



Evaluación del desempeño en la gestión de las finanzas públicas en el Gobierno Regional de San Martín (2013 - 2015)



GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN



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

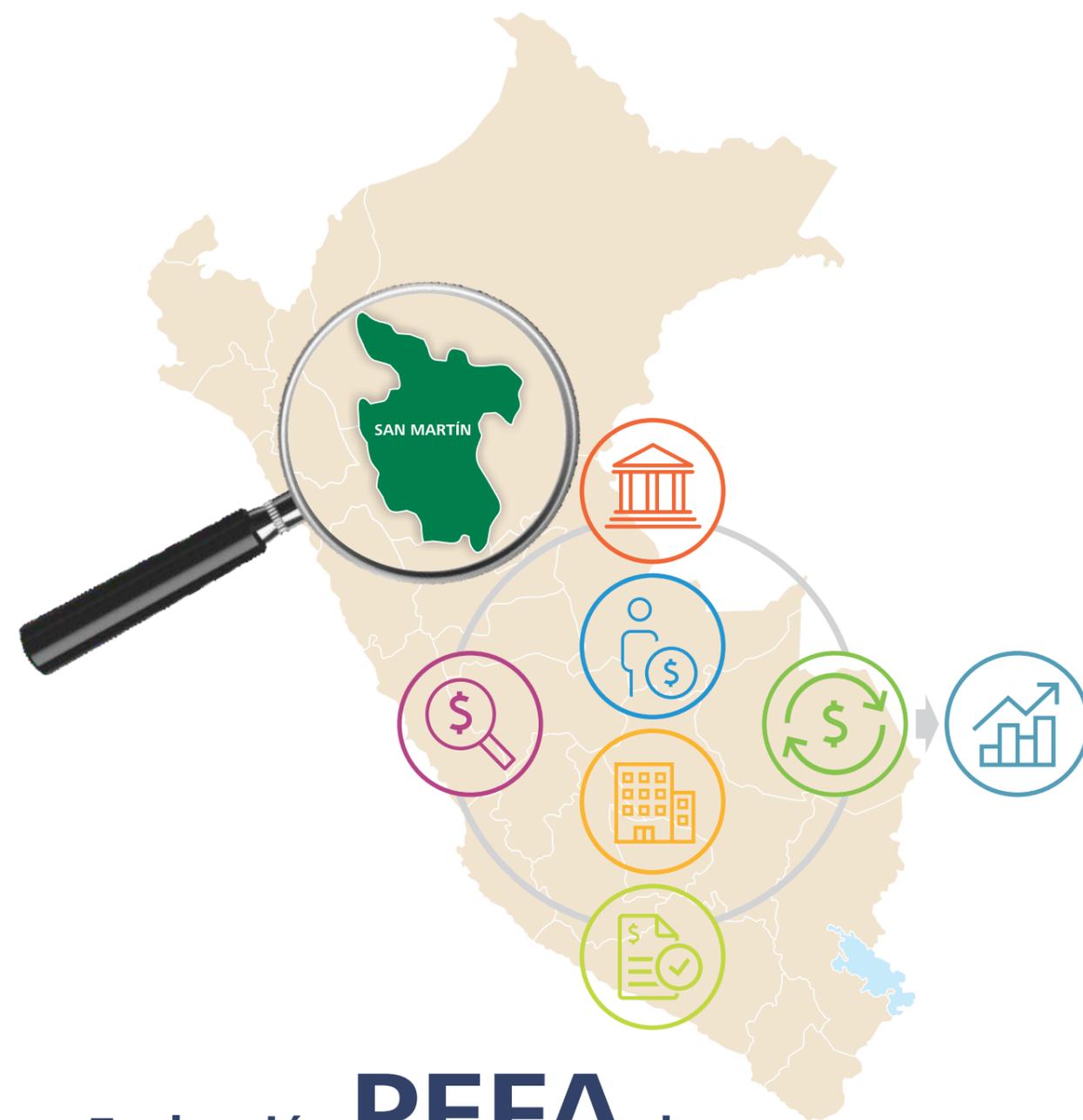
PEFA

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 el GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN

Documento de Evaluación 5



Informe de evaluación del PEFA correspondiente
al Gobierno Regional 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



**GOBIERNO REGIONAL
DE SAN MARTÍN**

Evaluación PEFA de la Gestión de las Finanzas Públicas en el Gobierno Regional de San Martín

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Programa
GFP Subnacional
Fortaleciendo la Gestión Descentralizada de las Finanzas Públicas
Cooperación Suiza - SECO

 BASEL INSTITUTE ON
GOVERNANCE

Gobierno Regional de San Martín
Gobernador: Víctor Manuel Noriega Reátegui
Coordinador para evaluación PEFA y
Gerente General: José Luis Vela Guerra

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: Martin 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:

Gobierno Regional de San Martín

Calle Aeropuerto No 150 - Barrio de Lluyllucucha,
Moyobamba, San Martín
T (+51 42) 564100
www.regionsanmartin.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
REFORMAS IMPLEMENTADAS EN RELACIÓN AL PEFA ANTERIOR	11
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	16
2.1 SITUACIÓN ECONÓMICA	16
2.2 TENDENCIAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS	18
2.3 MARCO JURÍDICO PARA LA GFP	20
2.4 MARCO INSTITUCIONAL PARA LA GFP	22
3 Evaluación de la GFP Regional	26
3.1 RELACIÓN CON EL GOBIERNO NACIONAL	26
3.2 APLICACIÓN DE LOS INDICADORES PEFA A LA EVALUACIÓN SUBNACIONAL	28
PILAR I CONFIABILIDAD DEL PRESUPUESTO	28
PILAR II TRANSPARENCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	33
PILAR III GESTIÓN DE LOS ACTIVOS Y PASIVOS	47
PILAR IV ESTRATEGIA FISCAL Y PRESUPUESTACIÓN BASADA EN POLÍTICAS	64
PILAR V PREVISIBILIDAD Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	74
PILAR VI CONTABILIDAD Y PRESENTACIÓN DE INFORMES	99
PILAR VII ESCRUTINIO Y AUDITORÍA EXTERNA	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 EL GRSM	119
4.4 CAMBIOS EN EL DESEMPEÑO DE LA GFP DESDE LA EVALUACIÓN ANTERIOR	121
5 Proceso de Reforma de la GFP	123
5.1 ESTRATEGIA GENERAL DE LA REFORMA GFP	123
5.2 REFORMAS RECIENTES Y EN CURSO	123
5.3 FACTORES INSTITUCIONALES QUE APOYAN LA REFORMA GFP	124
Anexo 1	125
Anexo 2	127
Anexo 3	131
Anexo 4	132
Anexo 5	133
Anexo 6	134
Anexo 7	138
Anexo 8	141

ABREVIACIONES

AF	Activos Financieros
AIRHSP	Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público
ART	Artículo
BIG	Basel Institute on Governance
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BN	Banco de la Nación
CAF	Cooperación Andina de Fomento
CAS	Contrato Administrativo de Servicios
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	Contraloría General de la República
CR	Consejo Regional
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DGCP	Dirección General de Contabilidad Pública
DGETP	Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público
DGGRP	Dirección General de Gestión de Recursos Públicos
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
DyT	Donaciones y Transferencias
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GRSM	Gobierno Regional de San Martín
GSN	Gobierno Sub Nacional
IFAC	Federación Internacional de Contadores
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INFOBRAS	Sistema Nacional de Información de Obras Públicas
ISO	Organización Internacional para la estandarización
LFRTF	Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal
MAPRO	Manual de Procedimientos
MCPP	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
NAGU	Normas de Auditoría Gubernamental
NIAS	Normas Internacionales de Auditoría
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OCI	Órgano de Control Institucional
OGA	Oficina General de Administración
OPI	Oficina de Programación e Inversiones
ORH	Oficinas de Recursos Humanos
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PBI	Producto Bruto Interno
PCA	Programación del Compromiso Anual
PCM	Presidencia de Consejo de Ministros
PDP	Plan de Desarrollo de las Personas
PpR	Presupuesto por Resultados
PEA	Población Económicamente Activa

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	Programa Presupuestal
RD	Recursos Determinados
RDR	Recursos Directamente Recaudados
RENIEC	Registro Nacional de Identidad y Estado Civil
RER	Resolución Ejecutiva Regional
RO	Recursos Ordinarios
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
SECO	Secretariado de Estado de Asuntos Económicos de Suiza
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIAF SP	Sistema Integrado de Administración Financiera para el Sector Público
SIGA	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SOA	Sociedades de Auditorías
SOSEM	Módulo de Seguimiento a la Inversión Pública del MEF
SPNF	Sector Público no Financiero
UE	Unidades Ejecutoras
UIT	Unidades Impositivas Tributarias

PRESENTACIÓN

La evaluación del desempeño de la gestión de las finanzas públicas del Gobierno Regional de San Martín (GRSM) 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) 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 que se administran 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 al GRSM se preparó en cumplimiento de las orientaciones establecidas por la versión 2016 de esta metodología. Es el resultado del trabajo conjunto realizado entre los evaluadores, las autoridades y los funcionarios del GR para medir de forma sistemática el desempeño de la gestión de las finanzas públicas en la región de San Martín.

La evaluación PEFA del GRSM se llevó adelante a solicitud del Gobernador Regional, Dr. Víctor Manuel Noriega Reátegui, 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 al Ing. Vítilio Calonge García y del Dr. Manuel Vásquez Contreras 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 del GRSM es una de once evaluaciones que se preparan bajo el auspicio del Programa GFP Subnacional para revelar la situación en que se encuentra el sistema de gestión de las finanzas públicas en el Perú a nivel de los GR y GL (municipales) entre el periodo comprendido entre 2013 y 2015. Las evaluaciones se realizan en seis gobiernos regionales: Lambayeque, La Libertad, Cusco, Apurímac, San Martín y Piura, y cinco gobiernos municipales provinciales: Chiclayo, Trujillo, Cusco, Abancay y San Martín. De estos once gobiernos subnacionales, seis ya tienen una primera evaluación PEFA: los gobiernos regionales de Cusco, Apurímac y San Martín y los gobiernos municipales de Chiclayo, Cusco y Trujillo. Esta es la segunda evaluación PEFA del GRSM.

Moyobamba, 31 de Julio de 2017

RESUMEN EJECUTIVO

La evaluación del desempeño de la gestión de las finanzas públicas en el GRSM se llevó a cabo en el marco del Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza – SECO, que en el Perú ejecuta el Basel Institute on Governance (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 gestión de las finanzas públicas en el GRSM, 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 regionales.

La evaluación PEFA del GRSM se llevó adelante a solicitud del Gobernador Regional, Dr. Víctor Manuel Noriega Reátegui y es la segunda que se realiza en la jurisdicción. El equipo de evaluación está conformado por Carlos Oliva (líder del equipo), Juan Carlos Guevara Estremadoyro (experto) y Víctor Manuel Segura Sullón (especialista), consultores del BIG, quienes desarrollaron el trabajo de campo entre los meses de octubre y diciembre 2016. El equipo de evaluación tuvo el apoyo del Gerente General del GRSM, como punto focal de la evaluación, y a través suyo se pudieron agendar las reuniones con las autoridades y funcionarios públicos regionales encargados de proveer la información relevante para la evaluación. Las agendas de reuniones incluyeron también a representantes del Consejo Regional (CR), ente normativo y fiscalizador del GRSM, 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 fue el conjunto del pliego (entidad presupuestaria) que corresponde al GRSM, que incluye a la unidad ejecutora sede central y las otras 21 unidades ejecutoras (UE) que son parte del mismo. El GRSM no tiene dentro de su estructura orgánica a organismos públicos autónomos y, en la actualidad, tampoco existen empresas públicas regionales sobre las que pudiera tener tuición. El periodo de análisis fueron los tres últimos ejercicios fiscales finalizados al momento de la evaluación, es decir los años 2013, 2014 y 2015. En el año 2015, el gasto público ejecutado por el GRSM representaba el 1% del gasto público total en el Perú y el 5.5% del gasto regional total. La evaluación utilizó los 31 indicadores de la metodología PEFA, pero de estos, cinco (ID-7, ID-14, ID-15, ID-19 e ID-20) resultaron ser no aplicables al ejercicio.

El resultado general de la evaluación de la gestión de las finanzas públicas en el GRSM es que el sistema no está todavía completamente alineado con las buenas prácticas internacionales, considerando que de los 26 indicadores calificados, 13 (50%) tuvieron calificaciones entre A y B y 13 (50%) tuvieron 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 mejores calificaciones son: i) gestión de activos y pasivos; ii) la previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria; y, iii) contabilidad y presentación de informes. Los pilares con un menor desempeño son: i) confiabilidad del presupuesto; ii) transparencia de la gestión de las finanzas públicas; iii) escrutinio y auditoría externos; y, iv) estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas.

El cuadro siguiente muestra los resultados para las calificaciones para los indicadores, de forma global y por cada una de las dimensiones.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN PEFA EN EL GRSM

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	D	D	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	B	NA	NA	B	
ID-11	Gestión de la inversión pública	B+	A	A	C	A
ID-12	Gestión de los activos públicos	B	B	C	A	
ID-13	Gestión de la deuda	B	A	A	D	
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	D+	C	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	NA	NA	NA	NA	NA
ID-20	Contabilidad de los ingresos	NA	NA	NA	NA	
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	A	A	B	A	A
ID-25	Controles internos del gasto no salarial	A	A	A	A	
ID-26	Auditoría interna	B+	B	B	A	B
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	B	A	
VII. Escrutinio y auditoría externos						
ID-30	Auditoría externa	D+	C	D	C	A
ID-31	Escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D	D	D	D	D

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 del GRSM 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, ID-14 e ID-15, no son aplicables a la evaluación de la gestión de las finanzas públicas del GRSM. Por otro lado, y en la medida, que los GR en general y el GRSM en particular no tienen competencias para gravar impuestos, sus capacidades de afectar la disciplina fiscal por el lado del ingreso tampoco se evalúan en este ejercicio. Finalmente, el hecho de que los GR - como el GRSM - no puedan generar deuda pública sin el aval o garantía del MEF, no tengan entidades extrapresupuestarias, no incluyan en el presupuesto una partida de contingencia y no mantengan bajo su dependencia empresas o corporaciones públicas, 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 gestión de finanzas públicas en el GRSM que pueden tener un efecto sobre la disciplina fiscal son: i) la identificación de los riesgos fiscales asociados al ámbito de acción del gobierno regional, especialmente, a la identificación precisa y conciliada del volumen y cuantía de los pasivos contingentes, que afectan al GRSM; ii) la gestión de los activos no financieros, donde los registros a nivel del pliego están todavía incompletos y no son totalmente confiables, escaseando los informes regulares sobre el rendimiento y seguimiento de los mismos; y, iii) la inexistencia de una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo interna y externa del GRSM, que pueda identificar el contexto futuro en términos de proyecciones.

Asignación estratégica de recursos

La gestión de las finanzas públicas en el GRSM 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 vinculadas a los programas presupuestales para más del 67% de los recursos asignados. Esta decisión relevante, requiere sin embargo, además de ser complementada en este documento de gestión, la identificación de los indicadores de desempeño y resultados para su posterior evaluación y difusión correspondiente. 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 de GFP del GRSM, 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 montos) en cada año del período de análisis; ii) el CR, 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 a nivel de los GR 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 articulada con la planificación territorial y el presupuesto no se gestiona todavía con un horizonte de mediano plazo; y, v) la documentación fiscal clave, así como la información de desempeño, 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 el GRSM 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 regional.

Sin embargo, existen debilidades que disminuyen la capacidad del sistema para proveer servicios públicos de forma eficiente, siendo las más notables: i) la gestión de los recursos humanos en relación con la estabilidad en los puestos clave; ii) escasa información sobre el desempeño en la prestación de servicios que provee el GRSM; iii) las dificultades de seguimiento e implementación de las recomendaciones de la auditoría externa; y, iv) la ausencia de control político a los resultados de la gestión institucional una vez finalizado el ejercicio fiscal.

Reformas Implementadas en relación al PEFA anterior

El fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas en el GRSM es uno de los ejes principales de la gestión institucional presente. 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 de la GFP 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.

Las principales reformas que ha emprendido y desarrollado el GRSM en los últimos años con el apoyo de la Cooperación Suiza - SECO (a través del BIG) son:

- Desde el 2013, el GRSM ha venido implementando el uso del SIGA, aplicativo del MEF orientado a la gestión logística en las etapas de programación y ejecución del presupuesto de bienes y servicios. Esta implementación está siendo culminada en la actualidad con la incorporación de las últimas UE del GR.
- Implementación de directivas para la programación, formulación y evaluación de las actividades que desarrolla el GRSM, entre ellas la directiva de formulación de los planes operativos institucionales, la directiva para la evaluación del respectivo POI y la directiva del cuadro de necesidades para costear el POI.
- Implementación de la directiva 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 del GRSM. Con ello, se pretenden identificar 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, se busca la coordinación entre los responsables de todos los procesos que se articulan (POI-CN-PIA-PAC-Ejecución).

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 gestión de las finanzas públicas del GRSM.

1.1 Contexto y objetivos de la evaluación

La evaluación del desempeño de la gestión de las finanzas públicas en el GRSM se lleva a cabo en el marco del Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza – SECO, que en el Perú implementa el BIG. El objetivo del Programa es fortalecer la gestión financiera pública a nivel regional y local 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 GFP Subnacional se implementa en seis departamentos: Apurímac, Cusco, La Libertad, Lambayeque, San Martín y Piura. En ellos el Programa brinda asistencia técnica a los GR, así como a los Gobiernos Municipales Provinciales, que son capital o el centro urbano más importante de la región, con excepción de Piura: es decir las municipalidades de Abancay, Cusco, Trujillo, Chiclayo y San Martín respectivamente. 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 segunda evaluación PEFA que se realiza en el GRSM. En efecto, en el marco de una fase piloto del Programa, los gobiernos regionales de Cusco, Apurímac y San Martín fueron sometidos a una primera evaluación PEFA en el año 2011, mientras que los gobiernos municipales de Chiclayo y Cusco fueron evaluados en el 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 GFP Subnacional al desarrollo de capacidades institucionales apunte directamente a fortalecer las principales debilidades que tiene la gestión de las finanzas públicas a nivel de los gobiernos regionales y locales en el país, 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 llevó adelante utilizando la metodología PEFA actualizada en 2016.

En este sentido, el objetivo de la evaluación que se realiza - en este caso particular - al GRSM, es tener una identificación clara de las fortalezas y debilidades de la gestión de las finanzas públicas en esta jurisdicción territorial, a fin de enriquecer las intervenciones del Programa GFP Subnacional que se implementan en la actualidad en la región. 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 regionales, incluso cuando las operaciones mismas del Programa hayan cesado.

1.2 Gestión de la evaluación y control de calidad

La evaluación PEFA del GRSM cuenta con el respaldo legal y apoyo decidido del Gobernador Regional, Dr. Víctor Manuel Noriega Reátegui, como se refleja en el Oficio 620-2016-GRSM/GR, fechado el 12 de septiembre de 2016.

La preparación de las evaluaciones PEFA en los Gobiernos Regionales y Gobiernos Municipales 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 en el país, 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 en fecha 16 de agosto de 2016 a los revisores pares, incluyendo el 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 Secretaria de Estado para Asuntos Económicos de la Cooperación Suiza (SECO)- fueron recibidos hasta el 16 de septiembre de 2016 e incorporados inmediatamente en la versión final de este 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 todos y cada uno de los gobiernos subnacionales que son parte del Programa GFP Subnacional.

Las labores de coordinación con el GRSM para llevar adelante la evaluación PEFA se iniciaron en setiembre 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 del Gerente General del GRSM como punto focal de la evaluación. A través suyo se pudieron agendar las reuniones con las autoridades y funcionarios públicos regionales encargados de proveer la información relevante para la evaluación. Las agendas de reuniones incluyeron también a representantes del CR, ente normativo y fiscalizador del GRSM, y a representantes del Órgano de Control Institucional (OCI), como brazo local de la Contraloría General de la República.

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) y la Contraloría General de la República (CGR), a efectos de ampliar y/o complementar la información recogida en el GRSM. 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 el GRSM y la consulta virtual de portales electrónicos, tanto a nivel 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: i) Secretariado PEFA, ii) GRSM, iii) OCDE y iv) Cooperación Suiza – SECO, para efectuar el control de calidad (PEFA Check), asegurando que la evaluación cumple con los requerimientos metodológicos establecidos y respalda adecuadamente las calificaciones otorgadas con la evidencia requerida. A la recepción de los comentarios de 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 del GRSM, año 2016

Organización de la gestión de la evaluación PEFA
<p>Responsable de la evaluación en el GRSM: Ing. Vitilio Calorge García y Dr. Manuel Vásquez Contreras, Gerente General.</p> <p>Responsable de la evaluación: Carlos Oliva, Basel Institute on Governance.</p> <p>Equipo de Evaluación: Juan Carlos Guevara E. (experto) y Víctor Manuel Segura Sullón (especialista).</p>
Nota conceptual
<p>Fecha de versión final de la Nota Conceptual: 19 de septiembre de 2016.</p> <p>Revisores invitados y que aportaron comentarios: Secretariado PEFA (Helena Ramos), Gobierno Regional de San Martín (Ing. Vitilio Calonge Díaz), OCDE (Eva Beuselinck) y Cooperación Suiza - SECO (Franziska Spörri).</p>
Informe preliminar
<p>Fecha del Informe Preliminar: 31 de marzo de 2017.</p> <p>Revisores invitados a aportar comentarios: Secretariado PEFA: Elena María Grandao recibido el 18 de Mayo del 2017. Cooperación Suiza - SECO: Ec. Carlos Orjales OCDE: No aportó comentarios GRSM: No aportó comentarios</p>
Informe final
<p>Fecha del Informe Final: 31 de julio de 2017.</p>

1.3 Metodología de evaluación

La evaluación PEFA del sistema de gestión de las finanzas públicas en el GRSM 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 (ver el enlace <https://pefa.org/content/pefa-framework>), aunque algunos no fueron aplicables al contexto de los gobiernos regionales en el Perú, en especial los indicadores ID-7, ID-14, ID-15, ID-19 e ID-20.

La preparación del presente informe preliminar 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 sólo en inglés.

Alcance de la evaluación

La evaluación PEFA del GRSM alcanza al conjunto del pliego (entidad presupuestaria), que incluye a la unidad ejecutora de la sede central y las otras 21 unidades ejecutoras que son parte del mismo. El GRSM no tiene dentro de su estructura orgánica a organismos públicos autónomos y, en la actualidad, tampoco existen empresas públicas regionales sobre las que pudiera tener tuición. En el año 2015, el gasto público ejecutado por el GRSM representaba el 1% del gasto público total y el 5.5% del gasto público regional total.

Períodos críticos

La evaluación del sistema de la gestión de las finanzas públicas del GRSM se inició en octubre de 2016. A continuación se incluye el detalle de los períodos críticos utilizados:

Cuadro 1.2
Períodos críticos utilizados en la evaluación PEFA del GRSM, 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 del GRSM y de otras instituciones relevantes del orden nacional. 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 GN y el GRSM. Una relación de los principales sitios consultados se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro 1.3
Principales Portales Informáticos consultados, 2016

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

2 ANTECEDENTES

Esta sección tiene un carácter descriptivo y proporciona información económica y social sobre el GRSM y las características fundamentales de su sistema de gestión de las finanzas públicas. 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%¹, 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 proviene 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 y servicios y salarios. A pesar de ello, con 23.8% (8.5%) del PIB en 2016, la deuda pública bruta (neta) del Perú sigue siendo una de las más bajas de la región².

El presupuesto público del país se distribuye en tres niveles de gobierno con autoridades democráticamente elegidas: nacional, regional y local. En el nivel regional se encuentra la GRSM, que es motivo de la presente evaluación.

El departamento de San Martín geográficamente se ubica al noreste del país, limitando por el norte con el departamento de Amazonas, por el este con Loreto, por el sur con Huánuco y por el oeste con La Libertad. Cuenta con una superficie territorial de 51,253 Km², constituye el 4% de la superficie territorial nacional. La división política consta de 10 Provincias y 77 Distritos. La capital se encuentra en la provincia de Moyobamba.

¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática – Perú en cifras.

² Banco Mundial – Perú panorama general.

La población proyectada del departamento de San Martín al año 2015 fue de 841,000 habitantes, que representa 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 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% del nivel nacional), según actividades económicas a precios corrientes, muestra que la principal actividad económica es la agricultura con 31%, el comercio con 11%, la construcción con 10%, la manufactura con 8% y servicios con 21%³.

Su principal cultivo es la palma aceitera (91% del total del Perú). Ocupa el primer lugar en la producción de arroz y tercero en yuca. Se cultiva también tabaco para uso industrial, cacao, maíz amarillo duro, café, algodón, tubérculos, cereales y frutales como la naranja, coco y plátanos. Recientemente se ha extendido el cultivo de sacha inchi (especie de maní), y se ha incrementado la cantidad de producción de frutales y tubérculos. La producción de vegetales tropicales es también considerable, especialmente en los valles del Alto Mayo, y del Cumbaza.

Se cría principalmente ganado vacuno y porcino. Existen numerosas zonas ganaderas de importancia (Soritor-Calzada y de los Valles del Ponaza y el Biavo entre las más destacadas). También existen centros avícolas numerosos que han tenido en los últimos años un aumento de carácter explosivo. En su suelo se encuentran petróleo, carbón, caliza, yeso, oro, plata, piedra ornamental (-piedra laja- especialmente en el Alto Mayo y en Saposoa) y sal. Destaca su industria maderera con grandes aserraderos y fábricas de aceite de semilla de algodón y de palma aceitera, destilerías (famosas por sus vinos y tragos regionales), así como una pequeña industria de aguardiente y otra de confección de sombreros de paja toquilla (Rioja). Hay peladoras de arroz, fábricas de gaseosas, materiales de aseo y néctares. Existen muchas fábricas de ladrillos, materiales de construcción y una de producción de cemento. En la ciudad de Moyobamba existen numerosos productores de prendas de vestir, productos lácteos, frutas envasadas y cecina, mientras que en Tarapoto se ubica sobre todo el envasado de palmito y una característica artesanal única en elaboración de cigarrillos, embutidos y chocolates.

La principal fuente de ingresos de los hogares en San Martín es la remuneración por trabajo, con una representación del 70% sobre el total de los ingresos, mientras que el restante 30% se refiere a ingresos por transferencias, rentas y otros ingresos extraordinarios. En el año 2015 el ingreso promedio mensual por trabajo en el departamento se situó en S/.1,098 (equivalente a USD 332) y 24% por encima de los niveles alcanzados en 2010. El ingreso promedio mensual en el área urbana alcanzó a S/. 1,272 y en el área rural a S/. 920.

Las cifras de pobreza, que se recogen para la región de la selva, muestran una incidencia de pobreza de 28% para 2015, con tendencias a la baja desde hace 10 años, cuando la cifra equivalente era de 65%. Los datos a nivel nacional, para efectos de comparación, muestran una incidencia de pobreza de 21.7% en 2015. La pobreza extrema en la región natural de la selva alcanzó en 2015 al 6% de la población, siendo más alta 10% en la zona rural.

³ Fuente: PBI por departamentos del INEI.

2.2 Tendencias fiscales y presupuestarias

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

Desempeño fiscal

El cuadro siguiente muestra el desempeño fiscal del GRSM para los años 2013, 2014 y 2015. Las cifras, publicadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se presentan en miles de soles y en porcentajes del PBI departamental.

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

Agregados fiscales	2013		2014		2015	
	Monto	%PBI	Monto	%PBI	Monto	%PBI
Ingresos totales	1'013,930	17.5	1'167,970	17.4	1'433,658	19.6
Gastos totales	936,308	16.1	1'104,140	16.4	1'363,535	18.6
<i>Gasto Primario</i>	934,599	16	1'091,472	16.2	1'348,822	18.4
<i>Servicio de la deuda</i>	1,709	0	12,668	0.2	14,713	0.2
Saldo primario	79,331	1.4	76,498	1.1	84,836	1.2
Saldo total	77,622	1.3	63,830	1.0	70,123	1.0

Fuente. Elaboración propia con datos de la ejecución presupuestal (Consulta Amigable) – MEF; Estadísticas-PBI por Departamento – INEI.

Como se puede apreciar del cuadro anterior, el gasto total ejecutado por el GRSM ha sido, en los tres años del periodo de análisis, siempre inferior a los ingresos totales. Esto ha generado un superávit fiscal en las cuentas del gobierno regional de alrededor del 1.2 % del PBI promedio departamental en el periodo. 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 el GRSM, como los otros gobiernos regionales.

Está también claro que el año 2014 representa el final del periodo de expansión en el gasto público con relación al PBI, siendo el año 2015 ya un periodo en el que tanto los ingresos como los gastos muestran recortes. En el primer caso, por la situación de desaceleración en que se encuentra la economía peruana como resultado del contexto internacional adverso y, en el segundo, por las medidas de austeridad introducidas por el MEF a partir de los menores niveles de recaudación de impuestos recibidos en el periodo.

Sin embargo, durante los años 2014 al 2015 los recursos (ingresos) captados por el GRSM se ha incrementado de 1'167,970,000 a 1'433,658,000 soles, mostrando un crecimiento constante de recursos. Estos ingresos son tomados del registro de las recaudaciones por toda fuente de financiamiento más los recursos ordinarios recibidos provenientes del Tesoro Público que no se contabilizan como ingresos en el GRSM. Los ingresos del GRSM respecto al PBI del departamento, en el año 2013, representaron un 17.5 %, en el 2014 17.4 % y en el 2015 19.6 %, tal y como se muestra en el cuadro 2.1.

Asignaciones presupuestarias

En este acápite se presentan los resultados efectivos de la asignación de recursos entre las diferentes prioridades que confronta el GRSM. 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 los años 2013, 2014 y 2015.

Cuadro 2.2
Gasto por la clasificación funcional del GRSM, años 2013-2015

Clasificación funcional	2013		2014		2015	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
03: Planeamiento, gestión y Reserv. Cont.	61'643,207	6.6	77'402,607	7.0	72'977,430	5.3
05: Orden público y seguridad	3'347,498	0.4	3'407,131	0.3	7'622,147	0.6
07: Trabajo	1'663,639	0.2	1'949,856	0.2	2'275,679	0.2
08: Comercio	5'675,991	0.6	319,761		1'237,392	0.1
09: Turismo	1'913,966	0.2	1'943,373	0.2	662,822	
10: Agropecuaria	37'167,976	4.0	37'427,447	3.4	21'185,264	1.5
11: Pesca	2'901,856	0.3	1'741,887	0.2	1'793,190	0.1
12: Energía	3'946,873	0.4	1'350,327	0.1	716,266	
13: Minería			234,532		278,673	
15: Transporte	111'180,872	11.9	199'951,246	18.1	315'035,358	23.4
16: Comunicaciones	917,871	0.1	532,538		524,951	
17: Ambiente	5'786,422	0.6	5'285,982	0.5	7'592,944	0.6
18: Saneamiento	38'057,243	4.0	26'377,196	2.4	6'813,225	0.5
19: Vivienda y desarrollo urbano	3'050,822	0.3	3'760,575	0.3	7'235,588	0.6
20: Salud	252'964,702	27.0	315'777,871	28.6	408'698,345	29.9
21: Cultura y deporte	3'881,843	0.4	787,701	0.1	1'590,227	0.1
22: Educación	353'443,964	37.8	377'359,176	34.2	447'308,209	32.8
23: Protección social	1'292,086	0.1	1'191,292	0.1	1'655,818	0.1
24: Previsión social	45'763,050	4.9	47'340,088	4.3	43'618,919	3.2
25: Servicio de la deuda	1'708,575	0.2			14'713,069	1.0
Gastos Totales	936'308,456	100	1,104'140,586	100	1,363'535,516	100

Fuente. Elaboración propia con datos de ejecución presupuestal (Consulta Amigable) – MEF.

