CIES
consorcio de investigación
económica y social

USAT
Universidad Católica
Santo Toribio de Mogrovejo

# MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL EN EL GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD: APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA PEFA - PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY.

INFORME FINAL
A1-PBLALIB-T14-01-2013

**Mellany Geraldine Pintado Vásquez**
**Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo (USAT)**
**mpintado@usat.edu.pe**

**James Robert Ezequiel Sampi Bravo**
**Programa GFP Subnacional**
**jsampi@gfpsubnacional.pe**

**Enero 2015**

## ÍNDICE

**Introducción**

**I. Antecedentes del Gobierno Regional de La Libertad (GRLL)**

1.1. El Proceso de Descentralización y el Marco Jurídico de las Regiones

1.2. Programa Global de Reforma del Sector Público: La Libertad

1.3. Descripción de resultados presupuestarios

1.4. El GRLL y la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP)

**II. Metodología de Evaluación: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)**

2.1. Metodología de Calificación

**III. Resultados de la Evaluación PEFA en el GRLL**

3.1. Credibilidad del Presupuesto

3.2. Alcance y Transparencia

3.3. Proceso de Presupuesto Basado en Políticas

**IV. Resultados de la Evaluación PEFA a Nivel Subnacional: Comparación con el GRLL**

**V. Propuesta de Alineamiento de Planes de Gestión**

5.1. Propuesta del Modelo

5.2. Ruta Metodológica de Implementación

**VI. Evaluación Resumida**

6.1. Evaluación Resumida de la GFP

6.2. Evaluación del Impacto de las Fallas de la GFP y Perspectivas

**VII. Conclusiones**

**Referencias Bibliográficas**

**Anexos**

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico, entendido como la capacidad de un país para generar riqueza y bienestar social entre todos sus habitantes; es uno de los principales retos a nivel nacional y regional en Perú. El vertiginoso crecimiento de nuestra economía pareciera carecer de esa inclusión social que ansían todos los ciudadanos y ciudadanas, y se percibe más bien como un proceso desordenado y con grandes brechas regionales de desarrollo económico. Es así que, la pobreza extrema rural ha disminuido 35% en los últimos siete años, mientras que en el área urbana se redujo en 46%, en el mismo sentido los ingresos reales del área urbana al 2013 exceden en 140% a los de áreas rurales (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2014).

Los procesos de reformas estructurales y de estabilización, iniciados desde los años 1990, han sido los principales factores que generaron el despegue de nuestra economía. Sin embargo, el desarrollo integral del país dependerá de que estos procesos continúen y logren profundizarse (Loayza, 2008). Estas reformas se iniciaron con la declaración de la Constitución Política de 1993 y el inicio de la descentralización, ambas han configurado las reformas más importantes de la democratización del país (Ego, 2003). En este contexto, los Gobiernos Regionales cumplen un rol importante para integrar las regiones al desarrollo económico de forma participativa, son estos quienes deben encargarse de promover mediante competencias exclusivas el desarrollo integral de su región y ejecutar programas socioeconómicos teniendo como herramientas principales la planificación estratégica y el presupuesto. Sin embargo, esta labor se dificulta debido a la dependencia presupuestal por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Desde la promulgación de la Ley Bases de Descentralización, se han generado una serie de cuestiones que no han sido integradas en los procesos de planificación y programación presupuestal, como el nuevo enfoque territorial y de autonomía (Ley 27783, 2002). Los instrumentos de planificación estratégica[1] se encuentran normados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) tales como el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), el Plan de Desarrollo Concertado (PDC), Plan Estratégico Institucional (PEI) y

[1] Otros documentos legales: Decreto Legislativo Nº 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y las Disposiciones Complementarias de la Ley 28522.

el Plan Operativo Institucional (POI). Sin embargo, una limitante común es la desarticulación entre planes estratégicos, iniciándose así los esfuerzos por articularlos en el año 2012 con la elaboración de la *"Guía para la Formulación de Planes de Desarrollo Concertado Regional y Local"* por la Cooperación Alemana (GIZ), con el objetivo de alinear la metodología del PDC al Plan Bicentenario Perú hacia el 2021.

Si bien la planificación estratégica es una herramienta importante, la elaboración del Presupuesto Público lo es también. Los informes *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA)[2] a nivel de Gobiernos Subnacionales (Regionales y Locales) evidencian desarticulación entre lo planificado y presupuestado: (i) la formulación del Presupuesto Multianual del Gasto Público (2014 - 2016), debería permitir la planificación dentro de una perspectiva de mediano plazo y articular los recursos financieros con las metas de la política de gobierno y con los objetivos del PEI; pero esta programación es de carácter referencial y no implica compromiso definitivo de recursos; por otro lado (ii) la formulación del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) sí es un compromiso de asignación de recursos, este debería reflejar los recursos necesarios para cumplir con los objetivos y metas anuales definidas en el POI, pero presenta dos inconvenientes: primero, la asignación real de recursos a la entidad difiere mucho de lo formulado en su etapa inicial, así tenemos que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) supera considerablemente al PIA, y el segundo inconveniente es que no existe una herramienta que permita una verdadera vinculación del presupuesto a las funciones estratégicas que realiza un Gobierno Regional (Secretaria de Estado para Asuntos Económicos de Suiza [SECO], 2011a, 2011b, 2012a, 2012b, 2012c; Cooperación Alemana para el Desarrollo, 2012).

En este contexto, se vuelve un reto planificar el desarrollo económico. Por ello, este estudio busca elaborar un diagnóstico basado en la metodología PEFA sobre el proceso de planificación y programación presupuestal en el GRLL. De esta manera, se espera determinar si la gestión toma como referentes los instrumentos de gestión tales como PDRC, PEI, POI, entre otros, encontrando los "cuellos de botella" que impiden un alineamiento de sus planes de gestión. Finalmente, se elaborará una propuesta de mejora sobre la planificación y programación presupuestal del GRLL con enfoque territorial e

2 Public Expendidure and Financial Accountability (PEFA), es una metodología internacional avalada para evaluar el desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP).

institucional. La importancia de la articulación en materia de planificación y programación presupuestal radica en que las necesidades de los usuarios serán reflejadas en una asignación estratégica de recursos y permitirá una provisión más eficiente de servicios públicos a la población.

Este documento está compuesto por seis capítulos. El Primer capítulo resume algunos resultados globales en materia económica y presupuestal del Gobierno Regional de la Libertad, así como la relación del Gobierno Regional de la Libertad con la gestión de las finanzas públicas. En el segundo capítulo se desarrolla una descripción sucinta del instrumento metodológico por el cual se realizó la medición del estado de la planificación y programación presupuestal del Gobierno Regional de la Libertad. El tercer y cuarto capítulo describen los resultados de la evaluación realizada al sistema de planificación y programación presupuestal del Gobierno Regional de La Libertad, así como una discusión de los resultados respecto a otras evaluaciones PEFA a nivel Subnacional. Para culminar en el quinto capítulo se presenta una propuesta metodológica para el sistema de planificación regional, y en el sexto capítulo se esboza una evaluación resumida del estudio.

**Resumen**

Nuestra investigación se centra en una evaluación PEFA del proceso de planificación y programación presupuestal del Gobierno Regional de la Libertad (GRLL). A la luz de la evidencia presentada en esta evaluación, se determinó: 1) falta de “credibilidad del presupuesto” (se ejecuta un presupuesto muy disímil al presupuesto originalmente); 2) falta de previsibilidad de la recaudación de los ingresos, la cual configura otro problema de la planificación del gasto en el Gobierno Regional, la ausencia de un marco metodológico para realizar previsiones fiscales puede ser la principal causa de esta falta de previsibilidad de la planificación presupuestal, y finalmente, 3) falta de coherencia entre el presupuesto asignado en el Plan Estratégico Institucional y el presupuesto multianual asignado mediante plataforma SIAF.

**Abstract**

We develop a PEFA assessment to the planning process and budget programming of the Regional Government of Libertad (GRLL). In this sense, we determined: 1) lack of "credibility of the budget" (a high bias between budget spent and original budget ); 2) lack of predictability of revenue collection, which set another spending planning problem of the Regional Government, the absence of a methodological framework for fiscal forecasts may be the primary cause of this lack of predictability of planning budget, and finally, 3) lack of consistency between the budget allocated in the Institutional Strategic Plan and multi-year budget by SIAF platform.

# I. ANTECEDENTES DEL GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD (GRLL)

## 1.1. El Proceso de Descentralización y el Marco Jurídico de las Regiones

La Constitución Política de 1993 define al Perú como un Estado Unitario, democrático y soberano cuyo Gobierno es representativo y descentralizado. Además, define que la organización territorial del Perú está integrada por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyos límites geográficos se constituye el gobierno a nivel nacional, regional y local. El ámbito del gobierno de nivel regional son las regiones y departamentos.

La Ley de reforma constitucional sobre descentralización, Ley 27680, en su artículo 188 define a la descentralización como una forma de organización democrática que constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio y que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

El marco jurídico principal del nivel de los Gobiernos Regionales (GRs) se encuentra establecido en: (i) La Constitución Política, artículo 191 del Capítulo XIV sobre descentralización, señala que los GRs tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; (ii) La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158 en el Capítulo sobre competencias del poder ejecutivo, establece que las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República; (iii) La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, en sus disposiciones generales señala que los GRs tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo. Además, debe garantizar el ejercicio pleno de los derechos e igualdad de oportunidades de sus habitantes de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo;(iv) La Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783, plantea las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.

El proceso de descentralización es una de las reformas más importantes del proceso de democratización del país y se inició en el año 2001; durante el gobierno de transición del

ex presidente Paniagua. Este proceso inició como consecuencia de los movimientos regionales, partidos políticos y actores sociales diversos que buscaban un consenso al identificar la descentralización como una de las reformas más importantes de la democratización del país. En noviembre del año 2002, se convocó a elecciones de las autoridades regionales (presidentes y consejeros regionales) quienes iniciaron su gestión en enero del 2003 (Ego, 2003). A la fecha, la descentralización sigue en constante debate. Asimismo, aún persiste el centralismo en materia económica, lo que sustenta el poco avance de la descentralización fiscal. En línea con lo anterior, los GRs no tienen atribuciones tributarias y se encuentran supeditados bajo las facultades legislativas del Congreso de la República (Ley 27783, 2002). Este último, es el órgano encargado de aprobar los proyectos de ley presentados por los GRs en materia de recaudación y administración de las políticas tributarias.

Las competencias de los GRs pueden ser exclusivas y compartidas. Entre las competencias exclusivas podemos mencionar las siguientes (Ley 27783, 2002): (i) planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes; (ii) formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) con las municipalidades y sociedad civil de su región; (iii) aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y Leyes Anuales de Presupuesto; (iv) promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional con estrategias de sostenibilidad y competitividad, para dinamizar mercados y rentabilizar actividades; (v) diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas y corredores regionales; (vi) promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios; y (vi) concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento de desarrollo económico, social y ambiental.

A continuación se presentan las principales leyes y decretos que regulan los sistemas administrativos de las finanzas públicas y que rigen a todas las entidades nacionales, regionales y locales.

- Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411, 2005).
- Ley Marco del Presupuesto Participativo y modificatorias. (Ley 28056, 2003)
- Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público (Ley 28112, 2003).
- Ley General de Endeudamiento Público (Ley 28563, 2005).

- Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, (Ley 28708, 2006).
- Ley General del Sistema Nacional de Tesorería.(Ley 28693, 2006).
- Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública y sus modificaciones (Ley 27293, 2000).
- Ley de Contrataciones del Estado, (Decreto Legislativo N° 1017, 2008). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley 27785, 2002).
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806, 2002).
- Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (Ley 27245, 1999) y modificada por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 27958, 2003). Además la Ley de Fortalecimiento Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 30099, 2013).
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158, 2007).
- Ley Bases de la Descentralización (Ley 27783, 2002).
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867, 2002).
- Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972, 2003).
- Ley de Descentralización Fiscal (Decreto Legislativo N° 955, 2004).
- Ley del Canon y otras del canon petrolero, etc. (Ley 27506, 2001).

### 1.2. Programa Global de Reforma del Sector Público: La Libertad

El Gobierno Regional de La Libertad (GRLL) busca convertir a la región en un territorio con zonas de desarrollo competitivas, sostenibles, equitativas y gobernables; conformando una trama territorial, humana y social abarcando ceja de selva, sierra y costa (Plan de Desarrollo Concertado La Libertad 2010-2021, p. 92). El objetivo final de la intervención gubernamental está enfocada en lograr al 2021 una región que cuenta al menos con 80% de instituciones y organizaciones fortalecidas y debidamente capacitadas, al menos 70% de las mismas en constante comunicación e interacción positiva; las instituciones públicas ejecutan presupuestos por resultados de manera concertada y participativa y en función a las metas establecidas en los planes; los mecanismos de control eficientes funcionan en al menos ocho provincias de la región. Finalmente, el 70% de las pequeñas unidades agropecuarias trabajan en conglomerados y/o están articulados en cadenas de valor, las Medianas y Pequeñas empresas (MYPES) funcionan en conglomerados y/o cadenas de valor competitiva, integradas a los mercados internos y externos; en lo social, el 80% de los establecimientos de salud y educación atienden óptimamente y el acceso en ambos será

universal y de calidad; en los ambiental, al menos el 70% de proyectos aprovechan los mercados de bonos de carbono u otros mecanismos similares para el mejoramiento y conservación del medio ambiente.

Para el cumplimiento de estas metas determinadas en el Plan Regional de Desarrollo Concertado (PDRC), el Gobierno cuenta con objetivos estratégicos, políticas y programas enfocadas en cuatro dimensiones. A continuación se enumeran las dimensiones y sus respectivos ejes estratégicos:

- Dimensión económica productiva. Su objetivo estratégico es promover el desarrollo económico sostenible y equitativo, basado en las potencialidades endógenas tales como Agricultura, Industria Minera e Hidrocarburos, Pesca, MYPES y los circuitos turísticos regionales y macro regionales de La Libertad.
- Dimensión Social. Su objetivo estratégico es mejorar el bienestar de la población liberteña promoviendo servicios de educación, salud de calidad y fortaleciendo el desarrollo de capacidades sociales.
- Dimensión de Infraestructura y Ambiente. Su objetivo estratégico es promover la sostenibilidad del ambiente natural y desarrollar infraestructura de soporte potenciando zonas de desarrollo regional.
- Dimensión Institucional. Su objetivo estratégico es fortalecer la institucionalidad, la concertación y la participación ciudadana como medio para alcanzar gobernabilidad.

### 1.3. Descripción de los Resultados Presupuestarios

#### a. Desempeño Fiscal

Durante el periodo 2011-2013 el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del Gobierno Regional de La Libertad[3] tuvo un crecimiento de aproximadamente 19,4%, pasando de S/. 866.488.178 en el 2011 a S/. 1.034.471.261 al 2013. En tanto que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), que refleja mejor los recursos disponibles para la región La Libertad, registró una disminución del 12,36%. Los montos PIA, PIM y ejecución presupuestal (gasto devengado) para el GRLL para el periodo 2011-2013 son los siguientes:

[3] Base de datos del PIA recogida del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas.

**Cuadro 1.1.**

**Presupuesto Institucional de Apertura y Modificado en nuevos soles[4]**

| Año | PIA | PIM | Ejecutado* |
|---|---|---|---|
| 2011 | 866.488.178 | 1.276.457.686 | 1.004.073.195 |
| 2012 | 896.100.412 | 1.331.477.671 | 1.098.664.351 |
| 2013 | 1.034.471.261 | 1.434.238.117 | 1.353.473.181 |

*Adaptado del "Portal de Transparencia Económica" del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Fecha de consulta 5 de febrero 2014.

Se observa la existencia de una diferencia significativa entre el PIA y PIM, esto se detallará al evaluar los indicadores PEFA. Así mismo, esta diferencia se sustenta en la práctica presupuestaria nacional de transferencias intergubernamentales no programas del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales durante el transcurso del periodo presupuestal, generando que la brecha entre PIA y PIM se amplíe más.

Una primera aproximación al problema de las desviaciones entre el PIA y el PIM se observa en el mismo proceso de la programación presupuestal de los Gobiernos Regionales. La Dirección General del Presupuesto Público (DGPP) del MEF establece los plazos y tiempos en que el presupuesto debe ser presentado y sustentado para cada Gobierno Subnacional[5]. Podemos referirnos al último año de ejercicio fiscal como una muestra objetiva del proceso: el 08 de Abril del 2013[6] se inició el proceso de programación presupuestal para cada entidad del Estado y la fecha límite de presentación fue el lunes 22 de julio[7]. Sin embargo, es la primera semana de Julio que la DGPP, mediante oficio circular, designa el monto de asignación presupuestal al pliego de La Libertad (dato referencial en entrevista con el Gerente de Planificación y Presupuesto del Gobierno Regional de la Libertad). Este espacio para ajustar la planificación operativa (POI) al presupuesto es reducido.

[4] Corresponde a la ejecución presupuestal (devengado) al 5 de Febrero del 2014.

[5] Artículo 4, Ley 28411.

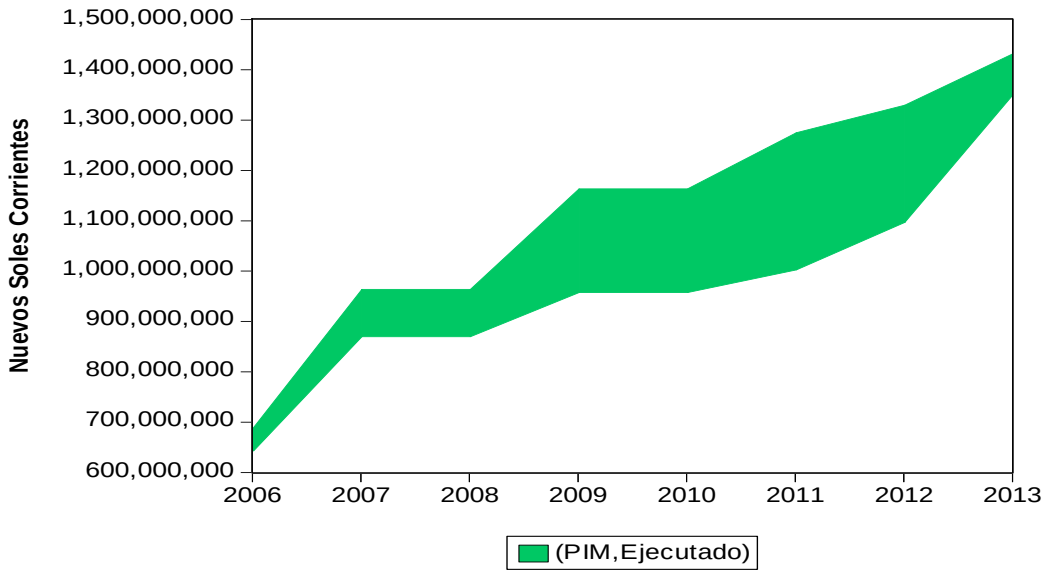
[6] Directiva N° 002-2013-EF/50.01.

[7] El Anexo N 03 de la Directiva N° 002-2013-EF/50.01, establece que el registro del proyecto de presupuesto en el aplicativo SIAF debe realizarse 03 días hábiles a la presentación del proyecto en la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP). La fecha de presentación queda detallada en el Anexo N°02, en el cual la fecha designada para el Gobierno Regional de la Libertad fue el 17 de Julio del 2013.

En los últimos tres años, la ejecución del presupuesto del GRLL se ha encaminado hacia una reducción entre la brecha PIM-Ejecución. Esto obedece al buen desempeño en ejecución presupuestal de sus Unidades Ejecutoras (94% promedio entre el 2011-2013) debido al criterio de programación alineado a la gestión por resultados (Programas Presupuestales). El GRLL tiene por buena práctica utilizar los Programas Presupuestales como principal componente del presupuesto, los mismos que tienen como finalidad entregar un producto mediante el cumplimiento de actividades presupuestales. Esta principal característica obliga a un mayor cumplimiento de la ejecución presupuestal.

**Grafica 1.1**

**Evolución de la brecha entre el Presupuesto Institucional Modificado y la ejecución presupuestal**




Adaptado del "Portal de Transparencia Económica" del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Fecha de consulta 5 de febrero del 2014.

**Cuadro 1.2**

**Presupuesto Institucional de Apertura por Categoría Presupuestal**

| | 2012 | 2013 |
|---|---|---|

| | Estructura | Ejecutado | Estructura | Ejecutado |
|---|---|---|---|---|
| Programa Presupuestal | 49,7% | 94,5% | 54,9% | 95,2% |
| Acciones Centrales | 6,8% | 96,0% | 5,9% | 95,9% |
| Asignaciones Presupuestarias que no resultan en productos | 43,5% | 70,7% | 39,3% | 92,7% |

Adaptado del "Portal de Transparencia Económica" del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Fecha de consulta 10 de marzo del 2014.

Finalmente, la mayor fuente del financiamiento del GRLL lo constituyen los recursos ordinarios, que han representado en promedio el 78% del total de los ingresos (2011-2013). En tanto, el 4,5% del financiamiento está constituido por donaciones y transferencias. Por su parte, los recursos directamente recaudados y recursos determinados representaron el 6% y el 11,5% respectivamente.

**b. Asignación de recursos**

El GRLL constituye el pliego presupuestal 451, y está integrado por 32 unidades ejecutoras con autonomía de administración financiera y presupuestal.

**Cuadro 1.3**

**Participación de las funciones más importantes en el presupuesto asignado (Como porcentaje del gasto total)**

| Funciones | Años | | |
|---|---|---|---|
| | 2011 | 2012 | 2013 |
| Educación | 41,79 | 43,34 | 42,06 |
| Salud | 22,11 | 23,66 | 23,18 |
| Previsión Social | 15,49 | 14,55 | 11,79 |
| Agropecuario | 10,64 | 7,01 | 4,77 |
| planeamiento y Gestión | 4,08 | 2,45 | 2,00 |
| Transporte | 3,72 | 4,46 | 5,61 |
| Otros | 2,18 | 4,53 | 10,60 |
| Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Adaptado del "Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones (SIRTOD) por el Instituto Nacional de estadística e informática (INEI). Fecha de consulta 5 de febrero 2014.

