

DOCUMENTO DE POLÍTICA EN
CONTROL GUBERNAMENTAL

WORKING PAPER SERIES



EVALUACIÓN DE LA CREDIBILIDAD PRESUPUESTAL DEL GASTO PÚBLICO EN EL PERÚ

NELSON SHACK
ROGERS RIVERA

EVALUACIÓN DE LA CREDIBILIDAD PRESUPUESTAL DEL GASTO EN EL PERÚ

AUTORES

NELSON SHACK

Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile, Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico y Especialista en Gestión Municipal por la Universidad ESAN. Fue Director General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, Director Nacional del Presupuesto Público del Perú y Director del Banco de la Nación. Consultor internacional en más de una docena de países de la región para diversos organismos internacionales. 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. Cuenta 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: se ha desempeñado en cargos ejecutivos en la CGR, el Instituto Tecnológico de la Producción, fue responsable del proceso presupuestario de la II etapa del Proyecto para el Mejoramiento de los Servicios de Justicia y consultor independiente del Banco Mundial.

COLABORARON:

- CINTHIA AGUINAGA
- ROSMERY ORTIZ

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, N. & Rivera, R. (2022)

Shack, N. & Rivera, R. (2022). Evaluación de la credibilidad presupuestal del gasto público en el Perú. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.

**DOCUMENTO DE POLÍTICA 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

**EVALUACIÓN DE LA CREDIBILIDAD PRESUPUESTAL
DEL GASTO PÚBLICO EN EL PERÚ**

Documento de Política en Control Gubernamental

Shack, N. & Rivera (2022)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

Depósito legal N° 2022-01664

Primera edición digital – Febrero 2022

Resumen

Uno de los instrumentos de gestión del Estado más importantes para la generación de valor público y el logro de resultados a favor de la población es el presupuesto público, el cual requiere de un orden y programación para su adecuada ejecución. Sin embargo, se ha evidenciado que en el Perú se hacen numerosas y significativas modificaciones que desvían la ejecución del presupuesto originalmente aprobado, en el orden de 54% en promedio del monto aprobado (periodo evaluado 2019-2021).

Solo en el ejercicio fiscal 2021, a nivel del gobierno nacional -donde operaron 154 pliegos presupuestarios y 370 unidades ejecutoras-, se hicieron 140 mil modificaciones presupuestarias por más de 146 mil millones de soles, es decir, el equivalente al 140% del presupuesto originalmente aprobado.

En promedio, una unidad ejecutora hace una modificación a su presupuesto cada día laborable del año, lo que evidencia un nivel de cambio e imprevisión tan grande que debiera regularse mejor, reduciendo las modificaciones presupuestarias institucionales y haciendo que los recursos del Gobierno Nacional estén en los ejecutores subnacionales desde la apertura a fin de que se mejore la calidad de la programación presupuestaria.

4 Las continuas modificaciones presupuestales no permiten cronogramar apropiadamente, por ejemplo, los procesos de contratación y ejecución, ocasionando que el nivel de devengado sea una proporción significativamente menor al presupuesto modificado particularmente en el caso de inversiones, pero lo más grave es que podemos terminar gastando los recursos de todos los peruanos en otras prioridades, diferentes a las inicialmente consideradas en el presupuesto originalmente aprobado, situación que afecta el desempeño fiscal, la credibilidad del presupuesto y por consiguiente la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Palabras clave: *Presupuesto público, credibilidad presupuestal, ejecución presupuestal, modificaciones presupuestales, ejecución del gasto.*

Contenidos

INTRODUCCIÓN	05
CAPÍTULO 1: CONSIDERACIONES PARA LA EVALUACIÓN DE LA CREDIBILIDAD PRESUPUESTAL	09
1.1 Metodología de la evaluación	09
1.2 Cobertura de la evaluación	12
1.3 Fuentes de información	13
CAPÍTULO 2: DINÁMICA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO PERUANO	13
2.1 Fases del proceso presupuestario peruano	14
2.1.1 Programación multianual presupuestaria	15
2.1.2 Formulación	16
2.1.3 Aprobación	16
2.1.4 Ejecución presupuestaria	17
2.1.5 Evaluación Presupuestaria	20
CAPÍTULO 3: EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS – PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA COMPARADO CON LA EJECUCIÓN DEL GASTO.	20
3.1 Credibilidad del presupuesto	20
CAPÍTULO 4: GESTIÓN DE MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS Y SU REPRESENTACIÓN RESPECTO AL PRESUPUESTO	36
4.1 Taxonomía de las modificaciones presupuestarias	37
4.2 Modificaciones presupuestarias en gastos de inversión	40
CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	42
CAPÍTULO 6: BIBLIOGRAFÍA	44

Índice de cuadros

Cuadro N° 1: Total de registros identificados en el PIA y PIM	16
Cuadro N° 2: Número de pliegos y unidades ejecutoras	17
Cuadro N° 3: Detalle de nuevas municipalidades al año fiscal 2021	18
Cuadro N° 4: Gasto Agregado a nivel del Gobierno General	28
Cuadro N° 5: Resultados del Gasto Agregado a nivel del Gobierno Nacional	29
Cuadro N° 6: Resultados del Gasto Agregado a nivel de Gobiernos Regionales	30
Cuadro N° 7: Resultados del Gasto Agregado a nivel de Gobiernos Locales	31
Cuadro N° 8: Niveles de ejecución por genérica de gasto	32
Cuadro N° 9: Resultado desagregado de la composición del gasto a nivel del Gobierno General	33
Cuadro N° 10: Resultado desagregado de la composición del gasto a nivel del Gobierno Nacional	33
Cuadro N° 11: Resultado desagregado de la composición del gasto a nivel de Gobiernos Regionales	34
Cuadro N° 12: Resultado desagregado de la composición del gasto a nivel de Gobiernos Locales	35
Cuadro N° 13: Modificaciones presupuestarias a nivel del Gobierno General	37
Cuadro N° 14: Modificaciones presupuestarias a nivel del Gobierno Nacional	38
Cuadro N° 15: Modificaciones presupuestarias a nivel de Gobiernos Regionales	39
Cuadro N° 16: Modificaciones presupuestarias a nivel de Gobiernos Locales	39
Cuadro N° 17: Resumen de la clasificación presupuestal "proyectos" a nivel del Gobierno Central	42

Índice de tablas

Tabla N° 1: Tabla de Calificación: Indicador resultados del Gasto Agregado	15
Tabla N° 2: Tabla de Calificación: Indicador resultados desagregados de la composición del gasto	17
Tabla N° 3: Calificación del Indicador 1: Resultados del Gasto Agregado a nivel del Gobierno General	29
Tabla N° 4: Calificación del Indicador 1: Resultados del Gasto Agregado a nivel del Gobierno Nacional	30
Tabla N° 5: Calificación del Indicador 1: Resultados del Gasto Agregado a nivel de Gobiernos Regionales	30
Tabla N° 6: Calificación del Indicador 1: Resultados del Gasto Agregado a nivel de Gobiernos Locales	31
Tabla N° 7: Calificación del Indicador 2: Resultado desagregado de la composición del gasto a nivel del Gobierno General	33

Índice de gráficos

Gráfico N° 1: Objetivos fiscales y presupuestarios	14
Gráfico N° 2: Pilares del PEFA y el ciclo presupuestario	14
Gráfico N° 3: Principales clasificadores presupuestarios en el marco de las leyes anuales de presupuesto	16
Gráfico N° 4: Enfoque general de las fases del ciclo presupuestario	22
Gráfico N° 5: Fases del proceso presupuestario	22
Gráfico N° 6: Etapas de la programación multianual	23
Gráfico N° 7: Etapas del proceso de aprobación presupuestaria	24
Gráfico N° 8: Etapas de la ejecución de ingresos	25
Gráfico N° 9: Etapas de la ejecución del gasto	25
Gráfico N° 10: Tipos de modificaciones presupuestarias	26
Gráfico N° 11: Proceso de las modificaciones presupuestarias	26
Gráfico N° 12: Etapas del ciclo de inversión	41

Abreviaciones

APNOP	Asignaciones Presupuestales que No Resultan en Productos
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	Contraloría General de la República
CM	Concejo Municipal
DGCP	Dirección General de Contabilidad Pública
DGTP	Dirección General del Tesoro Público
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
DyT	Donaciones y Transferencias
EFS	Entidad Fiscalizadora Superior
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GR	Gobierno Regional
GL	Gobierno Local o Municipal
GN	Gobierno Nacional
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i> (Federación Internacional de Contadores)
INFOBRAS	Sistema Nacional de Información de Obras Públicas
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
OCI	Órgano de Control Institucional
PBI	Producto Bruto Interno
PCA	Programación de Compromisos Anual
PDLC	Plan de Desarrollo Local Concertado
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> (Gasto Público y Rendición de Cuentas)
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PIP	Proyecto de Inversión Pública
POI	Plan Operativo Institucional
PP	Programas Presupuestales
PpR	Presupuesto por Resultados
RD	Recursos Determinados
RDR	Recursos Directamente Recaudados
RO	Recursos Ordinarios
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIGA	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
SNC	Sistema Nacional de Control
INVIERTE.PE	Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
UE	Unidad Ejecutora

Introducción

Uno de los principales desafíos que tiene el Estado es la provisión oportuna de servicios públicos de calidad a favor de la población, a partir de la generación de procesos legales y transparentes de contratación de bienes, servicios y obras para así reducir las brechas de desarrollo que afectan a los ciudadanos y ciudadanas en nuestro país, en especial a los más vulnerables.

A nivel del sector público, uno de los instrumentos de gestión del Estado más importantes para la generación de valor público y el logro de resultados a favor de la población, es el presupuesto público, el mismo que no solo constituye un instrumento de gestión a nivel micro institucional sino también a nivel macro estatal como principal instrumento de la política fiscal que conjuntamente con la política monetaria conforman la política económica en el país.

De acuerdo con la dinámica presupuestaria, el ciclo de gestión de los recursos públicos en el Perú es bienal (dura prácticamente 2 años). Y una de las fases del ciclo (quizás la más conocida por la ciudadanía) es la ejecución presupuestaria que corre con el año calendario, iniciándose del 1 de enero y concluyendo el 31 de diciembre de cada año fiscal.

En línea con lo expuesto, una consideración fundamental es entender que el presupuesto es un instrumento de gestión que requiere orden y programación para su adecuada ejecución. Así, uno esperaría ejecutar lo que programa, pues precisamente esa programación es la que debiera articularse con los procesos de planificación con un enfoque a resultados que permita ordenar la acción estatal (tanto a nivel micro institucional como macro estatal) y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos trazados por la política pública.

Sin embargo, si durante la ejecución se hacen numerosas y significativas modificaciones al presupuesto originalmente aprobado, seguramente no se podrá gastar todo lo disponible pues con un nivel creciente y sustancial de cambio e improvisación, más allá de lo razonable, dado que es evidente que no se puede proyectar el futuro con absoluta certeza y los procesos de contratación y ejecución no podrán concretarse durante el ejercicio fiscal, ocasionando que el nivel de devengado sea una proporción significativamente menor al presupuesto modificado particularmente en el caso de inversiones. Pero, además, podría presentarse otro problema, incluso más significativo: No solo la incapacidad para gastar, sino también podemos terminar gastando los recursos de todos los peruanos en otras prioridades, distintas a las inicialmente consideradas en el presupuesto originalmente aprobado.

Así, vemos deteriorada la calidad de la gestión de las finanzas públicas al reducir la credibilidad del presupuesto público, más aún cuando es el Poder Legislativo -en representación de todos los ciudadanos- quien mediante Ley originalmente aprueba la asignación de los recursos en el presupuesto y son los pliegos presupuestarios y sus unidades ejecutoras las que mediante la aplicación de disposiciones infra legales (de acuerdo a la normatividad vigente) introducen las modificaciones y ejecutan el presupuesto. Es más, hay que tener presente que es precisamente el Poder Ejecutivo conjuntamente con los gobiernos subnacionales, es decir, los 18 ministerios y la Presidencia del Consejo de Ministros y todas las entidades que dependen de ellos, así como con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, ejecutaron en el año fiscal 2020 (según información del Portal de Transparencia Económica del MEF), el 96% del gasto público como participación porcentual del total ejecutado, dejando solo el 4% para los otros poderes del Estado y los organismos constitucionalmente autónomos.