En los tres años del período de análisis, la concentración del gasto del GRSM ha estado en cinco importantes funciones: educación, salud, transportes, prevención social y agropecuaria.

El gasto asignado al sector de educación ha crecido absolutamente de manera consistente en los tres años evaluados en 27%, sin embargo su composición interna en el presupuesto bajó de 37.8% a 33.2% del gasto total del GRSM en el período 2013 al 2015. Los datos equivalentes para el sector salud muestran un crecimiento del 27% al 30.3% del gasto total, incrementando su participación entre 2014 y 2015. La función transportes es la que más creció en el periodo en 183%. La función agropecuaria y la de previsión social mantienen su participación relativamente constante en los tres años reflejados, pero con una tendencia a la baja.

En el cuadro siguiente se resume la ejecución de los recursos del presupuesto del GRSM por la clasificación económica (genérica de gasto):

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

Clasificación económica	2013		2014		2015	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
5-21: Personal y obligaciones sociales	375,313,320	40.2	439,770,984	40.0	443,714,386	32.5
5-22: Pensiones y otras prestaciones sociales	47,917,743	5.1	48,811,553	4.3	45,865,405	3.4
5-23: Bienes y servicios	107,483,967	11.5	132,049,661	12.0	226,304,203	16.6
5-25: Otros gastos	5,443,044	0.5	13,294,827	1.2	20,566,840	1.5
6-24: Donaciones y transferencias	6,246,704	0.6			1,447,720	
6-26: Adquisición de activos no financieros	392,195,103	41.9	457,545,989	41.4	610,923,893	44.9
7-28: Servicio de la deuda pública	1,708,575	0.2	12,667,572	1.1	14,713,069	1.1
Gastos Totales	936,308,456	100	1,104,140,586	100	1,363,535,516	100

Fuente. Elaboración propia con datos de la ejecución presupuestal (Consulta Amigable) – MEF.

En cuanto a la distribución económica del gasto, se observa que el mayor porcentaje del gasto representa la adquisición de activos no financieros o inversión pública que muestra tendencia de crecimiento, puesto que en 2013 representaba el 41.9% del total del gasto y en 2015 un 44.9%; en segundo orden se encuentra el pago de personal y obligaciones sociales.

2.3 Marco jurídico para la GFP

La descentralización definida por la Constitución Política del Perú está conceptualizada como una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que 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 transferencias de recursos del GN hacia los niveles de GR y 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 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece de forma específica la estructura, organización, competencias y funciones de éstos. En este contexto, los GR 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 un pliego presupuestal. La misión de los GR es contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región, a través de la organización y conducción de la gestión pública regional, de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales.

Los GR se rigen en materia de gestión de las finanzas públicas por las mismas disposiciones legales que afectan al conjunto de las instituciones del sector público en el Perú, en su condición de pliego presupuestal. Las principales leyes que gobiernan el sistema a nivel nacional son:

- Ley 27293 – Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. Tiene como finalidad optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión. Aplica para todas las entidades y empresas del Sector Público No Financiero de los tres niveles de gobierno, que ejecuten proyectos de inversión con recursos públicos, como es el caso del GRSM.
- Ley 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la CGR. Su objetivo 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. También busca 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. Aplica a todas las entidades de los tres niveles de gobierno, independientemente del régimen legal o fuente de financiamiento bajo el cual operen.
- Ley 27806 - Ley 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 es para todas las entidades de la administración pública.
- 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. Todo ello 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, así como los procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto a que se refiere el artículo 11 de la Ley 28112 – Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, en concordancia con los artículos 77 y 78 de la Constitución Política. Es de alcance a las entidades del Gobierno General, comprendidas por los niveles de GN, GR y GL.
- 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 y credibilidad, capacidad de pago y centralización normativa y descentralización operativa. Es de alcance a las entidades del Gobierno General, comprendidas por los niveles de GN, GR y GL.
- 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 28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público. Se encuentran sujetas a la presente Ley todas las entidades y organismos integrantes de los niveles de GN, GR y GL.

- 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.
- Ley 30099 – Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Esta ley 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 y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que éstas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad que permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos. Dichas normas se fundamentan en los principios que se enuncian en la presente Ley y aplica para todos los niveles del sector público.
- Decreto Legislativo 1088 - Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Esta ley 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 para la gestión para el desarrollo armónico y sostenido y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho. Aplica para todas las entidades del Gobierno General y empresas públicas.
- Ley 30057 – Ley del Servicio Civil. La ley establece el régimen único de las personas que prestan servicios a las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas en su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas. Esta ley se aprobó en 2013 y hacia 2016 seguía en proceso de implementación.

2.4 Marco institucional para la GFP

Los GR están constituidos por: i) el Consejo Regional (CR) y ii) la Presidencia Regional. Las funciones más importantes del GR son:

- Promover el desarrollo socioeconómico regional e implementar los planes y programas correspondientes.
- Promover el desarrollo socioeconómico regional e implementar los planes y programas correspondientes a nivel de los sectores, en los que se incluyen principalmente salud y educación.

- Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
- Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- Administrar sus bienes y rentas.
- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
- Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
- Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a Ley.

Consejo Regional. El CR es el órgano normativo y fiscalizador del GR. Está conformado diez Consejeros Regionales que representan a las provincias del departamento San Martín, los mismos que son elegidos por sufragio directo por un período de 4 años. Las principales funciones del CR en materia de GFP son:

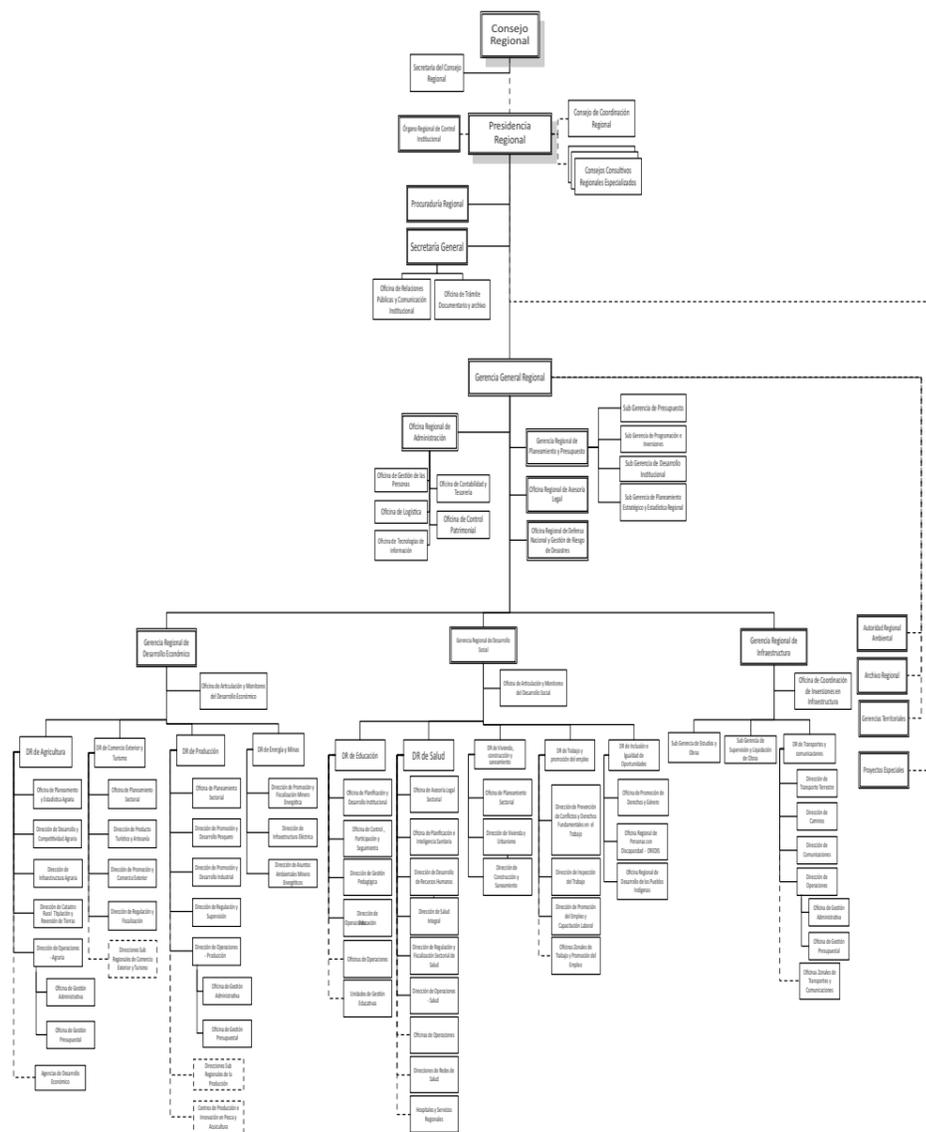
- Aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones del GR.
- Aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, concordante con el Plan Nacional de Desarrollo y buscando la articulación entre zonas urbanas y rurales, concertadas con el Consejo de Coordinación Regional.
- Aprobar el Plan Anual y el Presupuesto Regional Participativo, en el marco del Plan de Desarrollo Regional Concertado y de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, las leyes anuales del Presupuesto del sector Público y la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.
- Aprobar los estados financieros y presupuestarios.
- Aprobar su Reglamento Interno.
- Autorizar, conforme a ley, las operaciones de crédito interno y externo solicitadas por el Gobernador Regional.
- Autorizar la transferencia de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del GR.

Presidencia Regional. La Presidencia Regional recae sobre el Gobernador Regional, quien representa al órgano ejecutivo del GR y es la máxima autoridad política de la jurisdicción, además de su representante legal y titular del pliego presupuestario. Es elegido por voluntad popular para un período de cuatro años. Las principales funciones del Gobernador Regional en temas vinculados a la GFP son:

- Dirigir y supervisar la marcha del GR y de sus órganos ejecutivos, administrativos y técnicos.
- Proponer y ejecutar el Presupuesto Participativo Regional aprobado por el CR.
- Dirigir la ejecución de los planes y programas del GR y velar por su cumplimiento.
- Administrar los bienes y las rentas del GR.
- Dirigir, supervisar, coordinar y administrar las actividades y servicios públicos a cargo del GR a través de sus Gerentes Regionales.
- Aprobar las normas reglamentarias de organización y funciones de las dependencias administrativas del GR.
- Celebrar y suscribir, en representación del GR, 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 CR.
- Presentar la Memoria y el Informe de los Estados Presupuestarios y Financieros del GR al CR.
- Presentar al CR: i) el Plan de Desarrollo Regional Concertado, ii) el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual, iii) el Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales, iv) el Programa de Competitividad Regional, v) el Programa Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas y vi) el Programa de Desarrollo Institucional.
- Proponer y celebrar los contratos de las operaciones de crédito interno y externo aprobadas por el CR.

Organización Interna. La gestión interna del GRSM está a cargo del Gerente General y los Gerentes Regionales, funcionarios jerárquicos nombrados por el Gobernador Regional. A continuación se presenta el organigrama completo de la institución.



Como se puede apreciar, las gerencias regionales están organizadas para atender las competencias sectoriales (exclusivas y compartidas) que son de responsabilidad del GRSM. Estas Gerencias tienen a su cargo la conducción de sus competencias sectoriales a través de las 22 UEs distribuidas en la región de San Martín, siendo los responsables del cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en los planes institucionales. Las actividades vinculadas específicamente a la gestión de las finanzas públicas son responsabilidad directa del Gerente General y se descargan a través de órganos de asesoría y apoyo, como son los siguientes:

Oficina Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Es responsable de todos los asuntos relacionados a la conducción de los sistemas nacionales de planificación, presupuesto, racionalización institucional e inversión pública, así como mantener y brindar soporte en temas de tecnologías de la información.

Oficina Regional de Administración. Es responsable de ejecutar y evaluar las actividades relacionadas con los sistemas administrativos contables, logísticos, patrimoniales y de tesorería.

Oficina de Recursos Humanos. Es responsable de la gestión de los recursos humanos, así como de la gestión del empleo, rendimiento, compensación, desarrollo y capacitación; relaciones humanas y sociales.

Oficina Ejecutiva de Promoción de Inversiones. Es responsable de conducir el sistema de la promoción de la inversión privada en el GR y de programar, coordinar, priorizar y viabilizar la cooperación internacional en el marco de los planes y programas de desarrollo regional.

Unidades Ejecutoras. Las unidades ejecutoras son reparticiones específicas del GRSM que, por efectos de una condición particular o por el presupuesto asignado, tienen atribuciones directas para ejecutar gasto. El GRSM ha constituido 22 unidades ejecutoras para la administración de los recursos públicos en la jurisdicción. Estas son:

- 921 Región San Martín - Sede Central
- 922 Región San Martín - Alto Huallaga Tocache
- 923 Región San Martín - Pesquería
- 989 Región San Martín - Sub Región Bajo Mayo Tarapoto
- 1057 Región San Martín - Sub Región Huallaga Central Juanjuí
- 1140 Región San Martín - Proyecto Especial Alto Mayo
- 1323 Región San Martín - PROCEJA
- 1263 Región San Martín - Huallaga Central Bajo Mayo
- 924 Región San Martín - Agricultura
- 925 Región San Martín - Transportes
- 926 Región San Martín - Educación.
- 927 Región San Martín - Educación Bajo Mayo
- 928 Región San Martín - Educación Huallaga Central
- 929 Región San Martín - Educación Alto Huallaga
- 1517 Región San Martín - Educación Lamas
- 1523 Región San Martín - Educación Rioja
- 1527 Región San Martín - Educación Bellavista
- 930 Región San Martín - Salud
- 1058 Región San Martín - Salud Alto Mayo
- 1059 Región San Martín - Salud Huallaga Central
- 1060 Región San Martín - Salud Alto Huallaga
- 1400 Región San Martín - Hospital II Tarapoto

Órganos de Control Institucional (OCI). Las atribuciones de control que tiene la Contraloría General de la República a nivel nacional se ejercen en el GRSM a través de las acciones que lleva adelante el OCI. Entre sus responsabilidades específicas está el seguimiento al diseño y aplicación del sistema de control interno.

3 EVALUACIÓN DE LA GFP REGIONAL

En esta sección se presentan los resultados de la evaluación de los principales elementos de cada uno de los sistemas de la gestión de las finanzas públicas del GRSM, 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.

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 Gobierno Central en el desempeño de la gestión de las finanzas públicas de los gobiernos regionales o locales.

HLG-1 Transferencias del Gobierno Central (M1)

Evalúa hasta qué punto las transferencias efectivas realizadas por el GN al GRSM 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

Esta dimensión evalúa las desviaciones porcentuales entre las transferencias totales aprobadas en el presupuesto original del GRSM y las efectivamente ejecutadas para los años 2013 al 2015.

El GRSM recibió, para los años en evaluación, transferencias del GN a través de las siguientes fuentes de financiamiento: i) DyT y ii) 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 el GRSM 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 SP⁴. Los resultados se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro 3.1
Transferencias del GRSM programado Vs. efectivamente ejecutado, años 2013-2015
(en soles)

Año	Transferencias presupuestadas (A)	Transferencias efectivas (B)	Desviación %
2013	46'618,447	48'511,595	4.1 %
2014	47'413,253	56'630,458	19.4 %
2015	50'535,241	77'582,210	53.5 %

Fuente. Elaboración propia con datos del portal de transparencia 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 el GRSM 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 periodo de evaluación.

Los desvíos se producen debido a que las transferencias con RO no son presupuestadas en el PIA. Estas transferencias se incorporan al presupuesto en la medida que se producen.

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 del GRSM y las efectivamente ejecutadas para los años 2013, 2014 y 2015.

Las transferencias condicionadas en el GRSM 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 del GN. 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 en el PIA las estimaciones de las transferencias condicionadas no es una buena práctica internacional. Por lo tanto, la calificación que corresponde es D.

⁴ Portal de Transparencia Económica, MEF, Consulta de Transferencias al GN, GR y GL.

HLG-1.3 Oportunidad de la ejecución de las transferencias

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

Las transferencias que realiza el GN al GRSM obedecen a cronogramas establecidos en la legislación nacional para cada uno de las fuentes aquí analizadas durante el periodo de análisis y se han respetado estrictamente. Por ello, la calificación que corresponde es una 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.

ID-1 Resultados del Gasto Agregado

El presente indicador evalúa a nivel agregado si el gasto programado en el presupuesto original aprobado por el Poder Legislativo, en este caso el CR, se respeta durante la fase de ejecución del mismo. El período de evaluación que se considera para este indicador son los tres últimos ejercicios fiscales finalizados, 2013, 2014 y 2015.

La evaluación del presente indicador se basa en datos sobre gastos totales. Se precisa que el GRSM tiene deuda pública, por lo tanto se considera el pago de intereses. Se consideró el Presupuesto Institucional de Apertura (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 (consulta amigable) del MEF⁵.

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

1.1 Gasto agregado

Los datos que se muestran en el cuadro 3.1, presentan la desviación global del gasto total existente en el GRSM para los tres últimos años fiscales evaluados.

⁵ Son datos transaccionales reales que provienen del sistema integrado de administración financiera (SIAF SP) y están a disposición del público a través de un aplicativo especial, denominado consulta amigable.

Cuadro 3.2
Gasto del GRSM Programado Vs. ejecutado, años 2013-2015
(En soles)

Año	Presupuesto aprobado (A)	Presupuesto ejecutado (B)	Relación B/A
2013	724'772,504	936'308,456	29.2%
2014	749'296,318	1,104'140,586	47.4%
2015	784'439,070	1,363'535,515	73.8%

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

Esta desviación calculada supera el rango máximo de 15% de desviación establecido por las buenas prácticas internacionales para los tres ejercicios fiscales analizados.

Por lo tanto, la calificación del desempeño es D.

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

Este indicador evalúa la medida en que las reasignaciones entre las principales categorías presupuestarias del GRSM, durante la ejecución del presupuesto, han contribuido a la varianza en la composición del gasto global, medida por las clasificaciones funcional y económica, así como el uso de la partida reservada para contingencias. El análisis de evaluación abarca los años 2013, 2014 y 2015, últimos ejercicios finalizados.

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 la clasificación funcional

Esta dimensión mide la diferencia entre el presupuesto original aprobado por la clasificación funcional y la composición efectiva del gasto por esta clasificación al cierre del ejercicio. 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 fueron generados a través del portal informático de MEF para la Consulta Amigable (www.mef.gob.pe/es/portal-de-transparencia-economica) 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 del GRSM, años 2013-2015

Año	Desviación global
2013	11.9%
2014	23.2 %
2015	28.5 %

Fuente. Elaboración propia con datos de la DGPP a través de la Consulta Amigable – MEF.

Como se aprecia del cuadro anterior, el resultado excede para los dos últimos años del período de análisis la varianza máxima permitida por las buenas prácticas internacionales, reflejadas en la metodología PEFA, del 15%. Este resultado no es positivo porque implica que las definiciones de prioridades relativas entre los diferentes sectores aprobadas en el presupuesto no se respetaron durante la ejecución del mismo.

Las principales diferencias entre el presupuesto original y el ejecutado se explican, en los tres años de análisis, por el incremento significativo de recursos y se refleja en la fase de ejecución del presupuesto a través de las partidas de: Agropecuaria (función 10), Educación (función 22), Salud (función 20) y Transportes (función 15).

En el caso de la función de Transportes, los incrementos que no se programaron inicialmente se destinaron a financiar las obras de mantenimiento y en el caso de Salud para financiar el SIS (programas de atención de la salud) y equipamientos. En el caso de la función de Educación, el incremento al PIA se encuentra principalmente en el programa presupuestal Logros de Aprendizaje de Estudiantes de Educación Básica Regular, en particular en la contratación y el pago del personal de las instituciones educativas, así como en los proyectos de mejoramiento de infraestructura educativa.

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

2.2 Resultados de la composición del gasto por la clasificación económica

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

El resultado de la desviación del gasto por la clasificación económica refleja un incremento efectivo del gasto, principalmente en los proyectos de inversión pública para los tres años de análisis, tal como se muestra en el cuadro 3.4 y en forma detallada en el Anexo 2.

Cuadro 3.4
Variación total en la composición del gasto programado y ejecutado por la clasificación económica del GRSM, años 2013-2015

Año	Desviación global
2013	12.5 %
2014	28.3 %
2015	34.3 %

Fuente. Elaboración propia con datos de la DGPP a través de la Consulta Amigable – MEF.

Este resultado supera el límite permitido del 15%, 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 del GRSM para los tres últimos ejercicios fiscales finalizados.

Se verifica que el GRSM 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.

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 el GRSM cuenta con tres fuentes de ingresos principales, que se pueden denominar propios (como lo requiere la metodología) y que se agrupan según su origen:

- **Recursos Directamente Recaudados (RDR).** Comprende los ingresos generados y administrados directamente por el GRSM, entre ellos las rentas de la propiedad, tasas, venta de bienes y prestación de servicios, entre otros.
- **Donaciones y Transferencias (DyT).** Comprende fondos financieros no reembolsables recibidos por el gobierno, provenientes de agencias internacionales de desarrollo, gobiernos, instituciones y organismos internacionales, así como de otras personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país.

- **Recursos Determinados (RD).** Comprende los ingresos que deben recibir los pliegos presupuestarios, conforme a Ley, por la explotación económica de recursos naturales que se extraen de su territorio. Asimismo, considera los fondos por concepto de regalías y los recursos por Participación en Rentas de Aduanas.

Estas tres fuentes de recursos representan alrededor del 50% de los ingresos totales del GRSM, que incluye además las transferencias del GN por concepto de asignación de Recursos Ordinarios (RO). Para el presente análisis se han considerado sólo las tres fuentes de ingresos propios del GRSM.

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

3.1 Ingresos efectivos agregados

El presente indicador evalúa si los ingresos ejecutados del GRSM fueron superiores o inferiores a los ingresos aprobados en el PIA en los tres años considerados en la evaluación (2013 a 2015).

De acuerdo al análisis realizado, la recaudación efectiva de ingresos supera las proyecciones inscritas en el PIA del GRSM en 44.6%, 160.9% y 108.1% para los años 2013, 2014 y 2015 respectivamente, tal como se observa en el cuadro 3.5.

Cuadro 3.5
Ingresos del GRSM Programado Vs. ejecutado, años 2013-2015
(En soles)

Año	Presupuesto aprobado (A)	Presupuesto ejecutado (B)	Relación B/A
2013	14'077,740	20'359,643	44.6%
2014	12'605,200	32'889,065	160.9%
2015	13'126,673	27'317,476	108.1%

Fuente. Elaboración propia con datos de la DGPP a través de la Consulta Amigable - MEF.

En los tres años evaluados, las desviaciones agregadas de los ingresos propios superan el valor máximo del 16% de desviación según lo establecido por la metodología. El proceso de subsanar regularmente los ingresos que se incorporan al presupuesto no es una buena práctica internacional.

La calificación de desempeño es D.

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 el 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 del GRSM, años 2013-2015

Año	Variación global
2013	45.0 %
2014	72.1 %
2015	53.9 %

Fuente. Elaboración propia con datos de la DGPP a través de la Consulta Amigable - MEF.

La varianza en la composición de los ingresos en el GRSM alcanza el 45%, 72.1% y 53.9% para los años del periodo de análisis, 2013, 2014 y 2015 respectivamente, tal como se muestra en el cuadro 3.6 y de forma detallada en el Anexo 2. Estos resultados se encuentran por encima del valor máximo de 15% establecido por la metodología PEFA.

Para determinar el cuadro 3.6 se estableció en el anexo 2 la clasificación económica de los ingresos, centrándose en la fuente RDR.

La calificación que corresponde, por lo tanto, es una calificación de desempeño de 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 el GRSM 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 Presupuesto⁶. Esta norma define que los ingresos (o fondos públicos) están agrupados por: i) la clasificación económica y ii) la clasificación por fuente de financiamiento; mientras que los gastos se organizan de acuerdo a las clasificaciones: i) institucional, ii) económica, iii) funcional programática y iv) geográfica. El MEF, a través de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), aprueba y actualiza anualmente los clasificadores presupuestarios mediante norma expresa⁷.

⁶ Art. 13, Ley 28411.

⁷ Los clasificadores presupuestarios aprobados anualmente por el DGPP, como órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto, están disponibles el portal informático del MEF en el enlace: <https://www.mef.gob.pe/es/clasificadores-presupuestarios>.

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

4.1 Clasificación del presupuesto

El GRSM utiliza 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 en su totalidad está asociada al plan de cuentas, mediante una tabla de operaciones que se encuentra incorporada en el SIAF SP.

Los clasificadores de ingresos y gastos 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 funcionales⁸. Además tiene un correlato directo con el estándar CFAP a través de una tabla puente (ver Anexo 3). El GRSM utiliza 20 de las 25 funciones establecidas en la preparación de su presupuesto.

La clasificación presupuestaria incluye también una clasificación por programas presupuestales 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: i) productos, ii) actividades y iii) proyectos. El presupuesto del GRSM incluye 27 programas presupuestales que constituyen el 67% del presupuesto al 2015.

El cuadro 3.7 muestra el universo de clasificadores económicos utilizados en el sector público para los ingresos y gastos y su vinculación con el Plan de Cuentas.

Cuadro 3.7
Equivalencia entre los clasificadores de ingresos y gastos presupuestarios y el plan contable del GRSM

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 de la DGPP a través de la Consulta Amigable - MEF; R.D. 010-015-EF/51.01 y R.D. 027-2014-EF/76.01.

La evidencia provista para esta dimensión respalda la calificación A.

⁸ 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.

ID-5 Documentación del presupuesto

Este indicador evalúa la integridad de la información proporcionada en la documentación del presupuesto anual, medida según una 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 al 2016.

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

5.1 Documentación del presupuesto

La documentación que acompaña al presupuesto 2016 del GRSM fue presentada ante la Presidencia Regional para efectuar el trámite de aprobación por parte del CR como ente normativo y fiscalizador superior, tal como lo indica la normatividad⁹: “El titular del pliego propone dicho proyecto al CR para su aprobación mediante acuerdo, siendo posteriormente promulgado a través de Resolución Ejecutiva Regional”. 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 Perú¹⁰, la Ley de las Bases de Descentralización¹¹ y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales¹², indican que es de competencia del GR aprobar su organización interna y su presupuesto. La ley de gestión presupuestaria que hace referencia a la Ley de las Bases de Descentralización¹³ y a la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales¹⁴, es la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Esta ley estipula que su ámbito es de alcance a las entidades del gobierno general, comprendidas por los niveles de los GN, GR y GL.

Asimismo, menciona que la DGPP¹⁵ es el órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público¹⁶, así como también que es responsable de programar, dirigir, controlar y evaluar la gestión presupuestaria¹⁷. En el marco de sus atribuciones 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 GR¹⁸. Una vez revisados los presupuestos en reuniones de sustentación individuales programadas con el conjunto de los pliegos nacionales y regionales, la DGPP prepara el anteproyecto de presupuesto público que se presenta al Congreso Nacional para su aprobación. Una vez promulgado el presupuesto del sector público para la gestión fiscal correspondiente, la DGPP envía a todas las entidades públicas el PIA para su registro respectivo.

⁹ Art. 53, numeral 1 b), Ley 28411.

¹⁰ Constitución Política del Perú (1993). Art. 192.

¹¹ Ley 27783. Art. 35 c).

¹² Ley 27867. Art.10.

¹³ Ley 27783.

¹⁴ Ley 27867. Art.10.

¹⁵ La Dirección General de Presupuesto Público depende administrativa y funcional del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

¹⁶ Ley 28112 - Ley marco de la Administración Financiera del Sector Público. Art. 13.

¹⁷ Ley 28411. Art. 4.

¹⁸ 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.

En el caso específico del GRSM, el PIA 2016 aprobado por el Congreso Nacional y enviado formalmente por la DGPP, se presentó al CR para su aprobación cumpliendo con los plazos establecidos por la norma¹⁹ y fue aprobado por Acuerdo Regional. El documento que acompaña la presentación del PIA al CR cumple con solo uno de los criterios establecidos por la metodología, como se visualiza en el cuadro siguiente:

Cuadro 3.8
Información sobre documentación del presupuesto del GRSM

Requisito	Cumplimiento
Elementos básicos	
1. Previsión del déficit o superávit fiscal (o resultado operativo acumulado).	No cumple
2. Resultados del presupuesto del ejercicio anterior presentados con el mismo formato que la propuesta de presupuesto.	No cumple
3. Presupuesto del ejercicio corriente (el presupuesto revisado o los resultados estimados), presentado con el mismo formato que la propuesta de presupuesto.	No cumple
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
Elementos adicionales	
5. Financiamiento del déficit, incluida una descripción de su composición prevista.	No cumple
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
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 cumple
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
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
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
11. Documentación sobre el marco a mediano plazo.	Sí cumple
12. Cuantificación del gasto tributario.	No cumple

Fuente. Elaboración propia con datos del GRSM.

¹⁹ Ley 28411. Art. 54, numeral 2.

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 GRSM que no se incluyen en los informes financieros.

Según la Ley 28112 – Ley Marco 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 derecho²⁰. 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 autorizado²¹, así como los créditos presupuestarios aprobados para las entidades que destinan exclusivamente a la finalidad para las que hayan sido autorizados en el presupuesto²².

En tal sentido, se evaluará si el GRSM 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	NA

6.1 Gasto no incluido en informes financieros

El GRSM cuenta con 22 Unidades Ejecutoras (UE) y todas se encuentran en la capacidad de administrar recursos y ordenar gastos. No existen recursos regionales que no estén asignados o se administren al margen de las 22 UE.

Durante el año 2015, el presupuesto del GRSM contó con 5 fuentes de financiamiento: i) recursos ordinarios (RO), ii) recursos directamente recaudados (RDR), iii) donaciones y transferencias (DyT), iv) recursos determinados (RD) y v) recursos por operaciones oficiales de crédito, tal como se muestra en el cuadro 3.9, que muestra la asignación del PIA y PIM²³ para el año 2015 por fuente de financiamiento:

²⁰ Ley 28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público. Art. 18.

²¹ Ley 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Cap. III.

²² Ley 28411. - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Cap. IV.

²³ Presupuesto actualizado del Gobierno Sub Nacional a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del PIA.

Cuadro 3.9
Asignación del PIA y PIM por fuente de financiamiento del GRSM, año 2015
 (En soles)

Fuente de financiamiento	PIA	%	PIM	%
Recursos ordinarios	718'138,478	91.5	1,126'680,847	77.4
Recursos directamente recaudados	13'126,673	1.7	28'986,008	2.0
Donaciones y transferencias	2'100,000	0.0	75'424,984	5.2
Recursos determinados	48'435,241	6.3	96'711,870	6.6
Recursos por operaciones oficiales de crédito	2'638,678	0.5	127'860,711	8.8
Total	784'439,070	100.00%	1,455'664,420	100%

Fuente. Elaboración propia con datos de la DGPP a través de la Consulta Amigable – MEF.