En cuanto a la asignación presupuestaria por funciones, desde el año 2011 se mantiene la misma estructura porcentual (ver Cuadro 1.3). Es importante destacar que las funciones de Salud y Educación mantienen mayor porcentaje de participación en el presupuesto (66%

del total), pero en mayor proporción su presupuesto está destinado al pago de planillas y obligaciones sociales.

## 1.4. El Gobierno Regional de La Libertad (GRLL) y la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP)

### 1.4.1. Estructura del GRLL

El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del GRLL define las atribuciones y responsabilidades de sus unidades orgánicas y sus modificaciones (Ordenanza Regional N° 008, 2011; Ordenanza Regional N° 012, 2012). Sus máximos órganos son: (i) la Presidencia Regional (órgano de gobierno) y (ii) el Consejo Regional (el órgano normativo y fiscalizador).

El Presidente Regional es la máxima autoridad de su jurisdicción, representante legal y titular del Pliego Presupuestal del Gobierno Regional. Entre sus principales funciones destacan (Ordenanza Regional N° 008, 2011):

- Dirigir y supervisar la marcha del Gobierno Regional y de sus órganos ejecutivos, administrativos y técnicos.
- Proponer y ejecutar el Presupuesto Participativo Regional aprobado por el Consejo Regional.
- Designar y cesar al Gerente General Regional y a los Gerentes Regionales, así como nombrar y cesar a los funcionarios de confianza.
- Dictar decretos y resoluciones regionales.
- Dirigir la ejecución de los planes y programas del Gobierno Regional y velar por su cumplimiento.
- Administrar los bienes y las rentas del Gobierno Regional.
- Dirigir, supervisar, coordinar y administrar las actividades y servicios públicos a cargo del Gobierno Regional a través de sus gerentes regionales.
- Aprobar las normas reglamentarias de organización y funciones de las dependencias administrativas del Gobierno Regional.
- Disponer la publicación mensual y detallada de las estadísticas regionales.
- Suscribir convenios o contratos con la cooperación técnica internacional, con el apoyo de la Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y de otras entidades públicas y privadas en el marco de su competencia.

- Presentar al Consejo Regional la Memoria y el Informe de los estados financieros y presupuestarios del Gobierno Regional.
- Presentar al Consejo Regional el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual; proponer y celebrar los contratos de las operaciones de crédito interno y externo aprobadas por el Consejo Regional, entre otros.
- Presentar al Consejo Regional: a) el PDRC; b) el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual; c) el Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales; d) el Programa de Competitividad Regional; e) el Programa Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas; f) el Programa de Desarrollo Institucional; g) el Programa Multianual de Inversión Pública; h) las propuestas de acuerdos de cooperación con otros gobiernos regionales.

El Consejo Regional es el órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Regional. Le corresponde las funciones y atribuciones que se establecen por Ley. Está integrado por Consejeros Regionales representantes de cada una de las provincias del departamento, elegidos por un periodo de cuatro años. Entre sus principales atribuciones destacamos (Ordenanza Regional N° 008, 2011):

- Aprobar el PDRC de mediano y largo plazo, concordante con el Plan Nacional de Desarrollo y buscando 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 PDRC y de conformidad con la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, la Ley Anual del Presupuesto General de la Republica y la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.
- Aprobar los estados financieros y presupuestarios.
- Aprobar su reglamento interno.
- Autorizar, conforme a Ley, las operaciones de crédito interno y externo incluido en el PDRC y solicitado por el Presidente Regional (las operaciones de crédito externo se sujetan a la Ley de Endeudamiento Público).
- Aprobar el Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales.
- Aprobar el Plan de Competitividad Regional, los acuerdos de cooperación con otros gobiernos regionales.
- Aprobar el Plan Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas y el Programa de Desarrollo Institucional.

- Proponer la creación, modificación o supresión de tributos regionales o exoneraciones, conforme a la Constitución y la Ley
- Fijar la remuneración mensual del Presidente y Vicepresidente, así como las dietas de los Consejeros Regionales.

La formulación del PIA se realiza de acuerdo a la normativa de la DGPP del MEF, que establece el monto anual que le corresponde al Gobierno Regional de la Libertad (GRLL). Cabe señalar que de acuerdo a la Ley de Presupuesto Participativo, las Municipalidades Provinciales y organizaciones de la sociedad civil participan en la priorización de proyectos de inversión pública, debiendo contemplarse en el presupuesto anual.

### 1.4.2. Gobierno Regional y la GFP

El GRLL, a través de sus Gerencias Regionales, oficinas desconcentradas y proyectos especiales realiza las acciones vinculadas a las finanzas públicas de acuerdo a lo establecido por los entes rectores del Gobierno Nacional (Ordenanza Regional N° 012, 2012):

#### a. Centro Regional de Planeamiento Estratégico

El Centro Regional de Planeamiento Estratégico (CERPLAN) es el órgano de asesoramiento encargado de la formulación del planeamiento estratégico regional de mediano y largo plazo, bajo un enfoque prospectivo del desarrollo. Tiene tres campos de acción claramente definidos y que interactúan entre sí: prospectiva, planes, seguimiento y evaluación.

CERPLAN el órgano técnico del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en el Gobierno Regional y sus competencias están relacionadas al ámbito institucional (Ordenanza Regional N° 008, 2011):

- Conducir el proceso de formulación y evaluación del PDRC.
- Formular y evaluar los planes y programas regionales de mediano y largo plazo, con enfoque de resultados.
- Conducir y supervisar los procesos y actividades relacionados con el sistema administrativo de planeamiento estratégico.
- Administrar el Sistema de Información Regional.

- Diseñar políticas, prioridades, estrategias y programas que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa.
- Desarrollar instrumentos y metodologías que permitan el análisis de demandas y potencialidades competitivas de la región.

**b. La Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.**

Es el órgano encargado de ejercer las funciones específicas en materia de planificación operativa, de inversiones y de ordenamiento territorial; así como de contribuir a un ordenado y sistemático proceso de gestión del Gobierno Regional, mediante la formulación, seguimiento, control y evaluación de los documentos normativos de gestión institucional. Esta gerencia depende jerárquicamente de la Gerencia General Regional y entre sus principales funciones se encuentran (Ordenanza Regional N° 008, 2011 y N° 012, 2012):

- Conducir el proceso de planeamiento operativo del Gobierno Regional.
- Conducir el proceso de formulación, monitoreo y evaluación del Plan Estratégico Institucional y el Plan Anual.
- Dirigir, orientar, difundir y supervisar el proceso de programación y formulación del Presupuesto Participativo Anual del Gobierno Regional.
- Formular, monitorear y evaluar el Programa de Desarrollo Institucional.
- Conducir el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en el ámbito del Gobierno Regional.
- Conducir el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública en el ámbito de Gobierno Regional.
- Formular, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales.

Para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con las siguientes unidades orgánicas (Ordenanza Regional N° 008, 2011):

1. Gerencia Regional
2. Sub Gerencia de Planeamiento
3. Sub Gerencia de Programación de la Inversión Pública
4. Sub Gerencia de Desarrollo y Modernización Institucional
5. Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial.

**c. Gerencia Regional de Presupuesto**

Es el órgano encargado de administrar las fases de programación, formulación y evaluación del proceso presupuestario del Gobierno Regional. Depende jerárquicamente de la Gerencia General Regional.

Es el órgano técnico del Sistema Nacional de Presupuesto Público en el Gobierno Regional y sus competencias están relacionadas al ámbito institucional. Al interno, mantiene relaciones de coordinación con los órganos del Gobierno Regional, y al externo con organismos públicos en los aspectos de su competencia. Entre sus principales funciones, destacamos (Ordenanza Regional N° 008, 2011):

- Programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la gestión del proceso presupuestario del Gobierno Regional.
- Monitorear el proceso de programación y formulación del presupuesto anual de las Unidades Ejecutoras conformantes del pliego de Gobierno Regional.
- Consolidar la formulación del presupuesto del Pliego del Gobierno Regional, con la correspondiente exposición de motivos, para su presentación y sustentación ante la DGPP del MEF.
- Realizar el seguimiento, control y evaluación de la programación del ingreso y del gasto de las Unidades Ejecutoras que conforman el pliego del Gobierno Regional, durante el ejercicio presupuestario.
- Realizar el seguimiento de la ejecución física y financiera del presupuesto asignado a cada Unidad Ejecutora del Gobierno Regional, con respecto al cumplimiento de las metas previstas en el presupuesto anual.
- Evaluar las propuestas de créditos suplementarios solicitados por las Unidades Ejecutoras del pliego del Gobierno Regional.

**d. La Gerencia Regional de Administración**

Es el órgano encargado de administrar los recursos humanos, económicos y financieros e informáticos del Gobierno Regional, así como controlar su patrimonio y conducir el proceso de ejecución coactiva. Esta gerencia depende jerárquicamente de la Gerencia General Regional y entre sus principales funciones se encuentran (Ordenanza Regional N° 008, 2011):

- Planificar, organizar, dirigir, controlar y evaluar la gestión de los recursos humanos, económicos, financieros e informáticos del Gobierno Regional.
- Dirigir y supervisar los sistemas administrativos y funcionales dentro del ámbito de su competencia.
- Formular, ejecutar y evaluar lineamientos técnicos y directivas en materia de administración de recursos humanos, económicos, financieros e informáticos.
- Supervisar y evaluar la ejecución de los procesos técnicos de administración de los recursos humanos del Gobierno Regional.
- Participar en la formulación del presupuesto anual del pliego, así como en el presupuesto participativo anual.
- Administrar la captación y utilización de los recursos financieros y presupuestarios del Gobierno Regional.
- Formular la Memoria y el Informe de los estados presupuestarios y financieros del Gobierno Regional.
- Supervisar y evaluar la gestión de control patrimonial en el Gobierno Regional.
- Supervisar y evaluar la ejecución de los programas y actividades de desarrollo de tecnologías de la información en el ámbito regional.
- Supervisar y evaluar la ejecución de programas y procedimientos de ejecución coactiva

Para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con las siguientes unidades orgánicas (artículo 56 de la Ordenanza Regional N° 008, 2011):

1. Gerencia Regional
2. Sub Gerencia de Recursos Humanos
3. Sub Gerencia de Contabilidad
4. Sub Gerencia de Tesorería
5. Sub Gerencia de Gestión Patrimonial

### 1.4.3. Atributos esenciales del sistema GFP

En Perú el sistema de GFP tiene las siguientes tres principales características para el conjunto de los Gobiernos Regionales, incluyendo el GRLL, estas son:

- Una limitada autonomía presupuestaria frente al MEF y el Congreso de la Republica. Las decisiones de gasto regional todavía se consultan y aprueban a nivel del Gobierno Nacional.

- Poca claridad en la distribución de roles y competencias entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, particularmente en el caso de las funciones compartidas.
- Fuerte dependencia de la mayoría de los Gobiernos Regionales de las transferencias presupuestarias y financieras del Gobierno Nacional para financiar sus actividades y proyectos.

## II. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN: PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY (PEFA)

Las metodologías para evaluar el estado de la gestión de las finanzas públicas (GFP) son tan variadas como la misma complejidad de las finanzas públicas. Sin embargo, existen cuatro metodologías aceptadas en consenso mundial por las principales instituciones económicas mundiales: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, y otros entes cooperantes bilaterales. Estas son: 1) Rapid Assessments and Action Plans (RAAP), 2) Country Financial Accountability Assessments (CFAA), 3) Country Procurement Assessment Report y 4) Public Expenditure Financial Accountability (PEFA). De las cuatro, solo RAAP y PEFA tienen aplicación a nivel subnacional. La metodología RAAP fue desarrollada por el Banco Mundial, y tiene como objetivo elaborar evaluaciones muy rápidas sobre el funcionamiento real y la búsqueda de mejoras de corto plazo de áreas de gestión administrativa de gobiernos subnacionales. Es considerada una metodología menos ambiciosa que PEFA, CFAA y CPAR en términos de profundidad de análisis (Del Villar, Mosqueira y Pajunen, 2010).

La metodología PEFA fue creada por el Programa Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA por sus siglas en inglés) fundado en el año 2001. Este programa tuvo su origen como una asociación de múltiples donantes internacionales[8] para evaluar el estado de los gastos públicos en distintos países, las adquisiciones y los sistemas de rendición de cuentas financieras. Buscando mejorar la gestión pública mediante el desarrollo una secuencia práctica de reformas y acciones de capacitación[9]. La medición del desempeño en materia de la GFP constituye un marco integrado de seguimiento que permite medir el desempeño de la GFP del país a lo largo del tiempo (Secretariado PEFA, 2011). En este sentido el instrumento PEFA proporciona información confiable sobre el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones de la GFP en el transcurso del tiempo.

El marco PEFA tiene su base en una serie de buenas prácticas internacionales para diversos aspectos de los sistemas de la GFP. Es importante destacar sobre este

[8] El Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional, La Comisión Europea, El Departamento de Desarrollo del Reino Unido, El Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, El Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de Noruega y La Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza.

[9] www.pefa.org

instrumento que: 1) Ha demostrado su validez para los países en un amplio espectro del desarrollo económico, representando el único enfoque armonizado para evaluar los sistemas de GFP en países de todo el mundo; 2) Es la herramienta más ampliamente utilizada de evaluación de la GFP, a la fecha ha sido aplicada por un gran número de instituciones financieras internacionales y organismos donantes; y 3) Ha sido extendido hacia los gobiernos subnacionales, entendiendo que estos últimos tienen un rol importante en la asignación de recursos y la prestación de servicios (Secretariado PEFA, 2008; Ronsholt, s,f).

La propuesta PEFA es una medición de los *core*[10] básicos de la institución, comparándolos con las buenas prácticas internacionales. Cabe resaltar que para una evaluación sincera, no se consideran atributos propios de cada gobierno nacional o subnacional. La metodología propone realizar el análisis basándose en las dimensiones fundamentales de desempeño de un sistema de GFP abierto y ordenado[11] (Secretariado PEFA, 2008, 2009, 2011), estás dimensiones son seis (ver Cuadro 2.1).

## 2.1 Metodología de Calificación

En general, para realizar la medición del desempeño de la GFP la metodología propone 28 indicadores entre las seis dimensiones. A través de cada indicador se procura medir el desempeño de un elemento clave de la GFP en relación con una escala ordinal de cuatro puntos, desde la A hasta la D. Corresponde el puntaje más alto a un indicador si el elemento básico de la GFP cumple el objetivo pertinente en forma completa, ordenada, exacta, puntual y coordinada. Por lo tanto, el conjunto de indicadores de alto nivel se centra en las cualidades básicas de un sistema de GFP, considerando las buenas prácticas internacionales existentes y no en el logro de un criterio basado en la más reciente innovación de la GFP.

**Cuadro 2.1.**

[10] Hacemos referencia al término “core” a los atributos fundamentales de la gestión financiera del Gobierno Regional.

[11] Esas dimensiones fundamentales se han determinado sobre la base de lo deseable y factible para medir y definir las características y calidad de los elementos esenciales de un sistema de GFP captados por el conjunto de indicadores de alto nivel (Secretariado PEFA, 2011, p.2).

**Dimensiones del PEFA**

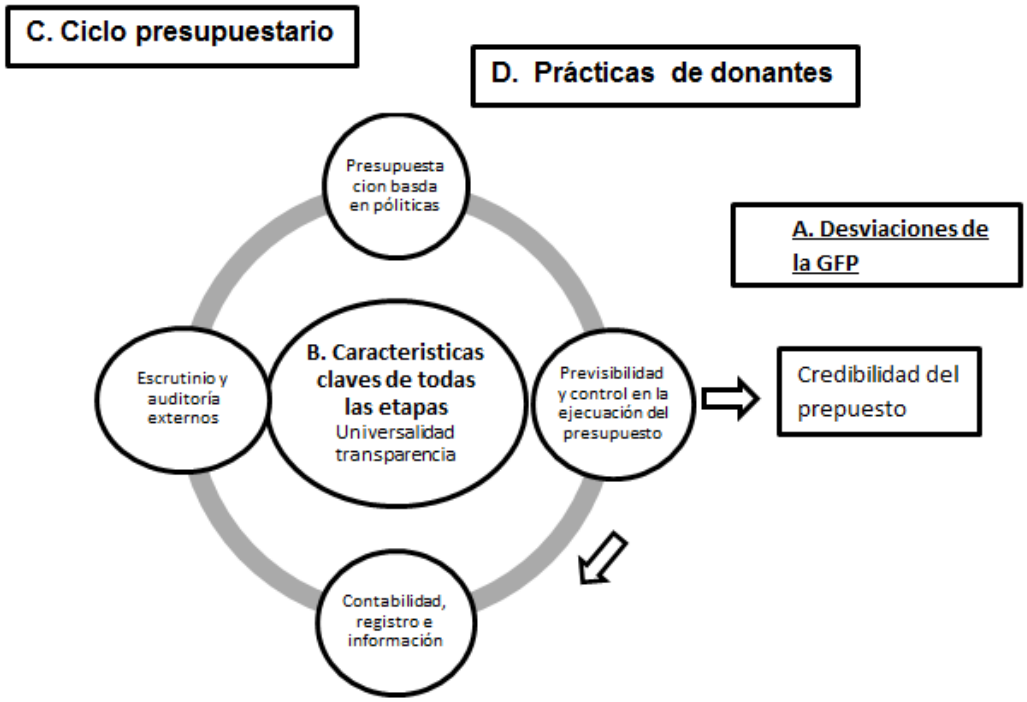
| Dimensión | Contenido |
|---|---|
| 1. Credibilidad del presupuesto | El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto. |
| 2. Universalidad y transparencia | El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal, y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria. |
| 3. Presupuestación basada en políticas | El presupuesto se prepara teniendo debidamente en cuenta la política pública. |
| 4. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria | El presupuesto se aplica en forma ordenada y previsible, y existen mecanismos de control y custodia de la utilización de los fondos públicos. |
| 5. Contabilidad, registro e información | Se elaboran, mantienen y dan a conocer registros e información adecuados, para perseguir objetivos de control, gestión e información sobre la toma de decisiones. |
| 6. Escrutinio y auditoría externos: | Se aplican mecanismos de escrutinio de las finanzas públicas y el poder ejecutivo lleva a cabo el seguimiento correspondiente. |

Los 28 indicadores para medir el desempeño del sistema de GFP del Gobierno Subnacional se estructuran en tres categorías (Secretariado PEFA, 2011, p.10): (a) Desviaciones del sistema de GFP: Captan los resultados inmediatos del sistema en relación con el gasto y el ingreso real, comparándolos con el presupuesto original aprobado y con el nivel y la variación de los atrasos de gastos; (b) Características clave de todas las etapas del sistema de GFP: Captan la universalidad y transparencia del sistema de GFP en la totalidad del ciclo presupuestario; (c) Ciclo presupuestario: Estos indicadores captan el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones clave dentro del ciclo presupuestario del gobierno central.

La agrupación de los 28 indicadores está relacionada a cada proceso del sistema de la GFP, y vinculadas con las seis dimensiones fundamentales del sistema, como se detalló en la sección previa, (ver Figura 2.1). Los 28 indicadores (ver Cuadro 1.1, Anexo 1) no serán utilizados en este estudio, para dar respuesta al objetivo planteado, nosotros desarrollaremos solamente los indicadores relacionados a las dimensiones que comprenden la Credibilidad del Presupuesto, la Universalidad y Transparencia y la Presupuestación Basada en Políticas (ID-1, ID-2, ID-3, ID-4, ID-8, ID-11 e ID-12).

**Figura 2.1**

**Diagrama del sistema de la GFP Subnacionales**




Tomado del informe: "Gestión de las finanzas públicas Marco de referencia para la medición del desempeño", desarrollado por el Secretariado PEFA, 2011.

La aplicación de la metodología se encuentra detallada en las distintas guías de aplicación elaboradas por el Secretariado PEFA tales como: (1) Gestión de las finanzas públicas Marco de referencia para la medición del desempeño, 2011; (2) Buenas prácticas en la aplicación del Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP. Guía para planificadores y gestores de evaluación, 2009; (3) Marco de Medición del

Desempeño en materia de GFP, 2007; (4) Metodología para indicadores “sin calificación”; entre otras.

Los indicadores presentan dimensiones que deben evaluarse separadamente, vinculadas con el objeto del indicador. El puntaje global de un indicador se basa, por lo tanto, en las evaluaciones de las diferentes dimensiones del indicador. La combinación de los puntajes de las dimensiones para obtener el puntaje global del indicador se realiza a través del método de calificación 1 (M1), correspondiente a algunos indicadores, y el método de calificación 2 (M2), correspondiente a otros. En la orientación sobre el indicador correspondiente a cada indicador se especifica qué metodología debe utilizarse (Secretariado PEFA, 2011).

En referencia a la distinción entre uno y otro método (Secretariado PEFA, 2011, p.11): *El método 1 (M1)* se utiliza para todos los indicadores de una única dimensión y para los indicadores de una pluralidad de dimensiones cuando es probable que los resultados insatisfactorios que corresponden a una dimensión del indicador vayan en detrimento del impacto del desempeño adecuado de otras dimensiones del mismo indicador (en otras palabras, se basa en el vínculo más débil de las dimensiones conexas del indicador). Con respecto a los indicadores de dos o más dimensiones, los pasos de determinación del puntaje global o agregado del indicador son las siguientes:

- Inicialmente, cada dimensión se evalúa en forma independiente y se le asigna un puntaje.
- Se combinan los puntajes de las diferentes dimensiones eligiendo el puntaje más bajo dado a cada dimensión.
- Corresponde agregar un “+" cuando cualquiera de las restantes dimensiones obtiene un puntaje más alto (Nota: No es posible elegir el puntaje correspondiente a una de las dimensiones de más alto puntaje y agregar un “-“ para dimensiones de puntaje más bajo, ni tampoco agregar un “+” al puntaje de un indicador al que corresponde una sola dimensión).