Ciertamente, el presupuesto en la época de emergencia sanitaria por la COVID-19, que afectó a los países a nivel mundial, tuvo como prioridad ejecutar políticas públicas de emergencia y, por tanto, fue objeto de muchas asignaciones presupuestarias complementarias, autorizaciones para las modificaciones presupuestarias restringidas, habilitaciones con cargo a los recursos de la reserva de contingencia y dispositivos normativos, como reacción ante los acontecimientos generados, con la finalidad de permitir o motivar la intervención más oportuna del Estado. Todo esto se dio en un escenario singular, pues cuando se aprobó el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020, en noviembre del 2019, nadie vaticinaba que nos iba a sobrevenir una pandemia que nos sumió en una profunda crisis sanitaria, social y económica.

Sin embargo, cuando analizamos un poco más en detalle (el monto que representan respecto del presupuesto aprobado originalmente o incluso del finalmente ejecutado y el número de notas de modificación presupuestaria tanto a nivel institucional y funcional programático) la desviación de lo realmente ejecutado y las modificaciones presupuestarias, durante los años 2017, 2018 y 2019, lo que se aprecia es que la pandemia (2020 y 2021) sólo explica en promedio 12 puntos porcentuales de dichos cambios en lo realmente ejecutado. De hecho, la proporción de modificaciones durante la pandemia (en términos de monto, respecto del presupuesto originalmente aprobado a nivel de pliego, función, genérica, fuente y programa) superó en promedio el 61%, en tanto que en el trienio 2017-2019, fue de 49% en promedio. Es decir, estructuralmente, más allá de la pandemia, el presupuesto público en el Perú originalmente aprobado es modificado sustancialmente en la ejecución.

En este contexto, resulta relevante evaluar en detalle la credibilidad presupuestaria en el Perú, para lo cual se ha tomado como guía la metodología del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés: *The Public Expenditure and Financial Accountability*), “una herramienta que ayuda a los Gobiernos a lograr mejoras sostenibles en las prácticas de Gestión de la Finanzas Públicas y que permite medir y hacer el seguimiento del desempeño de un conjunto de indicadores que abarca a las instituciones, los sistemas y los procesos más importantes de la Gestión de la Finanzas Públicas” (PEFA, 2019:1). En ese contexto, se ha evaluado el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) en comparación con la ejecución, haciendo primero un ajuste (de acuerdo a la metodología antes referida) para que el PIA sea en términos cuantitativos agregados comparable con el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) al cierre del ejercicio fiscal, referido a los gastos efectivamente ejecutados (devengados) contra los montos autorizados en el presupuesto originalmente aprobado en las leyes anuales de presupuesto.

Por otro lado, se analizan las modificaciones presupuestarias efectuadas de acuerdo al marco legal vigente, a nivel de sectores y de entidades (Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local), que evidencia el número total de modificaciones y los importes modificados para cada año fiscal.

En el año fiscal 2021, a nivel del gobierno nacional -donde operaron 154 pliegos presupuestarios y 370 unidades ejecutoras-, se hicieron en total 140 mil modificaciones presupuestarias, por más de 146 mil millones de soles, es decir, el equivalente al 140% del presupuesto originalmente aprobado.

En el caso de los 26 gobiernos regionales y sus 555 unidades ejecutoras, la cantidad ascendió a 123 mil modificaciones presupuestarias por casi 30 mil millones de soles, equivalente al 90% del presupuesto originalmente aprobado.

Y en el caso de 1889 gobiernos locales, se efectuaron 561 mil modificaciones presupuestarias por 52 mil millones de soles, equivalentes al 247% del presupuesto originalmente aprobado. Esto significa que en promedio en el Estado (Gobierno General) cada unidad ejecutora hace una modificación a su presupuesto cada día laborable del año. Si hacemos este mismo ejercicio para el presupuesto del 2020, la situación no es diferente.

Si solo consideramos al Gobierno Nacional, en el presupuesto del sector público 2020 se hicieron 122 mil modificaciones presupuestarias por más de 172 mil millones de soles, el equivalente al 164% del presupuesto originalmente aprobado. Es decir, casi otro presupuesto en dos terceras partes.

Si bien se trató del primer año de la pandemia por la COVID-19, situación no prevista cuando se aprobó el presupuesto público para ese año, la pandemia no alcanza para explicar tanto cambio e improvisación.

En el año fiscal 2019 en el Gobierno Nacional se hicieron 152 mil 211 modificaciones presupuestarias, en el año 2018 se hicieron 120 mil 633 modificaciones y en el 2017 fueron 123 mil 270 cambios.

Evidenciar los niveles de modificación al presupuesto institucional aprobado por el Congreso de la República a través de las leyes anuales de presupuesto, resulta relevante especialmente cuando la diferencia entre lo presupuestado y lo ejecutado es verdaderamente significativa; entonces podrían haber problemas en las capacidades de planeamiento, programación y ejecución del gasto público, así como cambios de prioridades institucionales que se definen a través de los titulares de cada uno de los pliegos presupuestales, especialmente en los ministerios (en los últimos años se ha evidenciado una volatilidad poco vista respecto de la rotación de los titulares de los ministerios), que en última instancia se van a traducir en una menor provisión de bienes, servicios y obras para la población especialmente la más vulnerable. Esto afecta el desempeño fiscal y, por consiguiente, la credibilidad del presupuesto.

Por otro lado, considerando que las intervenciones que deberían generar mayor impacto en la creación de valor público para el ciudadano se constituyen en las inversiones, se ha realizado una evaluación detallada sobre la clasificación presupuestal de proyectos, con la finalidad de identificar la desviación entre los montos de los proyectos aprobados a través de las leyes anuales de presupuesto y la ejecución de los mismos.

De la cantidad de proyectos aprobados inicialmente y los realmente ejecutados, se ha evidenciado que, en promedio, en los últimos cinco años son 7800 proyectos (códigos DGPP–Invierte.pe) los que se aprueban a través de las leyes anuales de presupuesto, y se ejecutan en promedio 45 mil 205 proyectos, de los cuales, en promedio 39 mil 972 corresponden a nuevos proyectos y 5233 a proyectos aprobados en el PIA; es decir, solo el 67% de los proyectos inicialmente aprobados se ejecutan, mientras que en número los proyectos que se incluyen representan 512%, es decir, se incluyen alrededor de cinco veces la cantidad de los proyectos aprobados inicialmente.

De los recursos que financian los proyectos aprobados inicialmente y los recursos realmente ejecutados, se ha evidenciado que, en promedio, en los últimos cinco años se autoriza 30 mil 494 millones de soles para financiar, en promedio, 7800 proyectos; es decir, en promedio cada proyecto que se aprueba a través de las leyes anuales de presupuesto ascienden a un financiamiento de 4 millones de soles, sin embargo, se terminan ejecutando en promedio 45 mil 205 proyectos por un monto promedio de 31 mil 953 millones de soles, esto significa que, al final, la ejecución real promedio por proyecto asciende a 707 mil soles, lo que evidencia una significativa atomización de proyectos por cada año que no se culminan y por lo tanto no generan el valor público que se espera.

Considerando la importancia de lo descrito en los párrafos precedentes, para el caso peruano se han evaluado los últimos cinco años fiscales (periodo 2017 – 2021¹).

¹En el año 2020 se evidenciarán las particularidades de las intervenciones públicas para la atención de los efectos de la pandemia del COVID-19, sobre la dinámica presupuestal.



La credibilidad presupuestaria contempla analizar si el presupuesto público es realista y se aplica según lo previsto. Compara los ingresos y egresos reales con los originalmente aprobados.

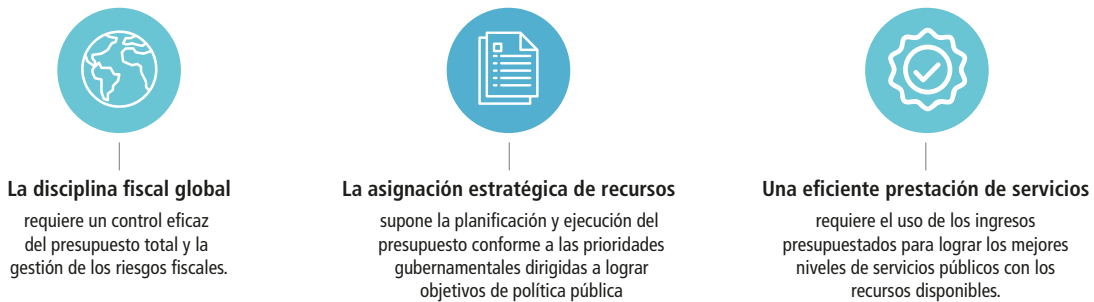
Capítulo 1

Consideraciones para la evaluación de la credibilidad presupuestal

1.1 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La metodología de evaluación aplicada se desarrolló tomando como referencia la guía del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, 2019), la misma que precisa que la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) tiene por finalidad garantizar que las políticas gubernamentales se apliquen conforme a lo previsto y logren sus objetivos. Asimismo, precisa que un sistema de GFP abierto y ordenado es uno de los elementos necesarios para alcanzar los siguientes objetivos fiscales y presupuestarios.

Gráfico N° 1: Objetivos fiscales y presupuestarios



FUENTE: PEFA (2019)

En tal sentido, la credibilidad presupuestaria contempla analizar si el presupuesto público es realista y se aplica según lo previsto. Esto se mide comparando los ingresos y egresos reales (tanto a nivel agregado como también a nivel de su composición) con los originalmente aprobados.

Gráfico N° 2: Pilares del PEFA y el ciclo presupuestario

PROGRAMA DE GASTO PÚBLICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS



FUENTE: PEFA (2019)

Se ha tomado en consideración para la presente evaluación el pilar 1 “Credibilidad del presupuesto” desde la perspectiva del gasto y para ello se ha aplicado, el indicador 1 “Resultados del gasto agregado”, y se ha propuesto el indicador 2 “Resultado desagregado de la composición del gasto”, un indicador para la evaluación que incluye los clasificadores presupuestarios según el nivel de aprobación que considera la Ley de Presupuesto anual en el Perú.

Indicador 1: Resultados del gasto agregado

Este indicador evalúa la medida en que el gasto presupuestario ejecutado a nivel agregado se ajusta al monto originalmente programado y aprobado², en el siguiente cuadro se detalla los requisitos mínimos para la calificación del referido indicador:

**TABLA N° 1: TABLA DE CALIFICACIÓN:
INDICADOR RESULTADOS DEL GASTO AGREGADO**

CALIFICACIÓN	REQUISITOS MÍNIMOS PARA LA CALIFICACIÓN
2.1 Gasto agregado	
A	El gasto agregado ejecutado fue de entre el 95% y el 105% del gasto presupuestado aprobado, por lo menos, en dos de los últimos cuatro ejercicios.
B	El gasto ejecutado fue de entre el 90% y el 110% del gasto presupuestado aprobado, por lo menos, en dos de los tres últimos tres ejercicios. El gasto agregado ejecutado fue de entre el 85% y el 115
C	% del gasto presupuestado aprobado, por lo menos, en dos de los últimos tres ejercicios.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

FUENTE: Adaptado de PEFA (2019)

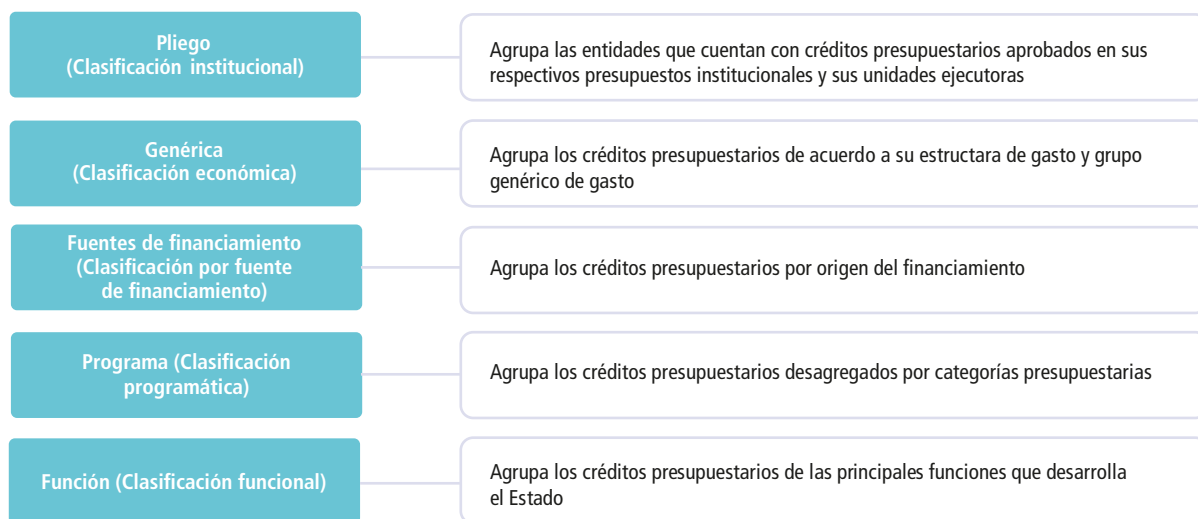
Indicador 2: Resultado desagregado de la composición del gasto

Busca medir la diferencia de los principales clasificadores presupuestarios de manera desagregada (por cada uno de los registros) durante los últimos cinco ejercicios, excluyendo el gasto financiero entre el presupuesto original aprobado a través de la Ley Anual de Presupuesto y la composición efectiva del gasto devengado al cierre del ejercicio.