De acuerdo a la metodología aplicada para el análisis se excluirá la fuente de financiamiento iii) donaciones y transferencias (DyT) y los recursos por operaciones oficiales de crédito, ya que son financiados principalmente por recursos externos. Como resultado se tiene que el 84% del presupuesto del GRSM es financiado principalmente por recursos de transferencia del GN. Estos ingresos se constituyen en el techo para la asignación de los créditos presupuestarios correspondientes.

Los RDR alcanzan el 2% del presupuesto, proveniente de las recaudaciones, cuyo monto principalmente corresponde a la venta de servicios, en particular a los servicios de salud. La ejecución de ingresos por esta fuente se genera a través de la emisión de comprobantes y se registra en el SIAF SP. En consecuencia, el gasto se ejecuta directamente contra los créditos presupuestarios aprobados.

La diferencia entre el PIA y el PIM se debe principalmente a los incrementos en: i) créditos suplementarios en RO, ii) saldos de balance en RD y RDR, iii) ingresos no previstos durante la gestión fiscal en RDR y iv) transferencias por recursos externos. En consecuencia generan alteraciones al PIA, cuyo incremento se refleja en 54%. Este incremento al PIA se convierte en el PIM.

En consecuencia, el GRSM sólo puede ejecutar ingresos y realizar gastos conforme a Ley. Cualquier demanda adicional no prevista se atiende únicamente con cargo a las asignaciones autorizadas en el respectivo presupuesto institucional²⁴. Además, de acuerdo a la normatividad vigente, no se reportan gastos extrapresupuestarios o gastos que no se incluyan en los estados financieros.

Finalmente, se ha constatado que no existe recursos adicionales del GR que no estén imputados al presupuesto institucional aprobado. Se verifica que todos los recursos fueron incluidos en los EEFF y presupuestales tomando como referencia el cierre y liquidación anual del ejercicio en el que consta obligadamente la conciliación realizada con el MEF respecto a los recursos aprobados y asignados en el ejercicio fiscal. Descrito lo anterior, se ha evidenciado que no existen en el GR recursos que no sean incluidos en el presupuesto y en sus respectivas rendiciones a través de los EEFF.

La calificación del desempeño es A.

²⁴ Ley 28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público. Cap. IV.

6.2 Ingresos no incluidos en informes financieros

Esta dimensión evalúa la magnitud de los ingresos del GRSM que no se declaran en los estados financieros para el año 2015.

El GRSM recauda ingresos provenientes de las fuentes de financiamiento de: i) RDR, ii) DyT, iii) RD y iv) recursos por operaciones oficiales de crédito. De acuerdo a la metodología, el análisis solo se efectuará con las fuentes RDR y RD. De acuerdo a los ingresos obtenidos en el año 2015, en el GRSM se ha identificado que existe una diferencia del 11% entre el ingreso presupuestado y el ejecutado, generando alteraciones al PIA. Sin embargo, no todos los ingresos se llegan a incluir en el PIM del GRSM, tal como se refleja en el siguiente cuadro respecto a la fuente RDR.

Cuadro 3.10
Ingresos no presupuestados por fuente de financiamiento del GRSM, año 2015
 (En soles)

Fuente de financiamiento	PIA	PIM	Ingresos ejecutados	Saldo no presupuestado	%
Recursos directamente recaudados	13'126,673	28'986,008	34'387,936	5'401,928	18.6%
Recursos determinados	48'435,241	96'711,870	77'300,432	-19'411,438	-20 %
Total	61'561,914	125'697,878	111'688,368	-14'009,510	-11.1%

Fuente. Elaboración propia con datos de la Dirección General de Contabilidad Pública a través de la Cuenta General de la República - MEF.

De acuerdo a los resultados obtenidos, el GRSM ejecutó más ingresos en 18.6% de la fuente RDR no utilizados y el 20% de ingresos de RD no ejecutados, que igualmente no se pudo utilizar. En el caso del RDR se muestra que existe un saldo no presupuestado de 18.6% respecto al PIM. Sin embargo este ingreso adicional, no presupuestado en el marco, está claramente identificado y reportado en los informes contables y de la ejecución de ingresos recaudados presupuestalmente que acompañan a los Estados financieros, por lo que no califica como operaciones gubernamentales de ingresos no incluidas en los informes financieros.

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 correspondiente, conforme las disposiciones de control respectivo. Todo ingreso y servicios prestados al margen de estas disposiciones son catalogados como delitos. La liquidación diaria de la caja debe conciliar con el registro diario de los ingresos en el sistema. En los sitios remotos donde el sistema no llega, el proceso de recaudación en caja es similar, aplicando procedimientos establecidos por la DGETP para remitir información de lo recaudado y si fue gastado directamente.

Los evaluadores indagaron, de acuerdo al organigrama, qué otras instituciones dependientes del GR existen, además de procedimientos operativos de algunas dependencias relevantes. Sin embargo, se concluye que no existen operaciones identificadas como extrapresupuestarias.

Por lo tanto, 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 el GRSM 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 subnacional a otras entidades territoriales de su jurisdicción.

En la medida en que el GRSM no hace transferencias 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 al GRSM.

7.2 Oportunidad de la información sobre las transferencias

La evaluación de esta dimensión no es aplicable al GRSM.

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 del GRSM 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 el GRSM al Poder Legislativo en 2016 para la dimensión 8.1; ii) el presupuesto del último ejercicio fiscal finalizado, el año 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 las 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 Programas Presupuestales (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. De esta manera, contribuyen al logro de un resultado final asociado a un objetivo de política pública²⁵. 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, articula los recursos públicos al logro de los objetivos definidos para la intervención y define sus propias metas e indicadores de desempeño. En el 2016, el GRSM tuvo presupuestados en el presupuesto inicial 25 PP, los cuales fueron incrementados a 38 debido a modificaciones del presupuesto inicial (anexo 4).

En este anexo se detallan las principales acciones de servicios realizadas por el GRSM a través de sus UEs ubicadas en todo el territorio regional, plasmadas en PP. Ahí se observan los montos presupuestados y el nivel de ejecución realizada.

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

8.1 Programación del desempeño para la prestación de servicios

Esta dimensión evalúa la medida en que el proyecto presupuesto del GRSM (o su documentación soporte) incluye información sobre metas e indicadores de productos, por un lado, y de resultados, por el otro, para los PP que se financian con los recursos públicos regionales y si esta información está disponible al público de forma oportuna y a través de medios adecuados. Mide la exigencia de las autoridades del GRSM para conocer la información sobre el desempeño de los servicios como parte del proceso del examen del proyecto de presupuesto. Su dimensión se evalúa para el siguiente 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 el GRSM, se indagó una gama de información que se publica en el portal del GRSM, así como documentación complementaria a la programación del presupuesto que es alcanzado a las máximas autoridades para la aprobación del presupuesto. Esta información es proporcionada por la Gerencia de Presupuesto y Planificación. De acuerdo a ello, el GRSM no incorporó en el proyecto de presupuesto ni incluyó como documentación soporte la

²⁵ Directiva 002-2016-EF/50.01 - Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados. Art. 3.

información de los objetivos de sus políticas o programas, ni los indicadores de desempeño y resultados previstos. El módulo de formulación del presupuesto del MEF para el 2016 (SIAF SP), sólo incluye información respecto a los productos que se deben generar con los recursos que se programan.

El GRSM se limita a publicar en el ámbito de la programación el presupuesto que se aprueba a nivel de las cadenas funcional programática (Producto, proyecto, actividades) y los clasificadores de gasto presupuestal.

Sin embargo, el GRSM sí publica anualmente información referente a sus Planes Estratégicos Institucionales para mediano plazo (PEI) cuyo último documento es aprobado por Ordenanza Regional 021-2015-GRSM-CR del 31 de Diciembre del 2015 para el período 2015-2017, como lo demanda el órgano rector en planeamiento (CEPLAN). En este documento 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 2021 inclusive, y esta documentación junto con el Plan Operativo Institucional (POI) debiera constituir el soporte en la formulación presupuestal.

Estos documentos de gestión, conforme lo demanda el CEPLAN, se trabajan y discuten antes de la programación del presupuesto y constituyen insumos para su formulación, pero en el GR no han sido documentos que han acompañado al proyecto de presupuesto 2016 para su aprobación por el legislativo, porque el POI 2016 fue aprobado provisionalmente a nivel de informe con la Resolución Ejecutiva Regional 766-2015-GRSM/GR del 16 de Noviembre de 2015 y la actualización del PEI fue aprobada en diciembre 2015, no logrando el objetivo de articularlo con el proyecto de presupuesto 2016 para su aprobación. Esta determinación de aprobar dichos documentos en las fechas señaladas, se estableció ante la inminencia de una total reestructuración presupuestal y de los planes aprobados provisionalmente, que se llevó a cabo los primeros meses de 2016.

La información producida y publicada no logra describir claramente los resultados previstos desagregados por programa o por función. Esta información referente a sus objetivos, los principales indicadores de desempeño, los productos o resultados previstos no se encuentra en un solo documento publicado en el marco del proyecto de presupuesto 2016. Se encuentra desagregada principalmente en varios documentos de gestión como el PEI, el POI provisional y el Proyecto de Presupuesto. La publicación de cada uno se realiza en diferentes oportunidades y consecuentemente, no logra articular su contenido ni los diferentes conceptos que se mencionan en la presente evaluación.

Conforme a lo mencionado, la Dimensión se califica con 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 el GRSM para rendir cuentas sobre este ejercicio.

Evalúa la medida en que los resultados del desempeño para los indicadores de productos y resultados que figuraron en el proyecto de presupuesto del GRSM y que figuran en los informes anuales de la ejecución al término del ejercicio fiscal, sean presentados en el mismo formato o nivel de la información comparables al de los planes establecidos en el presupuesto anual, el POI o el PEI, tal como figuran en la dimensión 8.1.

Esta dimensión se evalúa con la finalización del ejercicio anterior (2015).

En el GRSM se verificó la información publicada en el portal del GRSM, así como documentación complementaria que es alcanzada a las máximas autoridades del GR para informar respecto a la ejecución del presupuesto. Esta información es proporcionada por la Gerencia de Presupuesto y Planificación.

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

El presupuesto de las instituciones del GRSM se formula y ejecuta por programas, que durante el periodo de sus análisis incorporan información de desempeño orientada a resultados. Estos resultados se reflejan en metas e indicadores, que en general se encuentran vinculados al Plan 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 programas presupuestales, para que sean ejecutados por los GSN. Las evaluaciones de estos programas y los resultados del Plan Nacional de Desarrollo se encuentran en la actualidad en estado aún incipiente.

Se evidencia que el GRSM publica los avances del PEI. De igual manera, publica las evaluaciones del POI por semestres del ejercicio 2015. Estas informaciones carecen de los formatos establecidos y utilizados en la etapa de programación y carecen del nivel de cobertura alcanzada en esta etapa, así como de un desglose de los programas presupuestales o funciones, limitándose a la descripción de avances a nivel de actividades operativas (AO).

El GRSM, en su portal de transparencia, publicó la Memoria Anual 2015 o Informe de Gestión Anual, que fue aprobada por Acuerdo Regional 031-2016-GRSM/CR.07/05. En ella se detallan, a nivel de actividades, las acciones realizadas en el marco de los servicios públicos otorgados por la mayoría de sus entidades (UE). Estas son principalmente las de educación y salud (11 UE), Transportes (1 UE), Agricultura (1 UE) y Proyectos Especiales (2 UE). Esta información se encuentra a nivel de meta ejecutada, unidad de medida, acciones realizadas y una descripción de logros obtenidos sin mencionar lo programado.

De acuerdo a lo descrito, debido a que el nivel de la información sólo alcanza a las actividades realizadas que figuran en la evaluación del POI 2015, el GRSM alcanza en esta dimensión el calificativo de C.

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

La presente dimensión examina la medida en que el GRSM recoge información de forma sistemática sobre los recursos efectivamente recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios de primera línea (como las escuelas y los establecimientos de atención primaria de salud), incluido el origen de dichos fondos (públicos y privados). En esta dimensión también se valora si el GRSM prepara un informe completo sobre esta información, por lo menos, una vez al año.

El GRSM, como todos los otros GR, tiene entre sus competencias la gestión de los servicios públicos de educación y salud en su jurisdicción. En este sentido, el GRSM asigna a través del presupuesto recursos a las escuelas y centros de salud de su territorio para financiar personal, bienes y servicios, suministros y materiales. Sin embargo, a pesar de que existen registros administrativos que evidencian que estos recursos son recibidos por las escuelas y centros de salud, éstos no suelen ser sistemáticos. Además el GRSM no compila esta información ni emite un informe anual al respecto.

El procedimiento para atender con recursos a las unidades responsables de la prestación de servicios de primera línea no se encuentra debidamente definido para cada unidad responsable. Es a través de las Unidades de Abastecimientos que se atiende a un grupo de unidades que se encuentran administrativamente dependientes de una organización superior, que se limita a consolidar los pedidos o requerimientos de las unidades responsables y después trasladar los insumos requeridos para cada una de ellas, cargándose el costo a la meta presupuestaria respectiva, que involucra a varias unidades responsables.

Por lo tanto y de acuerdo a la metodología, la calificación otorgada a esta dimensión es D.

8.4 Evaluación de desempeño para la prestación de servicios

Esta dimensión considera la medida en que el diseño, idoneidad, la eficiencia y eficacia de los servicios públicos se examinan de manera sistemática, a través de evaluaciones de los PP o de otras intervenciones públicas.

La responsabilidad por el diseño y formulación de los PP es responsabilidad del GN, a través de los ministerios sectoriales o sus entidades desconcentradas o descentralizadas. En este sentido, es responsabilidad del GN, generalmente a través de MEF, establecer la agenda de evaluación de los PP u otros programas públicos. El GRSM, como ningún otro GR, participa en la definición sobre la agenda de evaluación de los sectores.

Sin embargo, también se constató que el GRSM 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 GR. Esta constatación es válida para los años 2013, 2014 y 2015.

La dimensión, en consecuencia, califica con una D.

ID-9 Acceso Público a la información fiscal

El presente indicador mide la integridad de la información de acceso del público que pone a disposición el GRSM, tomando como parámetros de evaluación elementos específicos de información que se consideran fundamentales. La información evaluada proviene del año 2015 como último ejercicio fiscal finalizado.

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 Perú²⁶, 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 transparencia²⁷. De igual forma, dicha Ley determina los procedimientos de acceso a la información y transparencia sobre el manejo de las finanzas públicas²⁸ 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, de la información presupuestal y de la información de los saldos de balance²⁹.

El MEF tiene responsabilidades sobre la administración, actualización y la trasmisión a través de sus sistemas informáticos de la administración financiera como: presupuestal de ingresos y gastos, marco presupuestal, seguimiento a los proyectos de inversión pública, de la cuenta general de la república y de endeudamiento y personal. Asimismo tiene la obligación de publicar los estados financieros, proyectos de ley e información detallada acerca de la gestión financiera del Estado³⁰. Esta institución cuenta con un portal de transparencia económica, que contiene información presupuestal contable y financiera y relevante de todo el sector público, 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.

El GRSM cuenta con un portal de transparencia regional, que contempla información institucional, normativa, administrativa, presupuestal y financiera de las 22 UE que comprende el pliego. De acuerdo a la metodología PEFA 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 del GRSM:

²⁶ Constitución Política del Perú, Art.2, numeral 5.

²⁷ Ley 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Art. 5.

²⁸ TUO - Ley 27806. Cap. III y IV.

²⁹ DS-070-2013-PCM Art.8.

³⁰ TUO-Ley 27806. Art.26.

Cuadro 3.11
Información sobre acceso público a la información fiscal del GRSM

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. El GRSM no publica en su portal de transparencia, la documentación íntegra del proyecto de presupuesto a nivel pliego.
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. El GRSM 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. El GRSM no publica en su portal de transparencia los informes de ejecución presupuestaria en las condiciones del ID-28.
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.	Si cumple. El GRSM publica los balances o informes finales de la ejecución presupuestaria 2015 en su portal, dentro de los siguientes 6 meses de finalizado el proceso de liquidación de la ejecución del presupuesto.
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. En el GRSM no se encuentra la publicación de los informes financieros auditados del año 2015.
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. El GRSM no publica de manera antelada los parámetros generales del proyecto del presupuesto a nivel gastos, ingresos previstos y deuda.
7) Otros informes de auditoría externa. Todos los informes no confidenciales sobre las operaciones consolidadas del GR se ponen a disposición del público dentro de los seis meses posteriores a la presentación.	No cumple.
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. En el GRSM, el proyecto de presupuesto no se encuentra publicado en el portal de transparencia del GR.
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 cumple. Sólo el GN, a través del MEF, tiene la responsabilidad de entregar las previsiones macroeconómicas.

Fuente. Elaboración propia con datos del GRSM.

Del cuadro anterior se resume que el GRSM cumple con un solo elemento básico referido a la liquidación e informe final de la ejecución presupuestal.

La calificación de desempeño es, por tanto, 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 al GRSM. 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 GR. También pueden 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 GRSM es parte del segundo nivel de gobierno en el Perú y dentro de su jurisdicción existen diez gobiernos municipales provinciales y 51 gobiernos municipales distritales. Sin embargo, la normativa relevante no establece una relación de dependencia, ni administrativa, ni fiscal, entre los gobiernos regionales y los gobiernos municipales.

Los gobiernos municipales son autónomos y se relacionan directamente con el GN sin intermediación del GR. El seguimiento a los riesgos fiscales que podrían generar los gobiernos municipales para la sostenibilidad fiscal se realiza en el MEF, en el marco de la Ley 30099 – Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Por otro lado, el organigrama o estructura orgánica del GRSM tampoco incluye, dentro de su ámbito de responsabilidad, a empresas públicas regionales. Las empresas públicas que actúan dentro de la jurisdicción territorial del gobierno regional están bajo la tuición y supervisión del GN o, en casos específicos, de los gobiernos municipales.

ID-10	Informe de riesgos fiscales (M2)	B
10.1	Seguimiento a las empresas y corporaciones públicas	NA
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

Esta dimensión evalúa la medida en que el GRSM hace seguimiento a la información sobre el desempeño financiero y los riesgos fiscales vinculados a las empresas y corporaciones públicas en su ámbito de responsabilidad.

Como se ha explicado anteriormente, el GRSM no tiene empresas públicas que estén bajo su responsabilidad, por lo que la evaluación de esta dimensión no es aplicable.

10.2 Seguimiento a los gobiernos subnacionales

La dimensión busca valorar si el GRSM 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 gobiernos municipales que pertenecen a la jurisdicción territorial. En este sentido, la evaluación de esta dimensión no es aplicable al presente ejercicio.

10.3 Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales

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

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

Dada la magnitud de estas contingencias, en el GRSM se tiene información proporcionada por la Gerencia General, que hace pública respecto a la cuantía de estas demandas heredada de otras gestiones.

El GRSM tiene al 2015 cuatro tipos principales de demandas, que hacen que su índice de contingencia sea uno de los más altos del país: i) demandas de las AFP, ii) de ESSALUD iii) de SUNAT y iv) la denominada deuda social (demandas en procesos judiciales respecto a bonificaciones reclamadas).

Todas estas demandas se encuentran consignadas en los informes al MEF, en virtud a las reglas fiscales aprobadas por la Ley 30099 - Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, por el cual el GRSM debe informar sus contingencias fiscales.

Además, se ha podido constatar en el departamento de contabilidad que dichas contingencias se encuentran registradas e informadas en los Estados Financieros del GRSM a nivel del pliego, esto es, que incluye la información de todas sus UE (22).

Las demandas de las AFP, SUNAT y ESSALUD se encuentran en documentos propios de estas entidades. La información sobre las sentencias judiciales por cada expediente se extrae de la Oficina de la Procuraduría del GRSM.

Las UE que tienen mayor contingencias con las AFP, ESSALUD y los procesos judiciales corresponden al sector de Educación.

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 denominada “deuda social” mediante la cual se viene recabando o complementando información de los expedientes recibidos de los servidores afectados, analizando, conciliando y resolviendo los montos exactos de la supuesta deuda.

El total de estos contingentes que se convertirían en deudas alcanza los S/. 711'847,018 soles, como se muestra en el siguiente cuadro:

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

Concepto	Soles
Deudas a las AFP	369'715,198
Deuda a ESSALUD	10'993,239
Deuda a SUNAT	749,000
Deuda acumulada (*)	330'389,582
Total	711,847,018

Fuente. Elaboración propia con datos del GRSM al MEF en virtud a las Reglas Fiscales. Ley 30099 - Ley de fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal.
(*) Incluye, sentencias judiciales, y las transferencias y encargos no rendidos.

Adicionalmente, el GRSM mantiene en sus registros montos que fueron entregados a otras instituciones (municipalidades) en diferentes años y gestiones, para que inviertan en proyectos debidamente definidos y que a la fecha aún están pendientes de rendir o devolver dichos recursos. Estas transferencias no son recurrentes, sino más bien esporádicas y voluntarias, por lo que no han sido consideradas para efectos del cálculo de otras dimensiones.

El GRSM no tiene pasivos contingentes por desastres naturales ni mucho menos por conflictos armados.

El GRSM no publica anualmente el informe en el que se cuantifica y consolida información sobre todos los pasivos contingentes significativos y otros riesgos fiscales. Sin embargo, el MEF como órgano rector del sector economía y finanzas, a través de la Contaduría y en virtud a la Ley 30099 – Ley de Transparencia, publica información relativa a las contingencias a nivel nacional.

El GRSM sí cuantifica la mayor parte de los pasivos contingentes significativos en sus informes financieros. Es por ello que la calificación en esta dimensión es la B.

ID-11 Gestión de la inversión pública (M2)

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

Para la evaluación se ha tomado una muestra de 20 proyectos de inversión de un total de 28 proyectos que fueron incluidos en el presupuesto inicial del año 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 para el año 2015 del pliego del GRSM, 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 del GRSM, año 2015

Código SIAF-SP	Nombre del proyecto	Costo total proyecto	PIA 2015	% PIA Total	Priorización	% Avance físico	Avance financiero	% avance financiero	Tipo de estudio	Se publica análisis económico	Análisis examinados por entidad	Incluye costos recurrentes en doc. Presupuestario		Calificación ID 11.1	Calificación ID 11.2	Calificación ID 11.3	Calificación ID 11.4
												Incluye costos de inversión	Incluye costos recurrentes en doc. Presupuestario				
2114066	MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DEL HOSPITAL TARAPOTO, DISTRITO DE TARAPOTO, PROVINCIA REGION SAN MARTÍN	172'424,301.06	90,51,815.00	52.40	Continuidad	87.36	166'737,055.00	96.70	Factibilidad	Sí	Sí	No	A	A	C	A	
2177562	MEJ. DE VIAS; SM-107: TINGO DE PONAZA-SHAMBOYACU; SM-108: NVO. LIMA-BARRANCA; SM-118; SM-119: BELLAVISTA-ALTO CUÑUMBUZA; SM-120: PTE. STA MARTHA- HUIJUNGO Y SM-103: PISCOVACO-EL DORADO, PROV. DE HUALLAGA, M. CACERES, PICOTA Y BELLAVISTA - SAN MARTÍN	167'867,709.12	10'000,000.00	5.96	Presupuesto Participativo	81.51	154'761,658.00	92.19	Factibilidad	Sí	Sí	No	A	A	C	A	
2090825	FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD RESOLUTIVA DEL HOSPITAL DE MOYOBAMBA, SEGUNDO NIVEL DE ATENCION, PROVINCIA DE MOYOBAMBA-SAN MARTÍN	119'711,721.64	-	-	Continuidad	82.11	110'193,470.00	92.05	Factibilidad	Sí	Sí	No	A	A	C	A	
2234509	MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE LA SALUD DE LA POBLACION DE LA PROVINCIA DE TOCACHE - SAN MARTÍN	110'777,572.70	2'000,000.00	1.81	Continuidad	10.10	60'687,193.00	54.78	Factibilidad	Sí	Sí	No	A	A	C	A	
2177559	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA DEPARTAMENTAL:	104'833,076.39	5'000,000.00	4.77	Presupuesto Participativo	82.11	86'805,332.00	44.38	Factibilidad	Sí	Sí	No	A	A	C	A	

Código SIAF-SP	Nombre del proyecto	Costo total proyecto	PIA 2015	% PIA Total	Priorización	% Avance físico	Avance financiero	% avance financiero	Tipo de estudio	Se publica análisis económico	Análisis examinados por entidad	Incluye costos recurrentes en doc. Presupuestario		Calificación ID 11.1	Calificación ID 11.2	Calificación ID 11.3	Calificación ID 11.4
												Incluye costos de inversión	Incluye costos recurrentes en doc. Presupuestario				
2234508	RUTA SM-105 EMP. PE-5N (PONGO DE CAYMARACHI) - BARRANQUITA - PELEJO - PAPAPLAYA Y RUTA SM 106, TRAMO: PONGO ISLA - YARINA - EMP. SM-105 (NUEVO SAN JUAN), PROVINCIAS DE SAN MARTIN Y LAMAS - SAN MARTÍN	101'389,616.45	2'000,000.00	1.97	Continuidad	2.84	52'152,373.00	51.44	Pre factibilidad	Sí	Sí	No	A	A	C	A	
2234505	MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE LA SALUD DE LA POBLACION DE LA PROVINCIA DE RIOJA-SAN MARTIN	97'778,784.72	2'000,000.00	2.05	Continuidad	25.96	61'933,902.00	63.34	Factibilidad	Sí	Sí	No	A	A	C	A	
2094582	CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA DEPARTAMENTAL SM 110- TRAMO METAL - MARCOS - SHUNTE DE PROVINCIA TOCACHE - DEPARTAMENTO DE SAN MARTÍN	91'197,761.84	24'438,000.00	26.80	Continuidad	34.57	40'475,225.00	44.38	Factibilidad	Sí	Sí	No	A	A	C	A	
2054481	MEJORAMIENTO, AMPLIACIÓN SISTEMA DE AGUA POTABLE Y DESAGUE EN EL DISTRITO DE	77'115,949.00	2'710,000.00	3.51	Continuidad	86.09	71'628,119.00	92.88	Pre factibilidad	Sí	Sí	No	A	A	C	A	

Código SIAF SP	Nombre del proyecto	Costo total proyecto	PIA 2015	% PIA Total	Priorización	% Avance físico	Avance financiero	% avance financiero	Tipo de estudio	Se publica análisis económico	Análisis examinados por entidad	Incluye costos de inversión	Incluye costos recurrentes en doc. Presupuestario	Calificación ID 11.1	Calificación ID 11.2	Calificación ID 11.3	Calificación ID 11.4
2177561	MEJORAMIENTO DE LAS VÍAS DEPARTAMENTALES: SM-100, TRAMO: EMP. PE-5N (MOYOBAMBA)-JEPELACIO; SM-113, TRAMO: EMP. PE-5N (NUEVA CAJAMARCA)-YURACTACU Y SM-114, TRAMO: EMP. SM-113 (DV. YURACTACU)-POSIC. PROVINCIAS DE MOYOBAMBA Y RIOJA-SAN MARTÍN	61'457,340.93	5'000,000.00	8.14	Presupuesto Participativo	42.01	34'850,058.00	56.71	Factibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A
2234506	MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DE LA POBLACIÓN DE LA SAPOSOA DE LA PROVINCIA DE HUALLAGA - SAN MARTÍN.	51'937,471.88	800,000.00	1.54	Continuidad	28.08	36'148,983.00	60.60	Pre factibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A
2234510	MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DE LA POBLACIÓN DE LA PROVINCIA EL DORADO - SAN MARTÍN.	47'956,386.39	1'000,000.00	2.09	Continuidad	61.74	42'522,811.00	88.67	Pre factibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A
2234507	MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DE LA POBLACIÓN DE LA PROVINCIA DE PICOTA-SAN MARTÍN	46'123,658.40	1'000,000.00	2.17	Continuidad	30.90	29'211,566.00	63.33	Pre factibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A
2177560	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA DEPARTAMENTAL RUTA SM-110 (DV. YACUSISA) - LAS PALMAS - CALABAZA - TAMBO DE PAJA - METAL, DISTRITOS DE TOCACHE Y SHUNTE, PROVINCIA DE TOCACHE - SAN MARTÍN	43'229,515.78	5'000,000.00	11.57	Continuidad	100.00	43'160,443.00	99.84	Pre factibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A

Código SIAF SP	Nombre del proyecto	Costo total proyecto	PIA 2015	% PIA Total	Priorización	% Avance físico	Avance financiero	% avance financiero	Tipo de estudio	Se publica análisis económico	Análisis examinados por entidad	Incluye costos de inversión	Incluye costos recurrentes en doc. Presupuestario	Calificación ID 11.1	Calificación ID 11.2	Calificación ID 11.3	Calificación ID 11.4
2177558	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA DEPARTAMENTAL RUTA SM-110 (DV. YACUSISA) - LAS PALMAS - CALABAZA - TAMBO DE PAJA - METAL, DISTRITOS DE TOCACHE Y SHUNTE, PROVINCIA DE TOCACHE - SAN MARTÍN	38'856,660.45	5'000,000.00	12.87	Continuidad	90.56	34'626,617.00	89.11	Factibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A
2177548	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA DEPARTAMENTAL, RUTA SM-111, EMP. PE-5N (TOCACHE) - NVA. ESPERANZA - JORGE CHAVEZ - PALMA DE ESPINO - EMP. PE-12A (DV. PALMA DE ESPINO), DISTRITOS DE TOCACHE Y UCHIZA, PROVINCIA DE	35'288,400.73	5'000,000.00	14.17	Continuidad	100.00	33'916,712.00	96.11	Factibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A

Código SIAF-SP	Nombre del proyecto	Costo total proyecto	PIA 2015	% PIA Total	Priorización	% Avance físico	Avance financiero	% avance financiero	Tipo de estudio	Se publica análisis económico	Análisis examinados por entidad	Incluye costos de inversión	Incluye costos recurrentes en doc. Presupuestario	Calificación ID 11.1	Calificación ID 11.2	Calificación ID 11.3	Calificación ID 11.4
2232668	TOCACHE-SAN MARTÍN DE PROYECTO DE IRRIGACION MISHQUIYACU MARGEN IZQUIERDA Y DERECHA	33'949,906.00	6'026,754.00	17.75	Continuidad	-	844,739.00	2.49	Pre factibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A
2223939	MEJORAMIENTO DEL CAMINO VECINAL BUENOS AIRES - SANTA CATALINA (ACCESO PTE. MOTILONES) - FLOR DEL MAYO, MARGEN IZQUIERDA RIO MAYO, DISTRITO DE MOYOBAMBA, PROVINCIA DE MOYOBAMBA - SAN MARTÍN	31'722,935.83	20'791,078.00	65.54	Presupuesto Participativo	8.20	15'976,695.00	50.38	Factibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A
2231055	MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS EN EL CENTRO DE SALUD DEL CENTRO DE POBLADO DE JERILLO - JEPELACIO - MOYOBAMBA - SAN MARTÍN	22'565,337.49	200,000.00	0.89	Continuidad	35.68	15'451,926.00	68.48	Factibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A
2094776	MANEJO FORESTAL AGROFORESTAL EN LAS CUENCAS DE MISHQUIYACU Y PONAZA	21'929,862.00	3'600,000.00	16.42	Endeud. Ext.	-	12'407,178.00	56.58	Pre factibilidad	Sí	Sí	Sí	No	A	A	C	A

Fuente. Elaboración propia con datos publicados por la DGPP en la Consulta Amigable – MEF, SOSEM e INFOBRAS.

