presupuesto del sector público tiene vigencia anual. Su ejecución comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

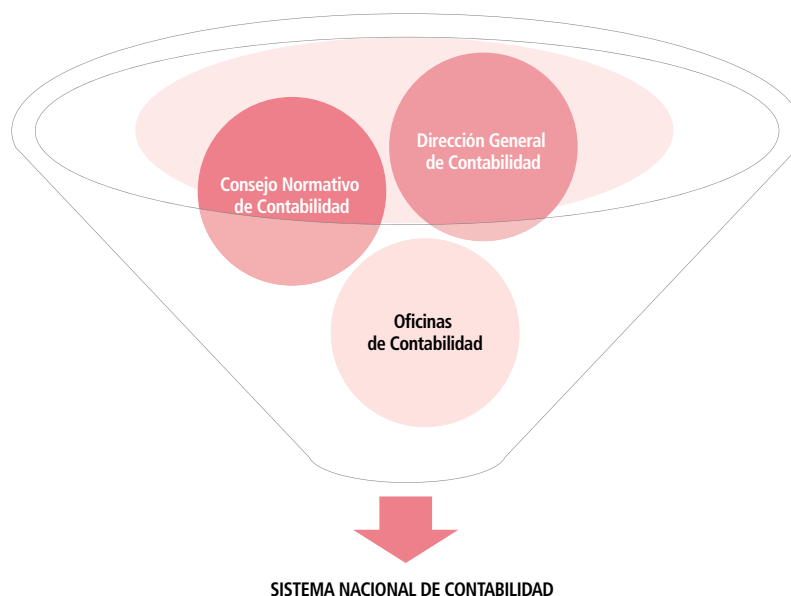
El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos. Su programación y ejecución responde a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización, tal como se desprende del artículo 77 de la Constitución Política del Perú.

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha mantenido en un desarrollo alto, de 5.0 puntos entre el 2013 y el 2020.

### 3.1.6 Contabilidad

El Sistema Nacional de Contabilidad está regulado por el D.L. N° 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, cuyo órgano rector es la Dirección General de Contabilidad Pública. Dicho sistema tiene por finalidad regular la elaboración de los estados financieros de las entidades públicas, sin excepción, así como su integración y consolidación en la Cuenta General de la República, por niveles de gobierno, empresas públicas y la seguridad social<sup>79</sup>.

**GRÁFICO N° 14**  
**ACTORES DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD**



FUENTE: Elaboración propia. D.L. N° 1438

Este sistema armoniza la normativa contable para la elaboración y presentación de los estados financieros y presupuestarios de las entidades del sector público<sup>80</sup>; asimismo, se encuentra alineada con los estándares internacionales. Además, las distintas operaciones financiero-contables de ingresos y gastos son procesadas automáticamente mediante el Sistema Integrado de Administración Financiera de los Recursos Públicos (SIAR-AP)<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Numeral 4.2 del Art. 4 del Decreto Legislativo N° 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad

<sup>80</sup> Numeral 13.1 del Art. 13 del Decreto Legislativo N° 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad

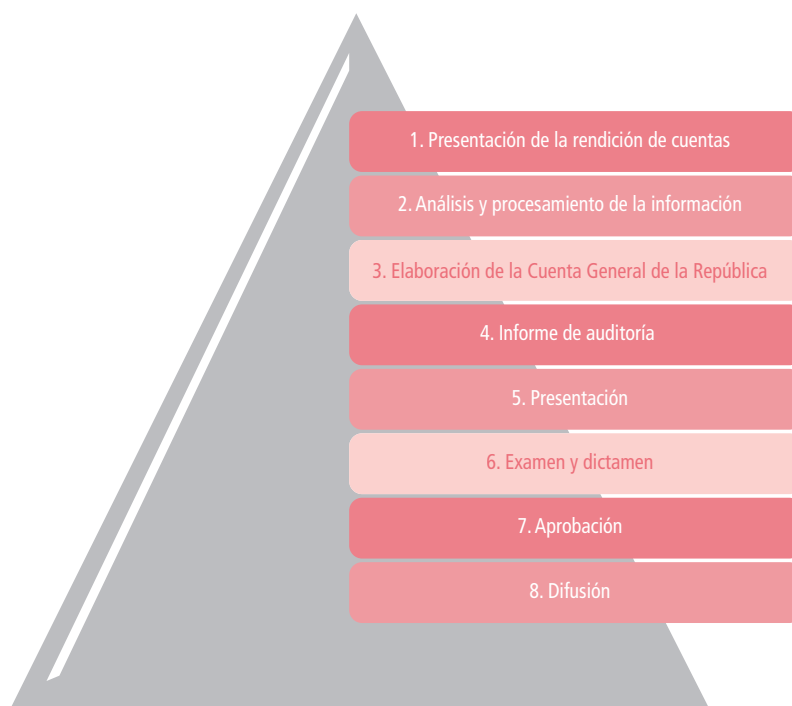
<sup>81</sup> Numeral 14.4 del Art. 14 del Decreto Legislativo N° 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad

Como ya se había reportado en el Informe Nacional del Perú para el periodo 2007-2013, la contabilidad se organiza en base devengada y caja, y se prepara anualmente un informe consolidado de ingresos-gastos y activos-pasivos financieros. Dichos informes son sometidos a la auditoría financiera que realiza la Contraloría General de la República (CGR)<sup>82</sup>.

Dentro de este indicador se destaca a la Cuenta General de la República que es el instrumento de gestión pública que contiene la información y análisis de los resultados presupuestarios, financieros, económicos, patrimoniales y de cumplimiento de metas e indicadores de gestión financiera, en la actuación de las entidades del sector público, sin excepción, durante un ejercicio fiscal<sup>83</sup>.

La Cuenta General de la República de acuerdo al marco normativo comprende las fases siguientes:

**GRÁFICO N° 15**  
**FASES DE LA CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA**



FUENTE: Elaboración propia. DL N°1438

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha incrementado en 0.1 puntos, pasando de 4.9 a 5.0 entre el 2013 y el 2020.

### 3.1.7 Tesorería

El Sistema Nacional de Tesorería, está regulado por el D.L. N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, cuyo órgano rector es la Dirección General del Tesoro Público del MEF, quien ejerce la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema dictando normas relacionadas con su ámbito de competencia.

<sup>82</sup> <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13907/peru-construyendo-gobiernos-efectivos-resumenes-ejecutivos-de-los-informes> (Ver pág. 6)

<sup>83</sup> Numeral 20.1 del Artículo 20, del Decreto Legislativo N° 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad

Este sistema, ejecuta la gestión del flujo financiero, que incluye la estructuración del financiamiento del presupuesto del Sector Público, la gestión de activos financieros del Sector Público No Financiero y los riesgos fiscales del Sector Público<sup>84</sup>. Además, este sistema mantiene coordinación e interrelación con los Sistemas Administrativos del Sector Público, especialmente con el Sistema Nacional de Endeudamiento Público, para el cumplimiento de su finalidad y asegurar la adecuada coherencia normativa y administrativa<sup>85</sup>.

Por otro lado, conforme lo señala el D.L. N° 1441, en su art. 8, el Sistema Nacional de Tesorería se compone de: 1- Planeación Financiera, 2. Gestión Integral de Activos y Pasivos Financieros del Sector Público No Financiero; 3. Gestión de Tesorería y 4. Gestión de Riesgos Fiscales.

**TABLA N° 11  
COMPOSICIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA**

<b>Planeación financiera</b>	Es la estructuración financiera del Presupuesto Multianual del Sector Público, identificando de manera estratégica los requerimientos de capital de corto y mediano plazo y estableciendo los planes de inversión de los excedentes de caja, en línea con la Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos Financieros.
<b>Gestión integral de activos y pasivos financieros del Sector Público No Financiero</b>	Es el manejo integrado de los activos y pasivos financieros del Sector Público No Financiero acorde con los lineamientos de la Planeación Financiera, con la finalidad de gestionarlos de manera eficiente, buscando maximizar el rendimiento de los activos y minimizar el costo de los pasivos, con un riesgo prudente.
<b>Gestión de tesorería</b>	Es el manejo eficiente de los fondos públicos a través de la gestión de ingresos, de liquidez y de pagos, sobre la base del flujo de caja.
<b>Gestión de pagos</b>	Implica el manejo del pago de las obligaciones con cargo a los fondos públicos centralizados en la CUT, sobre la base del registro del devengado debidamente formalizado.

FUENTE: Elaboración propia. D.L. N° 1441

Dentro del componente de tesorería se destaca el instrumento denominado cuenta única del tesoro (CUT), que tiene por finalidad consolidar los Fondos Públicos, cualquiera sea la fuente que financia el Presupuesto del Sector Público, en una sola cuenta bancaria, a nombre de la Dirección General del Tesoro Público, respetando su titularidad y minimizando los costos de financiamiento temporal de las necesidades de caja. A través de la CUT se procesa la atención de los pagos de las obligaciones de las entidades del Sector Público, independientemente de la fuente de financiamiento, en el marco del Principio de Fungibilidad<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> Numeral 4.1 del Art. 4, Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería

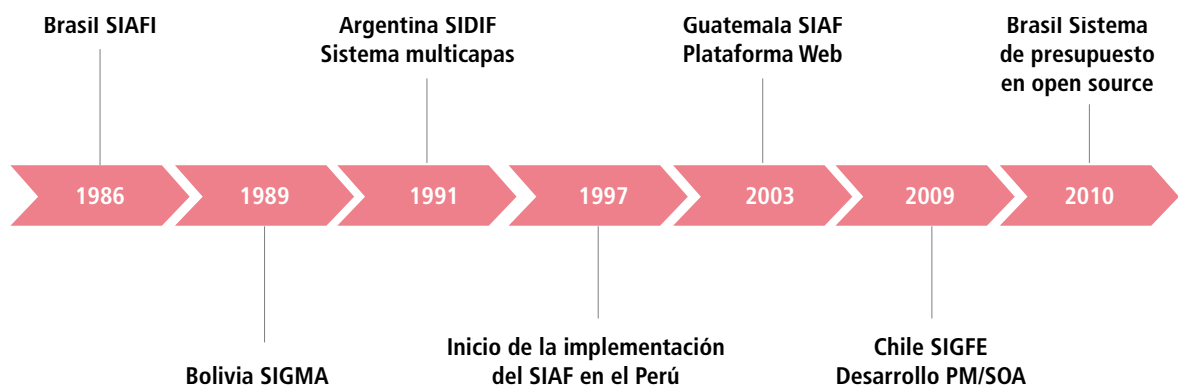
<sup>85</sup> Numeral 7.1 del Art. 7, Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería

<sup>86</sup> Numeral 19.1 y 19.2 del Art. 19 del Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería

### 3.1.8 Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

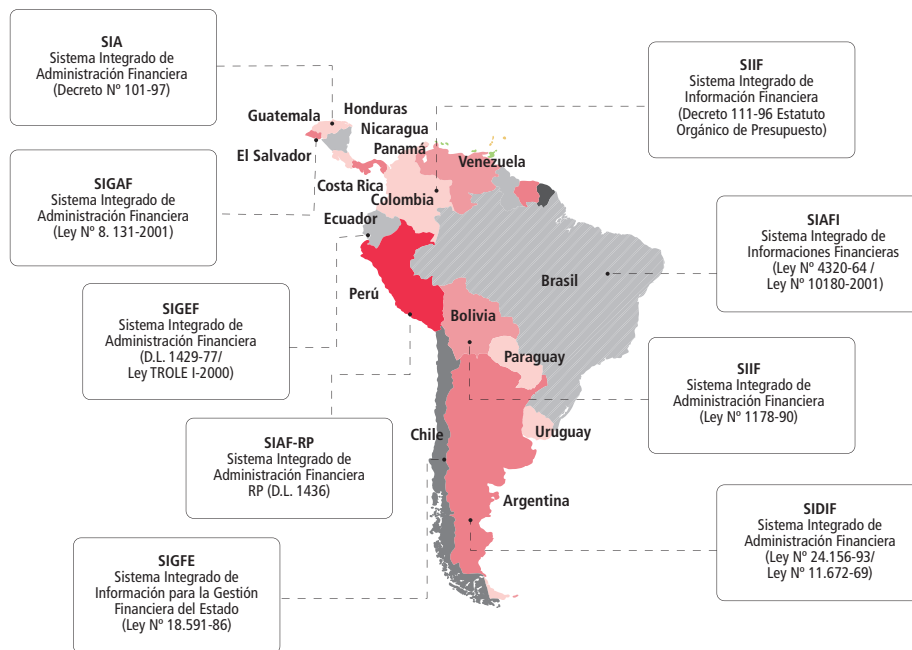
En América Latina y el Caribe, los sistemas integrados de administración financiera empezaron a constituirse a partir de los años ochenta, sobre todo como una forma de mejorar el registro y el control del gasto público en respuesta a la crisis fiscales y macroeconómicas de ese momento. Actualmente los SIAF continúan siendo predominantes en la región, y han evolucionado en cuanto a su rol y a su contribución a los procesos de modernización de la gestión financiera pública y a la mejora de la calidad del gasto público.

**GRÁFICO N°16**  
**IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS INTEGRADOS**



FUENTE: BID (2012). Las instituciones fiscales del mañana

**GRÁFICO N° 17**  
**SISTEMAS INTEGRADOS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA**



FUENTE: BID (2012). Las instituciones fiscales del mañana

En el Perú, a partir de la Resolución Viceministerial N° 005-97-EF/11 de fecha 11 de enero de 1997, se aprueba la implementación progresiva del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), el mismo que constituye el sistema informático, de uso obligatorio, por parte de las entidades del sector público y que integra toda la información presupuestal, financiera y patrimonial de las entidades nacionales, regionales y locales de forma única y obligatoria y da soporte a todos los procesos y procedimientos de la administración financiera del sector público.

Es importante señalar que a través de la Resolución Viceministerial N° 029-98-EF/11, se estableció la obligatoriedad para la utilización del SIAF, en el registro de los datos relacionados con la ejecución de ingresos y gastos que se lleva a cabo en las unidades ejecutoras del presupuesto del sector público.

Asimismo, mediante el Decreto Legislativo N° 1436 del 16 de setiembre de 2018, se establece que el Sistema Integrado de Administración Financiera de los Recursos Públicos (SIAF-RP) es el sistema informático de uso obligatorio por parte de las entidades del sector público, según determine cada ente rector de los sistemas administrativos integrantes de la administración financiera del sector público mediante resolución directoral y tiene la finalidad de brindar soporte a todos los procesos y procedimientos de la administración financiera del sector público, garantizando la integración de la información que maneja.

El SIAF recoge la normatividad vigente en los sistemas administrativos, promueve las buenas prácticas, la transparencia, la rendición de cuentas, así como el orden en el uso en la ejecución del gasto público. Dicho sistema está a cargo del MEF; su funcionamiento y operatividad se desarrolla en el marco de la normatividad vigente aprobada por los órganos rectores.

Cabe precisar que la información financiera de los gobiernos subnacionales está integrada al SIAF, a través del SIAF-GL, que es una herramienta específica para ordenar la gestión administrativa de los Gobiernos Locales, simplificar sus tareas administrativas y reducir los reportes que elaboraban, así como el tiempo dedicado a la conciliación.

El SIAF está en un proceso constante de actualización y modernización. Actualmente, cuenta con los siguientes módulos: Administrativo, contable, conciliación de cuentas, endeudamiento, ejecución de proyectos, pago de planillas, asimismo, los módulos de formulación y módulos de procesos presupuestarios que tienen relación con el SIAF<sup>87</sup>.

Ha tenido progresos sustanciales con la integración con otros sistemas, por ejemplo, con la Central de Compras Públicas (Perú Compras) que cuenta con interfaz al SIAF que le permite registrar y asegurar los recursos presupuestarios, a través del código de Certificación Presupuestaria, permitiendo, entre otras funciones, hacer el seguimiento a la conformidad y al pago<sup>88</sup>.

A través del SIAF se pueden realizar pagos electrónicos de Detracciones, el registro del Gasto Girado para el depósito en las cuentas de Detracciones al que se encuentran obligadas las entidades, en el marco de las disposiciones que emite la SUNAT con cargo a los fondos centralizados en la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT), se realiza mediante transferencias electrónicas a través del SIAF-SP, utilizando el Tipo de Giro "D" y el código de documento "081" del documento "B". A efectos del procesamiento del correspondiente Gasto Girado por la Dirección General de Tesoro Público, los datos transmitidos por la entidad, tales como la fecha de emisión del respectivo comprobante de pago, numeración, importe, entre otros, son remitidos

<sup>87</sup> [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=101422&lang=es-ES&view=article&id=2006](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101422&lang=es-ES&view=article&id=2006)

<sup>88</sup> <https://www.perucompras.gob.pe/informacion/noticia.php?npid=NP00092020>

a la SUNAT para su validación y consecuente generación del Número de Pago de Detracciones (NPD), el mismo que constituye requisito indispensable para dicho procesamiento. La notificación por parte de la entidad al proveedor, respecto del depósito mediante transferencia electrónica en la cuenta de Detracción correspondiente, es efectuada conforme a lo establecido por la SUNAT.<sup>89</sup>

Por otro lado, el pago de obligaciones tributarias, incluyendo las multas y fraccionamientos, administrados por la SUNAT, que corresponde efectuar a las entidades con cargo a los fondos centralizados en la CUT, en su condición de contribuyentes y/o agentes de retención, debe realizarse mediante transferencias procesadas a través del SIAF.

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha incrementado en un punto, entre el 2013 y el 2020.

### Del componente 3.2: Sistema de adquisiciones

El sistema de contrataciones públicas es un elemento fundamental del buen gobierno y un mecanismo de gran relevancia para favorecer el desarrollo económico y social de un país, por lo cual resulta indispensable contar con un sistema que no sólo sea eficiente, eficaz y transparente, sino que pueda adaptarse a los continuos cambios de los mercados y ajustarse a las constantes innovaciones tecnológicas. Si consideramos el enorme volumen de gasto que representa, una contratación pública bien gestionada puede y debe desempeñar un papel de primer orden en el fomento de la eficiencia del sector público y como elemento que inspira confianza en los ciudadanos.

Efectivamente, de acuerdo con datos de la OCDE al 2014, la contratación pública en Perú representa el 50.7% del gasto gubernamental y 11.6% del Producto Bruto Interno (PBI)<sup>90</sup>. Cabe señalar que, en los últimos años (desde 2016 en adelante) el gobierno peruano ha emprendido una serie de reformas con el fin de fortalecer el sistema nacional de las contrataciones públicas.

Es por ello que la evaluación periódica del funcionamiento del sistema de contrataciones públicas se convierte así en una necesidad, a fin de orientar las mejoras o cambios necesarios al sistema para generar condiciones que faciliten el crecimiento económico y el bienestar social.

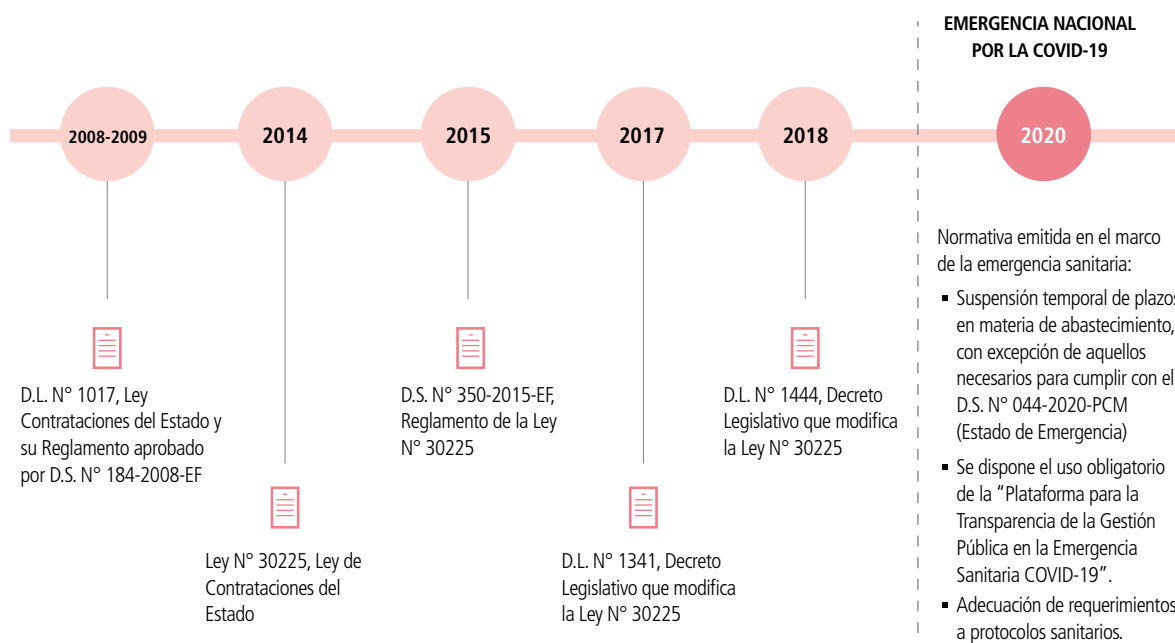
¿Qué cambios sustanciales se han dado en el sistema de contrataciones públicas de Perú en los últimos años (2013-2020)?