*El método 2 (M2)* se basa en el promedio de los puntajes de las diferentes dimensiones del indicador. Corresponde aplicarlo a indicadores pluridimensionales seleccionados cuando un bajo puntaje de una dimensión del indicador no va necesariamente en detrimento del impacto de un puntaje alto en otra dimensión del mismo indicador. Aunque todas las

dimensiones corresponden al mismo ámbito del sistema de GFP, el avance en determinada dimensión puede lograrse en forma independiente de los demás y sin tener que seguir lógicamente determinada secuencia. Los siguientes son los pasos de determinación del puntaje global o agregado del indicador:

- Para cada dimensión, evaluar qué nivel se ha alcanzado en la escala de calibrado de cuatro puntos (como en el caso de M1).
- Ir al cuadro de conversión para el método de calificación M2 (*infra*) y buscar la sección apropiada del cuadro (indicadores bidimensionales, tridimensionales o cuatridimensionales).
- Identificar el renglón del cuadro que corresponda a la combinación de puntajes dada a las dimensiones del indicador (no interesa el orden de los puntajes dimensionales).
- Elegir el puntaje global que corresponda al indicador.

El cuadro de conversión (ver Cuadro 1.2, Anexo 1) se aplica a todos los indicadores en que sólo se utiliza el método de calificación M2; no puede usarse para indicadores que utilizan M1, ya que se obtendría un puntaje incorrecto. No debería usarse el cuadro de conversión para sumar los puntajes de todos los subconjuntos de indicadores, ya que el cuadro no está destinado a ese fin. En general, el conjunto de indicadores de desempeño no ha sido concebido para realizar agregación de cifras, por lo que no se ha elaborado una metodología a esos efectos.

La orientación específica sobre cada indicador que se desarrollara en el proyecto estará basada en las guías establecidas por el Secretariado PEFA y que respetan la puntuación detallada anteriormente. Acorde a las metodologías establecidas, se utilizara los siguientes sistemas de medición para cada indicador propuesto:

M1 = ID-1, ID-2, ID-3, ID-4.

M2 = ID-8, ID-11, ID-12.

## III. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN PEFA EN EL GRLL

El proceso de evaluación se concentró en tres de las dimensiones contempladas por la metodología PEFA. Acorde con el objetivo de la investigación, se evaluó el sistema de planificación y registro de la programación presupuestal en el Gobierno Regional de la Libertad (GRLL), por tanto, nuestro interés en el ciclo presupuestario se ha centrado principalmente en la etapa de preparación del presupuesto y la etapa de presupuestación basada en políticas. Estas etapas involucran la credibilidad y previsibilidad del presupuesto público institucional y el grado de conectividad de las políticas y normas nacionales para gestionar la planificación concertada regional.

La evaluación de la Gestión de Finanzas Públicas (GFP) en el GRLL se realizó con previa presentación del equipo evaluador a la Gerencia General Regional (Sr. José Luis Zavaleta). Posteriormente, se recabó y validó información necesaria con los funcionarios del Centro Regional de Planeamiento Estratégico (Gerente Sr. Ángel Polo) y de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto (Gerente, Sr. Cesar Berrios).

### 3.1 Credibilidad del Presupuesto

Esta dimensión evaluó sí el presupuesto del GRLL es realista y se aplica según lo previsto. En este apartado se presentan cuatro indicadores evaluados: ID-1, ID-2, ID-3 e ID-4.

### ID-1 Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado.

Para la medición del ID-1 se han evaluado empíricamente los resultados en materia del gasto con respecto al presupuesto original, Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), del pliego 451 del GRLL[12], a nivel agregado de la clasificación institucional o de unidades ejecutoras[13]. La evaluación de los indicadores ID-1 e ID-2 se trabajó en base a datos sobre

[12] El pliego es una entidad bajo el ámbito de aplicación de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley No. 28411 de 1 de Enero 2005)

[13] El GRLL a partir del 2012 cuenta con 33 unidades ejecutoras, en 2011 fueron 28.

gastos primarios[14]. Estos datos fueron proporcionados por la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto mediante el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

En el periodo 2011-2013, el GRLL no tuvo cargos por deuda pública ni préstamos, además contó con muy pocas donaciones externas. En la práctica, y para el mismo periodo, los gastos primarios son casi iguales a los gastos totales. Es importante destacar que para la ejecución se ha usado el concepto de pago en lugar de devengado, esto en conformidad con la metodología PEFA (ver Cuadro 2.1, 2.2 y 2.3 del Anexo 2).

***(i) Diferencia entre el gasto primario real y el gasto primario originalmente presupuestado.***

La desviación global del gasto primario neto de financiamiento externo ha sido muy alta entre el 2011 y 2013 (16%, 23% y 31% respectivamente) (ver Cuadro 3.1). Para comprender las desviaciones generadas entre el 2011 y el 2013 debemos considerar las cinco fuentes de financiamiento del presupuesto del GRLL: Los Recursos Ordinarios (RO), los Recursos Directamente Recaudados (RDR), los Recursos Determinados (RD), las transferencias y las donaciones y las operaciones de crédito público. De las cinco fuentes de financiamiento, el rubro de RO[15] es relativamente el más importante, representó, en media, más de 78% de los gastos totales reales durante el periodo 2011-2013.

Los RD financiaron alrededor de 15%-20% de los gastos totales reales durante el mismo periodo. Estos recursos incluyen principalmente la participación por la eliminación de exoneraciones, incluyendo las transferencias del Gobierno Central al GRLL por impuestos recaudados por la SUNAT a empresas de la región de La Libertad. Sin embargo, los recursos que provienen principalmente de la coparticipación tributaria del impuesto a la renta pagado por las empresas con actividades productivas extractivas ubicadas en la

[14] En conformidad a la metodología PEFA, los datos sobre gastos primarios proporcionados incluyen gastos corrientes y de capitales, y excluyen los cargos del servicio de la deuda pública, pero también el gasto en proyectos que cuentan con financiamiento externo (préstamos y donaciones).

[15] Los recursos ordinarios son recursos nacionales asignados por el gobierno central nacional para financiar gastos corrientes.

región de la Libertad, y que se conocen como canon, son relativamente insignificantes (6%-11.5% del total).

**Cuadro 3.1.**
**Desviaciones de la ejecución presupuestaria del gasto global del Gobierno Central y de su composición**
**(En porcentaje del gasto presupuestado originalmente)**

| | ID-1 | ID-2 (i) | ID-2(ii) |
|---|---|---|---|
| **Año** | **Desviación global del gasto primario, neto de financiamiento externo** | **Grado en que la variancia en la composición supera la desviación global del gasto** | **Contingencia** |
| 2011 | 16% | 13% | 0% |
| 2012 | 23% | 16% | 0% |
| 2013 | 31% | 41% | 0% |

Elaborado con información del cuadro 2.1, 2.2 y 2.3 del Anexo 2.

En tanto la menor fuente de financiamiento lo constituye las Donaciones y Transferencias que representaron el 4.5% del gasto total. En los tres años de análisis la desviación fue causada, en gran medida, por los gastos financiados con RD (94%, 74% y 84% respectivamente).

**Cuadro 3.2.**
**Resumen del ID-1**

| Indicador | Calificación | Explicación |
|---|---|---|
| **ID-1 Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado.** | **D** | **Método de Calificación M1.** |
| (i) Diferencia entre el gasto primario real y el gasto primario originalmente presupuestado. Es decir, excluidos los cargos del servicio de la deuda, pero también el gasto en proyectos que cuentan con financiamiento externo. | D | En dos de los tres últimos años o en los tres últimos años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 15% del gasto presupuestado. |

**ID-2 Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado.**

***(i) Grado en que la varianza en la composición de gasto primario ha superado la desviación global del gasto primario (tal como se define en ID-1) en los tres últimos años.***

Se han evaluado empíricamente los resultados en materia del gasto con respecto al presupuesto original (PIA) del pliego 451 del GRLL, a nivel sub-agregado de la clasificación institucional o de unidades ejecutoras (ver Anexo 1). La varianza en la composición del gasto primario superó la desviación global del gasto primario en más de 10% en los tres años considerados (ver Cuadro 3.1). A continuación, se detallan algunos de los factores importantes que han generado discrepancias entre el PIA y lo ejecutado durante el periodo de análisis:

**2011:** La desviación global del gasto primario se generó, en gran medida, por variaciones entre el PIA y el presupuesto ejecutado de la sede central regional y de algunas unidades ejecutoras, tales como El proyecto especial Chavimochic (005), Salud Sánchez Carrión (406), Salud Otuzco (408) y Salud Santiago de Chuco (407). Los RO asignados a estas unidades ejecutoras en el PIA se incrementaron de manera significativa durante la ejecución (+30% hasta + 100%). Estos ajustes reflejan decisiones a nivel del Gobierno Central.

**2012:** Existieron variaciones significativas entre el presupuesto aprobado y ejecutado en el rubro de gastos financiados con RO para las mismas unidades ejecutoras. Además, el gasto financiado con RO de la unidad ejecutora Salud Pacasmayo (405) aumentó significativamente en 26%.

**2013:** La desviación global del gasto primario también ha tenido una gran dependencia de las variaciones en las unidades ejecutoras 005, 406, 407 y 408, como también en la unidad ejecutora del Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas "Luis Pinillos Ganoza" (410). En estas unidades ejecutoras, los gastos financiados con RO variaron de manera significativa durante el año (+ 80%, +120% y más).

***(ii) El monto medio de gasto imputado efectivamente a la partida para contingencias en los últimos tres años.***

En los últimos tres años no hubo gasto efectivo asignado a la partida contingencias (ver Cuadro 3.1).

**Cuadro 3.3.**

**Resumen del ID-2**

| Indicador | Calificación | Explicación |
|---|---|---|
| **ID-2 Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado.** | **D+** | **Método de Calificación M1** |
| (i) Grado en que la varianza en la composición de gasto primario haya superado la desviación global del gasto primario (tal como se define en ID-1) en los tres últimos años. | D | En dos de los tres últimos años o en los tres últimos años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 15% del gasto presupuestado. |
| (ii) Monto medio de gasto imputado efectivamente a la partida para contingencias en los últimos tres años. | A | El gasto efectivo imputado a la partida para contingencias en promedio fue de 0% del presupuesto original. |

**ID-3 Desviaciones de los Ingresos Totales en comparación con el presupuesto original aprobado**

El GRLL tiene cinco categorías de ingreso. Los ingresos (recursos) ordinarios (RO) son los más importantes en términos relativos porque representan alrededor del 72% al 88% de los ingresos totales reales durante el periodo 2011 al 2013. En tanto, los recursos determinados (RD) son la segunda categoría de ingresos con alrededor del 5% y 16% de los ingresos totales reales durante el mismo periodo. Las donaciones y transferencias del Gobierno Central y de agencias extranjeras y los ingresos que resultan de operaciones de crédito público representaron hasta el 8% de los ingresos totales reales durante el periodo 2011 al 2013. Estas cuatro categorías corresponden a trasferencias del Gobierno Central al GRLL. La última categoría, los ingresos (recursos) directamente recaudados (RDR) son relevantes

para el ID-3. Los RDR financiaron entre 5% y 7% de los gastos totales del GRLL entre 2011 y 2013.

La evaluación del ID-3 se trabajó en base a datos sobre los RDR proporcionados por la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto mediante el SIAF (ver Cuadro 2.4 del Anexo 2). La gran mayoría de las unidades ejecutoras[16] cuenta con ingresos propios y la responsabilidad para recaudarlos. También poseen la responsabilidad de llevar a cabo la proyección de sus ingresos que después serán consolidados en el proyecto de presupuesto anual. El ejercicio de proyección no utiliza modelos y se hace de manera muy empírica basando los cálculos sobre montos históricos, o adicionando una tasa de crecimiento simple al último dato histórico.

Las unidades ejecutoras más importantes en términos de recursos recaudados son el Proyecto Especial Chavimochic (005), Salud Norte Ascope (402) y Salud Sur Oeste (403). La primera a causa de la venta de agua y productos frutícolas y forestales, y las dos siguientes debido a los servicios médicos asistenciales (incluidas hospitalizaciones) y exámenes de laboratorio y de ayuda al diagnóstico. Entre el 2011 y 2013, estas tres unidades ejecutoras recaudaron el 60% de los ingresos totales por RDR del GRLL. Otras unidades ejecutoras relativamente importantes son Salud Trujillo Este (409) y Salud Libertad (400). Adicionalmente, los RDR se componen por multas, derechos recaudados por la emisión de diversos documentos, servicios de salud (cirugía, partos, otros servicios), entre otros.

### *(i) Recaudación real de ingresos internos en comparación con las estimaciones de los mismos que figuran en el presupuesto original aprobado*

La ejecución de los ingresos directamente recaudados fue notablemente superior a los ingresos establecidos en el PIA (ver Cuadro 3.4).

[16] En el 2012 pasaron de 28 a 33 unidades ejecutoras.

**Cuadro 3.4.**

**Ejecución presupuestaria de la recaudación directa de recursos del PIA**

| Ítem | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| Ejecución de los ingresos directamente recaudados | 191% | 190% | 175% |

Elaborado con información del Cuadro 2.4 del Anexo 2.

**Cuadro 3.5.**

**Resumen del ID-3**

| Indicador | Calificación | Explicación |
|---|---|---|
| **ID-3 Desviaciones de los Ingresos Totales en comparación con el presupuesto original aprobado.** | **D** | **Método de Calificación M1** |
| (i) Recaudación real de ingresos directamente recaudados en comparación con las estimaciones de los mismos que figuran en el presupuesto original aprobado. | D | En dos de los tres últimos años o en los tres últimos años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 15% del gasto presupuestado. Los ingresos internos efectivos fueron inferiores al 92% o superiores al 110% de los ingresos internos presupuestados en dos o tres de los últimos tres años. |

**ID-4 Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos**

El concepto de atrasos de pagos[17] no está definido de manera reglamentaria[18]. Esto se explica básicamente porque el sistema presupuestal peruano que se aplica al GRLL solo

[17] Los atrasos de pagos son definidos como obligaciones por gastos incurridos cuyo esta en mora, o de manera presupuestal como gasto comprometido y no devengado a pesar de haber conformidad por el servicio o bien recibido o al compromiso devengado y no pagado.

[18] Esta situación no está definida, por ejemplo, en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (No. 28411 del 1 de enero de 2005).

permite que las entidades presupuestarias realicen operaciones de gasto conforme a Ley, siguiendo las etapas de compromiso, devengado y girado/pago[19]. En la práctica, se incurriría en atrasos de pagos con respecto al suministro de servicios u obras realizadas, si habiendo cumplido con la etapa del compromiso del gasto y una vez recibido el bien o servicio con conformidad, no se ha pasado a la etapa de devengado, o habiendo pasado a la etapa de devengado el gasto no se ha girado/pagado (estando en mora frente a proveedores, empleados o contratistas en el sentido de no haber respetado la fecha contractual para pagar)[20].

Estas situaciones de atraso podrían generarse por falta de liquidez, lo que actualmente no sucede en el GRLL. Otra razón por la que no se devenga o no se gira/paga se debe a que la documentación requerida está incompleta, lo que genera el retorno de la documentación a las oficinas donde se comprometió o devengó. Esta situación crea demoras en el ciclo del gasto que podrían generar atrasos de pagos. Sin embargo, según la Oficina de Contabilidad y Tesorería (Oficina Regional de Administración) los montos concernidos por documentación incompleta son muy bajos y representaron 0,058% y 0,027% de los gastos totales en 2009 y 2013, respectivamente[21]. Es importante destacar que una parte (o la totalidad) de estos porcentajes se podría considerar atrasos de pago si son efectuados después de la fecha de pago límite especificada en el contrato, pero no es posible obtener esta información.

A nivel del GRLL, el seguimiento de las operaciones económicas se ejecuta usando el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP). El presupuesto anual (aprobado por Ley) se distribuye trimestralmente y luego se hace una repartición mensual de gastos en función a la programación de ingresos disponibles mensualmente. De esta forma, no se puede comprometer gastos si previamente no se cuenta con asignaciones presupuestarias autorizadas y si no existe disponibilidad de

[19] Ley Nº 28411, Art 33.

[20] La omisión de efectuar pagos de la planilla de personal o cumplir un plazo para el pago de intereses de la deuda hace incurrir en mora automática.

[21] Los cálculos se han llevado a cabo comparando los montos girados/pagados con los montos devengados para el pliego 451 en los años 2012 y 2013 respectivamente. 2012: S/. 1 098 031 887 versus S/. 1 098 664 351. 2013 S/. 1 351 399 659 versus S/. 1 351 770 469). Comunicación de la Oficina de Contabilidad y de Tesorería (Oficina Regional de Administración) confirmada por la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto.

recursos. Para ello el sistema formaliza y registra las operaciones previamente en conformidad a una Previsión Presupuestaria Trimestral Mensualizada (PPTM) que se carga al SIAF.

La fase de devengado se realiza una vez que los bienes o servicios han sido entregados en conformidad, para luego ingresar al sistema una estimación sobre la "mejor fecha de pago". Si se compromete el gasto y se recibe el bien o servicio en conformidad mas no se devenga, entonces se generaría una situación de mora que el SIAF no llega a detectar. En este sentido, sí el SIAF permitió el compromiso es porque se puede devengar y pagar porque existe una disponibilidad de recursos (y sus respectivas asignaciones presupuestarias para el gasto). En teoría no se debería dejar de devengar.

Cada año, al 31 diciembre, todos los compromisos deben ser devengados y no se permite devengar después de esa fecha pues el SIAF bloquea el registro a pedido de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF. Esto incluye las operaciones con compromisos en las cuales el bien, la obra o servicio se recibirán el año siguiente (de lo contrario las operaciones comprometidas pendientes se anulan o suprimen).

***(i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos.***

Al cierre del último ejercicio (y en 2013) los atrasos de pagos fueron muy reducidos.

***(ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos.***

En referencia al punto (i) se han generado datos sobre el nivel de los atrasos de pagos al 31 de Diciembre 2011 y al 31 Diciembre 2013 respectivamente. Sin embargo, no hay generación de datos anuales o a través de procedimientos de rutina.

**Cuadro 3.6.**

**Saldo de los atrasos de pagos de gastos**

| Función | Compromiso Anual | Devengado | Girado | % Pago | % Atraso |
|---|---|---|---|---|---|
| Pliego 451: GOBIERNO REGIONAL LA LIBERTAD | 1,351,818,696 | 1,351,770,469 | 1,351,399,659 | 99.97% | 0.027% |

Tomado del reporte SIAF. Oficina de Contabilidad y Tesorería, Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto.

## 3.2 Alcance y Transparencia

Esta dimensión evaluó sí el presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal. En este apartado se presenta la evaluación del ID-8.

### ID- 8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales

El presente indicador PEFA, busca establecer cuáles y cuan transparentes son las relaciones fiscales entre el GRLL y los gobiernos locales pertenecientes a su jurisdicción territorial (11 Municipalidades Provinciales y 72 Municipalidades Distritales). La base de esta evaluación se realizó sobre la información presupuestal existente del año fiscal 2014, último ejercicio considerado.

En la presente legislación peruana, no se encuentran normadas las relaciones fiscales entre Gobiernos Regionales y Locales de su jurisdicción[22]. En la Constitución Política del Perú figura el único inciso de coordinación entre ambos niveles de gobierno. Esta coordinación debe darse respetando las atribuciones y funciones establecidas en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y Ley 27867, Ley Orgánica de Gobierno Regionales.

En relación a los ingresos o rentas que determinan los Gobiernos Municipales, no está considerado transferencias desde el Gobierno Regional. El financiamiento de Gobiernos Locales proviene en parte, como en el caso del Gobierno Regional, de transferencias realizadas por el Gobierno Nacional por conceptos tales como:

[22] Los gobiernos regionales deben transferir el 20% del 25% asignado como canon minero a las universidades públicas que operan en la región.

- Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).
- Canon y sobre canon, regalías, renta de aduanas y participaciones.
- Asignaciones y transferencias específicas establecidas en la ley anual de presupuesto para atender servicios descentralizados de su jurisdicción.
- Otras que determine la Ley.

***(i) Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos sub-nacionales, de las transferencias incondicionales y condiciones del gobierno regional (asignaciones presupuestadas y reales).***

A pesar de que no existe un marco que define y obligue las transferencias de recursos entre los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales que son parte de su jurisdicción territorial, esta es una práctica recurrente para el financiamiento de proyectos de inversión pública y, como tal, autorizada en la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013[23]. La Ley establece que estas transferencias deben estar respaldas: i) por acuerdo de Consejo Regional o Consejo Municipal mediante un convenio entre partes (gobierno regional y local involucrados); ii) por informe previo favorable de la oficina de presupuesto o la que hagas sus veces.

Durante el 2013, el GRLL financió cinco proyectos de inversión pública con Gobiernos Locales provinciales y distritales de la jurisdicción. Los proyectos financiados por el GRLL han sido cinco (ver Cuadro 3.7).

***(ii) Puntual suministro de información confiable a los gobiernos sub-nacionales sobre las asignaciones que les hará el gobierno regional para el próximo ejercicio.***

Las transferencias que realiza el GRLL a las Municipalidades de la jurisdicción para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos de inversión están respaldas en convenios de transferencia financiera interinstitucionales que establecen los montos de transferencias, los plazos, las condiciones de desembolso y las obligaciones de las partes. No obstante, las transferencias financieras sólo se incorporan en el presupuesto de los Gobiernos

[23] Artículo 12.

Locales una vez aprobado el PIA y a través de la creación de créditos suplementarios en el PIM.

