



Evaluación del desempeño en la gestión de las finanzas públicas en la Municipalidad Provincial de San Martín (2013 - 2015)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



BASEL INSTITUTE ON
GOVERNANCE

PEFA

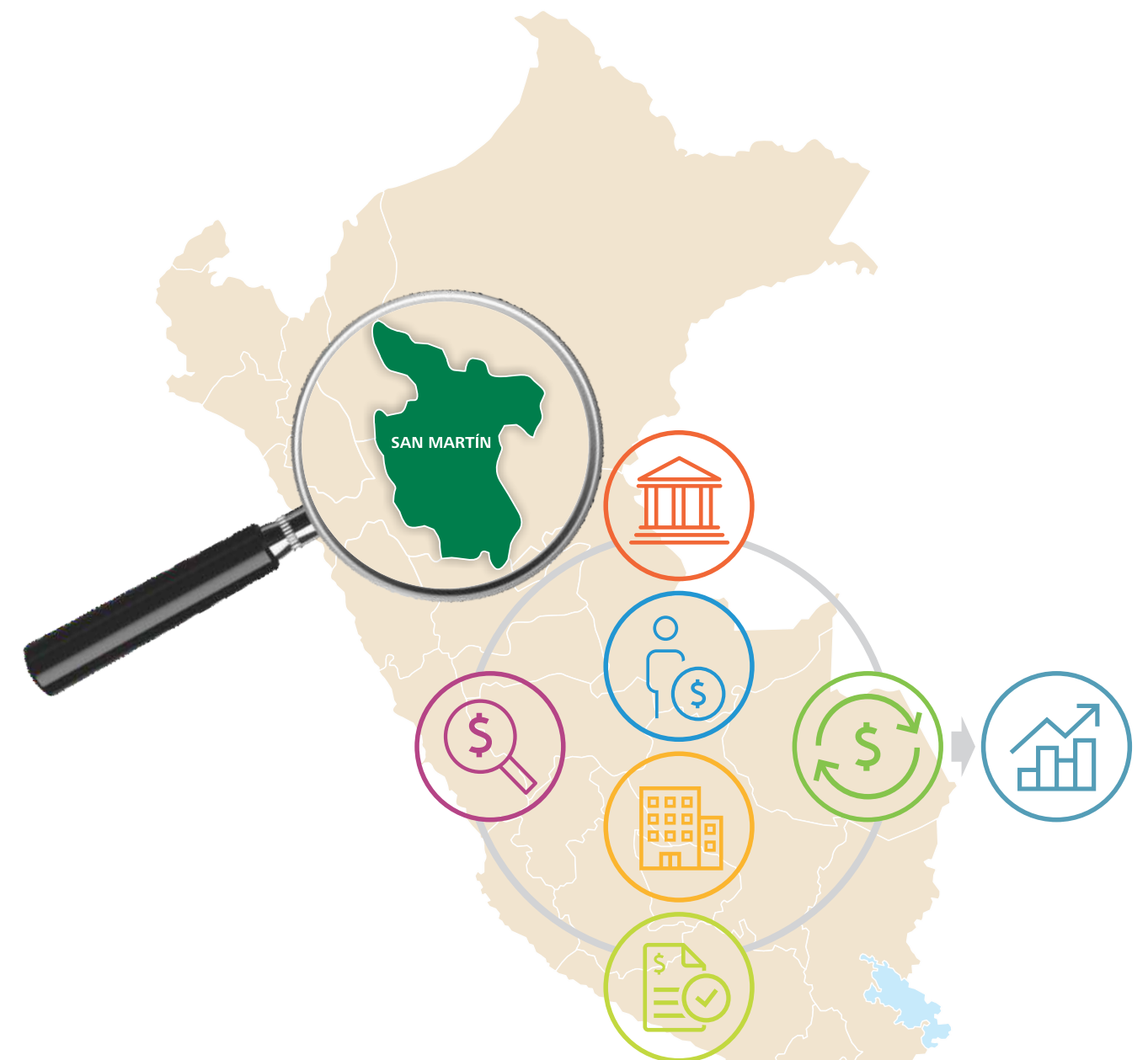
Improving public financial management.
Supporting sustainable development

Programa

GFP Subnacional

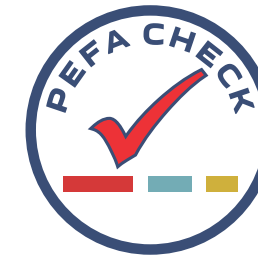
Fortaleciendo la Gestión Descentralizada de las Finanzas Públicas

Cooperación Suiza - SECO



Evaluación **PEFA** de la Gestión de Finanzas Públicas en la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN

Documento de Evaluación 10



Informe de evaluación del PEFA correspondiente
a la Municipalidad Provincial de San Martín, Perú,
del 30 de septiembre de 2017

El proceso de control de la calidad seguido para la preparación de este informe cumple con todos los requisitos de la Secretaría del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) y por lo tanto recibe la aprobación de la calidad del proceso, conocido como **“PEFA CHECK”**.

Secretaría del PEFA, 30 de noviembre de 2017



Evaluación PEFA de la Gestión de las Finanzas Públicas en la Municipalidad Provincial de San Martín

Municipalidad Provincial de San Martín
Alcalde: Walter Grundel Jimenez
Gerente Municipal: Juan Manuel Oliveira Arévalo
Coordinador para evaluación
PEFA: Kelly Marín Vasquez

Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO
Directora General de Cooperación Económica y Desarrollo: Raymund Furrer
Director de Operaciones: Ivo German
Directora, División Apoyo Macroeconómico: Rosemarie Schlup
Gerente de Carpeta, División Apoyo Macroeconómico: Carlos Orjales
Director de Cooperación al Desarrollo Económico en Perú: Martín Peter
Oficial Nacional de Programa: Jenny Valencia

Basel Institute on Governance
Directora: Gretta Fenner
Director del Programa: Oscar Solórzano
Líder de Componente: Carlos Oliva
Coordinador: Limberg Chero Senmache
Consultores: Lady Seminario,
Xiomara Carbajal, Yovanna Huamán

Edita:

Municipalidad Provincial de San Martín

Jr. Gregorio Delgado No 150 - 260 Tarapoto, San Martín

T: (+51 42) 522351

www.mpsm.gob.pe

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@sdsc.net

www.cooperacionsuizaenperu.org.pe/seco

www.seco.admin.ch

Basel Institute on Governance

Calle General Borgoño 1070 - Miraflores - Lima - Perú

T: (+51) 637 1953

<http://peru.baselgovernance.org>

www.baselgovernance.org

Corrección de estilo

Gabriel Prado

Diseño y diagramación

Percy López

Coordinación edición

Romina Cruz

1era edición – Enero 2018

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación,
bajo la condición de que se cite la fuente.

AÑO FISCAL

1 de enero – 31 de diciembre

TASA DE CAMBIO

(Julio 2017)

La moneda utilizada en el informe es el Sol (S/.) o PEN,
con los siguientes tipos de cambio

1 USD = 3.25 PEN

1 EUR = 3.83 PEN

PESOS Y MEDIDAS

Sistema Métrico Decimal

ÍNDICE

Abreviaciones	5
Presentación	7
Resumen Ejecutivo	8
1 Introducción	12
1.1 Contexto y objetivos de la evaluación	12
1.2 Gestión de la evaluación y control de calidad	13
1.3 Metodología de evaluación	14
2 Antecedentes	17
2.1 Situación Económica	17
2.2 Tendencias fiscales y presupuestarias	19
2.3 Marco jurídico para la GFP municipal	21
2.4 Marco institucional para la GFP	24
3. Evaluación de la GFP Municipal	28
3.1 Relación con el Gobierno Nacional	28
3.2 Aplicación de los indicadores PEFA a la evaluación subnacional	30
Pilar I Confiabilidad del presupuesto	30
Pilar II Transparencia de las finanzas públicas	35
Pilar III Gestión de los activos y pasivos	49
Pilar IV Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas	64
Pilar V Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria	75
Pilar VI Contabilidad y presentación de los informes	100
Pilar VII Escrutinio y auditoría externos	108
4 Análisis de los Sistemas GFP	113
4.1 Evaluación integral de los indicadores de desempeño	113
4.2 Eficacia del marco de control interno	117
4.3 Evaluación del impacto de las fortalezas y debilidades de la GFP en la MPSM	119
4.4 Cambios en el desempeño de la GFP desde la evaluación anterior	120
5 Proceso de Reforma de la GFP	121
5.1 Estrategia general de la reforma GFP	121
5.2 Reformas recientes y en curso	121
5.3 Factores institucionales que apoyan la reforma GFP	122
ANEXO 1	123
ANEXO 2	125
ANEXO 3	128
ANEXO 4	130
ANEXO 5	131
ANEXO 6	132
ANEXO 7	136

ABREVIACIONES

AFP	Administradores de Fondos de Pensiones
AO	Actividad Operativa
APNOP	Asignaciones Presupuestales que no resultan en productos
BIG	Basel Institute on Governance
BN	Banco de la Nación
CAP	Cuadros Analíticos de Personal
CAS	Contrato Administrativo de Servicios
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	Contraloría General de la República
CM	Concejo Municipal
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DGCP	Dirección General de Contabilidad Pública
DGETP	Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
DyT	Donaciones y Transferencias
EFS	Entidad Fiscalizadora Superior
EMAPA	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de San Martín
ESSALUD	Seguro Social de Salud del Perú
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GR	Gobierno Regional
GL	Gobierno Local o Municipal
GN	Gobierno Nacional
IFAC	International Federation of Accountants (Federación Internacional de Contadores)
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INFOBRAS	Sistema Nacional de Información de Obras Públicas
IVP	Instituto Vial Provincial
MCPPP	Módulo de Registro de Planillas del Sector Público
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEFP	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
MOF	Manual de Organización y Funciones
MPSM	Municipalidad Provincial de San Martín
NAGU	Normas de Auditoría Gubernamental
NIA	Normas Internacionales de Auditoría
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
OCI	Órgano de Control Institucional
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OHR	Oficina de Recursos Humanos
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PBI	Producto Bruto Interno
PCA	Programación de Compromisos Anual
PDLC	Plan de Desarrollo Local Concertado
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (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
RA	Resolución de Alcaldía
RO	Recursos Ordinarios
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SAGU	Sistema de Auditoría Gubernamental
SAT-T	Sistema de Administración Tributaria Tarapoto
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones
SECO	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza
SIAF SP	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIGA SP	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
SIGM	Sistema Integrado de Gestión Municipal
SNC	Sistema Nacional de Control
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SOA	Sociedades de Auditoría
SOSEM	Módulo de Seguimiento de la Inversión Pública del MEF
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UE	Unidad Ejecutora
UIT	Unidad Impositiva Tributaria

PRESENTACIÓN

La evaluación del desempeño de la gestión de las finanzas públicas (GFP) de la Municipalidad Provincial de San Martín (MPSM) es parte de un esfuerzo mayor que lleva adelante el Programa de la Cooperación Suiza - SECO "Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas a Nivel Subnacional para el Desarrollo de una Gestión Descentralizada (2015-2019)" (en adelante Programa GFP Subnacional o simplemente Programa) para apoyar a los gobiernos regionales (GR) y gobiernos locales (GL) en el Perú a mejorar la transparencia, efectividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos administrados en estas jurisdicciones territoriales para la provisión de bienes y servicios a la población. El Programa GFP Subnacional es implementado por el Basel Institute on Governance (BIG) con recursos de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (Cooperación Suiza - SECO).

El presente informe de la evaluación PEFA a la MPSM se preparó en cumplimiento de las orientaciones establecidas por la versión 2016 de esta metodología. Es el primer resultado del trabajo conjunto realizado entre los evaluadores, las autoridades y los funcionarios del gobierno municipal para medir de forma sistemática el desempeño de la GFP en su jurisdicción.

La evaluación PEFA de la MPSM se llevó adelante a solicitud del Alcalde Provincial, Sr. Walter Grundel Jiménez, y con el apoyo técnico específico de las autoridades y funcionarios de la institución. El equipo de evaluación estuvo conformado por Carlos Oliva (líder del equipo), Limberg Chero Senmache (coordinador), Juan Carlos Guevara (experto) y Víctor Manuel Segura Sullón (especialista), consultores del BIG, quienes desean agradecer a todos los servidores públicos entrevistados por la apertura, la buena disposición encontrada y la provisión de información oportuna. En este agradecimiento, el equipo desea destacar a la Gerente Municipal, CPC. Gladys Heredia Baca, por su apoyo y valiosa colaboración en la organización de las reuniones y el seguimiento a la entrega de la información requerida para la evaluación.

La evaluación PEFA de la MPSM es una de once evaluaciones que se preparan bajo el auspicio del Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza – SECO, para revelar la situación en que se encuentra el sistema de GFP en el Perú a nivel de los GR y GL (municipales) entre el período comprendido entre 2013 y 2015. Las evaluaciones se realizan en seis GR: Lambayeque, La Libertad, Cusco, Apurímac, San Martín y Piura; y cinco GL provinciales: Chiclayo, Trujillo, Cusco, Abancay y Tarapoto. De estos once gobiernos subnacionales, seis ya tienen una primera evaluación PEFA: los GR de Cusco, Apurímac y San Martín y los GL provinciales de Chiclayo, Cusco y Trujillo. Ésta es la primera evaluación PEFA de la MPSM.

Tarapoto, 30 de septiembre de 2017

RESUMEN EJECUTIVO

La evaluación del desempeño de la GFP en la MPSM se llevó a cabo en el marco del Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza - SECO, que implementa el BIG. La evaluación utiliza la metodología PEFA en su versión 2016 y su objetivo es tener una identificación clara de las fortalezas y debilidades de la GFP en la MPSM, a fin de enriquecer las intervenciones del Programa GFP Subnacional que se implementan en la actualidad en el departamento y preparar un Plan de Acción de reformas de mediano plazo que puedan llevar adelante las autoridades y funcionarios municipales.

La evaluación PEFA de la MPSM se llevó adelante a solicitud del Alcalde Provincial, Sr. Walter Grundel Jimenez, y es la primera que se realiza en la jurisdicción. El equipo de evaluación estuvo conformado por Carlos Oliva (líder del equipo), Juan Carlos Guevara (experto) y Víctor Segura (especialista), consultores del BIG, quienes desarrollaron el trabajo de campo entre los meses de octubre y diciembre de 2016. El equipo de evaluación tuvo el apoyo de la Gerente Municipal de la MPSM, como punto focal de la evaluación. A través suyo se pudieron agendar las reuniones con las autoridades y funcionarios públicos municipales encargados de proveer la información relevante para la evaluación. Las agendas de reuniones incluyeron también a representantes del Concejo Municipal (CM), ente normativo y fiscalizador de la MPSM, y a representantes del Órgano de Control Institucional (OCI), como brazo local de la Contraloría General de la República (CGR).

El alcance de la evaluación es el conjunto de toda la entidad presupuestaria que corresponde a la MPSM. La MPSM tiene organismos públicos autónomos y empresas públicas municipales que constituyen entidades presupuestales diferentes y sobre las que tiene tuición. El período de análisis son los tres últimos ejercicios fiscales finalizados al momento de la evaluación, es decir, los años 2013, 2014 y 2015. En 2015, el gasto público ejecutado por la MPSM representaba el 0.022% del gasto público total en el Perú y el 0.211% del gasto total a nivel de gobiernos locales. La evaluación utilizó los 31 indicadores de la metodología PEFA, pero cuatro (ID-7, ID-13, ID-14. ID-15) resultaron ser no aplicables al ejercicio.

El resultado general de la evaluación de la GFP en la MPSM muestra que el sistema presenta algunos indicadores alineados con las buenas prácticas internacionales, pero al mismo tiempo se identifican áreas de mejora, considerando que de los 27 indicadores calificados, 10 indicadores (37%) tienen calificaciones entre A y B y 17 (63%) tienen calificaciones iguales o menores a C+. Estos resultados indican que, si bien hay fortalezas en el desempeño de la GFP subnacional, se evidencian importantes debilidades que se requieren atender y mejorar.

Los pilares con mejores calificaciones son: i) gestión de activos y pasivos; ii) previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria; y, iii) contabilidad y presentación de informes. Los pilares con un menor desempeño son: i) confiabilidad de presupuesto; ii) transparencia de la GFP; y, iii) escrutinio y auditoría externos. El pilar “estrategia fiscal y presupuestación basados en políticas” tiene un desempeño mixto.

El cuadro siguiente muestra los resultados para las calificaciones para los indicadores, de forma global y por cada una de las dimensiones que lo componen:

Resultados de la evaluación PEFA en la MPSM

No	Indicador	Global	1	2	3	4
HLG-1	Relación con el Gobierno Central	D+	D	D	A	
I. Confiabilidad del presupuesto						
ID-1	Resultados del gasto agregado	D	D			
ID-2	Resultados en la composición del gasto	D+	D	D	A	
ID-3	Resultados de los ingresos agregados	C	B	D		
II. Transparencia de las finanzas públicas						
ID-4	Clasificación del presupuesto	A	A			
ID-5	Documentación del presupuesto	D	D			
ID-6	Operaciones no incluidas en informes financieros	A	A	A	NA	
ID-7	Transferencias a los gobiernos subnacionales	NA	NA	NA		
ID-8	Información de desempeño para la provisión de servicios	D	D	C	D	D
ID-9	Acceso del público a información fiscal	D	D			
III. Gestión de los activos y pasivos						
ID-10	Informe de riesgos fiscales	C+	C	NA	D	
ID-11	Gestión de la inversión pública	B+	A	A	A	A
ID-12	Gestión de los activos públicos	B	C	C	A	
ID-13	Gestión de la deuda	NA	NA	NA	NA	
IV. Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas						
ID-14	Previsiones macroeconómicas y fiscales	NA	NA	NA	NA	
ID-15	Estrategia fiscal	NA	NA	NA	NA	
ID-16	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto	B	A	A	C	D
ID-17	Proceso de preparación del presupuesto	C+	A	C	D	
ID-18	Escrutinio legislativo de los presupuestos	D+	D	D	A	A
V. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria						
ID-19	Administración de ingresos	D	D	D	D	D
ID-20	Contabilidad de los ingresos	D+	A	A	D	
ID-21	Previsibilidad en la asignación de recursos durante el ejercicio en curso	B	A	D	A	C
ID-22	Atrasos en el pago de gastos	A	A	A		
ID-23	Controles de la nómina	C+	A	A	A	C
ID-24	Adquisiciones	B+	A	C	A	A
ID-25	Controles internos del gasto no salarial	A	A	A	A	
ID-26	Auditoría interna	C+	A	A	A	C
VI. Contabilidad y presentación de informes						
ID-27	Integridad de los datos financieros	A	B	A	A	A
ID-28	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso	D+	D	A	A	
ID-29	Informes financieros anuales	D+	D	D	A	
VII. Escrutinio y auditoría externos						
ID-30	Auditoría externa	D+	D	D	NA	A
ID-31	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D	D	NA	NA	NA

El buen desempeño del sistema de GFP es una condición necesaria para alcanzar los tres objetivos que éste persigue: i) la disciplina fiscal agregada, ii) la asignación estratégica de recursos y iii) la provisión eficiente de servicios públicos a la población. Los resultados de la evaluación PEFA a la MPSM sugieren que la GFP subnacional tiene los siguientes efectos sobre el logro de estos objetivos:

Disciplina fiscal agregada

La disciplina fiscal agregada en Perú es una competencia y responsabilidad exclusiva del Gobierno Nacional (GN), razón por la cual los indicadores que tratan más directamente sobre esta materia, como son los indicadores ID-14 e ID-15, no son aplicables a la evaluación de la GFP de la MPSM. Por otro lado, el hecho de que los GL - como la MPSM - no puedan generar deuda pública sin el aval o garantía del MEF, no tengan entidades extrapresupuestarias y no incluyan en el presupuesto una partida de contingencia, se valoran como fortalezas para la disciplina fiscal agregada y el control que ejerce sobre ella el GN.

Las debilidades del sistema de gestión de finanzas públicas en la MPSM que pueden tener un efecto sobre la disciplina fiscal son: i) la identificación todavía incipiente de los riesgos fiscales asociados a su ámbito de acción, en el cual no se conoce el desempeño financiero del GL incluido sus empresas y organismos descentralizados, especialmente el referido al registro adecuado de los pasivos contingentes; ii) la gestión de los activos financieros, donde los registros están todavía incompletos y no se preparan informes regulares sobre el rendimiento de los mismos; y, iii) los atrasos de pagos de gastos devengados, que si bien no son significativos en el período de análisis, todavía no se reportan y supervisan como lo establecen las mejores prácticas internacionales.

Asignación estratégica de recursos

La GFP en la MPSM aporta importantes elementos a la asignación estratégica de recursos. En primera instancia, el presupuesto incorpora, tanto en la programación como en la ejecución, metas presupuestales para más del 63% de los recursos que financian programas presupuestales (PP) enfocados en resultados. Adicionalmente, existe un sistema de clasificaciones presupuestales que permite agrupar y conocer el desempeño del gasto público por institución, función y objeto de forma consistente y homogénea. Finalmente, la información presupuestal y financiera para la toma de decisiones se prepara de forma oportuna, está completa y es confiable.

Estas fortalezas tienen un contrapeso importante en las debilidades encontradas en el sistema GFP de la MPSM, que son: i) la credibilidad del presupuesto es baja, el presupuesto programado y aprobado por el Poder Legislativo no se respeta durante su fase de ejecución, llegando a modificar en más de 100% en cada año del período de análisis; ii) el CM, como ente normativo y fiscalizador, no examina a profundidad el presupuesto, ni participa en la asignación del gasto; iii) el proceso de preparación del presupuesto tiene un calendario con plazos muy cortos para su adecuada programación y formulación, además de que los techos asignados para la programación son solo un referente muy parcial de la que será efectivamente la ejecución de recursos; iv) la programación del gasto no está debidamente articulada con la planificación estratégica y el presupuesto no se gestiona todavía con un horizonte de mediano plazo; y, v) la documentación fiscal clave no está disponible al público a través de medios de fácil acceso y con oportunidad, aspecto que disminuye su capacidad de gestionar una buena rendición de cuentas.

Provisión eficiente de servicios públicos

La prestación eficiente (y eficaz) de servicios públicos a la población es posiblemente el objetivo más importante de la GFP y, de alguna forma, el principal argumento para generar procesos de descentralización que acercan la toma de decisiones a la población usuaria de los mismos. Los componentes del sistema GFP en la MPSM que favorecen este objetivo de forma

satisfactoria son: i) la previsibilidad de los recursos asignados para comprometer gasto; ii) el buen funcionamiento del sistema de inversión pública, particularmente con relación a la evaluación, selección y seguimiento de los proyectos priorizados; iii) las compras y contrataciones estatales que se realizan con apego a las mejores prácticas internacionales; y, iv) los controles internos adecuados para el gasto municipal.

Sin embargo, existen debilidades que disminuyen la capacidad del sistema para proveer servicios públicos de forma eficiente, siendo las más notables: i) la escasa información del desempeño para la prestación de servicios que provee la MPSM; ii) las dificultades de seguimiento y/o implementación de la auditoría externa, y, iii) la ausencia de control político a los resultados de la gestión institucional una vez finalizado el ejercicio fiscal.

Una parte de estas debilidades ya se viene atendiendo principalmente mediante: i) la mejora de la programación del presupuesto, articulado debidamente a la planificación estratégica, aplicando los procedimientos del Macroproceso POI-CN-PIA-PAC; ii) la mejora de los calendarios y aplicando plazos adecuados y uso de los techos presupuestales asignados; y, iii) la mejora del registro de los pasivos contingentes y su adecuada información a las autoridades de la MPSM.

1 INTRODUCCIÓN

La presente sección del informe hace un recuento general del contexto, los objetivos y la gestión del ejercicio de evaluación del desempeño del sistema de GFP de la MPSM.

1.1 Contexto y objetivos de la evaluación

La evaluación del desempeño de la GFP en la MPSM se llevó a cabo en el marco del Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza - SECO, que ejecuta el BIG. El objetivo del Programa es fortalecer la gestión financiera pública en el nivel regional y local/municipal en el país, a efectos de asegurar una mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la provisión de bienes y servicios públicos a la población.

El Programa se implementa en seis departamentos: Apurímac, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Piura y San Martín. En ellos el Programa brinda asistencia técnica al GR así como a los GL provinciales que son capital o el centro urbano más importante de la región, con excepción de Piura: es decir las municipalidades provinciales de Abancay, Cusco, Trujillo, Chiclayo y San Martín. En consecuencia, el Programa trabaja con once entidades públicas a nivel subnacional, en los dos niveles de gobierno descentralizado que contempla la normativa correspondiente.

Es importante destacar que ésta es la primera evaluación PEFA que se realiza en la MPSM. Este no es el caso para seis de los otros diez gobiernos subnacionales que son parte del Programa. En el marco de una fase piloto del Programa, los GR de Cusco, Apurímac y San Martín fueron sometidos a una primera evaluación PEFA en 2011, mientras que los GL provinciales de Chiclayo y Cusco fueron evaluados en 2012. Finalmente, la evaluación PEFA del Gobierno Municipal de Trujillo se hizo a principios del 2013. Todas estas evaluaciones aplicaron la metodología PEFA en su versión 2011.

Con el fin de asegurar que la asistencia técnica y el apoyo que brinda el Programa al desarrollo de capacidades institucionales apunte directamente a fortalecer las principales debilidades que tiene la GFP a nivel de los GR y GL, el BIG y la Cooperación Suiza - SECO han promovido la preparación de un diagnóstico exhaustivo e individualizado sobre el funcionamiento y desempeño del sistema en cada uno de los once gobiernos subnacionales del Programa. La preparación de este diagnóstico se lleva adelante utilizando la metodología PEFA, versión 2016.

En este sentido, el objetivo de la evaluación que se realiza - en este caso particular - a la MPSM, es tener una identificación clara de las fortalezas y debilidades de la GFP en esta jurisdicción territorial, a fin de enriquecer las intervenciones del Programa GFP Subnacional que se implementan en la actualidad en la provincia. Es un propósito del Programa que estas intervenciones estén enmarcadas, adicionalmente, en un Plan de Acción de reformas de mediano plazo que puedan llevar adelante de forma autónoma las autoridades y funcionarios municipales, incluso cuando las operaciones mismas del Programa hayan cesado.

1.2 Gestión de la evaluación y control de calidad

La evaluación del PEFA de la MPSM cuenta con el respaldo legal y el apoyo decidido del Alcalde Provincial, Sr Walter Grundel Jiménez, como se refleja en el Oficio N° 625-2016-A/MPSM del 14 de setiembre del 2016.

La preparación de las evaluaciones PEFA en los GR y GL seleccionados se inició con la elaboración de una nota conceptual que detalla los objetivos de las evaluaciones a realizar, la situación económica y fiscal del Perú, la organización política e institucional de los gobiernos subnacionales, la forma de gestión de las evaluaciones, los recursos humanos requeridos y disponibles, el cronograma y los plazos de ejecución del ejercicio. Esta nota conceptual fue remitida el 16 de agosto de 2016 a los revisores pares, incluyendo al Secretariado PEFA, para sugerencias y comentarios.

Los comentarios de los revisores pares (el Secretariado PEFA, los representantes de los gobiernos subnacionales involucrados, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico - OCDE y la Cooperación Suiza - SECO), fueron recibidos hasta el 16 de septiembre de 2016 e incorporados inmediatamente en la versión final de ese documento. La nota conceptual fue formalmente aprobada el 23 de septiembre de 2016, permitiendo a los consultores contratados por el BIG dar inicio a las actividades programadas para la evaluación en los gobiernos subnacionales que son parte del Programa.

Las labores de coordinación con la MPSM para llevar adelante la evaluación PEFA se iniciaron en septiembre de 2016, pero el trabajo de campo propiamente dicho se realizó efectivamente entre los meses de octubre y diciembre 2016. El equipo de evaluación tuvo el apoyo de la Gerente Municipal de la MPSM, como punto focal de la evaluación. A través suyo se pudieron agendar las reuniones con las autoridades y funcionarios públicos municipales encargados de proveer la información relevante para la evaluación. Las agendas de reuniones incluyeron también a representantes del CM, ente normativo y fiscalizador de la MPSM, y a representantes del OCI como brazo local de la CGR.

Durante la misión de campo, los evaluadores también lograron concretar reuniones de trabajo con funcionarios de las instituciones del orden nacional, especialmente el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la CGR, a efectos de ampliar la información recogida en la MPSM. El trabajo de validación de la evidencia, sobre todo en lo que respecta a la información cuantitativa requerida, se apoyó en la revisión física de la documentación disponible en la MPSM y la consulta virtual de portales electrónicos, tanto a nivel local, regional como de las nacionales rectoras de la GFP.

La redacción del informe preliminar se desarrolló entre los meses de enero y marzo de 2017. Este documento se puso a disposición de los revisores pares a efectos de iniciar el proceso de control de calidad (PEFA Check). Con ello se buscó asegurar que la evaluación cumpliera con los requerimientos metodológicos establecidos y que las calificaciones otorgadas estuvieran respaldadas adecuadamente con la evidencia requerida. A la recepción de los comentarios emitidos por los revisores pares, estos fueron valorados e incorporados en la preparación del presente informe final.

El cuadro siguiente resume la gestión de la evaluación:

Cuadro 1.1
Resumen de la Gestión de la Evaluación y el Control de Calidad PEFA
de la MPSM, año 2016

Organización de la gestión de la evaluación del PEFA
Responsable de la evaluación en la MPSM: CPC Gladys Heredia Baca, Gerente Municipal.
Responsable de la evaluación: Carlos Oliva, Basel Institute on Governance.
Equipo de Evaluación: Juan Carlos Guevara (experto) y Víctor M. Segura Sullón (especialista).
Nota conceptual
Fecha de versión final de la nota conceptual: 23 de septiembre de 2016.
Revisores invitados y que aportaron comentarios: Secretariado PEFA (Helena Ramos), Municipalidad Provincial de San Martín (Gladys Heredia), OCDE (Eva Beuselink) y Cooperación Suiza -SECO (Franziska Spörri).
Revisión del informe preliminar
Fecha del informe preliminar: 31 de marzo de 2017.
Revisores invitados a aportar comentarios: Secretariado PEFA, Municipalidad Provincial de San Martín, OCDE y Cooperación Suiza - SECO. Los comentarios del Secretariado PEFA fueron remitidos en fecha 25 de septiembre de 2017. El resto de los revisores pares no aportaron comentarios.
Informe final
Fecha del Informe Final: 30 de septiembre de 2017.

1.3 Metodología de evaluación

La evaluación PEFA del sistema de GFP en la MPSM se desarrolló utilizando la metodología en su versión 2016, aprobada y publicada formalmente el 1° de febrero de 2016. En la evaluación se utilizaron los 31 indicadores descritos en la metodología 2016 (véase el enlace <https://pefa.org/content/pefa-framework>), aunque algunos no fueron aplicables al contexto de los GL en el Perú, particularmente los indicadores ID-7, ID-13, ID-14 e ID-15.

La preparación del presente informe se apoyó también en la Guía Suplementaria para orientar la aplicación de la metodología PEFA a nivel de los Gobiernos Subnacionales, publicada en octubre de 2016 y disponible en la actualidad solo en inglés. Los evaluadores también hicieron uso del *Field Guide* (o Manual de Campo) que brinda orientaciones específicas a detalle sobre la evidencia que debe estar presente en la narrativa de un informe PEFA para respaldar las calificaciones asignadas. La versión del Manual de Campo utilizada corresponde a agosto de 2016 y también se encuentra disponible solo en inglés.

Alcance de la evaluación

La evaluación PEFA en la MPSM alcanza al conjunto de la entidad presupuestaria local o municipal. La MPSM cuenta con un Organismo Público, el Servicio de Administración Tributaria de Tarapoto (SAT-T), que se encuentra comprendido dentro de las entidades de

tratamiento empresarial (ETE)¹ del Estado y se encarga de la recaudación tributaria y no tributaria de la MPSM, por lo que será parte del análisis en los temas relevantes (ID-10, ID-19 e ID-20).

Asimismo, en el ámbito municipal, se cuenta con la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (EMAPA), encargada del servicio en 6 Provincias de la región San Martín² por lo que será parte del análisis en los indicadores ID-10 e ID-12.

En 2015, el gasto público ejecutado por la MPSM representaba el 0.022% del gasto público total y el 0.211% del gasto total a nivel de los GL.

Períodos críticos

La evaluación del sistema de la GFP de la MPSM se inició en octubre de 2016, después de finalizado el ejercicio fiscal 2015. A continuación se describen de los períodos críticos utilizados:

Cuadro 1.2
Períodos críticos utilizados en la evaluación PEFA de la MPSM, año 2016

Período crítico	Años
Tres últimos ejercicios fiscales finalizados.	2013, 2014, 2015
Año fiscal finalizado anterior a la evaluación.	2015
Último presupuesto presentado a la Asamblea Legislativa.	2016
Último presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa.	2016
Al momento de la evaluación.	Octubre 2016

Fuentes de información

La principal fuente de información utilizada en la evaluación PEFA han sido las entrevistas a profundidad realizadas con autoridades y funcionarios de la MPSM y de otras instituciones relevantes del orden provincial. En estas reuniones, los evaluadores han recogido la evidencia necesaria, tanto vivencial como documental, para calificar cada uno de los indicadores calificados. La lista de todas las personas entrevistadas se incluye y presenta en el Anexo 5.

Un mecanismo de soporte ha sido la consulta de portales informáticos oficiales del Gobierno Nacional y de la MPSM. A continuación se presentan los principales sitios consultados:

¹ Las Entidades de Tratamiento Empresarial (ETE) son unidades económicas productoras, comercializadoras o prestadoras de bienes y servicios sobre las que el Sector Público ostenta la propiedad del capital social o fondo patrimonial, la capacidad de controlar la gestión o la capacidad de nombrar mayoritariamente a sus Órganos de Dirección.

² También se cuenta con el Instituto Vial Provincial, que es un organismo manejado conjuntamente (y con el mismo peso en el Consejo Directivo) por la MPSM y las municipalidades distritales de la Provincia para programar y ejecutar obras viales. Este Instituto no cuenta con autonomía para definir su presupuesto, por lo cual depende de los GL.

Cuadro 1.3
Principales Portales Informáticos consultados, año 2016

Institución	Enlace
Ministerio de Economía y Finanzas	www.mef.gob.pe
Contraloría General de la República	www.mef.gob.pe/es/portal-de-transparencia-economica www.contraloria.gob.pe
Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado	www.osce.gob.pe
Instituto Nacional de Estadística	www.inei.gob.pe
Municipalidad Provincial de San Martín	www.municipalidadprovincialsanmartin.gob.pe

2 ANTECEDENTES



Esta sección tiene un carácter descriptivo y proporciona información económica y social sobre la MPSM y las características fundamentales de su sistema de GFP. Su objetivo es servir de contexto y facilitar la comprensión de la evaluación PEFA (sección 3 y sección 4) y del avance de las reformas en curso (sección 5).

2.1 Situación Económica

El Perú está situado en la parte occidental de América del Sur, tiene una extensión de 1'285,215.60 km² y una población estimada en 31'826,018 personas. El país experimentó en 2016 un crecimiento de 3.9%³, respaldado por mayores volúmenes de exportación minera, gracias a que una serie de proyectos de gran tamaño en este rubro entraron a su fase de producción y/o alcanzaron su capacidad total. Se atenuó la potencialidad en parte por el menor dinamismo de la demanda interna, ya que el gasto público retrocedió y la inversión siguió disminuyendo. En 2016, el déficit por cuenta corriente disminuyó significativamente de 4.9% a 2.8% del Producto Bruto Interno (PBI) y las reservas internacionales netas se mantuvieron en un nivel estable de alrededor de un 32%. En ese mismo año, la inflación general promedio llegó a un 3.6%, encima del límite superior de su rango objetivo por tercer año consecutivo, debido a los impactos del lado de la oferta sobre los precios de los alimentos.

El Perú enfrentó un déficit fiscal moderado de 2.6% en el 2016, a pesar de un ajuste importante en el gasto durante el último trimestre. El mayor déficit provino de una disminución en los ingresos producto de la desaceleración económica, la reforma tributaria de 2014 y un incremento en los gastos recurrentes durante años recientes, especialmente en el caso de bienes, servicios y salarios. A pesar de ello, con 23.8% (8.5%) del PBI en 2016, la deuda pública bruta (neta) del Perú siguió siendo una de las más bajas de la región⁴.

El presupuesto público del país se distribuye en tres niveles de gobierno con autoridades democráticamente elegidas: nacional, regional y local; en este último se encuentra ubicado la MPSM, cuyas características más importantes se detallan a continuación.

El departamento de San Martín geográficamente se ubica al noreste del país, cuenta con una superficie territorial de 51,253 km² y constituye el 4% de la superficie territorial nacional. La división política consta de 10 provincias y 77 distritos.

La población proyectada del departamento de San Martín al año 2015 fue de 841,000 habitantes, que representan el 2.7% del total nacional. La población de la ciudad capital Moyobamba alcanza los 80,000 habitantes, siendo la ciudad de Tarapoto de la provincia San Martín, la más poblada con 120,000 habitantes. La población del departamento de San

³ Instituto Nacional de Estadística e Informática – Perú en cifras.

⁴ Banco Mundial – Perú panorama general.

Martín es mayoritariamente urbana (60%) concentrada en las principales ciudades de Tarapoto, Moyobamba, Juanjuí, Rioja y Tocache.

El territorio del departamento de San Martín abarca mayoritariamente áreas de ceja de selva; en él se desarrollan actividades productivas de diversa naturaleza, desde las más avanzadas tecnológicamente hasta las que aún se desenvuelven de manera tradicional. La composición del valor agregado bruto (1.2% nivel nacional), según actividades económicas a precios corrientes, muestra que la principal actividad económica es el agropecuario con 31%, seguida del comercio con 11%, construcción con 10%, manufactura con 8% y servicios con 21%⁵.



La provincia de San Martín está constituida por una población de aproximadamente unos 260,000 habitantes, concentrados principalmente en la ciudad de Tarapoto, capital de la provincia y en donde se encuentra la sede de la MPSM. La población de la provincia mayoritariamente es urbana y en el área metropolitana de la ciudad de Tarapoto está la mayor concentración urbana de toda la región de San Martín, con un 30% aproximadamente. La superficie de la provincia es de 5,639 km².

En la provincia de San Martín destacan tres principales actividades económicas, constituidas por el sector agropecuario, la manufactura y el comercio. En la agricultura, el arroz constituye una de las principales actividades de producción a nivel nacional con más de 522,000 toneladas con unas 80,000 hectáreas ocupadas; además la provincia es el tercer productor a nivel nacional de café (20%) con 59,000 toneladas. En la manufactura, destacan la industria del aceite y manteca de la palma aceitera, conservas de palmito, chocolates, bebidas, cemento y madera aserrada.

Uno de los fenómenos sociales más importantes del proceso de ocupación del territorio en la Provincia de San Martín ha sido el de la migración. Junto con este proceso, se dio un importante proceso de urbanización. La ciudad de Tarapoto fue uno de los destinos de estos flujos poblacionales ocurridos en las décadas de 1980 y 1990, motivados en buena medida por los problemas de la violencia terrorista de aquellas épocas. Frente a ello, los centros urbanos no estaban preparados con propuestas planificadas de ocupación, servicios básicos o áreas de expansión seguras, razón por la cual se tiene en la actualidad una ciudad que ha crecido de una manera inorgánica y no planificada. En dicha condiciones el acceso al suelo tuvo como característica a las invasiones de las áreas marginales de la ciudad.

El proceso de urbanización que experimentó la ciudad de Tarapoto vino acompañado de un conjunto de elementos que explican que la condición de vida de la población no fueron resueltas, razón por la cual aún hay importantes grupos poblacionales cuyas condiciones de vida los caracterizan como población carente de necesidades básicas. No obstante, los datos del INEI de 2013 revelan que Tarapoto es uno de los 120 distritos menos pobres del Perú, con una incidencia de pobreza estimada entre 5,4% y 10,4%. Para el total de la provincia, dicha estimación se encontraba entre 21,6% y 27,0%.

⁵ Fuente: PBI por departamentos del INEI.

2.2 Tendencias fiscales y presupuestarias

En este acápite se presentan los resultados fiscales y presupuestarios obtenidos por la MPSM en el período 2013-2015.

Desempeño fiscal

El cuadro siguiente muestra el desempeño fiscal de la MPSM para 2013, 2014 y 2015. Las cifras se presentan en miles de Soles y en porcentajes del PBI departamental, publicado por el INEI.

Cuadro 2.1
Agregados fiscales ejecutados en la MPSM, años 2013-2015
(En miles de soles y % PBI departamental)

Agregados fiscales	2013		2014		2015	
	Monto	%PBI	Monto	%PBI	Monto	%PBI
Ingresos totales	46,784	0.81%	61,092	0.91%	74,887	1.02%
Gastos totales	33,580	0.06%	53,263	0.79%	50,495	0.69%
Gastos primarios	33,580	0.06%	53,263	0.79%	50,495	0.69%
Servicio de la deuda	-		-		-	
Saldo total	13,204	0.23%	7,829	0.12%	24,392	0.33%

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos del Portal de Transparencia Económica del MEF (Consulta Amigable) y estadísticas PBI por departamento del INEI.

Como se aprecia en el cuadro anterior, el gasto total ejecutado por la MPSM ha sido, en los tres años de análisis, siempre inferior a los ingresos totales. Esto ha generado un superávit fiscal de alrededor del 0.2% del PBI departamental en el período. Este resultado es en parte producto de un contexto general de manejo responsable de las finanzas públicas, pero también está asociado todavía a la débil capacidad de ejecución presupuestaria que presenta la MPSM.

La caída en el gasto en 2015 estuvo influenciado por las medidas de austeridad introducidas por el MEF, a partir de los menores niveles de recaudación de impuestos recibidos en el período.

