



Un modelo replicable

La mejora continua de la gestión de las finanzas públicas en el Perú

Las claves, las lecciones aprendidas, las perspectivas



Edición:

Programa de Cooperación al Desarrollo Económico
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos - SECO
Embajada de Suiza
Av. Salaverry 3240, San Isidro, Lima 27
T (+51 1) 2640305
E seco.lima@sdc.net
www.cooperacionsuizaenperu.org.pe/seco
www.seco.admin.ch

Desarrollo editorial y Diseño: APOYO Comunicación Corporativa

Fotografías: Banco de fotos de la Cooperación Suiza – SECO/ Antonio Escalante. Excepto página 8, cortesía del Gobierno Regional de San Martín.
Esta publicación ha sido hecha de modo ambientalmente responsable: papel reciclado (Cyclus Print) y tintas ecológicas, en base a aceites vegetales renovables que ayudan a preservar la capa de ozono y mejoran el reciclaje del papel.

Impresión:

Tarea, Asociación Gráfica Educativa
Edición
Diciembre 2013
Tiraje
1 000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°: 2013-17713

Índice

Presentación	6
La experiencia peruana	8
Punto de partida: la evaluación de la gestión de finanzas públicas en el Perú	10
La Mesa de Coordinación de Seguimiento de la Gestión de Finanzas Públicas	14
El Grupo de Estudios	16
El Programa de Mejoramiento Continuo	18
La agenda subnacional	20
Las claves del éxito	22
El futuro del PMC	25



FOTO: 123RF

Presentación

En los últimos años la gestión de finanzas públicas en el Perú ha experimentado cambios sustanciales con un manejo más prudente, ordenado y armonioso de la política fiscal y hacendaria, que hoy nos sitúa entre los países con mayor solvencia fiscal a nivel global. Dichas mejoras en la gestión de las finanzas públicas están estrechamente ligadas al desarrollo de un marco institucional que promueve el manejo responsable de los recursos.

En 1999, la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal estableció las primeras reglas fiscales en el país, con el compromiso de alcanzar un resultado fiscal equilibrado en el ciclo, acumulando superávits fiscales en los períodos favorables y permitiendo únicamente déficit fiscales moderados y no recurrentes en períodos de menor crecimiento, superando así el sesgo al déficit fiscal.

El manejo fiscal responsable y la implementación del enfoque de presupuesto por resultados han permitido reducir significativamente los niveles de endeudamiento, mejorar el perfil de la deuda pública y, a su vez, incrementar la inversión pública para reducir el déficit de infraestructura, así como aumentar el gasto social para reducir la pobreza y ampliar la cobertura y la calidad de los servicios públicos.

Es así que en el marco de los compromisos asumidos por el Estado a través de diferentes gobiernos, toma relevancia la participación de la cooperación internacional al generar continuidad a las reformas y ayudar al Estado a institucionalizar prioridades de política económica. Particularmente, la creación de la Mesa de Coordinación para el Seguimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas y el diseño consecuente del Plan de Mejoramiento Continuo, reflejan el compromiso del Ministerio de Economía y Finanzas por alcanzar un crecimiento económico sostenido.

Este modelo de cooperación destaca por su simpleza y efectividad en función a las prioridades del Sistema de Administración Financiera y la creación de un Grupo de Estudios como vehículo especializado para la elaboración e implementación del Plan de Mejoramiento Continuo de Gestión de Finanzas Públicas, que a su vez asiste en el fortalecimiento de capacidades técnicas y funcionales de los actores y tomadores de decisión.

La gestión de las finanzas públicas en el Perú ha marcado la diferencia entre las épocas de inestabilidad económica y el actual proceso de crecimiento.



Luis Miguel Castilla Rubio, Ministro de Economía y Finanzas



FOTO: MEF, Antonio Escalante

La experiencia peruana

De la hiperinflación al liderazgo del crecimiento regional, las claves para mantenerse en la senda del desarrollo

La historia reciente del Perú es prueba de que en una economía pequeña con recursos públicos limitados, la gestión de las finanzas públicas marca la diferencia. En el último medio siglo el país ha tenido récords continentales en los dos extremos del espectro del desempeño económico: hiperinflación y retroceso del PBI en los años 1985-1990 frente a altas tasas de crecimiento entre el 2004 y hoy. Una de las grandes diferencias entre una situación y la otra ha sido el buen manejo de las finanzas públicas.

Además de la reducción de la participación e intervención del Estado en la actividad económica, a partir de la década de 1990 el Perú emprendió una serie de reformas en la gestión de las finanzas públicas que han favorecido la generación de confianza, promovido la inversión y contribuido a paliar los impactos de las crisis externas.

Entre los principales hitos de los últimos 20 años, destacan el establecimiento de la independencia del Banco Central de Reserva, en 1993. En el año 1999 se implementó el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), sistema informático cuyo objetivo es estandarizar el registro de los movimientos financieros en las instituciones públicas y que se viene utilizando a plenitud desde el año 2001. También en 1999 se dio una primera Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, que establecía lineamientos para el gasto y el déficit públicos. Si bien en el año 2000 la ley no se

cumplió, más adelante empezaría su aplicación efectiva. En el año 2001 se dieron dos decretos supremos que en 2002, finalmente, devinieron en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En 2003 se promulgó la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, y en 2004, la Ley de Descentralización Fiscal.

Sin embargo, pese a los estos avances, el Perú aún exhibe un enorme espacio para la mejora de la gestión de las finanzas públicas. Reducir esa brecha significará un mejor uso de los recursos de los contribuyentes, una mayor capacidad del Estado para brindar los servicios que la sociedad necesita, así como una mayor estabilidad fiscal y macroeconómica.

Es ante esa evidente necesidad que nace, por iniciativa del MEF, el PMC, plan que institucionaliza la reforma de la gestión de finanzas públicas. La implementación del PMC en el Perú ha sido posible no solo gracias a las medidas emprendidas por el MEF, sino también al apoyo recibido de parte de la cooperación internacional, que ha apoyado muchas de las propuestas de mejora enmarcadas en el plan. Las agencias de cooperación consideran esta forma de participación ordenada como un modelo deseable de replicar en otras latitudes.