**Cuadro 3.7.**

**Transferencias Financieras del Gobierno Regional a Gobiernos Locales en el ejercicio fiscal 2013**

| Proyecto | Gob. Local | Monto |
|---|---|---|
| "Ampliación del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado en el Sector La Huaca y Ermita Parte Alta Cascas, Distrito de Cascas, Provincia de Gran Chimú - La Libertad" | Municipalidad Provincial de Gran Chimú | S/. 1.656.179 |
| "Instalación del Sistema de Saneamiento Básico del Sector La Griselda I, II y III de la localidad de Ascope, Provincia de Ascope - La Libertad" | Municipalidad Provincial de Ascope | S/. 1.519.242 |
| "Instalación y Mejoramiento del Sistema de Agua Letrinas con Biogestores en los caseríos de Santa Rosa, Cambuluara, San Viviano, Machacala y Calchuday – Carabamba – Julcán – La Libertad" | Municipalidad Distrital de Carabambal | S/. 4.840.200 |
| "Mejoramiento del Sistema de Riego de Marcabalito, Distrito de Marcabal – Sánchez Carrión – La Libertad" | Municipalidad Distrital de Marcabal | S/. 2.999.827 |
| "Mejoramiento del Sistema Educativo de la I.E. N° 80265 José Bernardo Alceso – Distrito Salpo – Otuzco – La Libertad" | Municipalidad Distrital de Salpo | S/. 2.183.215 |

***(iii) Medida en que recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno regional, por categorías sectoriales.***

Los Gobiernos Locales regularmente reportan sus movimientos de ingresos y gastos, por categorías sectoriales y por categorías presupuestales, utilizando para ello el SIAF. Los Gobiernos Regionales pueden acceder a esta información a través del sistema y, también del portal de transparencia económica del MEF. Esta información se consolida de forma diaria, mensual, trimestral y anual.

**Cuadro 3.8.**

**Resumen del ID-8**

| Indicador | Calificación | Explicación |
|---|---|---|
| **ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales** | **C** | **Método de Calificación M2** |
| (i) Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos sub-nacionales, de las transferencias incondicionales y condiciones del gobierno regional (asignaciones presupuestadas y reales). | D | La asignación horizontal de las transferencias del gobierno central no se determina en ninguna medida, o casi en ninguna medida, a través de sistemas transparentes y basados en normas. |
| (ii) Puntual suministro de información confiable a gobiernos sub-nacionales sobre las asignaciones que les hará el gobierno regional para el próximo ejercicio. | D | Se proporcionan estimaciones confiables sobre transferencias después que se ha dado forma final a los presupuestos de los gobiernos locales. |
| iii) Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno nacional, por categorías sectoriales. | A | Los gobiernos locales no reportan al gobierno regional datos fiscales. Sin embargo, mediante el SIAF se reporta información fiscal (ex ante y ex post) compatible con la información fiscal del gobierno nacional en relación con el 90% (por valor) del gasto de los gobiernos locales y regionales. |

### 3.3. Proceso de Presupuesto Basado en Políticas

Estos indicadores buscan evaluar el grado de utilización de las políticas nacionales en la estrategia de planificación en Gobiernos Sub Nacionales. La evaluación se concentra en los indicadores ID-11 e ID-12.

**ID-11 Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual**

El presente indicador evalúa si el proceso de programación y formulación presupuestaria que se lleva a cabo al interior del Gobierno Regional de la Libertad (GRLL) se realiza de forma ordenada y con la participación efectiva de todas las entidades vinculadas y las autoridades relevantes al proceso. La información utilizada para esta valoración se refiere al proceso de programación y formulación del año fiscal 2014, último ejercicio presupuestario aprobado por el Congreso Nacional.

La Constitución Política del Perú establece que la administración económica y financiera del Estado se rige por un solo presupuesto que se aprueba anualmente en el Congreso Nacional y contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas (Gobiernos Regionales y Locales)[24]. El proyecto de Ley de presupuesto elaborado por el Ejecutivo debe ser enviado al Congreso Nacional por el Presidente de la República hasta el 30 de Agosto de cada año[25]. El Congreso Nacional tiene tres meses para revisar y aprobar la Ley de Presupuesto. En caso el Congreso Nacional, al 30 de Noviembre del año respectivo, no haya aprobado la Ley de presupuesto correspondiente entra en vigencia el proyecto elaborado por el Ejecutivo mediante la promulgación de un decreto legislativo[26].

Adicionalmente, la Ley general del sistema nacional de presupuesto establece que los techos presupuestarios para la etapa de formulación, aprobados por el Consejo de Ministros[27], serán entregados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a todas las entidades comprendidas en el ámbito del Sistema Nacional de Presupuesto (SNP), incluyendo los Gobiernos Regionales, como máximo dentro de los primeros cinco días

[24] Constitución Política del Perú, Art. 77

[25] *Ídem*, Art. 78

[26] *Ídem* Art. 80

[27] Ley 28411 del 1 de enero de 2005 Art. 15, inciso 2.

hábiles del mes de Junio de cada año[28]. La comunicación sobre los techos a todos los pliegos presupuestarios se realiza a través de la aprobación de una directiva de programación y formulación del presupuesto del sector público, que incluye adicionalmente: i) el cuadro de plazos para el proceso y ii) el cronograma de reuniones de sustentación de los presupuestos institucionales con el MEF.

En el marco de la preparación del proyecto de presupuesto del sector público del año fiscal 2014, la directiva de programación y formulación presupuestaria correspondiente fue aprobada por el MEF el 08 de Abril de 2013[29]. El cronograma de reuniones estableció el 17 de Julio de 2013 como la fecha límite para la presentación del proyecto de presupuesto institucional del GRLL, en el marco de la reunión de sustentación presupuestal programada entre el pliego y el MEF[30]. El 8 de Julio del mismo año, el MEF notificó al GRLL sobre los techos de asignación presupuestaria correspondiente a gasto corriente para el conjunto del pliego.

***(i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo.***

El proceso de programación y formulación del presupuesto del sector público tiene un único calendario presupuestario fijo fuertemente condicionado por los plazos constitucionales y legales vigentes. Este calendario asigna, por lo general, seis semanas a las entidades del sector público para la preparación de sus presupuestos institucionales, los mismos que se sustentan ante el MEF de acuerdo a un cronograma establecido de reuniones. En algunos años, la circular presupuestaria o las comunicaciones sobre la asignación de los techos se han emitido fuera de plazo, reduciendo de esta forma el tiempo que disponen las instituciones para la adecuada preparación de su presupuesto institucional.

La programación y formulación presupuestaria del GRLL se ajusta y adecua a los plazos definidos por el MEF. No existe un calendario regional propio y los plazos establecidos por

[28] *Ídem* Art.15, inciso 4.

[29] Directiva General para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público del año 2014, Directiva No.002-2013-EF/50.01, Dirección General de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas, aprobada mediante Resolución Directoral 007-2013-EF/50.01 el 08 de Abril de 2013.

[30] Cronograma de Reuniones de Formulación Presupuestaria del año fiscal 2014 de los Pliegos de los Gobiernos Regionales, 22 de Julio de 2013.

el MEF se reducen significativamente en la medida que la asignación presupuestaria para el conjunto del GRLL debe distribuirse entre las 32 unidades ejecutoras que lo componen. La asignación presupuestaria debe ser aprobada por el Presidente Regional, como titular del pliego[31]. La aprobación y comunicación de los techos a las unidades ejecutoras del GRLL para la programación y formulación del presupuesto 2014 se efectivizó la primera semana de Julio, dejando un plazo máximo de tres semanas para la elaboración de los presupuestos correspondientes.

***(ii) Claridad y generalidad de las directrices sobre preparación de documentos presupuestarios y participación política en esa labor de orientación.***

El Presidente Regional, en su calidad de titular del pliego 451 del GRLL aprueba la distribución de los techos presupuestarios entre las 32 unidades ejecutoras existentes a propuesta de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial[32]. La distribución de techos presupuestales se realiza en consulta con las unidades ejecutoras y tiene una fuerte carga inercial.

***(iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo o de un órgano con mandato similar (en los últimos tres años).***

Una vez que el presupuesto del sector público para el año fiscal correspondiente es aprobado por el Congreso Nacional, el mismo que incluye el presupuesto del GRLL, el Consejo Regional de la Libertad en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales aprueba, por su parte, el presupuesto institucional. En los últimos tres años la aprobación del presupuesto se realizó dentro de los plazos legales establecidos y antes del inicio del año fiscal para el cual se elabora el presupuesto (ver Cuadro 3.9).

**Cuadro 3.9.**

**Fechas de Aprobación del Presupuesto del**

[31] Directiva General para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público del año 2014, Art. 16, incisos c) y d).

[32] Memorando 042-2010-GRLL/PGR.*

**Gobierno Regional de la Libertad**

| Presupuesto Nacional/Institucional | Aprobado por el Congreso Nacional | Aprobado por el Consejo Regional de La Libertad |
|---|---|---|
| Presupuesto 2012 | 30 Noviembre de 2011[33] | 23 Diciembre 2011[36] |
| Presupuesto 2013 | 30 Noviembre de 2012[34] | 28 Diciembre 2012[37] |
| Presupuesto 2014 | 30 Noviembre de 2013[35] | 28 Diciembre 2013[38] |

Elaborado con información de la Ley de Presupuesto Fiscal para los años 2012, 2013 y 2014.

**ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto presupuestario y presupuestación.**

El presente indicador pretende evaluar en qué medida el GRLL ha incorporado la perspectiva de mediano plazo a sus sistemas de planificación, presupuesto e inversión pública. La evaluación se realiza sobre la base de la información disponible para los años fiscales 2011, 2012 y 2013. El principal documento de planificación del GRLL es el "Plan de Desarrollo Regional Concertado Región la Libertad (PDRC) 2010-2021"[39], aprobado en 2009.

La obligación de elaborar un PDRC está normada en la Ley orgánica de Gobiernos Regionales[40], en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú[41]. La preparación y elaboración de este documento incluye a todos los actores regionales, públicos y privados, además de los Gobiernos Locales de la jurisdicción, en el marco de un proceso público, amplio y participativo.

[33] Ley 29812 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012 de fecha 9 de diciembre de 2011.

[34] Ley 29951 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013 de fecha 4 de diciembre de 2012.

[35] Ley 30114 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2014 de fecha 2 de diciembre de 2013.

[36] Acuerdo Regional 064-2011-GR-LL/CR.*

[37] Acuerdo Regional 181-2012-GR-LL/CR.

[38] Acuerdo Regional 058-2013-GR-LL/CR.*

[39] Aprobado con Ordenanza Regional N° 032-2009-GR-LL/CR

[40] Ley 27867 del 8 de noviembre de 2002. Artículo 9, inciso b)

[41] Constitución Política del Perú, Art. 192.

El “PDRC de la Libertad 2010-2021” define cinco dimensiones[42], identificando para cada uno de ellos los objetivos estratégicos y específicos, las metas para el mediano y largo plazo, la línea base y los indicadores a utilizar para la evaluación de los resultados. Este plan se hace operativo mediante el Plan Estratégico Institucional (PEI), documento estratégico que identifica las líneas de trabajo y proyectos de desarrollo para una gestión de gobierno. El último PEI aprobado por el GRLL abarca el periodo 2011-2016[43].

El PEI identifica proyectos de inversión pública que se requieren ejecutar en la región para alcanzar los objetivos propuestos. La preparación de esta cartera de proyectos se enmarca en la normativa dispuesta por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)[44], así como en las directivas que rigen la Programación Multianual de Inversión Pública (PMIP).

La PMIP es la cartera de proyectos declarados viables[45] en el SNIP, constituyen soluciones a los principales problemas identificados en el proceso de planificación del desarrollo concertado y cuya ejecución está prevista en los siguientes tres años. La PMIP debe priorizar los proyectos en ejecución y con continuidad en años posteriores e incluir seguidamente los nuevos que cuenten con viabilidad y presenten la mayor rentabilidad social.

**Cuadro 3.10.**
**Resumen del ID-11**

[42] Las dimensiones son: i) Dimensión Económica, ii) Dimensión Social, iii) Dimensión Infraestructura, iv) Dimensión Ambiental y v) Dimensión Institucional.

[43] Resolución Ejecutiva Regional N° 3258-2011-GRLL/PRE.

[44] Ley 27293 de 28 de Junio de 2000.

[45] Los proyectos declarados viables son aquellos que cumplen con la normativa técnica específica aprobada por el SNIP. Sin embargo, el PMIP puede también incluir proyectos de inversión pública que tienen observaciones y que se encuentran en proceso de revisión.

.

| Indicador | Calificación | Explicación |
|---|---|---|
| **ID-11 Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual** | **B** | **Método de Calificación M2** |
| (i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo | C | Existe un calendario anual claro, pero los plazos a nivel regional no están definidos y son, por lo general, muy cortos (menos de tres semanas) para que las unidades ejecutoras puedan realizar estimaciones detalladas que cubran las necesidades previstas. |
| (ii) Directrices sobre preparación de documentos presupuestarios | B | Se elabora una propuesta básica que asigna a las unidades ejecutoras los techos presupuestarios aprobados por el Presidente Regional, como titular del pliego. |
| (iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo | A | El presupuesto del GRLL fue aprobado por el Consejo Regional en los tres años que abarca la evaluación de este indicador (2011, 2012 y 2013) antes de la apertura del ejercicio fiscal correspondiente. |

La aprobación de la PMIP regional es atribución de la Presidencia Regional, con acuerdo del Consejo Regional. Esta aprobación debe ser comunicada a la Dirección General de Política de Inversiones (DGPI) del MEF para su revisión y consolidación. Una vez aprobada la PMIP se procede a la priorización de los proyectos de inversión pública que serán

incorporados en el presupuesto del año fiscal siguiente. La priorización de proyectos se realiza en el marco de la normativa que sustenta el proceso de preparación del presupuesto participativo.

El presupuesto participativo está normado por la Ley marco del presupuesto participativo. Este tiene por objetivo asegurar la efectiva participación de la sociedad civil organizada en el proceso de programación participativa del presupuesto, con énfasis en las decisiones de inversión pública[46]. Este proceso participativo tiene cuatro fases: i) la identificación y registro de participantes, ii) los talleres de información y capacitación, iii) la identificación de prioridades y resultados y iv) la formalización de acuerdos. A nivel regional, el proceso está organizado y regulado por el Gobierno Regional a través de reglamentos y convocatorias. La participación de la sociedad civil es amplia.

En los últimos tres años el GRLL ha aprobado las PMIP para los periodos 2012-2014 y 2014-2016, los mismos que fueron presentados para priorización a la sociedad civil en el marco del proceso de programación del presupuesto participativo.

### *(i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales.*

El GRLL no elabora formalmente previsiones fiscales multianuales sobre sus ingresos y gastos agregados. Incluso para la preparación de la PMIP, el GRLL utiliza, según mandato de Ley[47], las proyecciones de recursos contempladas en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM). Este documento es elaborado anualmente por el MEF para sustentar la presentación del proyecto de presupuesto del sector público al Congreso Nacional. Las previsiones, en concordancia con la naturaleza del MMM, son agregadas para el conjunto de la economía nacional.

### *(ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de deuda.*

El GRLL no prepara un análisis de sostenibilidad de la deuda. La sostenibilidad de la deuda pública total (interna y externa) es analizada por el MEF de forma anual en la preparación

[46] Ley 28056 de 7 de Agosto de 2003, Art 2 y 5.

[47] Directiva para la Programación Multianual del Inversión Pública de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, Artículo 5, inciso 9).

del MMM. Los MMM que se aprobaron en el periodo de análisis han sido tres: 2010-2012, 2011-2013 y 2012-2014.

***(iii) Existencia planes de desarrollo territoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones.***

El GRLL planifica su desarrollo a partir del PDRC 2010- 2021 y el PEI 2011-2016. Estos planes de desarrollo de largo y mediano plazo, respectivamente, cuentan con estimaciones plurianuales de costos para gastos de inversión que se plasman en la PMIP y que son compatibles, en términos generales, con las previsiones fiscales agregadas reportadas en el MMM. Sin embargo, estos planes institucionales no tienen un costeo multianual para el gasto corriente, el mismo que se determina anualmente sobre la base de asignaciones históricas.

Adicionalmente, existen planes estratégicos sectoriales que difieren en gran magnitud del presupuesto ejecutado (entre 50-2000%) y que no se encuentran costeados (ver Cuadro 3.11).

***(iv) Vínculos entre presupuesto de inversión y estimaciones de gasto futuro.***

Los proyectos de inversión pública que se incluyen en la PMIP del GRLL y se incorporan posteriormente, una vez priorizados a través del proceso de presupuesto participativo, en el presupuesto institucional, han sido declarados viables por el SNIP y por lo tanto incluyen estimados de los costos de operación, mantenimiento y reposición de la infraestructura construida. En la práctica, sin embargo, los procesos de asignación de recursos para gasto corriente y gasto de capital no están adecuadamente vinculados y pocas veces las decisiones de inversión toman en cuenta los gastos recurrentes futuros.

**Cuadro 3.11.**

**Comparación del Presupuesto Asignado y Presupuestado**

| Dimensiones PEI 2011-2016 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|
| I. Dimensión Económica Productiva | | | | |
| Presupuesto PEI 2011-2016 | 198.48.016 | 576.930.622 | 448.217.486 | 432.380.047 |
| Presupuesto relacionado | 253.852.471 | 196.222.802 | 178.652.548 | 186.495.172 |
| II. Dimensión Social | | | | |
| Presupuesto PEI 2011-2016 | 204.173.461 | 224.541.439 | 234.229.594 | 245.067.671 |
| Presupuesto relacionado | 863.498.175 | 968.200.221 | 1.095.484.960 | 1.083.906.498 |
| III. Dimensión Ambiental | | | | |
| Presupuesto PEI 2011-2016 | 50.08.032 | 11.060.145 | 10.199.591 | 7.754.163 |
| Presupuesto relacionado | 204.173.461 | 5.680.385 | 3.020.770 | 5.092.162 |
| IV. Dimensión Infraestructura | | | | |
| Presupuesto PEI 2011-2016 | 208.793.316 | 375.127.726 | 231.926.595 | 146.893.010 |
| Presupuesto relacionado | 17.722.791 | 27.978.510 | 41.810.686 | 21.983.337 |
| V. Dimensión Institucional | | | | |
| Presupuesto PEI 2011-2016 | 1.532.164 | 6.443.754 | 6.069.254 | 4.932.802 |
| Presupuesto relacionado | 139.805.720 | 133.395.753 | 115.252.431 | 137.910.260 |
| **Total Presupuesto PEI 2011-2016** | **439.354.989** | **1.194.103.687** | **930642520** | **837.027.694** |
| **Total Presupuesto Institucional Modificado (PIM)** | **1.479.052.618** | **1.331.477.671** | **1.434.221.395** | **1.435.387.429** |

**Cuadro 3.12.**

**Resumen del ID-12**

| Indicador | Calificación | Explicación |
|---|---|---|
| **ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuestaria** | **C** | **Método de Calificación M2** |
| (i) Previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales. | D | El GRLL prepara agregados fiscales basados en las principales categorías de la clasificación económica) para no menos de dos años, con carácter anual rotatorio. |
| (ii) Alcance y frecuencia del análisis de sostenibilidad de deuda. | A | Existen evaluaciones anuales de la sostenibilidad de la deuda pública total (interna y ex-terna) a nivel nacional, que incluye la deuda subnacional. |
| (iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación de costos | D | Pueden haberse preparado estrategias sectoriales para algunos sectores, pero en ninguna de ellas se ha llevado a cabo una determinación de costos sustancialmente completa para el gasto de inversiones ni para el gasto recurrente. |
| (iv) Vínculos entre presupuestos de inversión y estimaciones de gasto futuro. | C | Los procesos de asignación de recursos entre gasto de inversión y gasto corriente tienen en la práctica un vinculación débil, siendo pocos los casos en que las decisiones de inversión toman en cuenta los gastos recurrentes futuros. |

## IV. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN PEFA A NIVEL SUBNACIONAL: COMPARACIÓN CON EL GRLL

La evaluación PEFA del desempeño de la programación presupuestal del Gobierno Regional de la Libertad (GRLL) evidencia algunos problemas de credibilidad para asignar presupuesto y un débil vínculo entre la planificación y el presupuesto institucional. Sin embargo, existe una aceptable vinculación entre estas debilidades y el calendario de programación presupuestal nacional establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En este sentido, es importante realizar una primera comparación de los resultados obtenidos en el GRLL y los obtenidos por los distintos gobiernos subnacionales evaluados en Perú. Esperamos obtener algunos resultados símiles, que permitan clarificar la homogeneidad de los cuellos de botella a nivel subnacional en el Perú. En términos generales, los informes PEFA a nivel subnacional evidencian: (i) La baja credibilidad del presupuesto, es decir las diferencias significativas que se presentan entre el presupuesto programado y el presupuesto efectivamente ejecutado, la que condiciona el desempeño de la Gestión de Finanzas Públicas (GFP) a nivel subnacional, en la medida que la práctica de modificar regularmente el presupuesto inicial durante su ejecución tiene una importante incidencia sobre los resultados de la planificación, trasparencia y asignación estratégica de los recursos públicos; y (ii) Los acuerdos de desarrollo concertado de largo plazo no están adecuadamente internalizados y, por lo general, no son referencia para la programación del gasto, particularmente a nivel de los Gobiernos Regionales (SECO, 2011a, 2011b, 2012a, 2012b, 2012c; Cooperación Alemana para el Desarrollo, 2012).