Los clasificadores presupuestarios considerados para este indicador son:

²Manual PEFA, 2019 - *The Public Expenditure and Financial Accountability*

GRÁFICO N° 3: PRINCIPALES CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS EN EL MARCO DE LAS LEYES ANUALES DE PRESUPUESTO



FUENTE: Elaboración propia

Asimismo, para la determinación y análisis del referido indicador, considerando los clasificadores presupuestarios mencionados, se ha analizado a nivel del presupuesto institucional un total de 99 mil 171 registros durante el año fiscal 2021 y 111 mil 693 registros en el año fiscal 2020; por otro lado, durante el trienio 2017-2019, se analizaron en total 276 mil 124.

Por otro lado, de la revisión del módulo complementario se identificó que los registros correspondientes al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) para el periodo de análisis ascendieron en promedio a 779 mil 039, mientras que los registros del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) fueron en promedio 1 millón 661 mil 073, los mismos que se detallan por año fiscal en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 1: TOTAL DE REGISTROS IDENTIFICADOS EN EL PIA Y PIM

AÑO FISCAL	Registros del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)	Registros del Presupuesto Institucional Modificado (PIM)	Registros analizados del presupuesto institucional
2017	753 057	1 548 627	99 393
2018	790 128	1 512 357	87 236
2019	784 378	1 650 447	89 495
2020	803 912	1 839 812	111 693
2021	763 721	1 754 122	99 171

FUENTE: Módulo complementario de análisis presupuestal que dispone la CGR

En la siguiente tabla se detallan los requisitos mínimos para la calificación del indicador 2:

**TABLA N° 2: TABLA DE CALIFICACIÓN:
INDICADOR RESULTADOS DESAGREGADOS DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO**

Calificación	Registros mínimos para la calificación
2.2 Resultado desagregado de la composición del gasto	
A	La varianza en la composición del gasto por los principales clasificadores presupuestarios fueron inferiores al 5 %, por lo menos, en dos de los cuatro últimos ejercicios.
B	La varianza en la composición del gasto por los principales clasificadores presupuestarios fueron inferiores al 10 %, por lo menos, en dos de los cuatro últimos ejercicios.
C	La varianza en la composición del gasto por los principales clasificadores presupuestarios fueron inferiores al 15 %, por lo menos, en dos de los cuatro últimos ejercicios.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

FUENTE: Adaptado de PEFA (2019)

1.2 COBERTURA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación de la credibilidad del presupuesto público para el Estado peruano contó con la cobertura a los pliegos presupuestarios de los tres niveles de gobierno (Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local), debiendo precisar que en el Gobierno Nacional se incluyen los tres poderes del Estado y las entidades que dependen de ellos, así como los organismos constitucionalmente autónomos, en el periodo 2017 – 2021, tal como se detalla en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 2: NÚMERO DE PLIEGOS Y UNIDADES EJECUTORAS

NIVEL DE GOBIERNO	AF 2017		AF 2018		AF 2019		AF 2020		AF 2021	
	PLIEGO	UNIDAD EJECUTORA	PLIEGO	UNIDAD EJECUTORA	PLIEGO	UNIDAD EJECUTORA	PLIEGO	UNIDAD EJECUTORA	PLIEGO	UNIDAD EJECUTORA
GOBIERNO NACIONAL	151	391	149	354	153	364	154	368	154	370
GOBIERNO REGIONAL	26	547	26	554	26	556	26	553	26	555
GOBIERNO LOCAL	1874	1874	1874	1874	1874	1874	1874	1874	1889	1889
<i>MUNICIPALIDAD PROVINCIAL</i>	195	195	195	195	195	195	195	195	195	195
<i>MUNICIPALIDAD DISTRITAL</i>	1679	1679	1679	1679	1679	1679	1679	1679	1694	1694
TOTAL GOBIERNO GENERAL	2051	2812	2049	2782	2053	2794	2054	2795	2069	2814

FUENTE: Elaboración propia con información obtenida del seguimiento de la ejecución presupuestal (Consulta amigable) del MEF

Como se puede apreciar en el cuadro que antecede, durante el año fiscal 2021 se han creado 15 nuevas municipalidades, las mismas que ejercen sus competencias conforme a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y, en materia presupuestal, se constituyen como pliegos presupuestarios, tal como se muestra a continuación:

CUADRO N° 3: DETALLE DE NUEVAS MUNICIPALIDADES AL AÑO FISCAL 2021

N°	Departamento	Provincia	Distrito		Nombre de la entidad
1	03 APURÍMAC	06 CHINCHEROS	12 APURÍMAC	301900	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE AHUAYRO
2	05 AYACUCHO	04 HUANTA	13 AYACUCHO	301888	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PUTIS
3	05 AYACUCHO	05 LA MAR	12 AYACUCHO	301889	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE UNION PROGRESO
4	05 AYACUCHO	05 LA MAR	13 AYACUCHO	301890	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE RIO MAGDALENA
5	05 AYACUCHO	05 LA MAR	14 AYACUCHO	301891	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NINABAMBA
6	05 AYACUCHO	05 LA MAR	15 AYACUCHO	301892	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PATIBAMBA
7	08 CUSCO	09 LA CONVENCION	15 CUSCO	301893	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE KUMPIRUSHIATO
8	08 CUSCO	09 LA CONVENCION	16 CUSCO	301894	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CIELO PUNCO
9	08 CUSCO	09 LA CONVENCION	17 CUSCO	301895	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MANITEA
10	08 CUSCO	09 LA CONVENCION	18 CUSCO	301902	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE UNION ASHANINKA
11	09 HUANCAVELICA	07 TAYACAJA	24 HUANCAVELICA	301887	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LAMBRAS
12	09 HUANCAVELICA	07 TAYACAJA	25 HUANCAVELICA	301896	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COCHABAMBA
13	22 SAN MARTÍN	10 TOCACHE	06 SAN MARTÍN	301897	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTA LUCÍA
14	25 UCAYALI	03 PADRE ABAD	06 UCAYALI	301898	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HUIPOCA
15	25 UCAYALI	03 PADRE ABAD	07 UCAYALI	301899	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BOQUERÓN

FUENTE: Elaboración propia con información obtenida del seguimiento de la ejecución presupuestal (Consulta amigable) del MEF

1.3 FUENTES DE INFORMACIÓN

La principal fuente de información utilizada en la evaluación ha sido el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta amigable), en los diferentes accesos a módulos de consulta de información, la misma que permite disponer, en tiempo real, de la más completa información económica que haya podido centralizar el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de los tres niveles de gobierno. Asimismo, se ha tomado información del módulo complementario de análisis presupuestal, que dispone la Contraloría General de la República del Perú, que muestra un retraso promedio en la actualización de dos semanas, debido a los procesos de interoperabilidad en la habilitación para la transferencia y carga de la información desde la data del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).



La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso de la República.

Capítulo 2

Dinámica del régimen tributario y del proceso presupuestario peruano

En el Perú, el Capítulo IV de la Constitución Política define el régimen tributario y presupuestal. Dispone que los tributos se crean, modifican o derogan, exclusivamente por ley o decreto legislativo, en caso de delegación de facultades; asimismo, precisa que las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria.

Respecto de la deuda pública, dispone que el Estado solo garantiza el pago de la deuda pública contraída por gobiernos constitucionales de acuerdo con la Constitución y la ley, precisando que no se pueden cubrir con empréstitos los gastos de carácter permanente.

Por otro lado, se establece que las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública; debiendo tener en cuenta que la contratación de servicios y proyectos -cuya importancia y monto se señala anualmente en la ley de presupuesto-, se hace por concurso público.

En este contexto, es importante mencionar que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso y contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas.

Asimismo, es importante señalar que el presupuesto busca asignar equitativamente los recursos públicos: su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona, en calidad de canon.

De acuerdo a la dinámica y las fases del proceso presupuestal peruano, el presidente de la República envía al Congreso el Proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año; en la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero. Asimismo, debe tenerse en cuenta que no puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública.

Considerando que el presupuesto se aprueba anualmente por el Congreso, se debe tener en cuenta que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Asimismo, se ha establecido que el Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, se ha previsto que si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el 30 de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este que es promulgado por decreto legislativo.

También se considera que las modificaciones en el nivel institucional como los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto.

La Cuenta General de la República, como instrumento de gestión pública contiene 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 durante un ejercicio fiscal y es acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, debiendo ser remitida por el presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el 15 de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.

Desde la perspectiva de la gestión económica y financiera del Estado, la supervisión de la legalidad de la ejecución del presupuesto, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control, corresponde a la Contraloría General de la República, entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica y se constituye como el órgano superior del Sistema Nacional de Control.

Actualmente, el Decreto Legislativo N°1436³, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público, establece 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. Dicha norma define al Sistema Nacional de Presupuesto en el Perú como uno de los sistemas administrativos integrantes de la administración financiera del sector público.

Finalmente, el Decreto Legislativo N° 1440⁴, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público y define que la rectoría del sistema de presupuesto público la ejerce la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, quien es la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público, manteniendo relaciones técnico funcionales con la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el pliego o en la entidad pública, según corresponda, y con el responsable del programa presupuestal.

A continuación, se describe la dinámica del proceso presupuestario en el Perú:

2.1 FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO PERUANO

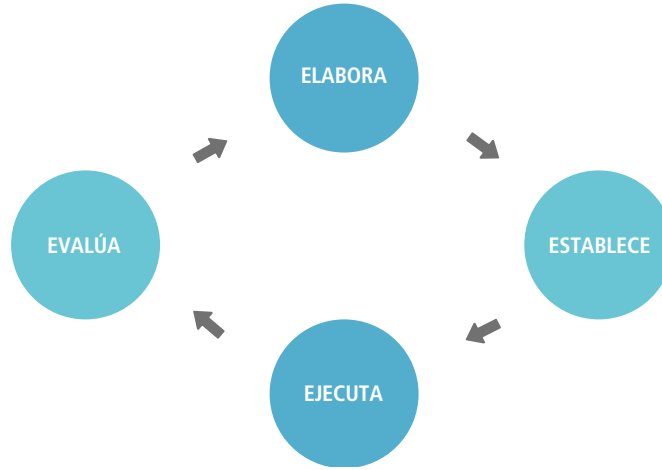
La dinámica del proceso presupuestario se puede generalizar en cuatro fases secuenciales (4E) referidas a su elaboración, establecimiento, ejecución y evaluación, lo que constituye el ciclo presupuestario; este ciclo está conformado por etapas sucesivas que deben cumplirse en un plazo determinado, perfectamente definidas y rigurosas en su cumplimiento.

