



Reflexiones del Estudio PEFA Perú y sus implicancias en la gestión de las finanzas públicas

Por Víctor Hugo Díaz-Rodríguez
Asesor del Congreso de la República del Perú.

La siguiente presentación está dividida en siete secciones:

1-Introducción.Aspectos generales

El estudio se realizó a fines del 2008 luego de un proceso de aprobación y autorización por parte de las autoridades económicas, y cuyos resultados han generado ciertas expectativas en distintos ámbitos. En general se requiere tomar en consideración especial el Rol del Estado peruano, sus funciones y logros, el cual no debe perder el horizonte de crecimiento y disminución de la pobreza. El agente económico bajo estudio es el sector público, pero en la dinámica de su quehacer diario, en sus relaciones con el sector privado (con los otros agentes económicos). El estudio comprendió específicamente a la actividad del gobierno central en los ejercicios fiscales 2005, 2006 y 2007, lo cual que explicó más del 60 por ciento del total de presupuesto del sector público en el Perú.

La metodología PEFA es una herramienta moderna de análisis del sector público, del sistema de gestión pública, la cual permite evaluar los diferentes subsistemas que lo componen (presupuesto, contabilidad, tesorería, control interno, etc.). Podemos visualizar al sector público como un gran sistema, como si fuera el sistema del cuerpo humano, el cual se conforma de otros sistemas, el sistema circulatorio, el sistema digestivo, sistema óseo, etc. Lo que se evalúa con la técnica PEFA es cómo se encuentra nuestro "paciente" en relación a cierto estándar internacional. Cabe destacar que los test aplicados, o indicadores del estudio, no debieran ser comparables con otros países, ya que cada "paciente u organismo" es diferente y, por tanto, no debieran ser comparables.

2-El Informe PEFA evaluó para el Perú las 6 dimensiones fundamentales de un sistema de gestión pública, abierto y ordenado:

Credibilidad del presupuesto

En el Perú el presupuesto es creíble, no existe evidencia de problemas sistémicos de atrasos de pagos y hay una previsión conservadora de ingresos. A nivel agregado, el gasto primario ejecutado es satisfactorio respecto al presupuesto original. Pero, si hay diferencias importantes al comparar la composición del gasto primario ejecutado con el original.



2 Universalidad y transparencia

En el Perú se dispone de una buena transparencia presupuestaria, que comprende tanto la preparación y ejecución con clasificadores a nivel administrativo, económico y funcional. Hay documentación presupuestaria bastante completa, no se identifican gastos extrapresupuestarios. En relación al riesgo fiscal agregado derivado de gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y gobiernos locales), agencias autónomas y empresas públicas es bien supervisado. Sin embargo, el público no tiene acceso a información clave de aquellos recursos públicos disponibles por las unidades de servicios primarios.

3 Proceso presupuestario basado en políticas

Se identificó que este proceso se encuentra bien ordenado e institucionalizado. Existen techos o límites presupuestarios aprobados por el gabinete, pero las entidades públicas tienen un tiempo limitado para elaborar sus previsiones. El proyecto de presupuesto es aprobado conforme a las fechas establecidas en la Constitución. Además, el gobierno lleva a cabo un análisis de sostenibilidad de la deuda, y es parte de un documento anual, el Marco Macroeconómico Multianual, que incluye previsiones plurianuales (próximos tres años) con clasificación económica y administrativa, pero no funcional. Se dispone de estrategias sectoriales, las cuales son elaboradas con costos (pero no siempre son compatibles con las previsiones fiscales agregadas). Los proyectos de inversión a futuro si tienen sus implicaciones en cuanto a sus costos recurrentes.

4 Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

Se identificó que las obligaciones y pasivos de los contribuyentes son transparentes pero el sistema de apelaciones tributarias no funciona adecuadamente. Los contribuyentes están comprendidos y registrados en un sistema de base de datos completo con algunos vínculos con otros sistemas pertinentes. Si existen sanciones por incumplimiento para los ámbitos más importantes. Las auditorías tributarias se basan en claros criterios de riesgo. Sin embargo, el porcentaje medio de recuperación de deudas tributarias fue inferior al 60 por ciento (durante el período de análisis 2006-2007).

Se dispone de una buena previsión del flujo de caja, actualizado regularmente, lo que permite programar con anticipación los gastos de los próximos meses. Se dispone de un registro completo de la deuda pública con datos de buena calidad, aunque se encuentra aún proceso el registro la deuda contingente. El gobierno central contrae préstamos y otorga garantías según criterios transparentes y de acuerdo a las metas fiscales; los saldos de caja, en su mayoría se calculan y consolidan cada mes.

Los controles en general (de planilla, en materia de adquisiciones públicas e internos de gasto no salarial) son relativamente buenos; pero, los sistemas de auditoría interna no son eficientes.