Asignaciones presupuestarias

En este acápite se presentan los resultados efectivos de la asignación de recursos entre las diferentes prioridades de la MPSM. El cuadro siguiente muestra el análisis de la asignación de recursos por la clasificación funcional utilizada en el país, destacando la participación de cada una de las finalidades existentes con relación al gasto total para 2013, 2014 y 2015.

Cuadro 2.2
Gasto por la clasificación funcional en la MPSM, años 2013-2015
(En soles y % gasto total)

Gastos						
Rubros presupuestarios (administrativo o funcional)	2013	%	2014	%	2015	%
03: Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	11'975,338	35.66	12'689,541	23.82	14'351,518	28.42
05: Orden público y seguridad	1'771,780	5.27	1'759,430	3.30	1'654,956	3.28
08: Comercio	187,411	0.56	224,566	0.42	191,375	0.38
09: Turismo	204,178	0.61	283,313	0.53	265,798	0.53
12: Energía					151,820	0.30
14: Industria	24,800	0.07	3,111	0.02	24,441	0.05
15: Transporte	4'997,745	14.88	13'234,974	24.85	9'700,199	19.21
17: Ambiente	2'216,563	6.60	2'868,997	5.39	2'920,520	5.78
18: Saneamiento	9'395,102	27.98	16'227,034	30.47	11'407,221	22.59
19: Vivienda y desarrollo urbano	381,548	1.14	807,930	1.52	660,863	1.31
20: Salud	55,406	0.16	71,075	0.13	72,799	0.14
21: Cultura y deporte	238'577	0.71	520,002	0.98	1'167,682	2.31
22: Educación	134,310	0.40	2'474,418	4.64	5'941,393	11.77
23: Protección social	1'312,069	3.91	1'435,381	2.69	1'380,779	2.73
24: Previsión social	685,348	2.04	663,382	1.24	603,149	1.19
Gastos totales	33'580,175	100.00	53'263,154	100.00	50'494,513	100.00

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos del Portal de Transparencia Económica del MEF (Consulta Amigable).

En el período de análisis, la concentración del gasto de la MPSM ha estado en tres importantes funciones: saneamiento, transportes y planeamiento, gestión y reserva de contingencia, rubros que captaron el 79% del gasto en 2013 y 2014. También resalta el aumento paulatino en la función de educación, la que en 2015 bordeó el 12% de participación en el gasto municipal.

Cabe mencionar que el gasto en la función de "Planeamiento, gestión y reserva de contingencia" está referido a las actividades de planeamiento y gestión y no a reservas de contingencia destinado su uso al MEF. La función salud está representada en gastos de actividades orientados a lo siguiente:

- 1.- Acceso al agua para consumo humano.
- 2.- Cuidado infantil y adecuada alimentación.
- 3.- Orientaciones para disminuir la transmisión de enfermedades metaxénicas y zoonóticas.

La función de educación está representada básicamente en obras de mejoramiento de escuelas.

Por otro lado, en el cuadro siguiente se resume la ejecución de los recursos del presupuesto de la MPSM por la clasificación económica (genérica de gasto):

Cuadro 2.3
Gasto por clasificación económica (genérica) de la MPSM, años 2013-2015
(En soles y % gasto total)

Gastos						
Rubros presupuestarios (administrativo o funcional)	2013	%	2014	%	2015	%
5-21: Personal y obligaciones sociales	7'297,650	21.73	7'964,097	14.95	9'177,325	16.19
5-22: Pensiones y otras prestaciones sociales	1'608,624	4.79	1'709,463	3.21	1'703,355	3.37
5-23: Bienes y servicios	7'190,524	21.42	9'742,616	18.29	11'269,673	22.32
6-24: Donaciones y transferencias	794,332	2.36	1'280,027	2.40	1'413,064	2.80
5-25: Otros gastos	202,819	0.60	291,383	0.55	1'524,455	3.02
6-26: Adquisición de activos no financieros	16'486,227	49.10	32'275,566	60.60	26'406,643	52.30
Gastos totales	33'580,176	100.00	53'263,152	100.00	50'494,515	100.00

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos del Portal de Transparencia Económica del MEF (Consulta Amigable).

En cuanto a la distribución económica del gasto se observa que el mayor porcentaje de éste se aplica a la ejecución de inversiones, pago de bienes y servicios y pago de personal y obligaciones sociales, tal cual la mayoría de pliegos presupuestarios en el Perú.

2.3 Marco jurídico para la GFP municipal

La descentralización ordenada por la Constitución Política del Perú está conceptualizada como una forma de organización democrática y constituye una Política de Estado permanente, es de carácter obligatorio, y tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El Perú es un país unitario y su proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia los niveles de gobierno descentralizados: los GR y los GL.

El proceso de descentralización está normado de forma general por la Ley 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, la misma que establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización, además de regular la conformación de las regiones y municipalidades, fijar las competencias de los tres niveles de gobierno y determinar los bienes y recursos con que operarán los GR y GL.

Por su parte, la Ley 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, establece de forma específica la estructura, organización, competencias y funciones de éstas. En este contexto los GL, sean provinciales o distritales, son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia. Sus autoridades son elegidas por voluntad popular y para efectos de su administración económica y financiera se constituyen en Unidades Ejecutoras con rango de pliego presupuestal. La misión de los GL es contribuir al desarrollo integral y sostenible de la localidad, propiciando mejores condiciones de vida a través de la organización y conducción de la gestión pública local de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales.

Los GL se rigen en materia de GFP por las mismas disposiciones legales que afectan al conjunto de las instituciones del sector público en el Perú, en las mismas condiciones de un pliego presupuestal. Las principales leyes que gobiernan el sistema a nivel nacional son:

- Ley 27293 que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública; con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionadas con las diversas fases de los proyectos de inversión. Están sujetas a lo dispuesto en la presente ley las entidades y empresas del Sector Público No Financiero (SPNF) de los tres niveles de gobierno, que ejecuten proyectos de inversión con recursos públicos, como es el caso de la MPC. El rector del sistema administrativo de inversión pública es, durante el período de análisis, la Dirección General de Inversión Pública del MEF.
- Ley 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; su objeto es propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado. Verifica el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación. Su ámbito aplica a todas las entidades de los tres niveles de gobierno, independientemente del régimen legal o fuente de financiamiento bajo el cual operen. El rector del sistema administrativo es la CGR.
- Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública; su finalidad es promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú. Su alcance llega a todas las entidades de la administración pública. Las normas provienen generalmente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- Ley 28112 – Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público; tiene por objeto modernizar la administración financiera del sector público, estableciendo las normas básicas para una gestión integral y eficiente de los procesos vinculados con la captación y utilización de los fondos públicos, así como el registro y presentación de la información correspondiente, en términos que contribuyan al cumplimiento de los deberes y funciones del Estado, en un contexto de responsabilidad y transparencia fiscal y búsqueda de la estabilidad macroeconómica. El alcance llega también a los GR, GL y sus respectivas entidades descentralizadas.
- Ley 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; establece los principios generales del sistema de presupuesto público al que se refiere el artículo 11 de la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, en concordancia con los artículos 77 y 78 de la Constitución Política. Alcanza a las entidades del Gobierno General, comprendidas por los niveles de GN, GR y GL. El rector del sistema administrativo de presupuesto es la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF.
- Ley 28563 - Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento Público; establece las normas generales que rigen los procesos fundamentales del Sistema Nacional de Endeudamiento, con el objeto de que la concertación de operaciones de

endeudamiento y de administración de deuda pública se sujeten a los principios de eficiencia, prudencia, responsabilidad fiscal, transparencia, credibilidad, capacidad de pago, centralización normativa y descentralización operativa. Su alcance es a las entidades del SPNF incluyendo los tres niveles de gobierno y las empresas públicas no financieras. El rector del sistema administrativo es la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF.

- Ley 28693 – Ley General del Sistema Nacional de Tesorería; tiene por objeto establecer las normas fundamentales para el funcionamiento del Sistema Nacional de Tesorería, en concordancia con lo dispuesto en la Ley N° 28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público. Se encuentran sujetas a esta ley todas las entidades y organismos integrantes de los tres niveles de gobierno. El rector del sistema administrativo es la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF.
- Ley 28708 – Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad; tiene por objeto establecer el marco legal para dictar y aprobar normas y procedimientos que permitan armonizar la información contable de las entidades del sector público y del sector privado, así como para elaborar las cuentas nacionales, la Cuenta General de la República, las cuentas fiscales y efectuar el planeamiento que corresponda. Es aplicable a todas las entidades del sector público y al sector privado, en lo que les corresponda. El rector de este sistema administrativo es la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP) del MEF.
- Ley 30099 – Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal; establece los lineamientos para asegurar una administración prudente, responsable, transparente y predecible de las finanzas públicas, con la finalidad de mantener el crecimiento económico del país en el mediano y largo plazo.
- Ley 30047 - Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales; establece las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Bienes Estatales, en el marco del proceso de modernización de la gestión del Estado y en apoyo y fortalecimiento al proceso de descentralización.
- Ley 30225 – Ley de Contrataciones del Estado; tiene por finalidad establecer normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos. El supervisor de las contrataciones es el Organismo Supervisor de las Contrataciones Estatales (OSCE), que está adscrito al sector de Economía y Finanzas. Cabe señalar que las contrataciones públicas son parte del sistema administrativo de abastecimiento, el cual, a la fecha, no cuenta con un ente rector.
- Decreto Legislativo 1088 - Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico; tiene por finalidad la creación y regulación de la organización y del funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), orientados al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho. Su alcance llega a todas las entidades del Estado peruano y el ente rector de este sistema administrativo es el CEPLAN.

- Ley 30057 – Ley del Servicio Civil; establece el régimen único de las personas que prestan servicios a las entidades públicas del Estado, así como de las que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de éstas. Esta ley se aprobó en 2013 y hacia 2016 seguía en proceso de implementación. Su alcance llega a los tres niveles de gobierno pero excluye a las empresas públicas, salvo en temas generales. El ente rector del sistema de recursos humanos es la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

2.4 Marco institucional para la GFP

Los Gobiernos municipales o locales están constituidos por i) el CM y ii) la alcaldía provincial. Las funciones más importantes del Gobierno Municipal son:

- Organización del espacio físico y uso de suelo.
- Saneamiento, salubridad y salud.
- Tránsito, vialidad y transporte público.
- Educación, cultura, deportes y recreación.
- Abastecimiento y comercialización de productos y servicios.
- Programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos.
- Seguridad ciudadana.
- Promoción del desarrollo socioeconómico local e implementación de los planes y programas correspondientes.
- Fomento de la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto local.
- Aprobación de su organización interna y su presupuesto.
- Administración de sus bienes y rentas.
- Participación en el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) con las municipalidades y la sociedad civil.
- Regulación y otorgamiento de las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- Dictado de las normas inherentes a la gestión municipal.
- Promoción y regulación de actividades y/o servicios en materia de industria, comercio, turismo, energía, vialidad, comunicaciones, educación, vivienda y saneamiento, salud y medio ambiente, conforme a ley entre otros.

Concejo Municipal (CM). El CM es el órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Municipal. Está conformado por once regidores municipales, los mismos que son elegidos por sufragio directo por un período de 4 años. Las principales funciones del CM en materia de GFP son:

- Aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones del Gobierno Municipal.
- Aprobar los planes de desarrollo municipal concertados y el presupuesto participativo.
- Aprobar, monitorear y controlar el plan de desarrollo institucional y el programa de inversiones.
- Aprobar el régimen de organización interna y funcionamiento del GL.
- Aprobar el plan de acondicionamiento territorial de nivel provincial que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las zonas de protección o seguridad por riesgos naturales y las de conservación ambiental.
- Aprobar el plan de desarrollo urbano y lo de los asentamientos humanos.
- Crear, modificar, suprimir y exonerar las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos conforme a ley.

- Aprobar el presupuesto anual y sus modificatorias dentro del ámbito y plazos legales.
- Aprobar los Estados Financieros (EEFF) y presupuestarios, así como las memorias anuales.
- Aprobar el PDLC de mediano y largo plazo, concordante con los Planes Nacional y Regional de Desarrollo, buscando la articulación entre zonas urbanas y rurales, concertadas con el CM Provincial.
- Aprobar su Reglamento Interno.
- Autorizar, conforme a ley, las operaciones de crédito interno y externo solicitadas por el Alcalde Provincial.
- Autorizar la transferencia de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Municipal entre otros.

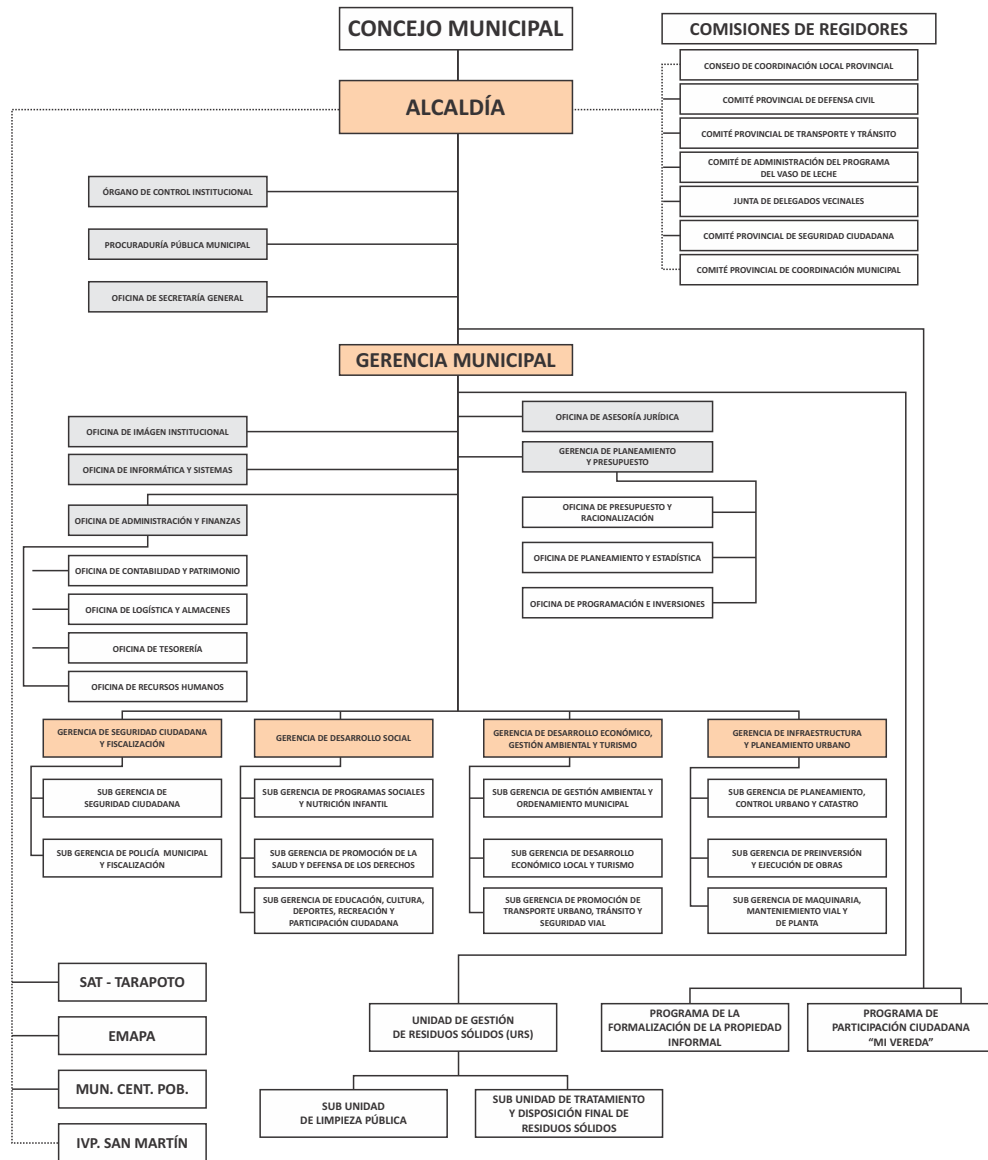
Alcalde provincial. Representa al órgano ejecutivo del GL y es la máxima autoridad política de la jurisdicción, además de su representación legal y titular administrativo - presupuestario. Es elegido por voluntad popular para un período de cuatro años sin posibilidad de re-elección. Las principales funciones del Alcalde Provincial en temas vinculados a la GFP son:

- Dirigir y supervisar la marcha del GL y de sus órganos ejecutivos, administrativos y técnicos.
- Proponer y ejecutar el presupuesto participativo local aprobado por el CM.
- Dirigir la ejecución de los planes y programas del GL y velar por su cumplimiento.
- Administrar los bienes y las rentas del GL.
- Dirigir, supervisar, coordinar y administrar las actividades y servicios públicos a cargo del GL a través de sus gerentes municipales.
- Aprobar las normas reglamentarias de organización y funciones de las dependencias administrativas del GL.
- Celebrar y suscribir, en representación del GL, contratos, convenios y acuerdos relacionados con la ejecución o concesión de obras, proyectos de inversión, prestación de servicios y demás acciones de desarrollo.
- Presentar su informe anual al CM.
- Presentar la memoria y el informe de los estados presupuestarios y financieros del GL al CM.
- Presentar al CM: i) el PDLC; ii) el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual; iii) el Programa Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas; y, iv) el Programa de Desarrollo Institucional.
- Proponer y celebrar los contratos de las operaciones de crédito interno y externo aprobadas por el CM.
- Proponer al CM la realización de auditorías, exámenes especiales y otras acciones de control.

Organización interna. La gestión interna de la MPSM está a cargo del Gerente Municipal y los gerentes de las dependencias que conforman la estructura organizativa de la MPSM, funcionarios jerárquicos nombrados por el Alcalde Provincial. A continuación se presenta el organigrama completo de la institución, en el que se incluye a entidades presupuestarias con autonomías administrativas, presupuestales y financieras que forman parte del ámbito municipal tales como la EMAPA (empresa pública) y el SAT-T (organismo descentralizado). Por otro lado, en el caso del Instituto Vial Provincial (IVP), el presupuesto es manejado por la MPSM, por lo que no tiene esa autonomía.

ORGANIGRAMA FUNCIONAL DE LA MPSM

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN
 APROBADO POR ORDENANZA MUNICIPAL N° 021-2007 DEL 27-12-07
 MODIFICADO CON ORDENANZA MUNICIPAL N° 023-2016-MPSM DEL 23-11-2016



Como se aprecia en el organigrama, las gerencias están organizadas para atender las competencias sectoriales (exclusivas y compartidas) que son de responsabilidad de la MPSM. Las actividades vinculadas específicamente a la GFP son responsabilidad directa del Gerente Municipal y se descargan a través de los siguientes órganos de asesoría y apoyo:

Gerencia de Planeamiento y Presupuesto. Es un órgano de asesoramiento que depende de la Gerencia Municipal, y está encargado de administrar acciones y actividades referidas al proceso de planeamiento, tales como: formular, controlar y evaluar el PDLC, los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Anuales (POI); además se encarga de

la formulación y seguimiento del proceso presupuestario, así como de la programación de inversiones. En tal sentido, tiene a cargo las siguientes oficinas: i) presupuesto y racionalización; ii) planeamiento y estadística; y, iii) programación de inversiones.

Gerencia de Administración y Finanzas. Es el órgano de apoyo que depende de la Gerencia Municipal responsable de dirigir las áreas administrativas a su cargo y del manejo de los recursos humanos, económico – financieros, materiales, patrimoniales y de servicios municipales. Es responsable de administrar, coordinar y controlar el cumplimiento, de las actividades de la administración de los recursos humanos, económicos, financieros, materiales, patrimoniales y servicios internos coordinando y manteniendo relaciones técnicas normativas para el mejor cumplimiento con los sistemas generales del campo de su competencia. Tiene a cargo las siguientes oficinas: i) logística y almacenes; ii) tesorería; iii) recursos humanos; y, iv) contabilidad y patrimonio.

En el organigrama también se observa a 4 entidades que dependen de la MPSM. La EMAPA⁶ es una empresa pública de agua y saneamiento con participación accionaria de la MPSM y que califica como una ETE, por lo que se rige por la normas emitidas por la DGPP al respecto. Brinda servicios en 6 provincias y en su capital social se añade, además de las municipalidades provinciales, a otras 2 municipalidades distritales: la MPSM tenía en 2015 un 67,2% de las acciones y el conjunto de municipalidades propone a dos de los 5 miembros del directorio.

Asimismo, el SAT-T es un organismo público que también califica como una ETE, pero depende exclusivamente de la MPSM y se encarga de la recaudación de impuestos locales. El Instituto Vial Provincial es un organismo manejado por todos los distritos de la provincia, además de la MPSM, pero que no maneja un presupuesto autónomo sino que depende de las municipalidades. Por último, en el organigrama aparecen también los centros poblados, que son territorios demarcados con fines de organización y que forman parte de un distrito o provincia, por lo que dependen presupuestalmente de éstos (no tienen ingresos propios).

Órgano de Control Institucional (OCI). Es el órgano responsable de dirigir, ejecutar y evaluar las actividades de control de la MPSM de conformidad a lo establecido por la Ley 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Es el órgano integrante del Sistema Nacional de Control, de acuerdo a lo previsto en el artículo 13º literal b), y 15º de la Ley 27785, encargado de ejecutar el control gubernamental interno y externo posterior, referido en los arts. 7º y 8º de la ley.

Empresas y órganos descentralizados. Son instituciones creadas por la MPSM con tratamiento empresarial (EMAPA, SATT, IVP), que tienen su propia personería jurídica y con autonomía presupuestal, administrativa y financiera, reportando sus EEFF y presupuestales directamente al MEF. En su directorio tienen participación la MPSM y se financian con la prestación de sus servicios. En el caso del IVP sus ingresos principales están constituidos por las transferencias que le otorga el GN a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para fines de mantenimiento de caminos vecinales.

⁶ La EMAPA San Martín, cuenta con autonomía administrativa y financiera, y es la encargada de ejecutar el desarrollo, control, operación y mantenimiento de los servicios de agua potable y alcantarillado, con funciones específicas para este fin en los aspectos de planeamiento, programación, financiación, normatividad, preparación de proyectos, ejecución de obras, asesoría, asistencia técnica y celebración de todos los actos y contratos para el cumplimiento de sus objetivos, conforme a sus estatutos y reglamentos.

3 EVALUACIÓN DE LA GFP MUNICIPAL

En esta sección se presentan los resultados de la evaluación de los principales elementos de cada uno de los sistemas de la GFP de la MPSM, los mismos que son esenciales para su adecuado funcionamiento y desempeño, tal como se reflejan en los indicadores definidos por la metodología PEFA 2016. Los resultados se presentan indicador por indicador y agrupados en los siete pilares que se utilizan para reportar una evaluación a PEFA. La MPSM constituye un pliego y a la vez es una Unidad Ejecutora.

Sin embargo, primero se presentan los resultados del indicador Relación con el Gobierno Nacional (GN), que se utiliza solamente en las evaluaciones PEFA realizadas a nivel de los gobiernos subnacionales.

3.1 Relación con el Gobierno Nacional

El presente indicador tiene como propósito medir el efecto que puede tener el comportamiento del GN en el desempeño de la GFP de los gobiernos regionales o locales.

HLG-1 Transferencias del Gobierno Central (M1)

El presente indicador evalúa hasta qué punto las transferencias efectivas realizadas por el GN a la MPSM son consistentes con las que se comprometieron al momento de la preparación del presupuesto original, y si estas transferencias se entregan oportunamente para su ejecución. El análisis se realiza utilizando información para los años 2013, 2014 y 2015.

HLG-1	Transferencias del Gobierno Central (M1)	D+
HLG-1.1	Ejecución del total de las transferencias programadas	D
HLG-1.2	Ejecución de las transferencias condicionadas	D
HLG-1.3	Oportunidad de la ejecución de las transferencias	A

HLG-1.1 Ejecución del total de las transferencias programadas

La dimensión evalúa las desviaciones porcentuales entre las transferencias totales aprobadas en el presupuesto original de la MPSM y las efectivamente ejecutadas para los años 2013 al 2015.

La MPSM recibió para los años en evaluación transferencias del GN a través de las siguientes fuentes de financiamiento: i) RO (vaso de leche), ii) DyT y iii) RD. Para calcular las desviaciones entre lo programado y ejecutado, la evaluación - como lo establece la metodología PEFA - ha considerado el PIA, que es el presupuesto aprobado por el Poder Legislativo y con el cual la MPSM inicia sus operaciones de gasto, como la base para las transferencias programadas. Las

transferencias ejecutadas para las mismas fuentes de financiamiento son las que el GN reporta en el SIAF SP⁷.

Los resultados se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro 3.1
Transferencias de la MPSM - programado Vs. ejecutado, años 2013-2015
(En miles de soles)

Año	Transferencias presupuestadas (A)	Transferencias efectivas (B)	Desviación %
2013	1,252	12,566	903 %
2014	1,242	27,318	2099 %
2015	1,381	20,989	1419 %

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Portal de Transparencia Económica del MEF (Consulta Amigable).

Como se observa del cuadro anterior, las transferencias ejecutadas por el GN - por las fuentes de financiamiento utilizadas - superan con creces a las transferencias programadas por la MPSM en el PIA sobre la base de la información recibida del MEF para el efecto. En consecuencia, las desviaciones superan los límites máximos de 15% establecidos por la buena práctica internacional para este concepto para los dos últimos años del período de evaluación.

Los desvíos se producen debido a que los recursos de las transferencias recibidas (cuya fuente son principalmente las Donaciones y Transferencias y Recursos Determinados) no son presupuestados en el PIA. Estas transferencias se incorporan al presupuesto en la medida que se producen en la etapa de la ejecución del presupuesto.

Por lo tanto, la calificación de desempeño es D.

HLG-1.2 Ejecución de las transferencias condicionadas

La dimensión evalúa las desviaciones porcentuales entre las transferencias condicionadas aprobadas en el PIA de la MPSM y las efectivamente ejecutadas para los años 2013, 2014 y 2015.

Las transferencias condicionadas en la MPSM se registran en la fuente de financiamiento de DyT y no se incluyen en el PIA, sólo en el PIM, en la medida que se van ejecutando o recibiendo. En este sentido, la ejecución de las transferencias es siempre superior a la programación, pero no se puede calcular la desviación porcentual entre ambos momentos.

No registrar estimaciones de las transferencias condicionadas no es una buena práctica internacional. Por lo tanto, la calificación que corresponde es D.

HLG-1.3 Oportunidad de la ejecución de las transferencias

La dimensión evalúa la oportunidad de las transferencias del GN con referencia a los calendarios de distribución de los desembolsos de la MPSM para los años 2013, 2014 y 2015.

⁷ Portal de Transparencia Económica, MEF, Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regionales y Locales.

Las transferencias que realiza el GN a la MPSM obedecen a cronogramas establecidos en la legislación nacional para cada uno de las fuentes y recursos de transferencia y, durante el período de análisis, se han respetado estrictamente. Por lo tanto, su calificación es A.

3.2 Aplicación de los indicadores PEFA a la evaluación subnacional

Pilar I Confiabilidad del presupuesto

En este acápite se presentan los indicadores ID-1 a ID-3 de la metodología PEFA, que valoran de forma conjunta si el presupuesto público es realista y se ejecuta según lo programado. Esto se mide comparando los ingresos y los gastos efectivamente ejecutados (devengados) contra los montos registrados en el presupuesto originalmente aprobado por el Poder Legislativo.

Debe señalarse que en el caso peruano, es común que exista una gran diferencia entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el gasto devengado en el nivel agregado, debido a que durante el año se realizan modificaciones presupuestarias y transferencias financieras entre pliegos que alteran el PIA y también su composición. La posibilidad de realizar estas modificaciones se aprueba de manera general en la Ley Anual de Presupuesto, pero su especificidad (pliego beneficiario, monto, momento) no se conoce con anticipación. Además, durante la ejecución, muchos pliegos incorporan recursos al presupuesto provenientes de ahorros de períodos pasados (los denominados saldos de balance), lo cual también altera el PIA.

ID-1 Resultados del Gasto Agregado

Este indicador evalúa la medida en que el gasto presupuestario ejecutado a nivel agregado se ajusta al monto originalmente aprobado, y su alcance es a nivel de la MPSM. El período de evaluación considerado son los tres últimos ejercicios fiscales finalizados (2013, 2014 y 2015).

Para evaluar el indicador ID-1 se ha trabajado sobre la base de datos de gastos totales. Se precisa que la MPSM no tiene deuda pública, por lo tanto no se considera el pago de intereses. Se consideró el PIA como presupuesto aprobado y el devengado, como presupuesto ejecutado. Los datos analizados han sido tomados de la página de seguimiento de la ejecución presupuestal, denominada consulta amigable del MEF⁸.

ID-1	Resultados del Gasto Agregado	D
1.1	Gasto agregado	D

1.1. Gasto agregado

Los datos que se muestran en el cuadro 3.2 presentan la desviación global del gasto total existente en la MPSM para los tres últimos años fiscales evaluados. Esta desviación calculada supera el rango de 85% - 115% establecido en la metodología en los tres años evaluados.

⁸ Son datos transaccionales reales que provienen del sistema integrado de administración financiera (SIAF SP) y se encuentran disponibles en el enlace <https://www.mef.gob.pe/es/portal-de-transparencia-economica>.

Cuadro 3.2
Gasto de la MPSM - programado Vs. ejecutado, años 2013-2015
(En soles)

Año	Presupuesto aprobado (A)	Presupuesto ejecutado (B)	Relación B/A
2013	22'671,740	33'580,175	148.1%
2014	25'180,614	53'263,153	211.5%
2015	27'242,076	50'494,515	185.4%

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos del seguimiento de la ejecución presupuestal (Consulta amigable) – MEF - SIAF.

Por lo tanto, la calificación de desempeño es D.

ID-2 Resultados en la composición del gasto (M1)

El presente indicador evalúa la medida en que las reasignaciones entre las principales categorías presupuestarias, durante la ejecución del presupuesto, han contribuido a la varianza en la composición del gasto global, medida por las clasificaciones funcional y económica de la MPSM, así como el uso de la partida reservada para contingencias.

ID-2	Resultados en la composición del gasto (M1)	D+
2.1	Resultados de la composición del gasto por la clasificación funcional	D
2.2	Resultados de la composición del gasto por la clasificación económica	D
2.3	Gasto con cargo a reservas para contingencias	A

2.1 Resultados de la composición del gasto por categorías funcionales

Esta dimensión mide la diferencia entre el presupuesto original aprobado y la composición efectiva del gasto al cierre del ejercicio, por clasificación funcional. Los resultados para la varianza de la clasificación funcional se muestran en el cuadro 3.3 para los años 2013, 2014 y 2015. Los datos utilizados se obtuvieron del portal informativo del MEF - consulta amigable y los cálculos realizados se presentan en el Anexo 2.

Cuadro 3.3
Variación total en la composición del gasto programado y ejecutado por la clasificación funcional de la MPSM, años 2013-2015

Año	Desviación global
2013	60.4 %
2014	87 %
2015	94.4 %

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos de la DGPP a través del Portal de Transparencia Económica del MEF (Consulta Amigable).

La evidencia revela que la varianza en la composición del gasto fue superior al 15% en los tres últimos ejercicios fiscales evaluados. Las principales diferencias entre el presupuesto programado y el presupuesto aprobado se explican, en los tres años de período de análisis, por el incremento significativo de recursos que se hace en la fase de ejecución del presupuesto, sobre todo en las funciones de transportes, saneamiento y educación, debido principalmente a transferencias realizadas desde el GN durante la ejecución.

La calificación del desempeño que corresponde a esta dimensión es D.

2.2 Resultados de la composición del gasto por categorías económicas

Esta dimensión mide las diferencias entre el presupuesto original aprobado y la composición efectiva del gasto al cierre del ejercicio por la clasificación económica.

Cuadro 3.4

Variación total en la composición del gasto programado y ejecutado por la clasificación económica de la MPSM, años 2013-2015

Año	Desviación global
2013	67.5 %
2014	47.3 %
2015	54.0 %

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos de la DGPP a través del Portal de Transparencia Económica del MEF (Consulta Amigable).

El resultado de la desviación del gasto por la clasificación económica refleja un incremento efectivo del mismo, principalmente en los proyectos de inversión pública (PIP) para los tres años de análisis, tal como se muestra en el cuadro 3.4 y en forma detallada en el Anexo 2. Ello se vincula con las transferencias del GN efectuadas durante la ejecución del presupuesto y que no fueron originalmente programadas en el PIA.

Este resultado supera el límite referencial del 15% en cada uno de los tres años evaluados, lo cual no refleja una buena práctica internacional. Por lo tanto la calificación de desempeño es D.

2.3 Gasto con cargo a reservas para contingencias

Esta dimensión mide el monto medio del gasto efectivamente imputado a las partidas de contingencias de la MPSM para los tres últimos ejercicios fiscales finalizados.

El presupuesto de la MPSM no incluye una partida para reserva de contingencia. En el país, solo el MEF es quien considera dentro de presupuesto global esta partida destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los presupuestos de los pliegos, según la Ley 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en los artículos 44 y 45.

Se verifica que la MPSM no tiene gastos identificados como contingencias ni posee en el presupuesto tales partidas. En tales circunstancias, al no tener presupuesto para contingencias, no existen registros de gastos con tales partidas. Solo el MEF es el que tiene dichas partidas y es el que asume las contingencias de todas las entidades públicas.

Los gastos imprevistos pueden considerarse producto de una mala programación interna y esto se soluciona mediante modificaciones o ajustes internos. Este gasto registrado no es considerado contingencia.

Por lo tanto, la calificación de desempeño es A.

ID-3 Resultados de los ingresos agregados (M2)

Este indicador mide la variación en los ingresos entre el presupuesto original aprobado y el monto efectivamente ejecutado al cierre del ejercicio durante los años 2013 al 2015. La información ha sido generada con los datos de la consulta amigable publicada a través del portal informático de transparencia económica del MEF.

En el período del análisis, la MPSM cuenta con tres fuentes de ingresos principales, que se pueden denominar propios y que se agrupan según el origen de estos recursos:

- **Recursos Directamente Recaudados (RDR).** Comprende los ingresos generados y administrados directamente por el GL, entre ellos las rentas de la propiedad (específicamente por infracciones tributarias), tasas, venta de bienes y prestación de servicios, entre otros. Incluye el rendimiento financiero de inversiones.
- **Donaciones y Transferencias (DyT).** Comprende fondos financieros no reembolsables recibidos por el gobierno proveniente de agencias internacionales de desarrollo, gobiernos, instituciones y organismos internacionales, así como de otras personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país. Se consideran las transferencias de entidades públicas y privadas sin exigencia de contraprestación alguna.
- **Recursos Determinados (RD).** Comprende los ingresos que deben recibir los pliegos presupuestarios, conforme a ley, como coparticipación o delegación de determinados ingresos fiscales. Incluye la coparticipación del Impuesto General a las Ventas en el denominado fondo de compensación municipal –FONCOMUN–, así como los impuestos municipales, el canon y sobrecanon, las regalías, y la renta de aduanas y participaciones.

Estas tres fuentes de recursos representan casi la totalidad de los ingresos totales incluidos en el PIA de la MPSM (excepto el componente de transferencias de la fuente DyT) que incluye además montos menores de asignaciones del GN provenientes de sus Recursos Ordinarios (RO) o ingresos provenientes de la recaudación tributaria nacional, y que se destinan a programas sociales (Vaso de Leche y comedores). Asimismo, comprende los fondos por la monetización de productos, entre los cuales se consideran los alimentos. Para el análisis de este indicador se ha considerado sólo las tres fuentes de ingresos propios de la MPSM.

ID-3	Resultados de los ingresos agregados (M2)	C
3.1	Ingresos efectivos agregados	B
3.2	Resultados en la composición de los ingresos	D

3.1 Ingresos efectivos agregados

El presente indicador evalúa si los ingresos ejecutados de la MPSM fueron superiores o inferiores a los ingresos aprobados en el PIA para los tres últimos ejercicios fiscales finalizados (2013, 2014 y 2015).

De acuerdo al análisis realizado, la recaudación efectiva de ingresos supera las proyecciones inscritas en el PIA de la MPSM en 109.0%, 100.3% y 111.7% para los años 2013, 2014 y 2015 respectivamente, tal como se observa en el cuadro 3.5.

Cuadro 3.5
Ingresos de la MPSM - programado Vs. ejecutado, años 2013-2015
(En soles)

Año	Presupuesto aprobado (A)	Presupuesto ejecutado (B)	Relación B/A
2013	9'751,403	10'624,333	109.0%
2014	12'773,061	12'728,585	100.3%
2015	13'816,390	15'433,708	111.7%

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos de la DGPP a través del Portal de Transparencia Económica del MEF (Consulta Amigable).

En el período evaluado, las desviaciones agregadas en los ingresos propios se encuentran dentro del 94% y 112% para dos de los tres años evaluados, por lo que según lo establecido por la metodología corresponde una calificación de desempeño de B.

3.2 Resultados en la composición de los ingresos

En esta dimensión se evalúa la variación en la composición de los ingresos, por tipo de ingreso, entre lo aprobado en el PIA y lo efectivamente ejecutado para los años 2013, 2014 y 2015.

Cuadro 3.6
Variación total en la composición del ingreso programado y ejecutado por principales categorías de ingresos en la MPSM, años 2013-2015

Año	Desviación global
2013	15.7 %
2014	13.8 %
2015	17.6 %

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos de la DGPP a través del Portal de Transparencia Económica del MEF (Consulta Amigable).

Las varianzas en la ejecución de los ingresos superan a las proyecciones programadas en el PIA de la MPSM en 15.7% en el 2013, 13.8% en el 2014 y 17.6% en el 2015, valores que se encuentran por encima del 15% como varianza referencial, conforme se muestra el Cuadro 3.6 y el detalle en el Anexo 2. Por lo tanto, la calificación que corresponde a esta dimensión es una D.

Pilar II Transparencia de las finanzas públicas

En este apartado se presentan los indicadores ID-4 a ID-9, los mismos que valoran de forma conjunta si el presupuesto es comprensivo y tiene alcance universal, se programa, formula, ejecuta y reporta de forma consistente y transparente, y, además, si el público tiene acceso a la información fiscal clave que se genera.

ID-4 Clasificación del presupuesto

Este indicador evalúa la consistencia de la clasificación del presupuesto, utilizado por la MPSM para la programación, formulación, ejecución y consolidación contable del presupuesto institucional, con los estándares internacionales establecidos. La valorización se realiza sobre la base de los documentos presupuestarios aprobados para la gestión fiscal 2015, último ejercicio finalizado al momento de la evaluación.

El sistema de clasificación presupuestario se encuentra establecido en la Ley 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (artículo 13). Esta norma define que los ingresos están agrupados por la clasificación económica y la clasificación por fuente de financiamiento, mientras que los gastos se organizan de acuerdo a las clasificaciones: institucional, económica, funcional programática y geográfica. El MEF, a través de la DGPP, aprueba y actualiza anualmente los clasificadores presupuestarios mediante norma expresa⁹.

ID-4	Clasificación del presupuesto	A
4.1	Clasificación del presupuesto	A

4.1 Clasificación del presupuesto

La MPSM utiliza todos los clasificadores presupuestarios establecidos mediante norma nacional para las fases de formulación y ejecución del presupuesto, así como la preparación de informes. La clasificación presupuestaria está asociada al plan de cuentas mediante una tabla de operaciones que se encuentra incorporada en el SIAF SP conforme muestra en términos agregados el cuadro 3.7.

En este cuadro se presenta el universo de clasificadores económicos utilizados en el sector público para los ingresos y gastos y su vinculación con el Plan de Cuentas. La MPSM utiliza una parte de estos clasificadores.

⁹ Los clasificadores presupuestarios aprobados anualmente por el DGPP, como órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto, están disponibles el portal informático del MEF: <https://www.mef.gob.pe/es/clasificadores-presupuestarios>

Cuadro 3.7
Equivalencia entre los clasificadores de ingresos y gastos presupuestarios y el plan contable en la MPSM

Ingresos presupuestarios (Clasificación económica)	Plan de Cuentas	Gastos presupuestarios (Clasificación económica)
1. Impuestos y contribuciones obligatorias 2. Contribuciones sociales 3. Venta de bienes y servicios y derechos administrativos 4. Donaciones y transferencias 5. Otros ingresos	3. Patrimonio	0. Reserva de contingencia 1. Personal y obligaciones sociales 2. Pensiones y otras prestaciones sociales 3. Compra de bienes y servicios 4. Donaciones y transferencias 5. Otros gastos
6. Venta de activos no financieros 7. Venta de activos financieros	1. Activos	6. Adquisición de activos no financieros 7. Adquisición de activos financieros
8. Endeudamiento	2. Pasivos	8. Servicio de la deuda
9. Saldos de balance	1. Activos	

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos de la DGPP a través del Portal de Transparencia Económica del MEF (Consulta Amigable), R.D. 010-015-EF/51.01 y R.D. 027-2014-EF/76.01.

Los clasificadores de ingresos y gasto están alineados con el estándar del Manual de Estadística de Finanzas Públicas (MEFP) versión 2001. El clasificador funcional está organizado en 25 funciones, desagregadas en 53 divisiones funcionales y 118 grupos funcionales¹⁰ y tiene un correlato directo con el estándar de la Clasificación Internacional de Funciones de la Administración a través de una tabla puente (véase el Anexo 3.) La MPSM utiliza 15 de las 25 funciones establecidas en la preparación de su presupuesto.

La clasificación presupuestaria incluye también una clasificación por PP con enfoque de resultado, cuya estructura está organizada en: i) actividades centrales, ii) programas y iii) asignaciones presupuestales no ligadas a productos. Los programas están adicionalmente desagregados en productos, actividades y proyectos. El presupuesto de la MPSM incluye 13 PP que, incluidos los PIP vinculados a estos programas, constituyen el 63% del presupuesto al 2015.

La evidencia provista respalda que la dimensión tenga la calificación A.