La experiencia PEFA a nivel de Gobiernos Municipales fueron elaborados por la Cooperación Suiza-SECO para Chiclayo, Cusco y Trujillo:

1. En la Municipalidad Provincial de Chiclayo (MPCH) se diagnosticó que no existe planificación multianual, que sus documentos de gestión se encontraban desactualizados (PEI y POI), y que además estos no incluyen estimaciones de costos para el mediano plazo. Estos dos procesos además se encuentran desvinculados y no existe una adecuada previsión sobre los requerimientos de gasto recurrente que se derivan de la ejecución de proyectos de inversión pública. (SECO, 2012c).

2. En la Municipalidad Provincial de Cusco (MPC) la varianza en la composición del gasto primario por categoría funcional fue superior al 15% en cada uno de los tres últimos años (2009-2011). Además, se evidenció una diferencia importante entre los ingresos efectivamente recaudados y los ingresos presupuestados (SECO, 2012b).
3. En la Municipalidad Provincial de Trujillo (MPT). Para los años evaluados (2010, 2011 y 2012) la varianza en la composición del gasto primario entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejecutado fue superior al 15% anual (SECO, 2012c).

Las evaluaciones PEFA realizadas en Gobiernos Regionales son cinco: 1) Gobierno Regional de Cusco, 2011 (SECO); 2) Gobierno Regional de Apurímac, 2011 (SECO); 3) Gobierno Regional de San Martín, 2011 (SECO); 4) Gobierno Regional de Amazonas, 2012 (Cooperación Alemana para el Desarrollo-GIZ); 5) Gobierno Regional de Huancavelica, 2012 (Cooperación Española-AECID/GIZ); y, 6) Gobierno Regional de Ayacucho, 2013 (Unión Europea). Es preciso señalar algunas consideraciones previas que enmarcan el comportamiento de un Gobierno Regional, estas son:

- Los Gobiernos Regionales son un pliego presupuestario, pero están organizados administrativamente en unidades ejecutoras, cada una de las cuales gestiona con autonomía de gasto el presupuesto aprobado/asignado por la sede central.
- No cuentan con potestades tributarias y no recaudan impuestos.
- Sus ingresos dependen en gran medida de recursos ordinarios (transferencias del gobierno central), o recursos determinados (que financian gasto de inversión).
- La asignación de recursos determinados entre Gobiernos Regionales no es homogénea y depende de los niveles de explotación de recursos naturales (particularmente minería) en la jurisdicción.
- La programación, formulación y aprobación de su presupuesto se refrenda en el nivel central, específicamente en el MEF.

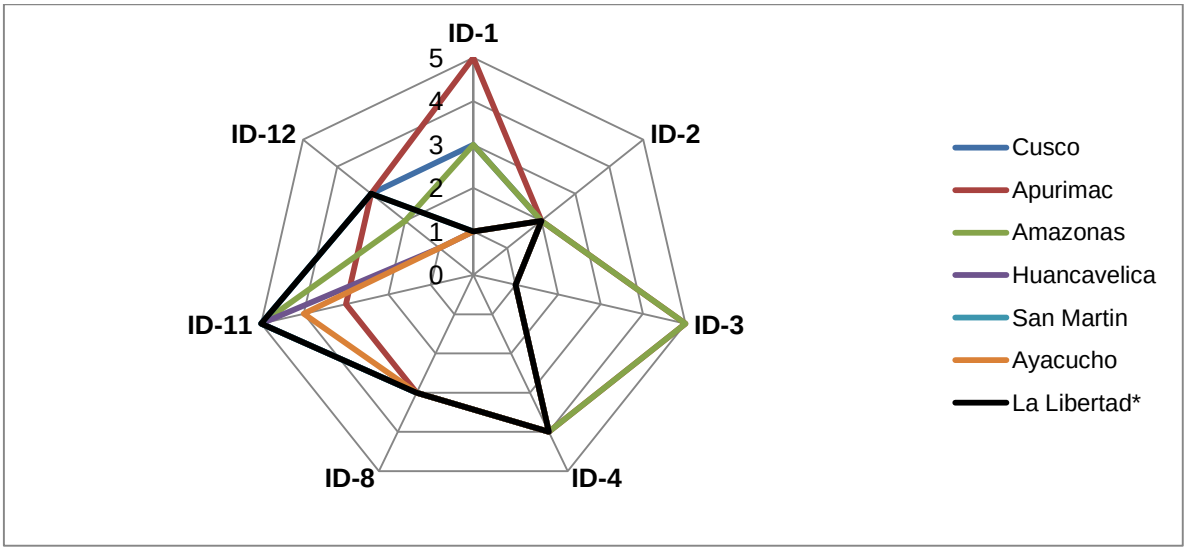
Existen comportamientos afines entre los diferentes Gobiernos Regionales evaluados mediante la metodología PEFA. Primero, los indicadores relacionados con la credibilidad del presupuesto son relativamente bajos (o en términos de PEFA, alejados de la buena práctica internacional); segundo, en ninguno de los indicadores evaluados se ha superado el mínimo establecido como buena práctica (calificación B). Además, el resultado de la credibilidad del presupuesto y presupuestación basado en políticas, nos muestra una debilidad subnacional en su conjunto. Este resultado nos lleva a pensar en un problema

nacional en materia de planificación y presupuesto (ver Figura 4.1). A continuación se presenta detalle de la evaluación PEFA de tres Gobiernos Regionales.

El Gobierno Regional de San Martin (GRSM) en su evaluación PEFA presentó aspectos que limitan la credibilidad de su presupuesto debido a las desviaciones significativas entre los gastos ejecutados y los gastos del PIA. Esto debido a que en dos de los últimos tres años el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 15% con respecto al gasto presupuestado. Además, la varianza en la composición del gasto superó la desviación global del gasto primario en 10% en todos los tres últimos años (2008-2010) y el gasto efectivo imputado a la partida para contingencias en promedio fue de 0% del presupuesto original. (SECO, 2012a).

**Figura 4.1.**

**Evaluaciones PEFA en Gobiernos Regionales**




Tomado de los Informes PEFA realizados por AECID, GIZ y SECO.

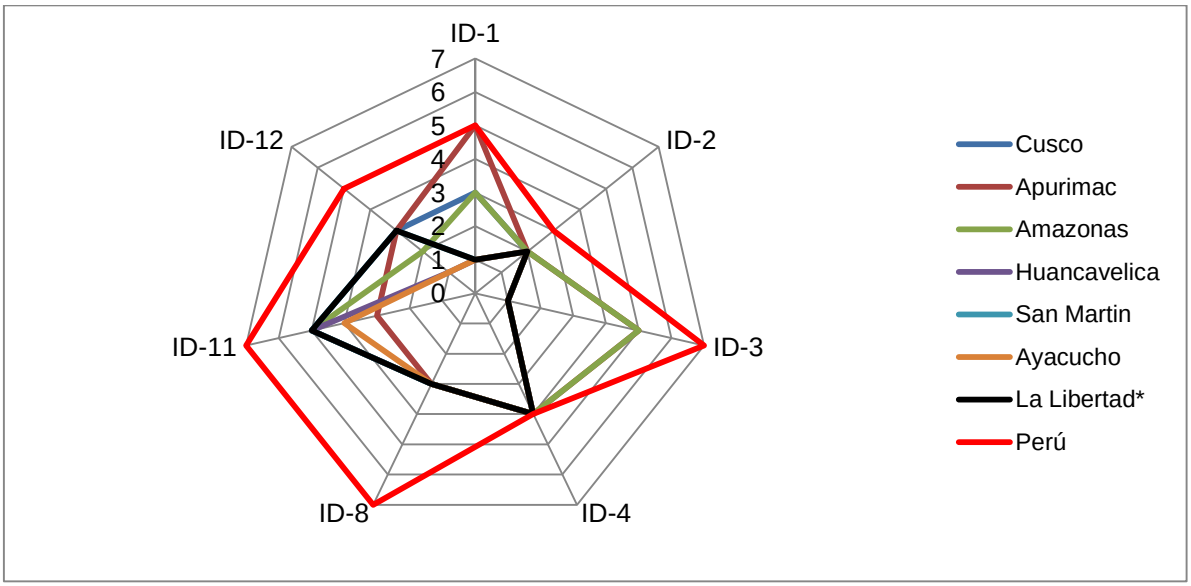
*Consideramos 5 como B, 4 como C+, 3 como C, 2 como D+ y 1 como D.

Otros ejemplos del contexto subnacional son los Gobiernos Regionales del Cusco y Huancavelica. El Gobierno Regional del Cusco (GRC) evidencia que no se realizan proyecciones agregadas de ingresos y gastos, lo que es explicado por las desviaciones existentes en los ingresos por recursos directamente recaudados y de los gastos ejecutados en comparación con el PIA. Además, existen estrategias de desarrollo regional con determinación de costos, congruentes de forma amplia, con las previsiones fiscales, pero

que solo abarcan de forma comprehensiva al gasto de inversión (SECO, 2011). En el mismo sentido, en el Gobierno Regional de Huancavelica (GRHVCA) existe una varianza elevada entre los gastos primarios presupuestados y los ejecutados, así como en los ingresos efectivamente recaudados y presupuestados (GIZ, 2011).

**Figura 4.2.**

**Evaluaciones PEFA en Gobiernos Regionales y PEFA Perú.**




Tomado de los Informes PEFA realizados por AECID, GIZ, SECO par Gobiernos Regionales y la Evaluación PEFA realizada por el Banco Mundial al Gobierno Peruano.

*Consideramos 5 como B, 4 como C+, 3 como C, 2 como D+ y 1 como D.

La Figura 4.2 nos muestra con mayor claridad el resultado de la evaluación PEFA obtenido por el Gobierno Central del Perú. La desvinculación del desempeño en materia de planificación y presupuesto entre el gobierno y sus instancias subnacionales es clara. Los indicadores ID-1, ID-2 e ID-12 muestran gran debilidad, lo que nos remite a identificar las grandes debilidades en los Gobiernos Regionales: Amplia variabilidad entre el PIA y el PIM, falta de predictibilidad de los ingresos, y falta de perspectiva plurianual para la planificación de gastos fiscales. Con los resultados mostrados, podemos tener una primera aseveración acerca de los cuellos de botella presentes en los procesos de planificación y programación presupuestal en el GRLL, los cuales parecieran repetirse en diferentes Gobiernos Regionales.

## V. PROPUESTA DE ALINEAMIENTO DE PLANES DE GESTIÓN

Los resultados de la evaluación del desempeño en materia de planificación y programación presupuestal nos llevan a generar una propuesta de vinculación entre la planificación prospectiva (Plan de Desarrollo Concertado Regional), la planificación estratégica (Plan Estratégico Institucional) y operativa (Plan Operativo Institucional). Con la aplicación de esta propuesta esperamos proponer aplicaciones de política para reducir la brecha entre el PIA-PIM, y formular un marco coherente de planificación de largo plazo respaldado con un presupuesto anual concordante al resultado de largo plazo.

### 5.1. Propuesta de modelo

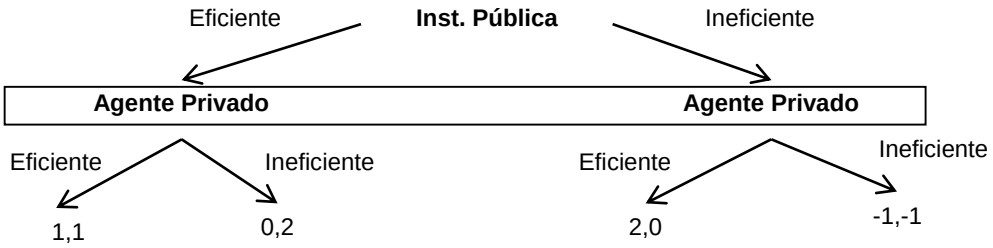
El modelo propuesto se centra en la dinámica de incentivos que impera sobre los agentes que participan dentro de una localidad para ser eficientes, es decir en la manera por la que los agentes desarrollan su planificación estratégica eficiente dentro de una localidad. El concepto de eficiencia pública se encuentra relacionado con el proceso por el cual se han alcanzado resultados con una óptima utilización de los recursos públicos, este proceso involucra una adecuada planificación por resultados. En este modelo, ser eficientes implica que la institución pública da a conocer los objetivos, los productos y las actividades que desarrollará a lo largo del tiempo como aporte al desarrollo económico local, de esta manera los demás agentes pueden realizar su planificación alineada a los incentivos que genere la institución pública a lo largo del tiempo.

Para los agentes privados la eficiencia se encuentra vinculada con la maximización de sus beneficios privados. Estos agentes siempre van a utilizar como insumo los recursos puestos a disposición por la institución pública, con el afán de incluirlos en sus procesos de generación de beneficios. Esta primera dinámica puede fácilmente representarse en un típico juego repetido[48] que muestra el comportamiento de los agentes frente a la elección de ser eficientes (ver Figura 5.1).

**Figura 5.1.**

[48] Para mayor referencia puede leer “A Course in Game Theory”, Martin J. Osborne y Ariel Rubinstein, MIT Press 2004, capítulo 8; “I Repeated Games and Reputations”, George Mailath y Larry Samuelson, Oxford University Press, capítulos 2 y 3.

**Dinámica de Estratégicas de incentivos**




La institución pública es siempre la que inicia el juego mostrando su estrategia de planificación temporal. Esta estrategia busca maximizar el bienestar social a lo largo del tiempo. En una segunda etapa del juego, el agente privado debe decidir entre ser eficiente o no serlo. Este agente opta siempre por la eficiencia, debido a que la eficiencia está vinculada directamente con sus beneficios (ver Figura 5.1).

Conociendo los posibles pagos (ganancias) que puede percibir la institución pública, dado que los agentes privados siempre optan por la eficiencia, esta opta por ser ineficiente (ver Figura 5.1). ¿Por qué? Los agentes privados a lo largo del tiempo generan externalidades positivas a la institución pública, mayor recaudación de impuestos, crecimiento de la inversión local, industrialización, entre otras. Esto genera que no existan mayores incentivos del accionar público para ser eficiente.

Esta simple representación nos ayuda a comprender que los incentivos que rigen sobre la dinámica impulsan a la institución pública a optar por una planificación ineficiente de los recursos. Dado que los agentes privados siempre buscarán maximizar sus beneficios y estos son traducidos en beneficios parciales para la institución pública, el punto de equilibrio siempre estará en la ineficiencia de la institución pública.

Sin embargo, intentaremos modificar el análisis a un escenario de planificación real introduciendo el concepto de temporalidad mediante un parámetro, subjetivo, denominado factor de descuento ($\beta$). El rol del parámetro es capturar el grado de planificación temporal (corto versus largo plazo) de los agentes, en este sentido, si los proyectos emprendidos como parte de un esquema de planificación tienen una valoración de corto plazo $\beta$ tomará

un valor cercano a cero. Por otro lado, si el proceso de planificación se centra en proyectos y actividades proyectados para el largo plazo el valor de $\beta$ tenderá a la unidad[49].

Incorporando el concepto de eficiencia, podemos redefinir paralelamente el parámetro $\beta$ como el valor de ponderación que la institución pública le otorga al uso de la planificación estratégica con proyectos de corto plazo ($\beta$ cercanos a cero) versus proyectos de largo plazo ($\beta$ cercanos a uno). En este sentido el nuevo dilema del juego se centra sobre la discusión puntual de utilizar marcos estratégicos de actividades en el gasto público de corto versus de largo plazo.

**Figura 5.2.**
**Caracterización del dilema de la planificación económico local**

| | | **Agentes Privados** | |
|---|---|---|---|
| | | Planificación eficiente | Planificación ineficiente |
| **Instituciones Públicas** | Planificación eficiente | 1,1 | 0,2 |
| | Planificación ineficiente | 2,0 | -1,-1 |

La introducción de la temporalidad en el diseño del modelo muestra nuevas alternativas de solución. Si las instituciones públicas son eficientes y los agentes privados en un segundo periodo intentan no ser eficientes, en un periodo posterior las instituciones públicas serán ineficientes, por tanto ambos agentes tendrán perdidas en sus beneficios (ver Figura 5.2).

En este sentido, el valor en el tiempo de la ganancia de las instituciones públicas eficientes será igual que para las instituciones privadas eficientes, asumiendo la racionalidad de elección de los agentes privados. En ambos casos la ganancia será la unidad

[49] La teoría de temporalidad expone $\beta = \frac{1}{1+R}$, donde R es el valor subjetivo de las utilidades de los agentes en el tiempo. Un valor de R superior implica que los agentes son impacientes y el valor de la tasa de descuento será cercana a cero, caso contrario será cercana a la unidad.

$[(1-\beta)x1+\beta x1=1]$. Si uno de los dos agentes intenta aprovechar la situación de eficiencia del otro y se mueve a un grado de ineficiencia, en el siguiente periodo ambos se encontrarán en un punto de ineficiencia, por tanto sus pagos serán de $2x(1-\beta)$ $[(1-\beta)x2+\beta x-1=2x(1-\beta)]$. Claramente, el valor de descuento en el tiempo influye sobre la decisión de ineficiencia de los agentes, siendo la solución óptima aquellos estados donde el valor subjetivo $\beta$ este cercano a la unidad.

La conclusión del modelo estratégico propuesto sugiere que la mejor elección para evitar la ineficiencia de uno de los agentes involucrados es el diseño de una política de planificación de largo plazo. Esto implica que los modelos de planificación de largo plazo incorporaren resultados, productos y actividades a desarrollar. La institución pública de esta manera logrará incentivar la eficiencia del agente privado y/u otros agentes que participen en el modelo de desarrollo local.

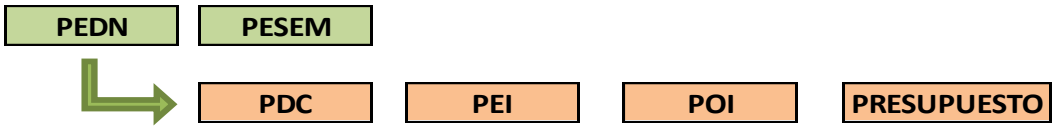
El cumplimiento de la predicción del modelo requiere del cumplimiento de tres supuestos: i) la planificación de largo plazo debe ser creíble en sus resultados, productos y actividades y debe ser de fácil conocimiento por parte de cada uno de los agentes participantes; ii) el término creíble hace referencia a un respaldo presupuestal para cada uno de las actividades de largo plazo, cualquier escenario de no credibilidad puede inducir a la ineficiencia; y iii) la asignación de los roles de cada agente dentro de la localidad debe ser establecida y difundida.

### 5.2. Ruta Metodológica de Implementación

En esta sección marcamos las pautas de implementación que debe seguir (a manera sugerente) el Gobierno Regional, de esta manera se podrá alcanzar la eficiencia alineando su planificación estratégica con un presupuesto real. Antes de iniciar la presentación de la ruta metodológica de formulación de la planificación estratégica es preciso considerar que desde la perspectiva tradicional de la gestión, la “formulación del plan de desarrollo concertado” comprende la primera parte de la cadena planteada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

**Figura 5.3.**

**Cadena de planes estratégicos para territorios**




Tomado del artículo 19.2 de la Directiva N° 001-2014-CEPLAN

En este sentido, es importante considerar que el proceso de planificación inicia con la "formulación" del plan estratégico y dos etapas adicionales, "la implementación y/o ejecución" y el "seguimiento". Sin embargo, nuestra atención principal se concentra en la etapa de formulación (diagnóstico y formulación propiamente dicho) y su vinculación con el presupuesto, definiendo una ruta metodológica de apoyo a este proceso. Dentro del proceso se identifican puntos clave para iniciar el seguimiento en la planificación estratégica.

Esta propuesta metodología se encuentra enmarcada dentro de los procesos de reforma de la gestión pública que viene impulsando la Secretaria de Gestión Púbica de la Presidencia de Consejos de Ministros (SGP). Es importante destacar que el mencionado esfuerzo del Gobierno Central se ha puesto en manifiesto en la Política de Modernización de la Gestión Pública (DS. 004-2013-PCM). Ley que se enmarca como una de las principales deficiencias de la gestión pública: "Ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público".[50]

**a. Articulación al Plan de Desarrollo Concertado (PDC)**

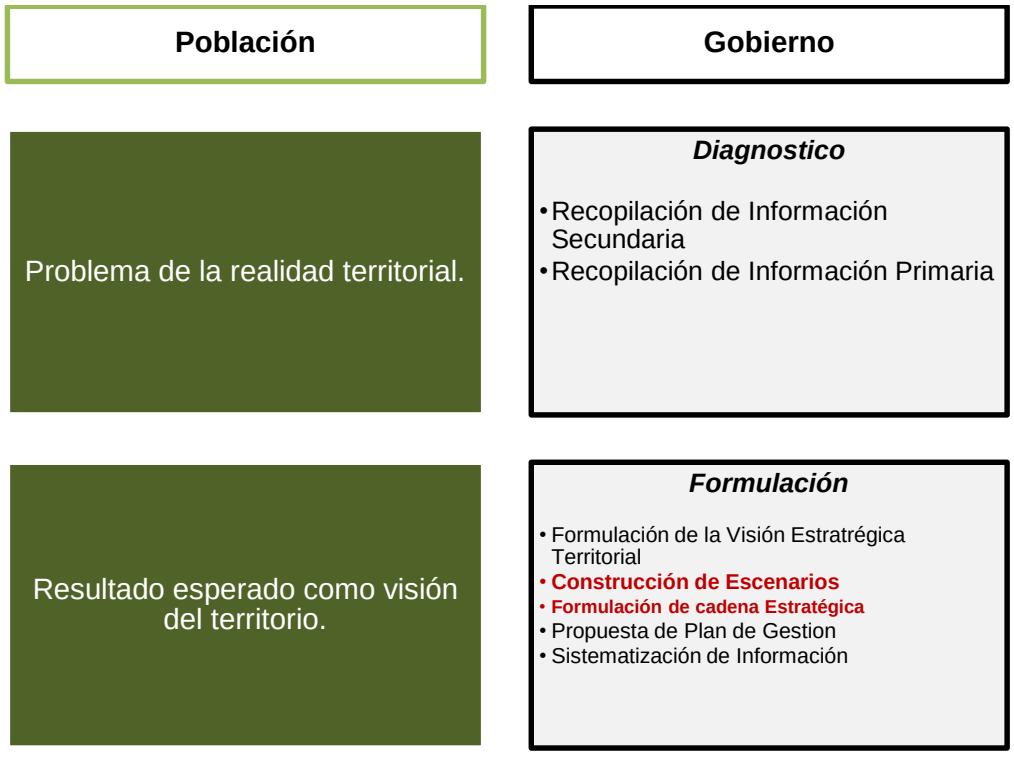
La construcción del PDC no dista de las lecciones escritas en la guía de *Elaboración del PDC* elaborada por CEPLAN. La mencionada guía se estructura en los siguientes procesos: Preparación, Diagnostico, Formulación, Validación Pública, Aprobación oficial y Difusión, Implementación y, finalmente, Seguimiento y Evaluación. En esta cadena de procesos el modelo propuesto se enfoca en el proceso de ***formulación***. Es en este proceso en el que se define la interacción con los Programas Presupuestales diseñados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la intervención del gobierno.