Los Proyectos de Inversión Pública (PIP) se rigen, 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 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 los 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 el GRSM 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 del GRSM cuentan con un análisis económico que formula de acuerdo a la normatividad vigente del SNIP, tanto a nivel de perfil y/o factibilidad³¹. Esta norma define las pautas para la identificación, formulación y evaluación social de los proyectos de inversión pública dentro de la cual es un requisito fundamental dicho análisis.

Sin embargo, dependiendo del proyecto de inversión, este análisis se realiza desde la etapa de preparación del proyecto y para el análisis económico se considera la mayor rentabilidad social, asociadas a reducir las brechas en infraestructura, 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.

Para los PIP viables con montos superiores a 10 millones de soles y 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 UE. En el caso del GRSM, para el año 2015 no ha considerado la contratación de una agencia independiente para la evaluación de los PIP, tal como la normatividad lo exige, ya que ningún proyecto de inversión es financiado con endeudamiento de un tercero, aval o garantía del Estado.

La publicación total de los proyectos de inversión del GRSM y los 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 MEF³² y los PIP, que son priorizados a través del proceso de presupuesto participativo son publicados en la página del GRSM.

³¹ RD 003-2011-EF/68.01.

³² https://www.regionsanmartin.gob.pe/administracion/documentos_transparencia/doc_transparencia704.pdf.

Cabe precisar que la entidad o dependencia que formula y realiza el análisis económico de los proyectos es la Unidad Formuladora del GR, mientras que 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 pueden ser delegadas o contratadas, sin embargo, esta situación no se ha dado en el caso del GRSM.

Por lo tanto, la calificación del desempeño es A.

11.2 Selección de los 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 del GRSM. La valoración se hace sobre la base de información disponible para el último año fiscal finalizado (2015).

Los proyectos de inversión incorporados en el presupuesto del GRSM 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 gestión³³, se evalúan los proyectos de inversión y se priorizan de acuerdo a las necesidades de la región expuestas por la sociedad civil y en correspondencia con las políticas, ejes estratégicos, objetivos y estrategias del Plan Regional de Desarrollo Concertado.

Estos proyectos son evaluados por un equipo técnico que es designado según reglamento del proceso de Presupuesto Participativo para el GRSM³⁴. El resultado es aprobado por una asamblea de participantes³⁵ y publicado a través de la página web del GRSM³⁶.

De acuerdo al Art. 38 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del GRSM, la OPI es la entidad encargada de llevar a cabo la priorización en materia de inversión pública. Esta entidad, asume la función de Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación Regional del CR, quienes emitirán acuerdos regionales aprobando priorizaciones de los PIP de acuerdo al Plan de desarrollo Regional y el proceso participativo en el marco (criterios de selección) de la política de inversión pública establecida por el MEF mencionado 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.

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

Por ello, la calificación de desempeño es A.

³³ Ordenanza Regional 025-2014-GRSM/CR - Aprobar políticas de promoción de inversiones de la RSM, aprobar estrategias e iniciativas de gestión.

³⁴ Ordenanza Regional 007-2014-GRSM/CR - Aprobar el inicio y el Reglamento del Proceso de Presupuesto Participativo basado en resultados 2015-2018 del Gobierno Regional de San Martín.

³⁵ https://www.regionsanmartin.gob.pe/administracion/documentos_transparencia/doc_transparencia704.pdf.

³⁶ https://www.regionsanmartin.gob.pe/administracion/documentos_transparencia/doc_transparencia659.pdf

11.3 Determinación de costos de los proyectos de inversión

La dimensión evalúa si en la documentación presupuestaria del GRSM 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 están plenamente integrados.

De acuerdo a la muestra tomada, todos los proyectos de inversión 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 proyecto³⁷ y publicados a través de la página web del banco del proyecto³⁸ del MEF. Sin embargo, al momento de la aprobación de los documentos presupuestarios, éstos no incluyen los costos recurrentes ni los costos de mantenimiento y operaciones.

La calificación del desempeño es C.

11.4 Seguimiento de los proyectos de inversión

La dimensión evalúa la medida en que se disponen los sistemas prudentes en el GRSM 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 el GRSM, el seguimiento del avance físico y financiero de los proyectos de inversión se encuentra a cargo de la Gerencia Regional de Infraestructura, a través de la Sub Gerencia de Supervisión y Liquidación, la que realiza el monitoreo y registro de los avances físicos y financieros según cronograma de ejecución de los proyectos de inversión.

Los supervisores, contratados para los diferentes proyectos de inversión 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 proyectos de inversión bajo la modalidad de administración directa, el seguimiento es realizado por la Sub Gerencia de Obras.

De acuerdo con los informes presentados por los supervisores, los avances de ejecución física y financiera de los proyectos de inversión son registrados por los monitores de la Sub Gerencia de Supervisión y Liquidaciones, a través del Módulo de Seguimiento a la Inversión Pública SOSEM del MEF y del aplicativo informático INFOBRAS de la Contraloría General de la República.

El portal de transparencia del GRSM pública, en términos presupuestales y financieros, la ejecución anual realizada por el pliego. Para informar los avances físicos de los proyectos de inversión, el portal informa y facilita al usuario el ingreso al portal de la Contraloría General de la República INFOBRAS OBRAS PÚBLICAS, cuyos datos de avance de los PIP, el GR está obligado a registrar.

³⁷ Resolución Directoral 003-2011-EF/68.01 - Anexo SNIP 05 A - B

³⁸ <http://www.mef.gob.pe/es/aplicativos-snipnet?id=4279>

En cuanto al avance de la ejecución financiera, se realiza el seguimiento a través de la consulta amigable del portal de transparencia económica que elabora la DGPP del MEF. Este aplicativo informático se encuentra disponible al público en general, 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 SEACE, SNIP y SIAF SP de las obras. Estos son instrumentos que ayudan a realizar el seguimiento de los proyectos de Inversión Pública, con el objetivo de cumplir con los objetivos de los Planes de Desarrollo Nacional, Regional y Local.

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

ID-12 Gestión de los activos públicos (M2)

El presente indicador evalúa la gestión de los activos en el GRSM, 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 efectúa 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 RD 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:

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.

Activos no financieros. Los activos no financieros comprenden aquellos activos físicos, producidos o no producidos, de propiedad de las unidades gubernamentales.

La gestión de los activos públicos en el GRSM, para el caso de los activos financieros, está a cargo de la Sub Gerencia de Contabilidad y Tesorería del pliego y su alcance es la UE sede, mientras que la gestión de los activos no financieros es responsabilidad de la Sub Gerencia de Patrimonio del pliego compartido con las Oficinas de Patrimonio de cada UE y su alcance es el GN presupuestario.

ID-12	Gestión de los activos públicos (M2)	B
12.1	Seguimiento de los activos financieros	B
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 en el GRSM.

De acuerdo con la publicación de los Estados Financieros consolidados del GRSM y de la Cuenta General de la República elaborada por el MEF al 31 de diciembre de 2015, se muestra que el GRSM mantiene inversiones de capital neto, como importante activo financiero consistente, en los depósitos en fideicomiso que realiza anualmente el MEF en COFIDE a favor del GRSM, provenientes de la Ley 28575 - Promoción de la Amazonía.

Los Activos Financieros complementarios comprenden: el efectivo, cuentas por cobrar de propiedad del Estado, inventarios, entre otras cuentas del activo. En ellos, el GRSM se limita a llevar el seguimiento con registros a los principales componentes.

En la sede del GRSM, los activos son registrados y expresados en los informes financieros. Para ello, se aplican 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 EEF a la DGCP para la conformación de las cuentas nacionales y publicación respectiva.

El registro sobre el cual se realiza los seguimientos del fideicomiso y su desempeño, es el Auxiliar Estándar de la cuenta 1204 . Fideicomiso, comisiones de confianza y otras modalidades, sub cuenta 01 denominada Fideicomisos.

Los activos financieros en este registro se encuentran valorados en soles, de conformidad con las normas de contabilidad internacional.

Cabe mencionar que el GRSM publica en su portal la memoria anual en la que incluye el Balance General e información complementaria de sus principales componentes, entre los que se incluye el fideicomiso y sus rendimientos o desempeño.

Los informes financieros se encuentran a disposición del público a través de la Cuenta General de la República en el siguiente enlace web:
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 los registros y seguimientos se realizan solamente a las principales categorías de activos financieros, esta dimensión se califica con una B.

12.2 Seguimiento de los activos no financieros

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

El pliego del GRSM tiene a su cargo 22 UE, que llevan un control independiente 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 con 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. Sin embargo, cabe mencionar que la información proporcionada en la

mayoría de las UE es de dudosa calidad e incompleta, al no existir supervisión alguna. En consecuencia, existen debilidades en su actualización y conciliación contable. Sin embargo, algunas UE se encuentran todavía en proceso de actualización y conciliación de sus registros de propiedad, planta y equipo.

De acuerdo con lo mencionado, los registros realizados por la mayoría de las UE no cumplen una labor eficaz de seguimiento ni son útiles para planificar programas de mantenimiento. El estado descrito se debe principalmente a la falta de personal adecuado con formación contable en la mayoría de las UE.

En el GRSM, la Sub Gerencia de Patrimonio del pliego sólo viene trabajando con la UE Sede del GN (921), no asumiendo al 2015 su labor de conducir la gestión patrimonial del pliego en el que se incluyen las 22 UE.

Sin embargo, se ha tomado información de la Sub Gerencia de Patrimonio del Pliego, para mostrar las categorías de activos no financieros que ostenta el GRSM en sus informes financieros de cierre del ejercicio 2015, lo que se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.14
Categoría de activo no financiero de la UE 921 - sede del GRSM, año 2015
(En soles)

Categorías	Sub categorías	Consignadas en los registros	Comentarios
Activos fijos	Edificios y plantas	125'773,747.88	Conformado por 104 inmuebles
	Maquinaria y equipo	18'505,243.14	Conformado por 8,645 bienes muebles
	Bienes por distribuir	4'839,269.96	Conformado por 7,259 bienes muebles
Activos no producidos	Tierras	6'543.673.72	Conformado por 18 terrenos

Fuente. Elaboración propia con datos de la Sub Gerencia de Patrimonio de la UE sede.

En consecuencia, en esta dimensión el GRSM cumple con reglas muy básicas e incompletas de registro, que al no ser conciliado contablemente con las UE en forma estricta, y al no haber una política clara de seguimiento y registros de sus activos en la mayoría de sus UE, así como de su publicación, se califica 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 aprobada con la Resolución 046-2015-SBN del 09 de julio de 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 GR respecto de los bienes de su propiedad se rigen por lo dispuesto en la Ley 27867 - Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. Esta norma establece que le compete al CR la aprobación de las transferencias y enajenaciones de los activos del GR y su publicación se realiza de acuerdo con la Ley 27806 - Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública, y su Reglamento.

Debido a las normas nacionales y procedimientos internos, las transferencias y enajenaciones en el GRSM se controlan y gestionan a nivel del pliego a través de su Oficina de Patrimonio y no en las UE. Las asignaciones y enajenaciones de los bienes se realizan con Resolución Ejecutiva Regional aprobada y autorizada por el Consejo Regional y registradas en la actas del pleno correspondiente.

El análisis en esta dimensión tiene dos aspectos claramente definidos: i) se constata que la Oficina de Patrimonio del GR tiene conocimiento de las reglas, procedimientos, requisitos, ámbitos de aprobación y tipo de información establecidos para transferir o enajenar sus activos financieros o no financieros, cuya gestión corresponde a la sede del GR en forma exclusiva; y, ii) en el 2015 el GRSM no tuvo necesidad de transferir o enajenar sus activos, consecuentemente no se generó ningún expediente conforme muestran los reportes de los EEFF.

En tales circunstancias, se constató que el GRSM, desde sus más altas autoridades, se somete a los procedimientos, reglas y normas establecidos para la gestión de las transferencias y enajenaciones de sus activos, no existiendo en el 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 de la deuda (interna y externa) y las garantías concertadas por el GRSM. Examina si existen prácticas de gestión, registros y controles satisfactorios para asegurar mecanismos eficaces y eficientes en el manejo de la deuda.

La información alcanza al GRSM, en que se incluye a todas sus UE.

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

En el Perú, las operaciones de endeudamiento, a nivel nacional o subnacional, se efectúan conforme la Ley 28563 – Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, que establece normas generales para el endeudamiento público y que las operaciones de endeudamiento y de administración de deuda pública se sujeten a los principios de eficiencia, prudencia, responsabilidad fiscal, transparencia y credibilidad, capacidad de pago y centralización normativa y descentralización operativa.

El período para evaluar el indicador en su dimensión 13.1 será en el momento de la evaluación, para la dimensión 13.2 el último ejercicio finalizado y para la dimensión 13.3 en el momento de la evaluación, con referencia a los últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

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

13.1 Registro y preparación de informes sobre deuda y las garantías

La dimensión examina la integridad y la universalidad de los registros y de la presentación de informes sobre deuda interna, externa y deuda garantizada, asumidos por el GRSM al momento de esta evaluación.

La DGETP, en virtud a la Ley 28563 - Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, en sus Art. 44 y 52, así como la Ley 28112 – Ley Marco de la Administración Financiera, obliga a todas las entidades del sector público a registrar en su aplicativo informático SIAF SP - Módulo de Deuda, la deuda interna y externa asumida por estas entidades del Estado (a corto, mediano y largo plazo), así como la amortización periódica y pagos complementarios que se realizan. Ello garantiza la supervisión tanto del pliego como del ente rector y facilita su conciliación permanente con el acreedor, así como la emisión de los reportes correspondientes basados en el registro integral y universal respecto a las características de la cartera de la deuda. Garantiza finalmente la programación presupuestal del servicio de la deuda respecto a la cuantía de pagos a realizar en un ejercicio fiscal.

Así, la DGETP tiene como atribución registrar las obligaciones derivadas de las operaciones de endeudamiento público y elaborar las estadísticas de la deuda pública³⁹, y los GR o GL registran las concertaciones, los desembolsos, el servicio atendido por concepto de principal e intereses de las operaciones de endeudamiento, y las operaciones de administración de deuda, que celebren con o sin garantía del GN, en el módulo de deuda del SIAF SP⁴⁰.

Los registros establecidos por la DGETP para realizar el seguimiento de la deuda en las entidades públicas como el GR incluyen información general del acreedor, montos, fechas, plazos, intereses, cronogramas y la descripción de las garantías establecidas.

Los reportes de este módulo de deuda son entregados a través de informes a las autoridades del GRSM, en los cuales se detallan las amortizaciones realizadas y los saldos de deuda. Asimismo, el MEF publica en su portal de transparencia los resultados de los registros realizados por cada institución.

Los Estados Financieros del GRSM, así como los reportes mostrados en el portal de transparencia del MEF producto de los registros del GRSM, muestran que esta institución viene arrastrando endeudamiento interno por un monto total de S/. 114'635,350, cuyo acreedor es el MEF.

De acuerdo con lo descrito, el GRSM cumple con todas las condiciones establecidas por esta dimensión, calificando con A.

³⁹ Ídem - Art. 7 numeral h)

⁴⁰ Ídem - Art. 52

13.2 Aprobación de deuda y garantías

Esta dimensión examina los mecanismos para la aprobación y el control de la contratación de préstamos y la emisión de garantías por el GR, aspecto fundamental para el desempeño adecuado en la gestión de la deuda.

La gestión integral de la deuda por parte de las instituciones públicas como el GR, está normado a través de la Ley 28563 – Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento⁴¹, en la cual se establecen los lineamientos generales y los ámbitos de su aplicación. Conforme a esta ley, se establecen anualmente los límites de endeudamiento en el sector público.

Cabe mencionar que el CR es la más alta autoridad normativa y de fiscalización, la encargada de autorizar conforme, a la ley general, las operaciones de crédito incluidas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado y a solicitud del Gobernador Regional, en el marco de la gestión de endeudamiento y sus límites establecidos en la Ley 27245 - Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, así como de la norma de Descentralización Fiscal aprobado con DL 955, las leyes de endeudamiento que se aprueban anualmente y el Marco Macroeconómico Multianual aplicable.

Los GR que gestionen operaciones de endeudamiento directo o garantizado, por un monto establecido en las leyes de endeudamiento del sector público que se aprueba anualmente, deben contar con un nivel de calificación crediticia favorable extendida por una empresa calificadora de riesgos.

El órgano rector en la materia es la DGETP⁴².

Respecto a las aprobaciones de las deudas internas y externas, la ley establece que las operaciones de endeudamiento externo que celebren los GR o los GL, únicamente pueden ser concertadas con garantía del GN⁴³. Por lo tanto, deben ser autorizadas por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y refrendado por el MEF⁴⁴. Se ha constatado que el GRSM en el 2015 no ha concertado operaciones de endeudamiento externo.

En el caso de las operaciones de endeudamiento interno que celebren los GR, éstas pueden ser con o sin garantía del GN. Estas últimas, de acuerdo al Art. 48 de la Ley de Endeudamiento, no requieren de ninguna autorización legal proveniente del GN, de lo que se deberá dejar constancia en los contratos respectivos. Sin embargo, deben cumplir con los límites establecidos por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, así como con la Ley de Descentralización Fiscal (Decreto Legislativo 955). Cabe mencionar que las deudas de corto plazo no están consideradas en la Ley de Endeudamiento, sin embargo se obliga a las entidades públicas a informar sobre su concertación y seguimiento de pago en el módulo de deuda del MEF.

Se ha constatado que el GRSM, en el 2015, no ha concertado nuevas operaciones de endeudamiento interno en el marco de la Ley de Endeudamiento del Sector Público. El GRSM viene arrastrando pagos de este tipo de endeudamiento provenientes de ejercicios anteriores al 2015. Estas acreencias provienen del MEF por ejercicios anteriores al período de evaluación (2013 al 2015) como se ha constatado en el portal del MEF sobre la base de los registros

⁴¹ Ley 28563 - Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento. Art. 1

⁴² Ley 28563. Art. 5.

⁴³ Ídem. Art. 47

⁴⁴ Ídem. Art. 21

realizados por el GRSM. Se garantizan con cargo a su futura asignación presupuestal. Es decir, esta deuda del GRSM se garantiza y se amortiza con cargo a las transferencias que anualmente el MEF realiza en los presupuestos de los GSN.

Por lo anterior, las normas emitidas mantienen un suficiente control para la aprobación de operaciones de endeudamiento que el GRSM acata, informándose que en los últimos años no ha concertado nuevos préstamos. Por ello, esta dimensión califica con A.

13.3 Estrategia de gestión de deuda

Esta dimensión examina si el GRSM ha elaborado una estrategia de gestión de la deuda con el objetivo a largo plazo de contraerla con el mínimo riesgo y el menor costo posibles. El periodo de evaluación corresponde a los años 2013 al 2015.

En esta dimensión debe establecerse que el GRSM, a través del MEF, posee una estrategia en la gestión de deuda que ha sido mencionada en las dos dimensiones anteriores de este indicador, a través de la legislación emitida en el marco macroeconómico multianual. Se desprende en consecuencia que la deuda asumida por el GRSM se enmarca dentro de esta estrategia del MEF.

En el GRSM no se evidencia que existan estrategias propias o actualizadas que se den a conocer públicamente sobre la gestión de la deuda a mediano plazo existente y proyectada, ni la identificación de indicadores que establece la dimensión de este indicador.

Consecuentemente, la evaluación de esta dimensión es una D.

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, así como la capacidad de estos gobiernos para estimar el impacto fiscal de los posibles cambios en las condiciones económicas relevantes.

Los GR en el Perú - como es el caso del GRSM - reciben techos de gasto anuales para la preparación de sus respectivos presupuestos, consistentes con las proyecciones macroeconómicas y fiscales multianuales para todo el sector público que prepara el GN, a través del MEF, y que se publican en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM). En consecuencia, los GR no tienen atribuciones, ni capacidad instalada, para llevar adelante esta función. Por lo tanto, la evaluación del indicador no es aplicable al GRSM.

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 al GRSM.

14.2 Previsiones fiscales

La evaluación de esta dimensión no es aplicable al GRSM.

14.3 Análisis de sensibilidad macro fiscal

La evaluación de esta dimensión no es aplicable al GRSM.

ID-15 Estrategia fiscal (M2)

Este indicador proporciona un análisis sobre la capacidad institucional del GRSM para 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.

Los GR en el Perú, como es el caso de GRSM, son pliegos o entidades presupuestarias que reciben asignaciones de gasto en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal correspondiente. En este sentido, no tienen atribuciones para determinar sus ingresos, ni afectar sus gastos fuera de las asignaciones presupuestarias definidas por ley. Es decir, no pueden establecer una estrategia fiscal.

Sobre la base de esta consideración se ha establecido que la evaluación de este indicador no es aplicable al GRSM.

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 al GRSM.

15.2 Adopción de la estrategia fiscal

La evaluación de esta dimensión no es aplicable al GRSM.

15.3 Presentación de informes sobre los resultados fiscales

La evaluación de esta dimensión no es aplicable al GRSM.

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

Este indicador examina en qué medida el presupuesto de gastos se formula con una visión de mediano plazo y en el marco de los límites de gasto establecidos para este periodo. Analiza si los presupuestos anuales se derivan de estas estimaciones de mediano plazo, así como el grado de articulación de estas estimaciones de mediano plazo y los planes estratégicos.

El indicador alcanza al GRSM incluyendo a todas sus UE (22) y se aplica al período del último presupuesto presentado al Consejo Regional para las dimensiones 16.1, 16.2 y 16.3, y al último presupuesto de mediano plazo aprobado para el último ejercicio fiscal finalizado 2015 - 2017 y el presupuesto de mediano plazo actual 2016 -2018 para la dimensión ID-16.4.

La información tomada para la evaluación surge de los documentos del presupuesto multianual formulado por el GRSM 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.

La entidad vinculada a este indicador lo constituye la DGPP del MEF.

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 futuros⁴⁵.

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 (3) 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 presupuestarios⁴⁶.

⁴⁵ Art. XV de los Principios Regulatorios, Ley 28411.

⁴⁶ Art. 2 de la 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.

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 Departamental y Local Concertados, de los Planes Institucionales y de los PP.

Finalmente, el 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 estratégico⁴⁷.

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

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 del GRSM 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 periodo 2016-2018. La Programación Multianual del Gasto Público (2016-2018) fue enviada formalmente dentro del plazo definido por el MEF y registrada por cada UE 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 del GRSM, son congruentes con los límites de gasto establecidos por el GN y distribuidos en la circular presupuestaria, a inicios del ciclo de preparación del presupuesto anual.

La información revisada corresponde al proceso de aprobación del PIA 2016 por el Consejo Regional.

⁴⁷ Directiva 001-2014-CEPLAN de los Procesos de Planeamiento Estratégico – Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

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 periodo multianual, teniendo en cuenta los criterios dispuestos por la directiva 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 de formulación presupuestal multianual del MEF, son establecidos para el primer año así como para los dos siguientes a nivel de los clasificadores económicos presupuestales y las categorías presupuestales. En dicha normativa 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, que no debe ser mayor al PIA del año vigente y durante los dos siguientes años se podrá incrementar en bienes y servicios por el factor de 1.06 para cada año fiscal.

Con ello, el GRSM se limitó a establecer techos presupuestales a sus UE conforme con 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 de acuerdo al aplicativo del MEF (SIAF SP) se realiza a nivel de UE. Este aplicativo tiene incorporadas validaciones que no permiten exceder los topes establecidos para cada clasificación económica y funcional programático.

Consecuentemente, 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

Mide el grado en que las propuestas de política de gastos aprobadas por el GRSM e incorporadas en el presupuesto, guardan relación con los planes estratégicos territoriales aprobados.

La información recogida para evaluar esta dimensión, es tomada de la formulación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2016 y la elaboración del POI 2016, basado en la actualización del PEI de mediano plazo correspondiente, y los aplicativos que se utilizaron para la formulación de ambos documentos de gestión.

El GRSM formuló el presupuesto multianual (2016-2018) en línea con las prioridades definidas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado de San Martín (2013-2021)⁴⁸ y el PEI 2015-2017⁴⁹, documentos que no se evidencia que estén costeados, pero donde se establecen algunos costos vinculados a proyectos de inversión.

⁴⁸ Plan de Desarrollo Regional Concertado de Lambayeque (2013-2021) aprobado mediante Ordenanza Regional 017-2015-GRSM/CR del 07 de diciembre de 2015.

⁴⁹ Plan Estratégico Institucional del GRSM (2015-2017) aprobado mediante Ordenanza Regional 021-2015-GRSM/CR del 31 de diciembre del 2015.

Conforme a la Guía Metodológica, el CEPLAN no contempla en la elaboración del PEI de mediano plazo, en el cual se identifican los Objetivos y Acciones Estratégicas, la valorización de los mismos.

La evidencia muestra que se preparan planes estratégicos de mediano plazo para todas las UE (sin valorizar) y la propuesta de gasto en la estimación presupuestal anual se armoniza con los planes estratégicos a través del POI. Por lo tanto, la calificación que corresponde es una 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 del GRSM son la base para la definición del presupuesto de mediano plazo actual.

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

Este resultado confirma una calificación de D.

ID-17 Proceso de Preparación del Presupuesto (M2)

Este indicador evalúa si el proceso de preparación presupuestaria al interior del GRSM se realiza de forma ordenada y oportuna, con participación efectiva de las entidades vinculadas y las autoridades políticas relevantes al proceso. La información utilizada para la evaluación de la dimensión 17.1 y 17.2 se toma del proceso de programación y formulación del año 2016 y, para la dimensión 17.3, de la presentación para aprobación del proyecto de presupuesto al CR en los últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

El proceso de la programación y formulación del presupuesto en el GRSM 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 Multianual⁵⁰, emitida por la DGPP. Esta directiva establece las disposiciones técnicas y cronogramas⁵¹ 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 presupuestaria.

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

⁵⁰ Directiva 002-2015-EF/50.01 - Programación y Formulación Presupuestal con una perspectiva Multianual.

⁵¹ Anexos 2 y 3 de la Directiva 002-2015-EF/50.01 - Programación y Formulación Presupuestal con una perspectiva Multianual.

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 GR 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 institucional⁵². Estos plazos establecidos se reducen significativamente en la medida que la asignación presupuestaria (techos presupuestarios) para el conjunto del GR presupuestario debe ser distribuida y comunicada oportunamente para su formulación a nivel de las 22 UE que lo compone.

La aprobación y comunicación de los techos presupuestales a las UE del GRSM, para la programación y formulación del presupuesto 2016, se realiza directamente por la Gerencia de Presupuesto y Planificación del Pliego. Esta gerencia, a través de circulares, establece un calendario propio con plazos establecidos que no alcanzan las cuatro semanas para todas las UE. Dicho calendario permite organizar internamente los plazos previstos de entrega de información a la DGPP. Sin embargo, estos plazos generalmente no son estrictamente respetados por las UE, debiéndose realizar reprogramaciones. Ello generalmente ocurre por una falta de orientación del pliego hacia sus UE, dado que no existen documentos elaborados de carácter interno que esclarezca los aspectos más importantes del proceso o la identificación de los elementos críticos de las actividades a ejecutar.

De lo descrito anteriormente en relación a la evaluación de la dimensión sobre la existencia y aplicación de un calendario presupuestario se le otorga una calificación de C.

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.

La Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del GRSM asignó al responsable de la Sub Gerencia de Presupuesto llevar a cabo el proceso presupuestario del año 2016.

El proceso de preparación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2016 del GRSM se orienta sobre la base de los lineamientos que establece la Directiva de la DGPP, la cual orienta de manera clara a todas las entidades públicas sobre la manera de organizarse y distribuir responsabilidades, establecer 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 el GRSM, en cumplimiento de esta directiva, constituyó la comisión de programación y formulación presupuestal bajo la supervisión del titular, la cual es presidida por el responsable de la Gerencia Regional de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial.

⁵² Anexos 2 y 3 de la Directiva 002-2015-EF/50.01 - Programación y Formulación Presupuestal con una perspectiva Multianual.

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 Regional de Presupuesto y Planificación. Para el ejercicio 2016 se remitieron los techos presupuestales para la formulación del presupuesto a las 22 UE a nivel de fuente de financiamiento, categoría presupuestal y Genéricas de Gasto, y una circular estableciendo principalmente las fechas de entrega del trabajo en el aplicativo de formulación del SIAF SP. La distribución de techos presupuestales y su formulación tiene una fuerte carga inercial y se considera sobre la base histórica de la asignación.

Asimismo, el GRSM de manera simultánea prepara el gasto del capital condicionado por el proceso de presupuesto participativo, en el marco de las disposiciones establecidas por el MEF. Este proceso, lo conduce la Gerencia Regional de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial y un equipo técnico que facilita el proceso participativo. Todo el proceso de preparación presupuestaria está bajo el cumplimiento de los lineamientos que orientan las directrices nacionales, no se cuenta con directivas exhaustivas u otros documentos regionales 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 CR de San Martín, de modo que cuente con el tiempo suficiente para la revisión y escrutinio del presupuesto y sea aprobado antes del inicio del ejercicio.

Según la Directiva de Programación y Formulación del Presupuesto Anual del Presupuesto con perspectiva Multianual emitida por MEF, que orienta la participación del Ejecutivo en el proceso de preparación del proyecto del presupuesto regional, no se explicita la presentación del mismo ante el pleno del CR, en vista que este proceso no requiere la aprobación resolutoria mediante Acuerdo Regional, que amerite dictamen y sustentación y aprobación.

Según la Directiva mencionada, el proyecto de presupuesto del GRSM se presenta al MEF para su inclusión en el proyecto de presupuesto del sector público y propuesta al Congreso de la República. Al ser aprobado, por ley, el proyecto de presupuesto del sector público por el Congreso de la República, el CR debe aprobar el presupuesto asignado al GRSM.

En virtud de lo mencionado y al escaso tiempo para realizar por el CR los escrutinios al presupuesto a partir de la comunicación o acuerdo con la DGPP sobre los montos definitivos que serán aprobados, el Proyecto de Presupuesto no es presentado al CR para los fines mencionados en la dimensión, no cumpliendo en consecuencia con los requerimientos de la buena práctica internacional.

El cumplimiento de la normatividad establecida por el ente rector del MEF, inhibe que está sea una buena práctica internacional, por lo que la evaluación de este indicador es D.

ID-18 Escrutinio legislativo del presupuesto (M1)

Este indicador evalúa la naturaleza y el alcance del escrutinio legislativo del presupuesto anual. Considera la medida en que el CR examina, debate y aprueba el proyecto presentado, en especial la medida en que los procedimientos de escrutinio del CR están bien establecidos y se respetan. La evaluación considera para las dimensiones 18.1, 18.2 y 18.4 el último ejercicio finalizado. Para la dimensión 18.3, la evaluación se realiza sobre la base de la información disponible de los últimos ejercicios fiscales finalizados.

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 a mediano plazo y prioridades de mediano plazo, así como los detalles específicos de las estimaciones de gastos e ingresos.

El examen que realiza el CR 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 proyectos de inversión pública, con participación de la sociedad civil, los mismos que son incluidos en el PIA. Respecto al proyecto del presupuesto institucional, el CR se limita a nominar una comisión que se estima y revisa principalmente los detalles de las estimaciones de ingresos y gastos, además de la inclusión de determinados proyectos de inversión en lo que se refiere al presupuesto anual del ejercicio siguiente, pero que no evidencia la emisión de informes sobre el escrutinio ni que se traslade, se discuta y se logre examinar a nivel del pleno.