ID-5 Documentación del presupuesto

Este indicador evalúa la integridad de la información proporcionada en la documentación del presupuesto anual, medida según la lista específica de elementos básicos y adicionales. Este indicador tiene una dimensión y su análisis abarca el último presupuesto presentado ante el poder legislativo correspondiente a 2016.

Evalúa en qué medida la documentación que se acompaña al presupuesto de la MPSM y que se presenta al CM (ente normativo y fiscalizador superior) contiene todos los elementos de información necesarios para realizar una adecuada labor de revisión y escrutinio del mismo. La evaluación se realiza sobre la documentación incluida junto al presupuesto de la gestión fiscal 2016, último ejercicio fiscal remitido para su conocimiento y aprobación del CM.

¹⁰ Clasificador funcional, Texto Único Ordenado aprobado mediante DS 068-2008-EF y modificado por la RD 002-2011-EF/50.01 y la RD 006-2016-EF/50.01.

La competencia de aprobar el presupuesto institucional conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y las leyes anuales, se encuentra reglamentada por la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades. En el marco de estas disposiciones, el Alcalde tiene la atribución de proponer y ejecutar el presupuesto municipal anual aprobado por el CM.

ID-5	Documentación del presupuesto	D
5.1	Documentación del presupuesto	D

5.1 Documentación del presupuesto

La documentación que acompaña al presupuesto 2016 de la MPSM fue presentada por el Alcalde provincial para su trámite de aprobación por parte del CM como ente normativo y fiscalizador superior, tal como lo indica la normatividad¹¹: “el titular del Pliego propone dicho proyecto al CM para su aprobación mediante Acuerdo, siendo posteriormente promulgado a través de Resolución de Alcaldía”. La documentación que acompaña debe contener todos los elementos de información necesarios para realizar una adecuada revisión, análisis y escrutinio del mismo.

La Constitución Política del Perú¹², la Ley de las Bases de Descentralización¹³ y la Ley Orgánica de Municipalidades¹⁴, indican que es de competencia del GL aprobar su organización interna y su presupuesto. En tal sentido, se aplica la Ley General 28411 del Sistema Nacional de Presupuesto, donde se precisa que su ámbito de alcance incluye a las entidades del gobierno general, comprendidas por los niveles de los gobiernos nacional, regional y local. Asimismo menciona que la DGPP, como órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público, también es responsable de programar, dirigir, controlar y evaluar la gestión presupuestaria¹⁵.

En el marco de sus atribuciones, la DGPP propone los techos presupuestarios, establece los plazos para la formulación presupuestaria y recibe, revisa y aprueba los proyectos de presupuesto elaborados por todas las entidades públicas incluyendo los GL¹⁶. La DGPP revisa las propuestas de presupuestos de los pliegos nacionales y regionales en reuniones de sustentación individuales; en el caso de los GL, y en vista de que estas entidades no reciben mayores recursos de la fuente RO, se asume lo enviado por ellos. Así, la DGPP consolida y prepara el proyecto de presupuesto público que debe ser aprobado por el Consejo de Ministros y después se presenta al Congreso Nacional, con fecha límite del 30 de agosto, para su aprobación, con fecha límite del 30 de noviembre. Después de promulgado el presupuesto del sector público para la gestión fiscal correspondiente, la DGPP envía a todas las entidades públicas el presupuesto institucional de apertura (PIA) para su registro respectivo.

En el caso específico de la MPSM, el PIA 2016 aprobado por el Congreso Nacional y enviado formalmente por la DGPP, se presentó al CM para su aprobación cumpliendo con los plazos establecidos por la norma¹⁷. El documento que acompaña la presentación del PIA al CM no cumple con ninguno de los criterios establecidos por la metodología, como se visualiza en el cuadro siguiente:

¹¹ Ley 28411. Art. 53, numeral 1, inc. b).

¹² Constitución Política del Perú (1993). art. 192.

¹³ Ley 27783. art. 35 inciso c).

¹⁴ Ley 27972. art.9.

¹⁵ Ley 28411. art. 4.

¹⁶ El envío y la recepción de la documentación para sustentar la aprobación de los presupuestos de las entidades públicas se realiza a través del sistema informático dispuesto para tal efecto.

¹⁷ Ley 28411. Art. 54, numeral 2.

Cuadro 3.8
Información sobre documentación de presupuesto de la MPSM

Requisito	Cumplimiento
Elementos básicos	
1. Previsión del déficit o superávit fiscal (o resultado operativo acumulado).	No cumple. La formulación presupuestaria de la MPSM no incluye la clasificación económica donde se puede observar el resultado operativo.
2. Resultados del presupuesto del ejercicio anterior presentados con el mismo formato que la propuesta de presupuesto.	No cumple. Las oficinas de presupuesto no presentan con los mismos formatos del proyecto de presupuesto, el resultado presupuestario del ejercicio anterior.
3. Presupuesto del ejercicio corriente (el presupuesto revisado o los resultados estimados), presentado con el mismo formato que la propuesta de presupuesto.	No cumple. Las oficinas de presupuesto no presentan el resultado presupuestario del gasto corriente del ejercicio anterior.
4. Datos presupuestarios agregados correspondientes al ingreso y al gasto conforme a los principales rubros de las clasificaciones utilizadas, incluyendo datos para el ejercicio corriente y el anterior, además de un desglose detallado de las estimaciones de ingresos y gastos.	No cumple. Las oficinas de presupuesto no presentan los datos presupuestarios agregados de los ingresos y gastos de acuerdo a los principales rubros de las clasificaciones utilizadas incluyendo datos del ejercicio corriente y del anterior.
Elementos adicionales	
5. Financiamiento del déficit, incluida una descripción de su composición prevista.	No cumple. No se comenta acerca del déficit económico.
6. Supuestos macroeconómicos, incluidos, por lo menos, estimaciones del crecimiento del producto bruto interno (PBI), de la inflación, de las tasas de interés y del tipo de cambio.	No cumple. Esta información sólo se incluye en la presentación del presupuesto nacional, no en el específico de la MPSM.
7. Saldo de la deuda, incluidos detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente - presentados de conformidad con la norma EFP u otra norma reconocida internacionalmente.	No Aplicable. La MPSM no tiene saldo de deuda.
8. Activos financieros, incluidos detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente - presentados de conformidad con la norma EFP u otra norma reconocida internacionalmente.	No cumple. Las oficinas de presupuesto no acompañan información respecto a los activos financieros.
9. Información resumida de los riesgos fiscales (que incluya pasivos contingentes como garantías y obligaciones contingentes incorporadas a contratos de asociaciones público-privadas, etc.).	No cumple. Las oficinas de presupuesto no acompañan información de los riesgos fiscales (pasivos contingentes).
10. Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de políticas y las nuevas inversiones públicas más importantes, con estimaciones del impacto presupuestario de todas las principales modificaciones de la política de ingresos o modificaciones pronunciadas de los programas de gastos.	No cumple. Las Oficinas de Presupuesto no acompañan información respecto a nuevas iniciativas de política.
11. Documentación sobre el marco a mediano plazo.	No cumple. Aun cuando la MPSM formula su propuesta de mediano plazo en la etapa de la formulación multianual (3 años), no se remiten sustentos.
12. Cuantificación del gasto tributario.	No cumple. El GSN no presenta esta cuantificación.

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos de la MPSM.

En consecuencia, porque no cumple con ninguno de los elementos básicos y adicionales de la evaluación, la calificación de desempeño es D.

ID-6 Operaciones del gobierno central no incluidas en informes financieros (M2)

Este indicador evalúa la medida en que se da cuenta de los ingresos y gastos del gobierno que no se incluyen en los informes financieros del gobierno municipal. Es decir, verifica la existencia de operaciones de la MPSM que no están registradas en el presupuesto institucional o que no sean reportadas en los informes de ejecución presupuestal o los estados financieros consolidados al cierre del ejercicio.

Según la Ley 28112 – Ley de la Administración Financiera del Sector Público, la totalidad de los ingresos y gastos públicos deben estar contemplados en los presupuestos institucionales aprobados conforme a ley, quedando prohibida la administración o gerencia de fondos públicos, bajo cualquier otra forma o modalidad. Toda disposición en contrario es nula de pleno derecho (art. 18). Adicionalmente la Ley 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, define que todo acto que implique la realización de gastos públicos debe cuantificar su efecto sobre el presupuesto, de modo que se sujete de forma estricta al crédito presupuestario autorizado (capítulo III), así como los créditos presupuestarios aprobados para las entidades que destinan exclusivamente a la finalidad para las que hayan sido autorizados en el presupuesto (capítulo IV).

En tal sentido, se evaluará si la MPSM cuenta con ingresos extra presupuestarios y si éstos se reflejan en los informes fiscales que se publicaron durante el último ejercicio fiscal finalizado, que comprende el año 2015.

ID-6	Operaciones del Gobierno Central no incluidas en informes financieros (M2)	A
6.1	Gasto no incluido en informes financieros	A
6.2	Ingresos no incluidos en informes financieros	A
6.3	Informes financieros de las entidades extrapresupuestarias	N/A

6.1 Gasto no incluido en informes financieros

Esta dimensión evalúa la magnitud de los gastos en que hubieran incurrido entidades presupuestarias y extrapresupuestarias, que no se declaran en los informes financieros de la MPSM.

Para 2015, el presupuesto la MPSM contó con 4 fuentes de financiamiento: RO, RDR, DyT y RD. En el siguiente cuadro se muestran la asignación del PIA y del Presupuesto Institucional Modificado (PIM), que es el presupuesto actualizado del MPSM como consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal 2015.

Cuadro 3.9
Presupuesto de la MPSM por FF
(En soles)

Fuente de financiamiento	PIA	%	PIM	%	Ejecutado
1: Recursos ordinarios	1'367,589	5.0	20'929,112	26.0	16'684,984
2: Recursos directamente recaudados	7'376,184	27.1	8'639,937	10.7	7'324,226
4: Donaciones y transferencias	0	0.0	70,156	1.0	37,167
5: Recursos determinados	18'498,303	67.9	50'736,384	62.3	26'448,137
Total	27'242,076	100.0	80'375,589	100.0	50'494,514

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos de la DGPP a través del Portal de Transparencia Económica del MEF (Consulta Amigable).

De acuerdo a la metodología aplicada para el análisis se excluirá la fuente de financiamiento DyT, ya que procede principalmente de recursos externos. Como resultado se observa que casi un 73% del presupuesto de la MPSM es financiado principalmente por recursos de transferencias del GN o, mayormente, por recursos que le corresponden por la coparticipación de ingresos.

El RDR alcanza el 27% del presupuesto de ingresos de la MPSM, proveniente de las recaudaciones, cuyo monto principalmente corresponde a la venta de servicios, derechos, tasas administrativas, multas y sanciones no tributarias. La ejecución de ingresos por esta fuente se genera a través de la emisión de comprobantes y se registra en el SIAF SP el ingreso a caja y el ingreso al banco, que debe hacerse en el término de 24 horas. En consecuencia, el gasto se ejecuta directamente contra los créditos presupuestarios aprobados y la recaudación realizada.

En consecuencia, la MPSM sólo puede ejecutar ingresos y realizar gastos conforme a la ley. Cualquier demanda adicional no prevista se atiende únicamente con cargo a las asignaciones autorizadas en el respectivo presupuesto institucional¹⁸. De acuerdo a la normatividad vigente no se reportan gastos extrapresupuestarios o gastos que no se incluyan en los estados financieros (EEFF).

En lo que respecta al SAT-T, los ingresos de este organismo, creado por la municipalidad pero con autonomía económica, administrativa, financiera y presupuestal y con una categoría institucional propia establecida por el MEF (ETES: Entidades de Tratamiento Empresarial), se ven afectos a una comisión por los servicios prestados a la municipalidad por recaudación. Estos constituyen gastos de servicios por el lado de la MPSM y se encuentran incluidos en el Cuadro 3.9. En tal sentido, no presentan gastos no incluidos en los EEFF. Los ETES como institución independiente presentan sus propios estados financieros y presupuestales a la DGCP del MEF. Sólo informan a la MPSM cuando ésta lo solicita.

El Instituto Vial Provincial (IVP) es un organismo público descentralizado creado por la MPSM, con autonomía institucional en lo económico, administrativo y financiero. Su fin es ejecutar el mantenimiento vial rutinario de los caminos vecinales presentando directamente sus EEFF a

¹⁸ Ley 28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público. Cap. IV.

los órganos rectores como el MEF, con conocimiento de la municipalidad provincial. Sus recursos están constituidos principalmente de las transferencias que realiza el sector del Ministerio de Transportes y Comunicaciones vía MPSM. Sus reportes son sólo para conocimiento de las autoridades locales, no integrándose con los estados financieros de los gobiernos locales, dado que ellos son de obligatoria entrega en forma directa al MEF como organismo público descentralizado. Su directorio está presidido por el alcalde provincial. En consecuencia, los ingresos y gastos de los IVP, por razones normativas, no son contemplados en los estados financieros de la municipalidad.

La calificación del desempeño es A.

6.2 Ingresos no incluidos en informes financieros

Esta dimensión evalúa la magnitud de los ingresos de la MPSM que no se declaran en los estados financieros para el año 2015, período crítico de la evaluación.

La MPSM recauda ingresos provenientes de las siguientes fuentes de financiamiento: i) RDR, ii) DyT, y iii) RD. De acuerdo a la metodología, el análisis solo se efectuará con las fuentes RDR y RD. Los ingresos obtenidos en 2015 en la MPSM (PIM) reflejan una diferencia con lo presupuestado originalmente (PIA) y con lo incorporado al presupuesto (ejecutado), tal como

Cuadro 3.10
Presupuesto de la MPSM, año 2015 - ingresos por FF

Fuente de financiamiento	PIA (A)	PIM (B)	Ejecutado (C)	Saldo no presupuestado	%
2: Recursos directamente recaudados	7'376,184	8'639,937	7'421,813	-1'218,124	14,10
5: Recursos determinados	18'498,303	50'736,384	50'709,882	-26,502	0,01
Total	26'874,487	59'376,321	58'131,695	-1'244,626	2.10

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos de la MPSM.

De acuerdo con los ingresos obtenidos en 2015 en la MPSM, se ha identificado que existe una diferencia del 2.1% entre ingreso presupuestado modificado (lo que se incluyó en el presupuesto) y el ejecutado (lo que se recaudó). Las diferencias positivas, en virtud a la Ley 28112 y la Directiva 001-2007-EF/77.15, son depositadas obligatoriamente en un plazo que no sobrepase las 24 horas de su recaudación y deben ser registrados en el SIAF SP como un ingreso a caja, así como el respectivo ingreso al banco y en la cuenta corriente que el Tesoro Público aprueba para la MPSM. Las diferencias negativas indican que la ejecución de los ingresos recaudados no alcanzaron los niveles del presupuesto autorizado. El Cuadro 3.10 indica que la MPSM recaudó menos de lo presupuestado en 2.1%. Consecuentemente, se muestra que los ingresos recaudados por el SATT están claramente identificados y reportados en los informes financieros, contables y de ejecución presupuestal que acompañan a los EEFF de la MPSM, no evidenciándose operaciones gubernamentales de ingresos que no están incluidos en los informes financieros.

Debe resaltarse que la MPSM diariamente recibe la recaudación realizada del día anterior por el SAT-T por todo concepto. En su liquidación diaria se encuentra el informe de los ingresos por cada concepto y al 100%. Los ingresos recaudados por la SAT-T son conciliados con el

tesorero de la MPSM, y esa información se incluye en los EEFF de la MPSM.

Se constata que todos los ingresos, incluyendo los que generan las unidades prestadoras de servicios primarios, se sujetan a la Caja Única. Es decir, todos los servicios prestados se realizan conforme se muestre el pago realizado en la caja del SAT-T conforme las disposiciones de control respectivo. Todo ingreso y servicios prestados al margen de estas disposiciones son catalogados como delitos. Se evidenció que la liquidación diaria de la caja debe conciliar con el registro diario de los ingresos en el sistema del SAT y los registros de ingresos de la municipalidad y con los servicios prestados por la municipalidad a través de sus diferentes dependencias. La MPSM no tiene ventanillas de cajas ni maneja los comprobantes requeridos para certificar en los usuarios la recepción de algún tipo de ingreso.

La calificación del desempeño es A.

6.3 Informes financieros de las entidades extrapresupuestarias

Esta dimensión evalúa si las entidades reconocidas como extrapresupuestarias remiten sus estados financieros a las autoridades competentes. En la medida en que la MPSM no reporta ingresos ni gastos extrapresupuestarios, la evaluación de esta dimensión no es aplicable.

ID-7 Transferencias a los gobiernos subnacionales (M2)

El presente indicador valora la transparencia y oportunidad de las transferencias de recursos públicos que realiza el gobierno sub-nacional a otras entidades territoriales de su jurisdicción. En la medida que la MPSM no hace transferencias sistemáticas de recursos a otras entidades territoriales en su jurisdicción, la evaluación del indicador no es aplicable.

ID-7	Transferencias a los gobiernos subnacionales (M2)	NA
7.1	Sistema de asignación de transferencias	NA
7.2	Puntualidad de la información sobre las transferencias	NA

7.1 Sistema de asignación de transferencias

La evaluación de esta dimensión no es aplicable a la MPSM.

7.2 Oportunidad de la información sobre las transferencias

La evaluación de esta dimensión no es aplicable a la MPSM.

ID-8 Información de desempeño para la prestación de servicios (M2)

Este indicador examina la información sobre el desempeño de los servicios públicos que se incluye en el presupuesto de la MPSM, para efectos de programación, formulación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas. Los instrumentos y períodos críticos requeridos para esta valoración son: i) el proyecto de presupuesto presentado por la MPSM al Poder Legislativo en 2016 para la dimensión 8.1; ii) el presupuesto del último ejercicio fiscal finalizado, 2015, para la dimensión 8.2; y, iii) la información disponible en la documentación presupuestaria para los tres últimos ejercicios fiscales finalizados, 2013, 2014 y 2015, para dimensiones 8.3 y 8.4.

El presupuesto con enfoque de resultados o Presupuesto por Resultados (PpR) es el instrumento que permite gestionar la información sobre el desempeño de los servicios públicos en el país. El PpR está organizado en PP, que son unidades de programación de las acciones de las entidades públicas, que integradas y articuladas, se orientan a proveer productos para lograr los resultados específicos esperados por la población. Con ello contribuyen al logro de un resultado final asociado a un objetivo de política pública¹⁹. En 2015, el presupuesto del sector público incorporaba 85 PP que representaban el 51% del gasto público total.

Los PP se definen, diseñan, programan y gestionan a nivel nacional por los sectores, pero en la medida que los gobiernos subnacionales participan en la entrega de los bienes y servicios públicos a la población de su jurisdicción, el presupuesto regional o municipal incorpora los PP relevantes a su ámbito de competencia, articulando los recursos públicos al logro de los objetivos definidos para la intervención y definiendo sus propias metas e indicadores de desempeño. En 2016, la MPSM tuvo presupuestados en el PIA unos 12 PP, los cuales fueron incrementados a 13 debido a modificaciones del presupuesto inicial (véase el Anexo 4).

El seguimiento a las metas e indicadores de producción y resultado para cada nivel de gobierno que participa en un PP se reporta a través de una aplicación informática establecida por el MEF y que se conoce como RESULTA²⁰.

ID-8	Información de desempeño para la prestación de servicios (M2)	D
8.1	Programación del desempeño para la prestación de servicios	D
8.2	Resultados de desempeño para la prestación de servicios	C
8.3	Recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios	D
8.4	Evaluación de desempeño para la prestación de servicios	D

¹⁹ Art. 3, Directiva 002-2016-EF/50.01 Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados.

²⁰ <http://apps5.mineco.gob.pe/resulta/indicadores.aspx>.

8.1 Programación del desempeño para la prestación de servicios

Evalúa la medida en que los principales indicadores de desempeño para los productos y resultados previstos de los programas o servicios que se financian con recursos del presupuesto se incluyen en el proyecto de presupuesto de la MPSM o en su documentación soporte a nivel de las funciones y los programas. Mide la exigencia de las autoridades de la MPSM para conocer la información sobre el desempeño de los servicios como parte del proceso del examen del proyecto de presupuesto. Se evalúa el ejercicio 2016.

La inclusión o publicación de información sobre los objetivos de sus políticas o programas, los principales indicadores del desempeño y los productos a generar, así como los resultados previstos, deben estar en la documentación presupuestaria de la programación, considerándose una buena práctica que debe fomentarse a fin de promover la responsabilidad del ejecutivo en lograr los resultados estimados a nivel de los programas, funciones o entidades.

En la MPSM, se indagó una gama de información publicada en el portal de transparencia del municipio, así como documentación complementaria a la programación del presupuesto que es alcanzada a las máximas autoridades de la MPSM para la aprobación del presupuesto. Esta información es proporcionada por la Gerencia de Presupuesto y Planificación. De acuerdo a ello, la MPSM no incorpora en el proyecto de presupuesto, ni incluye como documentación de soporte, información de los objetivos de sus políticas o programas, ni los indicadores de desempeño y productos a generar y resultados previstos.

Sin embargo, la MPSM, sí publica anualmente información referente a su PEI y POI, que son aprobados a fines de diciembre de cada año. En estos documentos de gestión, se informa al público en general, a través de su portal de transparencia, los objetivos de sus políticas, sus acciones estratégicas, así como los indicadores de desempeño, definiendo sus metas año a año hasta el 2016 inclusive. En el POI se logran articular los objetivos y acciones estratégicas con los productos que se deben generar.

Estos documentos de gestión se trabajan y discuten antes de la programación del presupuesto y constituyen insumos para su formulación, pero no son documentos que acompañan al proyecto de presupuesto para su aprobación por el legislativo.

La información referente a sus objetivos, los principales indicadores de desempeño, los productos o resultados previstos no se encuentra en un solo documento. Se encuentra desagregada principalmente en varios documentos de gestión como el PEI, el POI y el Proyecto de Presupuesto. La publicación de cada uno se realiza en diferentes oportunidades y consecuentemente, no logra articular su contenido y los diferentes conceptos que se mencionan en la presente evaluación. Además esta información no acompaña al proyecto de presupuesto para la aprobación del legislativo ni se convierte en documentación soporte para el mismo.

Conforme lo mencionado, puesto que la información producida y publicada no logra describir claramente los resultados previstos desagregados por programa o por función, esta dimensión se califica con una D.

8.2 Resultados de desempeño para la prestación de servicios

Esta dimensión examina la medida en que los logros alcanzados con relación a las metas e indicadores de productos y resultados de los PP, que fueron incluidos en la programación del

presupuesto del año fiscal 2015, se reportan en los informes fiscales de ejecución del presupuesto elaborados por la MPSM para rendir cuentas sobre este ejercicio. Esta dimensión se evalúa con la finalización del ejercicio anterior (2015).

La información que se genera en la MPSM para evaluar los avances respecto a la utilización de los recursos es principalmente de índole presupuestal. Es decir, se reporta la ejecución presupuestal alcanzada a nivel de clasificadores y metas presupuestarias principalmente. Esta información es complementada por la información que se publica en el portal del MEF producto de los registros en el SIAF SP.

El presupuesto de la MPSM se formula y ejecuta por programas. Durante el período de sus análisis incorpora información de desempeño orientada a resultados. Estos resultados se reflejan en metas e indicadores, que en general se encuentran vinculados al Plan Estratégico Nacional de Desarrollo, y sobre los cuales se realiza un seguimiento regular y sistemático de los sectores del GN que tuvieron la responsabilidad de generar estos PP, para que sean ejecutados por los gobiernos subnacionales. Las evaluaciones de estos programas y los resultados del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo se encuentran en la actualidad en estado aún incipiente.

Adicionalmente, la MPSM publica los avances del POI respecto al ejercicio 2015. Toda esta información no se presenta en los formatos establecidos y utilizados en la etapa de programación y carece del nivel de cobertura alcanzado en esta etapa. También se evidencia la falta de un desglose de los PP o funciones, limitándose a la descripción de avances a nivel de actividades operativas, cuyas metas programadas se publican con el POI.

El nivel de la información sólo alcanza a las actividades realizadas que figuran en la evaluación del POI 2015. En esta evaluación figuran, referencialmente, las metas programadas de estas actividades. Sin embargo, su presentación no figura con el mismo nivel de información y formatos, por lo que no es comparable al de los planes establecidos.

De acuerdo a lo descrito, la MPSM alcanza en esta dimensión el calificativo de C.

8.3 Recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios

Esta dimensión examina la medida en que existe información disponible sobre el nivel de recursos efectivamente recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios de primera línea, como la atención primaria en seguridad o lo correspondiente a la previsión social, definiendo la procedencia de los fondos. Esta información es básica para confrontar el desempeño de los servicios con los recursos efectivamente recibidos

Para evaluar esta dimensión, que abarca los tres últimos ejercicios, se recurrió a la Sub Gerencia de Seguridad Ciudadana y la Sub Gerencia de Programas Sociales y Nutrición Infantil. Se seleccionó estas dependencias por considerarse representativas en los servicios que proporciona la MPSM a la población.

El procedimiento para atender con recursos a las unidades responsables de la prestación de servicios no se encuentra debidamente definido para estas dependencias responsables. La unidad de abastecimientos atiende a todas las dependencias que se encuentran administrativamente dependientes de una organización a nivel de las metas presupuestarias. Esta unidad se limita a consolidar los pedidos o requerimientos de las unidades responsables y luego trasladar los insumos requeridos para cada una de ellas, cargándose el costo a la meta

presupuestal respectiva que involucra a varias unidades responsables de la prestación de servicios. Las unidades responsables de proveer los servicios se encuentran en diferentes zonas y todos sus gastos son cargados en la misma meta.

En consecuencia, en la MPSM no se tiene información precisa sobre el nivel de recursos efectivamente recibidos por las unidades responsables de atender con servicios a la población en los ejercicios fiscales de 2013 al 2015.

Dado que no existe información respecto a los niveles de recursos que recibe cada unidad responsable de brindar los servicios, la calificación para esta dimensión es una D.

8.4 Evaluación de desempeño para la prestación de servicios

Esta dimensión considera la medida en que el diseño, la idoneidad, la eficiencia y eficacia de los servicios públicos se examina de manera sistemática a través de evaluaciones independientes de los programas o del desempeño. Esta dimensión se mide a nivel de toda la MPSM y abarca los periodos del 2013 al 2015.

En este contexto, las evaluaciones independientes son aquellas que realiza un órgano autónomo y que no está subordinado al que presta el servicio. También pueden ser consideradas las evaluaciones realizadas por los auditores externos de la MPSM.

Realizando las indagaciones con la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, así como de algunos responsables de los PP de la MPSM, se evidenció que no existen evaluaciones independientes de la eficiencia y eficacia de las prestaciones de servicios específicos de la municipalidad en ninguno de los tres últimos ejercicios fiscales.

Se constató que la MPSM no ha realizado y publicado evaluaciones independientes respecto a la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios que provee. Tampoco se constató la existencia de evaluaciones a través de publicaciones en ninguna de las entidades que integran el GL.

Por ello, esta dimensión recibe una calificación de D.

ID-9 Acceso Público a la información fiscal

Este indicador evalúa la integridad de la información fiscal de acceso público, tomando como medición de evaluación los elementos básicos y específicos que se considere fundamental poner a disposición del público. Esta evaluación alcanza a la MPSM respecto al último ejercicio fiscal terminado (2015).

ID-9	Acceso Público a la información fiscal	D
9.1	Acceso público a la información fiscal	D

9.1 Acceso público a la información fiscal

La Constitución Política del Perú²¹, consagra el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano fundamental. Asimismo, la Ley 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, define la información que debe ser difundida por las instituciones públicas a través de sus portales informáticos de transparencia²². Además, la ley determina los procedimientos de acceso a la información y transparencia sobre el manejo de las finanzas públicas²³ y la Directiva 001-2010-PCM/SGP de la Presidencia de Consejo de Ministros determina los lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en la Entidades de la Administración Pública, incluyendo principalmente información referida a las recomendaciones de los informes de auditoría orientadas al mejoramiento de la gestión de las entidades públicas, información presupuestal y a la información de los saldos de balance²⁴.

El MEF tiene responsabilidades sobre la administración, actualización y la trasmisión a través de sistemas informáticos de administración financiera como: presupuestal de ingresos y gastos, el marco presupuestal, seguimiento a los PIP, la Cuenta General de la República, endeudamiento y servidores públicos. Asimismo tiene la obligación de publicar los EEFF, proyectos de ley e información detallada acerca de la gestión financiera del Estado²⁵. Esta institución cuenta con un portal de transparencia económica, que contiene información presupuestal contable, financiera y relevante de todo el sector público, lo que permite realizar el seguimiento diario de la ejecución presupuestal en forma global o detallada, utilizando las clasificaciones administrativa, económica, funcional programática y/o geográfica.

La MPSM, cuenta con un portal de transparencia provincial, que contempla información institucional, normativa, administrativa, presupuestal y financiera. De acuerdo con la metodología, se evalúa este indicador a partir del acceso público a un conjunto de 9 elementos de información definidos para los gobiernos subnacionales, diferentes de los previstos en la ley peruana. En el siguiente cuadro se muestra el resultado de la evaluación de la MPSM:

²¹ Constitución Política del Perú, Art.2, numeral 5.

²² Ley 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Art. 5.

²³ TUO-Ley N°27806 Cap. III y IV.

²⁴ DS-070-2013-PCM Art.8.

²⁵ TUO-Ley N°27806 art. 26.

Cuadro 3.11
Información sobre acceso público a la información fiscal de la MPSM

Requisito	Cumplimiento
Elementos básicos	
1) Documentación del proyecto de presupuesto anual del Poder Ejecutivo. Se pone a disposición del público el conjunto completo de documentos del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo (como quedó definido en el ID-5) en el plazo de una semana a partir de su presentación ante el Poder Legislativo.	No cumple. La MPSM no publicó el conjunto completo de documentos del proyecto de presupuesto para el ejercicio 2015 en el plazo estipulado a partir de su presentación al CM.
2) Presupuesto aprobado. La ley de presupuesto anual aprobada por el Poder Legislativo se publica dentro del plazo de dos semanas a partir de la aprobación de la ley.	No cumple. La MPSM, no publicó la aprobación del presupuesto anual 2015 en el plazo de dos semanas a partir de la aprobación de la ley.
3) Informes de ejecución presupuestaria del ejercicio en curso. Los informes se ponen a disposición del público de forma regular en el plazo de un mes a partir de su emisión, en las condiciones que establece el ID-28.	No cumple. Los informes de ejecución presupuestaria no se realizan en las condiciones que establece el ID-28. Los informes se ponen a disposición del público de forma regular en los plazos estipulados a través del Portal de Transparencia del MEF, producto de los registros en el SIAF SP.
4) Liquidación o informe anual de ejecución presupuestaria. El informe se pone a disposición del público en el plazo de seis meses a partir del cierre del ejercicio fiscal correspondiente.	No cumple. No existe un reporte formal más allá de lo publicado en el portal de transparencia del MEF producto de los registros en el SIAF SP.
5) Informe financiero anual auditado, que incorpora o está acompañado del informe de auditoría externa. Los informes se ponen a disposición del público dentro de los 12 meses a partir del cierre del ejercicio fiscal correspondiente.	No cumple. Aunque la MPSM no pone a disposición del público el informe financiero anual auditado, estos informes no auditados sí se publican en el Portal de Transparencia del MEF.
Elementos adicionales	
6) Declaración previa al presupuesto. Los parámetros generales del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo relativos a gastos, ingresos previstos y deuda se ponen a disposición del público por lo menos cuatro meses antes del comienzo del ejercicio fiscal correspondiente.	No cumple. La MPSM no pone a disposición del público los parámetros generales del proyecto de presupuesto relativos a gastos, ingresos previstos y deuda en los plazos estipulados antes del comienzo del ejercicio fiscal correspondiente.
7) Otros informes de auditoría externa. <i>Todos</i> los informes no confidenciales sobre las operaciones consolidadas del GN se ponen a disposición del público dentro de los seis meses posteriores a la presentación.	No cumple. La MPSM no pone a disposición del público otros informes de auditoría externa no confidenciales sobre las operaciones consolidadas del GL.
8) Resumen del proyecto de presupuesto. Se pone a disposición del público un resumen simple y claro del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo o del presupuesto aprobado, accesible para personas que no son expertas en presupuestos (presupuesto ciudadano), traducido, donde sea aplicable, al idioma local de mayor uso, dentro de un plazo de dos semanas a partir de la presentación del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, o dentro un mes a partir de la aprobación del presupuesto, respectivamente.	No cumple. La MPSM no pone a disposición del público información del proyecto de presupuesto o el aprobado que sea accesible para personas que no son expertas en la materia. Tampoco lo hace en otros idiomas.
9) Previsiones macroeconómicas. Las previsiones, como se valoran en el ID-14.1, se ponen a disposición del público en el plazo de una semana a partir de su validación.	No Aplica. Sólo el GN, a través del MEF, tiene la responsabilidad de entregar las previsiones macroeconómicas.

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos de la MPSM.

Debido a que no cumple con ninguno de 8 elementos en los que aplica para esta evaluación, la calificación de desempeño es una D.

Pilar III Gestión de los activos y pasivos

Los indicadores ID-10 a ID-13 valoran, de forma conjunta, la gestión eficaz de los activos y pasivos públicos. Es decir, estos indicadores buscan establecer que existe una optimización en el uso de los recursos disponibles, a través de inversiones públicas más eficientes, inversiones financieras que generen rendimientos adecuados, enajenación de activos fijos que siguen reglas claras, contratación de deuda que minimice los costos asociados a su servicio y el seguimiento adecuado de los riesgos fiscales existentes, con el fin de poder adoptar puntualmente medidas de mitigación oportunas.

ID-10 Informe de riesgos fiscales (M2)

El presente indicador evalúa el grado en que se miden y reportan o divulgan los riesgos fiscales que afectan a la MPSM. Los riesgos fiscales pueden surgir de posiciones financieras adversas de los gobiernos subnacionales o de las empresas públicas y pasivos contingentes de los programas y actividades propias del gobierno municipal. También puede relacionarse con otros riesgos externos e implícitos tales como fallas del mercado y desastres naturales. Para esta evaluación se tomó como período crítico el año 2015, último año fiscal finalizado.

El Sector Público no Financiero peruano se condujo desde 1999 con un marco fiscal establecido en la Ley 27245 - Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, la cual contribuyó a corregir el comportamiento poco predecible de las finanzas públicas, a reducir el sesgo a mantener déficit fiscales y a disminuir los altos niveles de deuda, poniendo límites al gasto corriente. En 2013 se aprobó un nuevo marco fiscal a través de la promulgación de la Ley 30099 - Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, con el objetivo de reducir la proclividad y volatilidad del gasto público basado en cuentas estructurales, simplificar las reglas fiscales de los gobiernos regionales y locales, reforzar la transparencia fiscal, así como agregar un análisis en las finanzas públicas desde un enfoque de gestión de riesgos fiscales.

Por su parte, la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP) se encuentra en permanente mejora de sus procesos e implementación gradual de políticas y procedimientos contables en armonización con las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), y ha implementado, además, el módulo de "Demandas Judiciales y Arbitrales en Contra del Estado", con la finalidad del registro y seguimiento de las demandas judiciales y arbitrales, desde octubre de 2015. El registro de la información está a cargo de la Procuraduría Pública de cada pliego o de las oficinas de asesoría legal del pliego donde no exista procuraduría. Esta información posterior es insumo automático del Anexo OA2 emitido desde el aplicativo SIAF SP Módulo Contable, para su presentación a la Cuenta General de la República.

Por otro lado, el organigrama o estructura orgánica de la MPSM incluye, dentro de su ámbito de responsabilidad, a una empresa pública municipal.

ID-10	Informe de riesgos fiscales (M2)	C+
10.1	Seguimiento a las empresas y corporaciones públicas	C
10.2	Seguimiento a los gobiernos subnacionales	NA
10.3	Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales	B

10.1 Seguimiento a las empresas y corporaciones públicas

La dimensión evalúa la medida en que la información sobre el desempeño financiero y los riesgos fiscales conexos de las empresas y corporaciones públicas se encuentran disponibles en los estados financieros anuales auditados. También evalúa la medida en que la MPSM publica anualmente un informe consolidado sobre el desempeño financiero del sector de las empresas.

Para la evaluación de esta dimensión, la MPSM tiene a su cargo una sola empresa: la empresa EMAPA San Martín SA a cargo de la dotación de los servicios de agua y alcantarillado de la Provincia.

Las evidencias recogidas provienen de esta institución, dado que el departamento de contabilidad de la MPSM no conoce respecto a los informes financieros emitidos por esta empresa. Se evidencia por lo manifestado por los responsables de la contabilidad de esta institución que la MPSM se limita a recibir los informes financieros a través de la Alta Dirección dentro de los seis meses a partir del cierre del ejercicio fiscal, los cuales no son trasladados a la administración para su análisis y elaboración de un informe consolidado del desempeño financiero del sector de empresas e instituciones descentralizadas de la MPSM. Los EEFF no auditados que son remitidos por la empresa directamente a la DGCP del MEF son publicados por EMAPA en un plazo no mayor de seis meses a partir del cierre del ejercicio fiscal²⁶. Luego de seis meses del cierre del ejercicio fiscal, la empresa puede exhibir los EEFF debidamente auditados.

De igual manera, los EEFF del SAT-T, que ofrece sus servicios de recaudación exclusivamente a la entidad edil por todo concepto, no son auditados. Son remitidos a la MPSM para conocimiento en los plazos similares que emplea EMAPA.

Si bien se cumple con publicar los EEFF dentro de los seis meses, estos aún no son auditados, cumpliéndose con lo exigido por la dimensión con remitir a la MPSM una copia para conocimiento en el plazo de los nueve meses. Por lo tanto, la calificación que le corresponde es C.

10.2 Seguimiento a los gobiernos subnacionales

La dimensión busca valorar si la MPSM hace un seguimiento sistemático a la posición y los riesgos fiscales que pueden generar los gobiernos subnacionales que pertenecen a su jurisdicción y están bajo su responsabilidad.

La normativa sobre la descentralización en el Perú no establece un nivel de dependencia administrativo, ni fiscal, entre los GR y los GL que pertenecen a la jurisdicción territorial. En este sentido, la evaluación de esta dimensión no es aplicable al presente ejercicio.

²⁶ Asimismo, su publicación se encuentra a disposición del público a través de la Cuenta General de la República en el enlace: http://apps5.mineco.gob.pe/ctarepublica/Entidades/BG_10.aspx?a=2015&stg=7&c_f=BG&c_niv=0101030201&c_ent=2702&igcl=

10.3 Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales

La dimensión evalúa el seguimiento y la preparación de informes sobre los pasivos contingentes explícitos de la MPSM derivados de sus propios programas y proyectos.

Estos pasivos contingentes explícitos comprenden, para la MPSM, los seguros de los fondos de jubilación privados, así como los litigios y procesos judiciales en curso identificados al 31 de diciembre del 2015. Cabe advertir que esta información varía conforme se presentan nuevas demandas, ya que la MPSM no tiene precisado el período de su origen y el número y cuantía de la presunta deuda por este concepto.

La MPSM tiene, al 2015, cuatro tipos principales de contingencia proyectada a deuda que representan un riesgo fiscal: i) a las AFP, ii) a ESSALUD, iii) a la SUNAT y iv) la deuda social (probables obligaciones en proceso para sentencias judiciales en el pago principalmente a remuneraciones). Se ha podido constatar en el departamento de Contabilidad que dichas contingencias se encuentran registradas e informadas en los EEFF de la MPSM al 2015.

La información de las presuntas deudas por definir con las AFP, SUNAT y ESSALUD se encuentra en documentos propios de la municipalidad y consignada en los EEFF. La información sobre las sentencias judiciales por cada expediente se extrae de la Oficina de la Procuraduría de la MPSM.

Se consideran contingentes, en la medida que aún son estimados cuyos montos no han sido conciliados ni reconocidos mediante acuerdos o sentencias con la AFP y ESSALUD. De igual manera se considera la “deuda social” por la cual se viene recabando o complementando información de los expedientes recibidos, analizando los montos para conciliar y resolver los montos exactos de la deuda.

El total de esta contingencia alcanza los S/. 15'571,953 soles como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.12
Monto total de pasivo contingente por deuda social de la MPSM, año 2015
(En soles)

Concepto	Soles
Deudas a las AFP	4'366,072
Deuda a ESSALUD	6'332,868
Deuda a SUNAT	4'516,296
Sentencias Judiciales (*)	356,717
Total	15'571,953

(*) En proceso: S/. 2'417,497

Fuente. Elaboración propia con información proporcionada por la MPSM al MEF.

Adicionalmente, la MPSM mantiene en sus registros contables contingencias por S/ 22'280,147 por concepto de Obligaciones Previsionales al 2015, dado que este nivel de gobierno se hace cargo de las pensiones del personal nombrado, a diferencia del GN y GR, cuya responsabilidad recae en el Tesoro Público.

La MPSM no tiene pasivos contingentes por desastres naturales ni por conflictos armados.

La MPSM no publica anualmente el informe en el que se cuantifica y consolida información sobre todos los pasivos contingentes significativos y otros riesgos fiscales.

La MPSM sí cuantifica y reporta la mayor parte de los pasivos contingentes significativos en sus informes financieros, cuyo extracto se muestra en esta dimensión, representando el 30% del gasto total de la MPSM.

Es por ello que la calificación en esta dimensión es B.

ID-11 Gestión de la inversión pública (M2)

El presente indicador evalúa la medida en que la MPSM realiza las evaluaciones económicas, selecciona, y hace proyecciones de los costos y el seguimiento de los PIP, con énfasis en los proyectos más grandes e importantes.

Para la evaluación se ha tomado una muestra de 15 proyectos de inversión de un total de 26 PIP que fueron incluidos en el PIA de 2015 para las inversiones. La muestra se refiere a los proyectos con mayor valor de asignación presupuestal que superan el 1% de valor asignado del presupuesto de inversiones de la MPSM, tal como se muestra en el cuadro 3.13. La fuente de información es la consulta amigable del portal de transparencia económica del MEF, así como el aplicativo web SOSEM de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) del MEF.