Perú presenta importantes avances en el sistema de la contratación pública. A continuación, se presenta un gráfico de línea de tiempo con los hitos más relevantes para el Sistema de adquisiciones.

<sup>89</sup> Directiva N° 002-2021-EF/52.03, aprobada con la Resolución Directoral N° 011-2021-EF/52.03

<sup>90</sup> OECD (2017). La Contratación Pública en el Perú. Reforzando Capacidad y Coordinación. OECD. París.

**GRÁFICO N° 18**  
**SISTEMA DE ADQUISICIONES. PRINCIPALES HITOS 2006-2020**



FUENTE: Elaboración propia

Desde el año 2008, se han dado cambios importantes en el sistema respecto al marco normativo que lo regula, así como en la transparencia de la información. De igual manera, se han realizado diversas evaluaciones y estudios sobre el sistema, entre los cuales destacan los siguientes:

- En el 2008, el Perú realizó un autodiagnóstico de la situación del sistema de contrataciones públicas en el país, con base en la metodología de la OECD/DAC, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), evaluación cuyos objetivos centrales fueron analizar en forma amplia el sistema de contrataciones públicas en todos sus componentes, considerando indicadores ordenados en 4 pilares: i) Marco legal y regulatorio, ii) Marco institucional y capacidad de gestión, iii) Las adquisiciones y prácticas de mercado, y iv) La integridad y transparencia del sistema de adquisiciones; asimismo, se logró identificar eventuales riesgos vinculados con el proceso de contratación, el nivel de competencia y el desempeño del sector privado, así como formular planes de acción y mejoramiento. Todo ello permitió contar con un diagnóstico en su conjunto, detectando fortalezas y debilidades, principalmente en el marco normativo, que llevó a elaborar un plan estratégico de las contrataciones públicas<sup>91</sup>, basado en los principios medulares internacionalmente reconocidos: Eficiencia, transparencia y control del riesgo de la corrupción, competencia y uso óptimo de recursos para lograr el mayor valor por la inversión realizada en favor de la ciudadanía, que apuntaba a producir reformas e introducir mejoras que permitieran superar las debilidades encontradas.
- En el año 2015, el gobierno peruano decidió efectuar una nueva autoevaluación a fin de verificar el estado actual de situación e identificar las áreas que se deben seguir mejorando para alcanzar un nivel de mejores prácticas de contratación pública. Es por ello, que en el año 2016 se efectuó el estudio "Diagnóstico del sistema de adquisiciones públicas del Perú (con base en la metodología de la OECD)"<sup>92</sup>, mediante el cual se

<sup>91</sup> [http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/Image/Plan\\_Estrategico\\_delas%20contrataciones%20publicas.pdf](http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/Image/Plan_Estrategico_delas%20contrataciones%20publicas.pdf)

<sup>92</sup> <https://portal.osce.gob.pe/osce/diagn%C3%B3stico-del-sistema-de-adquisiciones-p%C3%BAlicas-del-per%C3%BA>

actualiza el autodiagnóstico de la situación del sistema. Los resultados de dicho estudio permitieron determinar que el sistema nacional de contratación pública del Perú se ha fortalecido significativamente desde el 2008, produciéndose avances significativos en el marco general de las contrataciones públicas, tanto a nivel legislativo y regulatorio como institucional, de funcionamiento del mercado de compras públicas, y de los mecanismos de control y de transparencia. Asimismo, entre el 2008 y 2016 se han mejorado sustancialmente los instrumentos con los que cuenta el sistema de contratación pública del Perú para generar, procesar y analizar información, así como con mayores capacidades institucionales, lo que permitió que en este último ejercicio la evaluación de los distintos subindicadores cuente con un sustento analítico, metodológico y estadístico mucho más sólido que el que se había podido lograr en el ejercicio de 2008.

- De igual modo, en el año 2016 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elaboró un Informe para la “Aceptación del uso del sistema nacional de adquisiciones de Perú”, considerando los resultados de la autoevaluación descrita en el párrafo anterior, lo cual llevó a que el gobierno peruano suscribiera con esta organización financiera un acuerdo para el uso parcial del sistema nacional de adquisiciones de la República del Perú en proyectos financiados por el BID, acuerdo que fue publicado en el Diario el Peruano el 2 de diciembre de 2016<sup>93</sup>.

### 3.2.1 Análisis de indicadores y requisitos del sistema de adquisiciones: Avances y limitaciones

Este componente del tercer pilar está conformado por dos indicadores: marco legal e institucional del sistema de adquisiciones y sistema electrónico de adquisiciones, habiendo obtenido en base a la evaluación realizada un nivel alto con un puntaje total de 4.1 en el 2020, lo que representa 1.2 puntos porcentuales más que en el año 2013 (2.9). En la tabla siguiente se detallan los puntajes correspondientes

**TABLA N° 12**  
**SISTEMA DE ADQUISICIONES. EVOLUCIÓN DEL COMPONENTE 2007-2020**

INDICADORES	2007	2013	2020	Diferencia 2013-2020	Nivel al 2020
3.2.1 Marco legal e institucional del sistema de adquisiciones	4.3	4.3	4.4	0.1	Alto
3.2.2 Sistema electrónico de adquisiciones	1.5	1.5	3.8	2.3	Alto
<b>Índice del componente adquisiciones</b>	<b>2.9</b>	<b>2.9</b>	<b>4.1</b>	<b>1.2</b>	<b>Alto</b>

A continuación, pasamos a detallar la evaluación realizada en el marco de los indicadores antes mencionados:

#### Con relación al indicador 3.2.1: Marco legal e institucional del sistema de adquisiciones

Para que los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas se basen en la competencia y transparencia, es necesario que exista un marco legal que regule dichos procesos, y que estos sean respetados por todas las instituciones del gobierno (BID, 2015:102). En el Perú, se han experimentado avances tendientes a mejorar las reglas jurídicas de operación de los sistemas de compras y contrataciones públicas.

<sup>93</sup> <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/acuerdo-para-el-uso-parcial-del-sistema-nacional-de-adquisic-convenio-1459216-1/>

**a. Existe un marco legal que norma coherente y comprensivamente el proceso de adquisiciones y contrataciones de las instituciones públicas del país basándose en la competencia y transparencia para la adjudicación de los contratos públicos**

En base al estudio “Diagnóstico del sistema de adquisiciones públicas del Perú (con base en la metodología de la OECD)”<sup>94</sup>, se establece que la normativa de contrataciones del Estado se encuentra adecuadamente organizada en forma jerárquica y su precedencia está claramente establecida. El marco legal peruano distingue entre disposiciones de rango constitucional, legal, reglamentario y directivas, existiendo un orden de jerarquía firmemente establecido:

- La Constitución Política del Perú, en su artículo 76<sup>o</sup>, consagra que las obras y la adquisición de bienes y suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por licitación pública (LP), y que la contratación de servicios y proyectos se hace por concurso público (CP). Adicionalmente, el citado artículo indica que por ley se establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades.
- Ley de Contrataciones del Estado Peruano y sus modificatorias (Ley N° 30225 y Decretos Legislativos N° 1341 y 1444, que modifican la Ley N° 30225).
- El Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y sus modificatorias (Reglamento de la Ley N° 30225 aprobado por DS N° 350-2015-EF y modificado por D.S. N° 05-2015-EF, y D.S. N° 344-2018-EF).
- Las directivas emitidas por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) complementan la regulación relativa a las contrataciones públicas, detallando reglas específicas para determinados aspectos que requieren ser desarrollados.

Todas las leyes y reglamentaciones son fácilmente accesibles para el público en forma gratuita.

Asimismo, con relación a la Ley de Contrataciones vigente, en base a las recomendaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), establecidas en el estudio “La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación”<sup>95</sup> publicado a fines del 2017, el Poder Ejecutivo del Perú publicó en el año 2018 el Decreto Legislativo N° 1444 que modificó la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, apuntando dichas modificaciones a alcanzar tres objetivos principales que permitan modernizar el sistema de contratación pública del país:

- Simplificación del proceso de contratación pública, impulsando la homologación de bienes y servicios, herramienta que permitirá reducir el tiempo en la definición del requerimiento, en el estudio de mercado y en la selección del proveedor, Además, se simplifica el proceso de elaboración de Plan Anual de Contrataciones, lo que agiliza la programación de las compras. De igual modo, se regulan herramientas adicionales de contratación acordes con las necesidades del Estado tales como procedimientos especiales para la atención de desastres, contrataciones de Estado a Estado, entre otros.

<sup>94</sup> <https://portal.osce.gob.pe/osce/diagn%C3%B3stico-del-sistema-de-adquisiciones-p%C3%BAlicas-del-per%C3%BA>

<sup>95</sup> <https://www.oecd.org/gov/la-contratacion-publica-en-el-peru-9789264281356-es.htm>

- Generación de incentivos para crear una mayor competencia. La mejora de la Ley de Contrataciones propiciará la generación de requerimientos uniformizados, a fin de eliminar los direccionamientos y disminuir los conflictos durante la selección del proveedor, lo que reduce los costos de transacción, incentivando una mayor competencia de proveedores. Asimismo, se simplificará el procedimiento de evaluación de ofertas en obras para facilitar la elaboración de propuestas por parte de los proveedores. Además, se promueve la predictibilidad de las Resoluciones del Tribunal de Contrataciones para evitar decisiones contradictorias.
- Incorporación de herramientas que generan transparencia e integridad en la contratación pública. ya que permitirá que el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) supervise todo el proceso de contratación pública, lo cual corresponde a un cambio sustancial respecto a la normativa anterior donde el OSCE solo supervisaba la fase de selección. Adicionalmente, se dispone la aplicación inmediata de un procedimiento sancionador especial para sancionar oportunamente a los proveedores infractores mediante la reducción del plazo del procedimiento a la mitad en comparación con la normativa anterior.

Efectivamente, en el año 2018 se aprobó el D.L. N° 1444<sup>96</sup>, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 30225, Ley de contrataciones del Estado, cuyo objeto fue impulsar la ejecución de políticas públicas nacionales y sectoriales mediante la agilización de los procesos de contratación; así como fortalecer al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y a la Central de Compras Públicas - Perú Compras para fomentar la eficiencia en las contrataciones.

El OSCE publica en su portal web (<https://www.gob.pe/osce>) las normas sobre contrataciones, resoluciones emitidas por el Tribunal de Contrataciones del Estado, laudos arbitrales, opiniones y pronunciamientos. Asimismo, implementó el Buscador de Interpretación Normativa en Contrataciones del Estado (<https://portal.osce.gob.pe/osce/content/buscador-de-interpretacion-normativa>), que permite identificar de manera rápida y fácil la interpretación vinculante que el OSCE ha formulado a la normativa de contrataciones del Estado. Cabe precisar que, esta herramienta ha sido certificada por la Asociación Civil Ciudadanos al Día como una buena práctica en gestión pública 2015, en la categoría de Transparencia y Acceso a la Información<sup>97</sup>.

#### **b. El marco legal se aplica**

Efectivamente, el marco legal se aplica a todas las instituciones públicas del país, a nivel de gobierno nacional, regional y local, para la adquisición de bienes, contratación de servicios y ejecución de obras a nivel nacional. No obstante, el régimen general no necesariamente aplica para todas las entidades, existiendo regímenes especiales de contratación para algunas de ellas. A modo de ejemplo, entidades como Proinversión y Petroperú se exceptúan de aplicar el régimen general.

<sup>96</sup> <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/DL%201444.pdf>

<sup>97</sup> [https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Buscador\\_InterpretacionN/Ley30225/CERTIFICADO%20DE%20BUENAS%20PRACTICAS.pdf](https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Buscador_InterpretacionN/Ley30225/CERTIFICADO%20DE%20BUENAS%20PRACTICAS.pdf)

**c. Existe un ente normativo o regulador de las adquisiciones del Estado o las funciones de regulación están claras y legalmente asignadas a varias unidades dentro del gobierno**

El OSCE es un organismo técnico especializado que se encuentra adscrito al MEF, con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera, cuya finalidad es velar y promover el cumplimiento de la normativa de contrataciones del Estado en el Perú. Tiene competencia en el ámbito nacional, y supervisa los procesos de contratación de bienes, servicios y obras que realizan las entidades estatales<sup>98</sup>.

El MEF fija las políticas en materia de contrataciones del Estado y, por su ámbito de competencia, refrenda la norma de carácter general (Decreto Supremo) que reglamenta la Ley de Contrataciones del Estado.

Por su parte, el OSCE es el responsable de velar y promover el cumplimiento de la normativa de Contrataciones del Estado (compuesto por la Ley de Contrataciones, su reglamento, directivas y normas complementarias), y por ende cuenta con funciones claramente asignadas, que se especifican en su marco legal y regulatorio en forma precisa sin vacíos o superposiciones. Tiene competencia en el ámbito nacional, y supervisa los procesos de contratación de bienes, servicios y obras que realizan las entidades estatales.

**d. El ente normativo y regulador no participa directamente en las compras**

Tal como se determina en el estudio “Diagnóstico del sistema de adquisiciones públicas del Perú (con base en la metodología de la OECD)”<sup>99</sup>, si bien el OSCE no tiene responsabilidad directa en los procesos de contratación que realiza cada una de las entidades, hasta el año 2015 existía la percepción de conflictos de interés dado el encargo de realizar la selección de proveedores para los Convenios Marco (ahora Acuerdo Marco). En este sentido, con la entrada en vigencia de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, se dispuso la implementación de la Central de Compras Públicas (Perú Compras).

Perú Compras tiene como objetivo principal conducir los procesos de contratación de acuerdos marco de bienes y servicios, subasta inversa y compras corporativas, lo que favorece la independencia y evita el conflicto de interés.

**e. Existe una instancia que dispone de estadísticas de adquisiciones accesibles a las instituciones públicas**

El OSCE cuenta con una Oficina de Estudios Económicos que tiene como finalidad conducir los estudios de carácter económico y social relacionados con las compras públicas, incluyendo aquellos conducentes a evaluar el funcionamiento de los regímenes de contrataciones del estado. Asimismo, le corresponde analizar y proponer mecanismos idóneos de contratación según mercados, así como plantear estrategias destinadas a promover el uso eficiente de los recursos públicos y de reducción de costos. Si bien se cuentan con estudios económicos que recogen información del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) y el Registro Nacional de Proveedores (RNP) expuestos en la página web del OSCE, estos corresponden al año 2015 y anteriores, por lo que no se cuenta con información actualizada. Asimismo, si bien el OSCE cuenta con el SEACE para obtener información estadística, esta no es amigable.

<sup>98</sup> <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/Banner/Enlaces/Diagn%C3%B3stico%20del%20Sistema%20de%20Adquisiciones%20del%20Per%C3%BA%20150716.pdf>

<sup>99</sup> <https://portal.osce.gob.pe/osce/diagn%C3%B3stico-del-sistema-de-adquisiciones-p%C3%BAblicas-del-per%C3%BA>

Asimismo, el OSCE ha puesto a disposición de la ciudadanía, así como de los empresarios y proveedores, el portal CONOSCE, un Sistema de Inteligencia de Negocios implementado para realizar análisis especializados del mercado de las contrataciones públicas. Este portal de datos abiertos se ha desarrollado para generar mayor entendimiento del proceso de compras públicas, incrementar la transparencia, fortalecer la rendición de cuentas y facilitar la creación de un mercado de información que recoja datos reales de la compra. En dicho sistema se puede visualizar los Indicadores del Mercado Estatal<sup>100</sup>, una herramienta de transparencia e inteligencia de negocios que permite encontrar estadísticas de las contrataciones con el Estado realizadas por los proveedores, consorcios y entidades públicas<sup>101</sup>.

**f. Se aplica un proceso establecido legalmente para la presentación y resolución de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones**

Tal como se determina en el estudio “Diagnóstico del sistema de adquisiciones públicas del Perú (con base en la metodología de la OECD)”<sup>102</sup>, la resolución de inconformidades se presenta en dos formas:

- Pronunciamiento respecto de bases elevadas: Luego de la notificación del pliego absolutorio de observaciones formuladas, los participantes pueden solicitar que los actuados del proceso sean elevados al OSCE para la emisión del pronunciamiento correspondiente. La Dirección de Supervisión del OSCE debe emitir su pronunciamiento, siendo de cumplimiento obligatorio y no puede ser impugnado en ninguna otra vía.
- Resolución respecto del recurso de apelación: Las discrepancias que surjan entre la entidad y los participantes o postores en un proceso de selección solamente podrán dar lugar a la interposición del recurso de apelación, a través del cual se pueden impugnar los actos dictados desde la convocatoria hasta antes de la celebración del contrato.
- El Tribunal de Contrataciones del OSCE es competente para resolver los recursos de apelación que se interpongan sobre procesos de selección cuyo valor estimado o referencial sea mayor a 50 UIT, mientras que la entidad convocante a través de su titular resolverá los recursos de apelación cuyo valor estimado o referencial sea igual o menor a 50UIT.

**g. La resolución de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones es ejecutada por un organismo externo a la entidad que realiza la compra**

Si bien la resolución de inconformidades se da en la etapa de i) pronunciamiento respecto de bases elevadas y ii) resoluciones respecto de recursos de apelación presentados, en este último caso, el Tribunal de Contratación del Estado del OSCE es competente para conocer los recursos de apelación que se interpongan cuyo valor estimado o referencial sea mayor a 50 UIT, mientras que la entidad convocante a través de su titular resolverá los recursos de apelación cuyo valor estimado o referencial sea igual o menor a 50 UIT. Por lo tanto, estas resoluciones no se ejecutan 100% por un organismo externo a la entidad que realiza la compra.

<sup>100</sup> [http://bi.seace.gob.pe/pentaho/api/repos/%3Apublic%3ACuadro%20de%20Mando%3ACuadro\\_mando.wcdf/generatedContent?userid=public&password=key](http://bi.seace.gob.pe/pentaho/api/repos/%3Apublic%3ACuadro%20de%20Mando%3ACuadro_mando.wcdf/generatedContent?userid=public&password=key)

<sup>101</sup> <https://portal.osce.gob.pe/osce/conosce-transparencia-en-las-contrataciones>

<sup>102</sup> <https://portal.osce.gob.pe/osce/diagn%C3%B3stico-del-sistema-de-adquisiciones-p%C3%BAblicas-del-per%C3%BA>

### Con relación al indicador 3.2.2: Sistema electrónico de adquisiciones

Una de las ventajas de los sistemas electrónicos de adquisiciones es aumentar la información disponible para las unidades públicas contratantes, los proveedores y el público en general a fin de que haya una mejor rendición de cuentas y mayor transparencia.