No existen evidencias que el CR, en su escrutinio presupuestal, comprenda la revisión de las políticas fiscales establecidas y cómo lo afecta, ni las previsiones fiscales y prioridades de mediano plazo. Por tanto, por el alcance limitado de las funciones de escrutinio que desarrolla el CR, esta dimensión se evalúa como D.

18.2 Procedimientos legislativos para el escrutinio presupuestario

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

El CR establece como principal procedimiento legislativo para el escrutinio presupuestario la designación, entre sus miembros a la Comisión de Presupuesto del Consejo Regional que

tienen 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, no evidencia la emisión de informes sobre los niveles de escrutinio realizados al presupuesto proyectado, que permitan, minuciosamente, informar al pleno del CR los resultados de las indagaciones realizadas. Sin embargo, cabe mencionar que a pesar que la directiva del proceso de preparación del proyecto del presupuesto no establece participación del CR de manera expresa, su conformidad respecto al trabajo de la formulación del presupuesto no está evidenciada a través de actas u otros documentos antes de su aprobación, con la ayuda que brinda la Comisión designada por iniciativa propia del CR.

Debido a la falta de evidencias respecto al escrutinio del presupuesto en el marco de los procedimientos adoptados por el CR, 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 CR 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 del GRSM. En cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, el CR aprueba por su parte el presupuesto institucional.

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

- **Ejercicio fiscal 2013.** El proyecto se aprobó el 16 de diciembre de 2012 con ACR 064-12-GRSM.
- **Ejercicio fiscal 2014.** el proyecto se aprobó el 26 de diciembre de 2013 con ACR 113-13-GRSM.
- **Ejercicio fiscal 2015.** el proyecto se aprobó el 22 de diciembre de 2014 con ACR 080-14-GRSM.

De acuerdo con lo descrito, la calificación es 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 CR.

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 005-2010-EF/76.01 y sus modificatorias.

Estas reglas son claras y se respetan en todos los casos, pero permiten amplias reasignaciones presupuestarias en el marco de las normas establecidas en el párrafo anterior. Es el titular del GR quien ratifica y aprueba, en forma definitiva, con resolución ejecutiva regional, las enmiendas presupuestarias del mes, en el nivel funcional programático dentro

de las unidades ejecutoras que integran el GRSM, a propuesta de la Gerencia de Presupuesto y Planificación del Pliego, quien las aprueba con carácter transitorio en base a las enmiendas solicitadas por las UE. Sólo las enmiendas presupuestarias en el nivel institucional que modifican asignaciones entre niveles de gobierno deben ser aprobadas por el CR conforme la Ley 28411.

Existen reglas claras que se cumplen, provenientes de la normatividad establecida por el ente rector, a pesar de que el CR no establece reglas complementarias para que el ejecutivo pueda realizar las modificaciones presupuestales. Por ello, deja que se apliquen las reglas generales establecidas para todo el sector público, teniendo en cuenta que todas las modificaciones presupuestales a nivel de todas las UE deben contar con la conformidad del pliego, como está establecido en el aplicativo SIAF SP, cuya funcionalidad permite centralizar en el pliego el conocimiento y aprobación final de cualquier modificación presupuestal.

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 evalúa los procedimientos utilizados para recaudar y supervisar los ingresos (tributarios y no tributarios) de los gobiernos subnacionales.

Los GR en el Perú no tienen atribuciones para gravar impuestos, y los ingresos no tributarios que recaudan por concepto de ventas de bienes y servicios son marginales sobre el conjunto de recursos que administran. Estos recursos se componen, por un lado, de transferencias directas del GN al presupuesto y, por el otro, de coparticipaciones en los ingresos nacionales, que se recaudan y administran a nivel nacional, y se transfieren a los GR también como asignaciones de gasto.

En este sentido, y en la medida, que los GR no recaudan ni fiscalizan la recaudación de ingresos, el indicador no es aplicable a la evaluación del GRSM.

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

19.1 Derechos y obligaciones sobre la generación de ingresos

La evaluación de esta dimensión no es aplicable al GRSM.

19.2 Gestión de riesgos para la generación de ingresos

La evaluación de esta dimensión no es aplicable al GRSM.

19.3 Auditoría e investigación para la generación de ingresos

La evaluación de esta dimensión no es aplicable al GRSM.

19.4 Seguimiento de los atrasos en la generación de ingresos

La evaluación de esta dimensión no es aplicable al GRSM.

ID-20 Contabilidad de los ingresos (M1)

Este indicador evalúa 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 en el GRSM.

Como se explica en el ID-19, los GR en el Perú no tienen atribución para gravar impuestos o recaudar ingresos derivados de estos impuestos, por tanto el presente indicador tampoco aplica para la evaluación del GRSM.

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

20.1 Información sobre recaudación de ingresos

La evaluación de esta dimensión no es aplicable al GRSM..

20.2 Transferencia de los ingresos recaudados

La evaluación de esta dimensión no es aplicable al GRSM.

20.3 Conciliación de cuentas sobre ingresos

La evaluación de esta dimensión no es aplicable al GRSM.

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

Este indicador evalúa la medida en que el GRSM 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 de las entidades presupuestarias para la prestación de servicios.

El alcance comprende al GR presupuestario, es decir, al GRSM con sus 22 UE. El periodo aplicable para la dimensión 21.1 es el momento de la evaluación, mientras que para las demás dimensiones es el último ejercicio fiscal finalizado.

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

El marco legal y operativo para el manejo de los recursos financieros y presupuestales es la Ley 28693 – Ley General del Sistema Nacional de Tesorería y Directivas de Tesorería de la DGETP y de la Ejecución del Presupuesto de la DGPP.

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 las unidades ejecutoras del GRSM pueden 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 las áreas de tesorería en cumplimiento al marco normativo establecido por la DGETP para el uso de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) y otras cuentas autorizadas para el manejo de recursos de menor magnitud.

Cabe mencionar que el 99% de los recursos presupuestales que manejan las UE del GR se realizan a través de la CUT, que abarca las principales fuentes de financiamiento de las UE que son los RO, RDR y RD. Conforme con las normas de tesorería, operativamente, cada UE maneja su cuenta única (subcuenta en la CUT) con total independencia del pliego y demás UE, existiendo una relación directa entre UE/DGETP. De esta forma se establecen conciliaciones mensuales de los recursos que ejecuta la UE y los recursos que custodia la DGETP en la CUT. Semestralmente, se realizan conciliaciones a nivel consolidado del pliego del GRSM.

El aplicativo SIAF SP, que están obligadas a utilizar todas las UE, facilita la obtención de información sobre la disponibilidad de fondos de las UE en esta cuenta, así como la

información consolidada de los saldos de caja de la tesorería en forma permanente. Igualmente, a través del sistema, el Banco de la Nación que maneja la CUT, hace llegar el estado bancario electrónicamente a través del SIAF SP (giros atendidos), lo que facilita las conciliaciones con ésta y con el Tesoro Público, que tiene bajo su administración a través de la cuenta principal del tesoro público la CUT.

Cabe señalar que la DGETP autoriza la utilización de otras cuentas bancarias con el único propósito de facilitar la recaudación de las UE como la fuente RDR. Sin embargo, la norma obliga que los recursos captados por la UE deben ser trasladados a la CUT en un plazo de 24 horas. Consecuentemente, estas cuentas no poseen saldos que se acumulen en el tiempo, dada la obligación de trasladar lo que se recauda en el día a la CUT durante la siguiente jornada.

Se constata que en las UE, 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 la CUT, para la presentación de los estados financieros al pliego.

Debido a esta evidencia, la dimensión se califica como A.

21.2. Previsiones y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo

Esta dimensión evalúa la medida en que el MEF proyecta y lleva a cabo un seguimiento de los compromisos y el flujo de caja de las entidades presupuestarias. Una eficaz labor de planificación, seguimiento y gestión del flujo de caja por parte de la Tesorería hace más fácil prever la disponibilidad de fondos para las entidades presupuestarias.

Para ello, será necesario contar con previsiones confiables de los ingresos y salidas de efectivo, tanto ordinarias como extraordinarias, que estén vinculadas con la ejecución del presupuesto y la planificación de compromisos de cada una de las entidades presupuestarias. Las salidas extraordinarias de efectivo son gastos que no se generan en forma regular mensual o anual, como pueden ser los costos de organizar elecciones o los pagos contra el avance de obra en el caso de las inversiones de capital.

De la revisión de las normas de tesorería (Directiva del Tesoro Público) se concluye que no se exige en éstas la obligatoriedad de preparar flujos de caja, más aún cuando se trabaja con la CUT como la principal vertiente de recursos de la UE.

Las principales fuentes que manejan las UE del GRSM (RO y RD) y sus ingresos financieros son definidos y manejados por la DGETP en la CUT, en la oportunidad que desde el inicio del ejercicio fiscal lo establece el MEF para los RD.

Consecuentemente, las tesorerías no preparan los flujos de caja de ninguna fuente de financiamiento, que establezcan las disponibilidades de fondos requeridos desde el punto de vista de los ingresos. Alternativamente, las tesorerías del GRSM preparan los Calendarios de Pagos Mensuales mediante los cuales anuncian a la DGETP la cuantía de recursos que serán utilizados de la CUT en el siguiente mes, desde el punto de vista de los gastos a realizar.

Ya que no existen evidencias en todas las UE del GRSM 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

Evalúa la confiabilidad de la información, en el curso del ejercicio 2015, proporcionada a las entidades presupuestarias, sobre límites máximos de compromisos de gasto para períodos específicos. Se busca que dicha información facilite la planificación de actividades y la adquisición de insumos para una prestación eficaz de servicios, a fin de no alterar la ejecución de los planes una vez que éstos están en marcha. En algunos sistemas, los fondos son liberados por el MEF 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, siendo éste el procedimiento que generalmente se emplea.

La información utilizada proviene de las oficinas de presupuesto de las UE del GRSM y del pliego central, respecto al manejo operativo de la ejecución del presupuesto establecido en el marco de la Directiva de Ejecución Presupuestal de la DGPP.

A fin de conferir la autoridad para comprometer y efectuar gastos con cargo al presupuesto inicial total de los pliegos presupuestarios, la DGPP, a través de su Directiva de Ejecución Presupuestal, crea una herramienta que le permita tener el control de los niveles de gasto a nivel nacional llamada Programación de Compromiso 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 marco macroeconómico multianual, las reglas fiscales contenidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y la capacidad de financiamiento del año fiscal respectivo, en un marco de disciplina, prudencia y responsabilidad fiscal. La determinación, actualización y revisión de la PCA para todos los pliegos son determinadas por la DGPP. A través de esta herramienta se definen los montos máximos a comprometer de su presupuesto a un pliego presupuestario como es el GRSM.

En la medida que el presupuesto del pliego se incremente en el ejercicio fiscal, la PCA también es incrementada por la DGPP.

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

Un ejemplo es la ejecución de los Contratos de Obras de los proyectos de inversión, que se comprometen por todo el ejercicio fiscal de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, asegurando se cumplan los gastos planificados.

Esta herramienta de la PCA asignada al pliego del GRSM por la DGPP, es utilizada por las oficinas de tesorería, que en coordinación con las oficinas de presupuesto, establecen las limitaciones de la PCA para determinadas fuentes de financiamiento cuyas recaudaciones no alcanzan a las asignaciones presupuestales. Es decir, se autoriza la PCA de acuerdo al nivel de los ingresos y disponibilidad de fondos por los rubros que corresponde recaudar a la propia UE. Con ello, se establecen convenientes límites de compromisos de gastos por el periodo en el que no existe disponibilidad financiera.

Por ello 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 determinadas partidas o rubros presupuestarios especiales que se declaran de alta prioridad o están relacionados con la pobreza están protegidos contra los ajustes.

La información recogida proviene de la operatividad establecida en las áreas de presupuesto de las UE 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 la Ley 28411- Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

La presente dimensión es evaluada tomando en consideración principalmente las notas de modificación de tipo 3 Interno que emiten las diferentes UE del GRSM. No se toman en cuenta las demás notas de modificación porque el origen y su autorización no corresponden generalmente al pliego del GRSM.

De acuerdo con el marco normativo, las UE pueden plantear y registrar en los sistemas las modificaciones presupuestales que consideren convenientes, que induzcan al cumplimiento de las metas y objetivos establecidas para el ejercicio fiscal de 2015.

El ejercicio de preparación de las modificaciones presupuestales se ve limitado para algunas partidas de gasto presupuestal establecidas exclusivamente por el órgano rector (DGPP) en sus normas y leyes de carácter presupuestal. Para ello, 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 del pliego que complementen o añadan limitaciones de tipo interno a las modificaciones presupuestales que realizan las 22 UE del pliego.

Cabe mencionar que la mayoría de los ajustes presupuestales internos, en general, no son previsibles y son parcialmente transparentes en el GRSM. 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. Son poco 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 mayormente de las dependencias que inicialmente fueron asignados con tales presupuestos y son afectadas con reducciones (gasto corriente). Estas modificaciones se mueven principalmente entre las oficinas de presupuesto de las UE y la que el pliego autoriza, para con ello efectivizar la modificación presupuestal en los sistemas del MEF/pliego/UE. Las modificaciones internas más significativas no son discutidas en el legislativo y son aprobadas con carácter de definitivo con Resolución del titular del pliego un mes después que ya se encuentran operativas, conforme las normas presupuestales.

En este sentido, la calificación de esta dimensión es C.

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

Este indicador mide el grado en que existen atrasos en el pago de los gastos devengados en el GRSM y si existe un mecanismo de seguimiento regular sobre el desempeño de la institución en este sentido. La dimensión 22.1 se evalúa sobre la base de la información disponible en los tres ejercicios fiscales finalizados, mientras que la dimensión 22.2 se valora al 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 correspondiente⁵³.

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 efectuado. Estos atrasos en el pago se deben volver a cargar en el presupuesto del año vigente y son detectados en el portal del MEF⁵⁴.

El indicador alcanza a todo el GR con sus 22 Unidades Ejecutoras.

La información analizada proviene de los registros de datos de la ejecución presupuestal y la ubicación de informes, en el que se analizan las etapas del devengado y giros consolidados a nivel pliego.

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 o no un volumen de atrasos. De preferencia, este volumen se identifica al cierre del ejercicio y se compara con el gasto total del ejercicio considerado.

Para establecer el volumen de atrasos en el pago de gastos, se tomó como referencia la información oficial registrada en el SIAF SP a nivel de sus UE y que se encuentra reflejada en el portal de transparencia del MEF – Consulta amigable, de los años 2013, 2014 y 2015. Se realizó la comparación del gasto devengado con el gasto girado (pagado) al cierre de los años referidos, evidenciándose diferencias de gasto devengado no girado dentro de los plazos establecidos por la norma de la DGETP, que son poco significativas, como se presenta en la cuadro 3.15. Otro medio considerado para evidenciar la inexistencia de obligaciones por pagar fuera del sistema fue la revisión, por parte del equipo evaluador, de las obligaciones pendientes de pago entre enero y abril de 2016, lo cual reveló que todas fueron registradas, como corresponde, en el sistema.

⁵³ Artículo 149 del Reglamento de la Ley 30225 - Ley de Contrataciones del Estado.

⁵⁴ Ley 28411. Art. 37.

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 del GRSM, años 2013-2015
(En soles)

Pliego	PIM	Ejecución		Devengado no girado	%
		Devengado	Girado		
459: GRSM 2013	1,066'755,335	936,305,216	933'854,783	2'450,433	0.3
459: GRSM 2014	1,278'634,179	1,104'139,133	1,102'246,022	1'893,111	0.2
459: GRSM 2015	1,455'664,420	1,363'505,587	1,362'011,258	1'494,329	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de la ejecución presupuestal (Consulta Amigable) – MEF.

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 el GRSM 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 por parte de la DGETP. De acuerdo a ello, las tesorerías de todas las UE emiten 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.

Estos procedimientos fueron parte de la capacitación y adiestramiento ofrecido por la Cooperación Suiza – SECO, a través de su asistencia técnica en el componente de la ejecución presupuestal para todas las UE en el año 2015.

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 del GRSM y su relación con el presupuesto, la base de datos del personal y los registros individuales del personal adscrito. El período para la evaluación, en el caso de las primeras tres dimensiones, es el momento en que se desarrolla el ejercicio (con cierre en junio de 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.”

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.

La información recogida para evaluar la dimensión proviene de las Oficinas de Recursos Humanos (ORH) de las UE del GRSM que operan en forma independiente entre ellas y en el marco de las normatividades establecidas por la Autoridad Nacional del Servicio Civil y el MEF.

La planilla salarial del GRSM y la base de datos individual se administra desde cada UE, las que son apoyadas por las ORH. Tanto los expedientes del personal como las novedades sobre la planilla se conservan en los archivos de cada institución. A medida que se producen las novedades y cada mes, para propósitos del pago, se actualiza el MCPP del SIAF SP, el cual funciona como el medio o soporte para el pago de los haberes a los servidores públicos. Todas las entidades del GN y GR están en la obligación de registrar su planilla del pago de haberes en el MCPP del SIAF SP, registrando la información del personal que ocupa las plazas o registros de cada UE en el AIRHSP.

La base de datos de personal, que está ubicada en la ORH de cada UE, está directamente vinculada con la planilla que se registra en el MCPP y los datos registrados en el AIRHSP. Si no coinciden los datos entre estos dos módulos, el SIAF SP no se activa para hacer los pagos de la planilla y automáticamente se reporta la inconsistencia, que de inmediato es conciliada por la UE a través de su Oficina General de Administración (OGA).

Las ORH de cada UE trabajan con los Cuadros Analíticos de Personal, los mismos que constituyen la lista de personal requerido por la entidad pública debidamente presupuestado, cuya actualización se realiza anualmente.

También se trabaja con una base de datos de personal que emite la planilla mensualmente conforme el escalafón o legajo del personal, que constituye el archivo personal individualizado de los trabajadores.

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 son utilizadas para elaborar las planillas de pago mensual.

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.

Consecuentemente, esta dimensión tiene una calificación de 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. Es decir, toda enmienda que deba hacerse en la base de datos del personal deberá procesarse oportunamente mediante un informe de cambios y deberá generar un registro de verificación de cambios.

Las actualizaciones en los registros de personal se efectúan a medida que se conocen formalmente. 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 presentada a la Oficina de Finanzas por la ORH, para su registro en el MCPP y el AIRHSP. 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.

En tal sentido, en esta dimensión el GRSM obtiene el calificativo de A.

23.3 Controles internos a la nómina

Evalúa los controles que se aplican para modificar los datos del personal y de la nómina.

La información se recoge en el tratamiento que aplican las ORH de las UE del GR respecto a los controles implementados.

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.

Se destaca el uso de un nuevo mecanismo de validación, el cual se ha implementado para el GN y el GR. A través de la interacción del AIRHSP y MCPP se ha desarrollado un mecanismo de validación que garantiza que se realice el abono de remuneraciones sólo a las personas debidamente registradas en el AIRHSP⁵⁵, lo cual es administrado por la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos (DGGRP) del MEF. Mediante este aplicativo se realizan automáticamente verificaciones de la información registrada en el MCPP, para prevenir pagos indebidos según las normas y regulaciones vigentes.

Los datos registrados en AIRHSP 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 en el AIRHSP tiene incidencia estrictamente en materia presupuestal. Las UE deben mantener actualizada la base de datos del AIRHSP, considerando las altas y bajas de personal.

La gestión de la base de datos del personal tiene controles internos adecuados. La facultad de introducir cambios en los registros de personal está restringida a funcionarios autorizados y los cambios que se introducen quedan grabados en una bitácora de operaciones y transacciones realizadas.

Por ello, la calificación otorgada al GRSM en esta dimensión es 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, para subsanar la falta de datos.

La información recogida proviene de las ORH y el OCI correspondiente a la administración de la nómina en los tres últimos ejercicios fiscales finalizados (2013, 2014 y 2015).

La CGR lleva a cabo directamente auditorías externas del proceso de planillas como parte de la evaluación del control interno contable, en el marco de la auditoría de los Estados Financieros. Para entidades del GR, el control externo es delegado en firmas privadas de auditoría, que de acuerdo con lo informado por la CGR, realizan evaluaciones del control interno institucional y dentro de ellas, basados en análisis de riesgo, examinan controles internos relacionados con el registro contable de las planillas. Estos exámenes de la planilla en el GRSM no son sistémicos ni anuales, corresponden a evaluaciones parciales dentro de los tres últimos años. Por otra parte, no se dispone de un informe específico del control externo sobre la efectividad de los controles internos de la planilla.

En similar forma los OCI, dependientes de la CGR y asignados a cada entidad del GR, practican 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 en esta dimensión es C.

⁵⁵ Aprobado con la Resolución Directoral 001-2014-EF/53.01.

ID-24 Adquisiciones (M2)

GRSM. 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 el GRSM está reglamentada por la DL 1017 – DL que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado⁵⁶ 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 impugnaciones⁵⁷. 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 MEF⁵⁸.

La responsabilidad sobre la gestión de las compras y contrataciones públicas en el GRSM recae sobre la Oficina de Logística como unidad orgánica, dependiente de la Oficina Regional de Administración del GRSM. Sus principales funciones de acuerdo al ROF⁵⁹ del GRSM son: programar, organizar, coordinar, controlar y supervisar los procesos de abastecimiento, así como la prestación de los servicios auxiliares del GRSM; formular, consolidar y controlar el Plan Anual de Contrataciones del GRSM y sus modificaciones, así como evaluar su ejecución de acuerdo a las previsiones de las áreas usuarias, en concordancia con la normatividad legal vigente; consolidar el cuadro anual de necesidades, bienes y servicios a nivel institucional; desarrollar con eficiencia y oportunidad, en el marco de las normas del sistema, los procesos técnicos de programación, adquisición, almacenamiento y distribución de bienes y prestación de servicios en el GRSM; y asistir técnicamente a los comités especiales en las distintas etapas de los procesos de selección. En determinados procesos, a discreción del titular del pliego, en este caso el Gobernador Regional, la conducción del proceso de contrataciones podrá delegarse a un comité especial⁶⁰.

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

⁵⁶ Art. 3, Ámbito de Aplicación, DL 1017.

⁵⁷ El DL 1017 ha sido modificado por la Ley 30225 y su reglamento a partir del año 2016.

⁵⁸ DL 1017. Arts. 57 y 58.

⁵⁹ Reglamento de Organización y Funciones aprobado con O.R 020-2015-GRSM/CR.

⁶⁰ Reglamento del DL 1017. Art. 27.

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.

Las oficinas de logística de las UE del GRSM guardan físicamente todo el acervo documentario procedente de las contrataciones y los procesos de contrataciones, además registran los procesos de contrataciones y las órdenes de compra y de servicio que la respaldan de todos los métodos de adquisiciones en el aplicativo informático SIGA SP del MEF (Sede), en el SIGA SP del MEF (UE de los sectores de salud, educación y proyectos especiales), en el SISLOG (UE de los sectores, transportes, agricultura, producción, y sub regiones territoriales) o a través de hojas de cálculo Excel (Autoridad Regional Agraria y PROCEJA).

Estos sistemas permiten 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 es fidedigna.

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

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 el año 2015. La información ha sido obtenida a través de la página web CONOSCE⁶¹ del OSCE, plataforma que permite consultar y monitorear los principales indicadores de contrataciones por región para un periodo determinado.

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

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

⁶¹ Aplicación informática elaborada por el OSCE con información resumida de los tipo procesos las contrataciones llevados a cabo por las entidades del Estado en el ámbito de su normativa.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

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

El cuadro 3.16 muestra los 51,017 procesos de compras y contratación realizadas por el GRSM

Cuadro 3.16
Distribución de la Contratación Pública en el GRSM por método de contratación, año 2015
(en millones de soles)

Tipo de contratación	Número	Valor	Participación en el total %
Adjudicación Directa Pública	100	43.1	7.4
Adjudicación Directa Selectiva	697	79	13.7
Adjudicación de Menor Cuantía	962	44.8	7.7
Convenio Marco	2,997	21.9	3.8
Licitación Pública	61	239.8	41.4
Concurso Publico	32	29.6	5.1
Total por competencia	4,849	485.2	79.2
Exoneración	39	16	2.8
Contratación hasta 3 UIT	46,108	96.1	16.6
Procedimiento Especial de Contratación	9	7.2	1.2
Régimen Especial	12	1.2	0.2
Total sin competencia	46,168	120.5	20.8
Total tipo de contratación	51,017	578.7	100

Fuente. Elaboración propia con datos de la aplicación CONOSCE del OSCE y SIGA del MEF

Los resultados del cuadro anterior establecen que el 79.2% del valor total de las contrataciones públicas adjudicadas en el GRSM se realizaron por métodos competitivos.

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

24.3 Acceso público a la información sobre las adquisiciones

Esta dimensión evalúa los niveles de transparencia que rodean al sistema de compras y contrataciones y valora el nivel de acceso público que existe a información completa, confiable y oportuna sobre las adquisiciones, especialmente: i) el marco legal y regulatorio de la contratación pública, ii) los planes de adquisiciones públicas, iii) las oportunidades de licitación, iv) la adjudicación de los contratos (propósito, contratista y valor), v) los datos sobre la resolución de reclamaciones o quejas sobre las adquisiciones y vi) las estadísticas anuales de contratación.

La información para esta valoración ha sido obtenida del portal informático del OSCE, pero más específicamente del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE). El SEACE permite el intercambio de información y difusión sobre adquisiciones a nivel nacional y que debe ser utilizado obligatoriamente por todas las instituciones públicas para difundir sus procesos de compras y contrataciones en el sector público⁶².

El cuadro siguiente valora la disponibilidad de información pública sobre adquisiciones en el GRSM, según los criterios requeridos por la metodología PEFA:

Cuadro 3.17
Criterios de evaluación de información pública
sobre las adquisiciones del GRSM

Información acceso al público	(Sí/No)	Documento Explicito	Ubicación
1) Marco Jurídico y reglamento de las adquisiciones	Sí	DL 1017 - DL 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	Los planes anuales de contrataciones del GRSM se encuentran en el siguiente enlace: http://www2.seace.gob.pe/Default.asp?_CALIFICADOR=PORTLET.1.103.0.20.79&REGIONID=1&PORTLETID=103&PRIVILEG EID=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=GOBIERNO+REGIONAL+DE+SAN+MARTIN

⁶² DL 1017. Arts. 67 y 68.

Información acceso al público	(Sí/No)	Documento Explicito	Ubicación
3) Oportunidades de Licitación	Sí	Bases administrativas de los procesos que se cuelgan en la página web del OSCE – SEACE	Las bases para las compras y contrataciones del GRSM se encuentran en el siguiente enlace: http://prodapp2.seace.gob.pe/seacebus-uiwd-pub/buscadorPublico/buscadorPublico.xhtml
4) Adjudicación de contratos (propósito, contratista y valor)	Sí	Ficha del proceso de selección correspondiente	La buena pro para los procesos de copras y contrataciones del GRSM se encuentran en el siguiente enlace: http://prodapp2.seace.gob.pe/seacebus-uiwd-pub/buscadorPublico/buscadorPublico.xhtml
5) Datos acerca de la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones	Sí	Ficha del proceso de reclamación o impugnación presentado por el postor al proceso de selección correspondiente	Las resoluciones sobre 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	Portal informático CONOSCE	http://bi.seace.gob.pe/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AConsulta%20Amigable%3Atest01.wcdf/generatedContent

Fuente. Elaboración propia con datos del GRSM.

El público tiene acceso completo y oportuno a las seis categorías de información sobre las compras y contrataciones en el GRSM. Por lo tanto, la calificación de esta dimensión es A.

24.4 Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones

Esta dimensión evalúa la eficiencia y eficacia de un mecanismo independiente para la resolución de reclamaciones e impugnaciones en los procesos de contrataciones en el GRSM.

Las reclamaciones o impugnaciones a procesos de contratación se presentan sin costo alguno en el GRSM y se resuelven en el Tribunal de Contrataciones del Estado, que es un órgano resolutorio que forma parte de la estructura administrativa del OSCE, pero que cuenta con plena autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones⁶³. Sus miembros se eligen por concurso público⁶⁴.

El Tribunal de Contrataciones del Estado cumple con los seis criterios de independencia e idoneidad requeridos por la metodología, como se describe en el cuadro siguiente:

⁶³ DL 1017. Art. 63.

⁶⁴ ídem. Art 64.

Cuadro 3.18

Criterios de valoración para las reclamaciones en adquisiciones públicas del GRSM

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 del GR.
2) No aplica cargos que hacen prohibitivo el acceso de las partes interesadas.	Sí	No existe prohibición alguna que haga inaccesible 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 ⁶⁵ , determina los procedimientos para una reclamación o recurso de apelación. Está disponible al público a través de la página web de la 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 ⁶⁶ .
5) Toma decisiones dentro del plazo especificado en las normas y reglamentaciones.	Sí	Existen plazos determinados por el reglamento de la Ley de Contrataciones ⁶⁷ 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 por la institución ⁶⁸ .

Fuente. Elaboración propia con datos del GRSM.

La evidencia provista permite calificar esta dimensión con A.

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

Este indicador mide la eficacia de los controles internos de los gastos no salariales en el GRSM y hace énfasis sobre la generación de compromisos de gasto y los pagos por la provisión de bienes y servicios. La información utilizada es la que estaba disponible al momento de la evaluación.

La normativa para los controles del gasto público se sujeta a la Ley 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República⁶⁹ y la Guía para la implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado⁷⁰, que define claramente el contenido del control interno.

⁶⁵ Reglamento de la Ley de Contrataciones, Art 109 y 110.

⁶⁶ Ídem. Art. 119.

⁶⁷ Ídem. Art.107 y 110.

⁶⁸ Ídem. Art. 123.

⁶⁹ Ley 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y sus modificatorias. Art. 7°.

⁷⁰ Resolución de Contraloría General 458-2008-CG.

Además, la Ley 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto⁷¹ abarca los lineamientos de compromiso del gasto. La Ley 28693 – Ley General del Sistema Nacional de Tesorería⁷² y la Directiva de Tesorería⁷³, establecen los lineamientos, 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 calendario de compromisos de gasto, ahora llamado calendario anualizado, se aprueba para el GR y para cada pliego a nivel nacional por parte de la DGPP del MEF, y se registra en el SIAF SP. El control de los compromisos de gasto durante el año en curso 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 es comunicada por la DGPP a todas las unidades ejecutoras del GRSM a través del SIAF SP, para que proceda a su utilización.

Para su funcionamiento el GRSM tiene implementados documentos de gestión alineados a los objetivos nacionales y regionales, tales como el Reglamento de Organización y Funciones (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

25.1 Separación de funciones

Evalúa si hay separación de funciones, elemento considerado fundamental del 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.

El GRSM 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 normativos 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, el devengado y el girado.

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

⁷¹ Ley 28411. Art. 33°.

⁷² Ley 28693 - Ley General del Sistema Nacional de Tesorería.

⁷³ Directiva de Tesorería 001-2007-EF/77.15.

dependencias de las UE. Mientras que la autorización está a cargo de las Oficina de Presupuesto de las UE en forma exclusiva.