Cuadro 3.13
Muestra de proyectos de inversión con mayor valor de asignación presupuestal de la MPSM, año 2015

DATOS PARA EL AÑO 2013 AL 2015																	
CÓDIGO SIAF SP	NOMBRE DEL PROYECTO	COSTO TOTAL PROYECTO	PIA 2015	AVANCE FÍSICO	AVANCE FINANCIERO	% AVANCE FINANCIERO	ESTADO	PRIORIZACIÓN	TIPO DE ESTUDIO	SE PUBLICA ANÁLISIS ECONOMICO	ANÁLISIS EXAMINADO POR ENTIDAD DISTINTA	INCLUYE COSTOS DE INVERSIÓN	NO COSTOS RECURRENTES EN DOCUMENTO PRESUPUESTAL	Calificación ID-11.1	Calificación ID-11.2	Calificación ID-11.3	Calificación ID-11.4
2083574	Mejoramiento de la Infraestructura vial Urbana del Jr. Ramón Castilla Cdras. del 01 al 07, CP Nueve de Abril en el distrito de Tarapoto, Provincia de San Martín	3'475,975	880,173	1%	479,631	13.80%	Adm Directa	Continuidad	Prefactibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A
2167709	Mejoramiento y ampliación del sistema de producción de Aguacachayacu y construcción de reservorio de 3250 M3 en la sede central de EMAPA San Martín-Tarapoto.	39'872,156	1,073,795	100%	8'306,080	20.83%	Finalizado	Continuidad	Prefactibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A
2186700	Mejoramiento y Ampliación de los servicios educativos de la IE N° 750 Elsa Perera Flores en el sector Huayco distrito de Tarapoto Provincia de San Martín.	8'806,033	6'273,514	0%	0	0.00%	No Convocado	PPTO Participativo	Prefactibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A
2255650	Mejoramiento del Jr. Martínez de	8'283,050	145,189	100%	7'576,359	91.47%	Finalizado	Continuidad	Prefactibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A

2145948	Mejoramiento del sistema de drenaje pluvial en la AAVV Las Brisas de Tarapotillo, Distrito de Tarapoto, Provincia de San Martín	3'084,356	1'068,112	100%	3'005,586	97.45%	Finalizado	Continuidad	Factibilidad	Sí	Sí	Sí	Sí	No	A	A	A
2242728	Mejoramiento del Jr. Nicolás de Piérola cuadra 06 y del Jr. Los Rosales cuadra 02 en el sector Los Jardines, distrito de Tarapoto, Provincia de San Martín	1'675,128	1'360,000	0%	0	0%	Expediente Terminado	Continuidad	Factibilidad	Sí	Sí	Sí	Sí	No	A	C	A
224280	Mejoramiento del Jr. Francisco Bolognesi cuadras 01 al 03 en la urbanización Nueve de Abril, Distrito de Tarapoto, Provincia de San Martín.	1'364,956	925,277	0%	0	0%	Expediente Terminado	Continuidad	Factibilidad	Sí	Sí	Sí	Sí	No	A	C	A
2071439	Mejoramiento de la Infraestructura vial urbana de la Av. El Ejercito Cdras. del 01 al 05 y Jr. Ulises Reátegui Cdra. 09 en el distrito de	1'176,957	500,000	0%	0	0%	Expediente en ejecución	Continuidad	Factibilidad	Sí	Sí	Sí	Sí	No	A	C	A

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la DGPP del Portal de Transparencia Económica del MEF (Consulta Amigable) y SOSEM.

Los PIP se regían, al 2015, por la rectoría del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a cargo del MEF y en cumplimiento de la Ley 27293 y su reglamento aprobado por DS 102-2007-EF.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es un sistema administrativo del Estado que certifica la calidad de los proyectos de inversión pública, a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión.

ID-11	Gestión de la inversión pública (M2)	B+
11.1	Análisis económico de los proyectos de inversión	A
11.2	Selección de proyectos de inversión	A
11.3	Determinación de costos de los proyectos de inversión	C
11.4	Seguimiento de los proyectos de inversión	A

11.1 Análisis económico de los proyectos de inversión

La presente dimensión evalúa la medida en que la MPSM, utiliza métodos sólidos de evaluación inicial basados en el análisis económico para realizar estudios de factibilidad o pre factibilidad para grandes proyectos de inversión y si se publican los resultados de dicho análisis.

De la muestra tomada según el cuadro 3.13, todos los proyectos de inversión de la MPSM, cuentan con un análisis económico que se formula de acuerdo a la normatividad vigente del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), tanto a nivel de perfil y/o factibilidad²⁷, la misma que define las pautas para la identificación, formulación y evaluación social de los PIP dentro de la cual es un requisito fundamental dicho análisis. Para el análisis económico se considera la mayor rentabilidad social asociada a reducir las brechas en infraestructura y la provisión de servicios básicos, así como la disponibilidad de recursos para la operación y mantenimiento, lo que permite que la provisión de los bienes y servicios generados perdure en el tiempo.

Los PIP viables son de montos superiores a 10 millones de soles. Para aquellos que se financian con recursos de una operación de endeudamiento o aval o garantía del Estado, la evaluación es realizada por una agencia independiente contratada por la UE²⁸. En el caso de la MPSM, para 2015 no consideró la contratación de una agencia independiente para la evaluación de los PIP, ya que ningún proyecto de inversión es financiado con endeudamiento de un tercero, aval o garantía del Estado, tal como la normatividad lo exige.

La publicación total de los PIP de la MPSM y sus resultados del análisis de costo beneficio se realiza cuando el proyecto es declarado viable, a través de la página web de consulta de proyectos de inversión y del portal de transparencia económica del MEF²⁹. Los PIP que son priorizados a través del proceso de presupuesto participativo son publicados en la página de la MPSM.

²⁷ Resolución Directoral 003-2011-EF/68.01.

²⁸ Directiva general del sistema de inversión pública, art. 28.1.

²⁹ <https://www.mpsm.gob.pe/architrans/PRESUPUESTO/2014/presupuesto-participativo-2014.pdf>.

Cabe precisar que la entidad o dependencia que formula y realiza el análisis económico de los proyectos es la Unidad Formuladora del GL y la entidad que evalúa y promueve el PIP es la Oficina de programación e Inversiones (OPI). En términos normativos, la elaboración o evaluación de los análisis económicos puede ser delegada o contratada, sin embargo esto no se ha dado en el caso de la MPSM.

Por lo tanto, la calificación del desempeño es A.

11.2 Selección de proyectos de inversión

La presente dimensión evalúa la existencia de criterios de priorización transparentes, públicos y homogéneos para la selección de los proyectos de inversión que serán incorporados al presupuesto anual de la MPSM. La valoración se hace sobre la base de información disponible para el último año fiscal finalizado (2015).

Los PIP incorporados en el presupuesto de la MPSM, son priorizados a través del proceso del Presupuesto Participativo, mediante la aprobación de Políticas de Promoción de Inversiones, donde se aprueban estrategias e iniciativas de gestión³⁰, se evalúan los proyectos de inversión y se priorizan de acuerdo a las necesidades de la región expuestas por la sociedad civil, en correspondencia con las políticas, los ejes estratégicos, objetivos y estrategias del PDLC.

Estos proyectos son evaluados por un equipo técnico que es designado según reglamento del proceso de presupuesto participativo para la MPSM³¹. El resultado es aprobado por el Equipo Técnico y publicado a través de la página web de la MPSM³².

Además de la incorporación de los proyectos priorizados del presupuesto participativo, se incluyen también en el presupuesto de inversiones aquellos proyectos viables que continuaran con su ejecución para 2015.

De acuerdo a las normas del SNIP, la OPI es la entidad encargada de llevar a cabo la priorización en materia de inversión pública. Esta entidad, conjuntamente con la Gerencia de Presupuesto y Planificación, asumen la función de secretaría técnica del Concejo Municipal, quienes emitirán acuerdos aprobando priorizaciones de los PIP de acuerdo al Plan de Desarrollo y el proceso participativo en el marco (criterios de selección) de la política de inversión pública establecida por el MEF mencionada en esta dimensión. Los criterios de selección para la inversión pública son publicados por el MEF todos los años en el marco de la formulación del presupuesto.

Por lo tanto, la calificación de desempeño es A.

11.3 Determinación de costos de los proyectos de inversión

La dimensión evalúa si en la documentación presupuestaria de la MPSM se incluyen proyecciones a mediano plazo de los costos totales de los proyectos de inversión y si el proceso presupuestario de los gastos de capital y los gastos recurrentes está plenamente integrado.

³⁰ Ordenanza Municipal N° 011- 2015-MPSM- del 27 de marzo del 2014 "Aprobar el Reglamento para el Proceso del Presupuesto Participativo por Resultados de la Municipalidad Provincial de San Martín del Año Fiscal 2015"

³¹ Resolución de Alcaldía N° 249 -2015-A-MPSM del 31 de marzo del 2015 "Aprobar el Equipo Técnico del Proceso del Presupuesto Participativo año 2015 en la MPSM".

³² <http://www.mpsm.gob.pe/architrans/PRESUPUESTO/2014/presupuesto-participativo-2014.pdf>

De acuerdo a la muestra tomada, todos los PIP cuentan con estudios de pre-factibilidad y factibilidad que incluyen las proyecciones de la totalidad de los costos de capital y recurrentes de inversión; así como el detalle de los costos de mantenimiento y operaciones; los cuales se encuentran incluidos en la ficha SNIP del proyecto³³ y publicados a través de la página web del banco del proyecto³⁴ del MEF. Sin embargo, al momento de la aprobación, los documentos presupuestarios no siempre incluyen los costos recurrentes ni los costos de mantenimiento y operaciones de mediano plazo.

Por ello, la calificación de desempeño es C.

11.4 Seguimiento de los proyectos de inversión

La dimensión evalúa la medida en que se dispone de sistemas prudentes en la MPSM para el seguimiento y presentación de los informes de los proyectos, para garantizar la optimización de los recursos y la integridad fiduciaria para el año 2015.

En la MPSM, el seguimiento del avance físico y financiero de los proyectos de inversión se encuentra a cargo de la Gerencia de Infraestructura y Planeamiento Urbano, a través de la Sub Gerencia de Estudios de Pre Inversión y Ejecución de Obras, quienes realizan el monitoreo y registro de los avances físicos y financieros según el cronograma de ejecución de los PIP.

Los supervisores, contratados para los diferentes PIP bajo la modalidad de contratación por contrata o llave en mano, registran las ocurrencias, gastos financieros y avances físicos a través de un libro de obras, que servirá de insumo para la elaboración del informe mensual de avance de proyecto, que deberá presentarse a los 5 días de concluido el mes. Para los PIP, bajo la modalidad de administración directa, el seguimiento es realizado por la Sub Gerencia de Estudios de Pre Inversión, y Ejecución de Obras, la cual prepara permanentes informes de sus avances conforme a las normas establecidas.

De acuerdo con los informes presentados por los supervisores, quienes validan lo informado por los residente de obras, el avance de ejecución físico y financiero de los PIP es registrado por la Sub Gerencia de Obras en el Módulo de Seguimiento a la Inversión Pública (SOSEM) del MEF y en el aplicativo Sistema Nacional de Información de Obras Públicas (INFOBRAS) de la CGR, que controla, a través del seguimiento, plazos de ejecución y publicación el avance físico del proyecto. En cuanto al avance de la ejecución financiera, su seguimiento es a través de la consulta amigable del portal de transparencia económica del MEF validado por el SIAF SP, que controla los costos totales del proyecto.

Cabe mencionar que los controles aplicados sobre los proyectos en ejecución, conforme a las normas establecidas, recaen sobre la Gerencia de Infraestructura y Planeamiento Urbano, quienes deberán dar conformidad, a través de los informes de sus ingenieros supervisores, a las valoraciones de obra para su pago a los contratistas.

Estos aplicativos informáticos se encuentran disponibles al público y son de obligatoria utilización, permitiendo transparentar la ejecución de las obras públicas a nivel nacional y realizar el seguimiento mediante el acceso a la información del avance mensual y la articulación de información del Sistema Electrónico de Contrataciones (SEACE), SNIP y SIAF

³³ Resolución Directoral 003-2011-EF/68.01- Anexo SNIP 05 A - B.

³⁴ <https://www.mef.gob.pe/es/aplicativos-invierte-pe?id=4279>.

SP. Estos son instrumentos que ayudan a realizar el seguimiento de los PIP, con el propósito de cumplir con los objetivos de los PDLC, en este caso particular.

En base a lo evaluado, la calificación del desempeño en esta dimensión es A.

ID-12 Gestión de los activos públicos (M2)

El presente indicador evalúa la gestión de los activos en la MPSM, así como la transparencia de los procesos de enajenación de estos activos, tanto financieros, como no financieros. El análisis y valoración de la evidencia se efectuará sobre la información disponible para el año 2015, último ejercicio fiscal finalizado.

La gestión de los activos públicos, que involucra el registro de los mismos, se encuentra normada por el Plan de Cuentas Gubernamental aprobado con Resolución Directoral 010-2015-EF/51.01, mientras que la clasificación presupuestaria de los Activos se encuentra armonizada con el estándar internacional establecido en el MEFP, de tal forma que permita una comparación cuantitativa confiable con otros países en materia fiscal y económica. Esta clasificación establece las siguientes definiciones para:

- 1. Activos financieros.** Los activos financieros corresponden al efectivo, títulos, préstamos concedidos en años anteriores y cuentas por cobrar de propiedad del Estado, reservas en moneda extranjera y fondos a largo plazo, como fondos soberanos y participaciones accionarias en instituciones estatales y del sector privado.
- 2. Activos no financieros.** Los activos no financieros comprenden aquellos activos físicos, producidos o no producidos de propiedad de la Institución.

La gestión de los activos públicos en la MPSM, para el caso de los activos financieros, está a cargo de la Oficina de Contabilidad. Su alcance será el íntegro de la institución, mientras que la gestión de los activos no-financieros es responsabilidad de la Oficina de Patrimonio. Ambas oficinas dependen de la Gerencia de Administración de la MPSM.

ID-12	Gestión de los activos públicos (M2)	B
12.1	Seguimiento de los activos financieros	C
12.2	Seguimiento de los activos no financieros	C
12.3	Transparencia en la enajenación de activos	A

12.1 Seguimiento de los activos financieros

Esta dimensión examina la naturaleza del seguimiento de los activos financieros que se realiza en la MPSM.

De acuerdo a la publicación de los EEFF de la MPSM, al 31 de diciembre del 2015, se muestra que la MPSM mantiene Activos Financieros que comprenden efectivo, títulos, préstamos y cuentas por cobrar. También pueden incluir participaciones accionarias en instituciones estatales y del sector privado

La MPSM aplica las normas contables establecidas por la DGCP del MEF para su registro, a valores contables razonables, las mismas que están alineadas con las normas de contabilidad internacional, remitiendo información mensual, semestral y anual de sus EEFF a la DGCP para la conformación de las cuentas nacionales y publicación respectiva. Los Activos Financieros en este registro se encuentran valorados en soles de conformidad con las normas de contabilidad internacional.

Cabe mencionar que la MPSM publica en su portal la memoria anual, en la que incluye el Balance General e información complementaria de sus principales componentes, en la que se incluye información de los activos financieros, describiendo únicamente como accionista de la empresa a EMAPA (valorizada en el balance en 20 millones de soles). Sin embargo, no se evidencia la existencia ni publicación de información sobre el desempeño de las principales categorías de activos financieros de la MPSM.

Los informes financieros son elaborados por la Oficina de Contabilidad de la MPSM y se encuentran a disposición del público a través de la cuenta general de la república en el enlace:

http://apps5.mineco.gob.pe/ctarepublica/Entidades/BG_9.aspx?a=2015&stg=7&c_f=BG&c_niv=0101020101&c_ent=2681&igcl=

Dado que lleva un registro de la principal categoría de activos faltando información del desempeño del total de los activos financieros, la calificación de esta dimensión es C.

12.2 Seguimiento de los activos no financieros

La dimensión examina las características del seguimiento de los activos no financieros de la MPSM, así como si se cumple con la identificación del uso del mismo, su antigüedad y su publicación.

La MPSM, a través de la Oficina de Patrimonio, tiene a su cargo llevar un control independiente y conciliado con los EEFF de los registros de los activos no financieros, teniendo clara la necesidad de que estos registros contengan información de su identificación, asignación, utilización, antigüedad y otras características, de acuerdo a lo determinado por la normatividad de la Superintendencia de Bienes Nacionales, organismo del GN que establece pautas para el seguimiento de los activos no financieros.

De acuerdo a lo anterior, los registros realizados cumplen una labor eficaz de seguimiento y son útiles potencialmente para planificar programas de mantenimiento.

Se ha tomado información de la Sub Gerencia de Patrimonio, para mostrar las categorías de activos no financieros que ostenta la MPSM en sus informes financieros de cierre del ejercicio 2015, lo que se muestra en el Cuadro 3.14.

Cuadro 3.14
Categoría de Activo no Financiero de la MPSM, año 2015
 (En soles)

Categorías	Sub categorías	Consignadas en los registros	Comentarios
Activos fijos	Edificios y Plantas: S/ 28'780,066	No se consigna.	Se registran en auxiliar formato SINABIP.
	Maquinaria y equipo: S/ 192,502	Si se consigna.	Se registra en el SIMI y envía a SBN.
	Otros activos fijos: S/ 6,702	Si se consigna.	Se elabora en formatos auxiliares.
Activos no producidos			
Total	S/ 28'979,270		

Nota: los activos fijos se encuentran asignados al personal de la MPSM.
 Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Sub Gerencia Patrimonial de la MPSM.

En consecuencia, en esta dimensión la MPSM cumple con reglas básicas y completas de registro, que permiten conciliar contablemente en forma estricta, y tener una política clara del seguimiento. La cuantía de estos activos se realiza a través de los EEFF y sus anexos, que anualmente reporta la Oficina de Contabilidad a través de las cuentas contables señaladas en el Plan Contable determinadas por la DGCP sobre lo que posee la MPSM. Sin embargo, es importante mencionar que esta información respecto a la identificación, uso y antigüedad no es transparentada a través de publicaciones.

El seguimiento a través de registros propios implementados por la Oficina de Patrimonio, está debidamente conciliado con la contabilidad que se encuentra al alcance del público. Sin embargo, no es transparentada con publicaciones respecto a sus características, calificando por tales razones con una C.

12.3 Transparencia en la enajenación de activos

La dimensión examina si los procedimientos utilizados para la transferencia y la enajenación de activos están establecidos en la legislación, reglamentación o procedimientos aprobados a la finalización del año fiscal 2015, incluyendo la información que debe presentarse al Poder Legislativo para su aprobación.

Los procedimientos y reglas para las transferencias y enajenaciones de los activos no financieros están establecidos por la Ley 29151 - Ley del Sistema Nacional de Bienes del Estado y su reglamento complementada por la Directiva 001-2015/SBN - Procedimiento de Gestión de los Bienes Muebles Estatales, aprobado con la Resolución 046-2015-SBN del 09-07-2015, que tiene por objeto regular los procedimientos de altas, bajas, adquisición, administración, disposición, supervisión y registro de los bienes muebles estatales.

Asimismo, se establece que los actos que ejecuten los gobiernos municipales respecto de los bienes de su propiedad se rigen por lo dispuesto en la Ley 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades. Este dispositivo establece que le compete al CM la aprobación de las transferencias y enajenaciones de los activos de la MPSM y su publicación se realiza de acuerdo a la Ley 27806 - Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública, y su Reglamento.

Por razones de las normas nacionales y procedimientos internos, las transferencias y enajenaciones en la MPSM se controlan y gestionan a través de su Oficina de Patrimonio. Las

asignaciones y enajenaciones de los bienes se realizan con autorización del CM y registradas en la Actas del pleno correspondiente.

En tales circunstancias, se constató que la MPSM, desde sus más altas autoridades, incluyendo la Oficina de Patrimonio, tienen conocimiento y se someten a los procedimientos, requisitos, reglas y normas establecidos para la gestión de las transferencias y enajenaciones de sus activos, no existiendo en 2015 transferencias o enajenación de activos como se refleja en sus EEFF, calificando en esta dimensión con A.

ID-13 Gestión de la deuda (M2)

El presente indicador evalúa la gestión del servicio de la deuda (interna y externa) y las garantías por la MPSM. Examina si existen prácticas de gestión, registros y controles satisfactorios para asegurar mecanismos eficaces y eficientes en el manejo de la deuda conforme las normas, directivas y procedimientos establecidos por el ente rector (DGETP) del servicio de la deuda pública.

La información es recogida en la Gerencia de Presupuesto y Planificación y en la Oficina de Contabilidad, así como documentos publicados en el portal de transparencia económica del MEF como producto de lo registrado en el SIAF SP - Módulo de Servicio de la Deuda Pública.

Conforme con información recogida en la MPSM, así como la producida por el MEF en su portal de transparencia, se concluye que la institución municipal en los tres ejercicios fiscales finalizados no tiene a su cargo convenios de deudas contraídas del tipo interna o externa.

ID-13	Gestión de la deuda (M2)	NA
13.1	Registro y preparación de informes sobre deuda y garantías	NA
13.2	Aprobación de la deuda y las garantías	NA
13.3	Estrategia de gestión de la deuda	NA

13.1 Registro y preparación de informes sobre la deuda y las garantías

De acuerdo a lo descrito, la MPSM en el período de evaluación del indicador no ha tenido deudas ni internas ni externas, por lo cual cumple con las condiciones establecidas para calificar con NA.

13.2 Aprobación de la deuda y las garantías

De acuerdo a lo descrito, la MPSM en el período de evaluación del indicador no ha tenido deudas ni internas ni externas, por lo cual cumple con las condiciones establecidas para calificar con NA.

13.3 Estrategia de gestión de la deuda

De acuerdo a lo descrito, la MPSM en el período de evaluación del indicador no ha tenido deudas ni internas ni externas, por lo cual cumple con las condiciones establecidas para calificar con NA.

Pilar IV Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas

Los indicadores ID-14 a ID-18 valoran de forma conjunta si la estrategia fiscal y el presupuesto (anual y multianual) se preparan y se aprueban tomando debidamente en cuenta el contexto macroeconómico internacional y nacional, la situación fiscal doméstica, las políticas públicas, las estrategias y las prioridades definidas por el GN a nivel global y sectorial.

ID-14 Previsiones macroeconómicas y fiscales (M2)

Este indicador mide la capacidad de los gobiernos subnacionales para formular previsiones (proyecciones) macroeconómicas y fiscales sólidas, que son cruciales para elaborar una estrategia fiscal sostenible y dar mayor previsibilidad a las asignaciones presupuestarias. También evalúa la capacidad de estos gobiernos para estimar el impacto fiscal de los posibles cambios en las condiciones económicas.

En el Perú estas funciones se realizan a nivel de GN, por lo que la evaluación de este indicador no es aplicable a la MPSM.

ID-14	Previsiones macroeconómicas y fiscales (M2)	NA
14.1	Previsiones macroeconómicas	NA
14.2	Previsiones fiscales	NA
14.3	Análisis de sensibilidad macrofiscal	NA

14.1 Previsiones macroeconómicas

La evaluación de esta dimensión no es aplicable a la MPSM.

14.2 Previsiones fiscales

La evaluación de esta dimensión no es aplicable a la MPSM.

14.3 Análisis de sensibilidad macrofiscal

La evaluación de esta dimensión no es aplicable a la MPSM.

ID-15 Estrategia fiscal (M2)

Este indicador proporciona un análisis de la capacidad de elaborar y poner en marcha una estrategia fiscal clara. También mide la capacidad de determinar y evaluar el impacto fiscal de las propuestas de política de ingresos y gastos que contribuyen al logro de los objetivos fiscales del gobierno subnacional. En la medida en que los gobiernos subnacionales no tienen mayor influencia en la política fiscal por el lado de los ingresos y de los gastos, ni desarrollan estrategias en ese sentido, la evaluación del presente indicador no es aplicable a la MPSM.

ID-15	Estrategia fiscal (M2)	NA
15.1	Impacto fiscal de las propuestas de política pública	NA
15.2	Adopción de la estrategia fiscal	NA
15.3	Presentación de informes sobre los resultados fiscales	NA

15.1 Impacto fiscal de las propuestas de política pública

La evaluación de esta dimensión no es aplicable a la MPSM.

15.2 Adopción de la estrategia fiscal

La evaluación de esta dimensión no es aplicable a la MPSM.

15.3 Presentación de informes sobre los resultados fiscales

La evaluación de esta dimensión no es aplicable a la MPSM.

ID-16 Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto (M2)

Este indicador examina en qué medida el presupuesto de gastos de la MPSM tiene una visión temporal y dentro de límites de gasto explícitamente establecidos para el mediano plazo en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM). También analiza la medida en que los presupuestos anuales se derivan de las estimaciones a mediano plazo y el grado de articulación entre las estimaciones presupuestarias de mediano plazo y los planes estratégicos. La valoración de las tres primeras dimensiones se realiza sobre la base del último presupuesto presentado al Poder Legislativo. La valoración de la cuarta dimensión se realiza sobre la base del último presupuesto de mediano plazo aprobado para el último ejercicio fiscal finalizado 2015 - 2017, y el presupuesto de mediano plazo actual 2016 – 2018.

La Ley 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, establece que el proceso presupuestario debe orientarse a alcanzar los objetivos de la planificación estratégica

nacional, sectorial, territorial e institucional, apoyada en los resultados de ejercicios anteriores y las perspectivas para los ejercicios futuros³⁵. La principal normatividad para evaluar este indicador lo constituye la Directiva 002-2015-EF/50.01, modificada por la Resolución Directoral 006-2016-EF/50.01, las cuales aprueban las normas para la “Programación y Formulación Anual del presupuesto del Sector Público con una perspectiva de programación Multianual”. En dicha programación, se regulan los límites de gasto a nivel de las clasificaciones económica y programática.

El ejercicio de programación multianual está definido en la normativa reglamentaria como un proceso de toma de decisiones sobre las prioridades que se otorgarán a los objetivos y metas que la entidad prevé realizar para el logro de resultados esperados a favor de la población - así como la estimación de los recursos necesarios para el logro de ellos - para un período de tres años fiscales consecutivos (año t, año t+1 y año t+2), tomando en cuenta la estructura programática, estructura funcional y el registro sistemático de los clasificadores presupuestarios³⁶.

Esta disposición también establece que la programación multianual se enmarca en las proyecciones macroeconómicas contenidas en el MMM vigente, acorde con las reglas fiscales por cada nivel de gobierno, así como en la alineación de los objetivos del Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, de los Planes Estratégicos Sectoriales, de los Planes de Desarrollo Regional y Local Concertados, de los Planes Institucionales y de los PP.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), como órgano rector de la planificación en el país, promueve que los planes estratégicos de las entidades de la administración pública estén articulados al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, a efectos de contribuir a que los recursos públicos se asignen y gestionen con eficiencia y eficacia y contribuyan al desarrollo nacional, en función a prioridades establecidas en los procesos de planeamiento estratégico³⁷.

La información tomada para la evaluación, surge de los documentos del presupuesto multianual formulado por la MPSM para 2016 y su proyección para 2017 y 2018, así como del marco legal y normativo para la determinación de las disponibilidades de recursos en el mediano plazo, guardando relación con los objetivos establecidos en los planes estratégicos aprobados.

ID-16	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto (M2)	B
16.1	Estimaciones de gasto de mediano plazo	A
16.2	Límites de gasto de mediano plazo	A
16.3	Articulación de los planes estratégicos y los presupuestos de mediano plazo	C
16.4	Consistencia de los presupuestos con las estimaciones del ejercicio anterior	D

³⁵ Art. XV de los Principios Regulatorios, Ley 28411.

³⁶ Art. 2, Directiva 002-2015-EF/50.01 para la Programación y Formulación Anual del Presupuesto del Sector Público, con una Perspectiva de Programación Multianual, DGPP, MEF.

³⁷ Directiva 001-2014-CEPLAN de los Procesos de Planeamiento Estratégico – Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

16.1 Estimaciones de gasto de mediano plazo

La dimensión evalúa la medida en que se preparan y actualizan las estimaciones del presupuesto de mediano plazo como parte del proceso presupuestario anual.

El proyecto de presupuesto de la MPSM para 2016 se elaboró en cumplimiento de las directivas nacionales para la programación multianual, razón por la que incluye estimaciones de gasto para los ejercicios presupuestarios del período 2016-2018. La Programación Multianual del Gasto Público (2016-2018) fue enviada formalmente dentro del plazo definido por el MEF a través de su registro en el SIAF SP. Las estimaciones de gasto para estos tres años se presentan según la clasificación administrativa, económica, funcional y por programas presupuestarios.

La evidencia constatada cumple con los criterios definidos para la calificación A.

16.2 Límites de gasto de mediano plazo

Esta dimensión evalúa si los límites máximos de gasto, que se aplican a las estimaciones elaboradas para el gasto que excedan el ejercicio presupuestario en preparación, son congruentes con los objetivos de la MPSM en materia fiscal y presupuestaria.

Para la estimación de los límites de gasto público multianual, la entidad cuantificó los costos de los insumos requeridos para alcanzar la cobertura de los productos/proyectos/acciones comunes y las actividades/acciones de inversión y/u obras priorizadas, para un período de tres años consecutivos, determinándose dicho monto por cada año comprendido en el período multianual. Esto se hizo teniendo en cuenta los criterios dispuestos por la directiva “Programación y Formulación Anual del Presupuesto del Sector Público con una perspectiva de Programación Multianual” del MEF, respecto de los límites en el gasto en remuneraciones, bienes y servicios, proyectos de inversión y por las categorías presupuestales.

Estos límites establecidos en la directiva son establecidos para el primer año, así como para los dos siguientes, a nivel de los clasificadores económicos presupuestales y las categorías presupuestales en Acción Central y APNOP. En ellos se establece que el primer año de programación no debe ser mayor al PIA del año vigente, y el de los dos años siguientes no debe ser mayor a la tasa de inflación anual prevista en el MMM vigente. En los PP, los límites se establecen para el primer año, pues no deben ser mayores al PIA del año vigente y los dos siguientes años se podrán incrementar en bienes y servicios por el factor de 1.06 para cada año fiscal.

Con ello, la MPSM se limitó a establecer techos presupuestales a sus dependencias, conforme las normas indicadas, la asignación presupuestaria en recursos a ser transferidos por el MEF, y los límites establecidos por las normas en las proyecciones del presupuesto para el 2017 y 2018, a nivel de la clasificación económica y programática funcional.

Cabe mencionar, que la formulación presupuestal multianual se realiza de acuerdo al aplicativo del MEF. Este aplicativo tiene incorporadas validaciones que no permiten exceder los topes establecidos para cada clasificación económica y funcional programática.

En consecuencia, los límites máximos de gasto están establecidos en las directivas para la formulación que se emiten antes de emitir las circulares presupuestarias, dando por resultado que la dimensión califica con A.

16.3 Articulación de los planes estratégicos y los presupuestos de mediano plazo

La presente dimensión mide el grado en que las propuestas de política de gasto aprobadas por la MPSM e incorporadas en el presupuesto guardan relación con un plan estratégico territorial aprobado y costeadado.

La MPSM formula su presupuesto considerando el PDLC y el PEI vigentes, documentos que no se evidencia que estén costeados, pero donde se establecen algunos costos vinculados a PIP.

Sin embargo, la formulación del presupuesto se realiza con los topes establecidos por el MEF (en las clasificaciones económico y programático), a nivel multianual (tres años). Las oficinas de planeamiento y presupuesto deberán prever estimadamente la asignación de los recursos a las acciones estratégicas de los dos últimos años del multianual, los que no necesariamente se respetan. Cabe precisar que la propuesta de gasto en la estimación presupuestal anual se proyecta armonizando en lo posible con los planes estratégicos a través del POI (el cual contiene las acciones estratégicas a ejecutar en un año), evidenciándose esfuerzos por lograr articular el POI con el Presupuesto Inicial Aprobado (PIA), inclusive a manera de regularización (A inicios del ejercicio, ajustando el POI y el PIA para articularlos) y con ello el ajuste de la propuesta estimada de gasto a mediano plazo (presupuesto multianual) con el Plan Estratégico Institucional (PEI).

Por ello, dado que se asegura que algunas estimaciones del presupuesto aprobado se armonicen con los planes estratégicos de un año POI, la calificación para esta dimensión es C.

16.4. Consistencia de los presupuestos con las estimaciones del ejercicio anterior

La presente dimensión evalúa la medida en que las estimaciones del gasto que figuran en el último presupuesto de mediano plazo son la base para la definición del presupuesto de mediano plazo actual.

En la MPSM, sobre la base del presupuesto de mediano plazo aprobado para el último ejercicio fiscal finalizado (2015-2017) y el presupuesto de mediano plazo vigente (2016-2018), no se ha verificado una explicación cuantificada de las variaciones en el gasto entre los períodos correspondientes de cada presupuesto de mediano plazo. Esto es, entre el primer año del presupuesto de mediano plazo actual y el segundo año del último presupuesto de mediano plazo, en el cual se produjeron modificaciones en la programación anteriormente registrada y no sustentada.

No existe evidencia documentada, más allá del registro informático en el SIAF SP, de que las estimaciones de gasto de la programación multianual de la MPSM para el período (2015-2017) se hayan utilizado como base para preparar la programación multianual (2016-2018).

Por lo tanto, la dimensión recibe la calificación de D.

ID-17 Proceso de Preparación del Presupuesto (M2)

Este indicador mide la eficacia de la participación de los actores relevantes, incluidas las autoridades políticas, en el proceso de preparación del presupuesto de la MPSM, y establece si esa participación es ordenada y oportuna. La evaluación considera para las dimensiones 17.1 y 17.2 el último presupuesto presentado al CM. El análisis de la dimensión 17.3 se realiza sobre la base de la información disponible de los últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

El proceso de la programación y formulación del presupuesto en la MPSM se encuentra claramente definido a través de la Directiva para la Programación y Formulación Anual del Presupuesto del Sector Público, con una Perspectiva de Programación Multianual³⁸ emitida por la DGPP. Esta directiva establece las disposiciones técnicas y cronogramas³⁹ que están fuertemente condicionados por los plazos constitucionales y legales vigentes, orienta de manera clara sobre la escala de prioridades, estimaciones de gasto e ingresos, al igual que los criterios para la presentación y sustentación de la información del proyecto de presupuesto y la constitución de una instancia que conduzca la programación y formulación presupuestal.

La participación de actores de manera activa como autoridades políticas, funcionarios y sociedad civil se establece de manera ordenada y oportuna durante la elaboración del Presupuesto Participativo Basado en Resultados (PPR)⁴⁰. Este proceso tiene la finalidad de asignar recursos a proyectos de inversión que estén articulados a productos y resultados específicos que la población necesite. Esta información debe incluirse en el documento del Presupuesto Participativo que será remitido, junto con el PIA, a la DGPP, en el plazo establecido por la directiva de programación, formulación y aprobación del presupuesto de los GL para cada año fiscal.

ID-17	Proceso de preparación del presupuesto (M2)	C+
17.1	Calendario presupuestario	A
17.2	Orientaciones para la preparación del presupuesto	C
17.3	Presentación del presupuesto al Poder Legislativo	D

17.1 Calendario presupuestario

Esta dimensión evalúa la existencia de un calendario presupuestario fijo y el grado de cumplimiento existente.

El proceso de preparación del presupuesto del gobierno municipal presupuestario se ajusta y adecua a los plazos definidos por el MEF a través de la Directiva de la DGPP, en la cual se determinan, a través de un calendario, plazos fijos para la entrega de la información y reuniones de sustentación del proyecto del presupuesto institucional⁴¹. Estos plazos establecidos se reducen significativamente en la medida en que la asignación presupuestaria

³⁸ Directiva de Programación y Formulación Presupuestal con una perspectiva Multianual- N°002-2015-EF/50.01.

³⁹ Anexos 2 y 3 de la Directiva de Programación y Formulación Presupuestal con una perspectiva Multianual 002-2015-EF/50.01.

⁴⁰ Instructivo N°001-2010-EF/76.01-Resolución Directoral 007-2010-EF/76.01

⁴¹ Anexos 2 y 3 de la Directiva de Programación y Formulación Presupuestal con una perspectiva Multianual 002-2015-EF/50.01.

(techos presupuestarios) para el conjunto del gobierno municipal presupuestario, debe ser distribuida y comunicada oportunamente para su formulación y conciliación a nivel de metas de todas las dependencias que lo compone.

A pesar de lo anterior, sin embargo, la Gerencia de Presupuesto y Planificación, a través de circulares, establece un calendario propio con plazos establecidos mínimos de seis semanas para trabajar con todas sus dependencias, que le permite organizar internamente los plazos previstos de entrega de información a la DGPP. Este calendario, por razones excepcionales, debe ser reprogramado internamente sin alterar los plazos finales para algunas dependencias, debido a una falta de orientación de los actores principales del proceso, dado que los documentos elaborados de carácter interno, que esclarecen y alinean los aspectos más importantes del proceso así como la identificación de cambios en los elementos críticos de las actividades a ejecutar, son insuficientes.

Es importante mencionar que el registro de la información, a nivel de las estimaciones de gasto al detalle, tiene garantizado su cumplimiento, dado que el uso de los sistemas informáticos proporcionados por el MEF obligan a realizar en forma holgada y rápida el registro adecuado para cerrar el proceso de formulación.

De lo descrito anteriormente, en relación a la evaluación de la dimensión, se evidencia la existencia y aplicación de un calendario presupuestario que se cumple en gran medida. A esto contribuye el hecho de que la municipalidad en sí es una sola UE, a cuyas principales dependencias que se encuentran en el mismo local, se imparten circulares con criterios de gasto básicos. Por lo descrito, a esta dimensión se le otorga una calificación de A.

17.2 Orientaciones para la preparación del presupuesto

Esta dimensión evalúa la claridad e integridad de las orientaciones de “arriba hacia abajo” entregadas a las entidades presupuestarias para la preparación y presentación del presupuesto.

El proceso de preparación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2016 de la MPSM se orientó sobre la base de los lineamientos que establece la Directiva de la DGPP, la cual dispone de manera clara la manera de organizar y distribuir responsabilidades para todas las entidades públicas, estableciendo la escala de prioridades y las estimaciones de gasto e ingresos a nivel detallado, al igual que los criterios para la presentación y sustentación de la información del presupuesto. Al respecto, la MPSM constituyó la comisión de programación y formulación presupuestal bajo la supervisión del titular y presidida por el responsable de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto.

En relación a las decisiones sobre las asignaciones y distribución presupuestal, así como las orientaciones para su preparación, éstas son determinadas en última instancia por la Gerencia de Presupuesto y Planificación. Para el ejercicio 2016 se comunicaron los techos presupuestales para la formulación del presupuesto a las principales dependencias a nivel de metas. Además, mediante una circular, se establecieron principalmente las fechas de conformidad del trabajo o nuevas propuestas. Cabe mencionar que la distribución de techos presupuestales y su formulación tiene una fuerte carga inercial y se considera sobre la base histórica de la asignación para casi la totalidad de las dependencias.

Adicionalmente la MPSM, de manera simultánea, prepara el gasto del capital condicionado por el proceso del presupuesto participativo, en el marco de las disposiciones establecidas por el MEF. Este proceso lo conduce la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto y un equipo

técnico que facilita el proceso participativo. Este mecanismo permite que la ciudadanía participe en la priorización de los proyectos de inversión a ejecutar con los recursos asignados al GL. Todo el proceso de preparación presupuestaria está bajo el cumplimiento de los lineamientos que orientan las directrices nacionales, pero no se cuenta con directivas exhaustivas u otros documentos municipales que complementen las directivas de carácter nacional de la DGPP. Por ello, la calificación que se le asigna a esta dimensión es C.

17.3 Presentación del presupuesto al Poder Legislativo

Esta dimensión evalúa si el proyecto de presupuesto anual se presenta puntual y oportunamente al CM. Según la Directiva de Programación y Formulación del Presupuesto Anual, con perspectiva Multianual emitida por el MEF, que orienta la participación del ejecutivo municipal en el proceso de preparación del proyecto del presupuesto, no se explicita la presentación del mismo ante el pleno del CM en la oportunidad indicada. Consecuentemente, esta parte del proceso no requiere de la aprobación mediante acuerdo municipal, que amerite dictamen, sustentación y aprobación del pleno del CM.

El PIA enviado al Congreso de la República se aprueba por lo general durante la última semana de noviembre, y en los tres años evaluados se ha promulgado durante la primera semana de diciembre. Después de ello el ejecutivo municipal remite el PIA de la MPSM al CM, quedando evidentemente menos de un mes para que empiece el año fiscal.

Por lo tanto, la dimensión califica con D.

ID-18 Escrutinio legislativo del presupuesto (M1)

la medida en que el CM lo examina, debate y aprueba, en especial la medida en que los procedimientos de escrutinio del CM están bien establecidos y se respetan. La evaluación considera para las dimensiones 18.1, 18.2 y 18.4 el último ejercicio finalizado. La dimensión 18.3 se analiza sobre la base de la información disponible de los últimos ejercicios fiscales finalizados.

La información es proporcionada por los responsables del presupuesto de la MPSM. Se buscó información respecto a documentación establecida por la MPSM que establezca reglamentariamente, en forma interna, la participación del CM respecto al tratamiento en todos los procesos del presupuesto municipal que atañen al presente indicador, no encontrándose evidencias de su existencia.

ID-18	Escrutinio legislativo del presupuesto. (M1)	D+
18.1	Alcance del escrutinio presupuestario	D
18.2	Procedimientos legislativos para el escrutinio presupuestario	D
18.3	Oportunidad en la aprobación del presupuesto	A
18.4	Reglas para las modificaciones presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo	A

18.1 Alcance del escrutinio presupuestario

Esta dimensión evalúa el alcance del escrutinio legislativo. Tal escrutinio deberá abarcar el examen de las políticas fiscales, las previsiones fiscales y prioridades de mediano plazo, así como los detalles específicos de las estimaciones de gastos e ingresos.