La presente publicación recoge esta experiencia: sus antecedentes, sus resultados, las claves de su éxito y los retos pendientes.

HITOS DE LA REFORMA DE LA GESTIÓN DE FINANZAS PÚBLICAS

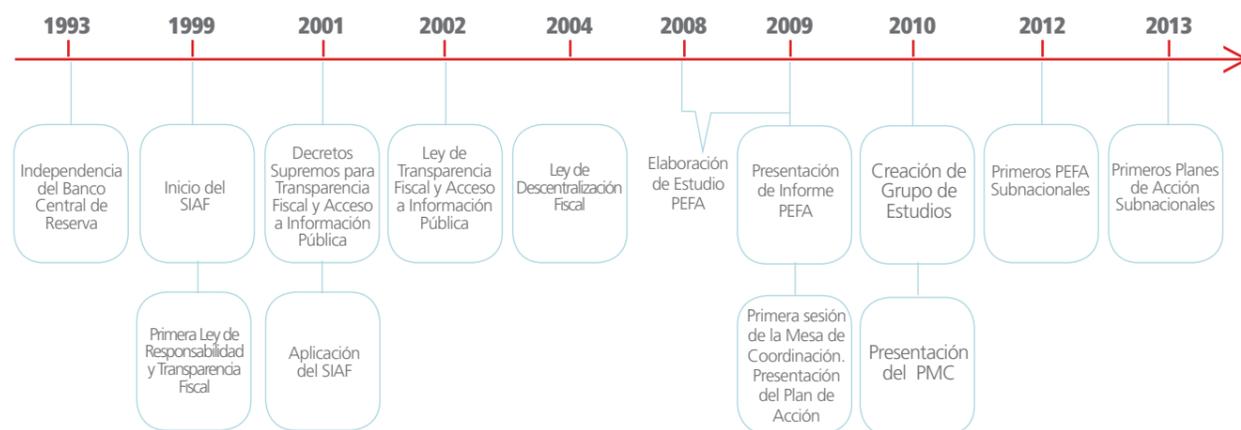


FOTO: Antonio Escalante

Punto de partida: la evaluación de la gestión de finanzas públicas en el Perú

Un diagnóstico independiente sobre la gestión de las finanzas públicas a nivel del gobierno central peruano

En el año 2008, el Gobierno del Perú empezó un diagnóstico de la gestión de las finanzas públicas del gobierno central, que consistió en una comparación del estado de la gestión en los tres años anteriores respecto de las mejores prácticas internacionales en la materia. Para ello se utilizó la metodología de evaluación Gasto Público y Rendición de Cuentas (*Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA por sus siglas en inglés).

El Perú fue uno de los primeros países de ingreso medio en realizar una evaluación PEFA, es decir, el diagnóstico de la gestión del presupuesto del gobierno central para garantizar disciplina fiscal, asignación estratégica de recursos y eficiencia en su uso para la prestación de servicios, tres puntos clave de una buena gestión financiera pública.

“[El PEFA] es un buen diagnóstico inicial, como un examen de sangre, útil para identificar debilidades básicas en relación a la gestión de las finanzas públicas”.

José Valderrama, miembro del Grupo de Estudios.

La evaluación concluyó que, en general, el sistema peruano de gestión de finanzas públicas mostraba un buen desempeño respecto de las mejores prácticas internacionales. A ello contribuían, entre otros factores, la ausencia de atrasos de pagos

y la ausencia de gastos extra presupuestarios. No obstante, la evaluación permitió también señalar algunas debilidades puntuales en aspectos fundamentales del sistema. Si bien la metodología PEFA no profundizaba en ellos, constituía un punto de partida para realizar un análisis más profundo de las oportunidades de mejora.

Es así como el Perú decidió continuar la discusión sobre la reforma de la gestión de las finanzas públicas más allá de este diagnóstico, convirtiéndose en uno de los primeros países en dar pasos adicionales para profundizar en la evaluación de esta reforma. Se llevaron a cabo, entonces, actividades de discusión en el MEF, en algunas de las cuales tuvo participación la cooperación internacional. En paralelo, al interior del Ministerio, y con el apoyo de un grupo de expertos facilitados por la cooperación internacional, llamado Grupo de Estudios, se empezó a elaborar un Plan de Acción para la Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas.

Esta interacción permitió un mayor avance de las medidas de mejora y su consolidación. Permitted también identificar tres elementos clave para su éxito:

• **Institucionalizó la reforma a través de un plan de acción diseñado al interior del MEF.** Este plan comunicaba claramente

el horizonte de corto y mediano plazo de la reforma de la gestión de finanzas públicas e identificaba a las instituciones de gobierno que debían ser parte de este esfuerzo. Así, además del MEF, fueron incluidas la Contraloría, el Congreso de la República, los gobiernos subnacionales y organismos como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN). Este plan se denominó Plan de Mejoramiento Continuo para la Gestión de las Finanzas Públicas del Perú.

“[La evaluación PEFA] nos sirvió como línea de base. Esperamos que se vuelva a utilizar para evaluar los avances”.

Mónica Rubiolo, Directora de la División de Apoyo Macroeconómico de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO).

• **Permitió una mejor interacción con la cooperación internacional interesada en apoyar la mejora de la gestión de las finanzas públicas.** Por un lado, se aclaró el panorama sobre el camino que debía seguir la reforma para la debida coordinación entre donantes y una mejor programación de su ayuda. Por otro, se creó un espacio de diálogo denominado Mesa de Coordinación para el Seguimiento de la Gestión de las

Finanzas Públicas, en el cual los donantes recibían información de primera mano sobre la implementación de la mejora y los retos pendientes, datos a partir de los cuales alineaban sus intervenciones.

“En el Perú existían una serie de iniciativas importantes que estaban teniendo impacto, pero se necesitaba unirlos y darles forma. El PEFA fue clave para este proceso”.

Andrew Lawson, Codirector de Fiscus Limited, consultora especializada en finanzas públicas.