En el Perú, se cuenta desde el 2004 con el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) que permite el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones del Estado, así como la realización de transacciones electrónicas. Asimismo, el SEACE es el principal mecanismo de “publicidad” donde las entidades públicas deben brindar información de todos sus procesos de contrataciones. En el SEACE se registran los documentos relacionados al proceso de contratación, entre estos, los relacionados a los actos preparatorios, procedimientos de selección, ejecución contractual, incluyendo modificaciones contractuales, laudos arbitrales, conciliaciones, información sobre las órdenes de compra y servicio, sobre el Plan Anual de Contrataciones, entre otros<sup>103</sup>.

Producto de la emergencia ocasionada por la COVID-19, el OSCE ha implementado la presentación de ofertas electrónicas en la plataforma del SEACE, en todo tipo de procesos. En ese sentido, a partir de la información del SEACE, el OSCE dispone de evidencia que servirá de sustento para proponer mejoras a la normativa y gestión de las contrataciones.

#### a. Existe un sistema electrónico (e-compras) para recolectar y difundir información a la ciudadanía sobre adquisiciones, lo que incluye difusión de la ley y las normas, invitaciones a licitar, solicitudes de propuestas e información sobre adjudicación de contratos.

El SEACE es el sistema integral y único existente en el país para el registro de las contrataciones públicas, que ha evolucionado considerablemente desde el año 2007 optimizando la capacidad de administrar diversas funcionalidades orientadas a las contrataciones públicas que van desde la programación de las contrataciones, registro de los actos preparatorios, publicación de las convocatorias de los procesos de selección y registro de todas sus acciones, registro de los contratos así como de su ejecución contractual. Es obligatorio para todas las entidades adscritas al sistema de contrataciones.

En ese sentido, el SEACE proporciona información sobre los procedimientos de contrataciones, es de fácil acceso y gratuito para todo usuario, sea entidad o proveedor, y su administrador está claramente definido por la Ley N°30225. El sistema también centraliza y difunde información referida a los PAC y la integridad de los procesos de selección.

#### b. El sistema electrónico es usado para transacciones de compra-venta por instituciones que representan el porcentaje del total del gasto total (salvo instituciones autónomas)

El país utiliza el SEACE para el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones del Estado, así como la realización de transacciones electrónicas. Con relación a las transacciones electrónicas, hasta la legislación anterior se realizaban este tipo de transacciones para adquisiciones de menor cuantía y subastas electrónicas. Producto de la situación de emergencia ocasionada por la COVID-19, este año el OSCE ha implementado la presentación de ofertas electrónicas en la plataforma del SEACE, en todo tipo de procesos.

<sup>103</sup> <https://portal.osce.gob.pe/osce/content/aspectos-generales-del-seace>

### c. El sistema es aceptado por el BID

El BID acepta al Sistema Electrónico de Adquisiciones del Estado (SEACE) como portal de publicidad, prueba de ello es que los proyectos financiados por la institución financiera realizan la difusión de sus convocatorias haciendo uso de este sistema, práctica que muchos proyectos ya vienen implementando a la fecha. No obstante, si bien para el BID es confiable como portal de publicidad, aún no lo es como portal transaccional, ni como portal para la planificación de las adquisiciones. Para esto último, cuenta con el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA), no haciendo uso del SEACE para dicha planificación.

### d. Existe una estrategia sostenible de capacitación e información a las entidades contratantes y al sector privado sobre las reglas de adquisiciones públicas y su aplicación.

El OSCE ha implementado una estrategia para capacitar, asesorar y prestar asistencia en el desarrollo de las capacidades de los participantes en el gobierno para que comprendan las reglas y reglamentaciones y cómo deben implementarlas.

El desarrollo de capacidades se encuentra enfocada principalmente para el sector público, a nivel central, por lo cual se reconoce que existe debilidad en la atención de servicios de capacitación al sector público a nivel subnacional y a los actores del sector privado.

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha incrementado en 2.3 puntos entre el 2013 y el 2020.

## Del componente 3.3 Auditoría interna y externa

El componente de auditoría está conformado por dos indicadores: auditoría interna y auditoría externa.

### 3.3.1 Presencia de unidades de auditoría en las entidades del gobierno central

Las Leyes de Presupuesto del Sector Público de los años 2016 (Ley N° 30372 Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016) y 2019 (Ley N° 30879 Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019) han plasmado la implementación del Sistema de Control Interno (SCI) como una obligación para las entidades públicas<sup>104</sup>.

El SCI, al amparo de la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado<sup>105</sup> (17 de abril de 2016), se ha definido como una herramienta de gestión que promueve y contribuye con las instituciones públicas en efectuar un eficiente, transparente y correcto ejercicio de la función pública; velar por el adecuado uso de los recursos y brindar seguridad razonable sobre el cumplimiento de los objetivos institucionales, al contribuir con la gestión de los riesgos que afectan el cumplimiento de los mismos.

La Contraloría General emitió, en el 2016, la Directiva N° 013-2016-CG/GPROD<sup>106</sup>, que contenía las disposiciones que deben ser aplicadas por las entidades del Estado para implementar el SCI; y en el 2017, aprobó la Guía para la Implementación y Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado<sup>107</sup>, norma que precisaba, entre otros, que el plazo de implementación del sistema era el 31 de diciembre del 2018. En el 2018 se efectuó

<sup>104</sup> [https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento\\_trabajo/2020/Documento\\_de\\_trabajo\\_El\\_control\\_en\\_los\\_tiempos\\_de\\_COVID-19.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Documento_de_trabajo_El_control_en_los_tiempos_de_COVID-19.pdf) (Página 11)

<sup>105</sup> [http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/Ley\\_N\\_28716.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/Ley_N_28716.pdf)

<sup>106</sup> <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-directiva-n-013-2016-cggprod-denominada-impl-resolucion-no-149-2016-cg-y-directiva-n-013-2016-cggprod-1380288-1/>

<sup>107</sup> [https://www.mef.gob.pe/contenidos/sis\\_control\\_interno/normativa/RCG004\\_2017\\_Guia\\_implemen\\_SCI.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/sis_control_interno/normativa/RCG004_2017_Guia_implemen_SCI.pdf)

una evaluación con la finalidad de determinar el nivel de cumplimiento de la implementación del SCI en las entidades del Estado y se determinó que, a pesar de la obligatoriedad de la norma, de las 3595 entidades del Estado a nivel nacional, solo 122 lo habían implementado (3.39% del total) (CGR, 2021).

Bajo este escenario, la CGR estableció un nuevo enfoque de implementación del SCI y emitió dos directivas: i) Directiva N° 006-2019-CG/INTEG, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 146-2019-CG<sup>108</sup> (20 de mayo de 2019), que regula la implementación del SCI en las entidades del Estado de los tres niveles de gobierno, con un alcance de 3090 entidades, ii) Directiva N° 011-2019-CG/INTEG, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 409-2019-CG<sup>109</sup>. Esta nueva norma regula la implementación del SCI en el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), Petroperú S.A., la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) y entidades que se encuentran bajo la supervisión de ambas, con un alcance de 50 entidades.

Estas directivas establecen un nuevo procedimiento que incluye la elaboración y presentación por parte de las entidades de los siguientes documentos: i) Diagnóstico de la cultura organizacional, ii) Plan de acción anual para cerrar la brechas encontradas en diagnóstico y en la evaluación de la implementación del SCI, iii) Plan de acción anual para identificar y gestionar los riesgos de los bienes y servicios que brindan las entidades, iv) Reporte de seguimiento de la ejecución de los planes de acción, y v) Reporte de evaluación de la implementación del SCI (CGR, 2021). Las entidades deben elaborar y registrar en el aplicativo informático del SCI los entregables que evidencian su implementación. Los avances registrados por las entidades públicas en el proceso de implementación del SCI al 31 de diciembre del 2020, se muestran en la tabla siguiente.

**TABLA N° 13**  
**PRESENTACIÓN DE ENTREGABLES EXIGIDOS A DICIEMBRE 2020 EN EL PROCESO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SCI**

ENTREGABLE	ENVIARON A LA CGR	NO ENVIARON A LA CGR	TOTAL
Diagnóstico de la cultura organizacional	2732 (88%)	358 (12%)	3090
Plan de Acción Anual - Sección medidas de remediación	2610 (84%)	480 (16%)	
Plan de Acción Anual – Sección medidas de control (incluyendo los productos mínimos exigidos)	1691 (55%)	1399 (45%)	
Seguimiento del Plan de Acción Anual	1773 (57%)	1317 (43%)	
Presentaron los cuatro entregables	1412 (46%)	1678 (54%)	

FUENTE: Aplicativo Informático del SCI al 31 de diciembre del 2020.

ELABORACIÓN: Subgerencia de Integridad Pública.

Por otro lado, según el Reporte de Evaluación de la implementación del SCI de 3090 entidades obligadas, el 90% (2777) cumplió con presentar los entregables correspondientes al 2020 al cierre del mismo año, no obstante, hay que mencionar que el plazo vencía el 31 de enero del 2021. En ese sentido, se muestra los siguientes estadísticos relacionados:

**TABLA N° 14**  
**IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO 2020**

ENTREGABLE	ENVIARON A LA CGR	NO ENVIARON A LA CGR	TOTAL
Evaluación Anual de la Implementación del Sistema de Control Interno	2777 (90%)	313 (10%)	3090

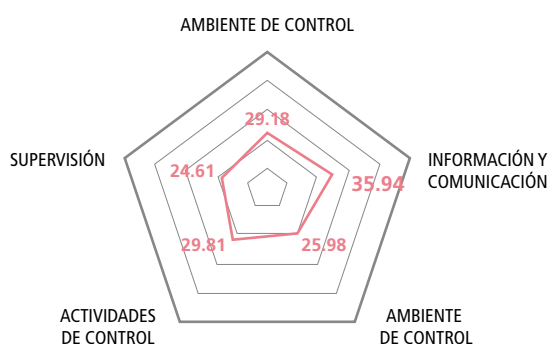
FUENTE: Aplicativo Informático del SCI al 31 de diciembre del 2021.

<sup>108</sup> <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1938561/directiva%20006-2019.pdf.pdf>

<sup>109</sup> [https://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/R\\_409-2019-CG.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/R_409-2019-CG.pdf)

La actual directiva para la Implementación del Sistema de Control Interno recoge los componentes del *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) 2013, entre ellos tenemos i) Ambiente de control, b) Información y comunicación, c) Evaluación de riesgos, d) Actividades de control, y e) Supervisión. En ese sentido, se muestra el gráfico que vincula los componentes mencionados con este último entregable, en donde se detalla el grado de madurez promedio y por componente de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).

**GRÁFICO N° 19**  
**GRADO DE MADUREZ PROMEDIO Y POR COMPONENTE DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO**



FUENTE: Fuente: Subgerencia de Prevención e Integridad  
A diciembre del 2021, se obtiene un grado de madurez promedio entre los cinco componentes de 28.55%

Asimismo, el grado de madurez promedio se encuentra en un nivel bajo, de acuerdo a la descripción del grado de madurez establecido en la directiva vigente.

**TABLA N° 15**  
**INTERVALOS DEL GRADO DE MADUREZ DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

INTERVALO DE GRADO DE MADUREZ	DESCRIPCIÓN DEL GRADO DE MADUREZ
≥ 0% y ≤1%	Inexistente
>1% y ≤30%	Bajo
>30% y ≤55%	Básico
>55% y ≤75%	Intermedio
>75% y ≤90%	Avanzado
>90% y ≤100%	Óptimo

FUENTE: Directiva N°006-2019-CG/INTEG

Cabe destacar que la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control (SNC) y de la Contraloría General de la República (CGR)<sup>110</sup> del 15 de mayo de 2018 exige que las instituciones públicas tengan un Órgano de Control Institucional (OCI). Si bien se ha avanzado con este requisito, el número de auditores o especialistas asignados como personal en OCI era reducido y menos de la mitad de estos órganos contaba con un jefe de la Contraloría General (CGR, 2021).

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control<sup>111</sup>, del 28 de marzo del 2018, se inició el proceso de incorporación de los OCI a la Contraloría, el cual tiene un carácter obligatorio y progresivo, sujeto a financiamiento.

<sup>110</sup> [https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/TILOC\\_Ley27785.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/TILOC_Ley27785.pdf)

<sup>111</sup> <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-fortalecimiento-de-la-contraloria-general-de-la-repub-ley-n-30742-1631374-2/>

A la fecha, la CGR ha priorizado que 655 entidades bajo el ámbito del SNC cuenten con un OCI y que, por tanto, sean incorporados a la Contraloría. Dichas organizaciones son:

- Entidades bajo el ámbito del Fonafe: 38
- Entidades de municipalidades distritales: 122
- Municipalidades provinciales: 196
- Entidades de gobiernos regionales (incluidos los 25 gobiernos regionales): 100
- Pliegos: 108
- Sectores (Poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos y ministerios): 31
- Otras unidades ejecutoras: 60

Actualmente, ya han sido incorporados 81 OCI a la CGR, para cuyo efecto las entidades respectivas han cumplido con el procedimiento establecido (CGR, 2021):

**TABLA N° 16**  
**CONFORMACIÓN DE LOS OCI (JULIO 2017 VS. DICIEMBRE 2020)**

	JULIO 2017	DICIEMBRE 2020
Jefes de OCI CGR	371	603
Jefes de OCI entidad	369	211
OCI incorporados	0	81
Personal CGR en OCI	335	1508

FUENTE: Cuenta General de la República, Sistema de Control Gubernamental  
ELABORACIÓN: Subgerencia de Desarrollo del Sistema Nacional de Control

Asimismo, los 655 OCI priorizados contarán, por lo menos, con una Unidad Básica de Control (UBC), constituida por un equipo mínimo necesario para el adecuado desarrollo de sus funciones y servicios de control. La UBC, de forma estándar, se compone, al menos, de un profesional en contabilidad, uno en derecho y uno en ingeniería, además de un profesional vinculado a los procesos misionales de la entidad. Cada UBC tiene una capacidad de trabajo mínima anual producto de la combinación de las diferentes modalidades de los servicios de control.

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha incrementado en 0.4 puntos entre el 2013 y el 2020.

### 3.3.2 Marco legal e institucional de la auditoría externa

La CGR también es responsable por la realización de las auditorías externas para lo cual aplica normas que se ajustan a las de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, por su sigla en inglés). Es importante destacar que la CGR integra el Comité Directivo de la Intosai para el periodo 2016-2022, y preside el Subcomité de Auditorías Cooperativas responsable de la promoción de esta herramienta entre las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de todo el mundo. Asimismo, la CGR preside la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) así como la Comisión de Participación Ciudadana (periodo 2019-2022).

De conformidad con lo establecido en las disposiciones emitidas por la Intosai, el control gubernamental externo que ejerce la CGR se clasifica en previo, simultáneo y posterior, de acuerdo al momento en que se realiza. Antes del 2017, el énfasis estuvo centrado en el control posterior, particularmente en auditorías de cumplimiento. Desde mediados del 2017 a la fecha, se viene priorizando el control simultáneo (principalmente el control concurrente) que permite anticiparse a hechos de inconducta funcional o corrupción. Además, a partir del 2019, se sumó una nueva modalidad de control posterior: los servicios de control específico a hechos con presunta irregularidad que se caracterizan por ser más céleres y efectivos.

**TABLA N° 17**  
**DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONTROL POSTERIOR DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL**

Tipo	Modalidad	Descripción del servicio <sup>112</sup>
Posterior	Auditoría financiera	Conforme a lo dispuesto en la Directiva N° 005-2014-CG-AFIN, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 445-2014-CG, es el examen a la información presupuestaria y a los estados financieros de las entidades, que se practica para expresar una opinión técnica, profesional e independiente sobre la razonabilidad de dichos estados, de acuerdo con la normatividad legal vigente y el marco de información financiera aplicable para la preparación y presentación de información financiera. Constituye una herramienta para la rendición de cuentas y evaluación del sector público para la realización de la auditoría de la Cuenta General.
Posterior	Auditoría de cumplimiento	Conforme a lo dispuesto en la Directiva N° 007-2014-CG-GSII, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 473-2014-CG, es un tipo de servicio de control posterior que consiste en un examen objetivo y profesional que tiene como propósito determinar en qué medida las entidades sujetas al ámbito del Sistema Nacional de Control, han observado la normativa aplicable, disposiciones internas y las estipulaciones contractuales establecidas, en el ejercicio de la función o la prestación del servicio público y en el uso y gestión de los recursos del Estado.
Posterior	Auditoría de desempeño	Conforme a lo dispuesto en la Directiva N° 008-2016-CG-GPROD, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 122-2016-CG, es un examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades públicas, con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano. Tiene un enfoque orientado a problemas, lo cual implica que se examine y verifique la existencia de problemas específicos y se analicen sus causas, desde las distintas dimensiones de desempeño. Dichas causas constituyen potenciales áreas de mejora, las cuales se identifican conjuntamente con las entidades responsables de la intervención pública. De este modo, se formulan recomendaciones que dan lugar a acciones específicas a implementar por los gestores.
Posterior	Servicio de control específico	Conforme a lo dispuesto en la Directiva N°007-2019-CG/NORM, aprobada mediante la Resolución de Contraloría N°198-2019-CG, el servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad interviene de manera oportuna, puntual y abreviada, con el objeto de verificar la existencia de hechos con evidencias de presunta irregularidad e identificar las posibles responsabilidades civiles, penales o administrativas que corresponda. Este servicio de control permite conocer sus resultados en un plazo máximo de 45 días hábiles.

FUENTE: Shack (2019)

<sup>112</sup> <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2021/02/Control-Concurrente.pdf>

En lo que se refiere a la ejecución de servicios de control posterior, destacan las auditorías de cumplimiento y las auditorías financieras, en tanto que las auditorías de desempeño aún tienen un desarrollo incipiente.

**TABLA N° 18**  
**PRODUCCIÓN DE SERVICIOS POR TIPO Y MODALIDAD CONCLUIDOS 2013-2020**

TIPO	MODALIDAD	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Control posterior	Auditoría financiera	515	490	397	419		1050	876	459
	Auditoría de cumplimiento	0	0	1577	1878		976	850	140
	Auditoría de desempeño	0	1	6	5		0	2	2
	Servicio de control específico	0	0	0	0	0	0	557	1110

La producción de los años 2018-2020 incluye los servicios realizados por los órganos del Sistema Nacional de Control (Contraloría General, los OCI y las SOA).

Sin embargo, una estrategia de control basada, fundamentalmente, en el control posterior es limitada, por lo que la CGR viene impulsando desde el 2017, una estrategia de control basada en la prevención, operativizada a través del modelo de control concurrente, que surgió como un enfoque alternativo a la metodología tradicional reactiva de supervisión.

**TABLA N° 19**  
**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO DE CONTROL CONCURRENTE**

Tipo	Modalidad	Descripción del servicio <sup>113</sup>
Control simultáneo	Control concurrente	El control concurrente se implementó a partir del 4 de noviembre del 2017 con la entrada en vigencia de la Directiva N° 005-2017-CG/DPROCAL: Control concurrente para la Reconstrucción con Cambios. Posteriormente, el servicio fue ampliado mediante la Directiva N° 002-2019-CG-NORM, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 115-2019-CG, estableciéndolo como una modalidad de control simultáneo, el cual, a modo de acompañamiento sistemático y multidisciplinario, tiene por finalidad realizar la evaluación, a través de la aplicación de diversas técnicas, de un conjunto de hitos de control pertenecientes a un proceso en curso, de forma ordenada, sucesiva e interconectada, en el momento de su ejecución, con el propósito de verificar si estos se realizan conforme a la normativa vigente, las disposiciones internas, estipulaciones contractuales u otras análogas que les resultan aplicables, e identificar de ser el caso, la existencia de situaciones adversas que afecten o pueden afectar la continuidad, el resultado o el logro de los objetivos del proceso, y comunicarlas oportunamente a la entidad o dependencia a cargo del proceso, a efecto que se adopten las acciones preventivas o correctivas que correspondan.

<sup>113</sup> <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2021/02/Control-Concurrente.pdf>

Entre el 2017 y el 31 de diciembre del 2020, los órganos del SNC realizaron servicios de control concurrente mediante la evaluación de 11 933 hitos, según se muestra a continuación.