El examen que realiza el CM al proyecto del presupuesto institucional es muy limitado y su participación más activa se desarrolla al momento de la formulación del presupuesto participativo para la priorización de los PIP, con participación de la sociedad civil, cuyos resultados son incluidos en el PIA. Respecto al proyecto del presupuesto institucional, el CM nombra una comisión de presupuesto, que se limita principalmente a revisar los detalles de las estimaciones de ingresos y gastos por fuentes de financiamiento y la inclusión de determinados PIP. Sin embargo, no se ha evidenciado que el pleno del CM realice un escrutinio y un examen minucioso respecto a las políticas y previsiones fiscales y las prioridades de mediano plazo, así como actas que evidencien su discusión y escrutinio con la comisión nominada.

Por tanto, por el alcance limitado de las funciones de escrutinio que desarrolla el CM, esta dimensión se evalúa como D.

18.2 Procedimientos legislativos de escrutinio presupuestario

Evalúa la medida en que se han establecido y respetado procedimientos para el examen del proyecto de presupuesto.

La MPSM cuenta con procedimientos legislativos muy limitados para el escrutinio presupuestario que requieran la aprobación del CM. Para ello, el CM se limita a designar entre sus miembros a la Comisión de Presupuesto del CM, que tiene la atribución de revisar los detalles del presupuesto formulado por aprobar. Esta comisión, que tiene como órgano de asesoramiento a la Gerencia de Presupuesto y Planificación, tiene como misión informar al pleno del CM los resultados de las indagaciones realizadas a los niveles de los detalles del gasto e ingresos y principales proyectos de inversión. Sin embargo, a pesar que la directiva del proceso de preparación del proyecto del presupuesto del MEF no establece participación del CM de manera expresa, no se evidencia que el CM, como buena práctica, establezca una conformidad respecto al trabajo de la formulación del presupuesto ni al cumplimiento de reglas establecidas por el ente legislativo antes de su aprobación, con la ayuda que brinda la Comisión designada por iniciativa propia. Tampoco se evidencia con actas la decisión de conformar el comité.

Por ello, la calificación que se le asigna a la presente dimensión es D.

18.3 Oportunidad en la aprobación del presupuesto

Evalúa la puntualidad del proceso del escrutinio en cuanto a la capacidad del CM para aprobar el presupuesto antes del inicio del nuevo ejercicio.

El presupuesto del sector público para el año fiscal correspondiente es aprobado por el Congreso Nacional, el mismo que incluye el presupuesto de la MPSM. El CM, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, aprueba el presupuesto institucional.

Las fechas en las cuales se aprobaron los últimos tres proyectos finalizados fueron las siguientes:

Ejercicio fiscal 2013. El presupuesto se aprobó el 28-12-2012 con AC 754-2012-A/MPSM.
Ejercicio fiscal 2014. El presupuesto se aprobó el 30-12-2013 con AC 994-2013-A/MPSM.
Ejercicio fiscal 2015. El presupuesto se aprobó el 29-12-2014 con AC 1206-2014-CM-MPSM.

Por lo tanto corresponde una calificación de A.

18.4 Reglas para las modificaciones presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo

Esta dimensión evalúa los mecanismos utilizados para considerar las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio que requieren de aprobación del CM.

La introducción de enmiendas al presupuesto se sustenta en reglas entendidas como el conjunto de normas y procedimientos que deben seguirse y que están definidas en la Ley 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y la Directiva de Ejecución del Presupuesto. Estas reglas son claras y se respetan, permitiendo amplias reasignaciones presupuestarias en el marco de las normatividad y procedimientos aprobados. Es el titular de la MPSM quien ratifica y aprueba en forma definitiva las enmiendas presupuestarias del mes, en el nivel funcional programático y a propuesta de la Gerencia de Presupuesto y Planificación, la que aprueba con carácter transitorio las enmiendas solicitadas en el período de un mes. Solo las enmiendas presupuestarias en el nivel institucional que modifican asignaciones entre niveles de gobierno deben ser aprobadas por el CM.

El CM no establece reglas internas y complementarias para que el ejecutivo pueda realizar las modificaciones presupuestales, dejando que se apliquen las reglas generales establecidas para todo el sector público y las que establezca el ejecutivo. Además, existen reglas claras respecto al alcance y naturaleza de las modificaciones presupuestales que se cumplen, provenientes de las normatividades establecidas principalmente por el ente rector. Por lo tanto, la calificación que se le asigna a esta dimensión es A.

Pilar V Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

Este acápite presenta los indicadores ID-19 a ID-26, que valoran de forma conjunta si el presupuesto se implementa en el marco de un sistema de normas, procesos y controles internos eficaces que garanticen que tanto la recaudación de ingresos como la utilización de los gastos se ejecuten según lo previsto, con el objetivo último de proveer bienes y servicios públicos adecuados a la población.

ID-19 Administración de ingresos (M2)

Este indicador se refiere a la entidad que administra la generación de ingresos de la MPSM y evalúa los procedimientos utilizados para recaudarlos y supervisarlos. El período de revisión está determinado para las dimensiones 19.1 y 19.2 en el momento de la evaluación y para las dimensiones 19.3 y 19.4 al último ejercicio finalizado (2015).

La información tomada para evaluar este indicador proviene de la proporcionada por el organismo responsable de la recaudación de la municipalidad, así como de la Gerencia de Administración de la MPSM.

El Código Tributario establece que los Gobiernos Municipales son órganos de la administración tributaria del Estado, responsables de administrar los impuestos que la ley les asigne por excepción, las contribuciones y las tasas municipales, éstas últimas referidas a derechos, licencias o arbitrios⁴². Los principales impuestos municipales son: i) el impuesto predial; ii) el impuesto de alcabala; iii) el impuesto al patrimonio vehicular; y, iv) los impuestos a las apuestas, juegos de azar y espectáculos públicos no deportivos⁴³.

El organismo responsable en forma exclusiva de las acciones de recaudación de la MPSM es el Sistema de Administración Tributaria (SAT-T) creado en julio de 2007 con la Ordenanza Municipal 008-2007-A/MPSM, como un organismo público descentralizado de la municipalidad con personería jurídica de derecho público interno con autonomía administrativa, económica, financiera y presupuestaria. Entre sus funciones principales destacan lo referido a la administración y cobranza de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. En los aspectos no tributarios, destacan la administración de los procedimientos sancionadores y cobranzas por infracciones de tránsito y transporte, así como la recaudación de los ingresos municipales por concepto de multas administrativas y otros ingresos administrativos de derecho público, cuya percepción corresponde a la municipalidad de acuerdo a ley.

El SAT-T consecuentemente, es el órgano encargado exclusivamente de la recaudación de la totalidad de los ingresos que percibe la municipalidad en los RDR e Impuestos Municipales. No existe otra ventanilla de cobranza en la municipalidad que no sea el SAT-T.

ID-19	Administración de ingresos (M2)	D+
19.1	Derechos y obligaciones sobre la generación de ingresos	D
19.2	Gestión de riesgos para la generación de ingresos	D
19.3	Auditoría e investigación para la generación de ingresos	D
19.4	Seguimiento de los atrasos en la generación de ingresos	D

⁴² Art. 52, Código Tributario, Decreto Legislativo 816.

⁴³ Art. 5, Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo 776.

19.1 Derechos y obligaciones sobre la generación de ingresos

Evalúa la medida en que las personas y empresas tienen acceso tanto a información sobre sus derechos y obligaciones como a procesos y procedimientos administrativos que les permitan presentar reclamaciones ante un organismo objetivo e independiente, que pueda atender los recursos interpuestos.

La información utilizada para medir esta dimensión proviene de los funcionarios del SAT-T así como de la revisión del portal web de este organismo.

El SAT-T se ha limitado a instalar una plataforma de atención al cliente en su local para orientar sobre diversos aspectos referidos a las obligaciones y cobranzas al contribuyente y posibles reclamaciones. Esta plataforma funciona con muchas limitaciones y básicamente sus orientaciones están enmarcadas a los aspectos administrativos de recaudación que ligan al usuario con el municipio.

Al revisar el portal web del SAT-T, igualmente no se encuentran orientaciones referidas a los derechos del contribuyente y/o usuario. Se percibe que son más exhaustivos en comunicar las obligaciones y mucho menos exhaustivos en difundir los derechos de los vecinos contribuyentes. Se ha intentado, según los funcionarios, que funcione una Defensoría del Contribuyente y del Administrado, pero ésta no se pudo implementar, asumiendo esta función la Oficina de Asesoría Jurídica del SAT-T, que tiene evidentemente funciones de defensa jurídica del organismo que son diferentes a lo pretendido. Consecuentemente, no existe la función de defensoría o de un tribunal fiscal.

En consecuencia, no existen en forma clara protocolos y procedimientos de reclamación y apelaciones a favor de los contribuyentes que pueda exhibir el SAT-T, como documentos de difusión, encartes, etc., que puedan ser alcanzados finalmente a los contribuyentes. Esto motiva la calificación D.

19.2 Gestión de riesgos para la generación de ingresos

Evalúa la medida en que el organismo de generación y recaudación de ingresos utiliza métodos exhaustivos, estructurados y sistemáticos para evaluar los riesgos de incumplimiento de las obligaciones y establecer un orden de prioridad entre estos, teniendo en cuenta que un proceso eficaz de gestión de riesgos ayuda a minimizar la evasión y las irregularidades, así como a reducir los costos que conlleva para los organismos recaudadores percibir los ingresos y para los contribuyentes cumplir con sus obligaciones.

La fuente de información proviene de las entrevistas a funcionarios del SAT-T respecto a la implementación en el organismo de un sistema de gestión de riesgos. Se recoge que no se ha implementado en el SAT-T un sistema de gestión de riesgos que minimice evasiones e irregularidades que puedan presentarse. El SAT-T no evidencia haberlo elaborado y consecuentemente no existen estudios, informes o análisis que permitan priorizar las acciones de mitigación de riesgos. Indagando en la página web de la institución, sólo existe la relación de los contribuyentes atrasados en sus pagos por años de antigüedad, identificándolos como contribuyentes de alto riesgo.

Conforme a las indagaciones, para esta dimensión la calificación es una D.

19.3 Auditoría e investigación para la generación de ingresos

Evalúa si se cuenta con sistemas sólidos de controles e investigaciones de fraude suficientes para desalentar la evasión y garantizar que se descubran los casos de incumplimientos, conforme a un plan documentado orientado a mejorar el cumplimiento de las obligaciones, para asegurarse de que, una vez identificados los riesgos, se haga un seguimiento que permita minimizar estos, o el fraude o la fuga de ingresos.

La fuente de información proviene de las entrevistas a los funcionarios del SAT-T, respecto a la implementación de un plan documentado que permita mejorar el cumplimiento de las obligaciones a través de los controles e investigaciones que deben realizarse periódicamente. Se manifiesta que no existe un plan documentado y estructurado que permita realizar controles y el uso de las auditorías y de investigaciones sobre fraudes que se hayan gestionados y reportados en el marco y conformidad a un plan establecido. El SAT-T no tiene una oficina propia de control interno que materialice un plan de auditorías y de investigaciones sobre potenciales fraudes gestionados y reportados conforme a un plan documentado propio a las operaciones que realiza la institución.

Como elementos de control, se manifiesta que la Oficina de Control Interno de la municipalidad colabora con acciones esporádicas de control en el SAT-T especialmente en los aspectos de arqueos.

En consecuencia, se evidencia que el SAT-T carece de un programa o plan en el cual se manifieste la aplicación de un sistema sólido de control e investigaciones que aseguren minimizar los riesgos de evasión y fraude.

Por lo tanto, corresponde una calificación de D.

19.4 Seguimiento de los atrasos en la generación de ingresos

Evalúa la medida en que se administran adecuadamente los atrasos en los pagos en el organismo de generación de ingresos, con énfasis en el nivel y antigüedad de dichos atrasos.

La información obtenida de la base de datos del SAT-T es la siguiente:

Recaudación SAT por toda fuente y concepto 2015	S/. 14'890,951
Volumen de ingresos atrasados al 2015	S/. 25'343,725
Volumen ingresos atrasados más de 12 meses	S/. 18'449,579
% total ingresos atrasados Vs. total recaudado 2015	170%
% ingresos atrasados más de 12 meses vs el total de atrasos	73%

Nota.- La información de recaudación 2015 proporcionada por el SAT-T es el neto transferido a la municipalidad. No incluye los montos retenidos por el servicio de recaudación que consideran propios del SAT-T.

Cabe mencionar, de acuerdo a las cifras mostradas, que el SAT-T mantiene deudas por diferentes conceptos que aún no han sido consideradas como deudas incobrables. De acuerdo al resultado mostrado la calificación para esta dimensión es D.

ID-20 Contabilidad de los ingresos (M1)

Este indicador evalúa a nivel del Gobierno Municipal los procedimientos de registro y reporte de la generación de ingresos, la consolidación de los ingresos recibidos y de conciliación de las cuentas de los ingresos tributarios. Abarca los ingresos tributarios y no tributarios recaudados por la MPSM. Contiene tres dimensiones y el período a trabajar es el momento de la evaluación.

La información tomada proviene del organismo recaudador SAT-T y de la Oficina de Tesorería de la Gerencia de Administración de la MPSM que utiliza al SIAF SP como sistema de registro y herramienta para el depósito a la Cuenta Única del Tesoro (CUT).

El marco legal normativo de las operaciones de tesorería aplicables al presente indicador se establece en la Ley 28693 – Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, aprobado el 21 de marzo de 2006 y la Directiva de Tesorería 001-2007-EF/77.15, emitida por la DGETP.

ID-20	Contabilidad de los ingresos (M1)	D+
20.1	Información sobre recaudación de ingresos	A
20.2	Transferencia de los ingresos recaudados	A
20.3	Conciliación de cuentas sobre ingresos	D

20.1 Información sobre recaudación de ingresos

La presente dimensión evalúa la medida en que la oficina de tesorería de la MPSM coordina las actividades de administración y recaudación de los ingresos fiscales generados por el SAT-T, recibiendo datos sobre el tipo de ingresos consolidados y el total recaudado en informes establecidos.

La información para medir esta dimensión proviene del SAT-T, proporcionando como evidencia los documentos que se emiten diariamente a la MPSM. En ellos se constata que la recaudación del día se transfiere a la municipalidad en sus cuentas de la CUT, incluyendo datos referidos a dicha recaudación total consolidada a nivel de tipos de ingresos y de clasificadores de ingresos presupuestales, así como a nivel detallado de cada operación de ingresos registrados en el día. Esto permite que la información pueda ser fácilmente controlada y registrada administrativa y contablemente por la municipalidad.

Estos datos, generados diariamente, se complementan con el informe diario correspondiente dirigido al alcalde de la MPSM, respecto a los importes transferidos a las cuentas de la municipalidad.

De acuerdo a lo descrito, la calificación a esta dimensión es A.

20.2 Transferencia de los ingresos recaudados

Esta dimensión analiza la prontitud de las transferencias de los ingresos recaudados a la Tesorería de la MPSM. La información tomada proviene del organismo recaudador (SAT-T) así como de la oficina de tesorería de la MPSM.

Se evidencia que el organismo recaudador emplea ventanillas y sus propias cuentas corrientes para facilitar y operar con los contribuyentes la recaudación de los ingresos por los diferentes conceptos de servicios prestados (Rubro RDR) así como la recaudación por los impuestos que abonan sus contribuyentes, dada su función como único ente recaudador de ingresos por cualquier concepto de la MPSM.

De conformidad con las normas establecidas por la DGETP, en las que se determina el plazo de 24 horas para su depósito en las cuentas bancarias autorizadas para el municipio, y teniendo en cuenta que es esencial asegurarse de que los fondos estén disponibles lo más pronto posible para respaldar la gestión de caja, se estableció entre el ente recaudador y la administración del municipio la obligación de transferir dichos recursos diariamente respecto a la recaudación total en sus diversas modalidades del día anterior.

Estas transferencias diarias se realizan por el SAT-T a favor del municipio, depositando directamente en las cuentas establecidas por las tesorerías de ambas instituciones (principalmente la CUT), presentando copia de los respectivos vouchers del depósito a favor del municipio junto al informe diario que prepara el SAT-T.

De esta manera cumple con el requisito de calificación A.

20.3 Conciliación de cuentas sobre ingresos

Evalúa la medida en que se calculan regularmente y se concilian puntualmente los montos agregados de los avalúos tributarios, los cargos, los ingresos recaudados, los atrasos y transferencias a la tesorería, permitiendo garantizar que el sistema de recaudación y transferencias funcione conforme lo previsto, así como las conciliaciones de las entidades responsables de la recaudación y lo recibido por la tesorería. La información recogida proviene de las entrevistas a los funcionarios del SAT-T. La Oficina de Tesorería de la MPSM no colaboró para las indagaciones respecto a esta dimensión.

Conforme a las entrevistas, documentación y evidencias solicitadas, se constata que no existen conciliaciones que se realicen entre el SAT-T y la Tesorería de la MPSM. El SAT-T se limita diariamente a transferir en las cuentas del municipio los recursos captados el día anterior, informando la cuantía de la transferencia, los conceptos y rubros de los ingresos recaudados a nivel de los clasificadores de ingresos presupuestarios y fuentes de financiamiento y finalmente la cuantía de las retenciones en cada transferencia por concepto de sus honorarios. La comunicación se realiza directamente al Alcalde. Después de ello, con la conformidad de recepción de los recursos, no existen acciones posteriores de conciliación.

Por lo tanto corresponde una calificación de D.

ID-21 Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso (M2)

Este indicador evalúa la medida en que la MPSM puede prever los compromisos y las necesidades de efectivo, además de proporcionar información confiable sobre la disponibilidad de fondos para comprometer gastos y efectuar los pagos correspondientes para la prestación de servicios. Para la evaluación de la dimensión 21.1 se utiliza información

disponible al momento de la evaluación, mientras que para las otras tres dimensiones se utiliza la información disponible para el último ejercicio fiscal finalizado (2015).

La información tomada para evaluar este indicador proviene tanto de los registros que realizan las oficinas de tesorería y de presupuesto en sus respectivos módulos del SIAF SP, como de las entrevistas a los responsables de la operatividad correspondientes.

La gestión de la tesorería en la MPSM está regulada por la Ley General de Tesoro 28693 - Ley del Sistema de Tesoro Público, que confiere a la DGETP la facultad de centralizar la disponibilidad de los fondos públicos. La Resolución Directoral 031-2014-EF/52.03 establece procedimientos que las entidades deben de aplicar en el registro de operaciones en el sistema del SIAF SP, como consolidación del saldo de la CUT, la cual es una cuenta bancaria o un conjunto de cuentas vinculadas a través de las cuales el gobierno gestiona sus ingresos y gastos. El uso de la CUT, centralizada en el Banco de la Nación (BN), facilita la consolidación de las cuentas.

ID-21	Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso (M2)	B
21.1	Consolidación de saldos de caja	A
21.2	Previsiones y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo	D
21.3	Información sobre límites máximos para compromisos	A
21.4	Importancia de los ajustes presupuestarios en el curso del ejercicio	C

21.1 Consolidación de los saldos de caja

Evalúa la medida en que la MPSM puede identificar y consolidar los saldos de caja como base para manejar con precisión y oportunidad la disponibilidad de fondos para las decisiones financieras.

La información tomada en cuenta proviene de los procedimientos adoptados por el área de tesorería en cumplimiento al marco normativo establecido por la DGETP para el uso de la CUT y otras cuentas autorizadas para el manejo de recursos de menor magnitud. Cabe mencionar que el 80% de los recursos que maneja la MPSM se realizan a través de la CUT. Conforme las normas de tesorería, operativamente, existe una relación directa con la DGETP, estableciéndose conciliaciones mensuales de los recursos que ejecutan la MPSM y los saldos cuyos recursos custodia la DGETP en la CUT. Existen otras cuentas que se manejan en el BN, posibilitando el uso de los sistemas implementados entre el BN y la DGETP del MEF para obtener electrónicamente el estado bancario de dichas cuentas en forma diaria si es necesario.

El aplicativo SIAF SP, que está obligado a utilizar el GL, facilita la obtención de información sobre la disponibilidad de fondos en esta cuenta única (CUT) y en consecuencia la información consolidada de los saldos de caja de la tesorería en forma permanente (los saldos totales se establecen en línea con el BN). Igualmente, a través del sistema, el BN hace llegar el estado bancario electrónicamente de ésta u otras cuentas a través del SIAF SP (giros atendidos), lo que facilita las conciliaciones y la obtención consolidada de los saldos de todas las cuentas.

Cabe señalar que la DGETP autoriza la utilización de otras cuentas bancarias con el único propósito de facilitar la recaudación de la fuente RDR. Sin embargo, la norma obliga que los recursos captados por la Municipalidad deben ser utilizados a través de una sola cuenta

autorizada por el Tesoro Público en el BN. Se constata que en la MPSM casi el 100% de los ingresos transferidos diariamente por el ente recaudador se depositan directamente a la CUT, evitando la utilización de otras cuentas.

Se constata que en la MPSM, el control y la presentación de informes sobre cada una de estas transacciones individuales se realizan a través del sistema contable, lo que permite que la Tesorería desvincule la gestión de la disponibilidad de fondos del control de las mismas. Mensualmente las oficinas de contabilidad y tesorería concilian las cuentas contables de bancos con las cuentas corrientes o de la CUT para la presentación de los EEFF al MEF.

La calificación es, por lo tanto, una A.

21.2 Previsiones y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo

Evalúa la medida en que las entidades proyectan y llevan a cabo un seguimiento de los compromisos y el flujo de caja, a fin de prever la disponibilidad de fondos en la entidad presupuestaria, siendo necesario contar con previsiones confiables de los ingresos y salidas de efectivo que estén vinculadas con la ejecución del presupuesto.

De la revisión de las normas de tesorería se concluye que no se exige en estas la obligatoriedad de preparar flujos de caja, más aún cuando se trabaja con la CUT.

Respecto a las fuentes de RDR y el rubro específico Otros Impuestos Municipales, que constituyen el 20% de los recursos municipales, es la entidad, a través del SAT-T, la encargada de operar su recaudación. Se evidencia y se confirma por los funcionarios responsables que la tesorería se limita a recibir los recursos diariamente del SAT-T y no se prepara flujos de caja por estas fuentes de financiamiento, que permitan establecer las disponibilidades de fondos requeridos desde el punto de vista de los ingresos. Alternativamente, la tesorería de la MPSM prepara calendarios de pagos mensuales, mediante los cuales anuncian a la DGETP la cuantía de recursos que serán utilizados en el siguiente mes de la CUT y de las fuentes que se encuentran a cargo de la recaudación de la MPSM.

Debido a que no existen evidencias en la MPSM y el SAT-T de que se prepara una previsión de la disponibilidad de efectivo en el ejercicio fiscal del 2015, la calificación es D.

21.3 Información sobre límites máximos para compromisos

Este indicador evalúa la confiabilidad de la información proporcionada a las entidades presupuestarias sobre límites máximos de compromisos de gasto para períodos específicos para 2015. Para los pliegos, la previsibilidad sobre la disponibilidad de fondos para comprometer gastos es necesaria a fin de facilitar la planificación de actividades y la adquisición de insumos para una prestación eficaz de servicios, y a fin de no alterar la ejecución de los planes una vez que estos están en marcha.

En algunos sistemas, los fondos son liberados por el MEF o su equivalente, a las entidades presupuestarias por etapas durante el ejercicio presupuestario. En otros, la sanción de la ley de presupuesto anual confiere plena autoridad para comprometer y efectuar gastos desde el inicio del ejercicio. Sin embargo, el MEF, la Tesorería u otra organización a nivel central puede, en la práctica, imponer limitaciones a las entidades presupuestarias sobre la generación de nuevos compromisos y la realización de los pagos correspondientes, cuando se plantean problemas de flujo de efectivo.

La información utilizada proviene de la oficina de presupuesto de la MPSM, respecto al manejo operativo de la ejecución del presupuesto establecido en el marco de la Directiva de Ejecución Presupuestal de la DGPP para los GL.

A fin de conferir la autoridad para comprometer y efectuar gastos con cargo al presupuesto inicial total de los pliegos presupuestarios de los GSN, la DGPP, a través de su Directiva de Ejecución presupuestal, crea una herramienta que le permite tener el control de los niveles de gasto a nivel nacional llamada Programación de Compromisos Anual (PCA). Este es un instrumento de programación del gasto público de corto plazo, por toda fuente de financiamiento, que permite la constante compatibilización de la programación del presupuesto autorizado con el MMM, las reglas fiscales y la capacidad de financiamiento del año fiscal respectivo. La determinación, actualización y revisión de la PCA para todos los pliegos la determina la DGPP.

En el año fiscal 2015, la MPSM tuvo desde el inicio de la ejecución presupuestal una PCA al 100% del presupuesto inicial aprobado, así como del modificado. Con esta opción presupuestal, en la cual el MEF desde el inicio del ejercicio libera la utilización de fondos por el equivalente al presupuesto total aprobado, la MPSM estaba en condiciones, desde el primer mes de ejecución, de planificar y comprometer anualmente gastos con cargo al presupuesto total municipal.

Cabe mencionar que cada vez que la MPSM incrementa su presupuesto, ya sea por las transferencias provenientes del GN o por mayores recaudaciones al presupuesto aprobado, el MEF autoriza igualmente las ampliaciones de la PCA.

Sobre la base de la evidencia presentada, dada la posibilidad de planificar y comprometer gastos con una anticipación mayor a los seis meses, la calificación es A.

21.4 Importancia de los ajustes presupuestarios en el curso del ejercicio

Evalúa la frecuencia y la transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, así como si se especifica que están protegidos contra los ajustes determinadas partidas o rubros presupuestarios especiales que se declaran de alta prioridad o están relacionados con la pobreza.

La información recogida proviene de la operatividad establecida en la oficina de presupuesto de la municipalidad para aprobar las notas de modificación presupuestal en el marco de las normas establecidas en la Directiva de Ejecución del Presupuesto de la DGPP y en el manejo de los sistemas de registro correspondiente. Esta dimensión es evaluada tomando en consideración solamente las notas de modificación de tipo 3 Interno que emite la MPSM. No se toman en cuenta las demás notas de modificación porque el origen y su autorización no dependen generalmente de la MPSM.

La evidencia recogida indica que durante 2015, la MPSM realizó 481 modificaciones internas de tipo 3.

De acuerdo al marco normativo del MEF, la oficina de presupuesto puede plantear y registrar en los sistemas las modificaciones presupuestales que considere convenientes y que induzcan al cumplimiento de las metas y objetivos establecidos para el ejercicio fiscal del 2015. El ejercicio de preparación de las modificaciones presupuestales se ve limitado para algunas partidas de gasto presupuestal establecidas exclusivamente por la DGPP en sus normas y leyes de carácter presupuestal. Para su cumplimiento, el órgano rector se vale de las

validaciones que son introducidas en el aplicativo del SIAF SP, en el cual deben registrarse todas las modificaciones presupuestales. No se conoce de normativas internas de la municipalidad que complementen o añadan limitaciones de tipo interno a las modificaciones presupuestales que realizan mensualmente.

Cabe mencionar, que los ajustes presupuestales internos, en general, no son previsible, ni todos son transparentes en la municipalidad. Los ajustes se realizan principalmente por un deficiente proceso de planificación y valorización de corto plazo que induce a tener que formular el presupuesto sin un sustento confiable. No todas las modificaciones son transparentes, porque las oficinas de presupuesto deben variar el presupuesto en la medida de los requerimientos de las diferentes dependencias que lo exigen, sin conocimiento de las dependencias que inicialmente fueron asignados con tales presupuestos y son afectadas con reducciones.

Este tratamiento puede variar cuando se trata de modificaciones en los PIP, los cuales son más transparentes. Estas modificaciones se mueven principalmente en el ámbito de la oficina de presupuesto a nivel de metas. Las modificaciones internas más significativas no son discutidas en el legislativo y son aprobadas con carácter de definitivo con una Resolución del titular de la institución.

Por lo tanto, corresponde una calificación de C.

ID-22 Atrasos en el pago de gastos (M1)

Este indicador mide el grado en que existen atrasos en el pago de gastos y si existe un mecanismo de seguimiento regular sobre el desempeño para resolver y controlar todo problema sistémico en este sentido. Contiene dos dimensiones: la 22.1 se evalúa utilizando los últimos tres ejercicios fiscales finalizados y la dimensión 22.2 en el momento de la evaluación.

La normativa vigente en el país establece que el pago de gastos devengados debe realizarse dentro de los 15 días posteriores a la recepción en conformidad de los bienes, servicios y consultorías contratadas. Se establece adicionalmente, que de no cumplirse con este plazo, el contratado o proveedor tiene derecho al cobro de intereses legales que se computan a partir de la fecha en que debió efectuarse el pago correspondiente⁴⁴.

Por otro lado, la Ley 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, establece que los gastos devengados y no pagados al 31 de diciembre de cada año fiscal se cancelan durante el primer trimestre del año fiscal siguiente, con cargo a la disponibilidad financiera existente correspondiente a la fuente de financiamiento a la que fueron afectados. Sin embargo, vencido el plazo indicado y no habiéndose efectuado el pago, se procede con la anulación del registro presupuestario efectuado⁴⁵.

La información analizada proviene de los registros de datos de la ejecución presupuestal y de los informes en los que se analiza las etapas del devengado y giros consolidados realizados en el aplicativo del MEF, así como el seguimiento respecto al tratamiento de documentos para cancelar.

⁴⁴ Artículo 149 del Reglamento de la Ley 30225 Ley de Contrataciones del Estado.

⁴⁵ Art. 37, Ley 28411.

ID-22	Atrasos en el pago de gastos (M1)	A
22.1	Volumen de los atrasos en el pago de gastos	A
22.2	Seguimiento a los atrasos en el pago de gastos	A

22.1 Volumen de los atrasos en el pago de gastos

Evalúa la medida en que existe un volumen de atrasos de pago de gastos devengados. De preferencia, este volumen se identifica al cierre del ejercicio y se compara con el gasto total del ejercicio considerado.

Bajo dicho esquema normativo, en la MPSM, para establecer el volumen de atrasos en el pago de gastos, se tomó como referencia la información registrada en el aplicativo de ejecución presupuestal que se encuentra resumida en el portal de transparencia del MEF – consulta amigable, de 2013, 2014 y 2015. Se realizó la comparación del gasto devengado con el gasto girado al cierre de los años referidos, evidenciándose diferencias de gasto devengado no girado dentro de los plazos establecidos por la norma de la DGETP, lo cual representa volumen de atrasos en el pago de gastos al cierre de los ejercicios evaluados.

Adicionalmente, para evidenciar no existen obligaciones por pagar que no han sido registrados en el sistema. El equipo evaluador revisó desde enero a abril del 2016 la emisión de resoluciones de alcaldía de reconocimiento de créditos devengados por obligaciones del 2015. No se encontró por deudas en bienes y servicios.

En conclusión, el volumen de atrasos en el pago de gastos no supera el 2% del gasto total para los años 2013, 2014 y 2015, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.15
Volumen de atrasos de pagos de la MPSM, años 2013-2015
(En soles)

Municipalidad	PIM	Ejecución		Devengado no girado	%
		Devengado	Girado		
MPSM 2013	55'069,017	33'580,175	33'573,503	6,672	0.02
MPSM 2014	66'759,364	53'263,153	53'231,333	31,820	0.06
MPSM 2015	80'375,589	50'494,515	50'461,474	33,041	0.07

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos del Portal de Transparencia Económica del MEF (Consulta Amigable).

Conforme se muestran los montos de atrasos para el período evaluado, la calificación es A.

22.2 Seguimiento a los atrasos en el pago de gastos

Evalúa la medida en que se identifican y vigilan los atrasos en el pago de gastos. Se centra en determinar qué aspectos de los atrasos se vigilan y con qué frecuencia y oportunidad se genera la información.

En la MPSM se realiza el seguimiento a los atrasos en el pago de gastos al cierre de cada mes de elaboración de los Calendarios de Pagos de Tesorería para su presentación y aprobación a la DGETP. De acuerdo con ello, la oficina de tesorería emite informes respecto a los devengados pendientes de giro, relación que se obtiene de los sistemas de registro de la ejecución de gastos del SIAF SP a nivel de fechas, desde los más antiguos a los más recientes registros.

Al final del ejercicio fiscal, las oficinas de tesorería evalúan los expedientes que por diversas razones no fueron liquidados con los pagos correspondientes, procediendo a emitir la relación de expedientes para ser cancelados con la nueva asignación presupuestal del siguiente ejercicio.

En conclusión, por la buena práctica internacional de emitir mensualmente información sobre el volumen, antigüedad y la composición de los atrasos en el pago de gastos, se califica a la presente dimensión con A.

ID-23 Controles de la nómina (M1)

Este indicador evalúa la gestión de la nómina de los funcionarios y servidores públicos de la MPSM y su relación con el presupuesto, la base de datos del personal y los registros individuales del personal adscrito. El período crítico para la evaluación es, en el caso de las primeras tres dimensiones, el momento en que se desarrolla el ejercicio (junio 2016), mientras que la dimensión 23.4 requiere información de los tres últimos ejercicios fiscales finalizados.

El artículo 86º del Reglamento de la Carrera Administrativa establece que las entidades públicas organizan y mantienen actualizado el registro de sus funcionarios y servidores, tanto activos como cesantes, así como el correspondiente escalafón, bajo responsabilidad de la oficina de personal o la que haga sus veces; asimismo, en el siguiente artículo estipula que el registro de funcionarios y servidores será organizado de manera uniforme en todas las entidades públicas, teniendo en cuenta que para efectos de la carrera administrativa y el sistema único de remuneraciones, la administración pública constituye una sola institución. Los datos del registro que genera la propia entidad se actualizan de oficio, los restantes son incorporados a pedido y acreditación del interesado.

El escalafón de servidores de carrera se actualiza de oficio en cada grupo ocupacional y por niveles de carrera al término de cada proceso de ascenso; los datos del escalafón referidos a cada servidor tienen validez en toda la administración pública.

En el caso del personal contratado bajo la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) el órgano encargado de los contratos está establecido en el artículo 15º del Reglamento del Decreto Legislativo 1057 que textualmente señala: “El órgano encargado de los contratos administrativos de servicios es determinado por cada entidad conforme a las funciones

establecidas en los respectivos reglamentos de organización y funciones. De no designarse al órgano encargado será la Dirección General de Administración o el que haga sus veces”.

En el sector público en general, y por ende en la MPSM, existe un marco legal⁴⁶ para la gestión de los recursos humanos, en el cual se identifican los diferentes tipos de contrataciones y formas de administrar los asuntos de personal. Por lo general, toda entidad pública dispone de una oficina o gerencia de recursos humanos que se encarga de la gestión de los asuntos de personal y de la preparación de la planilla.

Conforme a ley, la rectoría en materia de recursos humanos la ejerce la Autoridad Nacional de Servicio Civil, que a la fecha, conjuntamente con el MEF, emite normas sobre los procedimientos de contratación y gestión del personal de la administración pública.

ID-23	Controles de la nómina (M1)	C+
23.1	Integración de la información de la nómina y los registros de personal	A
23.2	Gestión de cambios a la nómina	A
23.3	Controles internos a la nómina	A
23.4	Auditoría a la nómina	C

23.1 Integración de la Información de la nómina y los registros de personal

La dimensión evalúa el grado de integración entre los datos del personal, la nómina y el presupuesto en la MPSM.

La planilla salarial de la MPSM y la base de datos individual se administran en la oficina de recursos humanos. Cabe mencionar que el sistema que sustenta la base de datos fue adquirido y puesto en operación en el 2014. Tanto los expedientes del personal como las novedades sobre la planilla se conservan en los archivos de la institución. A medida en que se producen cambios y cada mes, para propósitos del pago, se actualiza la base de datos y la nómina, la cual funciona como el medio o soporte para el pago de los haberes a los servidores públicos. Todas las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local están en la obligación de registrar su planilla del pago de haberes en el SIAF SP.

La base de datos de personal está directamente vinculada con la planilla que se registra en el SIAF SP y los datos registrados en la nómina. Si no coinciden los datos entre estos dos módulos, el control previo en la oficina de recursos humanos y en la oficina de finanzas no lo aprueban para hacer los pagos de la planilla y automáticamente se reporta la inconsistencia, que de inmediato es conciliada a través de la Oficina General de Administración.

La oficina de recursos humanos trabaja con los Cuadros Analíticos de Personal (CAP), los mismos que constituyen la lista de personal requerido por la entidad pública debidamente presupuestado, cuya actualización se realiza anualmente a través de una Resolución de Gerencia. También trabaja con una base de datos de personal (PAP) que emite la planilla mensualmente conforme el escalafón o legajo del personal que constituye el archivo personal individualizado de los trabajadores.

⁴⁶ Por Decreto Legislativo N° 1023, publicado el 21 de junio de 2008, se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

La nómina se elabora a partir de una base de datos de personal y se actualiza diariamente, conforme las diversas dependencias de la institución remiten variaciones e informaciones pertinentes que afectan la nómina del personal y que se utilizan para elaborar las planillas de pago mensual.

La base de datos de personal está directamente vinculada con la planilla y un módulo adquirido, asegurando la conciliación inmediata de inconsistencias. Por lo tanto, la calificación es A.

23.2 Gestión de cambios a la nómina

Evalúa la puntualidad en la introducción de cambios en los datos del personal y de la nómina. La información se recoge en el tratamiento que se aplica en la Oficina de Recursos Humanos (ORH) de la municipalidad con respecto a la nómina del personal.

Las actualizaciones en los registros de personal se efectúan en la medida que se conocen formalmente de cambios. Los cambios que deben introducirse en la base de datos son llevados a cabo automáticamente al cambiar de situación laboral del empleado y son reflejados cada mes en la planilla para registro en la base de datos propia de la municipalidad. El registro de cambio es puntual y no se presentan retrasos en su registro. Por el tipo de procesamiento y la disciplina normativa, no hay lugar a ajustes retroactivos.

Por lo tanto, la dimensión se calificación con una A.

23.3 Controles internos a la nómina

Esta dimensión evalúa los controles que se aplican para modificar los datos del personal y de la nómina. Los controles internos eficaces deberán restringir la autorización para realizar cambios en los registros y la nómina, exigir la verificación por separado y exigir que se genere un registro de verificación de cambios adecuado, para llevar un registro permanente de todas las transacciones, junto con información detallada de los funcionarios responsables de la autorización.

Los cambios en la base de datos del personal y los cambios en la planilla son documentados físicamente a través del legajo de personal y/o resoluciones directorales. Los cambios tienen que ser justificados en base a esos documentos. La oficina de recursos humanos ha desarrollado un mecanismo de validación y controles que garantiza que se realice el abono de remuneraciones sólo a las personas debidamente registradas en la base de datos y la nómina. Mediante este proceso, se realizan verificaciones de la información registrada en la nómina y la base de datos, para prevenir pagos indebidos según las normas y regulaciones vigentes.

El escalafón y la base de datos del personal, así como el CAP, sirven de base para las fases de formulación, programación, ejecución y evaluación del proceso presupuestario, número de plazas, políticas salariales, obligaciones sociales y previsionales y gastos de personal, cualquiera sea su modalidad de contratación directa o indirecta. Es decir, la información registrada tiene incidencia estrictamente en materia presupuestal. La oficina de recursos humanos debe mantener actualizada la base de datos considerando las altas y bajas de personal bajo responsabilidad.

Los cambios son documentados físicamente y verificados por una unidad independiente de control previo, según reglas establecidas de autorización. Además, un aplicativo especializado actúa como filtro, previniendo cambios indebidos.

Por ello la calificación es una A.

23.4 Auditoría a la nómina

Esta dimensión evalúa el nivel de integridad de la nómina. Periódicamente se deberán realizar auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de trabajadores fantasmas o de fallas en los controles, y subsanar la falta de datos.

El OCI practica evaluaciones parciales de los controles internos sobre la planilla, no necesariamente en forma anual, ni sistémica a todo el proceso de gestión de personal. De hecho, no se encuentra evidencia de informes específicos de los OCI focalizados al proceso de la planilla como un sistema integral y una conclusión sobre la efectividad de dicho sistema.

Por lo tanto la calificación es una C.

ID-24 Adquisiciones (M2)

Este indicador examina los aspectos claves de la gestión de las compras y contrataciones públicas en la MPSM. La evaluación se centra en la integralidad y transparencia de los procesos de selección y adjudicaciones, la importancia de los procedimientos para asegurar concursos abiertos y competitivos, el seguimiento de los resultados de las adquisiciones y el acceso a las instancias de apelación y resarcimiento. La información para la evaluación se ha tomado del último ejercicio fiscal finalizado al momento de la evaluación (2015).

La gestión de las compras y contrataciones públicas en la MPSM está reglamentada por la DL 1017 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado⁴⁷ publicada el 4 de junio de 1988, su reglamento y modificaciones. Estas disposiciones establecen las formas de organización de las contrataciones públicas, los derechos y obligaciones de los participantes, los procedimientos y mecanismos de contratación, así como los instrumentos de solución de controversias e impugnaciones⁴⁸. La responsabilidad de velar por el cumplimiento y gestión de esta normativa a nivel nacional, mediante la sanción de normas técnicas y administrativas complementarias, le corresponde al OSCE, instancia autónoma adscrita al MEF⁴⁹.

La responsabilidad sobre la gestión de las compras y contrataciones públicas en la MPSM recae sobre la Oficina de Logística y Almacenes, dependiente de la Gerencia de Administración y Finanzas de la MPSM. Sus principales funciones de acuerdo al ROF⁵⁰ de la MPSM son: i) programar, ejecutar, dirigir y supervisar los procesos técnicos del sistema de

⁴⁷ Art. 3, Ámbito de Aplicación, DL 1017.