• **Destacó la importancia de sostener un equipo de especialistas que se encargue exclusivamente de la implementación de la mejora de la gestión de las finanzas públicas.** Este equipo fue llamado Grupo de Estudios y fue financiado por la Cooperación Suiza - Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO), junto a la Cooperación Alemana implementada por GIZ, la Cooperación Financiera Alemana (KfW) y la Cooperación de la Embajada de Bélgica. Este equipo de consultores, ex funcionarios de alto nivel conocedores del día a día de la gestión de finanzas públicas, tenía como encargo mapear las actividades que ya estaban realizando los cooperantes y proponer una estrategia para la coordinación y continuidad de estos esfuerzos como tarea exclusiva y de tiempo completo dentro del Ministerio.

¿Qué es el PEFA?

Creado en el año 2001, el programa PEFA es una iniciativa de organismos de cooperación e instituciones financieras internacionales. Tiene dos objetivos: fortalecer la capacidad de los Estados –y de los propios organismos de cooperación– para evaluar la calidad de la gestión de las finanzas públicas, y establecer medidas que fortalezcan las capacidades de las instituciones involucradas en dicha gestión.

El análisis es tanto cuantitativo (tiene 28 indicadores de desempeño) como cualitativo, y apunta a identificar debilidades en elementos básicos de la gestión: (i) Credibilidad del

presupuesto, (ii) Universalidad y transparencia del presupuesto, (iii) Presupuesto basado en políticas, (iv) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria, (v) Contabilidad, registro e información y (vi) Examen y auditoría externos.

Desde su lanzamiento, en 2005, hasta julio de 2013, la secretaría PEFA registra que la evaluación ha sido aplicada en 143 países y 117 gobiernos subnacionales. La satisfacción es alta: a octubre de 2012, el 90% de los países evaluados había solicitado el monitoreo del progreso de las reformas a través de una nueva evaluación a los cinco años de la primera

La evaluación PEFA en el Perú (periodo 2005 - 2007)

La evaluación PEFA del Perú se realizó entre 2008 y 2009. Fue iniciativa del MEF, recibió financiamiento de la Comisión Europea y contó con la participación del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Se evaluó la gestión del gobierno central en los años 2005, 2006 y 2007 y se consideró más del 60% del presupuesto público total. El trabajo se dio bajo un esquema de colaboración entre el MEF y los organismos cooperantes internacionales. Esta interacción fue cada vez más fluida y dio pie a la futura conformación de la Mesa de Coordinación para el seguimiento de la GFP.

A continuación se presenta un breve resumen de las conclusiones del informe PEFA sobre cada aspecto evaluado.

Credibilidad del presupuesto

El presupuesto del gobierno central del Perú es confiable. No se encontraron problemas sistémicos relacionados con atrasos de pagos y se realizan previsiones conservadoras de los ingresos. A pesar de ello, existen algunas diferencias significativas entre el gasto efectivo y el inicialmente presupuestado.

Acceso (universalidad) y transparencia del presupuesto

El Perú tiene un buen nivel de transparencia presupuestaria. La información que se presenta al Congreso para respaldar el proyecto de presupuesto es completa y los ciudadanos tienen acceso a la información.

Presupuesto basado en políticas

Los límites presupuestarios son aprobados por el Consejo de Ministros, y el proyecto de ley de presupuesto es presentado a las instancias competentes y aprobado por estas. El gobierno central realiza regularmente un análisis de sostenibilidad de la deuda, y el Marco Macroeconómico Multianual incluye previsiones fiscales a tres años.

Sin embargo, hay un problema de tiempo para la preparación de los presupuestos de las instituciones públicas, debido a desfases en la emisión de directivas presupuestales respecto a lo establecido en la ley. Adicionalmente, las inversiones en ejecución no siempre incorporan estimaciones sobre los recursos que requieren a futuro.

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

Las obligaciones y pasivos de los contribuyentes se registran de forma transparente. Sin embargo, el sistema de apelaciones tributarias no funciona adecuadamente y los atrasos tributarios son todavía elevados.

Contabilidad, registro e información

La ejecución del presupuesto está bien documentada. Se cuenta con estados financieros con información completa sobre ingresos, gastos, activos y pasivos. El Estado se somete a auditorías conforme a plazos establecidos en la Constitución. Sin embargo, el presupuesto destinado a las unidades básicas de prestación de servicios (centros de salud y escuelas primarias) no está especificado.

Examen y auditoría externos

La auditoría anual de las entidades públicas cubre el 75% de los gastos totales, aproximadamente. Se realiza conforme a la normativa y dentro de los plazos establecidos. El análisis del proyecto de ley de presupuesto por parte del Congreso de la República es exhaustivo. Sin embargo, las recomendaciones propuestas al Congreso no siempre se implementan.

Iniciadores

Las organizaciones impulsoras de la Metodología PEFA

- Comisión Europea
- Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza - SECO
- Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega
- Banco Mundial
- Fondo Monetario Internacional



FOTO: Antonio Escalante

La Mesa de Coordinación de Seguimiento de la Gestión de Finanzas Públicas

Instrumento de coordinación que optimiza el uso de recursos

En el año 2009, tras los resultados del diagnóstico de la gestión de finanzas públicas respecto de los mejores estándares internacionales, el MEF se concentró en el desarrollo de un plan de acción que diera lineamientos generales a la mejora. Para ello se creó un Comité de Coordinación y Pilotaje, presidido por el Viceministro de Hacienda del MEF e integrado por representantes de todas las entidades abocadas a la mejora de la gestión de finanzas públicas. Este comité recibió el nombre de Mesa de Coordinación para el Seguimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas (en adelante, la Mesa de Coordinación), cuya primera reunión se llevó a cabo en setiembre de 2009.

“Una sola acción financiada por tres donantes [a la vez] hace notar la armonización entre ellos, cosa que no es tan común”.
Patrick Gallard, Agregado Civil de la Sección de Cooperación al Desarrollo de la Delegación de la Unión Europea en el Perú.