En el Perú, la dinámica presupuestaria del ciclo de gestión de los recursos públicos es bienal (dura prácticamente 2 años). Las fases de elaboración y el establecimiento se desarrollan el año previo al inicio de la ejecución; mientras que la fase de ejecución presupuestaria dura un año, es decir, inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre; finalmente, la fase de evaluación se realiza el año siguiente a la ejecución, normalmente después del cierre de la conciliación financiera y presupuestaria. Estas fases están referidas a:

³Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 16 de setiembre de 2018.

⁴Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 16 de setiembre de 2018.

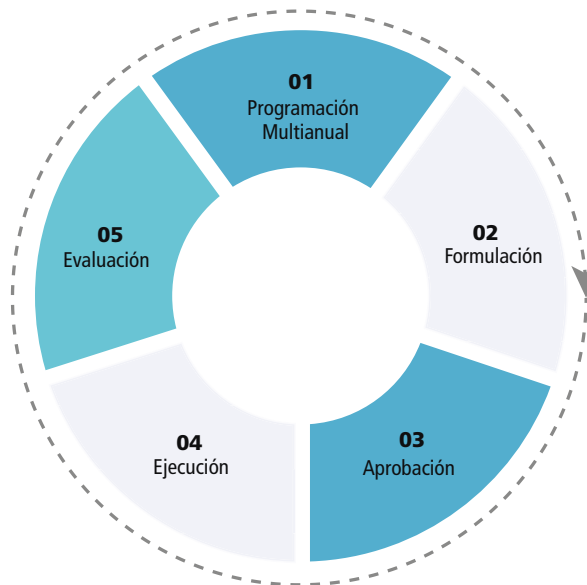
GRÁFICO N° 4: ENFOQUE GENERAL DE LAS FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO



FUENTE: Shack, Nelson (2007a). Avanzando hacia un Presupuesto Orientado a Resultados. Revista Gestión Pública N° 4. Estudio Caballero Bustamante. Lima, Perú. 30.

Sin embargo, en cada país y en cada momento del tiempo, la normatividad administrativa establece distintas fases. Así en el caso de nuestro país, hoy en día, el ciclo presupuestario comprende cinco fases que son: i) Programación multianual, ii) Formulación, iii) Aprobación, iv) Ejecución y v) Evaluación presupuestaria; dichas fases se encuentran reguladas por la normativa vigente. A continuación, se hace una breve descripción de cada una de ellas:

GRÁFICO N° 5: FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO



FUENTE: Elaboración propia - Decreto Legislativo N° 1440

2.1.1 PROGRAMACIÓN MULTIANUAL PRESUPUESTARIA

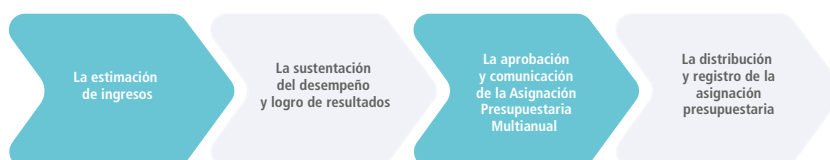
La Programación Multianual Presupuestaria es la primera fase del proceso presupuestario y consiste en la estimación de las Asignaciones Presupuestarias Multianuales (APM) de los tres años consecutivos siguientes para el logro de metas de productos y proyectos vinculados a: i) Resultados priorizados en las leyes anuales del presupuesto, ii) Resultados sectoriales, y iii) Objetivos estratégicos institucionales priorizados en las instancias correspondientes, según corresponda a cada entidad. El primer año (año 1) tiene carácter vinculante y los dos años siguientes (año 2 y año 3) son indicativos⁵.

La Asignación Presupuestaria Multianual (APM) es el límite máximo de los créditos presupuestarios que corresponderá a cada Pliego presupuestario y por encima de los cuales no podrá programarse ningún gasto.

El Ministerio de Economía y Finanzas, a propuesta de la Dirección General de Presupuesto Público, presenta la APM anualmente al Consejo de Ministros, a más tardar el 31 de mayo del año fiscal respectivo, para su aprobación; una vez aprobada, es comunicada a los Pliegos a través de la Dirección General de Presupuesto Público, para su desagregación conforme a los lineamientos que dicta el ente rector.

La Programación Multianual Presupuestaria comprende las siguientes etapas:

GRÁFICO N° 6: ETAPAS DE LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL



FUENTE: Elaboración propia - Artículo 7, Directiva N° 0001-2021-EF/50.01, Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria

2.1.2 FORMULACIÓN

La formulación presupuestaria corresponde a la segunda fase del proceso presupuestario, en la cual se desagrega la APM del primer año de la Programación Multianual Presupuestaria, en todos los niveles de los clasificadores presupuestales⁶.

En esta fase se determinan las metas y se consignan las cadenas de gasto y las respectivas fuentes de financiamiento, de acuerdo a los plazos establecidos por el ente rector.

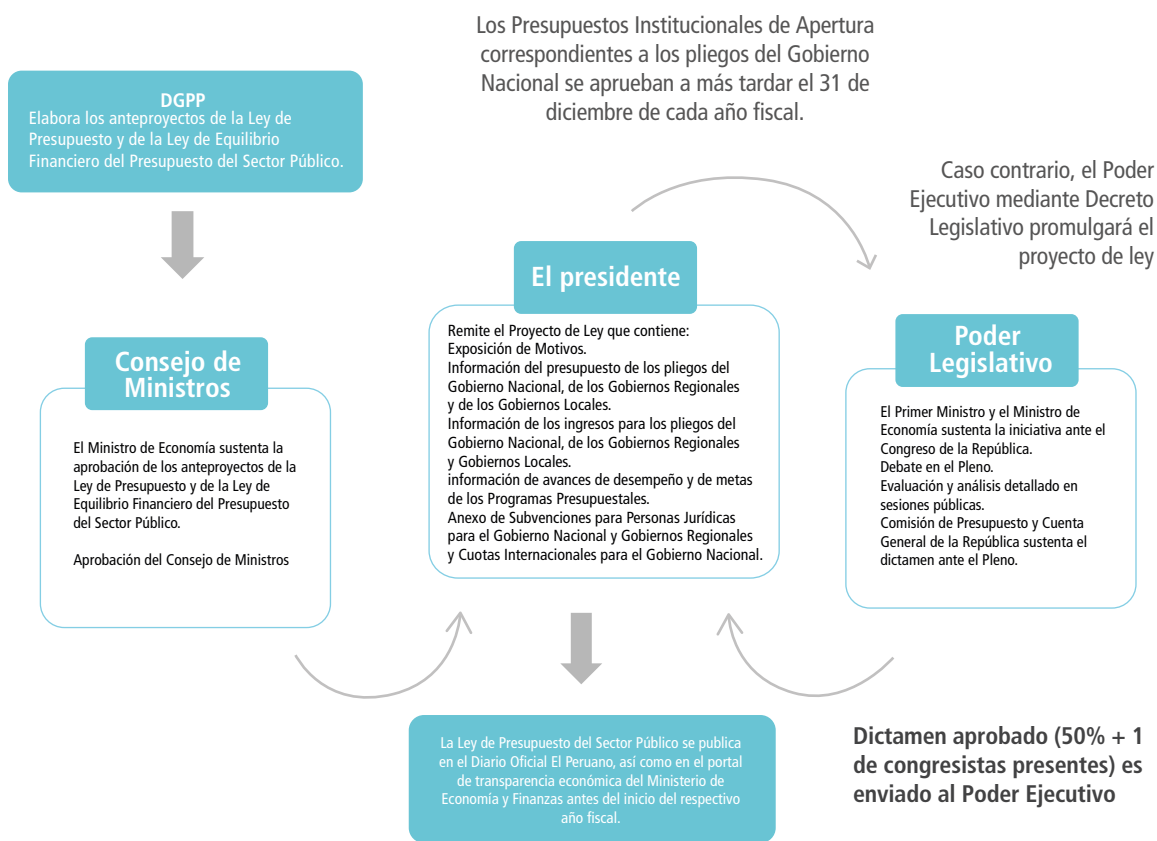
⁵Directiva N° 001-2021-EF/50.01, Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria

2.1.3 APROBACIÓN

El presupuesto público se aprueba por el Poder Legislativo (Congreso de la República) mediante una ley que contiene el límite máximo de gasto a ejecutarse en el año fiscal. A la Ley de Presupuesto del Sector Público se acompañan los créditos presupuestarios estructurados siguiendo las clasificaciones de gasto: Institucional, Funcional, Programático y Genérica de Gasto; y las clasificaciones de ingreso: Institucional, Fuente de Financiamiento y Genérica de Ingreso.

La aprobación presupuestaria presenta los siguientes pasos:

GRÁFICO N° 7: ETAPAS DEL PROCESO DE APROBACIÓN PRESUPUESTARIA



FUENTE: Elaboración propia - Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

2.1.4 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

La ejecución presupuestaria es la cuarta fase del proceso presupuestario, se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año fiscal, periodo en el que se perciben los ingresos públicos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en las leyes anuales de presupuesto del sector público y sus modificaciones.

⁶Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

La ejecución presupuestaria comprende la ejecución de ingresos y la ejecución de gastos:

2.1.4.1 EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

La ejecución de los ingresos públicos se realiza en las etapas siguientes:

GRÁFICO N° 8: ETAPAS DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS

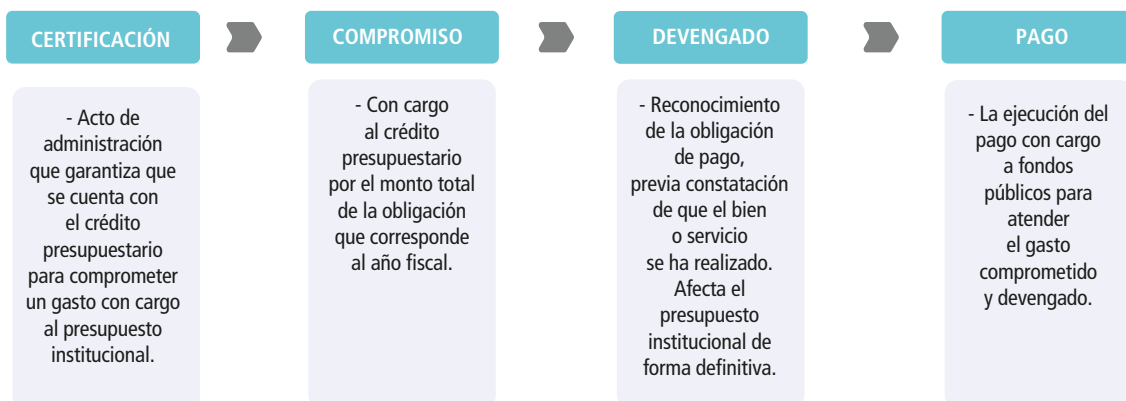


FUENTE: Elaboración propia – Numeral 38.1 del Artículo 38, Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

2.1.4.2 EJECUCIÓN DEL GASTO

La ejecución del gasto comprende las etapas siguientes:

GRÁFICO N° 9: ETAPAS DE LA EJECUCIÓN DEL GASTO

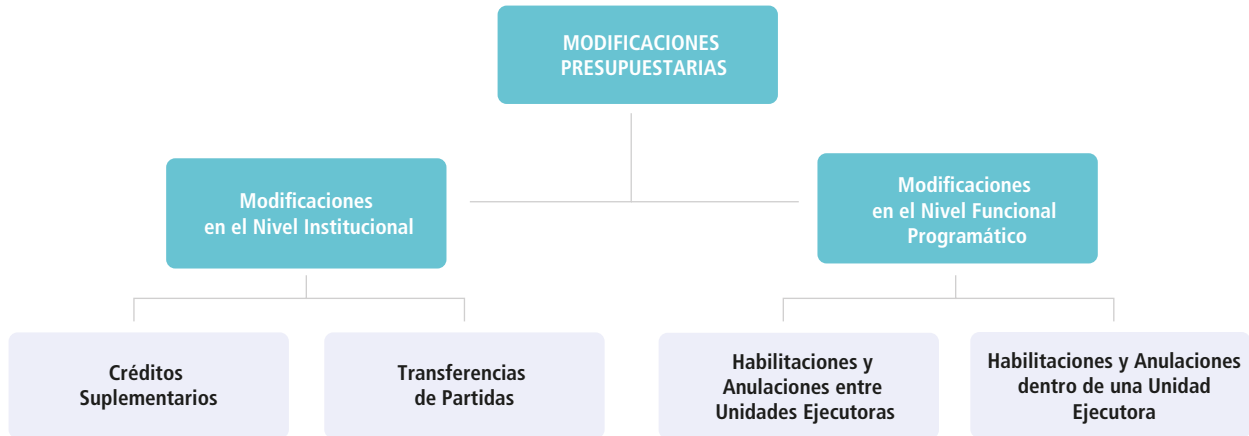


FUENTE: Elaboración propia - Directiva N° 0002-2021-EF/50.01 "Directiva para la Ejecución Presupuestaria"