⁴⁸ El DL 1017 ha sido modificado por el Ley 30255 y su reglamento a partir del año 2016.

⁴⁹ Arts. 57 y 58, DL 1017.

⁵⁰ Reglamento de Organización y Funciones aprobado con O.M 014-2010-MPSM.

logística, así como atender los requerimientos de todos los estamentos de la MPSM; ii) programar, dirigir y ejecutar en forma adecuada los procesos técnicos de programación, cotización, adquisición, almacenamiento y distribución de bienes materiales y de servicios; iii) elaborar el Plan Anual de Adquisiciones de acuerdo a Ley; iv) programar, coordinar, ejecutar y controlar los procedimientos de contratación y adquisición de bienes, servicios, arrendamientos y ejecución de obras; v) registrar la Fase de Compromiso en el SIAF SP de los Comprobantes de Pagos aceptados por la SUNAT y documentos emitidos por la autoridad competente, junto con la elaboración y seguimiento de expedientes de los procesos de selección para la adquisición de bienes y servicios; y, vi) asistir técnicamente a los Comités Especiales en las distintas etapas de los procesos de selección y en determinados procesos. A discreción del titular del pliego, la conducción del proceso de contrataciones podrá delegarse a un Comité Especial⁵¹.

ID-24	Adquisiciones (M2)	B+
24.1	Seguimiento de las adquisiciones	A
24.2	Modalidades de las adquisiciones	C
24.3	Acceso público a la información sobre las adquisiciones	A
24.4	Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones	A

24.1 Seguimiento de las adquisiciones

En esta dimensión se evalúa la medida en que existen sistemas en los cuales se conservan bases de datos o registros de la contratación, incluidos los datos sobre lo comprado, el valor de los contratos y el adjudicatario de los mismos. Se valora si los datos son exactos y completos para todos los métodos de compra de bienes, servicios y obras.

La Oficina de Logística y Almacenes de la MPSM guarda físicamente todo el acervo documentario procedente de las contrataciones y los procesos de contrataciones, además de registrar en el aplicativo informático SIGM (Sistema Integrado de Gestión Municipal), los procesos de contrataciones, las órdenes de compra y de servicio que respaldan cada registro. Así mismo, por mandato del reglamento de la Ley de contrataciones obliga a que registre en el SEACE la información y documentación procedente de todos los procesos de contrataciones de bienes, servicios, consultorías u obras mayores a 3 Unidades Impositivas Tributarias⁵² (UIT), así como también las bases administrativas de la convocatoria, relación de participantes, evaluación, contratos, entre otros. Para los procesos menores a 3 UIT solo se registran en este aplicativo las órdenes de compra y de servicio.

Este sistema permite hacer el seguimiento a las contrataciones y emitir informes regulares y globales sobre los montos adjudicados, las adquisiciones realizadas y los contratos firmados. No existe evidencia de que la información utilizada en estos reportes no sea fidedigna.

En función de la evidencia provista, la calificación para la dimensión es A.

⁵¹ Art. 27, Reglamento del DL 1017.

⁵² Para el 2015 el valor de la UIT es de S/3,850.

24.2 Modalidades de las adquisiciones

Esta dimensión analiza el porcentaje del valor total de los contratos adjudicados con competencia o en ausencia de ella para 2015, la fuente de información ha sido obtenida a través de la página web CONOSCE⁵³ del OSCE, plataforma que permite consultar y monitorear los principales indicadores de contrataciones por región para un período determinado.

Los métodos de contratación pública, según el DL 1017, son los siguientes:

- a) **Licitación pública.** Se convoca para la contratación de bienes y obras. Es de carácter público. El monto mínimo de convocatoria para bienes es mayor o igual a S/. 400,000 y para obras mayor o igual a S/. 1'800,000.
- b) **Concurso público.** Se convoca para contratación de servicios de toda naturaleza. Es de carácter público. El monto mínimo de convocatoria es mayor o igual a S/. 400,000.
- c) **Adjudicación directa.** Se aplica para todas las contrataciones que realice la entidad. Puede ser pública o selectiva. Ambas modalidades de adquisición se rigen por métodos competitivos. La Adjudicación directa pública es de carácter manifiesto, mientras que la Adjudicación directa selectiva es de carácter reservado. La pública se convoca cuando el monto es mayor a S/. 200,000 y menor a S/. 400,000, tanto para bienes como para servicios, y en el caso de obras cuando es mayor a S/. 900,000 y menor a S/. 1'800,000. En la selectiva, el monto mínimo de convocatoria para bienes y servicios es mayor o igual a S/. 40,000 y menor a o igual a S/. 200,000, y para obras es menor o igual a S/. 900,000 y mayor o igual a S/. 180,000.
- d) **Adjudicación de menor cuantía.** Se aplica a las contrataciones que realice la entidad cuyo monto sea inferior a la décima parte del límite mínimo establecido por las normas presupuestarias para las licitaciones y concursos públicos. La evaluación es reservada.
- e) **Convenio marco.** Es una modalidad especial de contratación, por la cual la entidad selecciona a los proveedores con los que deberá de contratar los bienes y servicios que requiera y que son ofertados a través del Catálogo Electrónico de Convenio Marco, el cual está a cargo del OSCE. El monto de contratación lo determina la entidad y no existen topes.
- f) **Contratación internacional.** Es un procedimiento especial y se realiza cuando la entidad haya determinado previamente la inexistencia en el mercado nacional de alguna oferta que satisfaga su necesidad del bien, servicio u obra.
- g) **Exoneración.** Es un proceso de contratación que se realiza cuando existen casos en que los procesos de selección no cumplen con función alguna, sea por razones coyunturales, económicas o de mercado. En esas situaciones las entidades solo pueden y deben satisfacer sus requerimientos a través de una sola propuesta, que a su vez deberá ser ofrecida por un solo proveedor.
- h) **Régimen especial.** Es una modalidad de contratación en la cual la OSCE no interviene en el proceso, aun cuando se deberá de reportar la contratación a través del portal del OSCE.

⁵³ Aplicación informática elaborada por el OSCE con información resumida de los tipos de procesos de contrataciones llevado a cabo por las entidades del Estado en el ámbito de su normativa.

En cuanto a las contrataciones de hasta 8 UIT (1UIT= S/. 3,850 en 2015), su evaluación es reservada y se requiere como mínimo un postor; por lo tanto no son consideradas como competitivas, al igual que los procesos por modalidad de exoneración.

El siguiente cuadro muestra los 3,843 procesos de compras y contratación realizadas por la MPSM en el año 2015, desagregados por métodos de contratación:

Cuadro 3.16
Distribución de la contratación pública por método de contratación en la MPSM, año 2015
(En millones de soles)

Tipo de contratación	Número	Valor	Participación en el total (%)
Adjudicación Directa Pública	1	1.2	5.0
Adjudicación Directa Selectiva	19	1.9	7.9
Adjudicación de Menor Cuantía	20	2.5	10.3
Convenio Marco	39	0.2	0.8
Licitación Pública	4	8.6	35.5
Concurso Público	1	0.8	3.3
Total por competencia	84	15.2	62.8
Exoneración	0	0.0	0.0
Contrataciones hasta 8 UIT	3757	8.7	36.0
Régimen Especial	2	0.3	1.2
Total sin competencia	3759	9.0	37.2
Total tipo de contratación	3,843	24.2	100.0%

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos de la aplicación CONOSCE del OSCE y SIGM de la MPSM.

Los resultados del cuadro anterior establecen que el 62.8% del valor total de las contrataciones públicas adjudicadas en la MPSM se realizaron por métodos competitivos.

En función de la evidencia provista, la calificación de la dimensión es C.

24.3 Acceso público sobre la modalidad de las adquisiciones

Revisa el nivel de acceso a información completa, confiable y oportuna sobre las adquisiciones. La fuente de información ha sido obtenida a través de la página web del OSCE, para los procesos de contratación del año 2015.

Cuadro 3.17
Criterios de valoración de información pública sobre las adquisiciones de la MPSM

Información acceso al público	(Sí/No)	Documento explícito	Ubicación
1) Marco Jurídico y reglamento de las adquisiciones	Sí	DL 1017 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento Decreto Supremo 184-2008-EF	La normativa se encuentra disponible en el enlace: http://portal.osce.gob.pe/osce/content/ley-de-contrataciones-del-estado-y-reglamento
2) Plan de adquisición del Sector Público	Sí	Planes anuales de contrataciones	El Plan Anual de Contrataciones de la MPSM se encuentra en el siguiente enlace: http://www2.seace.gob.pe/Default.asp?_CALIFICADOR_=PORTLET.1.103.0.20.79&_REGIONID_=1&_PORTLETID_=103&_PRIVILEGEID_=1&_ORDERID_=0&_PAGEID_=20&_CONTENTID_=79&_USERID_=%3C%21--USERID--%3E&_EVENTNAME_=&_OBJECTFIRE_=&_OBJECTEVENT_=&scriptdo=PKU_PLAN_ANUAL.doview&ag_anho=2015&ag_desc=MUNICIPALIDAD+PROVINCIAL+DE+SAN+MARTIN
3) Oportunidades de licitación	Sí	Bases Administrativas de los procesos de selección	Las bases para las compras y contrataciones de la MPSM se encuentran en el siguiente portal: http://www2.seace.gob.pe/
4) La Adjudicación de contratos (Propósito, contratista y valor)	Sí	Actas de Buena Pro del proceso de selección	La buena-pro para los procesos de compras y contrataciones de la MPSM, se encuentran en el siguiente portal: http://www2.seace.gob.pe/
5) Los datos acerca de la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones.	Sí	Resoluciones del Tribunal	Las resoluciones sobre las reclamaciones se encuentran en el siguiente enlace: http://portal.osce.gob.pe/osce/content/resoluciones-emitidas-por-el-tribunal
6) Estadísticas anuales sobre las adquisiciones	Sí	Página informático CONOSCE	Esta información se puede generar para el GRSM en el siguiente enlace: http://bi.seace.gob.pe/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AConsulta%20Amigable%3Atest01.wcdf/generatedContent

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos de la MPSM.

La evaluación del acceso de información al público tal como se muestra en el cuadro anterior, cumple con los 6 elementos claves de información de las adquisiciones. El resultado de la evaluación califica el desempeño de esta dimensión con A.

24.4 Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones

Evalúa la eficiencia y eficacia de un mecanismo independiente para la resolución de reclamaciones administrativas. La fuente de información ha sido proporcionada por el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado⁵⁴.

Esta evaluación se realiza a través del cumplimiento de 06 criterios de evaluación del proceso de las reclamaciones que son atendidas por el Tribunal de Contrataciones, como órgano resolutorio que forma parte de la estructura administrativa del OSCE.

Cuadro 3.18

Criterios de valoración para las reclamaciones en adquisiciones públicas de la MPSM

Criterio	Cumple	Justificación
1) No participa de manera alguna en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que conduce a las decisiones sobre la adjudicación de contratos.	Sí	El Tribunal de contrataciones, quien resuelve las reclamaciones, no participa en el proceso de las contrataciones de la municipalidad.
2) No aplica cargos que hacen prohibitivo el acceso de las partes interesadas.	Sí	No existen cargos o costo alguno a este proceso, debiendo cumplir con los procesos y requisitos que la norma determina según lo estipulado en el capítulo XII del Reglamento de la Ley de contrataciones.
3) Sigue procedimientos claramente establecidos y de acceso público para la presentación y resolución de las reclamaciones.	Sí	El Reglamento de la Ley de Contrataciones ⁵⁵ , determina los procedimientos a una reclamación o recurso de apelación y este está disponible al público a través de la página web del OSCE.
4) Ejerce la facultad de suspender el proceso de adquisiciones.	Sí	El Tribunal tiene la facultad de retrotraer el proceso en alguna etapa en particular o de suspenderlo ⁵⁶ .
5) Toma decisiones dentro del plazo especificado en las normas y reglamentaciones.	Sí	Existen plazos determinados por el reglamento de la Ley de Contrataciones ⁵⁷ y son de cumplimiento obligatorio.
6) Toma decisiones que son de cumplimiento obligatorio para todas las partes (sin impedir el acceso posterior a una autoridad superior externa).	Sí	La resolución de los reclamos promulgados por el Tribunal es de cumplimiento obligatorio tanto por el proveedor como de la institución ⁵⁸ .

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos de la MPSM.

De acuerdo a la evaluación realizada según el cuadro 3.18, la MPSM cumple con todos los criterios, obteniendo una calificación de A.

⁵⁴ DL 1017 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado.

⁵⁵ Reglamento de la Ley de Contrataciones, Art 109 y 110.

⁵⁶ Ídem, Art. 119.

⁵⁷ Ídem, Art.107 y 110.

⁵⁸ Ídem Art. 123.

ID-25 Controles internos del gasto no salarial (M2)

Mide la eficacia de los controles internos de los gastos no salariales en la MPSM. El indicador debe examinar una gama amplia de procesos y tipos de gasto a fin de determinar que exista una adecuada separación de funciones y controles en las etapas del compromiso de gasto y los controles de los pagos correspondientes. El período crítico se establece al momento de la evaluación para todas sus dimensiones.

La información tomada para evaluar el presente indicador es proporcionada por las subgerencias de Presupuesto y Planificación, la Gerencia de Administración y Control Interno.

La normativa para los controles del gasto público se sujeta a la Ley 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República⁵⁹ y la Guía para la implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado⁶⁰, que define claramente el contenido del control interno.

La Ley 28693 – Ley General del Sistema Nacional de Tesorería⁶¹ y la Directiva de Tesorería⁶², establecen los lineamientos y procedimientos de carácter general y permanente relacionados con la ejecución financiera y demás operaciones de tesorería, así como las condiciones y plazos para el cierre de cada año fiscal.

El control de los compromisos de gasto durante el año en curso utilizando PCA, se lleva a cabo a través del control sistemático de la partida de gasto en el presupuesto público vigente, junto con la disponibilidad de caja inscrita en el SIAF SP. Esta información de los límites de compromiso es comunicada por la DGPP a la MPSM a través del SIAF SP, para que proceda a su utilización. La ejecución del gasto se rige además bajo las normas establecidas por el MEF, en las que se dispone de las etapas a registrarse obligatoriamente en cada uno de las operaciones de gastos: Certificación, Compromiso Anual, compromiso mensual, devengado y pago.

Para su operatividad institucional, la MPSM tiene implementados documentos de gestión, tales como el ROF y el Manual de organización y Funciones (MOF).

ID-25	Controles internos del gasto no salarial (M2)	A
25.1	Separación de funciones	A
25.2	Eficacia de los controles para los compromisos del gasto	A
25.3	Cumplimiento de las normas y los procedimientos de pago	A

⁵⁹ Art. 7° de la Ley 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y sus modificatorias.

⁶⁰ Resolución de Contraloría General N° 458-2008-CG.

⁶¹ Ley 28693 - Ley General del Sistema Nacional de Tesorería.

⁶² Directiva de Tesorería 001-2007-EF/77.15.

25.1 Separación de funciones

Esta dimensión evalúa si existe separación de funciones, elemento considerado fundamental en el control interno para evitar concentración de tareas en una persona o grupo de personas que dificulte conocer procedimientos no aceptados en el curso habitual de sus obligaciones.

La MPSM cuenta con documentos de gestión como el ROF y MOF, que son documentos técnicos normativos que formalizan la estructura orgánica y establecen de manera precisa la organización interna, a partir de la estructura orgánica aprobada, determinando las funciones generales que corresponden a cada unidad orgánica estructurada, sus funciones específicas a nivel de los cargos, sus responsabilidades, y atribuciones. Estos documentos de gestión establecen explícitamente la separación de funciones en la generación del gasto público y las responsabilidades institucionales están claramente definidas.

Una operación de gastos, cualquiera que sea, se desarrolla y se registra a través de un proceso que consta de varias etapas: Certificación, compromiso anual, compromiso mensual, devengado, girado y pago. El proceso de control se realiza a través de estas etapas que se encuentran a cargo de diferentes órganos de la institución. La solicitud de certificación está a cargo de las diferentes dependencias de la MPSM y su autorización a cargo de la Subgerencia de Presupuesto en forma exclusiva.

De la misma manera, los registros de los compromisos anuales se encuentran a cargo de las oficinas de Logística (Adquisición de Bienes y servicios), de Recursos Humanos para el caso de las planillas de personal o de los proyectos de inversión a cargo de las oficinas de infraestructura y su control. La verificación y aprobación están a cargo de la Subgerencia de Presupuesto, validadas por el SIAF SP. En esta etapa se considera la afectación definitiva al presupuesto de la institución y sólo se puede registrar si existe la certificación presupuestal.

La etapa del compromiso mensual establecida en el SIAF SP se encuentra a cargo de las mismas dependencias que se encargan de consolidar la información del gasto. Esta etapa significa futuros pagos que deben ser aprobados por la DGETP para el siguiente mes en todas las fuentes de financiamiento. Las oficinas mencionadas están obligadas a registrar los compromisos mensuales para anunciar a la oficina de tesorería la eminencia de la etapa del gasto devengado en un expediente de gastos para que este sea considerado en las programaciones del Calendario de Pagos de la Oficina de Tesorería.

La etapa del devengado es controlada y registrada en el aplicativo SIAF SP por la Oficina de Contabilidad (control previo), previa autorización de la Gerencia de Administración, como establecen las normas de tesorería. En el proceso se incluyen las oficinas de almacén, en las que se deja constancia de la recepción de los bienes adquiridos, o de las diferentes dependencias que dan su conformidad a los servicios obtenidos. Finalmente, la etapa del girado está a cargo de las oficinas de tesorería, donde se verifican las autorizaciones de las etapas anteriores y los registros realizados en el SIAF SP por las diferentes dependencias. La etapa del pago se encuentra a cargo del BN, que certifica el pago de los giros realizados.

En resumen, a través del aplicativo SIAF SP se integran y trabajan en equipo las diferentes instancias, cada una con un rol que es vigilado por las otras instancias.

Por ello, la calificación es una A.

25.2 Eficacia de los controles para los compromisos de gasto

Evalúa la eficacia de los controles de los compromisos de gasto para garantizar que las obligaciones de pago de la MPSM no excedan los límites de las asignaciones presupuestarias ni superen la disponibilidad de efectivo prevista.

La información recogida proviene de las entrevistas realizadas a los responsables del manejo presupuestal. Asimismo, de la revisión de las normas establecidas por los rectores en el gasto público y de la revisión operativa del aplicativo SIAF SP para el registro obligatorio de los gastos presupuestales.

En la MPSM, todas las operaciones de gasto, al ser iniciadas, deben registrarse como Certificaciones Presupuestales en el aplicativo del SIAF SP, que lleva en forma eficaz los controles de disponibilidad presupuestal a niveles de toda la clasificación presupuestaria. La certificación del presupuesto está definida de manera clara, en la normatividad vigente para el sistema presupuestario a nivel nacional: “La certificación de crédito presupuestario, constituye un acto de administración cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado para el año fiscal respectivo, previo cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que regulen el objeto materia del compromiso. Dicha certificación implica la reserva del crédito presupuestario, hasta el perfeccionamiento del compromiso y la realización del correspondiente registro presupuestario, bajo responsabilidad del Titular del Pliego”.

Conforme a las normas presupuestales, toda documentación de gasto que emita la MPSM (órdenes de compra, servicios, planillas, etc.) debe consignar en lugar visible el número de certificación presupuestaria emitida en el módulo SIAF SP que maneja la gerencia de administración. La aprobación se realiza por la Gerencia de Presupuesto y Planificación en el módulo de presupuesto. Cabe mencionar que la operación del gasto culminará en el girado que se realizará a través del SIAF SP para que se visualice y se efectivice en el BN. El SIAF SP no permite girar y aprobar ni regularizar un gasto, si previamente la operación del gasto no se inició con la certificación. Con ello, se garantiza que las obligaciones de pago no excedan los límites de la asignación presupuestaria.

Asimismo, los proveedores pueden acceder a información respecto al expediente de gasto SIAF SP para verificar que la transacción realizada tenga la garantía que fue debidamente registrada y afectada en el presupuesto de la institución.

Respecto a los controles sobre la disponibilidad de efectivo para el pago, estos se centran en las operaciones que se financian con recursos cuya responsabilidad de captación corresponde al MPSM como son los RDR. La MPSM, aplica la herramienta de la Programación de Calendarios Anualizados (PCA) que significa imponer topes de gastos presupuestales en el marco del presupuesto aprobado.

Las fuentes que financian sus gastos presupuestales con recursos que ellas mismas captan, serán las oficinas de presupuesto, quienes les impondrán en los sistemas los límites de gasto (PCA) en concordancia a la disponibilidad de efectivo de la entidad. Así se evita que se presenten casos en los que exista disponibilidad presupuestal pero no financiera. Esto es manejado con la dación de PCA a cargo de las oficinas de presupuesto (En los sistemas PCA es sinónimo de límite a gastar).

En este sentido la calificación es una A.

25.3 Cumplimiento de las normas y los procedimientos de pago

Evalúa el grado de cumplimiento con las normas y los procedimientos de pago conforme a las evidencias disponibles. La información recogida proviene de las entrevistas al responsable de la administración de la MPSM, así como de la revisión de las normativas establecidas por la DGETP del MEF y de la operatividad del aplicativo SIAF SP, a través del cual están obligadas todas las entidades públicas a girar.

Se constata en la MPSM que, para los pagos realizados, la autorización proviene desde la etapa del devengado, cuya operatividad administrativa es normada por la DGETP, estableciéndose protocolos que permitan su autorización.

- 1.- El devengado es la etapa del gasto público que, al ser registrado y contabilizado en las instituciones públicas, reconoce la deuda de la institución respecto a un tercero.
- 2.- Los documentos fuente para reconocer un devengado se establecen las normas de la DGETP, nominándose a la factura como el principal documento para el reconocimiento de la deuda en bienes y servicios conforme aplica la MPSM.
- 3.- Los devengados pueden registrarse hasta el 31 de diciembre y pueden ser pagados hasta el 31 de enero del siguiente ejercicio, instrucción que es de aplicación obligatoria en la MPSM por las validaciones del SIAF SP.
- 4.- El plazo máximo para el pago de un devengado es de 30 días. Para que esto se produzca, la Administración de la MPSM dicta disposiciones expresas para que logística u otras áreas autorizadas en otorgar conformidades cumplan con enviar a Tesorería la documentación pertinente en los plazos oportunos. Todo ello teniendo en cuenta que el pago a los proveedores del estado debe realizarse en los plazos estipulados de acuerdo a las condiciones contractuales, las normas de tesorería del órgano rector y el reglamento de la Ley de Contrataciones.
- 5.- Los devengados autorizados y registrados pasan por control previo de acuerdo a la dependencia (área de contabilidad de la MPSM) a la que se otorga esta responsabilidad por la administración, conforme las normas de control establecidas por el órgano rector.
- 6.- Todos los pagos de la Tesorería a los proveedores se realizan en sus cuentas bancarias.
- 7.- La generalidad de los pagos se realiza a través de la CUT, cumpliendo normas de la DGETP.
- 8.- Todos los pagos se realizan en Tesorería, revisando la conformidad de todas las instancias correspondientes y su verificación del número de registro de la operación en el SIAF SP.
- 9.- Todos los pagos se realizan a nombre de la razón social del proveedor.
- 10.- Todos los pagos de la MPSM se publican en el portal de transparencia del MEF.

Por lo expuesto, porque todos los pagos realizados por la MPSM cumplen con los procedimientos establecidos y especificados en la presente dimensión, la calificación es una A.

ID-26 Auditoría Interna (M1)

Este indicador evalúa los estándares y procedimientos aplicados en la auditoría interna en la MPSM. El alcance de la evaluación se realiza para los indicadores 26.1 y 26.2 al momento de la evaluación, 26.3 último ejercicio fiscal finalizado (2015) y el 26.4 los tres últimos ejercicios fiscales finalizados (2013, 2014 y 2015).

Se entiende a la auditoría interna como control interno posterior, regulado por la Ley 27785⁶³ de julio del 2002 y en la MPSM corresponde al OCI asumir tales funciones. El OCI asignado a la MPSM está dirigido por un jefe designado por la CGR, entidad que tiene dependencia funcional y administrativa⁶⁴ por lo que el jefe del OCI tiene la obligación de dar cuentas del ejercicio de sus funciones a la CGR.

Las funciones y finalidad del OCI es la de promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la MPSM, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como el logro de sus resultados, mediante la ejecución de los servicios de control (simultáneo y posterior) y servicios relacionados, con sujeción a los principios anunciados en el artículo 9º de la Ley del Sistema Nacional de Control.

El OCI, de acuerdo con los planes y programas anuales, se concentra principalmente en asegurar la suficiencia y la eficacia de los controles internos respecto a la confiabilidad e integridad de la información financiera y operacional, la salvaguarda de los activos y el cumplimiento de las leyes, las reglamentaciones y los contratos por parte del Estado.

El OCI de la MPSM no brindó el resumen de los informes de auditoría de los EEFF de acuerdo a su estado situacional generados entre los años 2013, 2014 y 2015, debido a su política de reserva respecto a los documentos que manejan, según lo manifestado por el responsable de esta oficina.

ID-26	Auditoría interna (M1)	C+
26.1	Cobertura de la auditoría interna	A
26.2	Naturaleza de las auditorías realizadas y las normas aplicadas	A
26.3	Ejecución de auditorías internas y presentación de informes	A
26.4	Respuesta a los informes de auditoría interna	C

26.1 Cobertura de la auditoría interna

Esta dimensión evalúa la medida en que las dependencias de la MPSM están sujetas a auditoría interna. La evaluación se realiza a junio de 2016.

El OCI en la MPSM extiende sus atribuciones operativas a todas las dependencias, estimándose que el 100% del gasto público total de la MPSM está siendo cubierto por

⁶³ Ley N°27785 – Ley orgánica del sistema nacional de control interno y de la Contraloría General de la República, art. 7.

⁶⁴ El personal del OCI es aún dependiente administrativamente de la MPSM, pero está supeditado al jefe del OCI.

acciones de control. Las acciones de la OCI se enfocan a temas específicos seleccionados para auditoría y en ellos se encuentran y reportan hallazgos como debilidades en la aplicación de controles internos o desviaciones de normas y regulaciones.

Cumpliendo con las directivas emitidas por la CGR, el OCI de la MPSM elabora y presenta anualmente un Plan Anual de Control que contiene las áreas estratégicas que serán cubiertas y las acciones que se desarrollarán para ejercer el control interno en la institución. Este plan es coordinado con las unidades orgánicas de la CGR para su aprobación. Esta revisión asegura que la atención principal del OCI esté orientada al control de los sistemas de gestión, aunque cuando es necesario se incorporan también controles a transacciones individuales a partir de denuncias justificadas. El plan contiene el número de acciones de control que se desarrollarán durante cada ejercicio fiscal, y el tipo de auditoría que se lleva a cabo lo determina la CGR. La mayor parte de las auditorías que se realizan son de cumplimiento.

La auditoría interna cumple con manejar el control interno en todas las dependencias de la MPSM. Todas las dependencias se encuentran en la misma ciudad de Tarapoto y la mayoría en el mismo local, condición que hace viable la presente calificación. De acuerdo con estas evidencias, la calificación obtenida es A.

26.2 Naturaleza de las auditorías realizadas y las normas aplicadas

Esta dimensión evalúa la naturaleza de las auditorías realizadas y el grado de observancia de las normas profesionales. Evalúa si las actividades de auditoría se centran únicamente en el cumplimiento en materia financiera o se observa que los enfoques empleados son de un criterio más amplio, incluyendo procesos de garantía de calidad. La evaluación se realiza a junio de 2016.

Las acciones de control interno se realizan cumpliendo con los estándares profesionales requeridos por la CGR. Se evidencia operativamente la existencia de reglamentos y procedimientos, planes de trabajo y documentación de auditoría orientada a la presentación de los informes conducentes a la consecución de los objetivos de la auditoría interna, que evidencia por las actividades desarrolladas la existencia de una auditoría operativa.

En la MPSM, el control gubernamental es un proceso permanente cuya finalidad es contribuir a la mejora continua de su gestión y el buen uso de los bienes y recursos institucionales, con atención especial en áreas de alto riesgo, basado en las Normas Generales de Control Gubernamental aprobadas por Resolución de Contraloría 273-2014-CG. De esta manera se asegura la calidad en las etapas de la auditoría, desde la planificación hasta el informe de auditoría.

Las actividades de la auditoría interna se concentran parcialmente en las evaluaciones de la suficiencia y eficacia de los controles internos, centrándose en el cumplimiento de las leyes, reglamentos y contratos. Las actividades se concentran principalmente en el cumplimiento jurídico y la legalidad del procedimiento que se conoce como auditorías de cumplimiento, no realizándose auditorías de desempeño.

Por otro lado, se evidencia la existencia de voluntad proyectada al aseguramiento de control de calidad, que permite cumplir con los requisitos y especificaciones de la Contraloría respecto a la metodología a aplicar y los estándares de calidad de los procesos y productos de control vinculados con el Sistema Nacional de Control, así como la mejora continua con una visión de los procesos operativos, conforme a lo establecido en el Art. 24 de Ley 27785 – Ley del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República y la Directiva 003-2014-CG/ACA, respecto a los estándares de calidad.

Dado que los informes se enfocan en la efectividad de los controles internos, con proyección a la aplicación de control de la calidad, la calificación es A.

26.3 Ejecución de auditorías internas y presentación de informes

Esta dimensión evalúa las evidencias específicas de una función eficaz de auditoría interna, las que surgen de la preparación de programas anuales de auditoría y su ejecución efectiva, incluida la disponibilidad de informes de auditoría. La evaluación se realiza para el año 2015.

La información sobre planes y trabajos ejecutados por el OCI es reportada y registrada en el Sistema de Auditoría Gubernamental (SAGU), sistema desarrollado por la CGR para facilitar el registro e intercambio de información estructurada con los órganos de auditoría interna del Sistema Nacional de Control (SNC) y con las Sociedades de Auditoría (SOA) designadas para practicar auditoría de estados financieros por la CGR. El SAGU permite el registro de información básica de las entidades, planes de control, acciones e informes de control, seguimiento de recomendaciones contenidas en los informes de control y seguimiento a los procesos judiciales.

Se ha evidenciado que en la MPSM, conforme al plan anual de control, en 2015 se programaron dos auditorías, equivalentes al número dispuesto por la CGR, cumpliéndose con la mayoría de las acciones programadas de ambas auditorías, por que se dieron por concluidas.

Dichas auditorías se evidencian a través de los informes que se dieron a conocer una vez concluida la acción de control de forma regular. El OCI entregó los resultados de los informes de auditoría interna al titular de la MPSM⁶⁵ y a la CGR.

La evidencia sirve para calificar a esta dimensión con una A.

26.4 Respuesta a los informes de auditoría interna

Esta dimensión evalúa el grado en que las dependencias toman medidas en respuesta a las recomendaciones de la auditoría interna. La evaluación es de los años 2013, 2014 y 2015.

Mediante la Resolución de Contraloría 302-2015-CG, se indica que el titular de la entidad es el responsable de disponer las acciones que aseguren la implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de control emitidos por los órganos conformantes del SNC e informar dichas acciones al OCI en la forma y plazos establecidos.

El OCI está encargado del seguimiento de las recomendaciones o las medidas correctivas, ya sea de forma directa o a través de informes semestrales a la CGR. La implementación de las recomendaciones de auditoría está regulada por la directiva mencionada y su implementación implica diferentes procesos y procedimientos, incluyendo en algunas oportunidades la asignación de presupuesto. Simultáneamente, la CGR mantiene un sistema denominado "Seguimiento de Medidas Correctivas"⁶⁶, el cual por normativa se actualiza cada semestre, sin que ello signifique que tanto el OCI haga recordar y solicite vía documental a la

⁶⁵ Ley N°27785 – Ley orgánica del sistema nacional de control interno y de la Contraloría General de la República, art. 10.

⁶⁶ Resolución de Contraloría 279-2000-CG del 29 de diciembre de 2000.

dependencia dicha implementación en tiempos menores y/o que la propia entidad, de “oficio” o como consecuencia de las comunicaciones del OCI, implemente estas recomendaciones en plazos menores.

En este contexto, el OCI ha subrayado que de las recomendaciones realizadas después de las intervenciones que se mencionan en los informes, un promedio inferior al 50% de las mismas se ejecutaron con retraso en la MPSM, completando con ello las respuestas a las recomendaciones.

De acuerdo a lo anterior, existe un estado situacional de la implementación de las recomendaciones de auditoría a junio del 2016 preparado por el OCI de la MPSM y mostrado a los evaluadores. Sin embargo, este documento no fue compartido para presentarlo en esta evaluación debido a la existencia de impedimentos para difundir documentos reservados, según esta dependencia de control.

Por ello, dado que la mayoría de las dependencias auditadas respondieron a las recomendaciones de la auditoría, se califica con una C.

Pilar VI Contabilidad y presentación de informes

En este acápite se presentan las dimensiones del indicador ID-27 al ID-29 de la metodología PEFA, evaluando la consistencia de los informes financieros anuales, es decir que sean completos, puntuales y coherentes con los principios y las normas de contabilidad generalmente aceptados. Estas cuestiones son fundamentales para la rendición de cuentas y la transparencia en el sistema de GFP.

ID-27 Integridad de los datos financieros (M2)

Este indicador establece la medida en que las cuentas bancarias de Tesorería, las cuentas de orden y las cuentas de anticipos, se concilian periódicamente y el modo en que los requerimientos respaldan la integridad de los datos financieros. El alcance de la presente evaluación corresponde al momento de la evaluación (junio 2016) para la dimensión 27.4 y para las dimensiones 27.1, 27.2 y 27.3, el año fiscal finalizado (2015).

Los procedimientos que los gobiernos subnacionales realizan en el marco del presente indicador, están regulados por las normatividades del GN a través de los correspondientes órganos rectores: DGETP y DGCP.

ID-27	Integridad de los datos financieros (M2)	A
27.1	Conciliación de cuentas bancarias	B
27.2	Cuentas de orden	A
27.3	Cuentas de anticipos	A
27.4	Procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros	A

27.1 Conciliación de cuentas bancarias

Evalúa la oportunidad de la conciliación bancaria. Se debe realizar una comparación periódica y puntual entre los datos de las transacciones de las cuentas bancarias (en el BN o en bancos comerciales) y los libros de caja de la MPSM; se debe informar los resultados y se deben tomar medidas para conciliar las diferencias. Dicha conciliación es fundamental para la integridad de los registros contables y los informes financieros.

Conforme las normas establecidas por la DGETP e implementadas en los sistemas del SIAF SP, las conciliaciones bancarias son realizadas mensualmente, por el titular de las cuentas bancarias debidamente acreditado ante la DGETP.

Adicionalmente a la CUT, que representa un 80% de los ingresos de la MPSM, se manejan dos cuentas para realizar gastos de los rubros RDR y Otros Impuestos Municipales. No existen cuentas bancarias para recaudar, dado que esta labor es exclusiva del SAT-T.

Por disposición de la DGCP y la DGETP, la MPSM debe realizar mensualmente, a través del SIAF SP la “Conciliación de las Cuentas de Enlace” con la DGETP: los recursos de la CUT como egresos versus los pagos realizados por la MPSM que figuran en el SIAF SP como utilizados y cargados en el BN. Adicionalmente, al finalizar el ejercicio fiscal, la MPSM debe realizar la conciliación anual con la DGETP en el SIAF SP en forma consolidada y a través de la oficina de tesorería. Una tercera conciliación es la que mensualmente realiza el contador y el tesorero de la MPSM para compatibilizar lo mostrado en el libro banco que maneja la Tesorería y el libro Auxiliar Estándar que maneja la oficina de contabilidad respecto a los saldos de las cuentas bancarias y las cuentas contables que deben figurar en los EEFF.

La evidencia recogida en la MPSM, a través de reuniones conjuntas con el responsable de la Oficina de Tesorería o alternativamente el administrador, evidenció la existencia de actas de conciliación de la CUT y en menor escala con otros bancos, las que se realizan mensualmente dentro del siguiente mes vencido, utilizando los extractos bancarios que emite la entidad bancaria y los libros auxiliares banco que emite el sistema SIAF SP para verificar que todas las operaciones registradas cargo y abono sean reales.

Debido a la periodicidad evidenciada, esta dimensión se califica con una B.

27.2 Conciliación de Cuentas de orden

Evalúa la medida en que las cuentas de orden, incluyendo depósitos y obligaciones diversas, se concilian con regularidad y se compensan de manera oportuna.

La información utilizada para evaluar esta dimensión proviene de las normas establecidas por la DGCP respecto a los procedimientos y usos de las cuentas de orden, que son incluidas en el Balance de General y de Comprobación emitidos mensualmente, así como la operatividad contable del SIAF SP. Complementariamente, a través de la información proporcionada por el área contable de la MPSM.

Según la DGCP, las cuentas de orden son creadas para registrar un movimiento de valores, cuando éste no afecta o modifica los estados financieros de la entidad, pero es necesaria para consignar derechos o responsabilidades contingentes, establecer controles y recordatorios en forma contable.

Las cuentas de orden más utilizadas por la MPSM son las que se refieren a “controles” como la emisión y avances de los convenios, órdenes de compra y servicios, contratos suscritos, cheques girados, entre otros.

Estas cuentas de orden se encuentran generalmente automatizadas según el Tipo de Operación que se registra en el módulo administrativo del SIAF SP. Sus cargos y abonos se identifican según las fases o avances del registro administrativo de ingresos o gastos y se encuentran controladas por la DGCP, a través de la incorporación en el SIAF SP Contable, de la Tabla de Operaciones, que tiene la función de vincular el tipo de operación y el clasificador presupuestal o no presupuestal con las cuentas de orden del Plan de Cuentas Gubernamental.

Según la oficina de contabilidad, la conciliación de cuentas de orden es responsabilidad del contador de la institución y se realiza mensualmente. Esta se realiza a través del análisis de cuentas, utilizando para ello el libro auxiliar estándar que se emite del SIAF SP. Esta conciliación y análisis es automática y lo brinda el sistema a nivel de ciertas cuentas de orden (órdenes de compra, cheques girados, etc.).

En el caso de la MPSM las cuentas de orden se concilian mensualmente y se compensan de manera oportuna a más tardar al cierre del ejercicio fiscal, alcanzando un calificativo de A.

27.3 Cuentas de anticipo

Evalúa la medida en que se lleva a cabo la conciliación y compensación de las cuentas de anticipos, precisando que estos incluyen los importes pagados a los proveedores en el marco de contratos de adquisiciones públicas, así como también los gastos de viaje y los gastos operacionales menores, con cargo a las rendiciones o compensaciones correspondientes.

La información utilizada para medir esta dimensión proviene de revisar los egresos registrados en el SIAF SP por la oficina de Tesorería, clasificando los tipos de operación de encargos internos, encargos internos para viáticos, caja chica, encargos otorgados y el análisis de la cuenta contable 1205 referente a los “servicios y otros contratados por anticipado”.

La MPSM, dentro de las actividades operativas que realiza y cuando son necesarios, suele otorgar anticipos a proveedores de bienes y servicios, contratistas de proyectos de inversión, consultores y a trabajadores por gastos de viajes y comisiones, todos ellos cumpliendo el protocolo establecido por la DGETP y con las autorizaciones debidas. Estas operaciones son registradas y transmitidas al MEF a través del SIAF SP y están sujetas al control y validación de la DGETP, para que la rendición de cuenta documentada se realice en los plazos establecidos por la normatividad vigente (máximo 30 días). En los casos de adelantos por contratos de inversiones o de adquisiciones de bienes y servicios, el control se sujeta a las condiciones contractuales vigentes. En ambos casos se constata que los anticipos se compensan de manera oportuna, incluyendo los de acuerdo a la relación contractual.

La Oficina de Contabilidad, en sus balances mensuales, acompaña el análisis de la cuenta contable que controla los anticipos. El contador del pliego, así como la DGCP, tienen la capacidad de rechazar los balances que no son entregados con los requisitos establecidos por el ente rector.

Dado que todas las cuentas de anticipos se concilian mensualmente ajustándose a los procedimientos establecidos, la calificación de esta dimensión es una A.

27.4 Procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros

Evalúa la manera en que los procesos respaldan el suministro de información financiera y se centra en la integridad de los datos. Esta dimensión evalúa dos aspectos clave: el acceso a la información, incluido el acceso de solo lectura, y los cambios realizados en los registros mediante su creación y modificación, además de la existencia de un órgano, una unidad o un equipo, a cargo de verificar la integridad de los datos.

La evidencia recogida, que se ajusta a los procedimientos regulados por la normatividad vigente⁶⁷ dada por la DGETP, DGPP y DGCP, se centra en los sistemas implementados por el GN para el registro presupuestal, financiero y contable.

Se constata que el ingreso a los sistemas se debe realizar con claves, existiendo miembros titulares y suplentes de cuentas en el SIAF SP. La acreditación ante la DGETP de los responsables titulares y suplentes de las cuentas bancarias en las que se administran fondos públicos, se realiza conforme al procedimiento establecido en el numeral 51.1 del artículo 51° de la Directiva de Tesorería, para cuyo efecto es obligatorio que los gobiernos subnacionales registren los datos del personal designado a través del SIAF SP, en el orden siguiente:

- a) Módulo de Registro de Planillas del Sector Público (MCPD).
- b) Módulo Administrativo – Responsables.

Así mismo se evidencia que los responsables del manejo del aplicativo cuentan con sus respectivas claves de acceso de cuatro (4) dígitos, denominada “Clave Tesoro Público”, en las oficinas del BN, de acuerdo con el procedimiento establecido por la normatividad vigente⁶⁸ para realizar transferencias electrónicas de recursos y acceder a las consultas relacionadas a las Asignaciones Financieras autorizadas por la DGETP a favor de la municipalidad. Para obtener el correspondiente código de usuario, dichos responsables acceden a la siguiente dirección electrónica: <http://apps2.mef.gob.pe/appBn/index.jsp>.