**TABLA N° 20**  
**SERVICIOS DE CONTROL CONCURRENTE REALIZADOS ENTRE EL 2017 Y 2020**

TIPO DE PROCESO	2017	2018	2019	2020
Control concurrente	79	404	3298	8152

Elaboración: Subgerencia de Desarrollo del SNC

Otra de las características de un adecuado control gubernamental (tanto externo como interno) debe ser su transparencia y alto grado de difusión de las buenas prácticas y de los estándares internacionales, así como también publicidad de los resultados del control, como parte del proceso de rendición de cuentas de la EFS. En ese sentido, la CGR difunde los informes de control en el siguiente link (<https://serviciosonline.contraloria.gob.pe/>), donde también pone a disposición de la ciudadanía diferentes servicios, trámites y consultas en línea.

En este marco, la CGR alcanzó el puesto N°1 en el Índice de Disponibilidad de Información a la Ciudadanía sobre la Gestión Institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IDIGI-EFS) con 99.8 puntos en el año 2019. Este indicador demuestra que la CGR suministra información que cumple con los estándares de la Olacefs, es decir, provee información suficiente, detallada y oportuna al ciudadano para impulsar el control social y acceso a los informes de fiscalización, entre otros aspectos.

**TABLA N° 21**  
**SERVICIOS EN LÍNEA DE LA CGR DE ACCESO LIBRE Y GRATUITO A TRAVÉS DE INTERNET**

Servicio	Descripción	Link de acceso
Buenas prácticas	Promueve el intercambio de conocimientos y libre acceso a la información de las buenas prácticas que realizan las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Centro América y el Caribe	<a href="https://www.efsbuenaspracticas.org/#efs">https://www.efsbuenaspracticas.org/#efs</a>
Buscador de informes de control	Permite conocer y acceder a los informes de los servicios de control emitidos.	<a href="https://appbp.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Inicio.html">https://appbp.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Inicio.html</a>
Velocímetro de los Servicios de Control	Permite conocer en tiempo real el avance de los servicios de control previo, simultáneo y posterior, por ubicación geográfica y el número de funcionarios y servidores públicos con presunta responsabilidad identificada.	<a href="https://velocimetrodecontrol.contraloria.gob.pe/">https://velocimetrodecontrol.contraloria.gob.pe/</a>
Informes de Transferencia de Gestión y Rendición de Cuentas	Acceso libre y en línea a la ciudadanía sobre los Informes de Transferencia de Gestión y de Rendición de Cuentas de las entidades del Estado	<a href="https://apps1.contraloria.gob.pe/RCTG/Areas/Ciudadano/Seguimiento/fm_consultaCiudadana_bs.aspx?utm_source=web&amp;utm_medium=botonservicios&amp;utm_campaign=transferenciagestion22">https://apps1.contraloria.gob.pe/RCTG/Areas/Ciudadano/Seguimiento/fm_consultaCiudadana_bs.aspx?utm_source=web&amp;utm_medium=botonservicios&amp;utm_campaign=transferenciagestion22</a>
Operativos de control	Conoce los operativos a entidades estatales sobre los servicios básicos y gestión pública prioritaria como: seguridad ciudadana, educación, salud, reconstrucción con cambios, transferencia de gestión de los gobiernos regionales y locales, entre otros.	<a href="https://apps5.contraloria.gob.pe/sroc/wfrm/Inicio.aspx">https://apps5.contraloria.gob.pe/sroc/wfrm/Inicio.aspx</a>
Situaciones adversas	Es la identificación de uno o varios hechos que, luego del respectivo análisis, se determinan como situaciones que afectan o pueden afectar la continuidad, el resultado o logro de los objetivos del proceso en curso. Para el control simultaneo, solo se considera situaciones adversas, aquellos hechos que permiten adoptar acciones preventivas o correctivas por parte de la entidad.	<a href="https://appbp.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Inicio.html?utm_source=gobpee&amp;utm_medium=otsbuscador&amp;utm_campaign=homegobpe">https://appbp.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Inicio.html?utm_source=gobpee&amp;utm_medium=otsbuscador&amp;utm_campaign=homegobpe</a>

Servicio	Descripción	Link de acceso
Recomendaciones	Son las medidas concretas y posibles que se expone en el informe de control, con el propósito de mejorar la eficiencia en la gestión de la entidad así como para el inicio de las acciones legales y administrativas que permitan determinar las responsabilidades exigibles a los funcionarios y servidores públicos cuando se ha señalado la existencia de presunta responsabilidad administrativa, civil o penal.	<a href="https://appbp.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Inicio.html?utm_source=gobpee&amp;utm_medium=otsbuscador&amp;utm_campaign=homegobpe">https://appbp.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Inicio.html?utm_source=gobpee&amp;utm_medium=otsbuscador&amp;utm_campaign=homegobpe</a>
Funcionarios sancionados	La Contraloría tiene la potestad de sancionar la responsabilidad administrativa funcional y separar temporalmente de la administración pública a servidores y funcionarios que cometan infracciones administrativas en el ejercicio de sus funciones, incumpliendo sus deberes y ocasionando perjuicio al Estado. Este proceso llamado Procedimiento Administrativo Sancionador – PAS fue reglamentado a través de la Resolución N° 166-2021-CG.	<a href="https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/2706979-registro-de-sanciones-inscritas-y-vigentes">https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/2706979-registro-de-sanciones-inscritas-y-vigentes</a>

FUENTE: CGR

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha incrementado en 0.6 puntos entre el 2013 y el 2020.

### 5.3 EFECTOS DE LA COVID-19 Y RETOS POST PANDEMIA

#### Sistema de adquisiciones

El OSCE, en el marco de las normas que establecen medidas excepcionales para contener la propagación del coronavirus (COVID-19), emitió una serie de normativa y disposiciones en relación con la ejecución de contratos, siendo entre otras:

- Reconocimiento que el Estado de Emergencia Nacional constituye una situación de fuerza mayor que puede afectar los vínculos contractuales celebrados al amparo de la normativa de contrataciones del Estado, tanto del lado del contratista como del lado de la entidad contratante.
- En ese sentido, en aquellos casos en que la orden de aislamiento o inmovilización social establecida en los citados decretos supremos, impida la ejecución oportuna y/o cabal de las prestaciones de bienes y servicios, es derecho del contratista solicitar la ampliación del plazo del contrato, siguiendo para el efecto el procedimiento regulado en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, debiendo presentarse la solicitud de ampliación dentro de los plazos establecidos en la normativa aplicable, una vez finalizado el hecho generador del retraso, aun cuando el plazo del contrato haya vencido.
- En aquellos casos en que pueda continuarse la ejecución del contrato, corresponde a las entidades comunicar al contratista, en formas que no vulneren el mandato de aislamiento o inmovilización social, una dirección de correo electrónico para las coordinaciones respectivas y la entrega de las prestaciones, cuanto esto sea posible; de lo contrario, el contratista tiene derecho a solicitar la ampliación de plazo.
- En el caso de contratos de obra, además de ser aplicable el procedimiento para la ampliación de plazo, también se configuran las causales para posponer el inicio del plazo de ejecución, así como para suspender el plazo de ejecución del contrato, correspondiendo a las partes del contrato adoptar el acuerdo respectivo, en formas que no vulneren el mandato de aislamiento o inmovilización social”<sup>114</sup>.

<sup>114</sup> <https://www.gob.pe/institucion/osce/noticias/111443-comunicado-n-005-2020-sobre-la-ejecucion-de-contratos-en-el-marco-de-las-normas-que-establecen-medidas-excepcionales-para-conte>

Toda la normativa emitida en el marco de la emergencia sanitaria se puede encontrar en el siguiente link:

<https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/610471-compendio-de-normas-referentes-a-contrataciones-publicas-ante-el-covid-19>

Asimismo, se dispuso la adecuación de los requerimientos a los protocolos sanitarios, así como el uso obligatorio de la “Plataforma para la Transparencia de la Gestión Pública en la Emergencia Sanitaria COVID-19” dispuesta por la CGR, la cual se encuentra disponible en el siguiente link:

<https://doc.contraloria.gob.pe/emergenciasanitaria2020/>

En la misma línea, a través del Portal Nacional de Datos Abiertos, el OSCE viene visibilizando información relacionada a las contrataciones de las entidades públicas que se están ejecutando para atender la emergencia sanitaria para frenar la propagación del nuevo coronavirus. Disponible en:

<https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/contrataciones-ante-la-emergencia-sanitaria-por-la-existencia-del-coronavirus-organismo>

Los datos abiertos ofrecen la información pública de forma libre y cruda para que pueda ser procesada y analizada por agentes independientes. En nuestro país, las normas que gobiernan las contrataciones directas por situación de emergencia permiten a las entidades públicas regularizar la publicación de la información sobre los procesos de contratación hasta 30 días después de iniciado el servicio o entregado el bien adquirido. Por ello, el esfuerzo de liberación de datos abiertos durante la emergencia sanitaria, antes de ese plazo, es una señal importante del interés por transparentar las acciones en este campo<sup>115</sup>.

## Control gubernamental (auditorías)

Los riesgos por corrupción en estado de emergencia no solo se encuentran determinados por la cantidad de recursos públicos destinados a atender la emergencia sanitaria y el uso de la modalidad de contratación directa (poco frecuente y escasamente regulada), sino que, además, como se plantea en Shack (2021), a diferencia de periodos de normalidad, la emergencia se ve acompañada por una serie de condiciones atípicas que aumentan los riesgos de compras y gestiones ineficientes, como la alta volatilidad de los precios en los mercados de bienes y servicios, limitaciones al acceso ciudadano a la información y a su capacidad de vigilancia<sup>116</sup>.

La aplicación de la Estrategia de Control ante la Emergencia Sanitaria por la COVID-19 desplegada por el SNC ha demostrado que la oportunidad, la cobertura y la celeridad se han vuelto criterios ineludibles, y que nos exigen migrar de los métodos tradicionales de control a mecanismos más innovadores y en línea con los avances en tecnología e inteligencia de datos, así como en consideración de las nuevas exigencias sanitarias y de distanciamiento social que plantea el nuevo coronavirus en el Perú y en todo el mundo<sup>117</sup>.

A nivel nacional, según los cálculos efectuados por Shack, Pérez & Portugal (2020), el país habría perdido más de 23 mil millones de soles por corrupción e inconducta funcional en el 2019, esto es, prácticamente el 3% del PBI y el 15% de la ejecución presupuestal de ese año. Ahora, si este perjuicio se observa en situaciones de “normalidad”, es verosímil pensar que en tiempos de COVID-19, las pérdidas podrían ser mucho mayores<sup>118</sup>.

ner-la-propagacion-del-covid-19 (Pág.17)

<sup>115</sup> <https://www.proetica.org.pe/contenido/analisis-de-los-datos-abiertos-sobre-contrataciones-publicas-en-el-marco-de-la-emergencia-sanitaria-contra-el-covid-19/>

<sup>116</sup> [https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento\\_trabajo2020/Documento\\_de\\_trabajo\\_El\\_control\\_en\\_los\\_tiempos\\_de\\_COVID-19.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo2020/Documento_de_trabajo_El_control_en_los_tiempos_de_COVID-19.pdf)

<sup>117</sup> [https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento\\_trabajo2020/Documento\\_de\\_trabajo\\_El\\_control\\_en\\_los\\_tiempos\\_de\\_COVID-19.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo2020/Documento_de_trabajo_El_control_en_los_tiempos_de_COVID-19.pdf) (Pág.4)

<sup>118</sup> [https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento\\_trabajo2020/Documento\\_de\\_trabajo\\_El\\_control\\_en\\_los\\_tiempos\\_de\\_COVID-19.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo2020/Documento_de_trabajo_El_control_en_los_tiempos_de_COVID-19.pdf) (Pág.7)

En el marco del Estado de Emergencia Sanitaria que golpea al país y al mundo, la CGR por mandato de la Ley N° 31016, Ley que establece medidas para despliegue del control simultáneo durante la emergencia sanitaria por la COVID-19<sup>119</sup>, en el marco de sus competencias, desarrolla control simultáneo (en sus diversas modalidades: control concurrente, visita de control y orientación de oficio) durante la pandemia por coronavirus.

En este marco, la CGR diseñó la Estrategia Integral de Control de la Emergencia Sanitaria COVID-19 para supervisar a las entidades receptoras de recursos públicos durante la emergencia, así como prevenir posibles riesgos de corrupción en la ejecución de los mismos.

Producto de este esfuerzo, en el 2020, la CGR emitió un total de 11 516 informes de control, de los cuales 11 502 corresponden al componente de contención de la pandemia por la COVID-19 para estrategias sanitarias, soporte a las familias y empresas, continuidad del servicio educativo y apoyo a los gobiernos regionales y locales; y 14 a los recursos asignados al componente de reactivación económica a través de la provisión de fondos de garantía para la actividad productiva. Además, en línea con una estrategia preventiva del control gubernamental, el 99.6% de los informes emitidos en el marco de la emergencia sanitaria del 2020 fueron de control simultáneo; 5010 en la modalidad de control concurrente (43.7%), 4305 en la modalidad de orientación de oficio (37.5%) y 2152 en la modalidad de visita de control (18.8%)<sup>120</sup>.

Asimismo, el control social viene jugando un papel importante durante el estado de emergencia. La Contraloría ha puesto a disposición de la ciudadanía nuevos mecanismos de vigilancia ciudadana como el portal “Monitor de Control y Transparencia COVID-19”. Esta plataforma, de acceso público, brinda información diaria de la cobertura de los servicios de control desplegados por el SNC, y sus principales hallazgos y resultados. Su link de acceso es: <https://monitorcovid19.contraloria.gob.pe/>

Finalmente, si bien las entidades públicas han efectuado importantes avances en establecer medidas para fortalecer sus SCI en el marco del nuevo enfoque de control interno, la ejecución de dichas medidas no llegó a tiempo para mejorar sustancialmente la precaria institucionalidad del SCI en las entidades públicas, con la cual han tenido que, ineludiblemente, operar en el marco de la pandemia por el coronavirus<sup>121</sup>.

<sup>119</sup> <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-establece-medidas-para-despliegue-del-control-simult-ley-no-31016-1865425-1/>

<sup>120</sup> [https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento\\_trabajo2020/Documento\\_de\\_trabajo\\_El\\_control\\_en\\_los\\_tiempos\\_de\\_COVID-19.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo2020/Documento_de_trabajo_El_control_en_los_tiempos_de_COVID-19.pdf) (Pág.8)

<sup>121</sup> [https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento\\_trabajo2020/Documento\\_de\\_trabajo\\_El\\_control\\_en\\_los\\_tiempos\\_de\\_COVID-19.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo2020/Documento_de_trabajo_El_control_en_los_tiempos_de_COVID-19.pdf) (Pág. 14)



# Capítulo 6

## Gestión de programas y proyectos

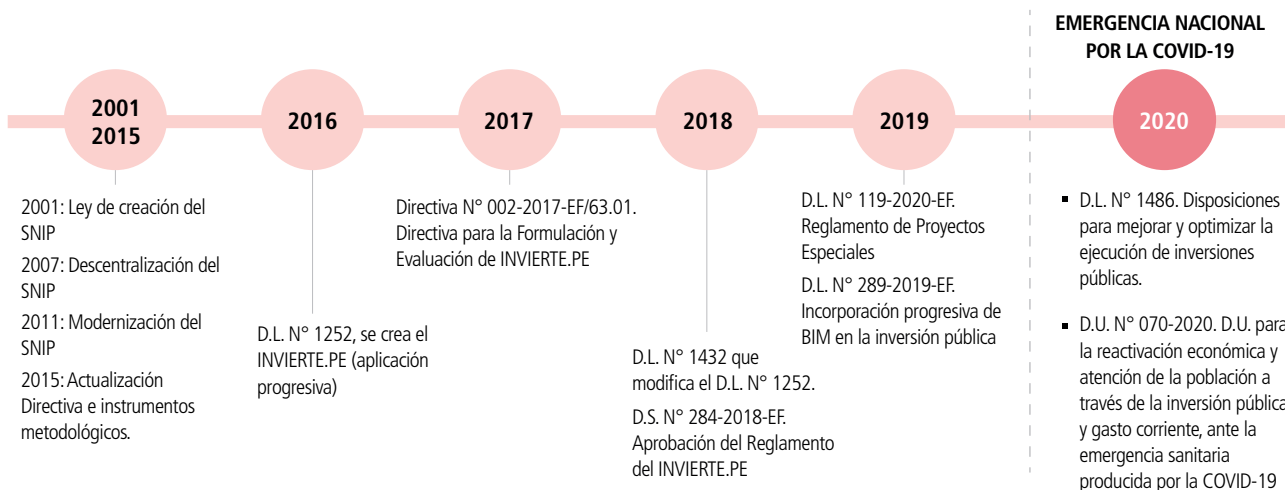
### 6.1 LÍNEA DE TIEMPO Y PRINCIPALES HITOS

La mejora de la gestión de la inversión tuvo un primer impulso con la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en junio del año 2000<sup>122</sup>, que estuvo fuertemente concentrado en la reintroducción y desarrollo de la fase de preinversión de los proyectos. No obstante, el sistema fue objeto de múltiples cambios a lo largo del período 2001-2013, motivados en buena medida por las presiones institucionales de los diversos niveles de gobierno para disponer de una mayor flexibilidad y autonomía en la aprobación de los proyectos y, al mismo tiempo, por las deficiencias de diseño y operación que condicionó fuertemente su eficacia y eficiencia para la gestión de la inversión pública. Hacia el 2013, ya se había otorgado un amplio margen de delegación de facultades para la aprobación de los proyectos, limitándose el MEF a su rol rector, a la aprobación de los proyectos con financiamiento interno y externo y a la asistencia técnica y capacitación de los gestores de inversión pública a nivel nacional. Paralelamente, el MEF incrementó sus esfuerzos para promover la inversión privada nacional y extranjera a través del desarrollo de nuevos instrumentos de financiamiento y ejecución de la inversión pública (Asociaciones Público Privadas y Obras por Impuestos) para lo cual se buscó fortalecer el rol de Proinversión<sup>123</sup>.

En ese marco, ¿qué cambios sustanciales se han dado en los componentes de la gestión de Programas y Proyectos en los últimos años (2013-2020)?

A continuación, se presenta un gráfico de línea de tiempo con los hitos más relevantes para el componente de proyectos de inversión pública.

**GRÁFICO N° 20**  
**SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA. PRINCIPALES HITOS 2006-2020**



FUENTE: Elaboración propia

<sup>122</sup> En 1992 se disolvió el Sistema Nacional de Preinversión creado en 1973.

<sup>123</sup> Agencia de Promoción de la Inversión Privada, creada por Decreto Supremo N° 027-2002-PCM.

## 6.2 ANÁLISIS DE COMPONENTES, INDICADORES Y REQUISITOS: AVANCES Y LIMITACIONES

El cuarto pilar del ciclo de gestión de las políticas públicas, referido a la Gestión de programas y proyectos, se analiza desde dos ámbitos complementarios: i) proyectos de inversión pública y ii) producción de bienes y servicios a nivel sectorial, los cuales generan valor público. En el caso de los proyectos, es clave mirar los indicadores asociados a la gestión de la cadena de valor de la inversión y, desde la perspectiva de la contribución de la inversión a la producción de bienes y servicios, revisar los mecanismos e instrumentos se permiten consolidar la articulación entre ambos procesos.