2.1.4.3 MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Durante la fase de ejecución presupuestaria, los créditos presupuestarios pueden ser modificados durante el ejercicio presupuestario, dentro de los límites y con arreglo al procedimiento establecido en la normativa vigente, mediante modificaciones en el nivel institucional y modificaciones en el nivel funcional programático, de acuerdo al cuadro siguiente:

GRÁFICO N° 10: TIPOS DE MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

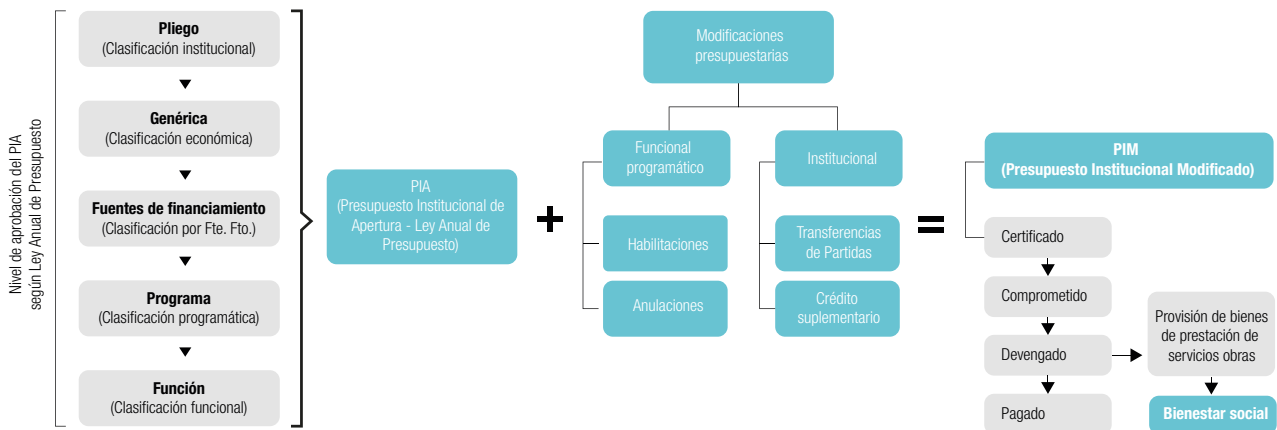


FUENTE: Elaboración propia - Directiva N° 0002-2021-EF/50.01 "Directiva para la Ejecución Presupuestaria"

Estas modificaciones mencionadas afectan directamente la priorización y asignación inicial u original que realiza el Poder Legislativo, de acuerdo gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 11: PROCESO DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

PRINCIPALES CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS



FUENTE: Elaboración propia

2.1.5 EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

La evaluación presupuestaria es la quinta fase del proceso presupuestario. Es el análisis sistemático y continuo del desempeño en la gestión del presupuesto y en el logro de los resultados prioritarios y objetivos estratégicos institucionales, con el propósito de contribuir a la calidad del gasto público. La evaluación presupuestaria comprende el seguimiento y la evaluación⁷.

⁷Numeral 55.1 del artículo 55° del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público



Los presupuestos realistas y confiables sustentan una gestión fiscal adecuada y son esenciales para la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Capítulo 3

Evaluación del desempeño de la gestión de las finanzas públicas: Presupuesto Institucional de Apertura comparado con la ejecución del gasto

3.1 CREDIBILIDAD DEL PRESUPUESTO

Se ha evaluado la credibilidad del presupuesto desde la perspectiva del gasto a fin de determinar si el presupuesto público es realista y se aplica según lo previsto. Esto se midió comparando los gastos reales (los resultados inmediatos del sistema de Gestión de las Finanzas Públicas) con el presupuesto aprobado originalmente a partir de los niveles de aprobación de las leyes anuales de presupuesto.

Indicador 1: Resultados del Gasto Agregado

Este indicador mide la diferencia entre el presupuesto agregado original aprobado a través de la Ley Anual de Presupuesto y la ejecución agregada del gasto al cierre del ejercicio. El período considerado para la evaluación son de cinco ejercicios fiscales finalizados los cuales corresponden a 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, de acuerdo al cuadro siguiente:

CUADRO N° 4: GASTO AGREGADO A NIVEL DEL GOBIERNO GENERALPIA VS. DEVENGADO 2017-2021 (En millones de S/)

Año Fiscal	PIA (a)	Devengado (b)	Indicador 1 Porcentaje (c) = (b / a)
2017	142 472	149 988	105%
2018	157 159	159 463	101%
2019	168 074	161 382	96%
2020	177 368	182 600	103%
2021	183 030	199 488	109%

FUENTE: Elaboración propia con información obtenida del seguimiento de la ejecución presupuestal (Consulta amigable) del MEF

Los datos del cuadro N° 4 muestran que la ejecución del gasto del sector público peruano, entre los años fiscales 2017 al 2021, se encuentra entre el 96% al 109% respecto al presupuesto aprobado.

Calificación del Indicador 1: Resultados del Gasto Agregado

Para la evaluación del indicador 1 se ha trabajado sobre la base de datos de gastos totales y se consideró el PIA como presupuesto aprobado, mientras que el devengado corresponde al presupuesto ejecutado. Los datos analizados han sido tomados de la página de seguimiento de la ejecución presupuestal, denominada Consulta Amigable del MEF.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la información obtenida y los criterios de calificación, el desempeño del Gasto Agregado se considera con calificación A, lo cual evidencia un nivel de consistencia entre lo aprobado a través de las leyes de presupuesto y lo ejecutado al cierre del ejercicio, tal como se muestra en el siguiente detalle:

TABLA N° 3: CALIFICACIÓN DEL INDICADOR 1: RESULTADOS DEL GASTO AGREGADO A NIVEL DEL GOBIERNO GENERAL

Indicador	Calificación	Descripción
1.1 Resultados del gasto agregado a nivel del Gobierno General	A	El gasto agregado ejecutado fue de entre el 95 % y el 105 % del gasto presupuestado aprobado, por lo menos, en dos de los últimos cuatro ejercicios.

A continuación, se muestra la evaluación por nivel de gobierno del gasto ejecutado en relación a los presupuestos aprobados en las leyes anuales de presupuesto durante los años fiscales 2017 a 2021.

CUADRO N° 5: RESULTADOS DEL GASTO AGREGADO A NIVEL DEL GOBIERNO NACIONAL, PIA VS. DEVENGADO 2017-2021 (En millones de S/)

Año Fiscal	PIA (a)	Devengado (b)	Indicador 1 Porcentaje (c) = (b / a)
2017	105 113	96 645	92%
2018	115 382	100 627	87%
2019	118 228	102 942	87%
2020	124 582	118 474	95%
2021	127 421	125 880	99%

FUENTE:Elaboración propia con información obtenida del seguimiento de la ejecución presupuestal (Consulta amigable) del MEF

En lo que corresponde al Gobierno Nacional, en el cuadro N° 5, se muestra la ejecución del gasto a nivel agregado entre los años fiscales 2017 al 2021, el cual se encuentra entre el 87% al 99% respecto al presupuesto aprobado.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la información obtenida y los criterios de calificación, el desempeño del Gasto Agregado se considera con calificación A, tal como se muestra en el detalle siguiente:

TABLA N° 4: CALIFICACIÓN DEL INDICADOR 1: RESULTADOS DEL GASTO AGREGADO A NIVEL DEL GOBIERNO NACIONAL

Indicador	Calificación	Descripción
1.1 Resultados del gasto agregado en el Gobierno Nacional	A	El gasto agregado ejecutado fue de entre el 95 % y el 105 % del gasto presupuestado aprobado, por lo menos, en dos de los últimos tres ejercicios.

CUADRO N° 6: RESULTADOS DEL GASTO AGREGADO A NIVEL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES, PIA VS. DEVENGADO 2017-2021 (En millones de S/)

Año Fiscal	PIA (a)	Devengado (b)	Indicador 1 Porcentaje (c) = (b / a)
2017	22 219	29 170	131%
2018	25 751	31 700	123%
2019	29 916	33 714	113%
2020	31 907	37 022	116%
2021	33 960	41 094	121%

FUENTE::Elaboración propia con información obtenida del seguimiento de la ejecución presupuestal (Consulta amigable) del MEF

En lo que corresponde al Gobierno Regional, en la tabla N° 5, se muestra la ejecución del gasto entre los años fiscales 2017 al 2021, el cual se encuentra entre el 113% al 131% respecto al presupuesto aprobado.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la información obtenida y los criterios de calificación, el desempeño del Gasto Agregado se considera con calificación D dado que el resultado gasto agregado ejecutado fue superior al rango de 85% y el 115 % del gasto presupuestado aprobado, por lo menos, en dos de los últimos cuatro ejercicios, tal como se muestra en el detalle siguiente.

TABLA N° 5: CALIFICACIÓN DEL INDICADOR 1: RESULTADOS DEL GASTO AGREGADO A NIVEL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Indicador	Calificación	Descripción
1.1 Resultados del gasto agregado en los Gobiernos Regionales	D	El gasto agregado ejecutado fue de entre el 113% y el 131 % del gasto presupuestado aprobado, por lo menos, en dos de los últimos cuatro ejercicios.

CUADRO N° 7: RESULTADOS DEL GASTO AGREGADO A NIVEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES, PIA VS. DEVENGADO 2017-2021 (En millones de S/)

Año Fiscal	PIA (a)	Devengado (b)	Indicador 1 Porcentaje (c) = (b / a)
2017	15 139	24 172	160%
2018	16 026	27 136	169%
2019	19 931	24 726	124%
2020	20 879	27 104	130%
2021	21 649	32 514	150%

FUENTE::Elaboración propia con información obtenida del seguimiento de la ejecución presupuestal (Consulta amigable) del MEF

En lo que corresponde al Gobierno Local, en el cuadro N° 7, se muestra la ejecución del gasto entre los años fiscales 2017 al 2021, el cual se encuentra entre el 124% al 169% respecto al presupuesto aprobado.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la información obtenida y los criterios de calificación, el desempeño del Gasto Agregado se considera con calificación "D" dado que el resultado gasto agregado ejecutado fue superior al rango de 85% y el 115 % del gasto presupuestado aprobado, por lo menos, en dos de los últimos tres ejercicios, tal como se muestra en el detalle siguiente.

TABLA N° 6: CALIFICACIÓN DEL INDICADOR 1: RESULTADOS DEL GASTO AGREGADO A NIVEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Indicador	Calificación	Descripción
1.1 Resultados del gasto agregado en los Gobiernos Locales	D	El gasto agregado ejecutado fue de entre el 124% y el 169 % del gasto presupuestado aprobado, por lo menos, en dos de los últimos cuatro ejercicios.

Indicador 2: Resultado desagregado de la composición del gasto

Busca medir la diferencia de los principales clasificadores presupuestarios de manera desagregada (por cada uno de los registros) durante los últimos cinco ejercicios, entre el presupuesto original aprobado a través de la Ley Anual de Presupuesto y la composición efectiva del gasto al cierre del ejercicio.

En ese sentido, debemos tener en cuenta que el Presupuesto Institucional de Apertura es el resultado del acto de administración que realiza el Titular del Pliego y que configura el presupuesto inicial de la entidad. Esta aprobación se hace en base a los créditos presupuestarios desagregados que en su oportunidad aprobó la Ley de Presupuesto del Sector Público para un determinado año fiscal. Sin embargo, en dicha aprobación del PIA se incluyen las cadenas o clasificadores presupuestarios hasta el mínimo nivel (por el proceso de ejecución que es absolutamente concreto y específico y se hace a ese nivel), no obstante que la Ley de Presupuesto se aprueba solo a nivel de pliego, programa, función, genérica y fuente.