Las claves electrónicas y códigos de usuario son personales, intransferibles y por módulos. Todos los cambios que se producen en los sistemas son identificados a través de las claves del usuario que los realizó. Por ello, se evidencia que los sistemas están suficientemente protegidos.

En este sentido, la dimensión recibe una calificación de A.

ID-28 Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso (M1)

Este indicador evalúa la integridad, precisión y puntualidad de la información sobre la ejecución presupuestaria generada por la MPSM. Mide que los informes presupuestarios deben ser coherentes con el alcance y las clasificaciones presupuestarias para permitir el seguimiento del resultado presupuestario. El período de su evaluación se enmarca en el último ejercicio fiscal finalizado (2015).

⁶⁷ RD N° 050-2012-EF/52.03 del 08 de noviembre de 2012.

⁶⁸ Artículo 3° de la Resolución Directoral N° 040-2011-EF/52.03.

La información sobre la ejecución presupuestaria se sujeta al marco de la Ley 28411 - Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público, así como a la Directiva para la Ejecución Presupuestal 005-2010-EF/76.01 de la DGPP, en la cual se establecen en forma detallada las pautas y procesos que debe seguir la ejecución presupuestal, motivando la necesidad de producir informes sobre su cumplimiento.

Asimismo, se considera lo dispuesto a la Ley 28708 - Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, cuya información presupuestaria a presentar tiene un tratamiento en la Cuenta General de la República, tomando las clasificaciones económica, funcional y geográfica sobre los gastos acumulados del ejercicio fiscal. Estas disposiciones normativas establecen la medición o comparación de la ejecución con respecto al PIM.

Para evaluar el presente indicador, se entrevistó a los funcionarios responsables de emitir los estados presupuestarios (oficina de presupuesto de la MPSM) así como a los encargados de sustentar el cumplimiento de las metas correspondientes. Además se verificó la precisión, cobertura y oportunidad de la información complementaria, presentada a las autoridades de la MPSM, tomando el aplicativo de registro de la ejecución presupuestal del MEF.

ID-28	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso (M1)	D+
28.1	Cobertura y comparabilidad de los informes del ejercicio en curso	D
28.2	Oportunidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	A
28.3	Exactitud de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	A

28.1 Cobertura y comparabilidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

Esta dimensión evalúa la medida en que la información presupuestaria se prepara y presenta en los informes del ejercicio en curso, de un modo fácil y comparable con el presupuesto original aprobado. El año de evaluación es 2015, como último ejercicio presupuestal finalizado.

La información emitida por los sistemas informáticos empleados para el registro y extracción de datos de la ejecución revela que, entre todos los informes de ejecución del presupuesto presentado a las autoridades para el análisis del seguimiento a nivel consolidado del GSN, no se establecen comparaciones directas con el presupuesto original aprobado (PIA).

Dada la magnitud de modificaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio fiscal, en las que se alteran considerablemente tanto las metas como los montos a gastar del presupuesto inicial (150 % aproximadamente), en todos los reportes elaborados por el SIAF SP, tanto presupuestales como contables, la comparación se realiza con el PIM, siendo esta la base para la presentación de los respectivos informes.

De acuerdo a lo descrito y las constataciones realizadas por el grupo evaluador, no se cumplen las buenas prácticas internacionales por factores que no están al alcance del GSN. Por lo tanto, la calificación respecto al desempeño de la MPSM en esta dimensión es una D.

28.2 Oportunidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

Esta dimensión mide si los informes de ejecución del presupuesto se preparan y presentan oportunamente, y si está acompañados por un análisis y comentario de su contenido.

La normativa aplicable para este indicador establece que la ejecución presupuestaria debe ser registrada en términos oficiales y con carácter obligatorio en el aplicativo del SIAF SP a nivel de compromisos, devengados, girados y pagados por los diferentes niveles de la clasificación presupuestaria, administrativa, económica y funcional programática, y a nivel del monto gastado, así como las metas presupuestarias afectadas. Se constató que este aplicativo facilita la obtención de los reportes de la ejecución presupuestaria de la MPSM a los niveles de la clasificación presupuestaria registrada y requerida, que sustentan en buena parte los informes que se alcanzan mensualmente a la DGCP, así como a las autoridades de la MPSM.

Dichos informes son preparados mensualmente por el responsable de la oficina de presupuesto, son de carácter principalmente cuantitativo y varían respecto a su cobertura y análisis de la información conforme los periodos de su presentación, cuyos cierres se realizan en forma mensual, trimestral, semestral o anual. Su presentación a la Gerencia General y al alcalde para su conocimiento, se realiza al siguiente mes del cierre evaluado (primera quincena generalmente).

Los análisis principales de estos informes emitidos fueron presentados y sustentados por los Gerentes de cada dependencia de la MPSM, responsables del cumplimiento de metas en la institución, y remitidos a la Gerencia de Presupuesto y Planificación a su solicitud, para su conocimiento, dentro del siguiente mes del período mensual de evaluación, durante todo el ejercicio fiscal 2015.

Consecuentemente, teniendo en cuenta la oportunidad y cobertura de entrega de información presupuestaria a las autoridades de la MPSM, esta dimensión califica con A.

28.3 Exactitud de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

La dimensión mide la calidad y precisión de la información presentada y si se proporciona análisis de la ejecución presupuestal por lo menos semestralmente, incluyendo la información de los gastos para las etapas del compromiso, así como el pago.

Se ha constatado que la calidad, puntualidad, cobertura y precisión de la información de ejecución presupuestal proporcionada por el aplicativo de ejecución del SIAF SP está garantizada. Se constata que el aplicativo emite en tiempo real y en línea la información de la ejecución del presupuesto conforme los registros realizados de cada operación de gasto del compromiso, devengado, girados o pago de la MPSM, emitiendo los reportes en los diversos niveles de la clasificación presupuestaria en lo administrativo, económico y funcional programático, así como del marco presupuestal y sus modificaciones, así como a nivel consolidado. Cabe mencionar que esta información de la ejecución registrada en el aplicativo, por la característica de las transmisiones que debe realizar, la posee también el MEF, por lo que se obliga a la MPSM a conciliar mensualmente ambas bases de datos.

Se ha constatado que la documentación alcanzada de la ejecución presupuestal semestral y mensual emitida por los sistemas del SIAF SP se utiliza en todas las instancias para supervisar internamente los avances de las metas en relación a los gastos que reflejan las metas presupuestarias a nivel de los compromisos (contratos), devengados (deudas) y

disponibilidad de los fondos por fuentes de financiamiento, comparando la ejecución presupuestal con el PIM. Esta información emitida y proporcionada por los sistemas del MEF semestralmente es publicada en el portal de la institución.

El análisis de los avances, retrasos y dificultades en la ejecución física son sustentados (con informes u otros medios) a las autoridades dentro del siguiente trimestre del período de evaluación por cada Gerente. Además la DGCP del MEF exige semestralmente un análisis detallado de la ejecución presupuestaria, así como de las variaciones del marco presupuestal, incluyendo la verificación de las conciliaciones entre el GSN y el MEF respecto a dicha ejecución y marco.

Teniendo en cuenta la exactitud, calidad y cobertura de los informes presupuestarios emitidos por el GSN, conforme a las buenas prácticas señaladas, la dimensión califica con A.

ID-29 Informes financieros anuales (M1)

Este indicador establece la medida en que los informes financieros anuales de la MPSM son completos, puntuales y coherentes con los principios y las normas de contabilidad generalmente aceptadas. La valoración del indicador se realiza con base en la información disponible para los siguientes períodos críticos: i) el último ejercicio fiscal finalizado, año 2015, para la dimensión 29.1; ii) el último informe financiero anual presentado para auditoría externa, para la dimensión 29.2; y, iii) los informes financieros de los tres últimos ejercicios fiscales finalizados (2013, 2014 y 2015) para la dimensión 29.3.

El Sistema Nacional Contabilidad Pública está regido por la Ley 28708 – Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad y sus modificaciones. El ente rector, la DGCP, reglamenta los aspectos técnicos y procedimentales. La preparación de los EEFF por parte de las instituciones públicas del sector público, incluyendo los gobiernos subnacionales, está reglamentada por la Directiva 004-2015-EF/51.01 - Presentación de Información Financiera, Presupuestaria y complementaria del cierre contable por las entidades gubernamentales del Estado para la elaboración de la Cuenta General de la República.

Según la Resolución Directoral 011-2013-EF/51.01, que oficializa las NICSP, emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores (IFAC), se establece que la formulación y presentación de los EEFF por las entidades del sector público que aplican la contabilidad gubernamental, se realiza de conformidad con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y las NICSP. El proceso de adecuación a las NICSP es gradual en el sentido de que la DGCP establece progresivamente directivas para estandarizarlas y adoptarlas.

La responsabilidad sobre la aplicación de la normativa contable y la preparación de los estados financieros, recae principalmente sobre la oficina de contabilidad, dependiente de la Gerencia de Administración.

ID-29	Informes Financieros anuales (M1)	D+
29.1	Integridad de los informes financieros anuales	D
29.2	Presentación de los informes para auditoría externa	D
29.3	Normas contables	A

29.1 Integridad de los informes financieros anuales

Esta dimensión evalúa si los informes financieros de la MPSM cumplen con tres criterios sustantivos: i) permiten comparar la ejecución del presupuesto contra la programación aprobada en el PIA; ii) incluyen información completa sobre ingresos y gastos, activos y pasivos; y, iii) se han elaborado una vez realizada la compensación de cuentas de orden y después de la conciliación de todas las cuentas bancarias.

Los informes financieros de la MPSM al 31 de diciembre del año 2015 fueron presentados, en cumplimiento de la normativa legal vigente, y remitidos dentro del plazo establecido a la DGCP del MEF para su incorporación en la Cuenta General de República o los estados financieros consolidados del sector público. Los estados financieros de la MPSM incluyen los siguientes informes requeridos, junto con las notas explicativas necesarias:

- 1) Estado de Situación Financiera.
- 2) Estado de Gestión.
- 3) Estado de Cambios en el Patrimonio Neto.
- 4) Estado de Flujos de Efectivo.
- 5) Estado de Ejecución del Presupuesto de Ingresos y Gastos.
- 6) Programación del Presupuesto de Ingresos.
- 7) Programación del Presupuesto de Gastos.

En consecuencia, se puede establecer que los estados financieros de la MPSM son completos, en la medida que incluyen información sobre ingresos, gastos, activos y pasivos⁶⁹. Sin embargo, no permiten la comparación de la ejecución presupuestaria con el presupuesto original aprobado PIA.

Además, siguiendo las instrucciones de la DGCP, los informes financieros se preparan una vez que se han cumplido con una serie de formalidades previas, entre las que se incluyen la compensación de cuentas de orden y la conciliación de cuentas bancarias⁷⁰.

La DGPP aprueba y actualiza diariamente los informes financieros a mostrar sobre la base del PIM. Asimismo, se puede identificar información a detalle mediante la determinación de rangos de información. Se muestra información completa sobre los ingresos, los gastos, los activos financieros, los pasivos, las garantías y las obligaciones a largo plazo, respaldada por un estado de flujo de fondos conciliados con la DGETP.

En este sentido se afirma que no cumple con hacer análisis con el presupuesto inicial y tampoco estos informes financieros en la MPSM se preparan, anualmente, comparables con el presupuesto original aprobado de los ingresos, gastos y saldos de caja. Por lo tanto, la calificación es una D.

29.2 Presentación de los informes para auditorías externas

Lo que se mide en esta dimensión es la puntualidad de la presentación de los informes financieros conciliados al cierre del ejercicio para la auditoría externa, como un indicador clave de la eficacia del sistema de informes contables y financieros.

⁶⁹ La información sobre garantías y obligaciones de largo plazo son responsabilidad del MEF y no aplicables a los a la evaluación de los gobiernos sub-nacionales en el Perú.

⁷⁰ Art. 12, Directiva 004-2015-EF/51.01.

La MPSM, como entidad presupuestaria, presentó a la DGCP la Carpeta de Información Financiera y Presupuestaria y anexos al Cierre del Ejercicio Fiscal 2015, conforme los plazos establecidos por el ente rector. Sin embargo, no se ha podido evidenciar que la MPSM haya sometido los informes financieros de los tres últimos años del período de análisis a un proceso de auditoría externa

La ausencia de la auditoría lleva a una calificación de D.

29.3 Normas contables

Esta dimensión evalúa la medida en que los informes financieros anuales de la MPSM son comprensibles para los usuarios y contribuyen a la rendición de cuentas y la transparencia. Para ello, el registro de las operaciones, así como también los principios de contabilidad y las normas nacionales que se apliquen, deben ser coherentes con normas internacionales reconocidas, como las NICSP.

Las normas contables nacionales y los procedimientos de contabilidad son aprobados por la DGCP del MEF, como órgano rector del Sistema Nacional de Contabilidad Pública. Estas normas nacionales son compatibles con las NICSP después de un trabajo de estandarización realizado por la DGCP en los últimos años⁷¹.

Los informes financieros anuales de la MPSM para los últimos tres años (2013, 2014 y 2015) se elaboran en cumplimiento de la normativa expedida por la DGCP y en las notas se incluye una referencia a las normas contables utilizadas.

En virtud de la evidencia recogida, la calificación que corresponde es A.

Pilar VII Escrutinio y auditorías externas

Este acápite presenta los indicadores ID-30 a ID-31, donde las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales se someten a un examen independiente y se hace un seguimiento externo de la aplicación de las recomendaciones y acciones de mejora por parte del Poder Ejecutivo.

⁷¹ Resolución Directoral N° 011-2013-EF/51.01, que oficializa las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público – NICSP.

ID-30 Auditoría externa (M1)

Este indicador examina las características de la auditoría externa en la MPSM. Su alcance corresponde a todas sus dependencias y el período para las tres primeras dimensiones corresponde los últimos tres ejercicios fiscales finalizados. La última dimensión, 30.4, toma como referencia el momento de la evaluación.

Una auditoría externa integral y confiable es un requisito esencial para garantizar la rendición de cuentas y lograr transparencia en el uso de los fondos públicos. Para realizar la evaluación de este indicador se procedió a realizar entrevistas al jefe del OCI de la MPSM, quien mostró la cobertura de los Informes de Auditorías sobre los EEFF de la MPSM.

Según la norma del sistema nacional de control, las Auditorías Externas las efectúan las Sociedades de Auditoría (SOA), cuyas características están dispuestas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República⁷². Establece que las SOA son las personas jurídicas calificadas e independientes en la realización de labores de control posterior externo. Estas son designadas por la CGR previo concurso público de méritos, y contratadas por las entidades públicas a su solicitud, para examinar las actividades y operaciones de las mismas, opinar sobre la razonabilidad de sus EEFF, así como evaluar la gestión, captación y uso de los recursos asignados.

ID-30	Auditoría externa (M1)	D+
30.1	Cobertura y normas de auditoría externa	D
30.2	Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo	D
30.3	Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa	NA
30.4	Independencia de la Entidad Fiscalizadora Superior	A

30.1 Cobertura y normas de auditoría externa

Esta dimensión evalúa los aspectos fundamentales de la auditoría externa en cuanto a su alcance, cobertura y cumplimiento de las normas de auditoría. El alcance de la auditoría hace referencia a las entidades o dependencias y las fuentes de fondos que se auditan, en un ejercicio determinado.

En la MPSM, conforme la información proporcionada por el OCI, no se han realizado auditorías externas en los últimos tres ejercicios fiscales, período de la evaluación.

Por lo tanto, la calificación es una D.

30.2 Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo

Esta dimensión evalúa la puntualidad de la presentación de los informes de auditoría externa sobre la ejecución del presupuesto al CM, como un elemento esencial para garantizar la oportuna rendición de cuentas del titular de la entidad presupuestaria, al CM y al público en general.

⁷² Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, art. 20.

En el Caso de la MPSM, conforme a la dimensión 30.1, no han existido en el período de evaluación auditorías externas.

De acuerdo a lo evaluado, en la dimensión corresponde una calificación de desempeño de D.

30.3 Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa

Evalúa la medida en que el titular del pliego o la entidad auditada llevan a cabo el seguimiento eficaz y oportuno de las recomendaciones u observaciones de la auditoría externa. La prueba del seguimiento eficaz de las conclusiones de la auditoría incluye la presentación, por parte del titular de la entidad auditada, de una respuesta formal por escrito a las conclusiones de la auditoría, en la que se indique cómo se abordarán los problemas señalados, o bien que ellos ya se han abordado.

Mediante Resolución de Contraloría 273-2014-CG, se aprueban las Normas Generales de Control Gubernamental, que establecen que la CGR y los OCI deben realizar el seguimiento de las acciones que las entidades dispongan para la implementación efectiva y oportuna de las recomendaciones formuladas en los resultados de los servicios de control.

El OCI tiene como una de sus funciones realizar el seguimiento a las acciones que las entidades dispongan para la implementación efectiva y oportuna de las recomendaciones formuladas en los resultados de los servicios de control, de conformidad con las disposiciones emitidas por la CGR. Sin embargo, en la MPSM no se ha llevado auditorías externas en el período de evaluación.

De acuerdo a lo evaluado, en la dimensión corresponde una calificación de NA.

30.4 Independencia de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS)

Esta dimensión evalúa la independencia de la CGR con respecto del Poder Ejecutivo. La independencia es esencial para que el sistema de rendición de cuentas financieras sea eficaz y confiable, y debe estar estipulada en la Constitución o en un marco jurídico similar.

Las disposiciones constitucionales establecen que la CGR es independiente del Poder Ejecutivo en la medida que su principal autoridad, el Contralor de la República, es nombrado mediante concurso directamente por el Congreso Nacional y no puede ser destituido por el Ejecutivo. La CGR tiene además plenos poderes para planificar los procesos de auditoría, acceder a la documentación y registros fiscales de forma irrestricta y oportuna y publicar informes, así como requerir el cumplimiento de sus recomendaciones. Finalmente, el presupuesto de la CGR está establecido en consulta con el MEF, pero se ejecuta sin restricciones.

Por lo tanto, de acuerdo a lo evaluado, en la dimensión corresponde una calificación de desempeño de A.

ID-31 Escrutinio legislativo de los informes de auditoría (M2)

Este indicador se centra en el escrutinio que realiza el CM a los informes financieros auditados de la MPSM. La evaluación considera los tres ejercicios fiscales finalizados (2013, 2014 y 2015).

El Reglamento Interno del CM organiza sus funciones y regula sus procedimientos en cumplimiento a sus competencias normativa y fiscalizadora. En este contexto la Directiva 02-2005-CG/OCI-GSNC - Estructura y contenido del informe anual emitido por el Órganos de Control regional y local ante el Consejo Regional o Concejo Municipal, precisa la presentación de un informe ejecutivo consignando los aspectos más relevantes de la acción de control en los GSN, así como de otros aspectos de interés que coadyuven al CM en su labor fiscalizadora.

ID-31	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría (M2)	D+
31.1	Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría	D
31.2	Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías	D
31.3	Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría Transparencia	D
31.4	del escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D

31.1 Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría

Esta dimensión evalúa la puntualidad del examen por parte del CM, que es un factor clave para la eficacia de la función de rendición de cuentas.

Los informes de auditoría en la MPSM no son entregados de oficio al CM para su evaluación, además que no existe una obligatoriedad para ello. La MPSM se limita a cumplir dentro de los plazos establecidos con la entrega de sus EEFF a la DGCP para la consolidación en la Cuenta General de la República.

Durante los tres últimos ejercicios fiscales finalizados, los informes de auditoría a los EEFF no han sido parte de las agendas ni de las mociones o proposiciones de las sesiones ordinarias que se someten a consideración por las comisiones de trabajo en aplicación de las normas establecidas.

Sin embargo, anualmente el OCI remite informes de recomendaciones u observaciones efectuadas por la CGR. Además remite al CM anualmente un Informe Anual Situacional para su conocimiento, siendo facultad del CM solicitar información adicional y complementaria a este informe anual, no existiendo ningún procedimiento escrito que indique que este informe tenga que ser validado con Acuerdo o Resolución del CM.

La MPSM no somete sus EEFF a un examen independiente, no habiendo en consecuencia seguimiento externo respecto a la aplicación de recomendaciones y acciones de mejora en el ejecutivo.

Por lo tanto, la calificación de desempeño de esta dimensión es D.

31.2 Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías

Evalúa la medida en que se llevan a cabo las audiencias acerca de las principales conclusiones de la auditoría externa.

En virtud a que la auditoría externa no se examina formalmente, ni se aprueba en el CM, la valoración de esta dimensión se califica con D.

31.3 Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría

Evalúa la medida en que el CM de la MPSM formula recomendaciones y realiza el seguimiento de su aplicación.

En virtud a que la auditoría externa no se examina formalmente, ni se aprueba en el CM, la valoración de esta dimensión se califica con D.

31.4 Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría

Evalúa la transparencia de la función de examen de la auditoría externa en lo que respecta al acceso público.

En virtud a que la auditoría externa no se examina formalmente, ni se aprueba en el CM, la valoración de esta dimensión se califica con D.

4 ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS GFP

En esta sección se presenta el análisis de las debilidades y fortalezas de la GFP de la MPSM, su impacto sobre el desempeño del sistema de control interno, pero especialmente, sobre los tres objetivos fundamentales de un sistema GFP: i) la disciplina fiscal agregada, ii) la asignación estratégica de recursos y iii) la provisión eficiente de servicios públicos.

El resultado general de la evaluación de la GFP en la MPSM es que existen algunas buenas prácticas internacionales, pero que aún hay espacio de mejoras considerando que de los 27 indicadores que son aplicables al ejercicio, 10 (37%) tienen calificaciones entre A y B y 17 (63%) tienen calificaciones iguales o menores a C+. Estos resultados indican, que si bien hay fortalezas en el desempeño de la GFP subnacional, en la misma medida todavía se evidencian importantes debilidades que se requieren atender y mejorar.

Los pilares con un menor desempeño son: i) Confiabilidad de presupuesto, ii) Estrategia fiscal y presupuestación basados en políticas y iii) Escrutinio y auditoría externas. Los pilares con mejores calificaciones son: i) Gestión de activos y pasivos, ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria y iii) Contabilidad y presentación de informes. El pilar con desempeño mixto o regular es el de Transparencia de la gestión de las finanzas públicas.

4.1 Evaluación integral de los indicadores de desempeño

A continuación, se presenta el análisis de los resultados de la evaluación PEFA de la MPSM, tomando como base los siete pilares en los que se organizan los indicadores según la versión de la metodología aprobada en febrero de 2016. Se prestará especial atención a la identificación de las principales fortalezas y debilidades que afectan el logro de los resultados fiscales y presupuestarios esperados.

Confiabilidad del presupuesto (ID-1 a ID-3)

La confiabilidad del presupuesto en la MPSM es baja. Los ingresos y gastos aprobados por el CM en el presupuesto no se ejecutan de acuerdo a lo programado.

Las fuertes diferencias en el gasto agregado entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejecutado se deben principalmente a los créditos suplementarios incorporados por el GN en el presupuesto de la MPSM durante la fase de ejecución del mismo, sobre los cuales el gobierno subnacional no tiene mayor injerencia. Estas diferencias se verifican en las fuentes de financiamiento que dependen principalmente de transferencias del GN: RO, DyT y RD. Sin embargo, en la fuente de financiamiento RDR también se evidencia una baja confiabilidad por falta de predictibilidad en la estimación de los ingresos propios.

Las diferencias en el gasto entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejecutado a nivel funcional reflejan el mismo comportamiento, siendo las funciones de transportes con 950%, saneamiento con 964% y educación con 4,652% los que muestran un alto porcentaje de variación. Sin embargo, existen otros montos que se gastan en estas funciones con variaciones importantes, cuyas asignaciones son también apreciables, representando todos ellos montos de la variación entra el presupuesto aprobado y el ejecutado.

Las diferencias en los ingresos entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejecutado, muestran un incremento total de 100% respecto al ingreso programado a nivel de toda fuente, evidenciando una baja estimación de los ingresos. A nivel desagregado, la mayor variación se evidencia en el rubro transferencias no clasificadas, RO y RD.

La confiabilidad del presupuesto a nivel de gobierno subnacional tiene mucha dependencia de las normas nacionales y de las directrices que el GN dispone. Sin embargo, a nivel municipal no se han hecho los esfuerzos por sincerar los requerimientos de presupuesto inicial aprobado, dejando que el avance sea inercial. Este comportamiento se ve reflejado en las múltiples modificaciones al presupuesto durante los años fiscales evaluados.

Transparencia de las finanzas públicas (ID-4 a ID-9)

El sistema de GFP tiene un bajo desempeño en general en materia de transparencia fiscal.

El sistema de clasificación del presupuesto se encuentra bien establecido y es de uso regular en la MPSM, produciendo información completa en las etapas de programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas, y es consistente con los estándares internacionales, en base a una clasificación económica, funcional, administrativa. Asimismo, la inclusión de todas las operaciones en los informes financieros es una fortaleza identificada en la MPSM.

La existencia y aplicación de PP con enfoque de resultados con metas e indicadores de productos y resultados, es una fortaleza que permite una mejor distribución del gasto orientado a resolver necesidades de la población y focalizando la inversión en las intervenciones de mayor impacto en las funciones de mayor importancia social, como son salud y educación. Sin embargo, aún falta transparentar los resultados de desempeño respecto a lo programado y mejorar y difundir la evaluación a los mismos.

Existen, sin embargo, otras debilidades que destacan, tales como que la información documentaria que acompaña el proyecto de presupuesto no es completa y además el CM no participa en las diferentes etapas del proceso presupuestario para un adecuado escrutinio por parte del Poder Legislativo.

La información fiscal clave disponible al público no está completa, existe información a nivel de reportes del aplicativo y el documento que aprueba el respectivo presupuesto, pero no existe información de análisis respecto al presupuesto del ejercicio anterior ni los resultados estimados a lograr, así como la de previsión del déficit o superávit fiscal. Tampoco se acompaña un desglose de detallado de las estimaciones de ingresos, así como no se presenta información de los riesgos fiscales, supuestos macroeconómicos ni el financiamiento del déficit.

No se hace una supervisión del desempeño presupuestario de las unidades de prestación de servicios de primera línea como establecimientos de salud e instituciones educativas. Si bien existe información en bases de datos administrativas, no existen informes del detalle de recursos recibidos por éstas, tampoco del nivel de influencia que han tenido estos recursos en el cumplimiento de los indicadores de producto y de resultado obtenido. De igual manera, falta transparentar, de manera sencilla y comprensible al público en general, la programación de los productos que se deben generar y resultados previstos con la aplicación de los recursos presupuestales y contrastarlos con los productos generados y resultados logrados al finalizar el ejercicio con el mismo formato.

Uno de los indicadores de este pilar no es aplicable para la MPSM (Transferencias a los gobiernos sub nacionales) puesto que no existen transferencias de este tipo.

Gestión de activos y pasivos (ID-10 a ID-13)

La gestión de activos y pasivos tiene un desempeño positivo en la MPSM.

La gestión de la inversión pública evaluada a partir de los principales proyectos de la MPSM se realiza sobre la base de una metodología de valoración adecuada, que incluye todos los costos del proyecto y se supervisa a través de un sistema de seguimiento efectivo. Se ajusta a los estándares internacionales en cuanto a la elaboración de análisis económico, procedimiento de selección y priorización, determinación de los costos, así como el seguimiento a los mismos, quedando por mejorar la inclusión de las proyecciones de los costos recurrentes en los documentos presupuestarios. Se destacan los sistemas de registro de información de los proyectos desde la fase de pre-inversión, ejecución y liquidación. Estos registros incluyen la información de avances físicos y financieros de cada proyecto de inversión.

A pesar de que los EEFF de la MPSM se encuentran publicados como parte de la Cuenta General de la República, individualmente los EEFF no se encuentran disponibles al público. Tampoco se tiene un registro completo de los activos financieros que permita identificar el desempeño de los mismos con información completa del rendimiento que estos generan, su uso y su antigüedad.

En este pilar, una de las debilidades se encuentra en la gestión de la supervisión del riesgo fiscal. No existen informes que contemplen y analicen los pasivos contingentes y otros riesgos fiscales; sin embargo, sí se cuantifican e incluyen en las notas contables y forman parte de la información financiera. La MPSM implementó un registro en la cuenta de contingencia, donde se informa la existencia de expedientes en trámite que demandan cuantiosos recursos, los mismos que aún no son precisados con exactitud, así como su tratamiento en el marco de los riesgos fiscales de la MPSM. En este marco no se evidenció la existencia de deuda pública en el marco de la ley de endeudamiento.

Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas (ID-14 a ID-18)

En este pilar la MPSM tiene un regular desempeño global.

La principal fortaleza en este pilar es la estimación de gasto de mediano plazo, el mismo que se elabora acorde a las directivas nacionales en cuanto a plazos, límites de gasto, clasificación económica, funcional y administrativa. Las estimaciones del gasto se realizan para el ejercicio en preparación y los dos ejercicios siguientes. La programación multianual se registra en el aplicativo informático que el MEF ha dispuesto para tal fin.

Otra fortaleza es la adecuada distribución y asignación de los límites de gasto llamados techos presupuestales, los mismos que se basan en atender las demandas para atender los principales compromisos de gasto como demanda de personal, bienes y servicios, obligaciones sociales y gastos de inversión principalmente.

También constituye una fortaleza la adecuada y oportuna aprobación del presupuesto de la MPSM antes del inicio del ejercicio fiscal.

Las debilidades en este pilar reflejan y opacan la estimación del gasto a mediano plazo, porque sus límites siguen siendo inerciales. Además la articulación de los planes estratégicos y los presupuestos de mediano plazo aún son incipientes. No existe una estimación de la inversión total que necesita el PEI para ser ejecutado. Asimismo, se ha evidenciado que existen modificaciones significativas de los planes con respecto al presupuesto aprobado en el año respectivo y no existe una adecuada consistencia con la estimación del ejercicio anterior.

El proceso de programación multianual se viene implementando sobre la base de las directivas nacionales, no existiendo lineamientos en el ámbito local que garanticen un proceso habitual y que tengan la atención en las diferentes instancias de la MPSM. Incluso el CM no participa en el seguimiento del proceso.

Otra debilidad identificada es que el CM no tiene una participación activa en el proceso de preparación del presupuesto anual, limitando su participación a la aprobación del mismo al final del proceso y una vez que el presupuesto de la MPSM está aprobado por el Congreso Nacional, en el marco de la aprobación del Presupuesto de Sector Público para los años fiscales correspondientes.

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria (ID-19 a ID-26)

Este pilar agrupa la mayor cantidad de indicadores y se tiene en general un buen desempeño, de acuerdo al marco de referencia, Esto permitirá valorar en forma conjunta los componentes del ciclo de la ejecución presupuestaria en la MPSM.

La oficina de Tesorería realiza una gestión importante en la GFP y aporta resultados significativos al no mantener atrasos en los pagos a proveedores, existiendo un sistema de seguimiento regular a esta situación de acuerdo a los procedimientos aplicados que fueron mostrados por la asistencia técnica de la Cooperación Suiza – SECO en el componente de la ejecución presupuestal 2015.

La caja única y la sub cuenta (cuenta única) que cubre a la mayoría de las fuentes de financiamiento y del total de recursos que maneja la MPSM, se consolidan y concilian mensualmente. La previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso realiza labor positiva en cuanto a la previsión y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo, así como la aplicación de procedimientos sobre límites máximos de compromiso.

El proceso de abastecimiento, a través de compras y contrataciones estatales, se realiza con mecanismos competitivos y a través del SEACE se brinda información pública de los procedimientos. La mayoría de unidades ejecutoras cuentan con aplicativos y bases de datos que respaldan el registro de la información.

En cuanto a los controles internos del gasto no salarial, existen separación de funciones, controles para el compromiso del gasto y el cumplimiento de los procedimientos de pago.

El control de la nómina se identifica igualmente como una fortaleza en la MPSM, al existir una integración de la información de la misma y los registros de personal; la gestión de cambios se actualiza oportunamente; sin embargo, las acciones de auditoría que se han llevado a cabo son parciales.

Se identifica como debilidad la administración de los ingresos que realiza el organismo descentralizado a favor de la MPSM cuya gestión requiere mejoras importantes por realizar, así como su vinculación y conciliación con la tesorería de la Municipalidad.

Las respuestas a los informes de la auditoría interna se consideran como una debilidad en la MPSM, debido a la falta de prontitud y a estar incompletas.

Contabilidad y presentación de informes (ID-27 a ID-29)

La MPSM tiene un desempeño positivo en general en estos indicadores.

Las fortalezas que se han evidenciado son los informes presupuestarios durante el ejercicio en curso, que se ajustan a la buena práctica internacional cumpliendo con los parámetros de cobertura; sin embargo, no se comparan con el presupuesto inicial aprobado ya que éste tiene muchas variaciones. Asimismo, estos informes son presentados en forma oportuna y cuentan con información precisa y confiable.

La integridad de los datos financieros también se identifica como fortaleza en la GFP al existir registros de cuentas de anticipos, procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros y conciliación de las cuentas bancarias y cuentas de orden.

Escrutinio y auditorías externss (ID-30 a ID-31)

La MPSM tiene un desempeño en general por debajo de las buenas prácticas internacionalmente aceptados.

Se identifica como fortaleza la existencia de un plan anual de control que se cumple regularmente. Se cumple con las normas internacionales de auditoría y se ha culminado con la presentación de los informes, donde se consignan las principales desviaciones o hallazgos a nivel de las actividades planeadas que realiza el OCI. Estos informes son remitidos al titular del pliego para su tratamiento respectivo, en el marco de lo dispuesto por la entidad fiscalizadora superior, que maneja las acciones de control a nivel nacional con la independencia que le otorgan las leyes.

Sin embargo la MPSM, en los años evaluados, no evidenció haber realizado auditorías externas.

4.2 Eficacia del marco de control interno

El control interno contribuye a desarrollar un sistema ordenado, eficiente y eficaz de GFP. Debe ser implementado por la entidad para garantizar el logro de sus metas y objetivos, acorde con su misión, propendiendo a la calidad de los servicios públicos que presta.

Entorno de Control. En cuanto al entorno del control, está basado en la normatividad vigente del control interno, complementada por las normas que rigen los aspectos relacionados a los 7 pilares de la evaluación PEFA.

La MPSM cuenta con los documentos de gestión aprobados y publicados como el PDLC, PEI y POI. Asimismo cuenta con un ROF y un MOF que determina la estructura organizacional y funciones.

Evaluación del riesgo. No se ha encontrado información que aporte al tratamiento de riesgos que podría afrontar la MPSM en el cumplimiento de sus objetivos y metas trazadas.

Actividades de control. La MPSM cuenta con algunas directivas internas que regulan sus procedimientos de las GFP. En las que no las tiene son reguladas por la normatividad nacional.

Entre las directivas internas que posee la MPSM, se encuentran las de viáticos, que cuentan con su respectiva directiva que señala los montos a otorgar por las comisiones de servicio, así como el manejo de fondos de caja chica y el de encargos internos. Para la planificación estratégica, la MPSM cuenta con directivas para la elaboración y evaluación del PEI y POI. Para el caso de inversión, se cuenta con procedimientos de priorización de los proyectos de inversión, así como para la liquidación técnica y financiera de los mismos. Para valorizar los documentos de planeamiento, se cuenta con procedimientos de formulación del cuadro de necesidades.

El proceso presupuestario y de las de contrataciones, cuya estructura funcional está diseñada con la finalidad de separar las funciones y responsabilidades en las diferentes etapas del proceso, se rige por la normatividad nacional. Cuenta con una norma expresa para el proceso contable y de ingresos, que se respalda en el TUPA.

Los procedimientos cuentan con la normatividad suficiente que controlan, verifican y concilian la información en particular las referidas a la gestión financiera, contable y administrativa.

En cuanto al desempeño operativo en diversos ámbitos que ejecuta la MPSM, estos no cuentan con una evaluación que corrobore la eficiencia y eficacia de los mismos.

En cuanto a la supervisión, se focaliza generalmente a las dependencias pertinentes para evaluar el cumplimiento de la ejecución de los programas presupuestales.

Información y comunicación. En este aspecto, la MPSM cuenta con directivas internas y responsables para la elaboración y mantenimiento del portal institucional.

La documentación relacionada a la implementación del sistema de control interno se encuentra publicada en el portal de transparencia: resoluciones de conformación del comité de control interno, actas de instalación y acuerdos, programas de actividades, capacitaciones y los equipos técnicos. Sin embargo, existen limitaciones en la disponibilidad de la información fiscal y en la ejecución de los procesos de compra, en particular las no competitivas.

Seguimiento. En este aspecto la MPSM no ha evidenciado tener una línea de base del nivel de implementación de las actividades del control interno, que permita medir los avances de la implementación.

Por otro lado, el OCI tiene implementado un sistema de seguimiento y registro de información (aplicativo informático implementado por la CGR) que contempla los avances de la implementación de las recomendaciones producto de las diferentes acciones de control que se han realizado a lo largo de la vigencia de las actividades de dicho órgano o de las Sociedades de Auditorías (SOA).

En los Informes que resultan de las auditorías externas o internas no se realiza un escrutinio por parte de la MPSM. Sin embargo, a petición del CM se pueden realizar presentaciones de los informes.

En cuanto a las respuestas a las observaciones identificadas, existe una lentitud en la implementación de las observaciones realizadas por las auditorías por parte de las áreas responsables de su implementación.

4.3 Evaluación del impacto de las fortalezas y debilidades de la GFP en la MPSM

El buen desempeño del sistema de GFP es una condición necesaria para alcanzar los tres objetivos que éste persigue: i) la disciplina fiscal agregada, ii) la asignación estratégica de recursos y iii) la provisión eficiente de servicios públicos a la población. En este acápite se hace un recuento de las fortalezas y debilidades del sistema de GFP de la MPSM y su impacto sobre el logro de estos objetivos.

Disciplina fiscal agregada

La disciplina fiscal agregada en Perú es una competencia y responsabilidad exclusiva del GN, razón por la cual los indicadores que tratan más directamente sobre esta materia, como son los indicadores ID-14 e ID-15, no son aplicables a la evaluación de la GFP de la MPSM. Finalmente, el hecho de que los gobiernos subnacionales no puedan generar deuda pública sin el aval o garantía del MEF, no tengan entidades extrapresupuestarias y no incluyan en el presupuesto una partida de contingencia, también se valora como una fortaleza para la disciplina fiscal agregada y el control que ejerce sobre ella el GN.

Las debilidades del sistema de GFP en la MPSM que pueden tener un efecto sobre la disciplina fiscal son: i) la identificación todavía incipiente de los riesgos fiscales asociados al ámbito de acción del desempeño financiero del gobierno municipal, especialmente los referidos a la posición financiera de las empresas y organismos descentralizados que dependen y afectan a la MPSM; y, ii) la gestión y desempeño principalmente de los activos financieros y de los pasivos contingentes.

Asignación estratégica de recursos

La GFP en la MPSM aporta importantes elementos a la asignación estratégica de recursos. En primera instancia, el presupuesto incorpora, tanto en la programación como en la ejecución, metas e indicadores de producto y resultado para más del 63% de los recursos con los que se financian los programas presupuestales. Adicionalmente, existe un sistema de clasificaciones presupuestales que permite agrupar y conocer el desempeño del gasto público por institución, función y objeto de forma consistente y homogénea. Finalmente, la información presupuestal y financiera para la toma de decisiones se prepara de forma oportuna, está completa y es confiable.

Estas fortalezas tienen un contrapeso importante en las debilidades encontradas en el sistema GFP de la MPSM, que son: i) la credibilidad del presupuesto es baja, el presupuesto programado y aprobado por el Poder Legislativo no se respeta durante su fase de ejecución, llegándose a modificar en más de 100% en cada año del período de análisis; ii) el CM, como ente normativo y fiscalizador, no examina a profundidad el presupuesto, ni participa en la asignación del gasto; iii) el proceso de preparación del presupuesto tiene un calendario con plazos muy cortos para su adecuada programación y formulación, y existe una falta de orientación mediante directivas internas; además, los techos asignados para la programación son solo un referente muy parcial de la que será efectivamente la ejecución de recursos; iv) la programación del gasto no está articulada con la planificación territorial y el presupuesto no se gestiona todavía con un horizonte de mediano plazo; y, v) la documentación fiscal clave no está disponible al público a través de medios de fácil acceso y con oportunidad, aspecto que disminuye su capacidad de gestionar una buena rendición de cuentas.

Provisión eficiente de servicios públicos

La prestación eficiente (y eficaz) de servicios públicos a la población es posiblemente el objetivo más importante de la GFP y, de alguna forma, el principal argumento para generar procesos de descentralización que acercan la toma de decisiones a la población usuaria de los mismos. Los componentes del sistema GFP en la MPSM que favorecen este objetivo de forma satisfactoria son: i) la previsibilidad de los recursos asignados para comprometer gasto; ii) el buen funcionamiento del sistema de inversión pública, particularmente con relación a la evaluación, selección y seguimiento de los proyectos priorizados; iii) las compras y contrataciones estatales que se realizan con apego a las mejores prácticas internacionales; y, iv) los controles internos, adecuados para el gasto provincial..

Sin embargo, existen debilidades que disminuyen la capacidad del sistema para proveer servicios públicos de forma eficiente, siendo las más notables: i) la falta de un seguimiento, evaluación y publicación del desempeño de los servicios prestados; ii) las dificultades de seguimiento y/o implementación de la auditoría externa; iii) la ausencia de control político a los resultados de la gestión institucional una vez finalizado el ejercicio fiscal; y, iv) la administración, previsión y seguimiento de los ingresos para atender las demandas de las dependencias que proveen los servicios del GRSM.

4.4 Cambios en el desempeño de la GFP desde la evaluación Anterior

Esta es la primera evaluación PEFA que se realiza en la MPSM.