5 Contabilidad, registro e información

Se prepara anualmente un estado financiero completo (Cuenta General) que contiene información completa sobre los ingresos, los gastos, y activos y pasivos financieros. El estado se somete a auditoría en conformidad a la fecha establecida en la Constitución.

Los informes de ejecución presupuestaria se preparan con un cierto retraso y no se brindan datos sobre los gastos en la etapa del compromiso. Además, los cuadros de gastos ejecutados comparativos se realizan contra el presupuesto modificado y no contra el presupuesto de apertura u original.

6 Examen y auditoría externos

La auditoría anual de las entidades del gobierno cubre aproximadamente 75 por ciento de los gastos totales, se centra en problemas sistémicos y los informes de auditoría son presentados al Congreso en conformidad con la fecha establecida en la Constitución.

El examen del proyecto de ley de presupuesto por el Congreso es completo y con procedimientos legislativos bien establecidos. El Congreso tiene más de dos meses para examinar el proyecto presupuestario; el Congreso normalmente termina el examen de la Cuenta General auditada puntualmente. Se llevan a cabo ocasionalmente audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones y con un número limitado de las entidades auditadas. Sin embargo, las recomendaciones del Congreso no son llevadas adelante por falta de capacidad técnica.

Beneficios del estudio PEFA Perú

El estudio PEFA permitió diagnosticar las fortalezas y debilidades del sistema de gestión de finanzas públicas en el Perú. Según esta metodología, se presentó indicadores objetivos de acuerdo a la metodología (no son simples percepciones subjetivas). El manual PEFA brinda una herramienta estandarizada, con potencial uso a diferentes niveles de gobierno y aplicable a nivel internacional, el mismo que será relevante para comparaciones en el tiempo (pero no anuales ni entre países). Luego de este estudio, es de esperar se implemente un proyecto de mejoras a las finanzas públicas, y para ello se encuentra en curso un plan de acción.

3-Frutos preliminares del informe PEFA Perú

El estudio permitió un encuentro entre los donantes, lo cual se visualiza en una mejora en la cooperación recibida. El estudio PEFA Perú fue financiado por la Comisión Europea, posteriormente el Banco Mundial publicó el documento en español, y próximamente será publicado en inglés. Durante su elaboración, el estudio PEFA Perú



fue compartido con economistas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, que se encuentran especializados en el país.

Asimismo, se encuentra en camino un apoyo presupuestal del gobierno de Bélgica y de la misma Comisión Europea. En el corto plazo, y parte del plan de acción a seguir, se encuentra el mapeo de operaciones de los donantes en el país, y por ello se espera un trabajo más coordinado.

En relación al punto crítico del informe, la recuperación de deudas tributarias, la autoridad encargada de la recaudación (SUNAT), recientemente ha logrado cierta difusión de aquellos tributos por cobrar, en mora, correspondientes al sector privado.

Asimismo, el estudio ha permitido reforzar las estrategias institucionales y el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, en sus planes acerca de presupuesto plurianual y presupuesto por resultados.

4- Antecedentes

Si bien ya disponemos de un estudio PEFA sobre las finanzas públicas en el Perú, conviene indagar acerca de los antecedentes que precedieron al estudio, y que constituyen los determinantes de los indicadores encontrados..

Los años de 1980 fueron conocidos como la “década perdida”, que al final desembocó en una fuerte crisis económica: hiperinflación, caída del producto, dolarización, fuerte desempleo. A nivel social, todo ello se reflejó en violencia interna y desintegración (inicio del terrorismo), con la práctica desaparición de la clase media.

La siguiente década, en los 90's, se inició un proceso importante de reformas macroeconómicas, se aplicó con una severa disciplina fiscal, un agresivo programa de privatización, de apertura comercial y de reinserción a la comunidad financiera internacional. Ello determinó una fuerte contracción del Estado (y también de despidos masivos para contraer el gasto público).

En esta última década, se continuó con las reformas económicas (en especial sobre transparencia económica y de reglas fiscales). Coincidentemente, la coyuntura económica internacional resultó muy favorable para el país (período de bonanza externa), y también sumado a una fuerte inversión privada, lo que ha permitido que el crecimiento económico de los últimos años sea bastante elevado, llegando el 2009 a una tasa de 9,8 por ciento.

El estudio PEFA Perú se realizó con base de análisis a los años 2005-2006-2007, período de una coyuntura internacional muy favorable (con precios de commodities en alza casi permanente). Las empresas mineras en el Perú registraron niveles record de utilidades, las cuales beneficiaron a toda la economía peruana y al Estado (al gobierno nacional, como a los gobiernos regionales y locales a través de la redistribución de los impuestos, como el Impuesto a la Renta y el Impuesto General a



las Ventas). Es así como las cuentas fiscales arrojaron un superávit fiscal consecutivo durante los años 2006, 2007 y 2008 (inclusive).