De la misma manera, el registro de los compromisos anuales se encuentra a cargo de: i) las oficinas de logística para la adquisición de bienes y servicios; ii) las oficinas de recursos humanos para el caso de las planillas de personal (diferentes dependencias de la UE); iii) las oficinas de infraestructura y su control para de los proyectos de inversión; o, iv) las oficinas de presupuesto de la UE para la verificación y aprobación; todo ello validado por el sistema del 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 establecido en el aplicativo del gasto público 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 éste sea considerado en las programaciones del calendario de pagos de la Oficina de Tesorería.

La etapa del devengado, controlado y registrado se realiza en el aplicativo SIAF SP por la oficina de contabilidad, previa autorización de la gerencia de administración, como lo establecen las normas de tesorería. En dicha autorización se incluyen las oficinas de almacén, las que dejan constancia de la recepción de los bienes adquiridos, o de las diferentes dependencias que dan su conformidad a los servicios obtenidos. Finalmente, durante la etapa del girado a cargo de las oficinas de tesorería se verifican las autorizaciones de las etapas anteriores y los registros realizados en el SIAF SP por las diferentes dependencias.

En resumen, a través del aplicativo SIAF SP se integran y trabajan en equipo diferentes instancias, teniendo cada una un rol que es vigilado por las otras instancias. Por ello la calificación es 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 del GRSM no excedan los límites de las asignaciones presupuestarias ni superen la disponibilidad de efectivo prevista.

En el GRSM, para iniciar todas las operaciones de gasto deben ser registradas como certificaciones presupuestales en el SIAF SP, aplicativo 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 las normas presupuestales, toda documentación de gasto que emita el GRSM (órdenes de compra, servicios, planillas, etc.) debe consignar en lugar visible el número de

certificación presupuestaria emitida en el módulo 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 sistema no permite girar y aprobar ni regularizar un pago sin registro 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 mediante el SIAF SP, para verificar que la transacción realizada tenga la garantía de que fue debidamente registrada y afectada en el presupuesto de la institución.

Respecto a los controles sobre la disponibilidad de efectivo para el pago, éstos se centran en las operaciones que se financian con recursos cuya responsabilidad de captación corresponde al GRSM, como son los RDR. El GRSM, con todas sus UE, aplica la herramienta de la PCA que significa imponer topes de gastos presupuestales en el marco del presupuesto aprobado.

Las UE 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. Es así que se presentan casos en los que existe disponibilidad presupuestal pero no financiera. Esto es manejado con la dación de la PCA a cargo de las oficinas de presupuesto.

Por lo expuesto, la calificación es 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.

En el GRSM se constata en todas las UE que los pagos realizados y su autorización, provienen desde la etapa del devengado, cuya operatividad administrativa es normada por la DGETP, estableciéndose los siguientes protocolos que permiten 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 los establecen las normas de la DGETP, nominándose a la factura como el principal documento para el reconocimiento de la deuda en bienes y servicios.
3. Los devengados pueden registrarse hasta el 31 de diciembre y pueden ser pagados hasta el 31 de enero del siguiente ejercicio.
4. El plazo máximo para el pago de un devengado es de 30 días. Para que esto se produzca, la administración 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 deben pasar por control previo de acuerdo a la dependencia a la que se otorga esta responsabilidad por la administración, conforme las normas de control establecidas por el órgano rector.

El Plan Anual de Control contiene el número de acciones de control que se desarrollarán durante cada ejercicio fiscal. 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; sin embargo, también pueden atender actividades de control que surgen eventualmente por denuncias periodísticas, por personas naturales o cuando las circunstancias lo ameriten. En este caso, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Interno del CR de San Martín - Secretaría del CR Art. 58^o⁷⁶, sobre los procedimientos de accionar del CR, éste podrá actuar de oficio solicitando informe al gobernador como titular del pliego, para que éste a su vez disponga la presentación, por parte de la Oficina Regional de Administración y el OCI, de los informes del avance de su gestión administrativa y económica y/o exposición y sustentación las principales medidas que requiere su gestión, dentro de ellas las acciones que tengan que ver con la fiscalización.

De las 22 UE que maneja el GRSM, existen once (11) que tienen OCI. Las UE que cuentan con OCI son:

- UE 921 SEDE del GRSM
- Dirección Regional de Salud
- UE 930 Salud San Martín
- UE 1059 Salud Huallaga Central
- UE 1060 Salud Alto Huallaga
- Dirección Regional de Educación
- UE 926 Educación Alto Mayo-Moyobamba
- UE 1140 Proyecto Especial Alto Mayo
- UE 1263 Proyecto Especial Central y Bajo Mayo
- UE 924 Dirección Regional de Agricultura
- UE 925 Dirección de Transportes y Comunicaciones

Cada una de estas UE desarrolla sus actividades de acuerdo a lo programado en su respectivo Plan Anual de Control.

Las UE que no tienen OCI estarán en el ámbito de la OCI sede del GRSM. La OCI de la UE sede del GR asegura la operatividad del control interno en las UE que no tienen implementado una OCI, y en términos prácticos, dadas las limitaciones descritas, se trabaja priorizando el tratamiento, de acuerdo a la dimensión del gasto y el ingreso de las entidades.

En el cuadro 3.19 se muestra que en total, desde el año 2013 al 2015 (siendo el período de evaluación a junio del 2016), se ha cumplido con 127 Informes de Exámenes de Auditorías realizadas por la CGR, con el apoyo de las OCI y SOA.

De acuerdo a las evidencias recogidas, debido a que la auditoría interna funciona en las entidades que son responsables de la mayor parte del gasto total presupuestario del GR, como lo ha evidenciado el equipo evaluador, la calificación obtenida es B.

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. La evaluación se realiza a junio de 2016.

⁷⁶ Resolución de la CGR 259-2000-CG del 7 de diciembre de 2000.

La auditoría de los estados financieros y presupuestales es delegada a empresas de auditoría seleccionadas por la CGR y contratadas por el GRSM. Las auditorías se basan en las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGU)⁷⁷.

Los OCI del GRSM, mediante un plan de control debidamente aprobado por la CGR, realizan en forma independiente y autónoma auditorías internas según cronograma; y se ha evidenciado mediante informes de auditoría que en el GRSM se han realizado exámenes especiales en la mayoría de las áreas críticas de la entidad, como por ejemplo a las Oficinas de Logística, Tesorería, Patrimonio y Proyectos, para examinar los procesos correspondientes.

Cabe mencionar que las auditorías internas que se han realizado en las áreas consideradas críticas del GRSM, han enfocado su accionar en aquellas UE que poseen la mayor parte del gasto total presupuestado y en las áreas que recaudan la mayor parte de los ingresos fiscales presupuestados.

Las actividades de la auditoría interna se concentran principalmente en el cumplimiento de la fundamentación jurídica y la legalidad del procedimiento. Se conocen como auditorías de cumplimiento, no realizándose auditorías de desempeño.

No se encontró evidencias de que exista un proceso de aseguramiento de calidad, por lo menos en la mayoría de UE. Sólo se encuentran evidencias de que sus acciones están orientados a la eficacia de los controles internos respecto a la confiabilidad de la información financiera y operacional, salvaguardia de los activos y el cumplimiento de las normas y contratos.

Por la evidencia recogida la calificación es B.

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.

Se ha evidenciado que la sede central del GRSM y por versión de ésta, los once OCI del GRSM, cuentan con el plan anual de control aprobado por la CGR, conforme con las normas que la rigen. En base a dicho plan se han ejecutado acciones de auditoría, cumpliendo con todas las acciones programadas (127 en los tres años) y que éstas se completaron, de acuerdo a lo mostrado en el cuadro 3.19.

Las auditorías realizadas son formalizadas a través de informes que se dan a conocer, una vez concluida la acción de control, y de forma regular el OCI entrega los resultados de los informes de auditoría interna al titular del GRSM y a la CGR.

La calificación alcanzada para esta dimensión es A.

⁷⁷ Ordenanza Regional O25-2011-GRSM/CR - Reglamento Interno Consejo Regional de San Martín Secretaría del Consejo Regional. Art. 58^o.

26.4 Respuesta a los informes de auditoría interna

Esta dimensión evalúa el grado en que las diferentes autoridades del GRSM toman medidas en respuesta a las recomendaciones de la auditoría interna en los años 2013, 2014 y 2015. Este aspecto reviste importancia crucial, puesto que de no actuar frente a estas recomendaciones, se socava el fundamento de la función de auditoría interna.

Mediante la Resolución de Contraloría 302-2015-CG, se autoriza modificar el acápite a) del numeral 1. acciones adoptadas por el Titular, literal G de la Directiva 014-2000-CG/B150 - Verificación y seguimiento de implementación de recomendaciones derivadas de informes de acciones de control, que en su Art. 6to 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 Sistema Nacional de Control, e informar dichas acciones al OCI en la forma y plazos establecidos.

El OCI del GRSM sede es el área que da seguimiento a las medidas correctivas que se hayan dispuesto en todas las UE del GRSM, en coordinación con los OCI de cada UE. La implementación de las recomendaciones de auditoría, está regulado por la Directiva 014-2000-CG/B150, pues su implementación implica diferentes procesos y procedimientos, incluyendo en algunas oportunidades la asignación de presupuesto. Asimismo la CGR ha implementado un sistema denominado "Seguimiento de Medidas Correctivas"⁷⁸, el cual por normativa se actualiza cada semestre, sin que ello signifique que tanto el OCI haga recordar y solicite vía documental a la entidad dicha implementación en tiempos menores y/o que la propia entidad, de oficio, o a consecuencia de las comunicaciones del OCI, implemente estas recomendaciones en plazos menores.

El OCI del GRSM sede realiza la verificación y seguimiento de las recomendaciones del informe de control. Constituye responsabilidad exclusiva del OCI llevar a cargo este proceso y se realiza únicamente a través del aplicativo establecido por la CGR.

La respuesta por parte de las áreas intervenidas, en relación al levantamiento de las observaciones se da de forma parcial; se presentan casos en que dan respuesta fuera de período programado, y en otros pocos hasta prescribe la acción recomendada.

El estado situacional de la implementación de las recomendaciones de auditoría por parte de las unidades orgánicas intervenidas en los tres últimos ejercicios fiscales finalizados (2013, 2014 y 2015) se presenta a continuación:

Cuadro 3.20
Situación de Recomendación de Informes de Control GRSM
(Órganos Auditores CGR, OCI, SOA, años 2013-2015)

Año	Informes auditorías	Recomendaciones	PE	EP	IM	RE	NA
2013	50	137	9	21	83	21	3
2014	51	111	14	31	61	5	0
2015	26	73	24	20	28	0	1
TOTAL	127	321	47	72	172	26	4

Leyenda:
PE Pendiente EP En proceso IM Implementada RE Retomada NA No aplicable

Fuente. Elaboración propia con datos de la Oficina de Control Institucional.

⁷⁸ Resolución de contraloría 279-2000-CG del 29 de diciembre de 2000.

La evidencia proporcionada por el OCI muestra que en el año 2013 se implementaron el 75.9% de las recomendaciones hechas por la EFS, en 2014 el 83% y en 2015 el 65.8%. En promedio, un 76% de las recomendaciones son implementadas por las entidades auditadas.

Por ello, en el caso del GRSM el calificativo de esta dimensión es B.

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, que evalúa si la consistencia de los informes financieros anuales son 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 procedimientos existentes respaldan la integridad de los datos financieros.

El período de la presente evaluación para las dimensiones 27.1, 27.2 y 27.3 es en el momento de la evaluación y abarca el ejercicio fiscal precedente. Para la dimensión 27.4 es en el momento de la evaluación.

La evaluación del presente indicador alcanza a todas las 22 UE del GRSM.

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: la DGETP y la DGCP⁷⁹.

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, a través del cual las oficinas de Tesorería de cada UE del GRSM realizan la comparación periódica y puntual entre los datos de las transacciones de las cuentas bancarias (en el BN o en bancos comerciales) y los libros auxiliares Banco.

⁷⁹ Ley 28693 - Ley General del Sistema Nacional de Tesorería.

Conforme las normas establecidas por la DGETP e implementadas en los sistemas del SIAF SP, las conciliaciones bancarias son realizadas mensualmente a nivel de cada UE, por los titulares de las cuentas bancarias debidamente acreditados ante la DGETP.

En el Indicador 21, dimensión 21.1, se menciona que el presupuesto del GRSM está compuesto el 99% por fuentes de financiamiento que se manejan financieramente a través de la CUT. Consecuentemente el GRSM maneja 22 subcuentas dentro de la CUT, una por cada UE.

Por disposición de la DGCP así como de la DGETP, cada UE deben realizar mensualmente a través de los sistemas del SIAF SP la Conciliación de las Cuentas de Enlace entre la DGETP y la UE (recursos de la cuenta única que figuran en la contabilidad del tesoro como egresos Vs. los pagos realizados por la UE que figuran en el SIAF SP como utilizados y cargados en el BN).

Adicionalmente, al finalizar el ejercicio fiscal, el pliego debe realizar la conciliación anual con la DGETP en el SIAF SP en forma consolidada y a través de la tesorería de la sede del pliego, tomando la información en los sistemas de las 22 UE del GR.

Una tercera conciliación es la que mensualmente realiza el Contador y el Tesorero de la UE 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 estados financieros.

La información recogida en el GRSM evidencia la existencia de actas de conciliación de todas las cuentas bancarias activas (CUT) que mantienen con la DGETP y en menor escala (1%) en otros bancos.

Las mejores prácticas internacionales señalan que las cuentas bancarias activas se concilian a nivel global y en detalle por cada una de ellas, de forma semanal o alternativamente en forma mensual, y que sus resultados deben darse a conocer en un informe donde se destacan las diferencias y se proponen acciones correctivas, lo se constata en el GRSM.

En función a ello el calificativo que se ajusta a las evidencias es 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 que se utilizará para evaluar esta dimensión, son 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, se evalúa a través de la información proporcionada por el área contable de la sede del GR.

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 cuyo registro es necesario para consignar derechos o responsabilidades contingentes, estableciendo controles y recordatorios en forma contable.

Las cuentas de orden más utilizadas por el GRSM 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 y sus registros, 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 y se encuentran controlados por la DGCP, a través de la incorporación en el SIAF SP Contable y 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 del GRSM, la conciliación de cuentas de orden es responsabilidad del contador de la institución (UE) y se realiza mensualmente. Esta se realiza a través del análisis de cuentas, utilizando para ello el Libro Auxiliar Estándar que se emite del sistema SIAF SP. Esta conciliación y análisis es automática y la brinda el sistema a nivel de ciertas cuentas de orden (órdenes de compra, cheques girados, etc.).

La buena práctica internacional nos indica que las cuentas de orden que registra el gobierno subnacional se concilian por lo menos mensualmente, dentro del siguiente mes de finalizado el período y se compensan al cierre del ejercicio fiscal, salvo casos debidamente justificados e informados.

En el caso del GRSM 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 anticipos

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 las Oficinas de Tesorería, clasificando los tipos de operación como 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.

Todas las UE del GRSM otorgan 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 registradas y transmitidas al MEF a través del SIAF SP 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 oficinas de contabilidad de todas las UE deben transmitir al pliego del GRSM sus balances mensualmente, acompañados por el análisis de la cuenta contable que controla los anticipos. El contador del pliego tiene la capacidad de rechazar los balances que no son entregados con los requisitos establecidos por el pliego.

La buena práctica internacional establece que las cuentas de anticipo que registra el gobierno subnacional se concilian por lo menos mensualmente, dentro del siguiente mes de finalizado

el período, a fin de sustentar los estados financieros a transmitir mensualmente a la DGCP.

En el GRSM la oficina de tesorería (que pertenece a la Sub Gerencia de Contabilidad y Tesorería, cuyo jefe es el contador del pliego) realiza la conciliación de los anticipos en forma mensual. Conforme lo constatado y las evidencias expuestas en la Sub Gerencia de Contabilidad y Tesorería, todos las cuentas de anticipos se concilian mensualmente ajustándose a los procedimientos establecidos y estándares internacionales, calificándose entonces con 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 de los cambios realizados en los registros mediante su creación y modificación; y la existencia de un órgano, una unidad o un equipo a cargo de verificar la integridad de los datos. Los registros de verificación de cambios constituyen un aspecto importante de la integridad de los datos, ya que permiten la rendición de cuentas individual, la detección de intrusos y el análisis de problemas.

La evidencia recogida, que se ajusta a los procedimientos regulados por la normatividad vigente⁸⁰ dada por la DGETP, DGPP y DGCP, se centra en los sistemas implementados por el GN para el registro presupuestal, financiero y contable.

Verificando los sistemas que utilizan los gobiernos subnacionales respecto a los accesos a la información registrada, 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 las UE de los gobiernos subnacionales registren los datos del personal designado a través del SIAFSP, en el orden siguiente:

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

Asimismo, 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 vigente⁸¹ para realizar transferencias electrónicas de recursos y acceder a las consultas relacionadas a las Asignaciones Financieras autorizadas por la DGETP a favor de la UE.

Para obtener el correspondiente código de usuario, dichos responsables acceden a la siguiente dirección electrónica: <http://apps2.mef.gob.pe/appBn/index.jsp>.

Las mencionadas claves electrónicas y códigos de usuario son personales e intransferibles y son por módulos (administrativos, contables, presupuestales, etc.).

⁸⁰ RD N° 050-2012-EF/52.03 del 08 de noviembre de 2012.

⁸¹ RD 040-2011-EF/52.03. Art. 3°.

Adicionalmente, debe agregarse que en los sistemas de registros administrativos del SIAF SP, en donde se describen a detalle y exhaustivamente todas las operaciones de gastos e ingresos producidos en la UE, el acceso con clave para determinados usuarios es de sólo lectura (Usuarios de control).

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.

La buena práctica internacional indica que los registros presupuestarios y contables del gobierno subnacional están adecuadamente protegidos y el acceso a los mismos es monitoreado a través de autorizaciones, bitácoras de ingreso y cambios realizados al historial de actualizaciones.

Por lo expuesto, la calificación es 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 el GRSM, valorando que los informes presentados sean coherentes con la cobertura y las clasificaciones utilizadas en el presupuesto aprobado, a efectos de hacer un seguimiento efectivo de los resultados presupuestarios y, en caso necesario, aplicar medidas correctivas. La evaluación se realiza sobre la base de la documentación disponible en el año 2015 como último ejercicio fiscal finalizado.

La ejecución del presupuesto a nivel de todas las entidades públicas, nacionales, regionales y locales está regulada por la Ley 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto⁸² y las directivas específicas que emita la DGPP para ajustar los procesos y procedimientos establecidos⁸³. Esta normativa establece que el registro de las operaciones de ejecución presupuestaria en sus momentos de compromiso, devengado y pagado se realiza de forma obligatoria en el SIAF SP.

El registro de la ejecución presupuestaria en el SIAF SP es responsabilidad de cada una de las 22 UE que conforman el GRSM. La Sub Gerencia de Presupuesto, dependiente de la Oficina Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial de la Sede, sin embargo, es la entidad responsable de supervisar, conciliar y cerrar la ejecución presupuestaria para el conjunto del pliego de forma mensual y generar los informes de ejecución presupuestaria para el GRSM.

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

⁸² Ley 28411. Arts. 25 al 45.

⁸³ Directiva 005-2010-EF/76.01 - Ejecución Presupuestal.

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

Esta dimensión evalúa la medida en que la información presupuestaria que se prepara y presenta en los informes del último ejercicio fiscal finalizado se puede comparar directamente con el presupuesto original aprobado.

Conforme al marco legal descrito para este indicador, así como la información emitida por los sistemas informáticos empleados con carácter obligatorio (SIAF SP), se constata que en todos los informes de ejecución del presupuesto presentados a las autoridades para el seguimiento a nivel consolidado, no se establece comparaciones directas con el PIA.

Dada la magnitud de modificaciones presupuestarias realizadas en el ejercicio fiscal, alterando considerablemente tanto las metas como los montos a gastar del presupuesto inicial (50% aproximadamente), en todos los reportes elaborados por el SIAF SP, tanto presupuestales como contables, la comparación se realiza con el PIM.

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 GRSM. Por lo tanto, la calificación que corresponde 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 están 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 (administrativo, económico y funcional programático) y a nivel del monto gastado así como los avances físicos de las metas presupuestarias.

Se constató que este aplicativo facilita la obtención de los reportes de la ejecución presupuestaria a los niveles de la clasificación con que se trabaja, que sustentan en buena parte los informes que se alcanzan a la DGCP, así como a las autoridades del GRSM.

Dichos informes, principalmente cuantitativos por parte de la Sub Gerencia de Presupuesto, se preparan mensualmente y varían respecto a su cobertura de información conforme a los periodos de su presentación. Los cierres se realizan en forma mensual, trimestral, semestral o anual y su presentación a la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto y luego a la Gerencia General y al Gobernador se realizan en la primera quincena del siguiente mes.

Los análisis principales de estos informes emitidos por la Sub Gerencia de Presupuesto son presentados y sustentados por los Gerentes de cada dependencia y los jefes de las principales UE del GR, en reunión llevada a cabo con el Gobernador dentro de las dos siguientes semanas de terminado el periodo mensual y durante todo el ejercicio fiscal 2015, como consta a los consultores de la Cooperación Suiza - SECO, que intervino en una oportunidad en forma parcial en una de estas reuniones, a invitación de las autoridades. En estas reuniones no se emiten actas de los acuerdos; sin embargo, a sugerencia de la Cooperación Suiza - SECO, a partir del 2017 se ha dispuesto levantar las actas correspondientes de todas sus reuniones que se producen el primer día laborable de cada semana.

Consecuentemente, teniendo en cuenta la puntualidad en la emisión mensual de la información presupuestaria y su análisis y comentarios producidos en reuniones expresas, esta dimensión califica con A.

28.3 Exactitud de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

La dimensión mide la calidad 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 en las etapas del compromiso, devengado, girados o pago de cada UE del GRSM, 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 por cada UE. Cabe mencionar que esta información de la ejecución registrada en el aplicativo, por las características de las transmisiones que debe realizar, la posee también el MEF, por lo que se obliga al GRSM a conciliar mensualmente ambas bases de datos.

Se ha constatado que en las reuniones mensuales de las principales autoridades con el Gobernador, la documentación alcanzada de la ejecución presupuestal emitida por los sistemas del SIAF SP se utiliza permanentemente y en todas las instancias para supervisar 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 último presupuesto modificado aprobado.

El análisis de los avances, retrasos y dificultades en la ejecución física se sustentan mensualmente en forma directa al Gobernador por cada Gerente de las dependencias que conforma el GRSM.

La DGCP exige semestralmente un análisis detallado de la ejecución presupuestaria y del marco presupuestal, incluyendo la verificación de las conciliaciones entre el GRSM y el MEF respecto a dicha ejecución.

Teniendo en cuenta la exactitud, calidad y cobertura de los informes presupuestarios emitidos por el GRSM y 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 del GRSM son completos, puntuales y coherentes con los principios y las normas de contabilidad generalmente aceptadas. La valoración del indicador se realiza en base a la información disponible para los siguientes periodos 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 de este sistema es la DGCP, dependiente del MEF, quien reglamenta los aspectos técnicos y procedimentales. La preparación de los estados financieros por parte de todas las instituciones públicas del sector público 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.

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), establece que la formulación y presentación de los estados financieros 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.

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 del pliego.

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	B
29.3	Normas contables	A

29.1 Integridad de los informes financieros anuales

Esta dimensión evalúa si los informes financieros del GRSM 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 del GRSM al 31 de diciembre de 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 del GRSM 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 del GRSM son completos, en la medida que incluyen información sobre ingresos, gastos, activos y pasivos⁸⁴. Sin embargo, no permiten la comparación de la ejecución presupuestaria con el presupuesto original aprobado PIA. Las normas y procedimientos en el aplicativo SIAF SP impiden que se puedan obtener comparaciones de esa naturaleza.

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 bancarias⁸⁵.

En este sentido se afirma que los EEFF no cumplen con hacer análisis y emitir informes con el presupuesto inicial. Estos informes financieros y presupuestales en el GRSM se preparan anualmente y no son comparables con el presupuesto original aprobado de los ingresos, gastos y saldos de caja, por lo que 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.

El GRSM presentó a la DGCP el Oficio 090-2016-GRSM/GR del 23 de marzo de 2016 - Carpeta de Información Financiera y Presupuestaria y anexos al Cierre del Ejercicio Fiscal 2015 del Pliego 459 Gobierno Regional del Departamento de San Martín, conforme a los plazos establecidos por el ente rector.

El contador del GRSM evidenció que a través de la CGR, los EEFF se sometieron, en los tres últimos años del período de análisis, a un proceso de auditoría externa dentro de los tres meses siguientes al cierre, cuya fecha final establecida por el órgano rector es el 31 de marzo del ejercicio siguiente, para la presentación de los EEFF de cierre del ejercicio.

Se evidencia entonces, que el GRSM cumplió con elaborar y remitir dentro de los plazos establecidos para el cierre del ejercicio fiscal (tomando en cuenta que el cierre se realiza el 31 de diciembre) los informes financieros a la DGCP para los tres años de evaluación. Estos fueron solicitados y sometidos dentro de los plazos establecidos por la evaluación, especialmente lo correspondiente a los EEFF del año 2015, para ser auditado externamente, dentro de los 6 meses posteriores al cierre producido el 31 de diciembre, por lo que la calificación es una B.

29.3 Normas contables

Esta dimensión evalúa la medida en que los informes financieros anuales del GRSM 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.

⁸⁴ La información sobre garantías y obligaciones de largo plazo son responsabilidad del MEF y no aplicables a los a la evaluación de los gobiernos subnacionales en el Perú.

⁸⁵ Directiva 004-2015-EF/51.01. Art. 12.

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 años⁸⁶.

Los informes financieros anuales del GRSM para los últimos tres años (2013, 2014 y 2015) se elaboraron en cumplimiento de la normativa expedida por la DGCP y en las notas se incluye una referencia a las normas contables utilizadas y aprobadas por el ente rector.

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

Pilar VII Escrutinio y auditoría externos

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.

ID-30 Auditoría externa (M1)

Este indicador examina las características de la auditoría externa que se realiza en el GRSM. Las dimensiones 30.1, 30.2 y 30.3 se evalúan sobre la base de la información disponible en los años 2013, 2014 y 2015, mientras que la dimensión 30.4 se evalúa al momento de la evaluación.

Las auditorías externas las efectúan las Sociedades de Auditoría (SOA), cuyas características están dispuestas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República⁸⁷, que establece que las SOA son las personas jurídicas calificadas e independientes en la realización de labores de control posterior externo. Son designadas por la CGR previo concurso público de méritos, y contratadas por las entidades para examinar las actividades y operaciones de las mismas, opinar sobre la razonabilidad de sus estados financieros, así como evaluar la gestión, captación y uso de los recursos asignados.

Las auditorías se programan en el Plan Anual de Control y son supervisadas mediante las Oficinas de Coordinación Regional, en el caso de San Martín por la Oficina de Coordinación Regional del Norte (Chiclayo) – ORC Moyobamba, cuya función es planificar, dirigir y ejecutar los servicios de control respecto a las entidades bajo su ámbito de intervención, cautelando que se efectúen de acuerdo a la programación aprobada mediante el Plan Anual de Auditoría y bajo los estándares de calidad establecidos.

⁸⁶ RD 011-2013-EF/51.01, que oficializa las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público – NICSP.

⁸⁷ Ley 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Art 20°.

ID-30	Auditoría externa (M1)	D+
30.1	Cobertura y normas de auditoría externa	C
30.2	Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo	D
30.3	Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa	C
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 a las fuentes de fondos que se auditan en un ejercicio determinado.

En el GRSM, conforme la información proporcionada por el OCI sede, se han realizado auditorías externas en los últimos tres ejercicios fiscales. En ellas se puede evidenciar que se han realizado un total de 87 intervenciones de parte de las SOA.

Las SOA designadas por la CGR utilizan las Normas Internacionales de Auditoría (NIAS) y los estándares nacionales de auditorías consistentes que se apegan a las Normas Nacionales de Auditoría, como así lo exige la CGR en su elección.

Las auditorías externas realizadas en el período 2013 – 2015 se efectuaron, conforme con los informes, en diversos campos que tienen que ver con los insumos de los EEFF en ingresos, gastos, activos, procesos operativos, etc. en la siguiente proporción: 34 auditorías financieras el 2013 a 5 UE.; 34 auditorías financieras el 2014 a 8 UE.; y 19 auditorías el 2015 a 7 UE. En ellas se concentra la mayoría del gasto e ingresos totales, encontrándose hallazgos materiales (de acuerdo al estado situacional indicado en el cuadro 3.19). En estas UE se considera la UE sede y representan la mayoría de los movimientos del GRSM en cuanto a gastos e ingresos.

Debido a que su alcance cubre la mayoría del gasto institucional del GR a través del número de UEs descritas para el 2015, la calificación de desempeño obtenida es C.

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 CR, como un elemento esencial para garantizar la oportuna rendición de cuentas del Titular del pliego al CR y al público en general.

En el Caso de GRSM, las SOA remiten los informes de auditoría al titular del pliego y son derivados a la Gerencia General dentro de los 6 meses siguientes a la recepción de los informes financieros por parte de la CGR (Oficina de Coordinación Regional del Norte (Chiclayo) – ORC Moyobamba), para que haga llegar los hallazgos a las áreas correspondientes para levantar las observaciones.

Estas observaciones se hacen llegar semestralmente mediante un Reporte de Estado Situacional de Informes de Servicio de Control al CR, y solo a solicitud de los consejeros se realiza el informe de detalle situacional por parte del OCI de la UE que ha sido motivo de dicha recomendación u observación.

Se evidencia en consecuencia, que sólo se hace llegar un reporte del estado situacional de control y no el informe de auditoría. Sólo a solicitud se hacen llegar los detalles del informe.

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 del pliego y 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 la Resolución de Contraloría 273-2014-CG se aprobaron las Normas Generales de Control Gubernamental, que establecen 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.

El estado situacional de la implementación de las recomendaciones de auditoría presentadas al GRSM, por parte de las unidades orgánicas intervenidas en los tres últimos ejercicios fiscales finalizados (2013, 2014 y 2015) se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.21
Situación de recomendación de informes de control del GRSM
(Órganos auditores SOA, años 2013-2015)

Año	Recomendaciones	PE	EP	IM	RE	NA
2013	85	0	14	50	21	0
2014	64	2	21	36	5	0
2015	16	8	6	2	0	0
TOTAL	165	10	41	88	26	0

Leyenda: PE: Pendiente EP: En proceso IM: Implementada
RE: Retomada NA: No aplicable

Fuente. Elaboración propia con datos de la Oficina de Control Institucional.

Debido a la debilidad mostrada respecto al incumplimiento en la atención de respuestas formales, integrales y oportunas a las observaciones encontradas, en la dimensión corresponde una calificación de desempeño de C.

30.4 Independencia de la entidad fiscalizadora superior

Esta dimensión evalúa la independencia de la CGR 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 ejecutivo, 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 es A.

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

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

La Ley 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que es atribución de los Consejos Regionales aprobar los Estados Financieros y Presupuestarios⁸⁸, los informes financieros auditados por los órganos de control externo, como se puede ver en el ID-30, no se envían de oficio al CR para su revisión y aprobación. La Directiva de la CGR 02-2005-CG/OCI-GSNC - Estructura y contenido del informe anual emitido por el Órganos de Control regional y local ante el CR o Consejo Municipal, obliga a la presentación por parte del OCI de un informe ejecutivo consignando los aspectos más relevantes de la acción de control en el GRSM, así como de otros aspectos de interés que coadyuven al CR 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	D
31.4	Transparencia 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 CR, que es un factor clave para la eficacia de la función de rendición de cuentas.