La Mesa de Coordinación es un espacio de diálogo constante entre el MEF y las instituciones involucradas en la gestión de finanzas públicas que busca dar seguimiento a la implementación de las iniciativas de mejora, así como armonizar y coordinar las intervenciones de la cooperación técnica internacional involucrada en el tema. Entre otros beneficios, este espacio evita duplicar esfuerzos e intenta que todas las iniciativas de reforma priorizadas por el MEF

obtengan financiamiento oportunamente. Una de las características principales es que este espacio está encabezado por el MEF y recibe apoyo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), que facilita la recepción de la cooperación.

Según los donantes, esta Mesa es una figura poco usual en el mundo, pero muy valorada debido a la interacción que permite. En el Perú, antes de la existencia de la Mesa, cada agencia de cooperación utilizaba su propia modalidad de identificación de iniciativas de reforma. El informe encargado por la Cooperación Suiza - SECO en noviembre de 2009 señala que bajo ese esquema, aun cuando había recursos suficientes para cubrir las necesidades identificadas de reforma de la gestión de finanzas públicas identificadas, no todas las prioridades contaban con financiamiento. Tras la divulgación de los resultados del informe, los cooperantes convinieron que, si bien cada agencia debía seguir con su propio esquema de cooperación, era conveniente comunicar el estatus y resultado de sus iniciativas en un espacio conjunto y en el marco de un plan común liderado por el MEF.

Así, la Mesa de Coordinación se convirtió, para la cooperación internacional, en la principal instancia de coordinación con el MEF sobre la reforma de la gestión de finanzas públicas. Es el marco de presentación de las iniciativas de reforma lo que permite saber a los cooperantes qué está haciendo cada agencia para apoyar este proceso.

La Mesa de Coordinación sostiene reuniones periódicas en las cuales participan el MEF, representado por el Viceministro de Hacienda y acompañado por el Grupo de Estudios; las agencias de cooperación internacional, la APCI y ocasionalmente otras instituciones relevantes involucradas en la gestión de finanzas públicas. En la reunión, el MEF reporta los avances de las iniciativas apoyadas según cada objetivo de reforma y presenta nuevas necesidades identificadas. Este marco ha procurado una respuesta eficaz, eficiente, oportuna y coordinada por parte del Estado y la cooperación internacional.

“A diferencia de otros programas de asistencia, en este hay una presencia bastante cercana de la cooperación, lo que permite una mayor coordinación tanto en la identificación de las necesidades como en la canalización del apoyo”.
Carlos Linares, Director General de Endeudamiento y Tesoro Público del Viceministerio de Hacienda.

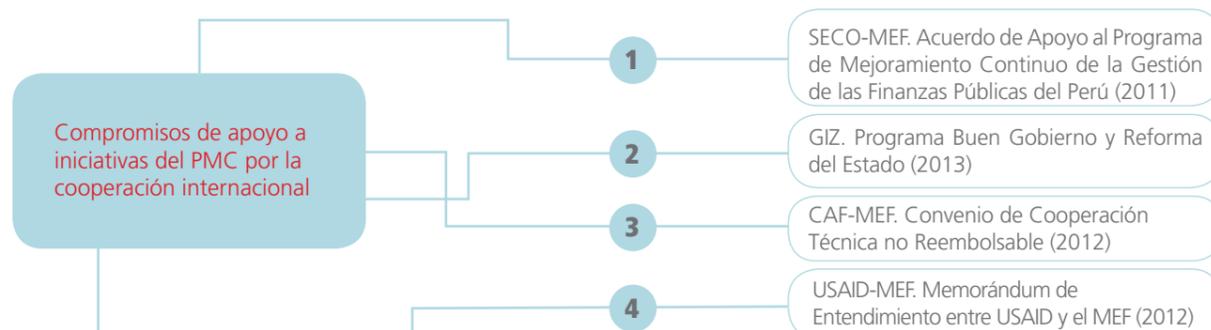
Los actores del proceso destacan que esta Mesa de Coordinación es un mecanismo novedoso y acorde con los principios más modernos de la cooperación internacional, como la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), que apunta a la apropiación de las políticas por parte de los países receptores de cooperación, la armonización de esfuerzos, el enfoque en resultados y la mutua responsabilidad.

Silla por silla ¿Quiénes integran la Mesa de Coordinación?

La Mesa de Coordinación está integrada por las agencias de cooperación internacional activas en la reforma de la gestión de finanzas públicas en el Perú, tanto para reformas de nivel nacional (gobierno central) como subnacional (gobiernos regionales y municipales). Incluye a organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo para América Latina (CAF), y a agencias bilaterales de cooperación, como la Cooperación Suiza - SECO, la Comisión Europea, la Cooperación Alemana implementada por GIZ y KfW de Alemania, la Embajada de Alemania, la Cooperación Técnica Belga, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI-CIDA), aunque queda siempre abierta la posibilidad de que otros cooperantes se integren. Por el lado peruano, la Mesa está también integrada por la APCI.

El éxito del mecanismo se refleja en el paulatino aumento de las agencias de cooperación interesadas en integrar esta Mesa.

“La Mesa de Coordinación permite que juntemos esfuerzos para iniciativas que, de ser abordadas por una sola agencia, tendrían un impacto limitado”.
Hartmut Paulsen, Director del Programa de Buen Gobierno y Reforma del Estado de la Cooperación Alemana implementada por GIZ.



El Grupo de Estudios

La importancia de tener un equipo especializado en la reforma

Durante la primera reunión de la Mesa de Coordinación, en setiembre de 2009, el MEF planteó los lineamientos generales para un plan de acción. La Cooperación Suiza - SECO, por su parte, aceptó financiar un equipo de consultores para que realizaran un informe que identificase las acciones prioritarias y sus necesidades de financiamiento alrededor de la decisión del MEF. El informe también debía mapear las actividades que ya estaban realizando los cooperantes y proponer una estrategia para la coordinación de estos esfuerzos.

“Tenemos en el Grupo de Estudios a un grupo de expertos temáticos. Gente que sabe de presupuesto, de sistemas, de macroeconomía, entre otros. Es un equipo que acompaña los procesos”.

Rodolfo Acuña, Director General de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), Viceministerio de Hacienda.