Si uno lista (poniendo uno detrás de otro) el PIA de todas las instituciones que conforman el Gobierno General en el Perú, para el año 2021, por ejemplo, obtendremos 763 mil 721 registros de gasto correspondientes a las operaciones de 2814 unidades ejecutoras que se integran en 2069 pliegos presupuestarios. Dichas unidades ejecutoras en el citado ejercicio fiscal, efectuaron más de 826 mil 045 modificaciones presupuestarias de todo tipo a esos registros, generando un Presupuesto Institucional Modificado que contendría 1 millón 754 mil 122 registros de gasto. A nivel ya no de presupuesto sino de ejecución (se ejecuta el PIM, no el PIA), devengaron el 87.7% del PIM, porcentaje promedio que esconde significativas diferencias, por ejemplo, y tomando al Gobierno General como un todo (es decir, la suma de las entidades pertenecientes a los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local) en materia de inversiones (activos no financieros, clasificador Grupo Genérico de Gasto 2.6 para ser más precisos) la ejecución alcanzó 70.1% en tanto que en planillas (personal y obligaciones sociales Grupo Genérico de Gasto 2.1) fue de 97.5%. En el cuadro siguiente se muestran los niveles de ejecución alcanzados a nivel del Gobierno General y por genéricas de gasto.

CUADRO N° 8: NIVELES DE EJECUCIÓN POR GENÉRICA DE GASTO,DEVENGADO VS PIM, AÑO FISCAL 2021 (En millones de S/)

NIVEL DE GOBIERNO	GENÉRICA DE GASTO	PIA	PIM	DEV	% DEV/PIA	% DEV/PIM
GOBIERNO GENERAL	5-20: RESERVA DE CONTINGENCIA	5776	469	0	0.00%	0.0%
	5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	51 560	52 153	50 833	98.59%	97.5%
	5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	14 099	14 503	13 531	95.97%	93.3%
	5-23: BIENES Y SERVICIOS	37 290	51 567	45 718	122.60%	88.7%
	5-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	4 059	7 317	7 233	178.22%	98.9%
	5-25: OTROS GASTOS	6 924	22 045	21 618	312.22%	98.1%
	6-20: RESERVA DE CONTINGENCIA	1 954	153	0	0.00%	0.0%
	6-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	4 621	4 010	3 626	78.47%	90.4%
	6-25: OTROS GASTOS	112	212	185	165.25%	87.2%
	6-26: ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	40 199	57 486	40 280	100.20%	70.1%
	6-27: ADQUISICIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS	469	1 092	1 017	217.08%	93.2%
	7-28: SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	15 966	16 375	15 392	96.40%	94.0%

FUENTE: Elaboración propia con información obtenida del seguimiento de la ejecución presupuestal (Consulta amigable) del MEF

Para poder estimar el impacto cuantitativo (en monto) de los cambios efectuados y siendo que muchos son un juego de suma cero, sobre la base de los 99 mil 171 registros analizados de la Ley de Presupuesto (el PIA a nivel de pliego, programa, función, fuente y genérica), debemos calcular el valor absoluto de la diferencia entre lo aprobado y lo ejecutado. Lo efectivamente ejecutado es el devengado y lo realmente aprobado por el Poder Legislativo es el PIA, pero considerando el monto total devengado para aislar los efectos de los incrementos del Presupuesto General de la República. En suma, se trata de generar un indicador de desempeño presupuestario que permita comparar en términos cuantitativos en qué proporción general, lo que se aprobó originalmente, al cierre del año fiscal, finalmente se ejecutó. Esto es particularmente relevante porque constituye un componente esencial de la credibilidad presupuestaria, no solo a nivel de la comparación en términos agregados globales sino a nivel de los gastos aprobados en detalle por el Poder Legislativo, dado que es en esencia el Poder Ejecutivo (tanto a nivel nacional, regional y local) quien ejecuta alrededor del 96% del total del presupuesto público.

En el cuadro siguiente, se muestra a manera de indicador de desempeño presupuestal, la variación del presupuesto original aprobado a través de la Ley Anual de Presupuesto y la composición efectiva del gasto al cierre del ejercicio.

CUADRO N° 9: RESULTADO DESAGREGADO DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO A NIVEL DEL GOBIERNO GENERAL, PIA VS. DEVENGADO 2017-2021 (En millones de S/)

Año Fiscal	PIA (a)	Devengado (b)	Presupuesto Ajustado (c) = ((a * b) / a)	Desviación absoluta (e) = $\sum (b - c) $	ID-2.1 Porcentaje (f) = (e / c)
2017	126 074	137 851	137 851	71 995	52%
2018	140 986	145 903	145 903	68 295	47%
2019	148 492	147 245	147 245	68 557	47%
2020	157 353	169 481	169 481	108 537	64%
2021	159 333	188 426	188 426	109 586	58%

FUENTE::Elaboración propia con información obtenida del módulo complementario de análisis presupuestal, que dispone la CGR.

Respecto del monto que representan las desviaciones de lo aprobado y lo realmente ejecutado, durante los años 2017, 2018 y 2019, se aprecia que los años de la pandemia (2021 y 2020) se ha incrementado, como es de esperar, dichos cambios en relación a lo realmente ejecutado del trienio en mención.

Sin embargo, la proporción en términos de monto respecto del presupuesto originalmente aprobado (según lo clasificadores presupuestarios a nivel de pliego, función, genérica, fuente y programa) y los de cambios en el 2021 y 2020 (años de pandemia) superó en promedio el 61% en tanto que en el trienio 2017-2019 fue de 49% en promedio. Es decir, la pandemia explicaría sólo 12 puntos básicos del total del cambio. Estructuralmente el presupuesto público en el Perú originalmente aprobado es modificado sustancialmente en la ejecución correspondiendo niveles de ajustes o modificaciones del orden del 52%, 47%, 47%, 64% y 58% para los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 respectivamente.

Calificación del indicador 2: Resultado desagregado de la composición del gasto a nivel del Gobierno General

Para la evaluación del indicador 2 se ha trabajado sobre la base de datos de gastos asignados y se consideró el PIA como presupuesto aprobado, mientras que el devengado corresponde al presupuesto ejecutado. Los datos analizados han sido tomados del módulo complementario de análisis presupuestal que dispone la Contraloría General de la República del Perú.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la información obtenida y los criterios de calificación, el Resultado desagregado de la composición del gasto a nivel del Gobierno General se considera, tal como se muestra en el detalle siguiente.

TABLA N° 7: CALIFICACIÓN DEL INDICADOR 2: RESULTADO DESAGREGADO DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO A NIVEL DEL GOBIERNO GENERAL

Calificación	Registros mínimos para la calificación
--------------	--

2.2 Resultado desagregado de la composición del gasto

D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C (La varianza en la composición del gasto por los principales clasificadores presupuestarios fueron superiores al 15%, por lo menos, en dos de los cuatro últimos ejercicios).
----------	--

FUENTE::Elaboración propia con información obtenida del módulo complementario de análisis presupuestal, que dispone la CGR.

CUADRO N° 10: RESULTADO DESAGREGADO DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO A NIVEL DEL GOBIERNO NACIONAL, PIA VS. DEVENGADO 2017-2021 (En millones de S/)

Año Fiscal	PIA (a)	Devengado (b)	Presupuesto Ajustado (c) = ((a * Σb) / Σa)	Desviación (d) = (b - c)	Desviación absoluta (e) = (d)	Indicador 2 Porcentaje (f) = (e / c)
2017	89 217	85 085	97 527	-12 442	42 460	44%
2018	99 762	87 822	103 241	-15 420	37 239	36%
2019	99 289	89 633	98 455	-8822	38 092	39%
2020	105 357	106 117	113 477	-7360	69 929	62%
2021	104 460	115 541	123 533	7993	68 176	55%

FUENTE::Elaboración propia con información obtenida del módulo complementario de análisis presupuestal, que dispone la CGR.

Los resultados del análisis a nivel del Gobierno Nacional muestran una variación del orden del 36% al 62%, registrándose el porcentaje más significativo en el año 2020, correspondiente al inicio de la pandemia, así como el 2021 pese a que se presenta una disminución a 55%. En general, se evidencian cambios sustantivos entre lo ejecutado y aprobado a través de la ley de presupuesto.

Los resultados obtenidos en los dos últimos años 2020 y 2021, se debe principalmente a la habilitación de recursos priorizados para atender la pandemia en el marco de las intervenciones de la emergencia sanitaria por COVID-19.

CUADRO N° 11: RESULTADO DESAGREGADO DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO A NIVEL DE GOBIERNOS REGIONALES, PIA VS. DEVENGADO 2017-2021 (En millones de S/)

Año Fiscal	PIA (a)	Devengado (b)	Presupuesto Ajustado (c) = ((a * Σb) / Σa)	Desviación (d) = (b - c)	Desviación absoluta (e) = (d)	Indicador 2 Porcentaje (f) = (e / c)
2017	21 997	28 941	24 046	4894	10 360	43%
2018	25 488	31 393	26 376	5016	11 144	42%
2019	29 626	33 317	29 377	3940	12 084	41%
2020	31 567	36 740	34 000	2740	14 647	43%
2021	33 608	40 824	39 745	-1079	18 112	46%

FUENTE::Elaboración propia con información obtenida del módulo complementario de análisis presupuestal, que dispone la CGR.

Los resultados del análisis a nivel de los Gobiernos Regionales muestran una variación del orden del 41% al 46%, siendo el porcentaje más significativo el alcanzado en el 2021, correspondiente al segundo año de la pandemia, donde se evidencian cambios sustantivos entre lo ejecutado y aprobado a través de la ley de presupuesto.

**CUADRO N° 12: RESULTADO DESAGREGADO DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO
A NIVEL DE GOBIERNOS LOCALES, PIA VS. DEVENGADO 2017-2021 (En millones de S/)**

Año Fiscal	PIA (a)	Devengado (b)	Presupuesto Ajustado (c) = ((a * Σb) / Σa)	Desviación (d) = (b - c)	Desviación absoluta (e) = (d)	Indicador 2 Porcentaje (f) = (e / c)
2017	14 860	23 825	16 244	7548	19 125	118%
2018	15 737	26 689	16 285	10 403	19 912	122%
2019	19 576	24 295	19 412	4883	18 380	95%
2020	20 429	26 624	22 004	4620	23 961	109%
2021	21 265	32 061	25 147	-6913	23 298	93%

FUENTE::Elaboración propia con información obtenida del módulo complementario de análisis presupuestal, que dispone la CGR.

Los resultados del análisis a nivel de los Gobiernos Locales muestran una variación del orden del 93% al 122%, siendo el más significativo en el año 2018, sin embargo, a pesar de haberse reducido en los siguientes años todavía se consideran cambios sustantivos entre lo ejecutado y aprobado a través de la ley de presupuesto, principalmente por las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a lo largo de la fase de ejecución presupuestal y que afectan directamente la orientación del gasto.



En promedio, una unidad ejecutora hace una modificación a su presupuesto cada día laborable del año, una situación que debiera regularse mejor.

Capítulo 4

Gestión de modificaciones presupuestarias y su representación respecto al presupuesto

4.1 TAXONOMÍA DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

En este capítulo se analizan las modificaciones presupuestarias efectuadas de acuerdo al marco legal vigente, a nivel de los tres niveles de gobierno, donde se evidencia el número de modificaciones y los importes modificados por cada año materia de análisis (2017- 2021), observándose principalmente que al final de los correspondientes años fiscales termina ejecutándose algo distinto de lo aprobado inicialmente.

Para analizar las modificaciones presupuestarias, se debe tener en cuenta que los cambios son de dos tipos: i) intrainstitucionales o también conocidas en la nomenclatura presupuestaria como funcional programáticas, y ii) interinstitucionales o más genéricamente institucionales.