Para dicho propósito, el análisis se divide en cuatro componentes, seis indicadores y veinticuatro requisitos. Con los indicadores aplicados, este pilar obtuvo un nivel alto con un puntaje general de 3.3 en el 2020, lo que representa 0.8 puntos porcentuales más que en el 2013 (2.5). En la tabla 22 se detallan los puntajes de sus componentes

**TABLA N° 22**  
**PILAR 4: GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES 2007-2020**

COMPONENTES	2007	2013	2020	DIFERENCIA 2013-2020	NIVEL AL 2020
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	4.9	4.9	4.9	0.0	Alto
Visión sectorial de mediano plazo	2.8	2.9	2.9	0.0	Medio
Gestión sectorial de bienes y servicios	2.0	1.9	3.0	1.1	Alto
Sistemas sectoriales de información	1.7	2.1	2.3	0.2	Medio
<b>Índice del pilar: Gestión de programas y proyectos</b>	<b>2.5</b>	<b>2.5</b>	<b>3.3</b>	<b>0.8</b>	<b>Alto</b>

FUENTE: Elaboración propia

Es bueno advertir que la obtención de los indicadores aplicados, en buena medida están asociados a la disponibilidad de información, en general escasa en la medición de los procesos de gestión en el Estado peruano. No obstante, permiten conocer y valorar el desarrollo del marco normativo, técnico y metodológico de la gestión de proyectos, al tiempo que ponen en evidencia múltiples aspectos sobre los cuales es indispensable intervenir para mejorar la gestión de programas y proyectos (como la visión sectorial, los sistemas de información pública asociados a la inversión y la gestión de bienes y servicios).

### **Del componente 4.1: Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión**

Desde febrero del 2017, entró en vigencia el nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, también conocido como Invierte.pe, en reemplazo del antiguo Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)<sup>124</sup>. A través de este nuevo sistema se busca generar mayor eficiencia y agilidad en la inversión pública con la finalidad de cerrar las grandes brechas sociales del país. Específicamente, las tres principales mejoras de este nuevo sistema son: i) la creación de la fase de programación multianual y su vínculo con la programación presupuestal; ii) el establecimiento de tipos de gastos de capital, es decir los proyectos de inversión y las inversiones en optimización, ampliación marginal, reposición y rehabilitación (IOARR) y iii) la eliminación de la verificación de viabilidad y del esquema del manejo de las modificaciones en fase de ejecución; estos últimos reemplazados por la gestión del cambio ya establecida en la normatividad contractual y presupuestal<sup>125</sup>.

<sup>124</sup> Creado mediante Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

<sup>125</sup> <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/estas-son-las-5-novedades-que-trae-el-inviertepe-para-la-gestion-de-inversiones>

#### 4.1.1 Normas e instituciones de evaluación *ex ante*

Invierte.pe se creó mediante D.L. N° 1252<sup>126</sup> del 1 de diciembre de 2016 y entró en vigencia desde el 24 de febrero del año 2017, un día después de la publicación oficial de su Reglamento<sup>127</sup>. Posteriormente, mediante D.L. N° 1432<sup>128</sup> del 16 de setiembre de 2018 se modificó el D.L. N° 1252 y se aprobó un nuevo Reglamento del Invierte.pe mediante el Decreto Supremo N° 284-2018-EF<sup>129</sup> (7 de diciembre de 2018). Su ente rector es la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) del MEF.

Un cambio organizacional muy significativo, al introducirse la fase de programación multianual en el ciclo de la inversión<sup>130</sup> fue la creación de las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) del sector y de los Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL), que son las responsables de la fase de Programación Multianual de Inversiones (PMI) del Ciclo de Inversión en el ámbito de la responsabilidad funcional del sector y de las competencias establecidas para los niveles de los gobiernos subnacionales en materia de inversiones, respectivamente. Tal propósito, implicaba fortalecer el rol del planeamiento de la inversión (al recoger sus objetivos y metas en términos del cierre de las brechas de servicios e infraestructura), haciendo necesario un proceso de maduración de capacidades de programación y el desarrollo de los sistemas de información en las entidades públicas (servicios, procesos y recursos productivos) para el soporte de la identificación y priorización de las inversiones.

También constituye un cambio organizacional relevante con Invierte.pe, que los procesos técnicos de formulación y evaluación de proyectos, cuya tensión era una de las principales causas de la demora en la aprobación de los estudios de preinversión, pasaron a integrarse bajo la responsabilidad de una única instancia de gestión, la Oficina de Programación de Inversiones (OPI), con lo cual se buscaba agilizar el proceso de aprobación (viabilidad) concentrando las responsabilidades y decisiones del gestor en un único proceso de formulación/evaluación. Cabe resaltar que el aporte de la evaluación *ex ante* de proyectos a la mejora de la formulación, en buena medida está en función de la capacidad multidisciplinaria para evaluar los aspectos sociales, técnicos y económicos de los proyectos, lo que enfrenta limitaciones de recursos presupuestales y de capacidades profesionales sobre todo en temas especializados de ingeniería y valorización de costos.

En el plano técnico metodológico, de acuerdo con el numeral 8.2 del artículo 8 del Reglamento de Invierte.pe, la DGPMI tiene la función de emitir los contenidos aplicables a las fichas técnicas generales y a los estudios de preinversión, las metodologías generales y parámetros de evaluación para la formulación y evaluación *ex ante* de los proyectos de inversión, teniendo en cuenta su nivel de complejidad, con independencia de su modalidad de ejecución. Asimismo, aprueba las metodologías para la realización de las evaluaciones *ex post* de los proyectos de inversión, en los tres niveles de gobierno.

Las nuevas regulaciones, al buscar una simplificación, estandarización y mayor celeridad en la formulación de proyectos e inversiones, han implicado el desarrollo de fichas técnicas con información limitada a lo esencial para dimensionar y evaluar las inversiones (más del 95% de las propuestas de inversión se sustentan en fichas técnicas simplificadas, estándares y de baja complejidad), quedando los estudios a nivel de perfil para las inversiones de mayor monto y complejidad. En el cuadro adjunto se muestran las fichas técnicas aprobadas hasta agosto del 2021.

<sup>126</sup> <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-inv-publica/instrumento/decretos-legislativos/15603-decreto-legislativo-n-1252/file>

<sup>127</sup> Decreto Supremo N° 027-2017-EF, modificado por los Decretos Supremos N° 104-2017-EF y N° 248-2017-EF, aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252

<sup>128</sup> <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-inv-publica/instrumento/decretos-legislativos/18171-decreto-legislativo-n-1432-1/file>

<sup>129</sup> <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-inv-publica/instrumento/decretos-supremos/18647-decreto-supremo-n-284-2018-ef-1/file>

<sup>130</sup> Junto a la formulación/evaluación, ejecución y funcionamiento.

**TABLA N° 23**  
**INVIERTE.PE: FICHAS TÉCNICAS SECTORIALES**

SECTOR	FICHA TÉCNICA	TIPOLOGÍA/SERVICIO
Agricultura y riego	Simplificada	Sistemas de riego parcelario (riego tecnificado)
	Estándar	Servicio de protección de riberas de río vulnerables ante peligro de inundaciones/socavación
	Estándar	Infraestructura de riego
Ambiente	Estándar	Apoyo al desarrollo productivo agropecuario
	Simplificada	Apoyo al desarrollo productivo forestal sostenible
	Estándar /simplificada	Áreas degradadas por residuos sólidos
Comercio exterior y turismo	Estándar /simplificada	Ecosistemas andinos
	Estándar /simplificada	Servicio de limpieza pública
	Simplificada	Servicio ecosistémico de regulación hídrica
Cultura	Estándar	Servicios turísticos públicos en recursos turísticos
	Simplificada	Proyectos de parques culturales bicentenario: Espacios públicos con servicios culturales
Defensa	Simplificada	Servicios de información para la gestión de riesgos de desastres
	Simplificada	Servicio de alerta temprana
Educación	Simplificada	Servicio de educación básica regular
	Estándar	Servicio de educación inicial con un número mínimo y referencial de 15 niños
Interior	Estándar	Servicio de educación básica regular o educación básica alternativa
	Simplificada	Servicios policiales en comisarías
Salud	Estándar	General
	Estándar	Establecimientos de salud sin internamiento
Transportes y comunicaciones	Simplificada	Establecimientos de salud en zona rural
	Estándar	General
	Estándar	Carreteras interurbanas
Vivienda, construcción y saneamiento	Estándar	Embarcaderos fluviales
	Estándar/simplificada	Servicios de saneamiento urbano
	Estándar/simplificada	Servicios de saneamiento rural
	Estándar	Movilidad urbana en vías locales

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas. Boletín de Inversiones N° 1. 2021.

Así, entre las metodologías generales diseñadas por la DGPMI para la Evaluación *ex ante* se pueden citar: i) Guía General de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión<sup>131</sup>, ii) Contenido Mínimo General para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de Perfil para proyectos de inversión de recuperación post desastre<sup>132</sup>, iii) Lineamientos para la identificación y registro de las Inversiones de Optimización, Ampliación Marginal, Rehabilitación y Reposición (IOARR)<sup>133</sup>.

El desarrollo de esta regulación aún está en proceso a nivel de cada sector institucional, que son los que regulan los requerimientos técnicos de información para las fichas técnicas. Es decir, los Órganos Resolutivos (OR) de los sectores del Gobierno Nacional (GN) definirán progresivamente las fichas técnicas aplicables a los proyectos de inversión, las cuales pueden ser para proyectos estándar o simplificados. La OPMI de cada sector del GN propone a su OR la estandarización de proyectos y las fichas técnicas respectivas. Las fichas técnicas simplificadas y estándar sectoriales se encuentran publicadas en el siguiente link: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/Metodologias\\_Generales\\_P/Lineamientos\\_IOARR.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Metodologias_Generales_P/Lineamientos_IOARR.pdf).

Un riesgo inherente a este último proceso, es la articulación entre el desarrollo de la capacidad de gobierno a través de las funciones normativo-regulatorias y su aplicación a nivel nacional, lo cual enfrenta limitaciones en todos los niveles de gobierno, en los que se requieren equipos multidisciplinarios, con especialidad y experiencia en la aplicación de las normas de servicios, procesos y recursos sectoriales, que se aplican tanto en formulación y evaluación de proyectos como en los procesos de supervisión.

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha incrementado en 0.2 puntos entre el 2013 y el 2020.

<sup>131</sup> [http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/Metodologias\\_Generales\\_P/GUIA\\_EX\\_ANTE\\_InviertePe.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Metodologias_Generales_P/GUIA_EX_ANTE_InviertePe.pdf)

<sup>132</sup> [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/Metodologias\\_Generales\\_P/Anexo2\\_RD007\\_2017EF6301\\_CM\\_Recuperacion\\_post\\_desastre.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Metodologias_Generales_P/Anexo2_RD007_2017EF6301_CM_Recuperacion_post_desastre.pdf)

<sup>133</sup> [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/Metodologias\\_Generales\\_P/Lineamientos\\_IOARR.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Metodologias_Generales_P/Lineamientos_IOARR.pdf)

#### 4.1.2 Cobertura de las evaluaciones *ex ante*

En relación a la cobertura de las evaluaciones *ex ante* y su uso efectivo como base para la asignación de recursos para inversión en los presupuestos, se mantiene una cobertura total en la aplicación de las evaluaciones *ex ante* a los proyectos de inversión. En el caso de la aplicación de las IOARR se sustentan en un informe técnico.

Según se establece en la normativa Invierte.pe, la Fase de Programación Multianual de Inversiones tiene como objetivo lograr la vinculación entre la inversión pública, el planeamiento estratégico y el proceso presupuestario. Para ello se identifica, selecciona y prioriza una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas prioritarias. La normativa establece que para incluir un proyecto de inversión pública en la cartera de inversiones del PMI, es necesario contar con una evaluación *ex ante* favorable<sup>134</sup>.

Con ese propósito, se dispone de una metodología y de criterios de priorización (sectoriales y territoriales) de proyectos de inversión pública, que son diseñados y aprobados por los sectores institucionales, los cuales deben especificar su contribución al cierre de brechas del PMI. Este es un mecanismo que favorece la articulación de los planes de gobierno con la Programación Multianual de Inversiones, en el marco del Macroeconómico Multianual.

Las herramientas metodológicas para la programación de inversiones se encuentran adecuadamente difundidas (<https://ofi5.mef.gob.pe/brechas/Index/Index>), a través de medios virtuales, así como los criterios de priorización sectoriales para las inversiones: ([https://www.mef.gob.pe/es/?id=5863&option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100280&lang=es-ES&view=article](https://www.mef.gob.pe/es/?id=5863&option=com_content&language=es-ES&Itemid=100280&lang=es-ES&view=article)).

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha reducido en un punto entre el 2013 y el 2020.

#### 4.1.3 Uso y difusión de la información

El acceso libre y gratuito y la difusión de la información en materia de inversiones ha evolucionado positivamente con la masificación de medios como el Internet. A la fecha se cuenta con aplicativos informáticos de acceso público a la ciudadanía, tales como: i) Sistema Nacional de Programación Multianual de las Inversiones (Invierte.pe), ii) Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI) (<https://ofi5.mef.gob.pe/ssi/ssi/Index>), iii) Consulta de Inversiones ([https://www.mef.gob.pe/es/?id=5455&option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100280&lang=es-ES&view=article](https://www.mef.gob.pe/es/?id=5455&option=com_content&language=es-ES&Itemid=100280&lang=es-ES&view=article)), iv) GEO Invierte – Ubicación de las inversiones (<https://ofi5.mef.gob.pe/geoinvierteportal/>) y, v) Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) (<https://ofi5.mef.gob.pe/repseguim/pnic.html>). A estos se suma el Sistema Nacional de Información de Obras Públicas (Infobras) que gestiona la Contraloría General en base a los registros que efectúan los gestores y la información directamente obtenida de los sistemas del MEF; brinda información principalmente referida al proceso de ejecución de las metas físicas y financieras de los proyectos.

La cobertura de la información disponible es muy amplia en las fases de programación y formulación/evaluación, mucho más limitada al concentrarse en los proyectos de mayor dimensión en la fase de ejecución y prácticamente nula en la fase de funcionamiento, lo que reduce la posibilidad de retroalimentar las decisiones de inversión en las distintas etapas del proceso.

<sup>134</sup> Las ideas de nuevos proyectos se desarrollan a través de una partida para la gestión de inversiones.

## Gestión sectorial

Para el análisis de la gestión sectorial, se tomó en cuenta cuatro sectores: Educación, Salud, Desarrollo e Inclusión Social, e Infraestructura (transporte) siguiendo la misma línea de análisis utilizado por el PRODEV (SEP), para los datos obtenidos en el 2007 y 2013, señalados en el libro “Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe” (BID, 2015). En el anexo 1: Matriz de Evaluación Pilares para la GpR se muestran los puntajes para cada sector<sup>135</sup>.

### Del componente 4.2: Visión sectorial de mediano plazo

#### 4.2.1 Visión sectorial de mediano plazo acorde con el plan de gobierno

El componente de visión de mediano plazo es el que marca el rumbo para la acción y varios de sus elementos están vinculados a los del pilar 1: Planificación orientada a resultados. Este componente parte de la visión planificadora del sector, analiza la coherencia del plan de mediano plazo con los lineamientos del Plan Nacional de Gobierno, y si ha sido formulado sobre la base de la participación de los actores de la sociedad.

- Sector Educación:** El sector educativo es uno de los más consolidados institucionalmente en el Perú. El Ministerio de Educación (Minedu) cuenta con el Documento Prospectivo del Sector Educación al 2030<sup>136</sup>, insumo para la elaboración del PESEM; asimismo, cuenta con el PESEM 2016-2021, el cual tiene una articulación parcial con el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, en relación a la educación básica. Considerando que el horizonte temporal del PESEM vencía el 2021, el Minedu aprobó una ampliación de su extensión al 2023<sup>137</sup> y, posteriormente, al 2024<sup>138</sup>. Cabe señalar que, el PESEM ha sido elaborado bajo la metodología de planeamiento estratégico del CEPLAN. En ese sentido, los objetivos del plan sectorial de educación de mediano plazo se articulan con los objetivos y estrategias del plan nacional; asimismo, dicho plan sectorial cuenta con metas plurianuales y anuales de provisión de bienes y servicios, y asigna responsabilidades para la ejecución de sus intervenciones, según las funciones y competencias de sus órganos de línea.
- Sector Salud:** El Ministerio de Salud (Minsa) cuenta con el Documento Prospectivo del Sector Salud al 2030 (publicado el 14 de abril de 2016)<sup>139</sup>; asimismo con el PESEM 2016-2021<sup>140</sup>.
- Sector Infraestructura:** El Ministerio de Transporte y Comunicaciones cuenta con el PESEM 2018-2021, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 1029-2018-MTC<sup>141</sup>, el cual está elaborado en concordancia con las orientaciones establecidas por el CEPLAN, y se enmarca en la Política General de Gobierno, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y considera, en su enfoque, las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- Sector Desarrollo e Inclusión Social:** No existe un plan del sector a mediano plazo. En el portal del Midis se ha publicado un Aviso de Sinceramiento, mediante el cual comunican que el PESEM del sector se encuentra en proceso de formulación en el marco de la Resolución Ministerial N° 054-2018-MIDIS, el cual será publicado en el portal de transparencia una vez aprobado.

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha mantenido en 2.9 puntos entre el 2013 y el 2020.

<sup>135</sup> Cabe precisar que no se cuenta con los puntajes de los requisitos para el periodo 2007 y 2013; es probable que no se analizaran todos los factores en todos los países; en este sentido, no se puede comparar los valores de estos requisitos para el periodo 2007-2013 y 2020.

<sup>136</sup> Aprobado con Resolución Ministerial N° 287-2016-MINEDU.

<sup>137</sup> Aprobado con Resolución Ministerial N° 252-2020-MINEDU.

<sup>138</sup> Aprobado con Resolución Ministerial N° 122-2021-MINEDU.

<sup>139</sup> [http://www.minsa.gob.pe/Recursos/OTRANS/05PlanEstrategico/Archivos/2016/Nota\\_Sinceramiento\\_prospectivo.pdf](http://www.minsa.gob.pe/Recursos/OTRANS/05PlanEstrategico/Archivos/2016/Nota_Sinceramiento_prospectivo.pdf)

<sup>140</sup> Aprobado con Resolución Ministerial N°367-2016/MINSA.

<sup>141</sup> [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388739/PESEM\\_2018-2021.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388739/PESEM_2018-2021.pdf)

## Del componente 4.3: Gestión sectorial de bienes y servicios

### 4.3.1 Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios

El componente de gestión para la producción de bienes y servicios es un elemento clave para la consolidación de productos y resultados, en condiciones de calidad, cobertura y eficiencia. En el caso de los ministerios que manejan programas presupuestales, los productos y las actividades se presentan en un formato (Modelo Operacional) que detalla los costos, procesos, criterios de programación, responsables, entre otra información relevante. Pero los bienes y servicios que no están incluidos en los programas presupuestales podrían no tener este detalle de información.

Los sistemas de gestión administrativa del Estado, altamente asociados a la gestión de los procesos de apoyo de las entidades públicas, ofrecen un soporte importante para la Gestión por Resultados, en particular a través de los registros de flujos presupuestales (SIAF, Seguimiento de la inversión Banco de Proyectos, OSCE, etc.) pero además se ha logrado un avance importante en el sistema de registro de los flujos de metas físicas de la producción de bienes y servicios (SIGA, Sistema de seguimiento, Infobras, etc.), lo cual tiende a consolidarse.

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha incrementado en 1.1 puntos entre el 2013 y el 2020.

## Del componente 4.4: Sistemas sectoriales de información

### 4.4.1 Sistemas sectoriales de información

El componente de sistemas de información opera como soporte del anterior y varios de sus elementos se relacionan también con el **pilar 5** de seguimiento y evaluación.

En efecto, una buena gestión de la producción de bienes y servicios depende de contar con buenos sistemas de información, que documenten y muestren la cantidad, la calidad y los costos de lo que se produce. En los últimos años, los ministerios han mejorado sus sistemas de información y fortalecido sus mecanismos de recolección de datos, como fuente principal de sus sistemas de seguimiento y evaluación, y consecuentemente retroalimenta su gestión y su toma de decisiones informadas.

La alta disponibilidad de información en la producción de bienes y servicios, se da particularmente en el registro de los servicios, insumos y sus costos vinculados al diseño y ejecución de los programas presupuestales, observándose una mejora notoria en este ámbito. En bastante menor grado, sin embargo, se dispone de información de los procesos (calidad, tiempo y costos) y en materia de los recursos productivos en los cuales se aplican las inversiones, cuyos costos son especialmente disímiles entre las diversas instancias de gobierno y entre las modalidades de ejecución de las inversiones.