[50] Anexo 1.2 del DS. 004-2013-PCM.

**Figura 5.4.**

**Ruta metodología para la formulación del Plan de Desarrollo Concertado.**

**Etapa de formulación.**




Adaptado de "Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local", CEPLAN y Programa de Gobernabilidad e Inclusión-GIZ, 2012, pág. 39.

La Figura 5.4 muestra los procesos estándares relacionados con los *input* y *output* que se generan hacia la población. Nos enfocamos específicamente en la etapa de Construcción de escenarios y formulación de cadena estratégica.

En este sentido, iniciamos con el replanteamiento del proceso de Construcción de Escenarios (ver Figuras 5.5 y 5.6). En este proceso la participación de los agentes de la sociedad toma mayor relevancia para el cumplimiento de un objetivo regional, por lo que se propone la construcción de objetivos regionales de la siguiente manera:

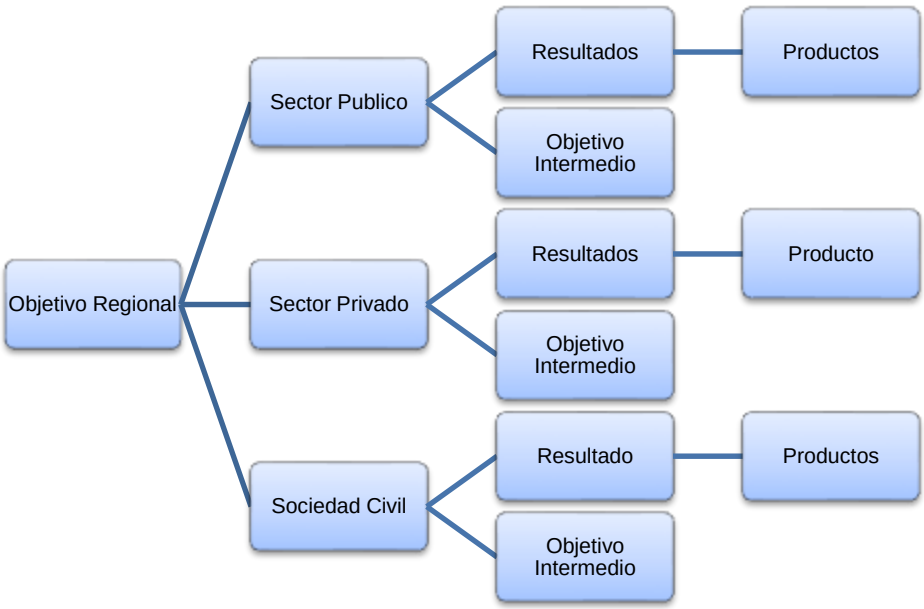
**Figura 5.5.**

**Agentes participantes en la consecución de un objetivo Regional. Etapa de formulación, construcción de escenarios.**

La mayor clarificación sobre el rol específico de cada agente en el PDC ayuda a responder la siguiente interrogante: ¿Qué resultados intermedios y productos entrega cada agente participante en la región? Esto significa que debemos establecer objetivos que debe cumplir cada uno de estos (ver Figura 5.6).

**Figura 5.6.**

**División de roles, resultados y productos de cada Agentes participante en el territorio. Etapa de formulación, Formulación de cadena estratégica.**

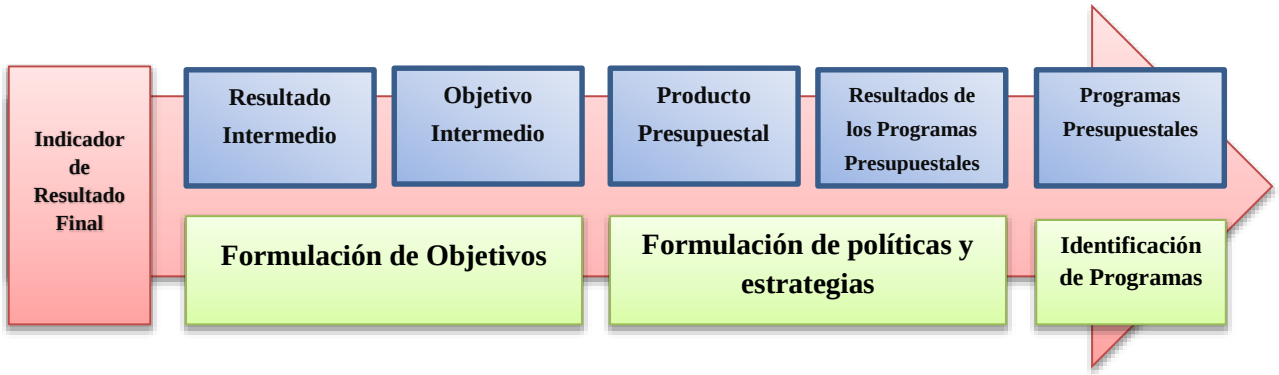



Esta nueva forma de establecer con claridad los roles por agente supone una modificación de la etapa de Formulación de cadena estratégica. La formulación de objetivos intermedios debe realizarse pensando en el rol que puede desempeñar cada agente dentro del territorio.

En este sentido, pensando en los objetivos del Gobierno (entiéndase como nacional, regional y local) se debe establecer con claridad las competencias que este puede asumir. Para esta etapa, proponemos utilizar la Ley de bases de descentralización (Ley 27783) como el marco limitante del sector público en la región. Esto permitirá que los Gobiernos propongan objetivos acordes a las funcionalidades que se establecen a nivel nacional (artículo 26 y 27), regional (artículo 35 y 36) y locales (artículo 42 y 43).

Finalmente, la formulación de la cadena estratégica del sector público se debe enfocar al pensamiento del presupuesto por resultados. Por tanto, el proceso de Formulación de objetivos, Formulación de políticas y estrategias, e Identificación de programas o proyectos, que conforman la etapa de formulación de cadena estratégica del PDC, se formula bajo el siguiente marco:

**Figura 5.7.**
**Elaboración del marco lógico del proceso de Formulación de Cadena Estratégica de la etapa de Formulación del Plan de Desarrollo Concertado, concerniente al agente Sector Público.**




La Figura 5.7 resume nuestra propuesta de replanteamiento de la etapa de formulación para el sector público. Esta propuesta pone énfasis en el marco del presupuesto por resultados para generar intervenciones concretas enmarcadas a las funcionalidades que por Ley se establecen como responsabilidades del Gobierno en sus tres niveles. A continuación se describe el proceso de formulación e identificación:

**Formulación de Objetivos:** Elaboración de objetivos estratégicos, formulación de objetivos específicos y elaboración de indicadores. Los objetivos formulados reflejan la actuación específica del sector público mediante la entrega de productos concretos y definidos.

**Formulación de políticas y estrategias***:* Definición de los productos que engloban la participación del sector público dentro del objetivo intermedio a cumplir y que se representan mediante estrategias definidas por cada categoría presupuestal (los resultados de cada programa presupuestal).

**Identificación de programas o proyectos:** Identificación de programas presupuestales por eje de desarrollo, por zona de desarrollo e intervención. La identificación se realiza a todo nivel de Gobierno, clarificando la intervención sobre cada programa presupuestal, y logrando una coordinación territorial en un marco presupuestal definido.

Esta metodología propuesta lejos de realizar grandes modificaciones busca mejorar el proceso para una clara participación de los agentes de una sociedad. De esta manera, buscamos establecer una ruta metodología por la cual el PDC pueda vincularse con el PEI. En este sentido, la clarificación del rol del sector público ayuda a vincular los programas directamente con el PEI. El bosquejo metodológico de nuestra propuesta se detalla en la Figura 5.8.

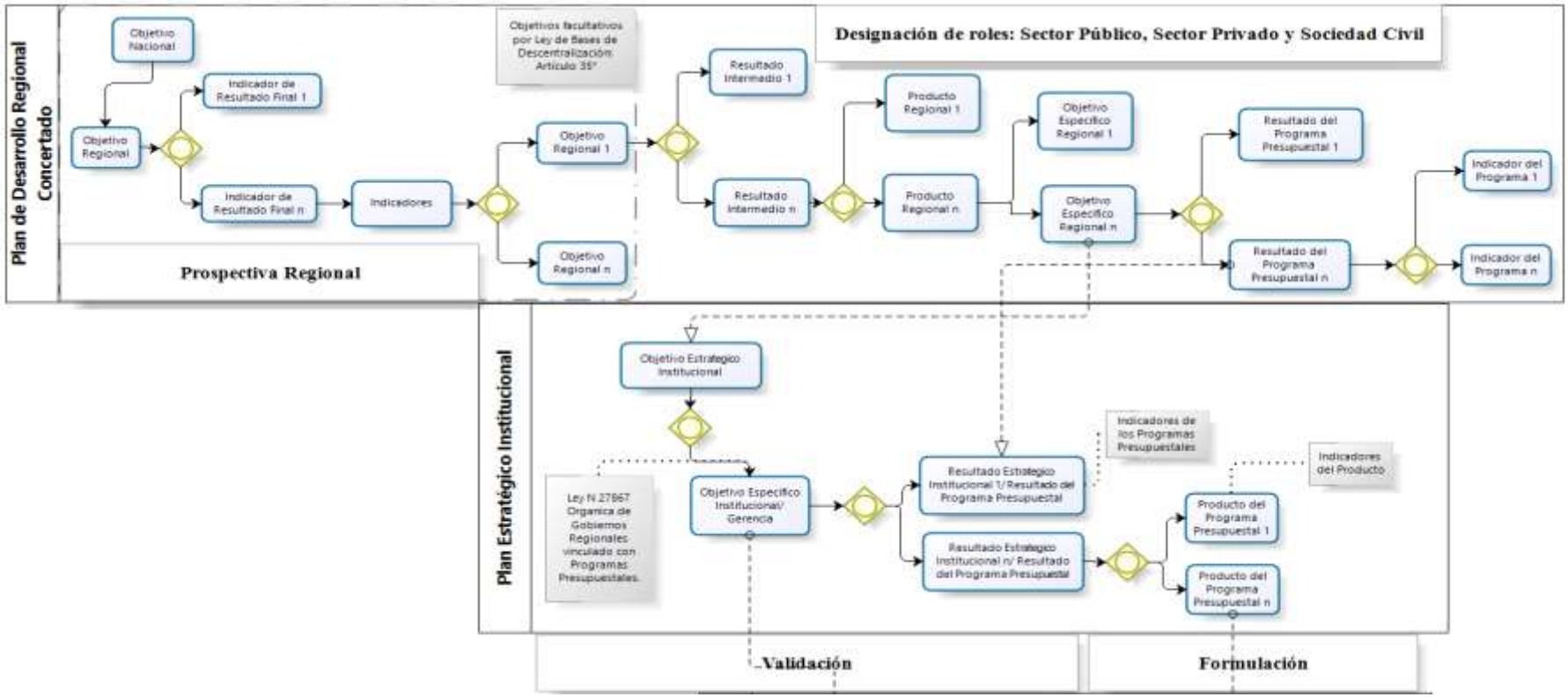
**b. Articulación al Plan Estratégico Institucional**

El PEI es un documento que revela la estrategia de vinculación institucional a la territorial (Artículo 17, Directiva 001-2014 CEPLAN). Sin embargo, falta de claridad de cómo realizar esta vinculación. Esta sección aborda esta problemática.

El proceso de Formulación del PDC finaliza con la etapa de Propuesta de Plan de Gestión. En esta etapa se detallan los responsables a cada instancia del plan. Es en este sentido, que es necesario elaborar un Plan de gestión del sector público que detalle los objetivos, productos y programas presupuestales que se van articular en la gestión de gobierno para alcanzar un resultado intermedio regional en el mediano plazo.

**Figura 5.8.**

**Interacción de indicadores entre planes estratégicos, Sector Público**



El Plan de gestión del sector público debe clarificar el rol específico que debe asumir el Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, para lo cual es indispensable otorgarle un rol especifico a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley Nº 27867), y Ley Orgánica de Municipalidades (Ley Nº 27972).

La etapa de elaboración del PEI debe ser producto resultante de utilizar como insumos principales: (i) la propuesta de adaptación del PDC y (ii) la directiva emitida por CEPLAN. Por tanto, el ciclo de planificación del PEI proponemos estructurarse en las siguientes etapas:

**Figura 5.9.**
**Ciclo de la planificación estratégica**

**Validación**: Consiste en la vinculación entre las funciones determinadas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y/o Municipalidades con cada resultado final de los programas presupuestales por objetivo intermedio del sector público. Esta vinculación otorga un rol de filtro a la Ley orgánica, permitiendo a cada gerencia asumir un programa presupuestal especifico que ampara su acción legal a un marco presupuestal especifico.

Es recomendable que cada gerencia utilice una tabla insumo producto que le permita cruzar la información de la Ley orgánica con los resultados de cada programa presupuestal (ver Cuadro 2.5 del Anexo).De esta manera, los objetivos institucionales que derivan de los específicos regionales estarán vinculados a resultados entregables como productos de cada categoría presupuestal, generando una gestión por resultados institucional.

**Formulación**: Este proceso inicia con la redacción formal del objetivo institucional. Este último debe reflejar literalmente el cumplimiento de los resultados entregables como articulación de la categoría presupuestal en su conjunto. Esto implica que el objetivo institucional, relacionado con sus funciones establecidas en la Ley orgánica, refleje el conjunto de resultados de cada programa presupuestal, acción común y/o asignaciones presupuestales que no resultan en productos.

En forma similar, al proceso de *formulación* dentro del PDRC, el PEI debe culminar con la identificación de productos que son entregados como estrategia institucional para el cumplimiento del objetivo estratégico planteado. Es en este proceso que, cada gerencia identifica los productos que se enmarcan dentro de cada categoría presupuestal. Es importante destacar que, acorde con la directiva de CEPLAN, es posible utilizar acciones centrales y/o asignaciones presupuestales que no terminan en productos pues ello no implica que la institución no entregue un producto para el cumplimiento del objetivo estratégico institucional. Esto siempre y cuando la gerencia entregue productos aun no considerados en los programas presupuestales diseñados por el Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP).

Finalmente, el planteamiento de productos dentro de cada categoría presupuestal que acompañan a los diferentes objetivos estratégicos institucionales permite realizar una medición de los objetivos mediante los indicadores de cada producto, permitiendo así la implementación de un sistema de control interno al PEI.

**Seguimiento y Evaluación**: Consiste en la formulación de un marco estadístico de líneas de base para cada indicador señalado en los productos de los programas presupuestales. El objetivo de esta etapa final se puede desagregar en dos componentes: (i) presupuestal, que ayudará a tener un mayor control sobre la ejecución del presupuesto público y (ii) físico, que permitirá realizar un análisis del desempeño de la gestión (evaluación de control interno), a fin de tener un mejor control previo de la planificación estratégica en base a resultados.

# VI. EVALUACIÓN RESUMIDA

## 6.1 Evaluación Integrada del Desempeño de la GFP

### a. Credibilidad del presupuesto

El GRLL posee un nivel muy bajo de atrasos de pago, y la ausencia de asignaciones para la partida de contingencia son, a primera vista, elementos positivos que contribuyen a la credibilidad del presupuesto. Sin embargo, la evaluación desarrollada evidencia desviaciones significativas agregadas (y a nivel de cada unidad ejecutora) entre los gastos ejecutados y los gastos del presupuesto inicial (PIA). Asimismo se evidencia la ausencia de un sistema formal para establecer el monto de los atrasos de pagos al final de cada año. Ambos constituyen elementos que limitan la credibilidad del presupuesto del GRLL. Por otro lado, las desviaciones significativas entre los ingresos directamente recaudados del PIA y los ingresos directamente recaudados reales tienen también un impacto limitativo de la credibilidad del presupuesto. Por estos motivos, el presupuesto durante el periodo 2011-2013 se considera como un documento poco creíble.

### b. Universalidad y transparencia del presupuesto

La transparencia del presupuesto es limitada. Las transferencias entre el GRLL y los Gobiernos Locales no están definidas por reglas. Las transferencias se realizan por acuerdos políticos entre ambos niveles de gobierno, sin embargo, no se realiza una programación de transferencias intergubernamentales en un horizonte de mediano plazo.

### c. Proceso presupuestario basado en políticas

La etapa de formulación y programación del presupuesto del GRLL responde a un calendario fijo definido por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la preparación del presupuesto global del sector público que ya, en sí, tiene plazos legales muy ajustados determinados por el Congreso de la Republica. Esta situación obliga al GRLL a trabajar con plazos propios de preparación poco adecuados para la formulación razonada del presupuesto a nivel de las unidades ejecutoras (menos de tres semanas), que adicionalmente es afectado por la tardía comunicación de techos presupuestales por parte del MEF.

La alta dependencia del presupuesto del GRLL de transferencias del Gobierno Nacional (> 95%) reduce la necesidad de elaborar proyecciones propias para los agregados fiscales, así como para evaluar la sostenibilidad de la deuda. La estrategia de desarrollo departamental se plasma en un plan de desarrollo territorial (Plan de Desarrollo Concertado) y algunos planes sectoriales, que están parcialmente costeados (para gasto de capital) de forma multianual. Sin embargo, la vinculación entre los procesos de definición de los gastos de capital con los requerimientos futuros de gasto corriente es todavía muy débil.

### 6.2 Evaluación del impacto de las fallas de la GFP[51] y perspectivas

El sistema de GFP en el GRLL, analizado desde las tres dimensiones del PEFA consideradas en esta evaluación, tiene muchos elementos positivos que facilitan su funcionamiento y están en conformidad con las normas internacionales. En particular hay que subrayar una buena disciplina fiscal agregad debido al uso adecuado del sistema de información presupuestaria (SIAF) utilizado por todas las entidades del Estado. El SIAF permite una adecuada programación presupuestal en cadenas programáticas definidas. Sin embargo, muestra también deficiencias importantes que han sido identificadas durante la evaluación, como el nivel de la credibilidad del presupuesto y la presupuestación basada en políticas. Estas deficiencias indican las medidas correctivas que deben ser tomadas para mejorar el desempeño del sistema GFP regional. Con lo que se contribuirá a apoyar el desarrollo económico de la región y consecuentemente se logrará la reducción de la pobreza. En ese contexto, el interés y el liderazgo tomados por el GRLL serán indispensables para la implementación exitosa de las acciones futuras.

La necesidad de modernizar y reformar la GFP de forma integral a nivel de los gobiernos sub nacionales, pero particularmente a nivel de los Gobiernos Regionales, recientemente empieza a ponerse en agenda. Así como los esfuerzos en materia de planificación económica y su vinculación con el presupuesto público. Es cierto que en años anteriores han existido iniciativas importantes para fortalecer la capacidad institucional de los Gobiernos Regionales (incluido el GRLL), muchas de estas apoyadas desde la cooperación internacional, pero pocas desde un enfoque integral del sistema de GFP.

[51] Para mayor detalle referirse al Cuadro 8 del Anexo.

La evaluación PEFA permitirá al GRLL tomar conocimiento sobre sus posibles fortalezas y debilidades de su sistema GFP y actuar en consecuencia. También le permitirá abordar una reflexión y debate con el Gobierno Nacional, a través del MEF, para trabajar en mejorar aquellos elementos de la GFP que están establecidos a nivel central y que afectan su desempeño.

**Cuadro 6.1.**

**Resumen de la Evaluación PEFA del GRLL**

| **A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del Presupuesto** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Indicador/Método | Calificación | D (i) | D (ii) | D (iii) | D (iv) |
| ID-1 (M1) | D | D | - | - | - |
| ID-2 (M1) | D+ | D | A | - | - |
| ID-3 (M1) | D | D | - | - | - |
| ID-4 (M1) | C+ | A | C | - | - |
| **B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia** | | | | | |
| ID-8 (M2) | C | D | D | A | |
| **C. CICLO PRESUPUESTARIO** | | | | | |
| **C i) Presupuestación basada en políticas** | | | | | |
| ID-11 (M2) | C | D | A | D | C |
| ID-12 (M2) | B | C | B | A | - |

## VI. CONCLUSIONES

A la luz de los resultados presentados en esta evaluación, se evidencia la falta de credibilidad del presupuesto (ID 1, ID2 e ID3) para el Gobierno Regional de la Libertad (GRLL), sin embargo este problema se origina en la flexibilidad del sistema de presupuesto público para la variación significativa entre lo originalmente presupuesto y lo realmente ejecutado. La falta de previsibilidad de la recaudación de los ingresos, configura otro problema de la planificación del gasto en el GRLL, la ausencia de un marco metodológico para realizar previsiones fiscales puede ser la principal causa de esta falta de previsibilidad de la planificación presupuestal (o llamada en términos programáticos programación presupuestal anual).