El informe concluyó que había recursos suficientes para cubrir las necesidades de reforma de la gestión de finanzas públicas identificadas, pero que no todas las prioridades identificadas contaban con financiamiento. El proceso de reforma necesitaba de un marco de coordinación y comunicación más eficiente. Además, el uso de recursos se podía optimizar si se desarrollaban espacios de reflexión y si se establecía un mecanismo para superar las limitaciones que el día a día del MEF imponía a los esfuerzos enfocados en el mediano y largo plazo.

La propuesta del informe fue crear un equipo de trabajo conformado por expertos de alto nivel que ayudase al MEF a implementar las reformas de mediano y largo plazo. Este grupo construiría nuevos mecanismos de coordinación, establecería prioridades de mejora y ayudaría a superar las limitaciones impuestas por el trabajo cotidiano.

Este equipo de expertos recibió el nombre de Grupo de Estudios y fue creado por el MEF en mayo de 2010, con el apoyo de la Cooperación Suiza - SECO, la Cooperación Alemana (GIZ y KfW) y la Cooperación Belga.

Rol y funciones

El objetivo fundamental del Grupo de Estudios es brindar asistencia técnica al MEF en el desarrollo, implementación y seguimiento de la reforma de la gestión de las finanzas públicas. Para ello debe identificar problemas específicos y prácticos, priorizar acciones, proponer las soluciones y ayudar al MEF, y a las demás entidades vinculadas con la gestión de finanzas públicas, a implementarlas.

Los miembros del Grupo de Estudios participan en reuniones periódicas con los viceministros y con los directores generales para analizar la reforma, y al mismo tiempo brindan ideas y opiniones acerca de requerimientos específicos.

Las funciones del Grupo de Estudio son:

- Apoyar a las Direcciones Generales del MEF en la identificación e implementación de iniciativas de reforma que mejoren la gestión de finanzas públicas.
- Apoyar el seguimiento de las acciones en curso.
- Mapear y sistematizar nuevas iniciativas.
- Asegurar la consistencia de las iniciativas con las mejores prácticas internacionales en gestión de finanzas públicas y los objetivos del PMC.
- Promover acciones para mejorar la coordinación entre los actores de la gestión de finanzas públicas.

El Grupo de Estudios apoyó a las autoridades del MEF en el diseño de un marco general para la reforma, el PMC, cuya implementación viene asistiendo, lo que ha fortalecido la sostenibilidad de la reforma.

“Es bueno tener un sustento independiente, objetivo, que no necesariamente resulte de un estudio hecho por el MEF, en donde uno es juez y parte. Este mecanismo es muy bueno. Complementa lo que se hace en cada dirección”.

Brigitt Bencich, Directora de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales, Viceministerio de Economía.

A lo largo de estos años, por el Grupo de Estudios han pasado consultores como Bruno Giussani, Bruno Barletti, Giancarlo Gasha y Limberg Chero. Actualmente, José Valderrama se desempeña como miembro del grupo y se encarga de temas vinculados a la perspectiva multianual fiscal, así como a la política y administración tributaria. Por su parte, Franklin Huaita se especializa en temas relacionados al fortalecimiento del enfoque de presupuestos orientados a resultados, mientras Zoila Navarro se especializa en el apoyo a la reforma de gestión de finanzas públicas a nivel subnacional. Laura Calderón es actualmente la coordinadora del Grupo de Estudios.



El Programa de Mejoramiento Continuo

Un marco integral y flexible para la reforma de la gestión de las finanzas públicas

La Mesa de Coordinación encargó al Grupo de Estudios apoyar a las autoridades del MEF en la preparación de un plan de acción de mediano plazo que sirviese de marco para orientar la reforma de la gestión de finanzas públicas. El resultado fue el Programa de Mejoramiento Continuo (PMC) de la Gestión de las Finanzas Públicas del Perú 2011-2015, comunicado por el MEF a los cooperantes en enero de 2011.

“Tenemos un norte plasmado en el PMC, que es un plan de reforma, un mapa flexible; no una secuencia preestablecida de reformas”.

José Valderrama, miembro del Grupo de Estudios.

El PMC es el plan de acción de las autoridades nacionales para la reforma de la gestión de finanzas públicas. Abarca de manera estratégica, ordenada e integral las necesidades de mejora en la gestión de finanzas públicas. Identifica los principales objetivos, las necesidades específicas y ordena las prioridades.

Este marco general también facilita la coordinación del apoyo de las agencias de cooperación internacional al proceso de reforma. Esta coordinación permite orientar los recursos de la cooperación de manera que las prioridades identificadas tengan el financiamiento necesario.

Con el establecimiento de la Mesa de Coordinación y el PMC, la Cooperación Suiza — SECO encabezó la iniciativa de poner al servicio del PMC los recursos destinados a la reforma de la gestión de las finanzas públicas peruanas mediante un Acuerdo de Apoyo al PMC. En este acuerdo se planteó un formato de fondos de financiamiento que asegurara apoyo inmediato a las iniciativas de mejora identificadas. Con el paso del tiempo, los otros cooperantes fueron viendo la conveniencia de adherirse a esquemas de apoyo semejantes.

“La gestión de las finanzas públicas es un proceso dinámico, que requiere de ajustes permanentes. El PMC busca acompañar al MEF en este desafío”.

Bruno Giussani, ex miembro del Grupo de Estudios.



Cimentar la perspectiva multianual de la Gestión de Finanzas Públicas. Se busca asegurar la sostenibilidad fiscal y disminuir los riesgos de incumplimiento de pagos para asegurar la disponibilidad de recursos públicos y mejorar la capacidad de previsión de las instituciones públicas en el mediano plazo.

Fortalecer el presupuesto orientado a resultados. El objetivo es mejorar la asignación estratégica de recursos públicos, utilizando información de desempeño e impacto al proceso de toma de decisiones sobre asignación del presupuesto.

Modernizar el SIAF. El SIAF es el sistema informático utilizado de manera obligatoria por todas las instituciones públicas. Su fin es estandarizar el registro de los movimientos financieros e integrar los procesos de los sistemas administrativos. Requiere de actualización, especialmente en el aspecto tecnológico.