5 PROCESO DE REFORMA GFP

La presente sección hace un repaso breve de los principales avances alcanzados por el proceso de reforma emprendido en la MPSM, en procura de mejorar el desempeño de GFP. Además ofrece una perspectiva sobre los factores que influirán en su desarrollo en el futuro próximo.

5.1 Estrategia general de la reforma GFP

El fortalecimiento de la GFP en la MPSM es uno de los ejes principales de la gestión institucional. El objetivo es contar con capacidades institucionales solventes para responder de forma adecuada a las demandas por mayor sofisticación técnica que se generan desde el GN, particularmente desde el MEF como ente rector del sistema a nivel nacional, para la implementación y aplicación de nuevos procedimientos, instrumentos y normativa para la administración transparente, eficiente y eficaz de los recursos públicos.

En este proceso de fortalecimiento institucional, la MPSM cuenta con el apoyo de agencias de cooperación al desarrollo, entre las que se destaca el trabajo que realiza la Cooperación Suiza – SECO, a través del BIG, para: i) articular los procesos de planificación, presupuesto y abastecimiento; ii) mejorar los instrumentos y arreglos institucionales para el control interno y la rendición de cuentas; y, iii) integrar la acción de los tres niveles de gobierno de una manera más efectiva para la provisión de servicios públicos en el territorio.

5.2 Reformas recientes y en curso

Las principales reformas que ha emprendido y desarrollado la MPSM en los últimos años son:

- Desde el 2016 la MPSM ha venido implementando el uso del SIGA SP, aplicativo del MEF orientado a la gestión logística en las etapas de programación y ejecución del presupuesto de bienes y servicios, así como el control más exhaustivo del patrimonio municipal y su información a la DGCP. Esta implementación está siendo culminada en la actualidad con las capacitaciones a cargo de la Cooperación Suiza - SECO.
- Implementación de directivas para la programación, formulación y evaluación de las actividades que desarrolla la MPSM, entre ellas la directiva de formulación de los POI, directiva para la evaluación del POI y la directiva del cuadro de necesidades para costear el POI.
- Implementación de directivas para la ejecución de presupuesto en compras y contratación de servicio a partir de procesos menores a las 8 UIT.
- Directivas para personalizar el proceso de planeamiento de las actividades estratégicas de las diferentes dependencias de la MPSM. Con ello, se pretende identificar a los responsables del proceso de planeamiento y la continuación de su labor con el seguimiento, ejecución y evaluación de lo programado de acuerdo al macroproceso en el que se articulan los diferentes procesos de obtención de los documentos de gestión, es

decir, a los responsables de todos los procesos que se articulan (POI-CN-PIA-PAC-Ejecución).

5.3 Factores institucionales que apoyan la reforma GFP

La MPSM está interesado y existe voluntad política clara para avanzar en un proceso de reforma de la GFP a nivel provincial, el mismo que debe apuntalar el esfuerzo general de desarrollar adecuadamente las capacidades técnicas institucionales para mejorar la provisión de servicios a la población del territorio.

De acuerdo con entrevistas a los regidores del CM, se estima en los siguientes meses llevar a cabo el mejoramiento de los procesos de control en la recaudación de los recursos municipales en manos actualmente del SAT-T, organismo descentralizado de la MPSM que presenta debilidades. Por otro lado, existe también un importante respaldo de la cooperación internacional, y eventualmente del MEF, para apoyar en este proceso. Adicionalmente, en el contexto político nacional hay un marcado esfuerzo para profundizar la descentralización a partir del fortalecimiento de la GFP. Los resultados de la evaluación PEFA en ejecución permitirán identificar mejor aquellos ámbitos del sistema que requieren de fortalecimiento para generar los mejores réditos institucionales y alcanzar los objetivos propuestos.

Anexo 1

Sumario de observaciones al Marco de Control Interno

Componentes y elementos del control interno	Resumen de observaciones
1. Ambiente de control	
1.1 La integridad personal y profesional y los valores éticos de la administración y su personal, incluyen una actitud constante de respaldo hacia el control interno a lo largo de la organización y la administración.	La MPSM viene ejecutando su plan de mejora (plan de trabajo de cierre de brechas) del sistema de control interno.
1.2. Compromiso por la competencia.	Existe el compromiso por parte del MPSM de implementar el comité de control interno respaldada por el Oficio 002-2016-CCI/MPSM del 31 de marzo de 2016 de la Implementación del Sistema de Control Interno (Fase de Planificación del SCI) remitiendo el Acta 01 – Para la Implementación del Sistema de Control Interno en la MPSM, la que se encuentra publicada en la página de transparencia de la MPSM.
1.3. Tono de la alta gerencia (filosofía y estilo de operación).	No contempla un estilo único en la gestión, la intervención se da según como se presente la situación de las necesidades, y algunos casos responde a situaciones políticas por cambios de gestión.
1.4. Estructura organizacional.	Existe una estructura organizacional que define los niveles jerárquicos y mantiene una estructura tradicional aprobada según OM 015-2016-MPSM del 15 de julio de 2016.
1.5. Políticas y prácticas de recursos humanos.	El Plan de Desarrollo de Capacidades de las Personas se encuentra aprobado con OM 052-2011-A-MPSM del 07 de diciembre de 2011 y remitido a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) con Oficio 083-2013-ORH/MPSM - Plan Local de Capacidades 2011-2015.
2. Evaluación de riesgos	
2.1 Identificación de riesgos.	No se ha identificado ningún plan o procedimiento institucional que permita valorar el riesgo.
2.2 Evaluación de riesgos (impacto y probabilidad).	
2.3 Evaluación del riesgo.	
2.4 Evaluación del apetito por el riesgo.	
2.5 Respuesta al riesgo (transferencia, tolerancia, tratamiento o terminación).	
3. Actividades de control	
3.1 Procedimientos de aprobación y autorización.	La MPSM cuenta con normas internas que regulan los procedimientos de autorización y aprobación de: viáticos, caja chica, encargos internos, priorización de proyectos de inversión, liquidaciones de proyectos, directivas elaboración y evaluación del de PEI, POI, y los referidos al proceso de contrataciones del Estado, presupuestario y financiero, que están regulados por la normatividad nacional.
3.2 Segregación de funciones (autorización, procesamiento, registro, revisión).	La institución sí cuenta con documentos que establece la división de funciones, en los diferentes procesos de la gestión administrativa.
3.3 Controles de acceso a los registros y recursos.	Los procesos relacionados con la Gestión Presupuestal, Contable y Logística, se encuentran protegidos de acuerdo a las directivas o normas emitidas por el ente rector o por políticas institucionales.

Anexo 2

Datos utilizados en ID-2i)

Cuadro A2-1. Resultados en la composición del gasto por la clasificación funcional (2013- 2015)

Datos para el año 2013						
RUBROS PRESUPUESTARIOS (ADMINISTRATIVO O FUNCIONAL)	PRESUPUESTO	DEVENGADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
03: PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	12,707,293.0	11,975,338.00	18,821,366.3	-6,846,028.3	6,846,028.3	36.4 %
05: ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	870,342.0	1,771,780.00	1,289,104.3	482,675.7	482,675.7	37.4 %
08: COMERCIO	110,277.0	187,411.00	163,336.4	24,074.6	24,074.6	14.7 %
09: TURISMO	108,584.0	204,178.00	160,828.8	43,349.2	43,349.2	27.0 %
14: INDUSTRIA	32,919.0	24,800.00	48,757.9	-23,957.9	23,957.9	49.1 %
15: TRANSPORTE	4,124,279.0	4,997,745.00	6,108,662.6	-1,110,917.6	1,110,917.6	18.2 %
17: AMBIENTE	2,091,365.0	2,216,563.00	3,097,618.6	-881,055.6	881,055.6	28.4 %
18: SANEAMIENTO	-	9,395,102.00	0.0	9,395,102.0	9,395,102.0	#DIV/0!
19: VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	541,546.0	381,548.00	802,109.1	-420,561.1	420,561.1	52.4 %
20: SALUD	60,000.0	55,406.00	88,868.8	-33,462.8	33,462.8	37.7 %
21: CULTURA Y DEPORTE	79,288.0	238,577.00	117,437.2	121,139.8	121,139.8	103.2 %
22: EDUCACIÓN	-	134,310.00	-	-	-	-
23: PROTECCIÓN SOCIAL	1,167,022.0	1,312,069.00	1,728,530.9	-416,461.9	416,461.9	24.1 %
24: PREVISIÓN SOCIAL	778,825.0	685,348.00	1,153,554.2	-468,206.2	468,206.2	40.6 %
Gastos Totales	22,671,740.0	33,580,175.00	33,580,175.0	-134,310.0	20,266,992.6	-
Intereses						
Contingencia						
Gastos Totales	22,671,740.0	33,580,175.00				
Varianza global (ID-1)						48.1 %
Varianza en la composición del gasto (ID-2)						60.4 %
Cuota de contingencia del presupuesto						0.0 %

Datos para el año 2014						
RUBROS PRESUPUESTARIOS (ADMINISTRATIVO O FUNCIONAL)	PRESUPUESTO	DEVENGADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
03: PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	13,189,099	12,689,541	27,898,168.5	-15,208,627.5	15,208,627.5	54.5 %
05: ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	1,334,777	1,759,430	2,823,379.6	-1,063,949.6	1,063,949.6	37.7 %
08: COMERCIO	130,775	224,566	276,621.1	-52,055.1	52,055.1	18.8 %
09: TURISMO	110,987	283,313	234,764.6	48,548.4	48,548.4	20.7 %
14: INDUSTRIA	22,888	3,111	48,413.7	-45,302.7	45,302.7	93.6 %
15: TRANSPORTE	3,581,619	13,234,974	7,576,422.8	5,658,551.2	5,658,551.2	74.7 %
17: AMBIENTE	2,089,498	2,868,997	4,419,799.0	-1,550,802.0	1,550,802.0	35.1 %
18: SANEAMIENTO	665,427	16,227,034	1,407,540.8	14,819,493.2	14,819,493.2	1052.9 %
19: VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	1,914,206	807,930	4,049,013.6	-3,241,083.6	3,241,083.6	80.8 %
20: SALUD	66,758	71,075	141,209.5	-70,134.5	70,134.5	49.7 %
21: CULTURA Y DEPORTE	162,972	520.02	344,725.6	175,276.4	175,276.4	50.8 %
22: EDUCACIÓN	0	2,474,418	0.0	2,474,418.8	2,474,418.8	#DIV/0!
23: PROTECCIÓN SOCIAL	1,109,483	1,435,381	2,346,827.8	-911,446.8	911,446.8	38.8 %
24: PREVISIÓN SOCIAL	801,925	663,382	1,696,267.4	-1,032,885.4	1,032,885.4	60.9 %
Gastos Totales	25,180,614.0	53,263,154.0	53,263,154.0	0.0	46,352,574.4	-
Intereses						
Contingencia						
Gastos Totales	25,180,614.0	53,263,154.0				
Varianza global (ID-1)						111.5 %
Varianza en la composición del gasto (ID-2)						87.0 %
Cuota de contingencia del presupuesto						0.0 %

Datos para el año 2014						
RUBROS PRESUPUESTARIOS (ADMINISTRATIVO O FUNCIONAL)	PRESUPUESTO	DEVENGADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
03: PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	13,607,178	14,351,518	25,221,566.3	-10,870,048.3	10,870,048.3	43.1 %
05: ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	1,502,413	1,654,956	2,784,795.6	-1,129,839.6	1,129,839.6	40.6 %
08: COMERCIO	182,621	191,376	338,496.9	-147,121.9	147,121.9	43.5 %
09: TURISMO	151,451	265,798	280,721.8	-14,923.8	14,923.8	5.3 %
12: ENERGÍA	0	151,820	0.0	151,820.0	151,820.0	#DIV/0!
14: INDUSTRIA	60,193	24,441	11,570.7	-87,129.7	87,129.7	78.1 %
15: TRANSPORTE	923,196	9,700,199	1,711,188.7	7,989,010.3	7,989,010.3	466.9 %
17: AMBIENTE	2,765,034	2,920,520	5,125,125.0	-2,204,605.0	2,204,605.0	43.0 %
18: SANEAMIENTO	1,072,347	11,407,221	1,987,647.3	9,419,573.7	9,419,573.7	473.9 %
19: VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	4,273,364	660,863	7,920,888.0	-7,260,025.0	7,260,025.0	91.7 %
20: SALUD	87,734	72,799	162,619.2	-89,820.2	89,820.2	55.2 %
21: CULTURA Y DEPORTE	439,863	1,167,682	-	-	-	-
22: EDUCACIÓN	124,825	5,941,393	231,369.2	5,710,023.8	5,710,023.8	2467.9 %
23: PROTECCIÓN SOCIAL	1,363,458	1,380,779	2,527,235.7	-1,146,456.7	1,146,456.7	45.4 %
24: PREVISIÓN SOCIAL	688,399	603,149	1,275,981.3	-672,832.0	672,832.0	1
Gastos Totales	27,242,076.0	50,494,513.00	49,679,205.5	-352,374.5	46,893,230.1	-
Intereses						
Contingencia						
Gastos Totales	27,242,076.00	50,494,513.00				
Varianza global (ID-1)						85.4 %
Varianza en la composición del gasto (ID-2)						94.4 %
Cuota de contingencia del presupuesto						0.0 %

Resultados

Año	ID 1	ID 2.1
	Desviación porcentual de los Ingresos	Varianza porcentual
2013	48.1 %	60.4 %
2014	111.5 %	87.0 %
2015	85.4 %	94.4 %

Datos utilizados en ID-2ii)

Cuadro A2-2. Resultados en la composición del gasto por la clasificación económica en soles (2013 - 2015)

Table 2

Datos para el año 2013						
RUBROS PRESUPUESTARIOS (ADMINISTRATIVO O FUNCIONAL)	PRESUPUESTO	DEVENGADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	8,461,889.00	7,297,650.00	12,533,300.13	-5,235,650.1	5,235,650.1	41.8 %
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	1,424,630.00	1,608,624.00	2,110,086.22	-501,462.2	501,462.2	23.8 %
5-23: BIENES Y SERVICIOS	5,477,741.00	7,190,524.00	8,113,338.76	-922,814.8	922,814.8	11.4 %
5-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	765,463.00	794,332.00	1,133,763.10	-339,431.1	339,431.1	29.9 %
5-25: OTROS GASTOS	226,600.00	202,819.00	335,627.87	-132,808.9	132,808.9	39.6 %
6-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	-	-	-	0.0	0.0	# DIV/0
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	6,315,417.00	16,486,227.00	9,354,059.92	7,132,167.1	7,132,167.1	76.2 %
Gastos Totales	22,671,740.00	33,580,176.00	33,580,176.00	-	14,264,334.17	
Varianza global						67.5 %
Varianza en la composición del gasto						42.5 %

Table 3

Datos para el año 2013						
RUBROS PRESUPUESTARIOS (ADMINISTRATIVO O FUNCIONAL)	PRESUPUESTO	DEVENGADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	8,241,058	7,964,097	12,206,217.0	-4,242,120.0	-4,242,120.0	34.8 %
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	1,457,730	1,709,463	2,159,112.2	-449,649.2	-449,649.2	20.8 %
5-23: BIENES Y SERVICIOS	8,271,129	9,742,616	12,250,756.6	-2,508,140.6	-2,508,140.6	20.5 %
5-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	765,463	1,280,027	1,133,763.1	146,263.9	146,263.9	12.9 %
5-25: OTROS GASTOS	214,000	291,383	316,965.4	-25,582.4	-25,582.4	8.1 %
6-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0	0	0.0	0.0	0.0	# DIV/0
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	6,231,234	32,275,566	9,229,372.5	23,046,193.5	23,046,193.5	249.7 %
Gastos Totales	25,180,614.00	53,263,152.00	37,296,186.79	15,966,965.21	30,417,949.52	
Varianza global						47.3 %
Varianza en la composición del gasto						81.6 %

Table 3

Datos para el año 2013						
RUBROS PRESUPUESTARIOS (ADMINISTRATIVO O FUNCIONAL)	PRESUPUESTO	DEVENGADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	8,897,858	8,177,325	13,179,034.2	-5,001,709.2	5,001,709.2	38.0 %
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	1,683,347	1,703,355	2,493,284.1	-789,929.1	789,929.1	31.7 %
5-23: BIENES Y SERVICIOS	9,810,508	11,269,673	14,530,802.9	-3,261,129.9	3,261,129.9	22.4 %
5-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	734,432	1,413,064	1,087,801.6	325,262.4	325,262.4	29.9 %
5-25: OTROS GASTOS	132,642	1,524,455	196,462.3	1,327,992.7	1,327,992.7	676.0 %
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	5,983,289	26,406,643	8,862,129.6	17,544,513.4	17,544,513.4	198.0 %
Gastos Totales	25,180,614.00	50,494,515.00	40,349,514.71	10,145,000.29	28,250,536.73	
Varianza global						54.0 %
Varianza en la composición del gasto						70.0 %

Resultados

Año	Desviación porcentual	Varianza de la desviación porcentual
2013	67.5 %	42.5 %
2014	47.3 %	81.6 %
2015	54.0 %	70.0 %

Datos utilizados en ID-3ii)

Cuadro A2-3: Ingresos efectivos agregados en soles (2013 - 2015)

Datos para el año 2013						
INGRESOS PRESUPUESTARIOS	PRESUPUESTO	RECAUDADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
Genérica 1: IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES OBLIGATORIAS						
2: IMPUESTO A LA PROPIEDAD	4,300,000	4,894,559	4,684,927.7	209,631.0	209,631.0	4.5 %
3: IMPUESTOS A LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO	450,000	572,431	490,283.1	32,147.9	32,147.9	16.8 %
Genérica 3: VENTA DE BIENES Y SERVICIOS Y DERECHOS ADMINISTRATIVOS						
1: VENTA DE BIENES	1,050	1,546	1,144.0	402.0	402.0	35.1 %
2: DERECHOS Y TASAS ADMINISTRATIVOS	993,456	1,277,938	1,082,388.3	195,549.7	195,549.7	18.1 %
3: VENTA DE SERVICIOS	2,500,900	2,381,052	2,724,775.7	-343,723.7	343,723.7	12.6 %
Genérica 5: OTROS INGRESOS						
1: RENTAS DE LA PROPIEDAD	0	87,719	0.0	87,719.0	87,719.0	# DIV/0
2: MULTAS Y SANCIONES NO TRIBUTARIAS	1,306,000	931,453	1,422,910.6	-491,457.6	491,457.6	34.5 %
5: INGRESOS DIVERSOS	200,000	477,635	217,903.6	259,731.4	259,731.4	119.2 %
Ingresos Totales	9,751,406.00	10,624,333.00	10,624,333.00	0.0	1,670,362.6	
Varianza global						9.0 %
Varianza en la composición del ingreso						15.7 %

Tabla 3

Datos para el año 2013						
INGRESOS PRESUPUESTARIOS	PRESUPUESTO	RECAUDADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
Genérica 1: IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES OBLIGATORIAS						
2: IMPUESTO A LA PROPIEDAD	5,130,713	5,380,243	5,112,847.8	267,395.2	267,395.2	5.2 %
3: IMPUESTOS A LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO	497,520	609,171	495,787.6	113,383.4	113,383.4	22.9 %
Genérica 3: VENTA DE BIENES Y SERVICIOS Y DERECHOS ADMINISTRATIVOS						
1: VENTA DE BIENES	1,750	1,300	1,743.9	-443.9	443.9	25.5 %
2: DERECHOS Y TASAS ADMINISTRATIVOS	1,184,300	1,061,931	1,180,176.2	-118,245.2	118,245.2	10.0 %
3: VENTA DE SERVICIOS	4,044,123	3,583,754	4,030,041.3	-446,287.3	446,287.3	11.1 %
Genérica 5: OTROS INGRESOS						
1: RENTAS DE LA PROPIEDAD	0	154,732	0.0	154,732.0	154,732.0	# DIV/0
2: MULTAS Y SANCIONES NO TRIBUTARIAS	1,623,655	1,304,629	1,618,001.4	-313,372.4	313,372.4	19.4 %
5: INGRESOS DIVERSOS	291,000	632,825	289,986.7	342,838.3	342,838.3	118.2 %
Ingresos Totales	12,773,061.00	12,728,585.00	12,728,585.00	0.0	1,756,697.7	
Varianza global						0.3 %
Varianza en la composición del ingreso						13.2 %

Tabla 4

Datos para el año 2013						
INGRESOS PRESUPUESTARIOS	PRESUPUESTO	RECAUDADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
Genérica 1: IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES OBLIGATORIAS						
2: IMPUESTO A LA PROPIEDAD	5,939,305	7,152,762	6,635,106.3	517,655.7	517,655.7	7.8 %
3: IMPUESTOS A LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO	500,401	735,924	558,976.9	176,947.1	176,947.1	31.7 %
Genérica 3: VENTA DE BIENES Y SERVICIOS Y DERECHOS ADMINISTRATIVOS						
1: VENTA DE BIENES	1,900	1,769	2,122.4	-353.4	353.4	16.7 %
2: DERECHOS Y TASAS ADMINISTRATIVOS	1,243,491	1,637,151	1,389,051.5	248,099.5	248,099.5	17.9 %
3: VENTA DE SERVICIOS	4,537,780	3,733,117	5,068,963.1	-1,335,846.1	1,335,846.1	26.4 %
Genérica 5: OTROS INGRESOS						
1: RENTAS DE LA PROPIEDAD	0	124,554	0.0	124,554.0	124,554.0	# DIV/0
2: MULTAS Y SANCIONES NO TRIBUTARIAS	1,170,970	1,287,992	1,308,041.3	-20,049.3	20,049.3	1.5 %
5: INGRESOS DIVERSOS	422,043	760,439	471,446.5	288,992.5	288,992.5	61.3 %
Ingresos Totales	13,816,390.00	15,433,708.00	15,433,708.00	0.0	2,712,497.7	
Varianza global						11.7 %
Varianza en la composición del ingreso						17.6 %

Resultados

Year	Desviación porcentual de los Ingresos	Varianza porcentual
2013	9.0 %	15.7 %
2014	0.3 %	13.8 %
2015	11.7 %	17.6 %

Anexo 3

Datos utilizados en ID-4i)

Clasificador funcional: estandarización con clasificador internacional

CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL	CLASIFICACIÓN PERÚ
1 Servicios públicos generales órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores Ayuda económica exterior Servicios generales Investigación básica Investigación y desarrollo relacionados con los servicios públicos generales Servicios públicos generales no especificados Transacciones de la deuda pública Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno	1. Legislativa 2. Relaciones Exteriores 3. Planeamiento, gestión y reserva de contingencia 4. Deuda pública
2. Defensa Defensa militar Defensa civil Ayuda militar al exterior Investigación y desarrollo relacionados con la defensa Defensa no especificado	5. Defensa
3. Orden público y seguridad Servicios de policía Servicios de protección contra incendios Tribunales de justicia Prisiones Investigación y desarrollo relacionados con el orden público y la seguridad Orden público y seguridad no especificados	6. Orden público y seguridad 7. Justicia
4. Asuntos económicos Asuntos económicos, comerciales y laborales en general Agricultura, silvicultura, pesca y caza Combustibles y energía Minería, manufacturas y construcción Transporte Comunicación Otras industrias 7098 Enseñanza no especificados Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos. Asuntos económicos no especificados	8. Trabajo 9. Comercio 10. Turismo 11. Agropecuaria 12. Pesca 13. Energía 14. Minería 15. Industria 16. Transportes 17. Comunicaciones

CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL	CLASIFICACIÓN PERÚ
5. Protección del medio ambiente Ordenación de desechos Ordenación de aguas residuales 7102 Edad avanzada Reducción de la contaminación Protección de la diversidad biológica y del paisaje 7104 Familia e hijos Investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente Protección del medio ambiente no especificados	18. Medio Ambiente 19. Saneamiento
6. Vivienda y servicios comunitarios Urbanización Desarrollo comunitario Abastecimiento de agua Alumbrado público Investigación y desarrollo relacionados con la vivienda y los servicios comunitarios Vivienda y servicios comunitarios no especificados	20. Vivienda y desarrollo urbano
7. Salud Productos, útiles y equipo médicos Servicios para pacientes externos Servicios hospitalarios Servicios de salud pública Investigación y desarrollo relacionados con la salud Salud no especificados	21. Salud
8. Actividades recreativas, cultura y religión Servicios recreativos y deportivos Servicios culturales Servicios de radio y televisión y servicios editoriales Servicios religiosos y otros servicios comunitarios Investigación y desarrollo relacionados con esparcimiento, cultura y religión Actividades recreativas, cultura y religión no especificados	22. Cultura y deporte
9. Educación Enseñanza preescolar y enseñanza primaria Enseñanza secundaria Enseñanza postsecundaria no terciaria Enseñanza terciaria Enseñanza no atribuible a ningún nivel Servicios auxiliares de la educación Investigación y desarrollo relacionados con la educación Enseñanza no especificados	23. Educación
10. Protección Social Enfermedad e incapacidad Edad avanzada Supérstites Familia e hijos Desempleo Vivienda Exclusión social no especificados Investigación y desarrollo relacionados con la protección social Protección social no especificados	24. Protección Social 25. Previsión Social

Fuente. Manual de estadísticas de finanzas públicas - 2014, Distribución por funciones MEF – 2015.

Anexo 4

Datos utilizados en ID-8)

MPSM - Programas Presupuestales 2015

CATEGORÍA PRESUPUESTAL		PIA	DEVENGADO
1	0001 PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL	67,734	61,385
2	0017 ENFERMEDADES METAXENICAS Y ZONOSIS	20,000	11,414
3	0030 REDUCCIÓN DE DELITOS Y FALTAS QUE AFECTAN A LA SEGURIDAD CIUDADANA	1,435,254	1,594,950
4	0036 GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS	2,524,150	2,674,225
5	0051 PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DEL CONSUMO DE DROGAS	16,173	48,691
6	0061 REDUCCIÓN DE COSTO, TIEMPO E INSEGURIDAD VIAL EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE TERRESTRE	757,328	1,416,763
7	DESASTRES	67,159	206,017
8	0082 PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO URBANO	1,072,347	11,407,221
9	0091 INCREMENTO EN EL ACCESO DE LA POBLACIÓN DE 3 A 16 AÑOS A LOS SERVICIOS EDUCATIVOS PÚBLICOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR	124,825	137,834
10	0096 GESTIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE	0	11,989
11	0101 INCREMENTO DE LA PRÁCTICA DE ACTIVIDADES FÍSICAS, DEPORTIVAS Y RECREATIVAS EN LA POBLACIÓN PERUANA	198,711	688,920
12	0108 MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS	3,988,847	7,989,920
13	0127 MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS	151,451	265,798
TOTAL Pliego 301759: Municipalidad Provincial de San Martín		27,242,076	50,494,515
TOTAL PPs		10,423,979	26,514,990
TOTAL % PPs		38.26 %	52.51 %

Anexo 5

Lista de personas entrevistadas

No	Entidad	Dependencia	Persona	Cargo
1	Municipalidad Provincial de San Martín	Gerencia Municipal	Gladis Heredia Baca	Gerente Municipal
2	Municipalidad Provincial de San Martín	Gerencia de Administración y Finanzas	Juan Coronado Quintero	Gerente de Administración
3	Municipalidad Provincial de San Martín	Gerencia de Planeamiento y Presupuesto	Kelly Marín Vásquez	Gerente de Planeamiento y Presupuesto
4	Municipalidad Provincial de San Martín	Gerencia de Infraestructura y Planeamiento Urbano	Javier Sinti Flores	Gerente de Infraestructura y Planeamiento Urbano
5	Municipalidad Provincial de San Martín	OCI	Manuel Martín Marticorena Apagueño	Jefe del OCI
6	Municipalidad Provincial de San Martín	Oficina de Logística y Almacenes	Elvis Nery Ruiz Gonzales	Jefe de Logística
7	Municipalidad Provincial de San Martín	Oficina de Tesorería	Denis Pinedo Pinedo	Jefe de Tesorería
8	Municipalidad Provincial de San Martín	Oficina de Presupuesto	Werlyng Tuesta Viena	Jefe de Presupuesto
9	Municipalidad Provincial de San Martín	Oficina de Planeamiento y Estadísticas	Isabel Cumpa Tello	Jefe de Planeamiento y Estadísticas
10	Municipalidad Provincial de San Martín	Oficina de Recursos Humanos	Oswaldo Carvallo Díaz	Jefe de Recursos Humanos
11	Municipalidad Provincial de San Martín	Oficina de Proyectos de Inversión	Jorge Fonseca Ríos	Jefe de OPI
12	Municipalidad Provincial de San Martín	Oficina de Contabilidad	Clara Navarro Pereyra	Jefe de Contabilidad
13	Municipalidad Provincial de San Martín	Concejo Municipal	Américo Arévalo Ramírez	Regidor
14	Municipalidad Provincial de San Martín	Oficina de Informática	Annie Mabel Chong Bartra	Jefe de Informática
15	Ministerio Economía y Finanzas	DGPP	Juan Carlos Lapeyre	Jefe PPTO Territorial
16	Ministerio Economía y Finanzas	DGCP	Walter Apaza	Normatividad DGCP
17	Ministerio Economía y Finanzas	DGETP	Juan Zafra	D. Normas DGETP
18	Contraloría General de la República	DGN	Gaby Miguel	D. Normas CGR
19	Organismo Supervisor Contrataciones del Estado	OSCE	Lic. Victor León Ramirez	CONECTAMEF

Anexo 6

Fuentes de Información

Indicador	Puntaje	Fuentes utilizadas
ID-1	D	Resultados del gasto agregado
ID-2	D+	Resultados de la composición del gasto
ID-3	D	Resultados de los ingresos agregados
ID-4	A	Clasificación del presupuesto
ID-5	D	Documentación del presupuesto
ID-6	A	Operaciones no incluidas en informes financieros
ID-7	NA	Transferencia de los Gobiernos Locales
ID-8	D+	Información de desempeño para la prestación de servicios

Indicador	Puntaje	Fuentes utilizadas
ID-9	D	Acceso público a la información fiscal
ID-10	B	Informe de riesgos fiscales
ID-11	B+	Gestión de la inversión
ID-12	B+	Gestión de los Activos Público
ID-13	B	Gestión de la deuda
ID-14	NA	Previsiones macroeconómicas y fiscales
ID-15	NA	Estrategia fiscal
ID-16	B	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto

Indicador		Puntaje	Fuentes utilizadas
ID-17	Proceso de preparación del presupuesto	D+	<ul style="list-style-type: none"> Directiva 002-2015-EF/50.01 - Programación y Formulación Presupuestal con una perspectiva Multianual. Anexos 2 y 3 de la Directiva 002-2015-EF/50.01 - Programación y Formulación Presupuestal con una perspectiva Multianual.
ID-18	Escrutinio legislativo del presupuesto	C+	<ul style="list-style-type: none"> Ordenanza Municipal 012-2009-A-MPSM, de fecha 08 de julio de 2009 - Reglamento Interno del Concejo Provincial de San Martín – Tarapoto. Reglamento del proceso de formulación del presupuesto participativo de la Municipalidad Provincial de San Martín para el año 2015, aprobado con la Ordenanza Municipal 011-2015-MPSM. Directiva de Ejecución Presupuestal 005-2010-EF/76.01 y sus modificatorias emitida por el DGPP del MEF.
ID-19	Administración de ingresos	NA	
ID-20	Contabilidad de los ingresos	NA	
ID-21	Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso	B	<ul style="list-style-type: none"> Ley 28693 – Ley General del Sistema Nacional de Tesorería y Ley 30281 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015. Ley 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Portal de transparencia. Consulta amigable MEF. Aplicación SIAF SP de la MPSM.
ID-22	Atrasos en el pago de gastos	A	<ul style="list-style-type: none"> Reportes SIAF SP de la MPSM. Reglamento de la Ley 30225 - Ley de Contrataciones del Estado. Portal de transparencia. Consulta amigable MEF.
ID-23	Controles de la nómina	C+	<ul style="list-style-type: none"> Reglamento de la Carrera Administrativa. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057. Manual de Procedimientos de la MPSM. Oficina de Recursos Humanos de la MPSM.
ID-24	Adquisiciones	A	<ul style="list-style-type: none"> DL 1017 y 30255 - Ley de Contrataciones del Estado. Ley N° 30255 - Ley de Contrataciones y su reglamento. Reglamento de Organización y Funciones de la MPSM. Resolución de Alcaldía 019-2015-A-MPSM del 07 de enero del 2015-PAC-2015. Página web CONOSCE del OSCE. Página web SEACE del OSCE.
ID-25	Controles internos del gasto no salarial	A	<ul style="list-style-type: none"> Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Resolución de Contraloría General 458-2008-CG. Ley 28693 - Ley General del Sistema Nacional de Tesorería. Directiva de Tesorería 001-2007-EF/77.15. Directiva N° 005-2010-EF/76.01 - Directiva de ejecución presupuestaria, modificada por RD 022-2011-EF/50.01. ROF y MOF de la MPSM.
ID-26	Auditoría interna	C+	<ul style="list-style-type: none"> Ley N°27785 – Ley orgánica del sistema nacional de control interno y de la Contraloría General de la República. Normas de Auditoría Gubernamental (NAGU). Resolución de la CGR N° 259-2000-CG.

Indicador		Puntaje	Fuentes utilizadas
			<ul style="list-style-type: none"> Resolución de contraloría N° 279-2000-CG.
ID-27	Integridad de los datos financieros	A	<ul style="list-style-type: none"> Ley 28693 - Ley General del Sistema Nacional de Tesorería. Directiva 001-2007-EF/77.15directiva de Tesorería. Resolución Directoral N° 050-2012-EF. Resolución Directoral N° 040-2011-EF.
ID-28	Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso.	D+	<ul style="list-style-type: none"> Ley 28411 - Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público Directiva para la Ejecución Presupuestal 005-2010-EF/76.01 de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF. Portal de Transparencia. Consulta amigable del MEF. Documentos de la Gerencia de Administración y Presupuesto de la MPSM.
ID-29	Informes financieros anuales	D+	<ul style="list-style-type: none"> Directiva 004-2015-EF/51.01 - Presentación de Información Financiera, Presupuestaria y complementaria del cierre contable por las entidades gubernamentales del Estado para la elaboración de la Cuenta General de la República. Ley 28112 – Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público. Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad. Resolución Directoral 011-2013-EF/51.01 - Oficializan las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público – NICSP. Resolución Directoral 010-2015-EF/51.01 - Plan Contable Gubernamental. Acuerdo de CM 039-2017-GRSM/CR - Aprobación memoria anual e informes financieros 2015-2016 MPSM.
ID-30	Auditoría externa	C+	<ul style="list-style-type: none"> Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Resolución de Contraloría 063-2007-CG - Resolución que aprueba el Reglamento de las Sociedades de Auditoría. Aplicativo del sistema de seguimiento del CGR.
ID-31	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D	<ul style="list-style-type: none"> Ley 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades. Directiva 02-2005-CG/OCI-GSNC - Estructura y contenido del informe anual emitido por el órgano de Control regional y local ante el CR o Concejo Municipal. Directiva 02-2005-CG/OCI-GSNC. Informes de OCI.

Anexo 7

Perfil de los Gobiernos Subnacionales en Perú

El presente anexo hace una revisión de la estructura y organización territorial del Estado en el Perú y de las competencias y funciones que corresponden a los diferentes niveles de gobierno establecidos.

La Constitución Política del Perú, vigente desde 1993, establece que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituyen y organizan: i) el Gobierno Nacional, ii) el Gobierno Regional y iii) el Gobierno Local⁷³. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias y distritos.

El cuadro siguiente muestra la relación entre las unidades territoriales y su forma de organización, conjuntamente con el número de entidades vigentes a la fecha en cada categoría:

Unidad territorial	Organización	Número
República	Gobierno Nacional	1
Región	-	-
Departamento	Gobierno Regional	26
Provincia	Gobierno Municipal Provincial	196
Distrito	Gobierno Municipal Distrital	1646

Fuente. Instituto Nacional de Estadísticas e Información, 2015.

La estructura, organización, competencias, funciones y recursos de los gobiernos regionales y locales, así como la relación de estos con el Gobierno Nacional están regidos, en concordancia con los mandatos constitucionales, por tres leyes principales:

- La Ley 27783 - Ley de Bases de la Descentralización, con fecha 17 de julio de 2002, que establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización en el país, además de regular la conformación de las regiones y municipalidades, fijar las competencias de los tres niveles de gobierno y determinar los bienes y recursos con que operaran los gobiernos regionales y locales;
- La Ley 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales con fecha 18 de noviembre de 2002, que establece de forma específica la estructura, organización, competencias y funciones de los Gobiernos Regionales; y
- La Ley 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades con fecha 27 de mayo de 2003, que establece de forma específica la estructura, organización, competencias y funciones de los Gobiernos Locales.

⁷³ Constitución Política del Perú, art. 189.

Gobiernos Regionales

Los Gobiernos Regionales ocupan el espacio territorial del departamento y son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyéndose para su administración económica y financiera en un pliego presupuestal. Los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo. Coordinan con las municipalidades sin interferir en sus funciones y atribuciones.

La estructura orgánica básica de un Gobierno Regional la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, y el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo. Los miembros del Consejo Regional y el Gobernador Regional, conjuntamente con el Vicegobernador, son elegidos por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, salvo por los casos previstos en la Constitución, y no se pueden reelegir de forma inmediata.

Los Gobiernos Regionales - para efectos de su gestión institucional - se organizan en unidades ejecutoras (UE), incluyendo a la Sede Central, que son dependencias orgánicas descentralizadas de administración con capacidad para recaudar ingresos y contraer compromisos, devengar gastos y realizar pagos con arreglo a la legislación vigente⁷⁴. Los Gobiernos Regionales son parte de todos los sistemas administrativos del Estado y están sujetos a la reglamentación que emitan los entes rectores de los mismos. Están fiscalizados por la Contraloría General de la República y reportan sobre su gestión al Consejo Regional, al Congreso Nacional y la población de su jurisdicción.

Los Gobiernos Regionales no tienen en la actualidad potestades tributarias delegadas.

Gobiernos Locales

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de Gobierno Local y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Los Gobiernos Locales representan al vecindario y promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción en sujeción a los planes de desarrollo económico local, aprobados en armonía con las políticas y los planes nacionales y regionales de desarrollo.

La estructura orgánica del Gobierno Local la conforman el Concejo Municipal, como órgano normativo y fiscalizador, y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. Los Regidores Municipales y el Alcalde son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. El mandato de los Alcaldes y Regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución, y no existe reelección inmediata. Los Gobiernos Locales son una sola entidad presupuestaria.

A diferencia de los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales o municipales tienen potestades tributarias delegadas y son órganos de la administración tributaria del Estado,

⁷⁴ Ley 28411 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, art. 6. La creación de UE requiere aprobación del MEF.

responsables de administrar los impuestos que la ley les asigne por excepción, así como las contribuciones y tasas municipales, estas últimas referidas a derechos, licencias o arbitrios. Los principales impuestos que se recaudan a nivel municipal son: i) el impuesto predial, ii) el impuesto de alcabala, iii) el impuesto al patrimonio vehicular, e iv) impuestos a las apuestas, juegos de azar y espectáculos públicos no deportivos.

Competencias y funciones

La Ley 27783 - Ley de Bases de la Descentralización reconoce tres tipos de competencias de la gestión gubernamental⁷⁵:

- a) Competencias exclusivas.** Son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.
- b) Competencias compartidas.** Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel. El proceso de transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales se realiza de forma gradual.
- c) Competencias delegables.** Son aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el período de la delegación.

Las competencias **exclusivas** del Gobierno Nacional son:

- Diseño de políticas nacionales y sectoriales.
- Defensa, seguridad nacional y fuerzas armadas.
- Relaciones Exteriores.
- Orden interno, policía nacional, de fronteras y de prevención de delitos.
- Administración de justicia.
- Moneda, banca y seguros.
- Tributación y endeudamiento público nacional.
- Régimen de comercio y aranceles.
- Regulación y gestión de la marina mercante y la aviación comercial.
- Regulación de los servicios públicos de su responsabilidad.
- Regulación y gestión de la Infraestructura pública de carácter y alcance nacional.

Las competencias **compartidas** por los tres niveles de gobierno son:

- Educación.
- Salud pública.
- Cultura, turismo, recreación y deportes.
- Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales, la defensa y protección del ambiente.
- Seguridad ciudadana.

⁷⁵ Ley de Bases de la Descentralización, art. 13.

- Conservación de monumentos arqueológicos e históricos.
- Transporte colectivo, circulación y tránsito urbano.
- Vivienda y renovación urbana.
- Atención y administración de programas sociales.
- Gestión de residuos sólidos.

Las funciones específicas de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales en cada uno de estos ámbitos de la administración pública están definidas en las leyes orgánicas de cada nivel de gobierno y en las leyes de organización y gestión sectorial, pero de forma general se pueden identificar las siguientes:

- Gestión de los servicios públicos descentralizados, especialmente de educación, salud y servicios básicos.
- Promoción del desarrollo integral y armónico de la jurisdicción en concordancia con la planificación territorial y las políticas nacionales.
- Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.
- Promoción, ejecución y supervisión de los proyectos de inversión pública en el ámbito de su competencia.
- Promoción de la competitividad y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.

Participación en el gasto público

El cuadro siguiente muestra el gasto público total por nivel de gobierno para el año 2015:

Nivel de Gobierno	Gasto público (en soles)	Participación (%)
Gobierno Nacional	89,338,428,472	66.0%
Gobiernos Regionales	24,749,593,129	18.3%
Gobiernos Locales	21,262,803,268	15.7%
Total	135,350,824,868	100.0%

Fuente: MEF, portal de transparencia económica, 2015.

Como se aprecia de la tabla anterior, el gasto público ejecutado por los gobiernos subnacionales en el Perú es significativo, representando en el año 2015 un 34.0% del gasto público total. De este total que se ejecuta a nivel descentralizado, a los Gobiernos Regionales les corresponde el 53.8%, mientras que los Gobiernos Locales representan el restante 46.2%.