La normativa legal vigente⁸⁹ no establece que los informes de auditoría pasen por el escrutinio del CR, y no están señaladas en las competencias constitucionales ni en competencias exclusivas y compartidas que les asigna la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización, así como en las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno; sin embargo, la Directiva 02-2005-CG/OCI-GSNC establece la presentación del informe anual del OCI ante el CR.

⁸⁸ Ley 27867. Art. 15 d).

⁸⁹ Ley 27867 - Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Los informes de auditoría en el GRSM no son entregados al CR para su evaluación. En el caso del GRSM, las SOA remiten el informe de Auditoría al titular del pliego y son derivados a la Gerencia General dentro de los 6 meses siguientes a la recepción de los informes financieros por parte de la CGR (Oficina de Coordinación Regional del Norte (Chiclayo) – ORC Moyobamba), para que haga llegar los hallazgos a las áreas correspondientes para levantar las observaciones.

Estas observaciones se hacen llegar semestralmente mediante un Reporte de Estado Situacional de Informes de Servicio de Control al Concejo Regional, y solo a solicitud de los consejeros, se realiza el informe de detalle situacional por parte del OCI de la UE que ha sido motivo de dicha recomendación u observación.

Durante los tres últimos ejercicios fiscales finalizados, los informes de auditoría 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.

Por lo tanto, debido a que no existen evidencias del escrutinio realizado por el CR, la calificación de desempeño de esta dimensión es D.

31.2 Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías

Esta dimensión 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 CR, la valoración de esta dimensión es D.

31.3 Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría

Esta dimensión evalúa la medida en que el CR del GRSM 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 CR, la valoración de esta dimensión es D.

31.4 Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría

Esta dimensión 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 CR, la valoración de esta dimensión es D.

4 ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS GFP

En esta sección se presenta el análisis de las debilidades y fortalezas de la gestión de las finanzas públicas del GRSM, su impacto sobre el desempeño del sistema de control interno, pero especialmente, sobre los tres objetivos fundamentales de la GFP, como son: 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 gestión de las finanzas públicas en el GRSM es que ésta no está todavía completamente alineada con las buenas prácticas internacionales, considerando que de los 26 indicadores que son aplicables al ejercicio, 13 (50%) tienen calificaciones entre A y B y 13 (50%) 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) transparencia de las finanzas públicas, iii) escrutinio y auditoría externas y iv) estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas. Los pilares con mejores calificaciones son: i) gestión de activos y pasivos ii) la previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria y iii) contabilidad y presentación de informes.

4.1 Evaluación integral de los indicadores de desempeño

A continuación se presenta el análisis de los resultados de la evaluación PEFA del GRSM, 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 el GRSM es baja. Los ingresos y gastos - aprobados por el CR 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 del GRSM durante la fase de ejecución del mismo y sobre los cuales el gobierno subnacional no tiene mayor injerencia. Esta diferencias se verifican en las fuentes de financiamiento que dependen principalmente de transferencias del GN: i) RO, ii) DyT, y iii) 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 comercio y transportes las que muestran un alto porcentaje de variación (462% y 253% respectivamente). Sin embargo

existen otros montos que se gastan en estas funciones con variaciones importantes, cuyas asignaciones son las más grandes: agricultura, educación, previsión social, orden público y seguridad, planeamiento y salud. Por los montos asignados representan la mayor variación entre el presupuesto aprobado y el ejecutado.

Las diferencias en los ingresos entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejecutado muestran un incremento total de 433% respecto al ingreso programado, evidenciando una baja estimación de los ingresos. A nivel desagregado la mayor variación se evidencia en el rubro transferencias no clasificadas, con variaciones de 3,580%.

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 regional 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 gestión de las finanzas públicas en el GRSM tiene un desempeño general poco razonable en materia de transparencia fiscal.

El sistema de clasificación del presupuesto se encuentra bien establecido y es de uso regular en el GRSM, produciendo información completa en las etapas de programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas. Además es consistente con los estándares internacionales, en base a una clasificación económica, funcional y administrativa.

De acuerdo a lo anterior, la existencia de programas presupuestarios con enfoque de resultados, con metas presupuestarias claramente establecidas, es la principal fortaleza en este pilar. Esto 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, esta decisión acertada de asignar recursos, no es acompañada en los documentos presupuestarios al omitir establecer los indicadores de desempeño y resultados que permitan evaluar logros y realizar la difusión correspondiente.

Existen, sin embargo, algunas debilidades que destacan, tales como que la información documentaria que acompaña el proyecto de presupuesto no es completa y además el CR 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. Solo existe información a nivel de reportes del aplicativo, 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. No se acompaña de un desglose de detallado de las estimaciones de ingresos así como tampoco 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, además de 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 el GRSM (transferencias a los gobiernos subnacionales). Al entenderse como transferencias a otros gobiernos subnacionales a nivel de pliego presupuestal, no existen transferencias de este tipo, por lo que se consideró no aplicar este indicador en la evaluación.

Gestión de activos y pasivos (ID-10 a ID-13)

La gestión de activos y pasivos tiene un desempeño positivo en el GRSM.

La gestión de la inversión pública evaluada a partir de los principales proyectos del GRSM se realiza sobre la base de una metodología de valoración adecuada, que incluye todos los costos del proyecto. Se supervisa a través de un sistema de seguimiento efectivo y 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. En este indicador 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.

La gestión de los activos financieros y no financieros tiene todavía un desempeño con debilidades. A pesar de que los estados financieros del GRSM se encuentran publicados como parte de la Cuenta General de la República, individualmente los estados financieros no se encuentran disponibles al público. No tienen un registro completo de los activos no financieros principalmente, además de tampoco tener información completa del rendimiento que estos generan, su uso y antigüedad.

En este pilar una de las debilidades tiene que ver con la gestión de la supervisión del riesgo fiscal. No existen informes que contemplen la información de los pasivos contingentes y otros riesgos fiscales, sin embargo, sí se cuantifica e incluye en las notas contables y forman parte de la información financiera. El GRSM 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.

Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas (ID-14 a ID-18)

El GRSM tiene un desempeño global por debajo del nivel esperado.

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. Además, las estimaciones del gasto se realizan para el ejercicio en preparación y los dos ejercicios siguientes, registrándose la programación multianual en el aplicativo informático que el MEF a 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 sustentadas en decretos supremos para atender los principales compromisos de gasto como demanda de personal, obligaciones sociales y gastos de inversión.

También constituye una fortaleza la adecuada y oportuna aprobación del presupuesto del GRSM antes del inicio del ejercicio fiscal.

Las debilidades en este pilar se reflejan y opacan la estimación del gasto a mediano plazo, porque los límites del gasto a mediano plazo siguen siendo en buena medida inerciales y 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 regional que garanticen un proceso habitual y que tenga la atención en las diferentes instancias del GRSM. Incluso el CR no participa en el seguimiento del proceso.

Otra debilidad identificada es que el Poder Legislativo no tiene una participación activa en el proceso de preparación del presupuesto, limitándose a la aprobación del respectivo presupuesto anual al final del proceso y una vez que el presupuesto del GRSM está aprobado por el Congreso Nacional, en el marco de la aprobación del Presupuesto de Sector Público para el año fiscal correspondiente.

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria (ID-19 a ID-26)

Este pilar agrupa la mayor cantidad de indicadores, percibiéndose en general un buen desempeño, de acuerdo al marco de referencia, el que permitirá valorar en forma conjunta los componentes del ciclo de la ejecución presupuestaria en el GRSM.

La oficina de Tesorería realiza una gestión importante en el sistema de 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 (CUT) que cubre la mayoría de las fuentes de financiamiento y el total de recursos que maneja el GRSM, se consolidan y concilian mensualmente. La previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso realiza una 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. A través del SEACE se brinda información pública de los procedimientos y la mayoría de UE cuentan con aplicativos y bases de datos que respaldan el registro de la información.

En cuanto a los controles internos del gasto no salarial existe 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 el GRSM, al existir una integración de su información con los registros de personal; cada UE maneja una base de datos que se adecúa a sus estructura, actualizándose oportunamente la gestión de cambios; sin embargo, las acciones de auditoría que se han llevado a cabo son parciales.

Las respuestas a los informes de la auditoría interna se consideran como una debilidad en el GRSM debido a la falta de prontitud y a que son incompletas.

Contabilidad y presentación de informes (ID-27 a ID-29)

El GRSM 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. Asimismo, 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 gestión de las finanzas públicas. Al existir registros de cuentas de anticipos y procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros, se realiza la conciliación de las cuentas bancarias y las cuentas de orden.

Escrutinio y auditoría externos (ID-30 a ID-31)

En este pilar, el GRSM tiene un bajo desempeño respecto a las buenas prácticas internacionales.

Se identifican como fortalezas la existencia de un plan anual de control que se cumple regularmente, el cumplimiento de las normas internacionales de auditoría y la culminación de la presentación de los informes, en donde se consignan las principales desviaciones o hallazgos. Estos informes son remitidos al titular del pliego para su tratamiento respectivo, sin embargo las auditorías en los tres últimos ejercicios fiscales finalizados respecto a los informes financieros no cubren a todas las entidades del GR, limitándose a la mayoría de los gastos e ingresos. Adicionalmente, no se evidenció que las entidades auditadas hayan realizado un seguimiento eficaz y oportuno de las recomendaciones de la auditoría externa.

La principal debilidad de la auditoría externa es que los informes de la CGR no se remiten de oficio al CR, por tanto el proceso de rendición de cuentas está truncado. El CR no examina ni aprueba estos documentos.

4.2 Eficacia del marco de control interno

El control interno contribuye a desarrollar un sistema ordenado, eficiente y eficaz de gestión de las finanzas públicas. 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

El 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.

El GRSM cuenta con los documentos de gestión aprobados y publicados como el Plan de Desarrollo Concertado, PEI y POI. Asimismo cuenta con un ROF y MOF que determinan la estructura organizacional y funciones.

Evaluación del riesgo

No se ha encontrado información que aporte al tratamiento de riesgos que podría afrontar el GRSM en el cumplimiento de sus objetivos y metas trazadas.

Actividades de control

El GRSM 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 cuenta el GRSM se encuentran las de viáticos, que cuentan con su respectiva directiva que señala los montos a otorgar por las comisiones de servicio, así como para el manejo de fondos de caja chica y el manejo de encargos internos; para la planificación estratégica cuentan con directivas para la elaboración y evaluación del PEI y POI; para el caso de inversión cuentan con procedimientos de priorización de los proyectos de inversión, así como para la liquidación técnica y financiera de los mismos; y para valorizar los documentos de planeamiento se cuenta con una directiva de formulación del cuadro de necesidades.

En el proceso presupuestario y de las contrataciones del Estado, 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. Además cuentan con norma expresa para el proceso contable y de ingresos que se respalda en el texto único de procesos administrativos.

Varios de los procedimientos cuentan con la normatividad suficiente con la que se controla, verifica y concilia la información, en particular la referida a la gestión financiera, contable y administrativa. Sin embargo en este último proceso, en el control de almacenes y de bienes patrimoniales, la información no se encuentra conciliada a nivel de pliego.

En cuanto al desempeño operativo el GRSM no realiza una evaluación, sin embargo en la revisión de los procesos y actividades tanto de logística como de tesorería, se menciona que realizan revisiones, pero no existe documentación que permita evidenciar este procedimiento.

En cuanto a la supervisión se realiza generalmente a las UE de los sectores de salud y educación, para evaluar el cumplimiento de la ejecución de los programas presupuestales.

Información y comunicación

En este aspecto el GRSM cuenta con normas para la elaboración y mantenimiento de los portales institucionales tanto a nivel de Sede Central, así como para las 22 Unidades Ejecutoras que dependen del pliego 491.

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 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 el GRSM no ha establecido 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 SOA.

En base a los informes que resultan de las auditorías externas o internas no se realiza un escrutinio por parte del GRSM, sin embargo a petición del CR se pueden realizar presentaciones de los mismos.

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 GRSM

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 gestión de las finanzas públicas del GRSM identificadas 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 gestión de las finanzas públicas del GRSM. Por otro lado, y en la medida que los gobiernos regionales en general y el GRSM en particular no tienen competencias para gravar impuestos, sus capacidades de afectar la disciplina fiscal por el lado del ingreso tampoco se evalúan en este ejercicio. Finalmente, el hecho de que los gobiernos regionales - como el GRSM - no puedan generar

deuda pública sin el aval o garantía del MEF, no tengan entidades extrapresupuestarias, no incluyan en el presupuesto una partida de contingencia y no mantengan bajo su dependencia empresas o corporaciones públicas 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 gestión de finanzas públicas en el GRSM que pueden tener un efecto sobre la disciplina fiscal son: i) la identificación de los riesgos fiscales asociados al ámbito de acción del GR, especialmente, a la identificación precisa y conciliada del volumen y cuantía de los pasivos contingentes, que afectan al GRSM; ii) la gestión de los activos no financieros, donde los registros a nivel del pliego están todavía incompletos y no son totalmente confiables, escaseando los informes regulares sobre el rendimiento y seguimiento de los mismos; y, iii) la inexistencia de una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo interna y externa del GRSM, que pueda identificar el contexto futuro en términos de proyecciones.

Asignación estratégica de recursos

La gestión de las finanzas públicas en el GRSM 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 vinculadas a los programas presupuestales para más del 67% de los recursos asignados. Esta decisión relevante requiere, sin embargo, ser complementada en este documento de gestión, para su posterior evaluación y difusión correspondiente, con la identificación de los indicadores de desempeño y los 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 siguientes debilidades encontradas en el sistema de GFP del GRSM: 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 montos) en cada año del período de análisis; ii) el CR, 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 a nivel de los GR 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 articulada con la planificación territorial y el presupuesto no se gestiona todavía con un horizonte de mediano plazo; y, v) la documentación fiscal clave, así como la información de desempeño, 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 el GRSM 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 regional.

Sin embargo, existen debilidades que disminuyen la capacidad del sistema para proveer servicios públicos de forma eficiente, siendo las más notables: i) la gestión de los recursos humanos en relación con la estabilidad en los puestos clave; ii) la escasa información sobre el desempeño en la prestación de servicios que provee el GRSM; iii) las dificultades de seguimiento e implementación de las recomendaciones de la auditoría externa; y, iv) la ausencia de control político a los resultados de la gestión institucional una vez finalizado el ejercicio fiscal.

4.4 Cambios en el desempeño de la GFP desde la evaluación anterior

El GRSM ha sido objeto de dos evaluaciones PEFA sobre el desempeño de su sistema de gestión de las finanzas públicas (GFP). La primera fue realizada entre octubre y diciembre de 2011, para el periodo de análisis 2008, 2009 y 2010, utilizando la versión 2011 de la metodología PEFA. La segunda, que se presenta en este informe, tuvo lugar entre octubre y diciembre de 2016 y valora el periodo 2013, 2014 y 2015, pero utilizando para esta evaluación la versión 2016 de la metodología PEFA.

Estas dos versiones de la metodología - a pesar de tener el mismo objetivo y valorar elementos comunes de un sistema GFP - no son totalmente comparables, puesto que la versión 2016 incorpora nuevos elementos de evaluación, amplía el alcance de la misma y ha ajustado los criterios de calificación de varios de los indicadores con el fin de adecuarlos a la evolución experimentada en las buenas prácticas internacionales. El resultado es un marco de medición PEFA más relevante, sólido y consistente, pero que dificulta la comparación del desempeño de la GFP en el tiempo, en este caso la GFP del GRSM entre 2011 y 2016.

Una comparación es, sin embargo, posible. Las principales orientaciones sobre cómo llevarla adelante fueron publicadas por el Secretariado PEFA en marzo de 2016⁹⁰. Estas orientaciones permiten tomar como base las calificaciones de la evaluación PEFA del GRSM para cada una de las dimensiones de los 28 indicadores en los que está organizada la metodología 2011 y encontrar su equivalente en la metodología 2016. En algunas dimensiones está comparación se puede hacer de forma directa, en otras es posible encontrar aspectos que son comparables, mientras que en un tercer grupo de dimensiones, simplemente, no es posible realizar comparación alguna. El Anexo 7 muestra, en forma de una matriz, el producto de este ejercicio aplicado al GRSM.

El análisis de la matriz comparativa - dentro de las limitaciones expuestas - nos permite sugerir que el desempeño de la gestión de las finanzas públicas en el GRSM en los cinco años, entre 2011 y 2016, ha tenido una evolución razonablemente positiva con mejoras puntuales registradas principalmente en los indicadores vinculados al pilar sobre previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria. Los pilares sobre: i) credibilidad del presupuesto, ii) contabilidad, registro e informes y iii) escrutinio y auditoría externa no parecen mostrar modificaciones de desempeño significativas, mientras que resulta difícil hacer una lectura objetiva de la evolución del desempeño registrada en materia de iv) universalidad y transparencia y v) presupuestación basada en políticas.

⁹⁰ Secretariado PEFA (2016), Guidance on tracking performance across time: comparing PEFA 2016 against PEFA 2005 or PEFA 2011, Washington DC, Estados Unidos, 23 de marzo de 2016.

De las catorce (14) dimensiones que son directamente comparables entre las dos metodologías PEFA utilizadas, las evaluaciones realizadas al GRSM entre 2011 y 2016 muestran ocho (8) dimensiones en las que no ha habido cambios en la puntuación, cuatro (4) en la que la calificación se ha incrementado y dos (2) en las que la calificación muestra una disminución en el desempeño. Sin embargo, un hallazgo que parece importante revelar es que de estas catorce (14) dimensiones comparables, la evaluación PEFA realizada en 2016 muestra a ocho (8) con una puntuación de A, comparada con solo cuatro (4) en la evaluación realizada en 2011. Esto hace pensar que existe un desempeño de la GFP en el GRSM que está en la actualidad un poco más acorde con las buenas prácticas internacionales.

Las dimensiones en las que se han constatado mejoras entre las dos evaluaciones GFP realizadas en el GRSM están referidas a: i) la confiabilidad y horizonte de la información disponible para comprometer gasto, ii) la calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda, iii) la consolidación de los saldos de caja y iv) el cumplimiento de las reglas establecidas para las modificaciones presupuestarias encargadas al Poder Ejecutivo durante el ejercicio presupuestario. La mejora en el desempeño en estas cuatro dimensiones se explica - en gran parte - por desarrollos normativos y técnicos introducidos a nivel del GN en el Perú, que tienen impacto sobre la gestión de las finanzas públicas a nivel de los gobiernos sub nacionales, como es el caso del GRSM. Este es un efecto que es prevalente y se puede hacer extensivo a otros aspectos de las relaciones intergubernamentales en materia de GFP.

Finalmente, las dimensiones en las que se ha podido constatar que existe una disminución en el desempeño son: i) la claridad y generalidad de las directrices presupuestarias y ii) la medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja. Una explicación posible para este resultado es que en la evaluación realizada en 2011 estas dimensiones se hayan calificado en exceso sobre la base de la evidencia disponible en ese momento. Sin embargo, llama la atención también, en este caso particular, que la disminución evidenciada se genere en dos dimensiones en las cuales existe un elevado nivel de autonomía de gestión del GRSM. Es decir, se podría intuir a partir de este hallazgo que aquellos aspectos donde el GRSM tiene mayores niveles de injerencia en la GFP todavía requieren de sustento y fortalecimiento para alcanzar reformas sostenibles.

5 PROCESO DE REFORMA GFP

La presente sección hace un repaso breve de los principales avances alcanzados por el proceso de reforma emprendido en el GRSM en procura de mejorar el desempeño de la GFP, además de ofrecer 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 gestión de las finanzas públicas en el GRSM es uno de los ejes principales de la gestión institucional presente. 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 de la GFP 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, el GRSM cuenta con el apoyo de varias 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 e iii) integrar la acción de los tres niveles de gobierno de una manera más efectiva para la provisión de servicios públicos en el territorio. La cooperación Belga también apoya al GRSM y sus actividades están direccionadas al sector salud.

5.2 Reformas recientes y en curso

Las principales reformas que ha emprendido y desarrollado el GRSM en los últimos años son:

- Desde el 2013, el GRSM ha venido implementando el uso del SIGA, aplicativo del MEF orientado a la gestión logística en las etapas de programación y ejecución del presupuesto de bienes y servicios. Esta implementación está siendo culminada en la actualidad con la incorporación de las últimas UE del GR, con el apoyo de la Cooperación Suiza - SECO.
- Implementación de directivas para la programación, formulación y evaluación de las actividades que desarrolla el GRSM, entre ellas la directiva de formulación de los planes operativos institucionales, la directiva para la evaluación del respectivo POI y la directiva del cuadro de necesidades para costear el POI.
- Implementación de la directiva 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 del GRSM. Con ello, se pretenden identificar 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, se busca la coordinación entre los responsables de todos los procesos que se articulan (POI-CN-PIA-PAC-Ejecución).

5.3 Factores institucionales que apoyan la Reforma GFP

El GRSM está interesado y existe voluntad política clara para avanzar en un proceso de reforma de la gestión de las finanzas públicas a nivel regional, 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. Existe también un importante respaldo de la cooperación internacional 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 gestión de las finanzas públicas. 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, junto con 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.	El GRSM 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 GRSM de implementar el comité de control interno, respaldado por el Oficio 001-2014-GRSM/CISCI del 30 de enero de 2017 del Comité de Implementación del Sistema de Control Interno, remitiendo el "Diagnóstico Final del Sistema de Control Interno -SICI", y el "Cronograma de actividades priorizadas para el 2014", los que se encuentran publicados en la página de transparencia del GRSM.
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. En algunos casos responde a situaciones políticas por cambios de gestión.
1.4. Estructura organizacional.	Existe una estructura organizacional que define los niveles jerárquicos y mantienen una estructura tradicional aprobada según OR 020-2015-GRSM/CR del 16 de diciembre de 2015.
1.5. Políticas y prácticas de recursos humanos.	El Plan de Desarrollo de las Personas – PDP se encuentra aprobado con RER 083-2016-GRSM-CR del 27 de enero de 2016 "Plan Anual de Desarrollo de las personas (PADP) 2016.
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.	El GRSM 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 de 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.

Componentes y elementos del control interno	Resumen de observaciones
3.2 Segregación de funciones (autorización, procesamiento, registro, revisión).	La institución sí cuenta con documentos que establecen 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.
3.4 Verificaciones.	Sí existen procedimientos de verificación en la Gestión Financiera (tesorería, contabilidad), Presupuestal (certificaciones, compromisos) y Administrativos (Logística, Almacén, Control patrimonial).
3.5 Conciliaciones.	Existen procedimientos de conciliaciones de saldos bancarios, contables, de caja y presupuestales; sin embargo, en el control de almacenes y bienes patrimoniales, la información no se encuentra conciliada.
3.6 Revisiones del desempeño operativo.	El GRSM no realiza una evaluación del desempeño en materia de operaciones.
3.7 Revisiones de operaciones, procesos y actividades.	La institución realiza revisión en algunas operaciones, procesos y actividades (logística, tesorería); sin embargo, no existe documentación que permita evidenciar este proceso.
3.8 Supervisión (asignación, revisión y aprobación, orientación y formación).	En algunos procesos la institución realiza actividades de supervisión, generalmente en los sectores de educación y salud, para el cumplimiento de la ejecución de los Programas Presupuestales.
4. Información y comunicación	El GRSM cuenta con canales de acceso a la información pública tanto de la Sede Central como en sus 21 UE. Sin embargo, existen limitaciones en la disponibilidad de la información como fiscal, y de la ejecución de los procesos de compra, en particular las no competitivas.
5. Monitoreo	
5.1 Monitoreo sobre la marcha.	GRSM no ha establecido una línea de base del nivel de implementación de las actividades del control interno que permita medir los avances de la implementación. Sin embargo existe un sistema de seguimiento y registro de información respecto al avance de la implementación de las recomendaciones, producto de las diferentes acciones de control.
5.2 Evaluaciones.	EL GRSM no realiza el escrutinio a los informes de auditorías internas y externas; sin embargo, se ha evidenciado que se han efectuado presentaciones, a solicitud del CR, de los informes de auditoría, no teniendo ninguna observación por parte del CR.
5.3 Respuestas de la administración.	Existe lentitud en la implementación de las observaciones realizadas por las auditorías por parte de las áreas responsables de su implementación, teniendo en muchos de los casos que retomar las observaciones.

Anexo 2

Datos utilizados en ID-2i) e ID-2iii)

Cuadro 2-1: Gastos primarios presupuestados y ejecutados en soles (2013- 2015)

Datos para el año 2013						
RUBROS PRESUPUESTARIOS (ADMINISTRATIVO O FUNCIONAL)	PRESUPUESTO	PAGADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
03: PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	46,451,539.0	61,643,207	59,899,627.2	1,743,579.8	1,743,579.8	2.9%
05: ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	2,092,886.0	3,347,498	2,698,793.1	648,704.9	648,704.9	24.0%
07: TRABAJO	2,274,713.0	1,663,639	2,933,260.4	-1,269,621.4	1,269,621.4	43.3%
08: COMERCIO	5,647,178.0	5,675,991	7,282,080.7	-1,606,089.7	1,606,089.7	22.1%
09: TURISMO	3,172,699.0	1,913,966	4,091,220.5	-2,177,254.5	2,177,254.5	53.2%
10: AGROPECUARIA	22,081,491.0	37,167,976	28,474,257.4	8,693,718.6	8,693,718.6	30.5%
11: PESCA	2,974,090.0	2,901,856	3,835,112.6	-933,256.6	933,256.6	24.3%
12: ENERGÍA	153,958.0	3,946,873	198,530.1	3,748,342.9	3,748,342.9	1888.0%
15: TRANSPORTE	79,570,451.0	111,180,872	102,606,726.3	8,574,145.7	8,574,145.7	8.4%
16: COMUNICACIONES	-	917,871	0.0	917,871.0	917,871.0	#DIV/0!
17: AMBIENTE	3,670,747.0	5,786,422	4,733,457.3	1,052,964.7	1,052,964.7	22.2%
18: SANEAMIENTO	55,818,779.0	38,057,243	71,978,757.3	-33,921,514.3	33,921,514.3	47.1%
19: VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	2,425,737.0	3,050,822	3,128,007.1	-77,185.1	77,185.1	2.5%
20: SALUD	184,879,051.0	252,964,702	238,402,999.5	14,561,702.5	14,561,702.5	6.1%
21: CULTURA Y DEPORTE	1,300,000.0	3,881,843	1,676,360.3	2,205,482.7	2,205,482.7	131.6%
22: EDUCACIÓN	263,758,922.0	353,443,964	340,119,217.4	13,324,746.6	13,324,746.6	3.9%
23: PROTECCIÓN SOCIAL	1,254,263.0	1,292,086	1,617,382.1	-325,296.1	325,296.1	20.1%
24: PREVISIÓN SOCIAL	47,246,000.0	45,763,049	60,924,090.9	-15,161,041.9	15,161,041.9	24.9%
25: DEUDA PÚBLICA			0.0	0.0	0.0	#DIV/0!
Gastos Totales	724,772,504.0	934,599,880.00	934,599,880.0		110,942,519.1	11.9%
Intereses						
Contingencia						
Gastos Totales	724,772,504.00	934,599,880.00				
Varianza global (ID-1)						29.0%
Varianza en la composición del gasto (ID-2)						11.9%
Cuota de contingencia del presupuesto						0.0%

Datos para el año 2014						
RUBROS PRESUPUESTARIOS (ADMINISTRATIVO O FUNCIONAL)	PRESUPUESTO	PAGADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
03: PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	60,205,052	77,402,607	88,716,359.3	-11,313,752.3	11,313,752.3	12.8%
05: ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	3,004,949	3,407,131	4,428,002.7	-1,020,871.7	1,020,871.7	23.1%
07: TRABAJO	889,348	1,949,856	1,310,516.5	639,339.5	639,339.5	48.8%
08: COMERCIO	220,021	319,761	324,216.3	-4,455.3	4,455.3	1.4%
09: TURISMO	189,863	1,943,373	279,776.4	1,663,596.6	1,663,596.6	594.6%
10: AGROPECUARIA	23,785,710	37,427,447	35,049,909.0	2,377,538.0	2,377,538.0	6.8%
11: PESCA	1,812,846	1,741,887	2,671,355.5	-929,468.5	929,468.5	34.8%
12: ENERGÍA	173,428	1,350,327	255,558.3	1,094,768.7	1,094,768.7	428.4%
13: MINERÍA	0	234,532	0.0	234,532.0	234,532.0	#DIV/0!
15: TRANSPORTE	72,332,506	199,951,246	106,587,011.9	93,364,234.1	93,364,234.1	87.6%
16: COMUNICACIONES	20,716	532,538	30,526.5	502,011.5	502,011.5	1644.5%
17: AMBIENTE	4,200,309	5,285,982	6,189,449.4	-903,467.4	903,467.4	14.6%
18: SANEAMIENTO	0	26,377,196	0.0	26,377,196.0	26,377,196.0	#DIV/0!
19: VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	1,181,542	3,760,575	1,741,084.9	2,019,490.1	2,019,490.1	116.0%
20: SALUD	220,936,257	315,777,871	325,565,043.4	-9,787,172.4	9,787,172.4	3.0%
21: CULTURA Y DEPORTE	2,500,386	787,701	3,684,493.8	-2,896,792.8	2,896,792.8	78.6%
22: EDUCACIÓN	308,710,539	377,359,176	454,906,593.4	-77,547,417.4	77,547,417.4	17.0%
23: PROTECCIÓN SOCIAL	1,224,846	1,191,292	1,804,896.3	-613,604.3	613,604.3	34.0%
24: PREVISIÓN SOCIAL	47,908,000	47,340,088	70,595,792.2	-23,255,704.2	23,255,704.2	32.9%
Gastos Totales	749,296,318.0	1,104,140,586.00	1,104,140,586.0	0.0	256,545,412.9	23.2%
Intereses						
Contingencia						
Gastos Totales	749,296,318.00	1,104,140,586.00				
Varianza global (ID-1)						47.4%
Varianza en la composición del gasto (ID-2)						23.2%
Cuota de contingencia del presupuesto						0.0%