De acuerdo con lo anterior, es plausible establecer una alta asociación entre lo señalado y las deficiencias en el proceso de formulación/evaluación de inversiones, así como con el diseño de los procesos de gestión de la ejecución y operación de los proyectos, ligados a su vez a los problemas en la ejecución de la inversión (débil análisis de riesgos, actividades previas, capacidades de ejecución, seguimiento y monitoreo, etc.).

Un aspecto particular viene dado por la información referida a los costos institucionales asociados a la producción y gestión de los servicios y a los costos de transacción. Los primeros son especialmente elevados debido a la inestabilidad institucional que ha caracterizado a la sociedad peruana en los últimos años (el costo de la provisión de un servicio público difiere sustantivamente entre entidades similares, debido a la discontinuidad laboral, deficiencias de gestión, etc.). Los segundos son disímiles por la heterogeneidad en las regulaciones, especialmente a nivel de los Gobiernos Regionales y Gobierno Locales, así como por las gruesas diferencias derivadas de la geografía nacional y por la elevada heterogeneidad en el desarrollo económico entre distintas zonas del país.

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha incrementado en 0.2 puntos entre el 2013 y el 2020.

## 6.3 EFECTOS DE LA COVID-19 Y RETOS POST PANDEMIA

### Proyectos de inversión

Entre las principales afectaciones generadas por el estado de emergencia y la inmovilización social por la COVID-19, se encuentra la referida al cumplimiento de los distintos contratos suscritos por entidades públicas y privadas, entre ellos los contratos de obras públicas y los contratos de Asociaciones Público Privadas (APP). Afectaciones que, principalmente, se han visto traducidas en la suspensión de todas o algunas de las obligaciones establecidas en los respectivos contratos por la necesidad de cumplir con las medidas de inmovilización social decretada por el gobierno<sup>142</sup>.

Esta circunstancia se agrega, y en parte se superpone, a un proceso más estructural que deviene de continuos procesos de paralización de las obras públicas derivadas de conflictos en la fase de ejecución (incumplimiento del contrato, valorización de adicionales, garantías, etc.), una parte importante de ellos en procesos arbitrales. De acuerdo a información de la Contraloría General, un total de 3055 obras a nivel nacional, por un valor de S/ 29 mil 900 millones, se encontraban paralizadas hacia junio del 2021.

En la misma línea, resulta necesario resolver los cuellos de botella que resultan en la subejecución del gasto público en inversiones. Si bien, el gobierno ha dictado numerosas normativas para tratar de agilizar los proyectos y desbloquear numerosas obras públicas, quedan en evidencia los problemas de la subejecución del gasto de capital por las limitaciones de gestión en toda la cadena de valor de la inversión.

En este sentido, según señala el BID (2020) *“resulta necesario que el destrabe normativo e institucional se considere bajo distintos enfoques. En primer lugar, se recomienda la asignación de mayores recursos para el Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones (REI) y el Plan de Incentivos. En segundo lugar, resulta imprescindible una participación más proactiva del MEF en la formulación de los proyectos de inversión, a fin de asegurar la continuidad y rapidez de la ejecución de dichas obras. Aquello implica una actitud más incisiva del MEF desde las fases iniciales del proceso de la Programación Multianual de Inversiones. En tercer lugar, se sugiere reducir o, si es posible, evitar transferencias financieras a las cuales no se les pueda dar una adecuada trazabilidad. En cuarto lugar, se obtendría un impacto positivo si el aumento de las capacidades de los funcionarios públicos se acompaña con una mayor estabilidad laboral, reduciendo así el gasto y la frecuencia necesarios para las capacitaciones. En quinto lugar, se recomienda explorar la posibilidad de implementar el Building Information Systems (BIM) en los gobiernos subnacionales, debido a los resultados positivos que este ha tenido en proyectos del gobierno nacional. Paralelamente, en ciertos casos, deben permitirse modalidades alternativas de gestión de obras para que estas se ejecuten con mayor rapidez y favorezcan la transferencia de capacidades en ejecución de inversiones, como los contratos Gobierno a Gobierno. Finalmente, en un contexto de restricciones de ingresos y de necesidades de gasto, deben racionalizarse algunas partidas de gasto no prioritarias a fin de liberar espacio fiscal suficiente y oportuno para impulsar el gasto público productivo”* (BID, 2020: 28).

<sup>142</sup> <https://cms.law/es/per/publication/los-contratos-con-el-estado-en-tiempos-del-coronavirus>



Los sistemas de seguimiento y evaluación (pilar 5), orientados a lograr la mejora continua, registran el mayor avance entre todos los pilares. Obtuvo un puntaje de 2.8 en el 2020 frente al 2.0 del 2013.

# Capítulo 7

## Sistemas de seguimiento y evaluación

### 7.1 LÍNEA DE TIEMPO Y PRINCIPALES HITOS

El seguimiento es un proceso continuo y oportuno donde se generan reportes e informes de manera periódica que permita identificar alertas tempranas sobre el avance en el cumplimiento de los resultados esperados (y para la prevención de hechos fortuitos y aprovechamiento de oportunidades). Por otro lado, la evaluación es un análisis explicativo, integral y objetivo, que busca determinar la pertinencia y verificar el cumplimiento de los resultados esperados, valora los efectos e impactos de los cambios en la vida de las personas y, con ello, espera lograr los objetivos planteados.

Asimismo, el sistema de seguimiento o monitoreo es un proceso organizado para verificar que una actividad o una secuencia de actividades transcurre como se había previsto dentro de un determinado periodo de tiempo; mientras que la evaluación es un proceso por el cual se determinan cambios generados por una actividad o secuencia de actividades, a partir de la comparación entre el estado inicial y el estado actual utilizando herramientas cualitativas y cuantitativas.

Esto permite aplicar la mejora continua, resaltando las buenas prácticas o casos de éxito, ejecutando las recomendaciones de la evaluación basada en evidencias.

¿Qué cambios sustanciales se han dado en los sistemas de seguimiento y evaluación en el Perú en los últimos años?

A continuación, se presenta un gráfico de línea de tiempo con los hitos más relevantes para el Pilar 5: Sistemas de seguimiento y evaluación.

**GRÁFICO N° 21**  
**SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN. PRINCIPALES HITOS 2013-2020**



FUENTE: Elaboración propia

## 7.2 ANÁLISIS DE COMPONENTES, INDICADORES Y REQUISITOS: AVANCES Y LIMITACIONES

Este pilar se divide en tres componentes, ocho indicadores y 27 requisitos. Obtuvo un nivel medio con un puntaje general de 2.8 en el 2020, 0.8 puntos porcentuales más que en el 2013 (2.0). Este pilar fue el de menor puntaje en el Perú en el periodo 2007-2013 y también en el 2013-2020, sin embargo, es el que más avance ha registrado de todos los pilares. En la tabla N° 22 se detallan los puntajes de sus componentes.

**TABLA N° 24**  
**PILAR 5: SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN. EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES 2007-2020**

COMPONENTES	2007	2013	2020	DIFERENCIA 2013-2020	NIVEL AL 2020
Seguimiento de la gestión gubernamental	1.2	2.1	3.0	0.9	Alto
Sistemas de información estadística	2.6	2.6	3.0	0.4	Alto
Evaluación de la gestión gubernamental	0.4	1.8	2.4	0.6	Medio
<b>Índice del pilar Sistemas de seguimiento y evaluación</b>	<b>1.1</b>	<b>2.0</b>	<b>2.8</b>	<b>0.8</b>	<b>Medio</b>

El quinto pilar analiza las capacidades institucionales que tiene el sector público para realizar el seguimiento y evaluar los resultados alcanzados por las políticas, los programas, los proyectos y las actividades tendientes a crear valor público. Con ese fin, recaba información sobre tres sistemas estrechamente vinculados: Estadísticas, seguimiento y evaluación.

### Del componente 5.1: Seguimiento de la gestión gubernamental

#### 5.1.1 Instituciones de seguimiento

En el Perú no existe una única entidad encargada de hacer seguimiento de los objetivos y metas del gobierno, sin embargo, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) hace las veces de “Centro de Gobierno”, reporta directamente al jefe de Estado, y es responsable de la coordinación y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales del país. Está compuesto, entre otros, por: i) el CEPLAN, quien realiza el seguimiento y evaluación de la administración estratégica del gobierno, ii) el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que es responsable de normar, planear, dirigir, coordinar y supervisar las actividades estadísticas oficiales del país, y iii) Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial (OCGIS), que es la encargada del seguimiento a las metas priorizadas de la Política General de Gobierno (PGG) en las entidades públicas.

**GRÁFICO N° 22**  
**PILARES DE LA POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA**



FUENTE: PCM (2013)

Perú presenta importantes avances en sistemas de seguimiento y evaluación. La Secretaría de Gestión Pública (SGP) es la entidad líder de coordinar la implementación del pilar 5 de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) denominado “Sistema de Información, Seguimiento, Monitoreo, Evaluación y Gestión del Conocimiento”.

Asimismo, el diseño y ejecución de las políticas nacionales y planes estratégicos, se basa en el ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua, compuesto por cuatro fases, siendo la cuarta fase el “Seguimiento y evaluación para la mejora continua”.

Por su parte el MEF es el guardián del marco fiscal y responsable del seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria de las entidades del Estado. El MEF, desde el 2008, viene impulsando el Presupuesto por Resultados, que es una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestarios a productos medibles y resultados a favor de la población. Para ello, ha desarrollado cuatro instrumentos: i) programas presupuestales, ii) seguimiento, iii) evaluaciones independientes, y iv) incentivos a la mejora de la gestión.

El Foro del Acuerdo Nacional, creado en el 2002, es un foro autónomo del Poder Ejecutivo, también monitorea y supervisa la implementación de las políticas de Estado.

**GRÁFICO N° 23**  
**PROCESO DE RECOPIACIÓN DEL SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS SECTORIALES EN EL SINAPLAN**



### Ministerio rector



#### Responsable del objetivo prioritario o servicio

- 1 Recopilación de los valores obtenidos
- 2 Registro sistematizado de la Información
- 3 Descripción de las diferencias entre lo obtenido con lo esperado
- 4 Descripción de posibles motivos asociados



#### Órgano de Políticas- Órgano de Planeamiento

- 5 Consolidación de la Información
- 6 Emisión del Reporte de Seguimiento de Políticas Nacionales

FUENTE: CEPLAN (2021)

Cabe precisar que estas instituciones han mostrado avances respecto de la calidad de las normas que regulan los sistemas de información, seguimiento y evaluación, y han desarrollado metodologías e instrumentos de trabajo que se encuentran a disposición de los operadores y/o la ciudadanía en general, a través de sus portales web.

Para establecer los lineamientos para el logro de objetivos de desarrollo nacional, el Estado Peruano cuenta con guías metodológicas emitidas por CEPLAN, sobre Políticas Nacionales y Planes Estratégicos.

La PCM creó la Unidad de Cumplimiento o “*Delivery Unit*”, con el objetivo de contribuir en la coordinación más fluida de temas prioritarios entre sectores.

El MEF anualmente publica directivas específicas en el marco del Proceso Presupuestario. Además, las Evaluaciones Independientes del Diseño y Ejecución de los PP (EDEP), cuentan con metodologías establecidas formalmente, también están relacionadas con los resultados de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES) que el INEI aplica desde el año 2010 a pedido del MEF.

En tal sentido, se debe usar más ampliamente datos administrativos para medir los servicios efectivos y no solo métodos de inferencia.

### 5.1.2 Alcance de monitoreo de los programas y proyectos

Los programas presupuestales representan aproximadamente el 55% del presupuesto público, excluido el servicio de deuda<sup>143</sup>. El aplicativo RESULTA desarrollado por el MEF permite conocer el avance en los indicadores de desempeño de resultados y productos de los distintos Programas Presupuestales que se han diseñado bajo el enfoque del Presupuesto por Resultados. Complementariamente, facilita la comparación entre el avance del desempeño con la ejecución financiera de cada programa presupuestal.

El MEF, en coordinación con el INEI, anualmente aplica y publica los resultados de los indicadores de los PP a través de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES).

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha incrementado en un punto entre el 2013 y el 2020.

### 5.1.3 Uso y difusión de la información de seguimiento

Existen ciertos criterios para corregir el incumplimiento de la ejecución detectada por el seguimiento, pero no de manera integral. Los resultados de los indicadores obtenidos a través de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), permiten a los gestores de los PP corregir el incumplimiento en la ejecución. Los informes de las evaluaciones EDEP incluyen una sección de compromisos que deben firmarse entre el titular del sector y la DGPP - MEF, que luego son incorporadas como oportunidades de mejora. Asimismo, se viene desarrollando un aplicativo en línea que automatice el ingreso de datos, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las matrices de compromisos de mejora del desempeño de los programas presupuestales e intervenciones evaluadas.

La información sobre seguimiento está disponible en la web. Los entes rectores de los sistemas administrativos del Estado presentan aplicaciones informáticas para reportar información sobre seguimiento.

<sup>143</sup> Asimismo, el gasto de los programas presupuestales representa el 45.5% del gasto total.

Los sistemas de información diseñados por CEPLAN para la gestión y seguimiento del planeamiento estratégico permiten a las entidades públicas registrar, administrar y hacer seguimiento a los datos principales de los planes estratégicos y operativos. También cuenta con módulos de consulta para la ciudadanía en general.

- A la fecha se cuenta con los siguientes módulos de consulta:
- Consulta PEI-POI, muestra la información registrada por las instituciones de los tres niveles de gobierno en el Aplicativo CEPLAN (<http://app.ceplan.gob.pe/ConsultaCEPLAN/consulta/Default.aspx>),
- Módulos de Reporte de Seguimiento (<http://app.ceplan.gob.pe/POI2019/ReporteSeguimiento.aspx>),
- Consulta Presupuestal por Ubigeo
- ([http://app.ceplan.gob.pe/ceplan\\_presupuesto/Consulta/Default.aspx](http://app.ceplan.gob.pe/ceplan_presupuesto/Consulta/Default.aspx)) y
- Módulo de Brechas de Funciones Priorizadas, a nivel departamental, provincial y distrital (<https://www.ceplan.gob.pe/informacion-de-brechas-territoriales/>)

Por su parte, el MEF realiza seguimiento en el marco del proceso presupuestario a través del aplicativo RESULTA que permite conocer el avance en los indicadores de desempeño de resultados y productos de los distintos Programas Presupuestales. La información de los indicadores de desempeño se encuentra disponible en el siguiente link: <https://apps4.mineco.gob.pe/resulta2>

Existe el portal de datos abiertos para la ciudadanía, donde las entidades públicas deben asegurar un nivel básico y aceptable para la recopilación, procesamiento, publicación, almacenamiento y apertura de los datos que administre: <https://www.datosabiertos.gob.pe/>

No obstante, el significativo avance desarrollado a la fecha, estas instituciones responsables del seguimiento todavía tienen un amplio margen para perfeccionar su funcionamiento y aportar datos que se coloquen a disposición de la ciudadanía y que se usen efectivamente para mejorar la gestión.

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha incrementado en 1.4 puntos entre el 2013 y el 2020.

## Componente 5.2: Sistemas de información estadística

### 5.2.1 Sistemas de información estadística

La institución que se encarga de producir información estadística en el Perú es el Instituto Nacional de Estadística (INEI). El INEI tiene autonomía técnica y de gestión, aunque no del poder político, pues depende directamente de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM). El INEI aplica distintos instrumentos (censos y encuestas) para recolectar información en el área social<sup>144</sup> y económica<sup>145</sup> del país; asimismo, pone a disposición del público en general la información completa de las bases de datos de las encuestas y censos realizados (<http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>).

Asimismo, los ministerios brindan información sectorial especializada a través de aplicativos *web*. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y demás ministerios producen reportes periódicos de indicadores sociales a nivel nacional. Por ejemplo, Semáforo escuela<sup>146</sup> es una herramienta de gestión que tiene por objetivo brindar información confiable, periódica y oportuna sobre la entrega del servicio educativo. InfoMIDIS<sup>147</sup> es

<sup>144</sup> <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>

<sup>145</sup> <https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/prueba/1/>

<sup>146</sup> <https://www.minedu.gob.pe/semaforo-escuela/semaforo-escuela-remoto.php>

<sup>147</sup> <http://sdv.midis.gob.pe/informidis/>

una plataforma digital que permite acceder a información desagregada geográficamente relacionada con la entrega de programas sociales.

Asimismo, el Portal de Transparencia Económica<sup>148</sup> es una plataforma informativa de acceso libre que permite a cualquier usuario disponer, en tiempo real, de la más completa información económica sistematizada por el MEF. Adicionalmente, esto se complementa con la información que brinda el Banco Central de Reserva (BCR), una institución autónoma encargada de preservar la estabilidad monetaria dentro del país y cumple las funciones de regular la moneda y el crédito del sistema financiero, administrar las reservas internacionales, emitir billetes y monedas, así como informar periódicamente las finanzas nacionales<sup>149</sup>.

Mencionado lo anterior, la información estadística nacional es confiable<sup>150</sup>, y este grado de institucionalidad del sistema estadístico<sup>151</sup> repercute positivamente en la solidez de los sistemas de seguimiento y evaluación del país; sin embargo, todavía existe un camino por recorrer respecto de la información proveniente de los registros administrativos de las entidades públicas.

## Componente 5.3: Evaluación de la gestión gubernamental

### 5.3.1 Marco legal e institucional de la evaluación de la gestión gubernamental

Existe normatividad relacionada a evaluación de políticas y programas. No existe una entidad única encargada de realizar el seguimiento y evaluación de las metas de Estado (35 políticas de Estado) y la política general de gobierno. En el 2013, el Perú adoptó su Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) la cual se desarrolla sobre cinco pilares, tres ejes transversales y un proceso de gestión del cambio. Los pilares son: i) políticas públicas, planes estratégicos y operativos, ii) presupuesto por resultados, iii) gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional, iv) servicio civil meritocrático, y v) sistema de información, seguimiento y evaluación y gestión del conocimiento. Estos pilares deben ser apoyados por tres ejes transversales: el gobierno abierto, el gobierno electrónico y la articulación interinstitucional (gobierno colaborativo multinivel); siendo animados por un proceso explícito de gestión del cambio<sup>152</sup>.

Por su parte, el Decreto Legislativo N° 1440 establece el desarrollo de evaluaciones independientes de los programas presupuestales. Desde el MEF con la aplicación del Presupuesto por Resultados, implementado a través de sus cuatro instrumentos (programas presupuestales, seguimiento a través de indicadores, evaluaciones e incentivos) se ha contribuido a generar aprendizajes sobre la consistencia en el diseño y los avances en la implementación de las intervenciones públicas, lo cual permite identificar acciones de mejora en la gestión. Las evaluaciones independientes son realizadas por la Dirección General de Presupuesto Público del MEF y la Dirección de Calidad del Gasto.

Asimismo, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado Ley N° 27658 del 2002, la Ley del Poder Ejecutivo, las normas de los sistemas administrativos de planeamiento y presupuesto establecen disposiciones para la evaluación.

<sup>148</sup> [https://www.mef.gob.pe/?option=com\\_content&view=category&id=661&Itemid=100143&lang=es](https://www.mef.gob.pe/?option=com_content&view=category&id=661&Itemid=100143&lang=es)

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>

<sup>149</sup> <https://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>

<sup>150</sup> Los reportes del INEI utilizan encuestas con un alto nivel de confianza, y a su vez lo elaboran bajo estrictos estándares de calidad. La elaboración de estadísticas del BCRP sobre indicadores económicos se lleva a cabo respetando estándares técnicos y éticos por parte de sus profesionales.