Fortalecer los sistemas de evaluación de desempeño y rendición de cuentas. Apunta a mejorar la gestión de las instituciones públicas a través de ejercicios continuos de evaluación y rendición de cuentas. Eso incluye la aplicación de mecanismos de control interno que usen información objetiva y oportuna para orientar la asignación de recursos públicos.

Perfeccionar el manejo integrado de los activos y pasivos públicos. Se busca modernizar la gestión de activos financieros y mejorar el registro de pasivos y contingencias fiscales.

Mejorar el cumplimiento tributario y aumentar su base. Su objetivo es aumentar la presión tributaria, es decir, mejorar el sistema de cobro de impuestos a las actividades económicas que deben pagarlos.

Modernizar la gestión de los servidores públicos. El objetivo es reformar los esquemas de carrera en el Estado para mejorar la administración de recursos humanos en el sector público.

Para que el PMC tenga disponibilidad rápida y flexible de recursos de las agencias de cooperación, dispone de dos fondos separados a los que aplican las Direcciones Generales del MEF y las demás instituciones que impactan en la buena salud de la gestión de finanzas públicas (Congreso, Contraloría, OSCE, SUNAT).

El uso de este esquema por parte de las agencias de cooperación internacional se ha incrementado gradualmente. Para contar con financiamiento de disponibilidad inmediata para las iniciativas de reforma incluidas en el PMC, se tienen dos tipos de financiamiento:

Iniciativa de Reforma de Corto Plazo (ICP). Este es un fondo ágil que financia iniciativas puntuales. El financiamiento es aprobado en plazos cortos y con procedimientos simples. Aplica para consultorías, pasantías cortas, preparación de proyectos para Iniciativas de Reforma de Mediano Plazo y actividades de capacitación, entre otros.

Iniciativa de Reforma de Mediano Plazo (IMP). Este fondo financia iniciativas comprometidas con reformas de mediano plazo. Su presentación implica un esfuerzo de planificación superior, que incluye diseños de impacto y mecanismos de monitoreo. Aplica para grandes estudios, conjunto de consultorías y apoyo a grandes reformas.

La agenda subnacional

Hacia la descentralización de la reforma

En el año 2012, los gobiernos subnacionales del Perú (26 gobiernos regionales y 1,834 gobiernos locales) representaron alrededor del 45% del gasto público total. Estos gobiernos son actores centrales en la provisión de servicios públicos fundamentales, como educación, salud y saneamiento, entre otros. La eficacia en la provisión de tales servicios requiere del fortalecimiento de la gestión de finanzas públicas a nivel de estos gobiernos.

“Los PEFA nos mostraron que el desempeño en los gobiernos subnacionales evaluados es muy similar. Esto ofrece la oportunidad de trabajar en soluciones comunes a más de un gobierno, y por lo tanto más potentes”.

Christian Robin, Jefe de la Cooperación Suiza – SECO en Perú.

Teniendo en cuenta el éxito que venía mostrando el PMC, algunos gobiernos subnacionales tuvieron la iniciativa de comprometerse con la reforma de la gestión de finanzas públicas, pues observaron que se trataba de un modelo replicable que podía servir para apoyar un proceso de reforma a nivel de gobiernos subnacionales.

En ese orden de ideas, y con la finalidad de hacer un diagnóstico de la situación de los sistemas de gestión de finanzas públicas en estos gobiernos, varias agencias de cooperación han apoyado la aplicación de diagnósticos para evaluar el estado actual respecto de las mejores prácticas internacionales. Para este primer paso del proceso de reforma se viene utilizando la metodología PEFA. La

Cooperación Suiza – SECO fue pionera en estos esfuerzos de diagnóstico, financiando en 2011 las evaluaciones PEFA de los gobiernos regionales de Cusco, Apurímac y San Martín, así como las de los gobiernos de las Municipalidades Provinciales de Chiclayo, Cusco y Trujillo. Posteriormente, otras agencias de cooperación se sumaron a este esfuerzo, y se llevaron a cabo evaluaciones PEFA para los gobiernos regionales de Amazonas (GIZ), Huancavelica (GIZ/AECID) y Ayacucho (Unión Europea).

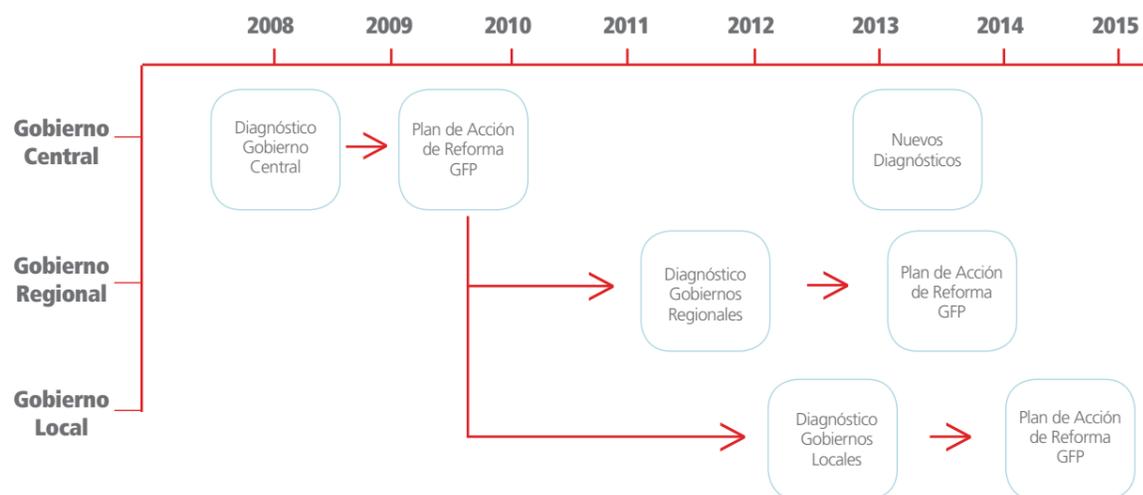
“Extender el trabajo de mejora de la gestión de finanzas públicas a nivel subnacional es fortalecer los cimientos del crecimiento económico y generar mayor sostenibilidad al desarrollo. No puede haber un divorcio entre los avances del gobierno central y los gobiernos subnacionales”.