Otra característica significativa que revela de la evaluación es la preocupante desvinculación entre el sistema de planificación territorial y el sistema de presupuesto público, en los indicadores relacionadas con la planificación basada en políticas (ID-11 e ID-12) es clara la falta de costeo en cada uno de las estrategias sectoriales que se plasman en los instrumentos de gestión, para el GRLL los presupuestos asignados en el PEI difieren en más de 1000% de los realmente ejecutados en cada sector en el SIAF. Lo que claramente, significa una desvinculación estratégica entre las gerencias de Planificación Territorial y Presupuesto Público.

Sin embargo, a pesar de existir un marco de reforma del sector público en el Perú que data casi diez años de vigencia y está orientado a asegurar la construcción de un Estado democrático, descentralizado, competitivo y al servicio del ciudadano. Los resultados obtenidos de las diversas evaluaciones PEFA en gobiernos regionales (incluyendo el GRLL en esta evaluación) nos señalan la desvinculación entre la Planificación y el Presupuesto Público como una característica recurrente en los gobiernos regionales (que conforman los sub nacionales). A pesar de la existencia de instrumentos de gestión de planificación nacional como el Presupuesto por Resultados y la utilización de Programas Presupuestales para el ordenamiento del gasto público descentralizado, estos no logran fortalecer las pases de preparación y rendición de cuentas del presupuesto, comenzando desde las planificación concertada en un PDRC y posteriormente a la elaboración de estrategias institucionales en un PEI (Surge la pregunta ¿Estos instrumentos fueron pensados para fortalecer estos aspectos en las regiones?).

En el informe se destacan los resultados de evaluación PEFA alcanzados por los diversos gobiernos regionales (incluyendo el GRLL) y el *perfomance* de evaluación del gobierno central. Evidenciando brechas existentes entre ambas dimensiones de evaluación (credibilidad y presupuestación basada en políticas), sin embargo la brecha más significativa se otorga en la Presupuestación Basada en Políticas. Esta evidencia, nos sugiere que el resultado que se obtiene en la evaluación en el Gobierno Regional de la Libertad obedece a un comportamiento (problemática) que se viene ejerciendo a nivel nacional y no de la entidad solamente.

Es evidente que el proceso para mejorar la gestión de las finanzas públicas sub- nacional (el cual incluye al Gobierno Regional de la Libertad) debe comenzar con el fortalecimiento de los órganos de gestión del estado descentralizados y una verdadera voluntad de descentralización del estado. Es necesario tener una reforma del proceso de descentralización para la gestión del gasto público en los gobiernos regionales como pliegos encargados de programar, ejecutar y monitoreo del cumplimiento de los programas presupuestales de cada región, entendiéndose como monitoreo el seguimiento físico, financiero y de desempeño (evaluación de impacto regional) de cada uno de los programas presupuestales que ejecutan en las diversas regiones.

Con el objetivo de vincular la planificación y el presupuesto público (problemática enfatizada en el Anexo 1.2 del DS. 004-2013-PCM, Política de Modernización de la Gestión Pública) es necesario intervenir en los niveles de planificación regional prospectivos y no solo operativos como se enfatiza en la Directiva 001-2014 emitida por CEPLAN, de esta manera poder ordenar la priorización de la intervención pública para una mejor asignación de recursos. Nuestra propuesta presentada en capítulos previos, enmarca una ruta metodológica que permite una vinculación de los Planes de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Público, los cuales se resumen en los siguientes puntos, que pueden ser tomados en cuenta para el nuevo gobierno regional electo y para una futura directiva de planificación regional:

- Planificación Regional Multiagente, con objetivos e indicadores de gestión para cada uno de los participantes que intervienen en el territorio (Privado, Público y Civil).
- Vinculación de objetivos regionales (en el caso del Sector Público) con resultados de desempeño considerados en el sistema de presupuesto público (programas presupuestales).

- Vinculación explicita entre Ley Orgánica, Planes Estratégicos y Programas Presupuestales. Mediante la vinculación de la funcionalidad legislativa por gerencias (regional o local), indicadores estratégicos que pueden llevarse a cabo por cada gerencia y que la legislación avala, e identificando el programa presupuestal correspondiente para cumplir con el objetivo encomendado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Banco Central de Reserva del Perú-BCRP

2012 *Síntesis económica de La Libertad*. Agosto. pp. 36-38.

Congreso Constituyente del Perú

1993 Constitución Política del Perú. *Artículos 43 y 188*. Lima
Recuperado de http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf

Cooperación Alemana al Desarrollo

2012 *Informe de Desempeño del Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas*: *Gobierno Regional de Huancavelica*. Lima

Congreso de la Republica

2002 Ley 27783. Bases de Descentralización.

2002 Ley 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

2002 Ley 27680. Reforma Constitucional.

2002 Ley 27902. Modifica la ley orgánica de gobiernos regionales N° 27867, para regular la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en los gobiernos regionales y fortalecer el proceso de descentralización y regionalización, entre otras.

2003 Ley 28056. Marco del Presupuesto Participativo.

2003 Ley 28563. Ley General de Endeudamiento

2004 Decreto Legislativo N° 955. *Ley de descentralización fiscal*.

2004 Ley 28411. Sistema General del Sistema Nacional del Presupuesto.

2005 Ley 28411. Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto

2006 Ley 28708. Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad.

2006 Ley 28693. Ley General del Sistema Nacional de Tesorería

2007 Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Del Villar, Azul, Mosqueira, Edgardo y Pajunen, Jenni.

2010 Improving the Performance of Sub-National Governments and their provision of information capacity: The Public Management Rapid Assessments and Action Plans for Sub-Nationals Governments in Colombia. Recuperado de http://redlacme.org/profiles/blogs/improving-the-performance-of

Ego Aguirre, Manuel

2003 *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial*. Volumen I, serie gestión pública Nº 31, ILPES– Santiago de Chile.

Gobierno Regional de La Libertad

2010 *Plan de Desarrollo Regional Concertado de la Libertad 2010 al 2021*. Recuperado de http://www.regionlalibertad.gob.pe/grll/.

2012 *Ordenanza Regional N° 012-2012: que aprueba la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del GRLL*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI

2012 Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). Recuperado de http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/

2013 Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones (SIRTOD). Recuperado de http://webinei.inei.gob.pe/SIRTOD/

2013 Biblioteca Virtual. http://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual

Ministerio de Economía y Finanzas

2013 Consulta Amigable. Recuperado de http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

2013 Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Recuperado de http://www.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013/

Ronsholt, Frans

s.f. La mejora de los sistemas de gestión financiera del gobierno: Objetivo del Programa PEFA Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/SpCECODInterviewFransRonsholt0510.pdf

Secretaria de Estado Para Asuntos Económicos de Suiza- SECO.

2011a Gobierno Regional de Cusco: Informe de Desempeño de la Gestión Financiera Pública (PEFA). Lima.

2011b Gobierno Regional de Apurímac: Informe de Desempeño de la Gestión Financiera Pública (PEFA). Lima.

2012a Gobierno Regional de San Martin: Informe de Desempeño de la Gestión Financiera Pública (PEFA). Lima.

2012b Gobierno Municipal de la Provincia de Cusco: Informe de Desempeño de la Gestión Financiera Pública (PEFA). Lima.

2012c Gobierno Municipal de la Provincia de Chiclayo: Informe de Desempeño de la Gestión Financiera Pública (PEFA). Lima.

Secretaria del PEFA

2005 Gestión de las finanzas públicas Marco de referencia para la medición del desempeño. Banco Mundial, Washington DC. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFSpanishFinal.pdf

2008 Marco de Medición del Desempeño en materia de GFP. Informe de seguimiento 2007. Parte I: Implantación progresiva y calidad. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/MonitoringReport2007Sp.pdf

2009 Buenas prácticas en la aplicación del Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP. Guía para planificadores y gestores de evaluación. Recuperado de: http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/Es-ManagersGoodPracticeinImplementationofPEFAassessmentMar1609FinalES.pdf

2010 Prácticas recomendadas para las evaluaciones periódicas. Guía para planificadores de evaluación y evaluadores. Recuperado de: http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/EsGuidancenoteRepeatAssessments-es-final.docx_.pdf

2011 Gestión de las finanzas públicas Marco de referencia para la medición del desempeño. Recuperado de http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMF%20Spanish-draft2.pdf

## Anexo 1: Metodología

### Cuadro 1.1
### Indicadores de desempeño de alto nivel en materia de GFP

| | |
|---|---|
| | **A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del presupuesto** |
| ID-1 | Resultados del gasto en comparación con el presupuesto original aprobado |
| ID-2 | Desviaciones del gasto en comparación con el presupuesto original aprobado |
| ID-3 | Desviaciones de los Ingresos Totales en comparación con el presupuesto original aprobado |
| ID-4 | Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos |
| | **B. CARACTERISTICAS CLAVES DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia** |
| ID-5 | Clasificación del presupuesto |
| ID-6 | Suficiencia de la información en la documentación presupuestaria |
| ID-7 | Magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestales |
| ID-8 | Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales |
| ID-9 | Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector publico |
| ID-10 | Acceso del público a información fiscal clave |
| | **C. Ciclo Presupuestario** |
| | C(i) Presupuestación basada en políticas |
| ID-11 | Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual |
| ID-12 | Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación |
| | C(ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria |
| ID-13 | Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente |
| ID-14 | Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de las base de presupuestación |
| ID-15 | Eficacia en materia de recaudación de impuestos |
| ID-16 | Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos |
| ID-17 | Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías |
| ID-18 | Eficacia de los controles internos del gasto no salarial |
| ID-19 | Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones |
| ID-20 | Eficacia de los controles interés del gasto no salarial |
| ID-21 | Eficacia de la auditoria interna |
| | C(iii) Contabilidad, registro e informes |
| ID-22 | Oportunidad y periodicidad de la conciliación de las cuentas |
| ID-23 | Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación |
| ID-24 | Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso |
| ID-25 | Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales |
| | C(iv) Escrutinio y auditoria externa |
| ID-26 | Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoria externa |
| ID-27 | Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual |
| ID-28 | Escrutinio legislativo de los informes de auditores externos |
| | **D. PRACTICAS DE DONANTES** |
| D-1 | Previsibilidad del apoyo presupuestario directo |
| D-2 | Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación |
| D-3 | Proporción de la ayuda administrativa mediante el uso de procedimientos nacionales |

Tomado del informe: “Gestión de las finanzas públicas Marco de referencia para la medición del desempeño”, desarrollado por el Secretariado PEFA, 2011, p.10.

## Cuadro 1.2

### Cuadro de conversión para el método de calificación M2.

| Puntajes para las diferentes dimensiones | | | Puntaje global M2 |
|---|---|---|---|
| Indicadores bidimensionales | | | |
| D | D | | D |
| D | C | | D+ |
| D | B | | C |
| D | A | | C+ |
| C | C | | C |
| C | B | | C+ |
| C | A | | B |
| B | B | | B |
| B | A | | B+ |
| A | A | | A |
| Indicadores tridimensionales | | | |
| D | D | D | D |
| D | D | C | D+ |
| D | D | B | D+ |
| D | D | A | C |
| D | C | C | D+ |
| D | C | B | C |
| D | C | A | C+ |
| D | B | B | C+ |
| D | B | A | B |
| D | A | A | B |
| C | C | C | C |
| C | C | B | C+ |
| C | C | A | B |
| C | B | B | B |
| C | B | A | B |
| C | A | A | B+ |
| B | B | B | B |
| B | B | A | B+ |
| B | A | A | A |
| A | A | A | A |

| Puntajes para las diferentes dimensiones | | | | Puntaje global M2 |
|---|---|---|---|---|
| Indicadores cuatridimensionales | | | | |
| D | D | D | D | D |
| D | D | D | C | D |
| D | D | D | B | D+ |
| D | D | D | A | D+ |
| D | D | C | C | D+ |
| D | D | C | B | D+ |
| D | D | C | A | C |
| D | D | B | B | C |
| D | D | B | A | C+ |
| D | D | A | A | C+ |
| D | C | C | C | D+ |
| D | C | C | B | C |
| D | C | C | A | C+ |
| D | C | B | B | C+ |
| D | C | B | A | C+ |
| D | C | A | A | B |
| D | B | B | B | C+ |
| D | B | B | A | B |
| D | B | A | A | B |
| D | A | A | A | B+ |
| C | C | C | C | C |
| C | C | C | B | C+ |
| C | C | C | A | C+ |
| C | C | B | B | C+ |
| C | C | B | A | B |
| C | C | A | A | B |
| C | B | B | B | B |
| C | B | B | A | B |
| C | B | A | A | B+ |
| C | A | A | A | B+ |
| B | B | B | B | B |
| B | B | B | A | B+ |
| B | B | A | A | B+ |
| B | A | A | A | A |
| A | A | A | A | A |

Tomado del informe: “Gestión de las finanzas públicas Marco de referencia para la medición del desempeño”, desarrollado por el Secretariado PEFA, 2011, p.13.

## Anexo 2: Cuadros de información

### Cuadro 2.1

### Gastos Primarios presupuestados y ejecutados en Nuevos Soles, 2011

| Datos para el año = 2011 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Rubros presupuestarios (administrativo/por unidad ejecutora )** | **Presupuesto** | **Real** | **Presupuesto Ajustado** | **Desviación Ajustado** | **Desviación Absoluta** | **%** |
| 001-831: Región La Libertad-Sede Central | 142.024.625 | 131.991.253 | 164.539.031 | -32.547.778 | 32.547.778 | 19,8% |
| 005-1134: Región La Libertad-Proyecto Especial Chavimochic | 52.021.595 | 92.437.264 | 60.268.301 | 32.168,963 | 32.168.963 | 53,4% |
| 100-832: Región La Libertad-Agricultura | 13,218,289 | 10.151.012 | 15.313.714 | -5.162,702 | 5.162.702 | 33,7% |
| 200-833: Región La Libertad-Transportes | 6.994.948 | 7.959.689 | 8.103.820 | -144.131 | 144.131 | 1,8% |
| 300-834: Región La Libertad-Educación | 235.228.047 | 253.951.054 | 272.517.493 | -18.566.439 | 18.566.439 | 6,8% |
| 301-835: Región La Libertad-Educación Chepén | 25.782.713 | 28.760.972 | 29.869.909 | -1.108.937 | 1.108.937 | 3,7% |
| 302-836: Región La Libertad-Educación Pacasmayo | 28.500.964 | 31.846.915 | 33.019.070 | -1.172.155 | 1.172.155 | 3,5% |
| 303-837: Región La Libertad-Educación Ascope | 37.350.893 | 43.327.291 | 43.271.931 | 55.360 | 55.360 | 0,1% |
| 304-838: Región La Libertad-Educación Gran Chimú | 15.484.165 | 16.103.441 | 17.938.787 | -1.835.346 | 1.835.346 | 10,2% |
| 305-839: Región La Libertad-Educación Otuzco | 23.823.557 | 26.334.359 | 27.600.178 | -1.265.819 | 1.265.819 | 4,6% |
| 306-840: Región La Libertad-Educación Santiago De Chuco | 19.375.348 | 20.878.628 | 22.446.818 | -1.568.190 | 1.568.190 | 7,0% |
| 307-841: Región La Libertad-Educación Sánchez Carrión | 36.882.718 | 42.613.507 | 42.729.538 | -116.031 | 116.031 | 0,3% |
| 308-842: Región La Libertad-Educación Pataz | 26.286.345 | 27.600.348 | 30.453.379 | -2.853.031 | 2.853.031 | 9,4% |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 309-843: Región La Libertad-Educación Bolívar | 7.464.591 | 9.040.765 | 8.647.913 | 392.852 | 392.852 | 4,5% |
| 310-844: Región La Libertad-Colegio Militar Ramón Castilla | 4.229.720 | 4.514.342 | 4.900.235 | -385.893 | 385.893 | 7,9% |
| 311-988: Región La Libertad-Educación Julcán | 12.420.478 | 13.978.475 | 14.389.430 | -410.955 | 410.955 | 2,9% |
| 312-1307: Región La Libertad- Educación Virú | 12.194.731 | 13.926.248 | 14.127.897 | -201.649 | 201.649 | 1,4% |
| 400-845: Región La Libertad-Salud | 25.189.070 | 29.201.952 | 29.182.159 | 19.793 | 19.793 | 0,1% |
| 401-846: Región La Libertad-Instituto Regional De Oftalmología | 3.850.520 | 4.778.666 | 4.460.922 | 317.744 | 317.744 | 7,1% |
| 402-847: Región La Libertad-Salud Norte Ascope | 36.764.856 | 49.436.057 | 42.592.992 | 6.843.065 | 6.843.065 | 16,1% |
| 403-848: Región La Libertad-Salud Trujillo Sur Oeste | 34.223.763 | 46.409.003 | 39.649.073 | 6.759930 | 6.759.930 | 17,0% |
| 404-849: Región La Libertad-Salud Chepén | 9.036.034 | 11.378.659 | 10.468.468 | 910.191 | 910.191 | 8,7% |
| 405-850: Región La Libertad-Salud Pacasmayo | 7.927.060 | 10.218.351 | 9.183.695 | 1.034.656 | 1.034.656 | 11,3% |
| 406-851: Región La Libertad-Salud Sánchez Carrion | 6.084.610 | 13.536.161 | 7.049.171 | 6.486.990 | 6.486.990 | 92,0% |
| 407-852: Región La Libertad-Salud Santiago De Chuco | 2.921.521 | 5.047.405 | 3.384.654 | 1.662.751 | 1.662.751 | 49,1% |
| 408-853: Región La Libertad-Salud Otuzco | 4.624.599 | 10.215.004 | 5.357.712 | 4.857.292 | 4.857.292 | 90,7% |
| 409-854: Región La Libertad-Salud Trujillo Este | 25.397.418 | 34.801.734 | 29.423.535 | 5.378.199 | 5.378.199 | 18,3% |
| 410-1282: R.La Libertad- Inst. Reg. Enfermedades Neoplásicas "Luis Pinillos Ganoza" | 11.185.000 | 13.409.368 | 12.958.098 | 451.270 | 451.270 | 3,5% |
| Gastos totales | 866.488.178 | 1.003.847.923 | 1.003.847.923 | 0 | 134.678.112 | |
| Contingencia | - | - | | | | |
| Gastos totales | 866.488.178 | 1.003.847.923 | | | | |
| Varianza global (ID-1) | | | | | | 16% |
| Varianza en la composición del gasto (ID-2) | | | | | | 13% |
| cuota de contingencia del presupuesto | | | | | | 0% |

## Cuadro 2.2

## Gastos Primarios presupuestados y ejecutados en 2012

## (Nuevos Soles)

**Datos para el año = 2012**

| Rubros presupuestarios (administrativo/por unidad ejecutora ) | Presupuesto | Real | Presupuesto Ajustado | Desviación Ajustado | Desviación Absoluta | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 001-831: Región La Libertad-Sede Central | 153.146.717 | 201.404.120 | 187.657.518 | 13.746.602 | 13.746.602 | 7,3% |
| 005-1134: Región La Libertad-Proyecto Especial Chavimochic | 38.919.162 | 41.592.199 | 47.689.389 | -6.097.190 | 6.097.190 | 12,8% |
| 100-832: Región La Libertad-Agricultura | 10.274.189 | 11.145.772 | 12.589.423 | -1.443.651 | 1.443.651 | 11,5% |
| 200-833: Región La Libertad-Transportes | 8.626.748 | 9.742.321 | 10.570.740 | -828.419 | 828.419 | 7,8% |
| 300-834: Región La Libertad-Educación | 240.069.500 | 246.334.735 | 294.167.889 | -47.833.154 | 47.833.154 | 16,3% |
| 301-835: Región La Libertad-Educación Chepén | 26.288.820 | 27.502.404 | 32.212.866 | -4.710.462 | 4.710.462 | 14,6% |
| 302-836: Región La Libertad-Educación Pacasmayo | 29.830.603 | 31.161.330 | 36.552.771 | -5.391.441 | 5.391.441 | 14,7% |
| 303-837: Región La Libertad-Educación Ascope | 38.362.853 | 41.579.958 | 47.007.718 | -5.427.760 | 5.427.760 | 11,5% |
| 304-838: Región La Libertad-Educación Gran Chimú | 15.768.349 | 16.880.587 | 19.321.663 | -2.441.076 | 2.441.076 | 12,6% |
| 305-839: Región La Libertad-Educación Otuzco | 25.836.947 | 27.795.262 | 31.659.166 | -3.863.904 | 3.863.904 | 12,2% |
| 306-840: Región La Libertad-Educación Santiago De Chuco | 21.033.351 | 23.276.561 | 25.773.105 | -2.496.544 | 2.496.544 | 9,7% |
| 307-841: Región La Libertad-Educación Sánchez Carrión | 42.227.607 | 49.199.947 | 51.743.374 | -2.543.427 | 2.543.427 | 4,9% |
| 308-842: Región La Libertad-Educación Pataz | 27.378.123 | 29.948.938 | 33.547.638 | -3.598.700 | 3.598.700 | 10,7% |
| 309-843: Región La Libertad-Educación Bolívar | 8.575.946 | 10.024.085 | 10.508.490 | -484.405 | 484.405 | 4,6% |
| 310-844: Región La Libertad-Colegio Militar Ramón Castilla | 4.284.726 | 4.323.895 | 5.250.266 | -926.371 | 926.371 | 17,6% |
| 311-988: Región La Libertad-Educación Julcán | 13.642.705 | 16.030.760 | 16.717.016 | -686.256 | 686.256 | 4,1% |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 312-1307: Región La Libertad- Educación Virú | 13.768.293 | 15.483.025 | 16.870.905 | -1.387.880 | 1.387.880 | 8,2% |
| 313-1485: Gob. Reg. De La Libertad - Educación El Porvenir | - | 3.533.449 | - | 3.533.449 | 3.533.449 | - |
| 314-1486: Gob. Reg. De La Libertad - Educación La Esperanza | - | 3.695.418 | - | 3.695.418 | 3.695.418 | - |
| 315-1487: Gob. Reg. De La Libertad - Educación Trujillo Nor Oeste | - | 4.415.945 | - | 4.415.945 | 4.415.945 | - |
| 316-1488: Gob. Reg. De La Libertad - Educación Trujillo Sur Este | - | 4.750.622 | - | 4.750.622 | 4.750.622 | - |
| 400-845: Región La Libertad-Salud | 21.869.124 | 33.680.875 | 26.797.215 | 6.883.660 | 6.883.660 | 25,7% |
| 401-846: Región La Libertad-Instituto Regional De Oftalmología | 4.000.028 | 5.897.330 | 4.901.413 | 995.917 | 995.917 | 20,3% |
| 402-847: Región La Libertad-Salud Norte Ascope | 39.263.316 | 55.757.597 | 48.111.096 | 7.646.501 | 7.646.501 | 15,9% |
| 403-848: Región La Libertad-Salud Trujillo Sur Oeste | 36.289.596 | 51.912.363 | 44.467.264 | 7.445.099 | 7.445.099 | 16,7% |
| 404-849: Región La Libertad-Salud Chepén | 9.636.842 | 14.953.666 | 11.808.453 | 3.145.213 | 3.145.213 | 26,6% |
| 405-850: Región La Libertad-Salud Pacasmayo | 8.386.250 | 15.316.561 | 10.276.047 | 5.040.514 | 5.040.514 | 49,1% |
| 406-851: Región La Libertad-Salud Sánchez Carrión | 6.831.894 | 14.303.533 | 8.371.425 | 5.932.108 | 5.932.108 | 70,9% |
| 407-852: Región La Libertad-Salud Santiago De Chuco | 3.408.933 | 8.460.078 | 4.177.118 | 4.282.960 | 4.282.960 | 102,5% |
| 408-853: Región La Libertad-Salud Otuzco | 5.853.422 | 13.364.077 | 7.172.460 | 6.191.617 | 6.191.617 | 86,3% |
| 409-854: Región La Libertad-Salud Trujillo Este | 31.341.368 | 50.125.248 | 38.403.979 | 11.721.269 | 11.721.269 | 30,5% |
| 410-1282: R. La Libertad- Inst. Reg. Enfermedades Neoplásicas "Luis Pinillos Ganoza" | 11.185.000 | 14.439.227 | 13.705.480 | 733.747 | 733.747 | 5,4% |
| Gastos totales | 896.100.412 | 1.098.031.888 | 1.098.031.888 | 0 | 180.321.281 | |
| Contingencia | - | - | | | | |
| Gastos totales | 896.100.412 | 1.098.031.888 | | | | |
| Varianza global (ID-1) | | | | | | 23% |
| Varianza en la composición del gasto (ID-2) | | | | | | 16% |
| Cuota de contingencia del presupuesto | | | | | | 0% |