Las primeras que pueden ser habilitaciones y anulaciones siempre implican que no se modifica el monto total del presupuesto de la entidad pues es un juego de suma cero: una partida se reduce en un monto (se anula) y otra partida se incrementa en el mismo monto (se habilita). En cambio, en las segundas hay a su vez dos modalidades: transferencias de partidas y créditos suplementarios. En las primeras se modifican los presupuestos institucionales porque de una entidad se retira un monto (se transfiere) y ese mismo monto va a otra entidad (se recibe), con lo cual, es un juego de suma cero, pero a nivel del presupuesto general de la república. Sin embargo, cuando se trata de créditos suplementarios, el Presupuesto General de la República sí aumenta pues se incorporan nuevos recursos al presupuesto de la entidad sin que implique quitarle dichos recursos a nadie, por ejemplo, en el caso, de la incorporación de saldos de balance del año anterior o cuando la recaudación supera efectivamente las estimaciones programadas y se incorporan dichos recursos porque van a ser utilizados para financiar determinados gastos.

Es así que el PIM no es más que el PIA más todas las modificaciones presupuestarias efectuadas. En otros países, la nomenclatura es más clara, se habla del presupuesto votado (PIA, el que aprobó el Poder Legislativo) y el presupuesto vigente (PIM, que es el que realmente se ejecuta).

CUADRO N° 13: MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS A NIVEL DEL GOBIERNO GENERAL 2017-2021 (En millones de S/)

NIVEL DE GOBIERNO	AÑO FISCAL	PLIEGO	UE	PIA (a)	NOTAS DE MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS				IMPORTE TOTAL DE MODIFICACIONES (f) = (b + d)	NÚMERO TOTAL DE MODIFICACIONES (g) = (c + e)	REPRESENTACIÓN % (h) = (f / a)
					NIVEL FUNCIONAL PROGRAMÁTICO (Créditos y Anulaciones)		INSTITUCIONAL				
					(Importe S/) b	(Cantidad) (c)	(Importe S/) d	(Cantidad) (e)			
GOBIERNO GENERAL	2017	2051	2811	126 074	77 119	557 748	58 695	73 592	135 814	631 340	108%
	2018	2049	2782	140 986	76 371	566 132	60 808	77 249	137 179	643 381	97%
	2019	2053	2794	148 492	87 978	649 727	57 215	74 201	145 193	723 928	98%
	2020	2054	2795	157 353	110 743	614 056	134 616	92 770	245 359	706 826	156%
	2021	2069	2814	159 333	92 213	727 605	136 969	98 440	229 181	826 045	144%

FUENTE::Elaboración propia con información obtenida del módulo complementario de análisis presupuestal, que dispone la CGR.

- Durante el año fiscal 2017 (operaron en total 2051 pliegos presupuestarios y 2811 unidades ejecutoras), se hicieron 631 mil 340 modificaciones presupuestarias por más de 135 mil millones de soles, lo que equivale al 108% del presupuesto originalmente aprobado.
- Durante el año fiscal 2018 (operaron en total 2049 pliegos presupuestarios y 2782 unidades ejecutoras), se hicieron 643 mil 381 modificaciones presupuestarias por más de 137 mil millones de soles, lo que representa el 97% del presupuesto originalmente aprobado.
- Durante el año fiscal 2019 (operaron en total 2053 pliegos presupuestarios y 2794 unidades ejecutoras), se hicieron 723 mil 928 modificaciones presupuestarias por más de 145 mil millones de soles, equivalente al 98% del presupuesto originalmente aprobado.
- Durante el año fiscal 2020, año atípico originado por el inicio de la pandemia de la COVID-19 (operaron en total 2054 pliegos presupuestarios y 2795 unidades ejecutoras), se hicieron 706 mil 826 modificaciones presupuestarias por más de 245 mil millones de soles, es decir, los cambios equivalieron al 156% del presupuesto originalmente aprobado.
- Finalmente, durante el año fiscal 2021 (operaron 2069 pliegos presupuestarios y 2814 unidades ejecutoras), se hicieron 826 mil 045 modificaciones presupuestarias por más de 229 mil millones de soles, lo que representó el 144% del presupuesto originalmente aprobado.

Si hacemos estos mismos cálculos por nivel de gobierno, obtendremos que, a nivel de cada uno de los mismos se evidencian variaciones sustanciales, lo que se muestra para el periodo de análisis en los cuadros N° 14, N° 15 y N° 16.

Tomando como referencia el año fiscal 2021, podemos decir que a nivel del Gobierno Nacional operaron 154 pliegos presupuestarios y 370 unidades ejecutoras, se hicieron en total 140 mil modificaciones presupuestarias por más de 146 mil millones de soles, es decir, el equivalente al 140% del presupuesto originalmente aprobado.

CUADRO N° 14: MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS A NIVEL DEL GOBIERNO NACIONAL 2017-2021 (En millones de S/)

NIVEL DE GOBIERNO	AÑO FISCAL	PLIEGO	UE	PIA (a)	NOTAS DE MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS				IMPORTE TOTAL DE MODIFICACIONES (f) = (b + d)	NÚMERO TOTAL DE MODIFICACIONES (g) = (c + e)	REPRESENTACIÓN % (h) = (f / a)
					NIVEL FUNCIONAL PROGRAMÁTICO (Créditos y Anulaciones)		INSTITUCIONAL				
					(Importe S/) b	(Cantidad) (c)	(Importe S/) d	(Cantidad) (e)			
GOBIERNO NACIONAL	2017	151	391	89 217	50 256	118 915	27 334	4355	77 590	123 270	87%
	2018	149	354	99 762	49 322	117 174	26 765	3459	76 087	120 633	76%
	2019	153	364	99 289	55 007	147 586	31 079	4625	86 086	152 211	87%
	2020	154	368	105 357	70 301	115 748	102 148	6333	172 449	122 081	164%
	2021	154	370	104 460	54 182	133 676	92 441	6860	146 622	140 536	140%

FUENTE::Elaboración propia con información obtenida del módulo complementario de análisis presupuestal, que dispone la CGR.

En el caso de los 26 gobiernos regionales y sus 555 unidades ejecutoras, la cantidad ascendió a 123 mil modificaciones presupuestarias por casi 30 mil millones de soles, equivalente al 90% del presupuesto originalmente aprobado.

CUADRO N° 15: MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS A NIVEL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES 2017-2021 (En millones de S/)

NIVEL DE GOBIERNO	AÑO FISCAL	PLIEGO	UE	PIA (a)	NOTAS DE MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS				IMPORTE TOTAL DE MODIFICACIONES (f) = (b + d)	NÚMERO TOTAL DE MODIFICACIONES (g) = (c + e)	REPRESENTACIÓN % (h) = (f / a)
					NIVEL FUNCIONAL PROGRAMÁTICO (Créditos y Anulaciones)		INSTITUCIONAL				
					(Importe S/) b	(Cantidad) (c)	(Importe S/) d	(Cantidad) (e)			
GOBIERNO REGIONAL	2017	26	546	21 997	11 760	70 023	11 595	15 850	23 355	85 873	106%
	2018	26	554	25 488	11 750	70 164	12 204	12 769	23 954	82 933	94%
	2019	26	556	29 626	15 209	80 891	10 434	16 206	25 643	97 097	87%
	2020	26	553	31 567	17 356	88 462	10 620	21 311	27 976	109 773	89%
	2021	26	555	33 608	16 358	101 809	13 736	22 126	30 094	123 935	90%

FUENTE::Elaboración propia con información obtenida del módulo complementario de análisis presupuestal, que dispone la CGR.

Y en el caso de 1889 gobiernos locales, las cifras son 561 mil modificaciones presupuestarias por 52 mil millones de soles, equivalentes al 247% del presupuesto originalmente aprobado. Esto significa que en promedio en el Estado (Gobierno General) una unidad ejecutora hace una modificación a su presupuesto cada día laborable del año. Si hacemos este mismo ejercicio para el presupuesto del 2020, la situación no es diferente.

CUADRO N° 16: MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS A NIVEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES 2017-2021 (En millones de S/)

NIVEL DE GOBIERNO	AÑO FISCAL	PLIEGO	UE	PIA (a)	NOTAS DE MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS				IMPORTE TOTAL DE MODIFICACIONES (f) = (b + d)	NÚMERO TOTAL DE MODIFICACIONES (g) = (c + e)	REPRESENTACIÓN % (h) = (f / a)
					NIVEL FUNCIONAL PROGRAMÁTICO (Créditos y Anulaciones)		INSTITUCIONAL				
					(Importe S/) b	(Cantidad) (c)	(Importe S/) d	(Cantidad) (e)			
GOBIERNO LOCAL	2017	1874	1874	14 860	15 103	368 810	19 766	53 387	34 869	422 197	235%
	2018	1874	1874	15 737	15 300	378 794	21 838	61 021	37 138	439 815	236%
	2019	1874	1874	19 576	17 762	421 250	15 702	53 370	33 464	474 620	171%
	2020	1874	1874	20 429	23 085	409 846	21 848	65 126	44 934	474 972	220%
	2021	1889	1889	21 265	21 673	492 120	30 791	69 454	52 464	561 574	247%

FUENTE: Elaboración propia con información obtenida del módulo complementario de análisis presupuestal, que dispone la CGR.

Considerando que el año tiene 250 días laborables aproximadamente, estos niveles de cambio revelan que se modifica más de una vez al día el presupuesto de cada unidad ejecutora, en promedio; un nivel de cambio e imprevisión tan grande que debiera regularse mejor tanto a partir de reducir las modificaciones presupuestarias institucionales haciendo que los recursos del Gobierno Nacional estén en los ejecutores subnacionales desde la apertura y que se mejore la calidad de la programación presupuestaria.

4.2 MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS EN GASTOS DE INVERSIÓN

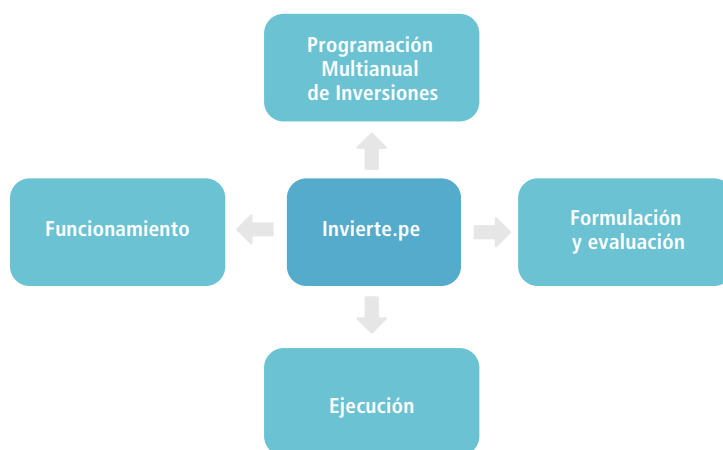
Una de las formas que tiene el Estado para realizar intervenciones que generen mayor valor público, se encuentran en la ejecución de las inversiones, no solo porque genera empleo y promueve la dinámica de la economía, sino porque principalmente busca cerrar o cubrir una brecha fundamentalmente de servicios básicos para los ciudadanos, especialmente cuando hablamos de los sectores de salud, educación, saneamiento, vivienda, transporte, etc. Para esto, las entidades públicas deben planificar, priorizar y ejecutar una serie de acciones, entre estas, las que tienen por objeto crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de bienes o servicios públicos.

Desde esta perspectiva, resulta relevante evaluar o evidenciar si la ejecución de inversiones, realizada por los tres niveles de gobierno, tiene una adecuada consistencia con la programación o priorización de inversiones de acuerdo a lo aprobado a través de la ley de presupuesto, que aprueba el Poder Legislativo en representación de todos los peruanos, por medio de un análisis de la credibilidad presupuestaria de los gastos de inversión.

En el Perú, el sistema administrativo que regula el proceso de inversión pública es el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) que fue creado con el objeto de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país⁸.