Zoila Navarro, miembro del Grupo de Estudios.

Los resultados de las evaluaciones del estado de la gestión de finanzas públicas a nivel regional muestran que los sistemas de los gobiernos evaluados presentan mayores debilidades que el gobierno central, lo cual justifica la necesidad de aplicar reformas a nivel de estos gobiernos. Para ello se vienen desarrollando planes de acción con miras al fortalecimiento en gestión de finanzas públicas a nivel subnacional, planes que priorizan actividades de mejora según las debilidades identificadas a través de la metodología PEFA y los diagnósticos adicionales realizados por los gobiernos subnacionales con el apoyo de la cooperación internacional. También se viene replicando el sistema de coordinación entre cooperantes.



SECUENCIA DE REFORMAS BASADAS EN EL PMC EN EL PERÚ



Las claves del éxito

¿Qué se necesita para replicar el modelo?

La experiencia del MEF podría replicarse en otras instituciones, especialmente en los gobiernos subnacionales, respetando su organización y ámbito de acción. Es útil, por ello, destacar los factores que, según los actores del proceso, explican el éxito de la aplicación de este mecanismo. Es relevante resaltar que estos factores coinciden con los requisitos que plantean las agencias de cooperación internacional para trabajar con una institución pública.

Respaldo y capacidad institucional para identificar necesidades

El primer punto que destacan los actores del proceso es que el MEF apoyó el proceso de reforma desde la alta dirección, y tiene la capacidad de identificar y priorizar con claridad sus necesidades, condición ineludible para el éxito de un proceso de reforma de la gestión de finanzas públicas.

El empleo de una metodología de diagnóstico de amplio reconocimiento internacional puede ser útil como punto de partida. Sin embargo, actuar sobre la base de un diagnóstico específico –PEFA, por ejemplo– no es suficiente para identificar las necesidades y prioridades de reforma, sino que dicho diagnóstico debe ser complementado por el esfuerzo de un equipo de especialistas concentrado en apoyar a la alta dirección de la institución en la identificación, priorización e implementación de mejoras.

Es necesario destacar, además, que para que dicho trabajo sea adecuadamente implementado, es conveniente una identificación de necesidades muy práctica y específica a la institución.

Institucionalidad y continuidad técnica

El MEF tiene un alto nivel de institucionalidad, es decir, continuidad técnica y línea de carrera entre sus funcionarios. Esto implica que, aun si las autoridades políticas de la alta dirección cambian, existe suficiente respaldo en el equipo técnico que permanece para que la experiencia y conocimientos puedan ser utilizados –y acumulados– de manera continua.

De igual forma, la institucionalidad técnica viene acompañada de continuidad en la agenda y en las prioridades. Esto implica ordenamiento en los planes de inversión, en los planes operativos y en los planes de desarrollo. Si la institucionalidad –es decir, los funcionarios de todo nivel– internalizan la necesidad del proceso de reforma, entonces aumenta la probabilidad de que los esfuerzos se sostengan en el tiempo.

En suma, la institucionalidad y la continuidad técnica son un requisito para establecer objetivos de mediano y largo plazo.

Compromiso político

Así como se requiere continuidad técnica, es necesario que haya continuidad en la decisión política de la reforma y del uso del modelo planteado.

Esta alta dirección, además de capacidad técnica y claros objetivos de reforma en un horizonte tanto de corto como de mediano plazo, debe mostrar su compromiso para liderar y empoderar a los gestores de reformas.

Cooperación con mecanismos propios

Uno de los grandes beneficios de la Mesa de Coordinación es que permite a las agencias de cooperación coordinar sus acciones sin necesidad de renunciar a los esquemas de trabajo en los que han desarrollado experiencia y capacidades.

Esto juega a favor del funcionamiento eficiente de las agencias de cooperación internacional. Utilizar los mecanismos en los que ya cuentan con expertise significa un funcionamiento más fluido y rápido.

“El PMC ha sido sumamente útil para el MEF en el manejo de las políticas vinculadas a las finanzas públicas. El Grupo de Estudios nos ha permitido pensar en reformas y además tiene una interrelación directa con los órganos de línea del Ministerio”.

Carlos Oliva, Viceministro de Hacienda.





Logros

Los avances a dos años de lanzado el PMC

Algunos de los resultados más relevantes obtenidos en las acciones prioritarias del PMC son:

Cimentar la visión multianual

Destacan la inclusión de una meta fiscal de resultado estructural del sector público, el desarrollo de la metodología para la estimación de dicho resultado estructural y la realización de las proyecciones para los próximos años. También se han elaborado documentos con una visión presupuestaria multianual, que concluye con marco de gasto de mediano plazo, acompañado de lo ya avanzado en el presupuesto multianual de inversión pública.

El presupuesto multianual institucionaliza el proceso presupuestario con mayor disciplina fiscal y optimiza el uso de los recursos al mejorar la asignación de gasto en función a las prioridades de política y a la disponibilidad real de financiamiento. El balance final es que, gracias a estos esfuerzos, ha disminuido el riesgo de falta de financiamiento y los consecuentes problemas en la provisión de servicios públicos.

Fortalecer el presupuesto basado en resultados.

El PMC tiene varias líneas de acción relacionadas a la programación de los presupuestos basados en resultados. En los últimos dos años ha asistido a las entidades del sector público en el mejoramiento de la metodología y la creación de indicadores, así como en la difusión y capacitación de todas las entidades públicas en la implementación del presupuesto por resultados. Este trabajo incluyó la creación y difusión de programas presupuestales y el fortalecimiento de capacidades, así como mejoras en las metodologías usadas para las evaluaciones independientes, entre otros.

Asimismo, puesto que el cambio de la metodología requiere de un importante esfuerzo de capacitación, se invirtió en asistencia técnica a las direcciones de presupuesto de los tres niveles de gobierno.