5- Avance de algunas reformas presupuestales / fiscales

En relación al presupuesto público, en los últimos años se lograron progresos hacia una cobertura más amplia, de alcance hacia todas las fuentes de financiamiento y todas las entidades públicas, incluyendo a entidades reguladoras del Estado. Sin embargo, el concepto amplio de recursos públicos, aún es un tema que se encuentra en proceso de logro, ya que exige un cambio de cultura, en especial por la transparencia y rendición de cuentas. En relación al nuevo clasificador en ejecución, el cual se desarrolló bajo el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del FMI, es importante continuar con una mayor coordinación entre las áreas de presupuesto, contabilidad y tesorería. Asimismo, las principales entidades públicas han continuado con sus planes de desarrollo institucional, como son en recaudación (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas -Sunat-), compras del Estado (Organismo Superior de Contrataciones del Estado -OSCE-), control (Contraloría General de la República), fiscalización (Congreso de la República) y de diseño de la política económica (entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva del Perú, MEF-BCR). Hace más de diez años atrás que el MEF empezó con el SIAF, como una herramienta para administrar los gastos financiados por la fuente de impuestos –o recursos ordinarios-, y posteriormente se fue ampliando con otras fuentes en forma gradual. Por su parte SUNAT, administra la recaudación tributaria a nivel del gobierno nacional y ha habido desarrollos en algunos sistemas tributarios locales.

6- Retos

Actualmente las finanzas públicas en el Perú presentan una situación inusual, dado que se dispone de recursos –resultado de los superávits fiscales acumulados de años anteriores- pero “no se puede gastar”, explicado básicamente por un problema de falta de capacidades. El presupuesto es quizá demasiado controlista, lo que induce a la inacción de los administradores presupuestales para evitar sanciones. Entonces, el reto en esta coyuntura es cómo profundizar e institucionalizar las reformas. Para ello, se requiere una visión desde adentro que permita cambiar ese presupuesto controlista a uno por resultados, con medición del desempeño. El presupuesto plurianual y el presupuesto por resultados son una verdadera reforma de la cultura presupuestal, y para ello se requiere capacitar a su fuerza laboral, y que permita promover el cambio.

En otro nivel, a nivel informático, es importante desarrollar (perfeccionar e integrar) los sub-sistemas del propio sector público, lo cual exige una clara definición de roles – funciones de las entidades públicas. Actualmente se encuentra en su primera fase el desarrollo de un nuevo sistema integrado de administración financiera del sector público (SIAF II), el cual consolidará los gastos e ingresos por todo tipo de financiamiento, siendo la recaudación tributaria el núcleo más importante por el lado



de los ingresos, así como incorporar el sistema de compras, perfeccionar los sistemas de control interno.

También se encuentra en desarrollo la Cuenta Única del Tesoro Público, de consolidación de las cuentas financieras de todas las entidades del sector público, bajo el concepto amplio de recursos públicos. Aun queda por desarrollar el cambio de cultura en la relación público - privado, donde por ejemplo los contribuyentes sean considerados como socios del Estado.

En el Perú subsiste un riesgo latente, el riesgo del factor político, estando próximas las elecciones generales en el 2011, y dado que el escenario político aún no es claro, se espera no entrar en otro péndulo.

Factores que limitan las reformas

Queda aún pendiente la definición de funciones, en cuanto existe cierta duplicidad y un Estado burocrático en el cual persiste la administración por feudos. El liderazgo institucional se encuentra por desarrollar, así como facilitar canales de comunicación intra-entidades públicas.

A nivel de recursos humanos: falta determinar un esquema público para la línea de carrera del funcionario público, no existe rotación y no hay motivación de cambio, el personal se encuentra abrumado por el día a día y sus remuneraciones congeladas, los aumentos se logran por paros o huelgas. Todo ello contribuye a una baja productividad del servidor público. Asimismo, se registra una alta dispersión de remuneraciones para similares funciones dentro de cada entidad y entre las diferentes carreras públicas, por la presencia de diversas modalidades de contratos laborales.

Áreas de acción de los cooperantes

Va a ser muy positivo para la continuidad de la reforma fiscal, la nueva capacidad de dialogo concertado entre los cooperantes y los funcionarios de más alto nivel. En relación a la distribución sectorial con fines de ayuda presupuestaria, es importante desarrollar programas de inducción a funcionarios intermedios, en especial hacia el presupuesto por resultados y la programación plurianual. También resultaría importante para internalizar las recomendaciones de mejora de las finanzas públicas, el desarrollar talleres que permitan una activa participación de los actores directos.

7- Reflexiones finales

Siempre hay espacio para una labor conjunta, en especial para la coordinación con los donantes internacionales. La gestión de recursos humanos en el sector público del Perú, en sus diferentes niveles, constituye todo un reto pendiente. Para ello, queda aún pendiente la tarea de creación de la carrera del funcionario público, basada en un principio básico de servir al ciudadano (que en países como Perú, no siempre contribuyen con impuestos al Tesoro Público).