Datos para el año 2015						
RUBROS PRESUPUESTARIOS (ADMINISTRATIVO O FUNCIONAL)	PRESUPUESTO	PAGADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
03: PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	60,032,109	72,977,430	103,223,639.9	-30,246,209.9	30,246,209.9	29.3%
05: ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	2,552,759	7,622,147	4,389,402.3	3,232,744.7	3,232,744.7	73.6%
07: TRABAJO	1,331,711	2,275,679	2,289,842.2	-14,163.2	14,163.2	0.6%
08: COMERCIO	220,021	1,237,392	378,320.3	859,071.7	859,071.7	227.1%
09: TURISMO	204,622	662,822	351,842.2	310,979.8	310,979.8	88.4%
10: AGROPECUARIA	14,467,894	21,185,264	24,877,165.0	-3,691,901.0	3,691,901.0	14.8%
11: PESCA	1,787,984	1,793,190	3,074,391.7	-1,281,201.7	1,281,201.7	41.7%
12: ENERGÍA	176,020	716,266	302,661.8	413,604.2	413,604.2	136.7%
13: MINERÍA	0	278,673	0.0	278,673.0	278,673.0	#DIV/0!
15: TRANSPORTE	89,138,998	315,035,358	153,272,173.6	161,763,184.4	161,763,184.4	105.5%
16: COMUNICACIONES	0	524,951	0.0	524,951.0	524,951.0	#DIV/0!
17: AMBIENTE	4,500,000	7,592,944	7,737,632.2	-144,688.2	144,688.2	1.9%
18: SANEAMIENTO	2,710,000	6,813,225	4,659,774.1	2,153,450.9	2,153,450.9	46.2%
19: VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	6,202,162	7,235,588	10,664,455.2	-3,428,867.2	3,428,867.2	32.2%
20: SALUD	225,236,341	408,698,345	387,287,992.2	21,410,352.8	21,410,352.8	5.5%
21: CULTURA Y DEPORTE	0	1,590,227	0.0	1,590,227.0	1,590,227.0	#DIV/0!
22: EDUCACIÓN	325,466,555	447,308,209	559,631,221.3	-112,323,012.3	112,323,012.3	20.1%
23: PROTECCIÓN SOCIAL	1,687,894	1,655,818	2,902,289.5	-1,246,471.5	1,246,471.5	42.9%
24: PREVISIÓN SOCIAL	48,724,000	43,618,918	83,779,642.5	-40,160,724.5	40,160,724.5	47.9%
25: DEUDA PÚBLICA	0	0.0	0.0	0.0	0.0	#DIV/0!
Gastos Totales	784,439,070.0	1,348,822,446.00	1,348,822,446.00	0.0	385,074,479.2	
Intereses						
Contingencia						
Gastos Totales	784,439,070.00	1,348,822,446.00				
Varianza global (ID-1)						71.9%
Varianza en la composición del gasto (ID-2)						28.5%
Cuota de contingencia del presupuesto						0.0%
Resultados						
	Year	ID 1		ID 2.1		
		Desviación porcentual		Varianza de la desviación porcentual		
	2013	29.0%		11.9%		
	2014	47.4%		23.2%		
	2015	71.9%		28.5%		

Datos utilizados en ID-2ii)

Cuadro A2-2: desviaciones de la ejecución presupuestaria del gasto global y de su composición en soles (2013 - 2015)

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	324,851,428.00	375,313,320.00	419,664,290.93	-44,350,970.9	44,350,970.9	10.6%
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	47,946,000.00	47,917,743.00	61,939,774.18	-14,022,031.2	14,022,031.2	22.6%
5-23: BIENES Y SERVICIOS	73,998,297.00	107,483,967.00	95,595,832.94	11,888,134.1	11,888,134.1	12.4%
5-25: OTROS GASTOS	2,048,000.00	5,443,044.00	2,645,740.16	2,797,303.8	2,797,303.8	105.7%
6-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	-	6,246,704.00	-	6,246,704.0	6,246,704.0	#DIV/0!
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	275,928,779.00	392,195,103.00	356,462,817.79	35,732,285.2	35,732,285.2	10.0%
7-28: SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	-	1,708,575.00	-	1,708,575.0	1,708,575.0	#DIV/0!
Gastos Totales	724,772,504.00	936,308,456.00	936,308,456.00	0.00	116,746,004.23	
Varianza global						77.4%
Varianza en la composición del gasto						12.5%

Datos para el año 2014						
RUBROS PRESUPUESTARIOS (ADMINISTRATIVO O FUNCIONAL)	PRESUPUESTO	DEVENGADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
GASTOS ORDINARIOS						
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	382,743,360	439,770,984	494,452,869.6	-54,681,885.6	54,681,885.6	11.1%
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	48,608,000	48,811,553	62,794,989.0	-13,983,436.0	13,983,436.0	22.3%
5-23: BIENES Y SERVICIOS	71,079,147	132,049,661	91,824,684.3	40,224,976.7	40,224,976.7	43.8%
5-25: OTROS GASTOS	2,054,437	13,294,827	2,654,055.9	10,640,771.1	10,640,771.1	400.9%
GASTOS DE CAPITAL						
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	244,811,374	457,545,989	316,263,321.7	141,282,667.3	141,282,667.3	44.7%
SERVICIOS DE LA DEUDA						
7-28: SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	0	12,667,572	0.0	12,667,572.0	12,667,572.0	#DIV/0!
Gastos Totales	749,296,318.00	1,104,140,586.00	967,989,920.59	136,150,665.41	273,481,308.74	
Varianza global						67.9%
Varianza en la composición del gasto						28.3%

Datos para el año 2015						
RUBROS PRESUPUESTARIOS (ADMINISTRATIVO O FUNCIONAL)	PRESUPUESTO	DEVENGADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	400,098,764	443,714,386	516,873,714.0	-73,159,328.0	73,159,328.0	14.2%
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	49,424,000	45,865,405	63,849,151.1	-17,983,746.1	17,983,746.1	28.2%
5-23: BIENES Y SERVICIOS	87,198,190	226,304,203	112,648,316.8	113,655,886.2	113,655,886.2	100.9%
5-25: OTROS GASTOS	2,054,437	20,566,840	2,654,055.9	17,912,784.1	17,912,784.1	674.9%
6-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0	1,447,720	0.0	1,447,720.0	1,447,720.0	#DIV/0!
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	245,663,679	610,923,893				
7-28: SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	0	14,713,069	0.0	14,713,069.0	14,713,069.0	#DIV/0!
Gastos Totales	784,439,070.00	1,363,535,516.00	696,025,237.84	56,586,385.16	238,872,533.44	
Varianza global						57.5%
Varianza en la composición del gasto						34.3%

Resultados		
Year	Desviación porcentual	Varianza de la desviación porcentual
2013	77.4%	12.5%
2014	67.9%	28.3%
2015	57.5%	34.3%

Datos utilizados en ID-3ii)

Cuadro A2-3: Ingresos presupuestados y ejecutados en soles (2013 - 2015)

Datos para el año 2013						
INGRESOS RESUPUESTARIOS	PRESUPUESTO	RECAUDADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
Genérica 3: VENTA DE BIENES Y SERVICIOS Y DERECHOS ADMINISTRATIVOS						
1: VENTA DE BIENES	5,728,729	8,647,685	8,285,056.9	362,628.1	362,628.1	4.4%
2: DERECHOS Y TASAS ADMINISTRATIVOS	1,213,898	3,706,717	1,755,575.1	1,951,141.9	1,951,141.9	111.1%
3: VENTA DE SERVICIOS	6,209,314	4,399,799	8,980,093.1	-4,580,294.1	4,580,294.1	51.0%
Genérica 5: OTROS INGRESOS						
1: RENTAS DE LA PROPIEDAD	31,000	1,194,048	44,833.1	1,149,214.9	1,149,214.9	2563.3%
2: MULTAS Y SANCIONES NO TRIBUTARIAS	742,521	1,105,858	1,073,855.8	32,002.2	32,002.2	3.0%
5: INGRESOS DIVERSOS	152,278	1,305,536	220,228.9	1,085,307.1	1,085,307.1	492.8%
Ingresos Totales	14,077,740.00	20,359,643.00	20,359,643.00	0.0	9,160,588.3	
Varianza global		3,605,442				44.6%
Varianza en la composición del ingreso						45.0%

Table 3

Datos para el año 2014						
INGRESOS RESUPUESTARIOS	PRESUPUESTO	RECAUDADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
Genérica 3: VENTA DE BIENES Y SERVICIOS Y DERECHOS ADMINISTRATIVOS						
1: VENTA DE BIENES	4,907,696	13,914,057	12,804,995.8	1,109,061.2	1,109,061.2	8.7%
2: DERECHOS Y TASAS ADMINISTRATIVOS	871,058	3,322,214	2,272,735.3	1,049,478.7	1,049,478.7	46.2%
3: VENTA DE SERVICIOS	6,220,664	4,547,920	16,230,747.8	-11,682,827.8	11,682,827.8	72.0%
Genérica 5: OTROS INGRESOS						
1: RENTAS DE LA PROPIEDAD	30,706	7,775,740	80,117.1	7,695,622.9	7,695,622.9	9605.5%
2: MULTAS Y SANCIONES NO TRIBUTARIAS	445,000	987,551	1,161,079.1	-173,528.1	173,528.1	14.9%
5: INGRESOS DIVERSOS	130,076	2,341,583	339,389.9	2,002,193.1	2,002,193.1	589.9%
Ingresos Totales	12,605,200.00	32,889,065.00	32,889,065.00	0.0	23,712,711.8	
Varianza global						160.9%
Varianza en la composición del ingreso						72.1%

Table 4

Datos para el año 2015						
INGRESOS RESUPUESTARIOS	PRESUPUESTO (PIA)	RECAUDADO	PRESUPUESTO AJUSTADO	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN ABSOLUTA	POR CIENTO
Genérica 3: VENTA DE BIENES Y SERVICIOS Y DERECHOS ADMINISTRATIVOS						
1: VENTA DE BIENES	5,726,835	12,979,393	11,917,923.0	1,061,470.0	1,061,470.0	8.9%
2: DERECHOS Y TASAS ADMINISTRATIVOS	1,049,716	3,288,632	2,184,528.5	1,104,103.5	1,104,103.5	50.5%
3: VENTA DE SERVICIOS	5,531,340	4,153,068	11,511,084.9	-7,358,016.9	7,358,016.9	63.9%
Genérica 5: OTROS INGRESOS						
1: RENTAS DE LA PROPIEDAD	706	2,211,726	1,469.2	2,210,256.8	2,210,256.8	150436.1%
2: MULTAS Y SANCIONES NO TRIBUTARIAS	624,000	1,838,538	1,298,585.3	539,952.7	539,952.7	41.6%
5: INGRESOS DIVERSOS	194,076	2,846,119	403,885.0	2,442,234.0	2,442,234.0	604.7%
Ingresos Totales	13,126,673.00	27,317,476.00	27,317,476.00	0.0	14,716,033.9	
Varianza global						108.1%
Varianza en la composición del ingreso						53.9%

Table 5 - Results Matrix

Resultados

Year	Desviación porcentual de los Ingresos	Varianza porcentual
2013	44.6%	45.0%
2014	160.9%	72.1%
2015	108.1%	53.9%

Anexo 3

Datos utilizados en ID-4i)

Clasificación funcional: Estandarización con clasificación internacional

Estandarización del clasificador	
Clasificador internacional	Clasificador nacional (Perú)
1. Servicios Públicos Generales Org. Ejec. y leg; asuntos fin. y fisc; asuntos exteriores. Ayuda económica exterior/servicios generales. Investigación básica /investigación y desarrollo. Servicios públicos generales N.E.P. Transac. Deuda / Transf. Carácter general.	1. Legislativa
	2. Relaciones Exteriores
	3. Planeamiento, gestión y reserva de la contingencia
2. Defensa	4. Defensa y seguridad nacional
3. Orden público y seguridad	5. Orden público y seguridad
	6. Justicia
	7. Trabajo
	8. Comercio
	9. Turismo
	10. Agropecuario
4. Asuntos económicos	11. Pesca
	12. Energía
	13. Minería
	14. Industria
	15. Transporte
	16. Comunicaciones
5. Protección y medio ambiente	17. Ambiente
	18. Saneamiento
6. Vivienda y desarrollo urbano	19. Vivienda y desarrollo urbano
7. Salud	20. Salud
8. Cultura y deporte	21. Cultura y deporte
9. Educación	22. Educación
	23. Protección social
10. Protección y previsión	24. Previsión social
	25. Deuda pública

Anexo 4

Datos utilizados en ID-8)

Gobierno Regional de San Martín - Programas Presupuestales 2015

	Categoría Presupuestal	PIA	Devengado
1	0001 PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL	29,473,310	44,845,983
2	0002 SALUD MATERNO NEONATAL	21,887,938	44,092,086
3	0016 TBC-VIH/SIDA	10,892,225	11,987,892
4	0017 ENFERMEDADES METAXENICAS Y ZOONOSIS	10,067,077	11,478,010
5	0018 ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES	8,661,034	8,635,429
6	0024 PREVENCIÓN Y CONTROL DEL CANCER	5,545,907	7,195,275
7	0035 GESTIÓN SOSTENIBLE DE RECURSOS NATURALES Y DIVERSIDAD BIOLÓGICA	3,600,000	4,165,285
8	0041 MEJORA DE LA INOCUIDAD AGROALIMENTARIA	1,500,000	1,924,113
9	0042 APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS PARA USO AGRARIO	6,665,432	3,163,531
10	0046 ACCESO Y USO DE LA ELECTRIFICACIÓN RURAL	0	226,855
11	0051 PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DEL CONSUMO DE DROGAS	1,156,683	1,115,622
12	0061 REDUCCIÓN DEL COSTO, TIEMPO E INSEGURIDAD VIAL EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE TERRESTRE	85,039,578	309,869,315
13	0068 REDUCCIÓN DE VULNERABILIDAD Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS POR DESASTRES	8,649,216	26,578,891
14	0072 PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO INTEGRAL Y SOSTENIBLE - PIRDAIS	7,543,533	10,427,695
15	0082 PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO URBANO	2,710,000	6,377,377
16	0083 PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO RURAL	0	412,471
17	0088 PROGRAMA ARTICULADO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA	0	423,316
18	0090 LOGROS DE APRENDIZAJE DE ESTUDIANTES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR	285,421,573	379,521,615
19	0091 INCREMENTO EN EL ACCESO DE LA POBLACION DE 3 A 16 AÑOS A LOS SERVICIOS EDUCATIVOS PÚBLICOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR	2,304,226	15,245,370
20	0101 INCREMENTO DE LA PRACTICA DE ACTIVIDADES FISICAS, DEPORTIVAS Y RECREATIVAS EN LA POBLACION PERUANA	0	108,002
21	0104 REDUCCIÓN DE LA MORTALIDAD POR EMERGENCIAS Y URGENCIAS MEDICAS	2,260,847	2,259,517
22	0106 INCLUSIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y JOVENES CON DISCAPACIDAD EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y TÉCNICO PRODUCTIVA	1,581,696	1,787,248
23	0107 MEJORA DE LA FORMACIÓN EN CARRERAS DOCENTES EN INSTITUTOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR NO UNIVERSITARIA	3,508,592	6,453,971
24	0121 MEJORA DE LA ARTICULACIÓN DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AL MERCADO	63,323	63,283
25	0129 PREVENCIÓN Y MANEJO DE CONDICIONES SECUNDARIAS DE SALUD EN PERSONAS CON DISCAPACIDAD	0	283,533
26	0130 COMPETITIVIDAD Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE LA FAUNA SILVESTRE	100,000	99,970
27	0131 CONTROL Y PREVENCIÓN EN SALUD MENTAL	825,938	1,699,482
	TOTAL Pliego 459: Gobierno Regional de San Martín	784,439,070	1,363,907,370
	TOTAL PPs	499,458,128	900,441,138
	TOTAL % PPs	63.67%	66.02%

Anexo 5

Lista de personas entrevistadas

No	Entidad	Dependencia	Persona	Cargo
1	Gobierno Regional de San Martín	Gobernación Regional	Rotland Reategui Alegria	Vice Gobernador Regional
2	Gobierno Regional de San Martín	Gerencia General	Manuel Eduardo Vásquez Contreras	Gerente General Regional
3	Gobierno Regional de San Martín	Gerencia Planificación	Luis Vela Guerra	Gerente de Planificación.
4	Gobierno Regional de San Martín	Gerencia de Planificación	Pedro Carrasco Guerra	Sub Gerente de Planeamiento
5	Gobierno Regional de San Martín	Gerencia de Planificación	Josué López Rodríguez	Sub Gerente de Presupuesto
6	Gobierno Regional de San Martín	Gerencia de Planificación	Patricia Rengifo Vásquez	Sub Gerente de Desarrollo Institucional
7	Gobierno Regional de San Martín	Gerencia de Planificación	Silvia Vargas Mejía	Sub Gerente de Inversión Publica
8	Gobierno Regional de San Martín	Gerencia Infraestructura	Stalin Jiménez Troya	Gerente de Infraestructura
9	Gerencia Regional de San Martín	Gerencia de Desarrollo Social	Aurora Torrejón Riva de Chíncha	Gerente de Planificación
10	Gobierno Regional de San Martín	Oficina Regional de Administración	Marcos Rodríguez Chu	Gerente de Administración
11	Gobierno Regional de San Martín	Oficina Regional de Administración	Roberto López Cahuaza	Jefe Oficina de Recursos Humanos
12	Gobierno Regional de San Martín	Oficina Regional de Administración	Alfonso Fernández	Jefe Oficina General de Contabilidad
13	Gobierno Regional de San Martín	Oficina Regional de Administración	Alberto Infante Miñano	Jefe de la Oficina de Logística
14	Gobierno Regional de San Martín	Oficina Regional de Administración	Arturo Arévalo Vela	Jefe de la Oficina de Tesorería
15	Gobierno Regional de San Martín	Oficina Regional de Administración	Lucio Torres Arévalo	Jefe de Conciliación Contable
16	Gobierno Regional de San Martín	Oficina Regional de Administración	Vivian Cueva	Jefe de Patrimonio
17	Gobierno Regional de San Martín	OCI	Jorge Diaz Samamé	Jefe OCI
18	Ministerio Economía y Finanzas	DGPP	Juan Carlos Lapeyre	Jefe PPTO Territorial
19	Ministerio Economía y Finanzas	DGCP	Walter Apaza	Normatividad DGCP
19	Ministerio Economía y Finanzas	DGETP	Juan Zafra	D. Normas DGETP
20	Contraloría General de la República	DGN	Gaby Miguel	D. Normas CGR

Anexo 6

Fuentes de Información

Indicador		Puntaje	Fuentes utilizadas
ID-1	Resultados del gasto agregado	D	<ul style="list-style-type: none"> Portal de transparencia. Consulta amigable MEF. https://www.mef.gob.pe/es/clasificadores-presupuestarios.
ID-2	Resultados de la composición del gasto	D+	
ID-3	Resultados de los ingresos agregados	D	
ID-4	Clasificación del presupuesto	A	<ul style="list-style-type: none"> Clasificador funcional, Texto Único Ordenado aprobado mediante DS 068-2008-EF. Portal de transparencia. Consulta amigable MEF. https://www.mef.gob.pe/es/clasificadores-presupuestarios.
ID-5	Documentación del presupuesto	D	<ul style="list-style-type: none"> Ley 28112 - Ley marco de la Administración Financiera del Sector Público. Constitución Política del Perú (1993). Ley de Gestión Presupuestaria que hace referencia a la Ley de Bases de Descentralización. Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. 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 SIAF SP. Informes internos de la Oficina de Presupuesto del GRSM. Página de transparencia del GRSM.
ID-6	Operaciones no incluidas en informes financieros	A	<ul style="list-style-type: none"> Ley 28112 - Ley marco de la Administración Financiera del Sector Público. Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Portal de transparencia. Consulta amigable MEF. Dirección General de Contabilidad Pública a través de la Cuenta General de la República – MEF.
ID-7	Transferencia de los Gobiernos Subnacionales	NA	
ID-8	Información de desempeño para la prestación de servicios	D+	<ul style="list-style-type: none"> Ley 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Directiva 002-2016-EF/50.01 Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados Indicadores de desempeño en tus manos. Consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas http://apps5.mineco.gob.pe/resulta/indicadores.aspx. Documentación interna de la Oficina de Presupuesto.
ID-9	Acceso público a la información fiscal	D	<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política del Perú (1993). Directiva 001-2010-PCM/SGP de la Presidencia de Consejo de Ministros. Ley 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Portal de transparencia del GRSM. Portal de Transparencia Económica del MEF - Marco Macroeconómico. Documentos internos de la Oficina de Presupuesto del GRSM.

Indicador		Puntaje	Fuentes utilizadas
ID-10	Informe de riesgos fiscales	B	<ul style="list-style-type: none"> Ley 27245 - Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Ley 30099 - Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Anexo AO-2 emitido del aplicativo SIAF SP-Módulo Contable. Estados Financieros del GRSM, notas contables y hoja de trabajo. Directiva 004-2015-EF/51.01 - Lineamientos para el cierre contable y presentación de la información para la consolidación contable, presupuesto de gastos con enfoque de resultados, presupuesto de inversión pública y gasto social.
ID-11	Gestión de la inversión	B+	<ul style="list-style-type: none"> Sistema Nacional de Inversión Pública. Directiva General del Sistema de Inversión Pública. Portal de transparencia. Consulta amigable MEF. Portal de transparencia del GRSM. Ordenanza Regional 007-2014-GRSM/CR, del 13 de junio de 2014, donde se aprueba el inicio del Presupuesto Participativo basado en Resultados 2015-2018 y su Reglamento. http://www.mef.gob.pe/es/aplicativos-snipnet?id=4279
ID-12	Gestión de los Activos Públicos	B+	<ul style="list-style-type: none"> Portal de Cuenta General de República - Estados Financieros del GRSM. Plan de Cuentas de Cuentas Gubernamental. Estado de ejecución del presupuesto de ingresos y egresos para los años 2014 y 2015: http://apps5.mineco.gob.pe/ctarepublica/Entidades/BG_9.aspx?a=2015&stg=7&c_f=BG&c_niv=0101020101&c_ent=2681&igcl Directiva 001-2015/ 005-2016-EF-5101 SBN. Estados financieros del GRSM - Oficina de Contabilidad.
ID-13	Gestión de la deuda	B	<ul style="list-style-type: none"> Ley 28563 Ley General del Sistema Nacional de endeudamiento Estados financieros del GRSM- Oficina de Contabilidad
ID-14	Previsiones macroeconómicas y fiscales	NA	
ID-15	Estrategia fiscal	NA	
ID-16	Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto	B	<ul style="list-style-type: none"> Ley 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. PEI 2015 – 2018 del GRSM. Documentación interna de la Oficina de Presupuesto.
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"> Acuerdo Regional 080-2014-GRSM/CR, del 22 de diciembre de 2014. Reglamento del proceso de formulación del presupuesto participativo de la Región San Martín para al año 2015, aprobado con Ordenanza Regional 007-2014-GRSM-CR – Presupuesto Participativo 2015-2018. Directiva de Ejecución Presupuestal 005-2010-EF/76.01 y sus modificatorias, emitida por el DGPP del MEF.

Indicador		Puntaje	Fuentes utilizadas
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. • Ley 30281 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015. • Ley 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. • Ley 27245 - Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. • Portal de transparencia. Consulta amigable MEF. • Aplicación SIAF SP del GRSM.
ID-22	Atrasos en el pago de gastos	A	<ul style="list-style-type: none"> • Reportes SIAF SP del GRSM. • 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 1057. • MAPRO GRSM. • Oficina de Recursos Humanos de las Unidades Ejecutoras del GRSM.
ID-24	Adquisiciones	A	<ul style="list-style-type: none"> • DL 1017 y 30225 – DL que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado. • Ley 30225 - Ley de Contrataciones y su reglamento. • Reglamento de Organización y Funciones del GRSM. • Resolución Directoral Regional de Administración 009-2015-GRSM/ORA del 15 de enero de 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 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 005-2010-EF/76.01 - Directiva de ejecución presupuestaria, modificada por RD 022-2011-EF/50.01. • ROF y MOF del GRSM.
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 259-2000-CG. • Resolución de contraloría 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/77.15 - Directiva de Tesorería. • Resolución Directoral 050-2012-EF. • Resolución Directoral 040-2011-EF.

Indicador		Puntaje	Fuentes utilizadas
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 del MEF – Consulta Amigable. • Documentos de la Sub Gerencia de Presupuesto del GRSM.
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 Regional 031-2016-GRSM/CR - Aprobación memoria anual e informes financieros 2015-GRSM.
ID-30	Auditoría externa	C+	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 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 27867 - Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. • Directiva 02-2005-CG/OCI-GSNC - Estructura y contenido del informe anual emitido por el órganos de Control regional y local ante el CR o Concejo Municipal. • Directiva 02-2005-CG/OCI-GSNC. • Informes de OCI.

Anexo 7

Anexo Comparativo – PEFA 2011 vs PEFA 2016

El presente anexo compara los resultados de la evaluación PEFA de la gestión de las finanzas públicas del GRSM realizada en el año 2011 (para los ejercicios fiscales 2008, 2009 y 2010) contra las calificaciones asignadas por la evaluación PEFA que se llevó a cabo en 2016 (para los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015). Es decir, cinco años después.

En la medida que la metodología PEFA ha sido objeto de una actualización importante a principios del año 2016, la versión utilizada en la última evaluación no es exactamente la misma que se aplicó en la primera evaluación. En consecuencia, algunos de los indicadores utilizados en 2011 - junto con sus dimensiones – ya no son comparables y por lo tanto no tendrán un equivalente en la evaluación del 2016⁹¹.

El cuadro que se presenta a continuación muestra como base las calificaciones por indicador y dimensión como se presentaban en la versión anterior de la metodología PEFA, utilizada en 2011, y los contrasta con las calificaciones obtenidas en la evaluación realizada en 2016, para aquellos indicadores y dimensiones que todavía se mantienen directa o indirectamente comparables.

Indicadores y dimensiones utilizadas en PEFA 2011	Score	Indicador y dimensión equivalente en PEFA 2016	Score	Comentarios sobre los cambios experimentados
ID-1 Resultado del gasto agregado comparado con el presupuesto original aprobado				
ID-1(i)	D	ID-1.1	D	Comparable indirectamente.
ID-2 Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado				
ID-2(i)	D	ID-2.1	D	Comparable indirectamente.
ID-2(ii)	A	ID-2.3	A	Comparable directamente.
ID-3 Ingresos efectivos agregados en comparación con el presupuesto original aprobado				
ID-3(i)	D	ID-3.1	D	Comparable indirectamente.
ID-4 Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos				
ID-4(i)	A	ID-22.1	A	Comparable indirectamente.
ID-4(ii)	C	ID-22.2	A	Comparable indirectamente.
ID-5 Clasificación del presupuesto				
ID-5(i)	A	ID-4.1	A	Comparable directamente.
ID-6 Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria				
ID-6(i)	D	ID-5.1	D	No es comparable.
ID-7 Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales.				
ID-7(i)	A	ID-6.1/ID-6.2	A	No es comparable.
ID-7(ii)	A	ID-6.1/ID-6.2	A	No es comparable.
ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales				
ID-8(i)	D	ID-7.1	NA	Comparable indirectamente.
ID-8(ii)	D	ID-7.2	NA	Comparable indirectamente.
ID-8(iii)	A	ID-7.2	NA	No es comparable.
ID-9 Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público				
ID-9(i)	NA	ID-10.1	NA	No es comparable.
ID-9(ii)	NA	ID-10.2	NA	No es comparable.

⁹¹ Para una explicación más detallada consultar la publicación del Secretariado PEFA "Guidance on tracking performance across time: Comparing PEFA 2016 against PEFA 2005 or PEFA 2011", disponible en: www.pefa.org/tracking-change-performance-based-previous-versions-pefa.

ID-10 Acceso del público a información fiscal clave				
ID-10(i)	C	ID-9.1	D	Comparable indirectamente.
ID-11 Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual				
ID-11(i)	C	ID-17.1	C	Comparable directamente.
ID-11(ii)	B	ID-17.2	C	Comparable directamente.
ID-11(iii)	A	ID-18.3	A	Comparable indirectamente.
ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación				
ID-12(i)	A	ID-16.1	A	No es comparable.
ID-12(ii)	A	ID-13.3	D	No es comparable.
ID-12(iii)	D	ID-16.3	C	No es comparable.
ID-12(iv)	C	ID-16.3	C	No es comparable.
ID-13 Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente				
ID-13(i)	NA	ID-19.1	NA	No es comparable.
ID-13(ii)	NA	ID-19.1	NA	No es comparable.
ID-13(iii)	NA	ID-19.1	NA	No es comparable.
ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva				
ID-14(i)	NA	ID-19.3	NA	No es comparable.
ID-14(ii)	NA	ID-19.3	NA	No es comparable.
ID-14(iii)	NA	ID-19.3	NA	No es comparable.
ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos				
ID-15(i)	NA	ID-19.4	NA	No es comparable.
ID-15(ii)	NA	ID-20.2	NA	No es comparable.
ID-15(iii)	NA	ID-20.3	NA	No es comparable.
ID-16 Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos				
ID-16(i)	A	ID-21.2	D	Comparable directamente.
ID-16(ii)	B	ID-21.3	A	Comparable directamente.
ID-16(iii)	C	ID-21.4	C	Comparable directamente.
ID-17 Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías				
ID-17(i)	C	ID-13.1	A	Comparable directamente.
ID-17(ii)	C	ID-21.1	A	Comparable directamente.
ID-17(iii)	A	ID-13.2	A	No es comparable.
ID-18 Eficacia de los controles de la nómina				
ID-18(i)	A	ID-23.1	A	Comparable indirectamente.
ID-18(ii)	A	ID-23.2	A	Comparable indirectamente.
ID-18(iii)	A	ID-23.3	A	Comparable directamente.
ID-18(iv)	C	ID-23.4	C	Comparable directamente.
ID-19 Transparencia, competencia y mecanismos para la tramitación de reclamaciones en materia de adquisiciones				
ID-19(i)	A	ID-24.1	A	No es comparable.
ID-19(ii)	A	ID-24.2	B	No es comparable.

ID-19(iii)	A	ID-24.3	A	Comparable indirectamente.
ID-19(iv)	D	ID-24.4	A	Comparable indirectamente.

ID-20 Eficacia de los controles internos del gasto no salarial				
ID-20(i)	A	ID-25.2	A	Comparable directamente.
ID-20(ii)	B	ID-25.2	A	No es comparable.
ID-20(iii)	A	ID-25.3	A	No es comparable.

ID-21 Eficacia de la auditoría interna				
ID-21(i)	D	ID-26.1	B	Comparable indirectamente.
ID-21(ii)	C	ID-26.3	A	No es comparable.
ID-21(iii)	C	ID-26.4	B	No es comparable.

ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas				
ID-22(i)	B	ID-27.1	B	Comparable indirectamente.
ID-22(ii)	B	ID-27.2	A	Comparable indirectamente.

ID-23 Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios				
ID-23(i)	D	ID-8.3	D	No es comparable.

ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso				
ID-24(i)	A	ID-28.1	D	Comparable indirectamente.
ID-24(ii)	A	ID-28.2	A	Comparable indirectamente.
ID-24(iii)	A	ID-28.3	A	No es comparable.

ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales				
ID-25(i)	A	ID-29.1	D	Comparable indirectamente.
ID-25(ii)	A	ID-29.2	B	Comparable indirectamente.
ID-25(iii)	A	ID-29.3	A	Comparable indirectamente.

ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa				
ID-26(i)	D	ID-30.1	C	No es comparable.
ID-26(ii)	A	ID-30.2	D	No es comparable.
ID-26(iii)	B	ID-30.3	C	No es comparable.

ID-27 Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual				
ID-27(i)	D	ID-18.1	D	Comparable directamente.
ID-27(ii)	D	ID-18.2	D	No es comparable.
ID-27(iii)	D	ID-17.3	D	No es comparable.
ID-27(iv)	B	ID-18.4	A	Comparable directamente.

ID-28 Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos				
ID-28(i)	D	ID-31.1	D	Comparable indirectamente.
ID-28(ii)	D	ID-31.2	D	Comparable indirectamente.
ID-28(iii)	D	ID-31.3	D	No es comparable.

Anexo 8

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 Local⁹². 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.

⁹² Art. 189, Constitución Política del Perú.

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 vigente⁹³. 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,

⁹³ Ley 28411 – Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, Art. 6. La creación de UE requiere aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas (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 gubernamental⁹⁴:

- 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.

⁹⁴ 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%.