Modernización del SIAF

Se diseñó y puso en marcha el equipo executor para reforzar el diseño y desarrollo de la actualización tecnológica del

SIAF. Este equipo ha trabajado con el consorcio ganador del concurso del módulo de formulación del nuevo sistema, con el objetivo de tener listo el mecanismo para la elaboración de los próximos presupuestos. Hasta el momento, ya se han obtenido avances significativos en el desarrollo.

Fortalecer los sistemas de evaluación de desempeño y rendición de cuentas

Se revisó la directiva de evaluaciones con el objetivo de tener un instrumento de evaluación de desempeño más flexible y más rápido, para mejorar la toma de decisiones.

Introducir un manejo integrado de la administración de los activos y pasivos públicos

En 2008, el MEF tenía dos áreas, independiente una de la otra, responsables del manejo de los activos y de los pasivos, lo cual dificultaba la coordinación de la gestión. En línea con las prioridades del PMC, el MEF llevó a cabo una reestructuración para integrar estas dos áreas, con el objetivo de hacer más eficiente el manejo de activos y pasivos.

Así, se realizaron esfuerzos por mejorar la identificación de posibles obligaciones (contingencias fiscales) y se creó la Dirección de Riesgos dentro de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, así como la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos. En este esfuerzo se inició la estrategia financiera para la gestión de riesgos de desastres naturales y se creó una comisión para ordenar la información de sentencias judiciales del Estado y su actualización permanente, entre otros.

Mejorar el cumplimiento tributario y aumentar su base

Con el fin de mejorar la presión tributaria, el Congreso otorgó facultades legislativas al Poder Ejecutivo para dictar medidas que redujeran la evasión y elusión tributaria, al tiempo que aumentarían la recaudación. En ese sentido, se aprobaron normas con rango de ley, reglamentos y decretos que brindaron instrumentos de control a las autoridades de administración tributaria.

Modernizar la gestión del empleo público

Además de instalarse la comisión multisectorial para la reforma integral del servicio civil, se elaboró una propuesta y el Ejecutivo la presentó como proyecto de ley al Congreso, donde fue aprobada. También se elaboraron y aprobaron propuestas normativas para profesores y miembros de las fuerzas armadas y policiales.

El futuro del PMC

Perspectivas, temas pendientes y riesgos

La experiencia internacional indica que los procesos de reforma estructural de los sistemas de gestión de finanzas públicas son esfuerzos de largo plazo, pues la implementación de los cambios y su internalización institucional demandan tiempo.

En cuanto a las agencias de cooperación internacional, cabe destacar que las decisiones políticas según las cuales se escogen los países receptores de cooperación se toman también para periodos largos. La reciente decisión política de Suiza de priorizar al Perú como destinatario de su cooperación internacional abarca un lapso que llegará por lo menos al año 2016. En el caso de otras cooperaciones participantes de la Mesa de Coordinación, los plazos son similares.

“Acá hay mucho por hacer. Nosotros estamos buscando cambios permanentemente”.

Oscar Pajuelo, Director General de Contabilidad Pública, Viceministerio de Hacienda.

Por encima de estos plazos, el propósito de un proceso de mejora continua es que la identificación de necesidades y la producción e implementación de iniciativas no se detengan. Y es que, aun en los países institucionalmente más desarrollados, se siguen llevando a cabo reformas con miras a mejoras estructurales que aumenten la eficiencia de la gestión de las finanzas públicas. Eventualmente, el mecanismo del PMC evolucionará, el uso de recursos de la cooperación internacional disminuirá, dejando mayor espacio para el uso más eficiente de recursos nacionales; los objetivos cambiarán y el esquema de trabajo deberá acomodarse a las nuevas necesidades.

Según los actores del proceso, será muy importante que el esquema

de reforma siga mostrando la flexibilidad exhibida hasta hoy, para adaptarse a cambios en las necesidades de las instituciones involucradas.

Por otro lado, la reforma de la gestión de finanzas públicas debe apuntar a profundizar el proceso de descentralización del Estado, entendida como la generalización en un país de los servicios públicos de calidad similar. Esto requiere de un alto nivel de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Los temas pendientes

Se espera que el PMC intensifique el uso de los mecanismos de financiamiento y que se apropie de estas modalidades. Esto incluye la existencia de iniciativas de reforma más ambiciosas y sofisticadas, con plazos y necesidades de financiamiento mayores. Reflejaría también el cumplimiento del principio de gradualidad, es decir, el de haber atendido las necesidades fundamentales antes de emprender reformas más sofisticadas.

Por otra parte, si bien los agentes involucrados están satisfechos con los avances en el MEF, sienten que el mecanismo de reforma a través del PMC tiene el reto de consolidar avances en las demás instituciones del sistema nacional de gestión de finanzas públicas, es decir el OSCE, la SUNAT, el Congreso de la República y la Contraloría.

“Los resultados que ha mostrado este mecanismo hasta hoy son muy alentadores. Queda mucho trabajo por hacer, y hay grandes expectativas sobre cuánto nos puede seguir ayudando a futuro”.

Luis Miguel Castilla, Ministro de Economía y Finanzas.

Los riesgos inmediatos

Un riesgo del sistema es que no se cumpla con el principio de gradualidad de las reformas, es decir, que se busque realizar reformas ambiciosas sin haber implementado previamente los pasos intermedios. Esto puede provocar pérdida de recursos y crear falsas expectativas.

Según la experiencia, el periodo de fin de gobierno puede generar presiones para lograr resultados excesivamente ambiciosos. Esto puede tener como consecuencia un segundo riesgo identificado por algunos de los agentes involucrados: que se implementen pequeñas modificaciones que no ataquen el problema de fondo, aun cuando den la impresión de una mejora.

Un tercer riesgo es no hacer lo que hay que hacer: dar continuidad a la reforma, profundizarla tanto en el MEF como en las demás instituciones del sistema nacional de gestión de finanzas públicas (OSCE, SUNAT, Congreso de la República y Contraloría) y extenderla a los gobiernos subnacionales. En el esfuerzo de ganar eficiencia en la gestión de las finanzas públicas, detenerse es retroceder.