<sup>151</sup> El Sistema Estadístico Nacional tiene como objetivo asegurar que las actividades estadísticas que efectúan las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno se desarrollen en forma integrada, coordinada, racionalizada y bajo una normatividad técnica común, contando para ello con autonomía técnica y de gestión. El ámbito de competencia del Sistema Estadístico Nacional son los levantamientos censales, las estadísticas continuas, las encuestas por muestreo, las estadísticas de población, las estadísticas ambientales, los indicadores e índices en general, las cuentas nacionales, y regionales, los esquemas macro estadísticos, el análisis e investigación. Corresponde al SEN, las tareas técnicas y científicas que se desarrollan con fines de cuantificar y proyectar los hechos económicos y sociales para producir las estadísticas oficiales del país. Los reportes del INEI son aceptablemente confiables.

<sup>152</sup> <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>

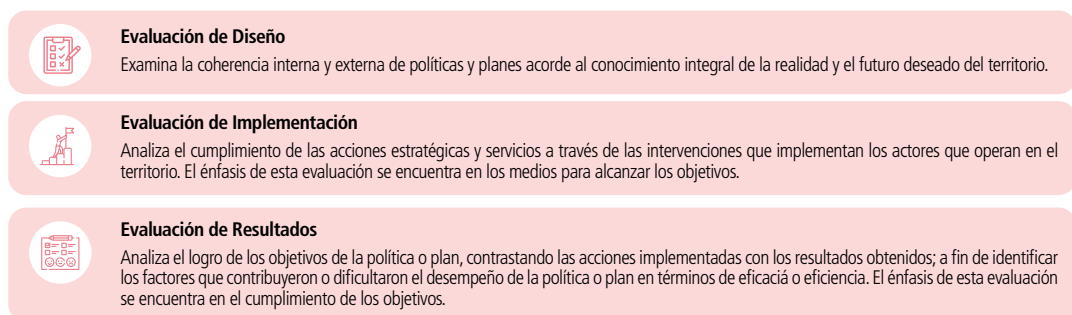
La Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 057-2018/CEPLAN/PCD, de fecha 14 de noviembre de 2018 aprueba la Guía de Políticas Nacionales, que establece la metodología para el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, así como el procedimiento a aplicar para su actualización, en cumplimiento de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 029-2018/PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales. De acuerdo a la Guía de Políticas Nacionales, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) realiza una evaluación de la implementación de políticas en febrero y noviembre de cada año. Asimismo, los ministerios realizan evaluaciones sectoriales en el marco de sus competencias

Adicionalmente, el MEF – DGPP (en el marco del Sistema Administrativo de Presupuesto) y la Dirección de Calidad del Gasto evalúan los programas presupuestales y proyectos inversión pública.

Las entidades externas que aplican los principales instrumentos metodológicos para la evaluación son:

- CEPLAN a través de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 057-2018/CEPLAN/PCD que aprueba la Guía de Políticas Nacionales
- MEF mediante la Directiva N° 007-2019-EF/50.01. Directiva que regula la Evaluación en el marco de la Fase de Evaluación Presupuestaria
- MEF mediante Evaluaciones del Diseño y Ejecución de los Programas Presupuestales EDEP.

#### GRÁFICO N° 24 TIPOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PLANES EN EL SINAPLAN



Fuente: CEPLAN (2021)

Se dispone de recursos destinados a la evaluación en las leyes de presupuesto del sector público de periodicidad anual: Disponen que la Dirección General de Presupuesto Público aprueba y publica en un plazo no mayor a 30 días de entrada en vigencia de dicha Ley, el calendario de evaluaciones independientes correspondientes al año. Asimismo, tanto CEPLAN (Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación) y el MEF (Dirección General de Presupuesto Público – Dirección de Calidad de Gasto Público) tienen personal especializado en capacitación de metodologías dirigidos a las entidades públicas.

Si bien se ha continuado con el diseño de políticas y programas basados en evidencia, la aplicación de la evaluación como herramienta clave para la toma de decisiones aún es limitada.

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha incrementado en un punto entre el 2013 y el 2020.

### 5.3.2 Alcance y articulación del sistema de evaluación

Tradicionalmente, en el Perú, se asignaba la responsabilidad de seguimiento y evaluación a los órganos de planeamiento y presupuesto de cada institución. Con la implementación del Presupuesto por Resultados, los ministerios comenzaron a implementar Unidades de Evaluación específicas con el fin de detectar las potenciales acciones de mejora sobre el diseño, la implementación y el desempeño de sus intervenciones.

Desde el MEF se recoge información de desempeño presupuestario a través de los siguientes tipos de evaluación<sup>153</sup>.

- **Evaluaciones Rápidas de Diseño (ERD):** Buscan un diagnóstico previo a la implementación o del diseño de la intervención pública, sobre los criterios mínimos que garanticen su efectividad y transparencia, objetivos, componentes, beneficiarios, indicadores y línea de base. Se aplicarían a intervenciones que requieran medidas de ajuste, o para evaluar su posible expansión.
- **Evaluaciones de Procesos (EP):** Son análisis sistemáticos de la gestión operativa de uno o más procesos, que resultan críticos en el diseño de un programa. Se aplica mientras la intervención está en marcha. Su principal objetivo es analizar, mediante trabajo de campo y entrevistas claves, si el proceso se lleva a de manera eficaz y eficiente, para el logro de resultados.
- **Evaluaciones de Políticas Nacionales (EPN):** Se aplica a un programa o conjunto de programas en torno a estrategias o políticas comunes, asumiendo una visión integral que considera todos los programas que contribuyen al logro de un objetivo mayor.
- **Evaluaciones de Impacto (EI):** Miden el efecto causal directamente atribuible a una intervención sobre los resultados a los que espera llegar a través de su implementación; es decir, sobre la mejora en las condiciones de vida de la población beneficiaria debido a la intervención. Este proceso se realiza mediante la estimación de escenarios contrafactuales<sup>154</sup>.
- **Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP):** es una herramienta desarrollada bajo el marco de Presupuesto por Resultados, que está orientada a detectar las potenciales acciones de mejora sobre el diseño, la implementación y el desempeño de una intervención pública, en curso o concluida. Sobre sus recomendaciones se definen compromisos de mejora de desempeño que son formalizados con la firma de una matriz entre la entidad evaluada y el MEF<sup>155</sup>.

Al 2016 se han culminado 56 de 69 Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) programadas. Esto representa aproximadamente el 32% del presupuesto evaluado. Las evaluaciones no son asumidas como parte de las nuevas programaciones. No existe un espacio de intercambio, ni reuniones de compartir experiencias entre los funcionarios de las entidades evaluadoras de CEPLAN, MEF y PCM ni tampoco con representantes de otras entidades. Asimismo, CEPLAN pone a disposición del público la evaluación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)<sup>156</sup> con los resultados de indicadores a nivel de objetivos estratégicos, pero no a nivel de programas.

Cabe señalar que si bien existe un mayor interés por la evaluación del desempeño como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas; aún hay algunos elementos que reforzar como el hecho que no existe una articulación de evaluaciones entre las instituciones, dado que no se ha establecido una institución autónoma (única) que evalúe las políticas y estrategias públicas y sectoriales.

Considerando que este indicador es uno de los que sustenta la calificación del componente, el mismo se ha incrementado en 0.4 puntos entre el 2013 y el 2020.

<sup>153</sup> [https://www.mef.gob.pe/es?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=211&id=5356&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=211&id=5356&lang=es-ES)

<sup>154</sup> [https://www.mef.gob.pe/es?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=624&id=5357&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=624&id=5357&lang=es-ES)

<sup>155</sup> [https://www.mef.gob.pe/es?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=211&id=5356&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=211&id=5356&lang=es-ES)

<sup>156</sup> <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1266011/Segunda%20Evaluaci%C3%B3n%20del%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Desarrollo%20Nacional%20%28PEDN%29.pdf>

### 5.3.3 Acciones derivadas del incumplimiento de metas

El incumplimiento de metas detectado por las evaluaciones independientes, básicamente para las de EDEP, conlleva acciones de mejora, a través del instrumento: Matriz de Compromisos.

En el marco de las EDEP, se detectan potenciales acciones de mejora sobre el diseño, la implementación y el desempeño de una intervención pública, en curso o concluida. Sobre sus recomendaciones se definen compromisos de mejora de desempeño que son formalizados con la firma de una matriz entre la entidad evaluada y el MEF<sup>157</sup>.

### 5.3.4 Difusión de los resultados de las evaluaciones

Cada año la DGPP elabora un Informe con los resultados de Seguimiento al Cumplimiento de Compromisos que se remite al Congreso de la República, donde se reporta el cumplimiento de los compromisos acordados con las entidades ejecutoras vencidos a diciembre del año anterior, dando cuenta de las mejoras en la gestión realizadas a partir de la EDEP. Los informes realizados están a disposición del público en el portal web del MEF y pueden encontrarse en el siguiente link: [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=211&id=5356&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=211&id=5356&lang=es-ES)

Cabe resaltar que, a nivel sectorial, existen iniciativas para el fortalecimiento de los instrumentos de seguimiento y evaluación de las políticas sociales, por ejemplo, la desarrollada por el MIDIS, a través del "AYNI Lab Social", que es un laboratorio de innovación social que tiene como finalidad identificar e implementar soluciones innovadoras dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población en condición de pobreza o vulnerabilidad<sup>158</sup>.

A pesar del progreso en seguimiento y evaluación, existe todavía una cultura limitada de evaluación en la administración pública. Además, la producción de datos a nivel regional y local, y el uso de evidencia en las decisiones de asignación de recursos presupuestarios también es reducido. Mientras que el desarrollo de datos abiertos e interoperabilidad entre los aplicativos y sistemas de información en el Estado es limitado<sup>159</sup>.

## 7.3 EFECTOS DEL COVID-19 Y RETOS POST PANDEMIA

La pandemia ha llevado a tener en cuenta nuevas consideraciones para la toma de decisiones que, anteriormente, eran de un nivel más macro, ahora requieren información del nivel micro: número de Documento Nacional de Identidad (DNI), número telefónico, ubicación, fecha y trazabilidad de contactos, lo cual, a su vez, requiere de una conectividad y comunicación amplia.

Por otro lado, la pandemia ha limitado la generación de (nuevos) datos de desempeño (nacional, regional, local) que alimenten con evidencia las decisiones de gestión y asignación de recursos de las entidades públicas, debido al confinamiento (inicial) y a las medidas restrictivas de movilización y aislamiento social impuestas por el gobierno, para afrontar la emergencia sanitaria.

En relación a los procesos de monitoreo y evaluación, como se ha indicado, en el contexto de la emergencia por la COVID-19, el seguimiento hace énfasis no solo en las actividades que aseguren la continuidad de los servicios y bienes para la población, sino también en los planes de contingencia previstos por las entidades para afrontar la emergencia, en el marco de sus competencias.

<sup>157</sup> [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=211&id=5356&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=211&id=5356&lang=es-ES)

<sup>158</sup> <http://evidencia.midis.gob.pe/innovacion-social/>

<sup>159</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru\\_9789264265226-es#page100](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru_9789264265226-es#page100)



Urge incorporar nuevos enfoques en la gestión pública que contemple la gestión del conocimiento, gestión de calidad, adaptación al cambio y toma de decisiones basadas en evidencias, entre otros aspectos relevantes.

# Capítulo 8

## Reflexiones finales

La pandemia de la COVID-19 representa un desafío sin precedentes para toda la humanidad. En el caso del Perú, transcurrido casi dos años de pandemia (desde el 6 de marzo 2020) es importante emprender un proceso de recuperación y consolidación de los pilares de la GpR. Aunque todavía es pronto para poder concluir con certeza cómo será el “nuevo ordenamiento” del mundo, dado que no se conoce a ciencia cierta cuándo finalizará la pandemia, es importante ir planteando algunas reflexiones al respecto.

Una de las consecuencias de la pandemia es la necesidad del distanciamiento social para reducir la posibilidad de contagios. Frente a ello, la comunicación y actividades humanas dependen más que nunca de las redes digitales. El trabajo remoto, la teleeducación, la telesalud, la economía digital y la telepresencia se han acelerado enormemente donde ha sido posible. La conectividad se ha convertido en una necesidad básica. Sin embargo, la aceleración de la digitalización acarreará la destrucción de empleos y también creará otros nuevos. En ese sentido, será necesario que los países emprendan una agresiva estrategia de conectividad, alfabetización y capacitación digital (CEPLAN, 2020: 113).

Todos estos cambios hacen necesario replantear la manera en la que se analizan los posibles futuros. El solo estudio de las tendencias históricas ya no es una metodología confiable para el planeamiento estratégico. En ese sentido, la incertidumbre generalizada obliga a la formulación de hipótesis de futuro, escenarios sobre la nueva normalidad, para poder identificar acciones estratégicas que sean efectivas en los nuevos contextos (pág. 137).

La pandemia ha generado cambios profundos en la sociedad a nivel global y un panorama muy desafiante con gran incertidumbre. En ese sentido, se hace necesario fortalecer e incorporar diversos enfoques en la gestión pública, tales como:

- **Gestión del conocimiento**<sup>160</sup>: Promover la gestión del conocimiento en las entidades públicas.
- **Gestión de calidad**<sup>161</sup>: Implementar la Gestión de la calidad en las entidades de la administración pública partiendo del enfoque centrado en las personas, puesto que no se pueden diseñar servicios sin considerar sus necesidades y expectativas.
- **Adaptación al cambio**<sup>162</sup>: Desarrollar la capacidad de innovar y adaptarse continuamente a los requerimientos de la sociedad, a fin de recuperar la confianza de la ciudadanía en el Estado y aumentar su satisfacción con los servicios públicos.
- **Toma de decisiones basada en evidencia**<sup>163</sup>: Para alcanzar la excelencia, se deben tomar decisiones basadas en información confiable. Analizar la información y los datos con la metodología adecuada.

<sup>160</sup> <https://sgp.pcm.gob.pe/buenas-practicas/>

<sup>161</sup> <https://sgp.pcm.gob.pe/norma-tecnica-de-calidad-de-gestion-de-la-calidad-de-servicios-en-el-sector-publico/>

<sup>162</sup> <https://andina.pe/agencia/noticia-adaptacion-al-cambio-clave-para-triunfar-profesionalmente-la-nueva-realidad-802102.aspx>

<sup>163</sup> OCDE (2021). “Reforzando el Monitoreo del Desempeño en Perú: Herramientas prácticas desde una perspectiva de la OCDE”. Lima. <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2021/04/Informe-monitoreo-OCDE.pdf>

- **Gobierno abierto centrado en el ciudadano:** Esta nueva forma de hacer gestión pública promueve, por tanto, políticas de transparencia, canales de participación ciudadana para el diseño e implementación de las políticas públicas (y poder así incidir en la toma de decisiones) y mecanismos que estimulen el aprovechamiento de las capacidades, de la experiencia, del conocimiento y del entusiasmo de la sociedad para generar soluciones a todo tipo de problemáticas comunes (ONU, 2018: 20).
- **Transformación digital:** Fomentar desde el Estado el acceso a la información y el uso de tecnologías digitales. Apuesta decisiva en invertir más en ciencia y tecnología.
- **Gestión por procesos y resultados**<sup>164</sup>: Una gestión al servicio del ciudadano debe cambiar el tradicional modelo de organización funcional y migrar hacia una organización por procesos contenidos en las “cadenas de valor” de cada entidad, que aseguren que los bienes y servicios públicos de su responsabilidad generen resultados e impactos positivos para el ciudadano.

Asimismo, se requiere una revisión y relanzamiento de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, estableciendo metas más exigentes en el rediseño de los sistemas administrativos para los órganos rectores e iniciar su implementación, con los gobiernos regionales y locales. El sistema de control gubernamental debe continuar con su proceso de reforma y modernización en marcha. En todos estos procesos, será imperativo contar con la intensa participación y fiscalización de la propia ciudadanía involucrada<sup>165</sup>.

En resumen, la crisis deja lecciones duras y grandes retos que deben servir como una ventana de oportunidades para definir políticas y estrategias con un enfoque distinto e innovador.

<sup>164</sup> <http://sgp.pcm.gob.pe/gestion-por-procesos/>

<sup>165</sup> <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/retos-para-la-gestion-publica-peruana-en-tiempos-del-covid19>

PERÚ	2007	2013	2020
<b>1. Planificación estratégica</b>	<b>2.4</b>	<b>3.4</b>	<b>3.7</b>
1.1 Capacidad estratégica de planificación	2.5	3.1	3.8
1.1.1 Existencia del plan de gobierno	2.0	3.1	4.5
1.1.2 Consistencia del programa de gobierno	3.0	3.0	3.0
1.2 Operatividad de la planificación	3.4	4.2	4.8
1.2.1 Articulación plan-programas-presupuesto	2.8	4.3	4.5
1.2.2 Articulación mediano y corto plazo	4.0	4.0	5.0
1.3 Carácter participativo de la planificación	1.7	1.7	2.5
1.3.1 Participación del Poder Legislativo	0.0	0.0	0.7
1.3.2 Participación de la sociedad civil	3.3	3.4	4.3
<b>2. Presupuesto por Resultados</b>	<b>2.6</b>	<b>3.0</b>	<b>3.5</b>
2.1 Estructuración del presupuesto sobre la base de programas	3.7	4.1	4.1
2.1.1 Estructuración del presupuesto sobre la base de programas	3.7	4.3	4.1
2.2 Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	4.1	4.1	4.2
2.2.1 Marco fiscal de mediano plazo	3.8	3.6	3.8
2.2.2 Ley de responsabilidad fiscal	4.6	4.6	4.7
2.3 Evaluación de efectividad del gasto	1.8	1.9	2.4
2.3.1 Evaluación de efectividad del gasto	1.8	1.9	2.4
2.4 Incentivos para la efectividad en la gestión	2.0	3.0	3.5
2.4.1 Incentivos para la efectividad en la gestión	2.0	3.5	3.5
2.5 Difusión de la información	2.5	3.0	3.5
2.5.1 Difusión de la información	2.5	3.0	3.5
<b>3. Gestión Financiera Pública</b>	<b>3.2</b>	<b>3.4</b>	<b>4.1</b>
3.1 Gestión presupuestaria y financiera	3.5	3.9	4.3
3.1.1 Relación entre gasto presupuestado y gasto ejecutado	3.0	3.0	3.0
3.1.2 Análisis de riesgo	1.5	2.3	2.5
3.1.3 Transparencia y presupuesto	5.0	5.0	5.0
3.1.4 Clasificación de gastos del presupuesto	3.7	4.7	4.7
3.1.5 Aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo	5.0	5.0	5.0
3.1.6 Contabilidad	4.4	4.8	5.0
3.1.7 Sistema Integrado de Administración Financiera	5.0	5.0	5.0
3.2 Sistema de adquisiciones	2.9	2.9	4.1
3.2.1 Marco legal e institucional del sistema de adquisiciones	4.3	4.3	4.4
3.2.2 Sistema electrónico de adquisiciones	1.5	1.5	3.8
3.3 Auditoría externa e interna	3.3	3.3	4.0
3.3.1 Auditoría interna	3.9	3.9	4.3
3.3.2 Marco legal e institucional de la auditoría externa	3.1	3.2	3.8
<b>4. Gestión de programas y proyectos</b>	<b>2.5</b>	<b>2.5</b>	<b>3.3</b>
4.1 Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	4.9	4.9	4.9
4.1.1 Normas e instituciones de evaluación ex ante	4.8	4.8	4.9
4.1.2 Cobertura de las evaluaciones ex ante	5.0	5.0	5.0
4.1.3 Uso y difusión de la información	5.0	5.0	4.8
4.2 Visión sectorial de mediano plazo	2.8	2.9	2.9
4.2.1 Visión sectorial de mediano plazo acorde con el plan de gobierno	2.8	2.9	2.9
4.3 Gestión sectorial de bienes y servicios	2.0	1.9	3.0
4.3.1 Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios	2.0	1.9	3.0
4.4 Sistemas sectoriales de información	1.7	2.1	2.3
4.4.1 Sistemas sectoriales de información	1.7	2.1	2.3
<b>5. Seguimiento y evaluación</b>	<b>1.1</b>	<b>2.0</b>	<b>2.8</b>
5.1 Seguimiento de la gestión gubernamental	1.2	2.1	3.0
5.1.1 Instituciones de seguimiento	2.5	3.6	4.0
5.1.2 Alcance de monitoreo de los programas y proyectos	1.0	2.0	3.0
5.1.3 Uso y difusión de la información de seguimiento	0.0	0.6	2.0
5.2 Sistemas de información estadística	2.6	2.6	3.0
5.2.1 Sistemas de información estadística	2.6	2.6	3.0
5.3 Evaluación de la gestión gubernamental	0.4	1.8	2.4
5.3.1 Marco legal e institucional de la evaluación de la gestión gubernamental	1.4	2.1	3.1
5.3.2 Alcance y articulación del sistema de evaluación	0.0	0.6	1.0
5.3.3 Acciones derivadas del incumplimiento de metas	0.0	2.0	2.5
5.3.4 Difusión de los resultados de las evaluaciones	0.0	2.2	3.0
<b>Promedio</b>	<b>2.4</b>	<b>2.9</b>	<b>3.5</b>