La ejecución de proyectos de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente cuenta con cuatro etapas que constituyen el ciclo de inversión pública y se muestran en el gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 12 – ETAPAS DEL CICLO DE INVERSIÓN



FUENTE: Elaboración propia, Decreto Legislativo N° 1252

⁸Decreto Legislativo N° 1252

A continuación, se presenta un análisis cuantitativo de las inversiones por el periodo de evaluación de cinco ejercicios fiscales finalizados los cuales corresponden al periodo 2017 al 2021, en el cual se detalla el número de inversiones aprobadas a través de las leyes anuales de presupuesto, así como la ejecución de las mismas; además de la totalidad de las inversiones ejecutadas durante el periodo de análisis, tal como se describe en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 17: RESUMEN DE LA CLASIFICACIÓN PRESUPUESTAL "PROYECTOS" A NIVEL DEL GOBIERNO GENERAL 2017-2021 (En millones de S/)

Años fiscales	DETALLE N° DE PROYECTOS (Código Invierte.pe)				DETALLE POR IMPORTE DE PROYECTOS				Presupuesto justado(c) = ((a * Σb) / Σa)	Desviación absoluta acumulada (d)	Indicador 2 Porcentaje(e) = (d / c)
	Número de inversiones en el PIA	Número de inversiones PIA ejecutadas	Número de inversiones nuevas ejecutadas	Total de inversiones ejecutadas	Importe PIA de Inversiones (a)	Devengado PIA	Devengado de nuevas inversiones	Devengado total (b)			
2017	5740	3950	34 147	38 097	24 057	14 337	13 970	28 307	28 307	32 609	115%
2018	6631	4552	37 281	41 833	26 599	15 537	16 736	32 273	32 273	38 619	120%
2019	8955	5872	38 697	44 569	30 678	19 757	11 995	31 752	31 752	32 762	103%
2020	7826	4935	43 743	48 678	32 147	15 438	12 892	28 330	28 330	32 318	114%
2021	9846	6854	45 992	52 846	38 988	23 106	15 996	39 102	39 102	43 615	112%

PROMEDIO ANUAL

Años fiscales considerados	Número de Inversiones en el PIA	Número de inversiones PIA ejecutadas	Número de inversiones nuevas ejecutadas	Total de inversiones ejecutadas	Importe PIA de inversiones (a)	Devengado PIA	Devengado de nuevas inversiones	Devengado total (b)
2017-2021	7800	5233	39 972	45 205	30 494	17 635	14 318	31 953

FUENTE: Módulo complementario de análisis presupuestal que dispone la CGR

De la cantidad de proyectos aprobados inicialmente y los realmente ejecutados, se ha evidenciado que en promedio en los últimos cinco años son 7800 proyectos (códigos DGPP – Invierte.pe) los que se aprueban a través de las leyes anuales de presupuesto, y se ejecutan en promedio 45 mil 205 proyectos; de los cuales, en promedio 39 mil 972, corresponden a nuevos proyectos y 5233 a proyectos aprobados en el PIA; es decir, sólo el 67% de los proyectos inicialmente aprobados se ejecutan, mientras que en número los proyectos que se incluyen representan 512%, esto significa que se incluyen alrededor de cinco veces la cantidad de los proyectos aprobados inicialmente.

De los recursos que financian los proyectos aprobados inicialmente y los recursos realmente ejecutados, se ha evidenciado que, en promedio, en los últimos cinco años se autorizan 30 494 millones para financiar, en promedio, 7800 proyectos, es decir, que en promedio cada proyecto que se aprueba a través de las leyes anuales de presupuesto ascienden a un financiamiento de 4 millones de soles, sin embargo, se terminan ejecutando en promedio 45 mil 205 proyectos por un monto promedio de 31 mil 953 millones, es decir, al final la ejecución real promedio por proyecto asciende a 707 mil soles, lo que evidencia una significativa atomización de proyectos por cada año que no se culminan y, por lo tanto, no generan el valor público que se espera.



En el Perú, en la fase de ejecución presupuestal se hacen numerosas y significativas modificaciones que desvían la ejecución del presupuesto originalmente aprobado, en el orden de 54% en promedio.

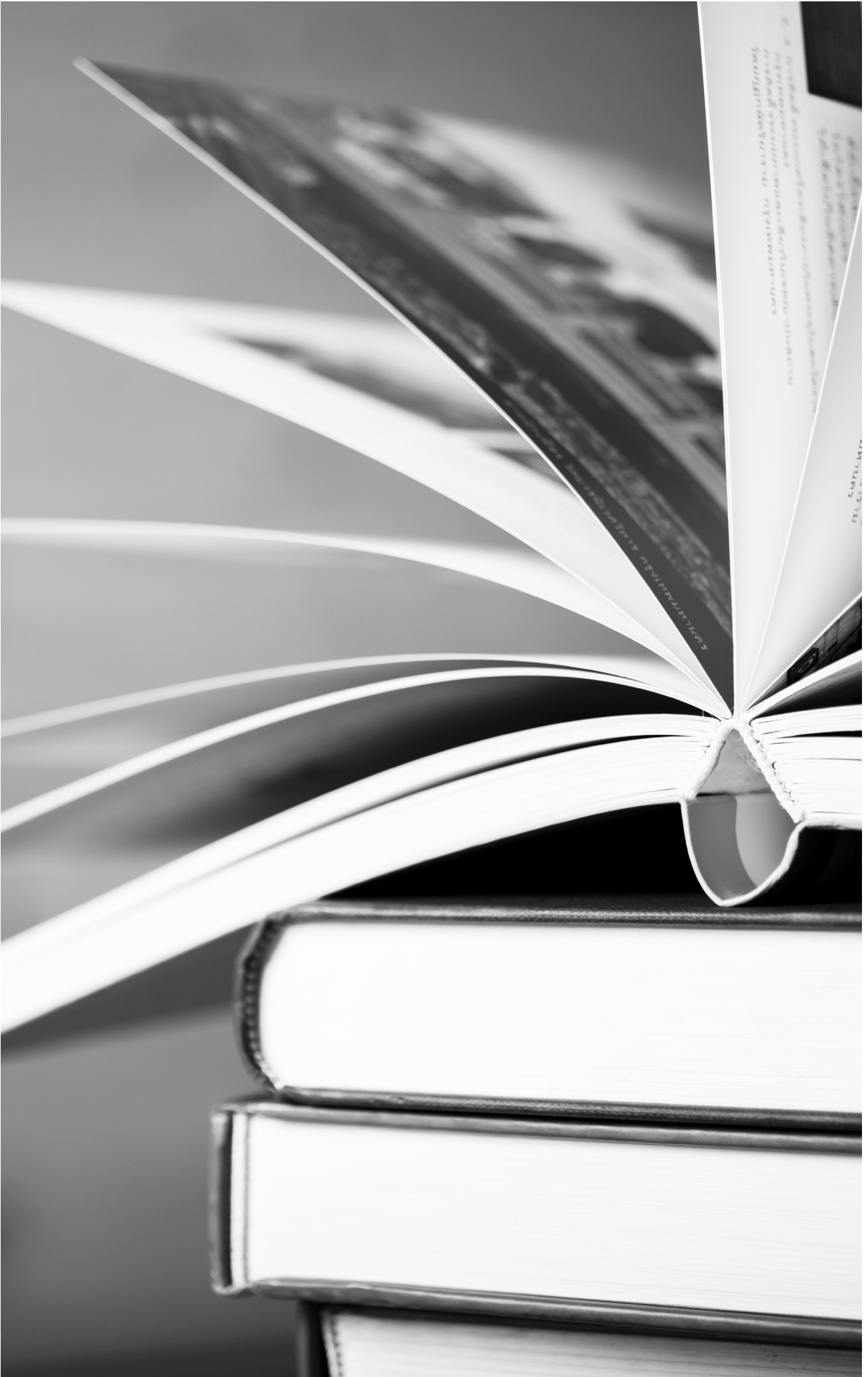
Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

- El presupuesto constituye un instrumento de gestión que requiere orden y programación para su adecuada ejecución, y debe estar articulado con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y los procesos de planificación, con un enfoque a resultados que permita ordenar a la acción estatal (tanto a nivel micro institucional como macro estatal) y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.
- Sin embargo, se ha evidenciado que, en el Perú, en la fase de ejecución presupuestal se hacen numerosas y significativas modificaciones que desvían la ejecución del presupuesto originalmente aprobado, en el orden de 54% en promedio del monto aprobado para el periodo evaluado.
- En el Perú, en promedio una unidad ejecutora hace una modificación a su presupuesto cada día laborable del año.
- Seguramente no se podrá gastar todo lo disponible pues con un nivel creciente y sustancial de cambio e improvisación, mucho más allá de lo razonable, dado que es evidente que no se puede proyectar el futuro con certeza, los procesos de contratación y ejecución no pueden concretarse apropiadamente durante el ejercicio fiscal. Pero, además, podemos terminar gastando los recursos en otras prioridades a las inicialmente consideradas en el presupuesto originalmente aprobado.
- La falta de continuidad de lineamientos institucionales o de los titulares y su cuerpo de gerentes y personal capacitado con un nivel de experiencia sobre la gestión pública, afecta la continuidad de priorización o implementación de políticas públicas.
- Todo lo mencionado afecta el desempeño fiscal, la credibilidad del presupuesto y por consiguiente la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

En tal sentido, parece conveniente:

- Revisar desde el sistema de presupuesto aquellos códigos presupuestales de proyectos que pueden ser denominados genéricos o “bolsas” que no se encuentran articulados al sistema de Invierte.pe. Desde la implementación del Código Único de Inversión (CUI) ha mejorado la articulación del sistema de presupuesto y del sistema de Invierte.pe, respecto de la priorización y asignación de recursos.
- Regular mejor las asignaciones presupuestarias para reducir las modificaciones presupuestarias institucionales haciendo que los recursos del Gobierno Nacional estén en los ejecutores subnacionales desde la apertura, con la finalidad de que se mejore la calidad de la programación presupuestaria desde el inicio de la fase de ejecución.
- Articular el sistema de presupuesto y el sistema de Invierte.pe que permite validar los techos de asignación de recursos a los proyectos en ejecución. Resulta relevante que teniendo una programación multianual de presupuesto con techos multianuales a través de la Asignación Presupuestal Multianual y teniendo la Programación Multianual de Inversiones (PMI), estos dos instrumentos se articulen cuantitativamente con la finalidad de asegurar, por un lado, el financiamiento y, por el otro, la ejecución real de los proyectos.
- Asegurar la continuidad de lineamientos institucionales de los titulares y equipos gerenciales en periodos mínimos que aseguren la continuidad de priorización o implementación de políticas públicas.



Capítulo 6

Bibliografía

LIBROS

- Secretariado PEFA (2019). Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas
- Shack, Nelson (2007a). Avanzando hacia un Presupuesto Orientado a Resultados. Revista Gestión Pública N 4. Estudio Caballero Bustamante. Lima, Perú. 30.
- Shack, N. (2013). Sistema Administrativo de Presupuesto Público. Manual del funcionario 2013. Lima, Perú: ECB Ediciones

MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú. (1993). Diario Oficial El Peruano. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0001/1-constitucion-politica-del-peru-1.pdf>
- Economía y Finanzas. (2016, 01 de diciembre). Decreto Legislativo 1252. Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley n° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-el-sistema-nacional-de-programa-decreto-legislativo-n-1252-1459453-1/>
- Economía y Finanzas. (2018, 16 de setiembre). Decreto Legislativo 1436- Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-marco-de-la-administracion-financiera-de-decreto-legislativo-n-1436-1692078-11/>
- Economía y Finanzas. (2018, 16 de setiembre). Decreto Legislativo 1440. Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-del-sistema-nacional-de-presupuesto-publ-decreto-legislativo-n-1440-1692078-15/>
- Economía y Finanzas. (2021, 06 de febrero). Directiva N° 0001-2021-EF/50.01 - Directiva N° 0001-2021-EF/50.01 Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria. Diario Oficial El Peruano. <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2021/02/06/1925854-1/1925854-1.htm>
- Economía y Finanzas. (2021, 31 de diciembre). Directiva N° 0002-2021-EF/50.01 - Directiva para la Ejecución Presupuestaria. Diario Oficial El Peruano. <https://epdoc2.elperuano.pe/EpPo/DescargaIN.asp?Referencias=MjAyNjg4NV8xMjAyMTEyMzE=>

ENLACES

- **Consulta amigable:** Economía y Finanzas. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504
- **Módulo complementario del SIAF:** Contraloría General de la República. <https://powerbi.microsoft.com/es-es/landing/signin/>