### Anexo 2: Principales variaciones 2013-2020

PERU	2013	2020	Principales Variaciones	Breve explicación	Fuentes de Información
<b>1. Planificación estratégica</b>	3.4	3.7			
1.1.1 Existencia del plan de gobierno	3.1	4.5	1.4	El Perú cuenta con una Visión al 2050 que representa las aspiraciones de toda la población y describe una situación futura de bienestar que se quiere alcanzar en el país. El CEPLAN es el organismo técnico especializado que ejerce la rectoría efectiva del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico conduciéndolo de manera participativa, transparente y concertada, contribuyendo así al mejoramiento de la calidad de vida de la población y al desarrollo sostenible del país. Se cuenta con un Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) al 2021 elaborado de manera participativa y publicada en el portal web de CEPLAN. Los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) elaborado por los Ministerios del Poder Ejecutivo para cada sector bajo su rectoría presenta la estrategia de desarrollo del sector para el logro de los objetivos en el PEDN y la Política General de Gobierno.	<a href="https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/">https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/</a> <a href="https://www.ceplan.gob.pe/sinaplan/plan-bicentenario-2/">https://www.ceplan.gob.pe/sinaplan/plan-bicentenario-2/</a> <a href="https://www.ceplan.gob.pe/planes-sectoriales/">https://www.ceplan.gob.pe/planes-sectoriales/</a> <a href="https://www.ceplan.gob.pe/quienes-somos/">https://www.ceplan.gob.pe/quienes-somos/</a>
1.2.2 Articulación mediano y corto plazo	4.0	5.0	1.0	De acuerdo a los lineamientos metodológicos, los objetivos y metas multianuales del PESEM se implementa con los metas multianuales del Plan Estratégico Institucional (PEI) y las metas anuales del Plan Operativo Institucional elaborados por las entidades públicas, que se articulan con el Presupuesto Institucional (Programas Presupuestales).	<a href="http://app.ceplan.gob.pe/ConsultaCEPLAN/consulta/Default.aspx">http://app.ceplan.gob.pe/ConsultaCEPLAN/consulta/Default.aspx</a>
1.3.1 Participación del Poder Legislativo	0.0	0.7	0.7	La Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, Directiva para la Actualización del PEDN, aprobada por CEPLAN señala en el artículo 5: "El CEPLAN coordina y articula la propuesta del PEDN con los poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales y locales, los partidos políticos y las instituciones representativas de la sociedad civil, utilizando metodologías técnicamente válidas.	<a href="https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Directiva-2017-03-05-2017.pdf">https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Directiva-2017-03-05-2017.pdf</a>
1.3.2 Participación de la sociedad civil	3.4	4.3	0.9	Si bien no existen leyes específicas de participación de la sociedad civil en el proceso de planificación, sí se cuenta con normatividad al respecto, tales como: a) Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico donde se señala al Foro del Acuerdo Nacional como instancia de concertación de la planificación estratégica nacional cuando su intervención es solicitada por la Presidencia del Consejo de Ministros o el Presidente del Consejo Directivo del CEPLAN, asimismo, en el artículo 10 se señala como función del CEPLAN: Promover, concertar y articular la propuesta del PEDN con los poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales y locales, los partidos políticos y las instituciones representativas de la sociedad civil, utilizando metodologías de participación directa y otras diversas de sondeo de opinión técnicamente válidas, b) Las Directivas y Guías de Planeamiento Institucional establecen los mecanismos de ejecución de la Ley del SINAPLAN, c) La Ley Orgánica de Municipalidades y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establecen medidas de participación ciudadana en la formulación de los planes estratégicos de desarrollo concertado a nivel de gobiernos regionales y locales. Existe el Decreto Supremo N° 142-2009-EF que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo.	<a href="https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1904112/Decreto%20Legislativo%201088%20LEY%20SISTEMA%20PLANEAMIENTO.pdf.pdf">https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1904112/Decreto%20Legislativo%201088%20LEY%20SISTEMA%20PLANEAMIENTO.pdf.pdf</a> <a href="https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1907496/GUIA%20PDR%20CEPLAN.pdf.pdf">https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1907496/GUIA%20PDR%20CEPLAN.pdf.pdf</a>
<b>2. Presupuesto por Resultados</b>	3.0	3.5			
2.3.1 Evaluación de efectividad del gasto	1.9	2.4	0.5	Se ha mejorado la cobertura desde el 2013 donde existían 67 programas presupuestales a nivel nacional, habiéndose implementado para el 2020, 89 programas presupuestales; situación que evidencia un mayor nivel de indicadores de desempeño a nivel de los PP.	<a href="https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&amp;language=es-ES&amp;Itemid=100751&amp;view=article&amp;catid=211&amp;id=5351&amp;lang=es-ES">https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&amp;language=es-ES&amp;Itemid=100751&amp;view=article&amp;catid=211&amp;id=5351&amp;lang=es-ES</a> <a href="https://apps4.mineco.gob.pe/resulta2">https://apps4.mineco.gob.pe/resulta2</a>

PERU	2013	2020	Principales Variaciones	Breve explicación	Fuentes de Información
2.5.1 Difusión de la información	3.0	3.5	0.5	Uno de los requisitos que se ha evidenciado que influye principalmente en este indicador está referido a la información que permite identificar el gasto según categorías y prioridades del plan; en ese sentido, el Ceplan como ente rector del Sistema de Planeamiento Estratégico, ha promovido el Aplicativo CEPLAN v.01, que articula el seguimiento del plan a través de las categorías presupuestales; sin embargo, este aplicativo solo está disponible para el acceso de operadores.	<a href="https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&amp;language=es-ES&amp;Itemid=100944&amp;lang=es-ES&amp;view=article&amp;id=504">https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&amp;language=es-ES&amp;Itemid=100944&amp;lang=es-ES&amp;view=article&amp;id=504</a>
<b>3. Gestión Financiera Pública</b>	3.4	4.1			
3.2.2 Sistema electrónico de adquisiciones	1.5	3.8	2.3	El Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) es el sistema integral y único existente en el país para el registro de las contrataciones públicas y el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones del Estado, así como la realización de transacciones electrónicas, así también el BID acepta el Sistema Electronico de Adquisiciones del Estado como portal de publicidad.	<a href="https://portal.osce.gob.pe/osce/content/sistema-electr%C3%B3nico-de-contrataciones-del-estado-seace">https://portal.osce.gob.pe/osce/content/sistema-electr%C3%B3nico-de-contrataciones-del-estado-seace</a>
3.3.2 Marco legal e institucional de la auditoría externa	3.2	3.8	0.6	Entre los requisitos que han influido positivamente, se puede mencionar que se cuenta con la Directiva N° 008-2016-CG/GPROD "Auditoría de Desempeño" del 4 de mayo del 2016, documento que implementa y desarrolla la Auditoría de Desempeño para contribuir a una mejora de la gestión de los recursos públicos. También se ha evidenciado la plataforma web "Velocímetro del Control" ( <a href="http://velocimetrodecontrol.contraloria.gob.pe/">http://velocimetrodecontrol.contraloria.gob.pe/</a> ), que permite a la ciudadanía realizar la consulta en tiempo real de la producción del control gubernamental a nivel nacional, regional y provincial; así como la consulta de los informes de control que emite la entidad fiscalizadora. Asimismo, se ha evidenciado el SIGUE PLAN: Seguimiento al Plan de Acción de las Auditorías de Desempeño.	<a href="https://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC_122_2016_CG_directiva.pdf">https://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC_122_2016_CG_directiva.pdf</a> <a href="https://velocimetrodecontrol.contraloria.gob.pe/">https://velocimetrodecontrol.contraloria.gob.pe/</a> <a href="https://apps1.contraloria.gob.pe/SeguimientoPA/home.aspx">https://apps1.contraloria.gob.pe/SeguimientoPA/home.aspx</a>
<b>4. Gestión de programas y proyectos</b>	2.5	3.3			
4.1.3 Uso y difusión de la información	5.0	4.8	-0.2	Solo se incluyen en la programación presupuestaria aquellas inversiones (Proyectos e IOARR) que han sido previamente declaradas viables (como resultado de su evaluación) o calificadas como IOARR por las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones.	<a href="https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&amp;language=es-ES&amp;Itemid=100280&amp;lang=es-ES&amp;view=article&amp;id=2771">https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&amp;language=es-ES&amp;Itemid=100280&amp;lang=es-ES&amp;view=article&amp;id=2771</a>
4.3.1 Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios	1.9	3.0	1.1	Se ha evidencia la articulación de los sistemas administrativos en la fase de programación plurianual, lo cual incluye el Cuadro Multianual de necesidades, así mismo se tienen instrumentos como los Programas Presupuestales, Compromisos de Gestión y FED (Fondo de Estímulo al Desempeño) que se constituyen en la implementación de la GpR.	<a href="https://www.ceplan.gob.pe/event/programacion-de-cuadro-multianual-de-necesidades-2022-2024-articulacion-de-la-planificacion-operativa-y-la-cadena-de-abastecimiento-publico/">https://www.ceplan.gob.pe/event/programacion-de-cuadro-multianual-de-necesidades-2022-2024-articulacion-de-la-planificacion-operativa-y-la-cadena-de-abastecimiento-publico/</a>
<b>5. Seguimiento y evaluación</b>	2.0	2.8			
5.1.2 Alcance de monitoreo de los programas y proyectos	2.0	3.0	1.0	Los programas presupuestales representan aproximadamente el 55% del presupuesto público, excluyendo el servicio de deuda. El Aplicativo RESULTA del Ministerio de Economía y Finanzas permite conocer el avance en los indicadores de desempeño de resultados y productos de los distintos Programas Presupuestales que se han diseñado bajo el enfoque del Presupuesto por Resultados. Complementariamente, facilita la comparación entre el avance del desempeño con la ejecución financiera de cada programa presupuestal. El MEF a través del INEI, anualmente aplica y publica los resultados de los indicadores de los PP a través de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES).	<a href="https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/encuesta-nacional-de-programas-presupuestales-enapres-2019-instituto-nacional-de-estad%C3%Adstica">https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/encuesta-nacional-de-programas-presupuestales-enapres-2019-instituto-nacional-de-estad%C3%Adstica</a> <a href="http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/ENC_HOGARES#_r=1628748002110&amp;collection=&amp;country=&amp;dtype=&amp;from=1991&amp;page=1&amp;ps=&amp;sk=enapres&amp;sort_by=proddate&amp;sort_order=desc&amp;to=2020&amp;topic=&amp;view=s&amp;vk=">http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/ENC_HOGARES#_r=1628748002110&amp;collection=&amp;country=&amp;dtype=&amp;from=1991&amp;page=1&amp;ps=&amp;sk=enapres&amp;sort_by=proddate&amp;sort_order=desc&amp;to=2020&amp;topic=&amp;view=s&amp;vk=</a>

PERU	2013	2020	Principales Variaciones	Breve explicación	Fuentes de Información
5.1.3 Uso y difusión de la información de seguimiento	0.6	2.0	1.4	<p>Los resultados de los indicadores obtenidos a través de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), permiten a los gestores de los PP corregir el incumplimiento en la ejecución.</p> <p>Los informes de las evaluaciones EDEP incluyen una sección de compromisos que deben firmarse entre el titular del sector y la DGPP - MEF, que luego son incorporadas como oportunidades de mejora. Asimismo, existe el portal de datos abiertos para la ciudadanía. Los entes rectores también presentan aplicaciones informáticas para reportar información sobre seguimiento, por ejemplo: a) el MEF reporta a nivel presupuestal desde la Consulta Amigable del MEF, b) seguimiento de la Política General del Gobierno a través del Aplicativo Informático CEPLAN V.01, c) información de las contrataciones públicas desde el Aplicativo del SEACE, mostrando datos completos del procedimientos de selección, d) información de las inversiones públicas a través del Sistema de seguimiento de Inversiones del Invierte.pe.</p> <p>Cabe indicar que existe el Portal de Transparencia donde las entidades de los tres niveles de gobierno muestran información diversa propia para el público en general.</p>	<p><a href="http://app.ceplan.gob.pe/POI2019/Ingresar.aspx">http://app.ceplan.gob.pe/POI2019/Ingresar.aspx</a>  <a href="https://www2.seace.gob.pe/">https://www2.seace.gob.pe/</a>  <a href="https://ofi5.mef.gob.pe/ssi/">https://ofi5.mef.gob.pe/ssi/</a>  <a href="http://proyecto.inei.gob.pe/enapres/programas-presupuestales/">http://proyecto.inei.gob.pe/enapres/programas-presupuestales/</a></p>
5.3.1 Marco legal e institucional de la evaluación de la gestión gubernamental	2.1	3.1	1.0	<p>El D.L. N° 1440 establece el desarrollo de evaluaciones independientes de los programas presupuestales. Asimismo, la Ley marco de modernización de la gestión del Estado, Ley N° 27658, del 2002. La Ley del Poder Ejecutivo, las normas de los sistemas administrativos de planeamiento y presupuesto establecen disposiciones para la evaluación. A través de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 057-2018/CEPLAN/PCD, de fecha 14 de noviembre de 2018 se dispone de la Guía de Políticas Nacionales. Dicha guía establece la metodología para el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, así como el procedimiento a aplicar para su actualización, en cumplimiento de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 029-2018/PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales. Adicionalmente, las Leyes de Presupuesto del Sector Público de carácter anual disponen que la Dirección General de Presupuesto Público aprueba y publica en un plazo no mayor a 30 días de entrada en vigencia de dicha Ley, el calendario de evaluaciones independientes correspondientes al año. También el CEPLAN y el MEF desarrollan programas de capacitación de los lineamientos metodológicos.</p>	<p><a href="https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/resoluciones-directorales/21122-resolucion-directoral-n-030-2019-ef-50-01-1/file">https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/resoluciones-directorales/21122-resolucion-directoral-n-030-2019-ef-50-01-1/file</a></p>
5.3.3 Acciones derivadas del incumplimiento de metas	2.0	2.5	0.5	<p>El diseño y los resultados de las evaluaciones independientes son compartidos y discutidos con las Entidades involucradas. A través del instrumento: Matriz de Compromisos, en el marco de las Evaluaciones Independientes, básicamente para las de Tipo Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP)</p>	<p><a href="https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&amp;language=es-ES&amp;Itemid=100751&amp;view=article&amp;catid=211&amp;id=5356&amp;lang=es-ES">https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&amp;language=es-ES&amp;Itemid=100751&amp;view=article&amp;catid=211&amp;id=5356&amp;lang=es-ES</a></p>
5.3.4 Difusión de los resultados de las evaluaciones	2.2	3.0	0.8	<p>Cada año la DGPP elabora y remite al Congreso de la República un Informe de Seguimiento del Cumplimiento de Compromisos, donde se reporta el cumplimiento de los compromisos acordados vencidos a diciembre del año anterior, dando cuenta de las mejoras en la gestión realizadas a partir de la EDEP.</p> <p>El Ministerio de Economía y Finanzas pone a disposición del público la evaluación de los programas presupuestales.</p> <p>El CEPLAN pone a disposición del público la evaluación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN).</p> <p>Evidencia MIDIS: es el Portal Web que permite difundir de manera amigable el conocimiento generado a través de las evaluaciones y estudios de programas sociales.</p>	<p><a href="https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&amp;language=es-ES&amp;Itemid=101532&amp;lang=es-ES&amp;view=article&amp;id=5339">https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&amp;language=es-ES&amp;Itemid=101532&amp;lang=es-ES&amp;view=article&amp;id=5339</a></p>
<b>Promedio</b>	<b>2.9</b>	<b>3.5</b>			

# Anexos

## Anexo 1. Matriz de evaluación: Pilares de la Gestión por Resultados

### Bibliografía

- BID (2015). Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Jorge Kaufmann, Mario Sanginés, Mauricio García Moreno, editores. Washington, D.C. División de Capacidad Institucional del Estado.
- Shack, Nelson y Rivera, Rogers (2016). Evolución reciente de la Gestión por Resultados en el Perú: 2007-2013. Huancayo: Universidad Continental. Fondo Editorial.
- OECD (2016). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú- Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris.
- BID (2020). Perú. Desafíos del Desarrollo Post COVID-19. Javier Díaz-Cassou, María Cecilia Deza y Kenji Moreno. Documento para Discusión N° IDB-DP-00790. Departamento de Países del Grupo Andino.

#### Pilar 1: Planificación orientada a resultados

- CEPLAN (2017). Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 026-2017-CEPLAN-PCD. Lima.
- CEPLAN (2018). Guía de Políticas Nacionales. Lima
- CEPLAN (2019). Visión del Perú al 2050. Lima.
- CEPLAN (2019). Guía de Planeamiento Institucional, modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 000016-2019-CEPLAN-PCD. Lima.
- CEPLAN (2020). Informe Nacional: Perú a mayo 2020 La Protección de la Vida en la Emergencia y Después de la pandemia. Lima.
- CEPLAN (2020). Proyecto de Guía para el Plan de Desarrollo Regional Concertado-PDRC para la mejora de políticas y planes estratégicos con enfoque territorial, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 022-2020-CEPLAN-PCD. Documento de Trabajo. Lima.
- Shack, Nelson y Arbulú, Aura, (2021). Una aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú. Contraloría General de la República. Lima.

#### Pilar 2: Presupuesto orientado a resultados

- MEF (2014). Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal para la mejora del Gasto Público. Lima.

### **Pilar 3: Gestión financiera pública**

- BID (2012). Las instituciones fiscales del mañana. SIAF. Washington DC. Estados Unidos.
- OECD (2017). La Contratación Pública en el Perú. Reforzando Capacidad y Coordinación. OECD. París.
- OSCE (2016). Diagnóstico del sistema de adquisiciones públicas del Perú (Con base en la metodología de la OECD). Lima.
- Shack, Nelson (2019). El modelo de control concurrente como eje central de un enfoque preventivo, célere y oportuno del control gubernamental en el Perú. Lima.
- Shack, Nelson (2021). El control en los tiempos de Covid-19: Hacia una transformación del control. Contraloría General de la República del Perú. Lima.
- Contraloría General de la República (2021). La reforma del control gubernamental en el Perú: Balance al trienio de su implementación. Lima.

### **Pilar 4: Gestión de Programas y Proyectos**

- MEF/ DGPMI (2021) Lineamientos para la identificación y registro de las Inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición – IOARR. Lima.
- MEF/ DGPMI (2019) Guía General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión. Lima.
- MEF/ DGPMI (2017) Contenido mínimo general para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil para proyectos de inversión de Recuperación post desastre. Lima

### **Pilar 5: Sistema de Seguimiento y Evaluación**

- CEPLAN (2019). Guía de Planeamiento Institucional, modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 000016-2019-CEPLAN-PCD. Lima.
- CEPLAN (2020). Proyecto de Guía para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Nacionales y Planes del SINAPLAN, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 025-2020-CEPLAN-PCD. Documento de Trabajo. Lima
- CEPLAN (2020). Proyecto de Guía para la Elaboración de Indicadores de Políticas Nacionales y Planes Estratégicos, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 023-2020-CEPLAN-PCD. Documento de Trabajo. Lima.

## **Capítulo 8. Propuestas de mejora de gestión**

- ONU (2018). Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago.