## Cuadro 2.3

## Gastos Primarios presupuestados y ejecutados 2013

## (Nuevos Soles)

| Datos para el año = 2013 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Rubros presupuestarios (administrativo/por unidad ejecutora )** | **Presupuesto** | **Real** | **Presupuesto Ajustado** | **Desviación Ajustado** | **Desviación Absoluta** | **%** |
| 001-831: Región La Libertad-Sede Central | 205.750.668 | 349.267.958 | 268.785.990 | 80.481.968 | 80.481.968 | 29,9% |
| 005-1134: Región La Libertad-Proyecto Especial Chavimochic | 43.230.281 | 41.883.918 | 56.474.635 | -14.590.717 | 14.590.717 | 25,8% |
| 100-832: Región La Libertad-Agricultura | 10.437.404 | 10.347.933 | 13.635.086 | -3.287.153 | 3.287.153 | 24,1% |
| 200-833: Región La Libertad-Transportes | 11.312.818 | 11.387.307 | 14.778.698 | -3.391.391 | 3.391.391 | 22,9% |
| 300-834: Región La Libertad-Educación | 259.722.005 | 128.637.575 | 339.292.392 | -210.654.817 | 210.654.817 | 62,1% |
| 301-835: Región La Libertad-Educación Chepén | 27.188.040 | 32.066.946 | 35.517.572 | -3.450.626 | 3.450.626 | 9,7% |
| 302-836: Región La Libertad-Educación Pacasmayo | 30.759.230 | 35.876.245 | 40.182.859 | -4.306.614 | 4.306.614 | 10,7% |
| 303-837: Región La Libertad-Educación Ascope | 40.400.050 | 47.965.928 | 52.777.313 | -4.811.385 | 4.811.385 | 9,1% |
| 304-838: Región La Libertad-Educación Gran Chimú | 16.850.215 | 19.273.951 | 22.012.574 | -2.738.623 | 2.738.623 | 12,4% |
| 305-839: Región La Libertad-Educación Otuzco | 27.558.851 | 32.696.103 | 36.001.988 | -3.305.885 | 3.305.885 | 9,2% |
| 306-840: Región La Libertad-Educación Santiago De Chuco | 23.628.268 | 26.768.859 | 30.867.202 | -4.098.343 | 4.098.343 | 13,3% |
| 307-841: Región La Libertad-Educación Sánchez Carrión | 49.641.671 | 55.603.568 | 64.850.267 | -9.246.699 | 9.246.699 | 14,3% |
| 308-842: Región La Libertad-Educación Pataz | 29.358.325 | 34.960.070 | 38.352.762 | -3.392.692 | 3.392.692 | 8,8% |
| 309-843: Región La Libertad-Educación Bolívar | 8.966.937 | 11.789.850 | 11.714.115 | 75.735 | 75.735 | 0,6% |
| 310-844: Región La Libertad-Colegio Militar Ramón Castilla | 4.406.735 | 4.338.428 | 5.756.815 | -1.418.387 | 1.418.387 | 24,6% |
| 311-988: Región La Libertad-Educación Julcán | 15.928.109 | 18.519.011 | 20.807.964 | -2.288.953 | 2.288.953 | 11,0% |
| 312-1307: Región La Libertad- Educación Virú | 15.275.493 | 17.213.474 | 19.955.408 | -2.741.934 | 2.741.934 | 13,7% |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 313-1485: Gob. Reg. De La Libertad - Educación El Porvenir | - | 36.505.511 | - | 36.505.511 | 36.505.511 | - |
| 314-1486: Gob. Reg. De La Libertad - Educación La Esperanza | - | 38.692.077 | - | 38.692.077 | 38.692.077 | - |
| 315-1487: Gob. Reg. De La Libertad - Educación Trujillo Nor Oeste | - | 44.560.413 | - | 44.560.413 | 44.560.413 | - |
| 316-1488: Gob. Reg. De La Libertad - Educación Trujillo Sur Este | - | 47.849.437 | - | 47.849.437 | 47.849.437 | - |
| 400-845: Región La Libertad-Salud | 27.491.921 | 37.766.529 | 35.914.553 | 1.851.976 | 1.851.976 | 5,2% |
| 401-846: Región La Libertad-Instituto Regional de Oftalmología | 4.847.933 | 7.496.922 | 6.333.182 | 1.163.740 | 1.163.740 | 18,4% |
| 402-847: Región La Libertad-Salud Norte Ascope | 41.969.629 | 60.112.182 | 54.827.760 | 5.284.422 | 5.284.422 | 9,6% |
| 403-848: Región La Libertad-Salud Trujillo Sur Oeste | 39.830.254 | 51.846.959 | 52.032.950 | -185.991 | 185.991 | 0,4% |
| 404-849: Región La Libertad-Salud Chepén | 11.656.968 | 16.515.557 | 15.228.284 | 1.287.273 | 1.287.273 | 8,5% |
| 405-850: Región La Libertad-Salud Pacasmayo | 10.870.140 | 13.806.944 | 14.200.398 | -393.454 | 393.454 | 2,8% |
| 406-851: Región La Libertad-Salud Sánchez Carrión | 8.838.903 | 17.559.188 | 11.546.856 | 6.012.332 | 6.012.332 | 52,1% |
| 407-852: Región La Libertad-Salud Santiago De Chuco | 5.427.599 | 9.428.937 | 7.090.439 | 2.338.498 | 2.338.498 | 33,0% |
| 408-853: Región La Libertad-Salud Otuzco | 8.677.193 | 17.737.750 | 11.335.603 | 6.402.147 | 6.402.147 | 56,5% |
| 409-854: Región La Libertad-Salud Trujillo Este | 42.302.551 | 56.743.973 | 55.262.679 | 1.481.294 | 1.481.294 | 2,7% |
| 410-1282: R. La Libertad- Inst. Reg. Enfermedades Neoplásicas "Luis Pinillos Ganoza" | 12.143.070 | 16.180.153 | 15.863.312 | 316.841 | 316.841 | 2,0% |
| Gastos totales | 1.034.471.261 | 1.351.399.656 | 1.351.399.656 | 0 | 548.607.327 | |
| Contingencia | - | - | | | | |
| Gastos totales | 1.034.471.261 | 1.351.399.656 | | | | |
| Varianza global (ID-1) | | | | | | 31% |
| Varianza en la composición del gasto (ID-2) | | | | | | 40,6% |
| Cuota de contingencia del presupuesto | | | | | | 0% |

## Cuadro 2.4

## Recursos Directamente Recaudados (presupuestados y ejecutados), 2011-2013

| | 2011 | | | 2012 | | | 2013 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Rubros presupuestarios (administrativo/por unidad ejecutora )** | **PIA** | **Efectivo** | **Eje (%)** | **PIA** | **Efectivo** | **Eje (%)** | **PIA** | **Efectivo** | **Eje (%)** |
| 001-831: Región La Libertad-Sede Central | 4.000.000 | 10.440.011 | 261% | 3.500.000 | 20.973.739 | 599% | 2.800.000 | 20.270.953 | 724% |
| 005-1134: Región La Libertad-Proyecto Especial Chavimochic | 18.000.000 | 47.578.207 | 264% | 19.000.000 | 43.677.359 | 230% | 20.000.000 | 49.488.535 | 247% |
| 100-832: Región La Libertad-Agricultura | 1.300.000 | 463.654 | 36% | 780.000 | 842.671 | 108% | 715.000 | 729.900 | 102% |
| 200-833: Región La Libertad-Transportes | 2.000.000 | 4.055.307 | 203% | 3.600.000 | 6.408.728 | 178% | 5.500.000 | 6.937.130 | 126% |
| 300-834: Región La Libertad-Educación | 932.000 | 1.192.403 | 128% | 932.000 | 1.024,421 | 110% | 935.000 | 651.630 | 70% |
| 301-835: Región La Libertad-Educación Chepén | 41.000 | 78.937 | 193% | 41.000 | 68.870 | 168% | 41.000 | 74.371 | 181% |
| 302-836: Región La Libertad-Educación Pacasmayo | 77.000 | 104.302 | 135% | 77.000 | 92.904 | 121% | 77.000 | 117.097 | 152% |
| 303-837: Región La Libertad-Educación Ascope | 88.000 | 108.756 | 124% | 105.800 | 110.577 | 105% | 106.000 | 113.417 | 107% |
| 304-838: Región La Libertad-Educación Gran Chimú | 28.000 | 44.018 | 157% | 28.000 | 43.061 | 154% | 41.000 | 39.646 | 97% |
| 305-839: Región La Libertad-Educación Otuzco | 34.000 | 121.477 | 357% | 34.000 | 143.581 | 422% | 34.000 | 121.555 | 358% |
| 306-840: Región La Libertad-Educación Santiago De Chuco | 38.000 | 59.704 | 157% | 38.000 | 65.189 | 172% | 54.870 | 60.344 | 110% |
| 307-841: Región La Libertad-Educación Sánchez Carrión | 36.000 | 132.630 | 368% | 36.000 | 140.811 | 391% | 78.000 | 172.028 | 221% |
| 308-842: Región La Libertad-Educación Pataz | 35.000 | 57.141 | 163% | 35.000 | 57.706 | 165% | 59.730 | 79.606 | 133% |
| 309-843: Región La Libertad-Educación Bolívar | 4.000 | 15.172 | 379% | 4.000 | 10.665 | 267% | 4.000 | 16.627 | 416% |
| 310-844: Región La Libertad-Colegio Militar Ramón Castilla | 1.212.000 | 1.055.728 | 87% | 1.212.000 | 1.175.169 | 97% | 1.212.000 | 1.142.064 | 94% |
| 311-988: Región La Libertad-Educación Julcán | 16.000 | 49.303 | 308% | 16.000 | 42.423 | 265% | 20.400 | 43.494 | 213% |
| 312-1307: Región La Libertad-Educación Virú | 49.000 | 87.815 | 179% | 49.000 | 99.174 | 202% | 49.000 | 97.308 | 199% |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 313-1485: Gob. Reg. De La Libertad - Educación El Porvenir | - | - | - | - | - | - | - | 56.289 | - |
| 314-1486: Gob. Reg. De La Libertad - Educación La Esperanza | - | - | - | - | - | - | - | 42.451 | - |
| 315-1487: Gob. Reg. De La Libertad - Educación Trujillo Nor Oeste | - | - | - | - | - | - | - | 140.249 | - |
| 316-1488: Gob. Reg. De La Libertad - Educación Trujillo Sur Este | - | - | - | - | - | - | - | 78.985 | - |
| 400-845: Región La Libertad-Salud | 4.000.000 | 5.946.184 | 149% | 4.000.000 | 3.674.328 | 92% | 3.000.000 | 4.727.932 | 158% |
| 401-846: Región La Libertad-Instituto Regional De Oftalmología | 2.900.000 | 3.601.356 | 124% | 2.900.000 | 4.051.771 | 140% | 3.300.000 | 4.333.172 | 131% |
| 402-847: Región La Libertad-Salud Norte Ascope | 11.000.000 | 14.934.679 | 136% | 12.000.000 | 13.228.640 | 110% | 12.000.000 | 11.051.487 | 92% |
| 403-848: Región La Libertad-Salud Trujillo Sur Oeste | 5.769.000 | 9.558.511 | 166% | 6.500.000 | 8.477.857 | 130% | 7.500.000 | 6.369.771 | 85% |
| 404-849: Región La Libertad-Salud Chepén | 1.100.000 | 1.427.615 | 130% | 1.100.000 | 1.857.543 | 169% | 1.100.000 | 1.749.764 | 159% |
| 405-850: Región La Libertad-Salud Pacasmayo | 780.000 | 880.356 | 113% | 780.000 | 851.715 | 109% | 780.000 | 709.924 | 91% |
| 406-851: Región La Libertad-Salud Sánchez Carrión | 185.000 | 488.284 | 264% | 185.000 | 718.910 | 389% | 185.000 | 938.550 | 507% |
| 407-852: Región La Libertad-Salud Santiago De Chuco | 81.000 | 86.141 | 106% | 81.000 | 124.190 | 153% | 81.000 | 148.572 | 183% |
| 408-853: Región La Libertad-Salud Otuzco | 250.000 | 395.047 | 158% | 250.000 | 490.278 | 196% | 250.000 | 569.548 | 228% |
| 409-854: Región La Libertad-Salud Trujillo Este | 2.700.000 | 4.202.324 | 156% | 3.400.000 | 5.880.121 | 173% | 7.280.000 | 5.428.071 | 75% |
| 410-1282: R. La Libertad- Inst. Reg. Enfermedades Neoplásicas "Luis Pinillos Ganoza" | 1.185.000 | 3.122.929 | 264% | 1.185.000 | 3.252.922 | 275% | 1.185.000 | 2.958.109 | 250% |
| **Total** | **57.840.000** | **110.287.991** | **191%** | **61.868.800** | **117.585.323** | **190%** | **68.388.000** | **119.458.579** | **175%** |

## Cuadro 2.5

## Vinculación de Ley Orgánica y Programas Presupuestales

| Ley Organica de Gobiernos Regionales | Programas Presupuestales | Resultado Final / Específico |
|---|---|---|
| **Gerencia de Desarrollo Económico** | | |
| Le corresponde ejercer las funciones específicas regionales en los sectores industria, comercio, turismo, artesanía, pesquería, minería, energía e hidrocarburos y agricultura. | 0042: aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario | Mejora de la eficiencia del aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario |
| | 0046: acceso y uso de la electrificación rural | Cobertura de electrificación rural |
| | 0047: acceso y uso adecuado de los servicios públicos de telecomunicaciones e información asociados | Acceso y Uso adecuado de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones e Información Asociados |
| | 0065: aprovechamiento de las oportunidades comerciales brindadas por los principales socios comerciales del Perú | |
| | 0072: programa de desarrollo alternativo integral y sostenible - pirdais | Lograr el cambio de actitud de la población y autoridades de las zonas de influencia cocaleras hacia un desarrollo alternativo integral y sostenible (DAIS) |
| | 0084: manejo eficiente de recursos forestales y fauna silvestre | Eficientemanejo de los recursos forestales y de fauna silvestre |
| | 0093: desarrollo productivo de las empresas | Desarrollo Productivo de las Empresas |
| | 0094: ordenamiento y desarrollo de la acuicultura | Incremento de la producción y productividad de las cosechas de origen acuícola |
| | 0095: fortalecimiento de la pesca artesanal | Incrementar el valor de Producción Promedio del Pescador Artesanal |

| Ley Organica de Gobiernos Regionales | Programas Presupuestales | Resultado Final / Específico |
|---|---|---|
| **Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorrial** | | |
| Le corresponde ejercer las funciones específicas sectoriales en materia de planificación estratégica prospectiva, inversiones, presupuesto, tributación y ordenamiento territorial, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado. | 0058: acceso de la población a la propiedad predial formalizada | Disminuir los índices de informalidad de la propiedad predial urbana |

| Ley Organica de Gobiernos Regionales | Programas Presupuestales | Resultado Final / Específico |
|---|---|---|
| **Gerencia de Recursos Naturales y Gestion del Medio Ambiente** | | |
| Le corresponde atender las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas, medio ambiente y defensa civil. | 0035: gestión sostenible de recursos naturales y diversidad biológica | Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica |
| | 0039: mejora de la sanidad animal | Productores pecuarios cuentan con disponibilidad de animales sanos en el mercado |
| | 0040: mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal | Incrementar la oferta de plantas y productos vegetales sanos en el mercado de destino |
| | 0041: mejora de la inocuidad agroalimentaria | Incrementar la disponibilidad de alimentos agropecuarios y piensos que cumplan con estándares sanitarios (inocuos) |
| | 0057: conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida | Mejora en la conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los RRNN en ANP |
| | 0068: reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres | Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres |
| | 0084: manejo eficiente de recursos forestales y fauna silvestre | Eficiente manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre |
| | 0089: reducción de la degradación de los suelos agrarios | Aprovechamiento sostenible del recurso suelo en el sector agrario |
| | 0094: ordenamiento y desarrollo de la acuicultura | Incremento de la producción y productividad de las cosechas de origen acuícola |
| | 0068: reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres | Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres |

| Ley Organica de Gobiernos Regionales | Programas Presupuestales | Resultado Final / Específico |
|---|---|---|
| **Gerencia de Infraestructura** | | |
| Le corresponde ejercer las funciones específicas sectoriales en materia de vialidad, transportes, comunicaciones, telecomunicaciones y construcción y demás funciones establecidas por Ley. | 0047: acceso y uso adecuado de los servicios públicos de telecomunicaciones e información asociados | Acceso y uso adecuado de los servicios públicos de telecomunicaciones e información asociados |
| | 0061: reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre | Contribuir a la reducción del costo, tiempo y mejorar la seguridad vial en el desplazamiento de personas y mercancías en el sistema de transporte terrestre |

| Ley Organica de Gobiernos Regionales | Programas Presupuestales | Resultado Final / Específico |
|---|---|---|
| **Gerencia de Desarrollo Social** | | |
| Le corresponde ejercer las funciones específicas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción del empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades. | 0073: programa para la generación del empleo social inclusivo - trabaja Perú | |
| | 0001: programa articulado nutricional | Reducir la desnutrición cronica de niños menores de cinco años |
| | 0002: salud materno neonatal | Mejorar la salud materno neonatal |
| | 0016: TBC-VIH/sida | Disminución de la morbilidad por Tuberculosis y VIH / SIDA |
| | 0017: enfermedades metaxenicas y zoonosis | Disminución de la morbimortalidad por Enfermedades Metaxénicas y Zoonóticas |
| | 0018: enfermedades no transmisibles | |
| | 0024: prevención y control del cáncer | Disminución de la morbimortalidad por cáncer en la población |
| | 0036: gestión integral de residuos solidos | Disminución de la cantidad y peligrosidad de residuos sólidos no controlados dispuestos en el ambiente |
| | 0038: programa nacional de empleo juvenil - jóvenes a la obra | Contribuir a la inserción laboral de manera dependiente o autónoma de los y las jóvenes en los ámbitos urbano y rural de país a través del desarrollo y/o fortalecimiento de competencias laborales y de emprendimiento |
| | 0039: mejora de la sanidad animal | Productores pecuarios cuentan con disponibilidad de animales sanos en el mercado |
| | 0040: mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal | |
| | 0049: programa nacional de apoyo directo a los mas pobres | Gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años de hogares en situación de pobreza de las zonas rurales, acceden informados a los servicios de salud-nutrición y educación |
| | 0058: acceso de la población a la propiedad predial formalizada | Disminuir los índices de informalidad de la propiedad predial urbana |

| Ley Organica de Gobiernos Regionales | Programas Presupuestales | Resultado Final / Específico |
|---|---|---|
| **Gerencia de Desarrollo Social** | | |
| Le corresponde ejercer las funciones específicas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción del empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades. | 0065: aprovechamiento de las oportunidades comerciales brindadas por los principales socios comerciales del Perú | Incrementar el valor de las exportaciones no tradicionales a los mercados de los principales socios comerciales del Perú |
| | 0066: formación universitaria de pregrado | |
| | 0073: programa para la generación del empleo social inclusivo - trabaja Perú | |
| | 0079: acceso de la población a la identidad | Incrementar la cobertura de los servicios de identificación y hechos vitales a través de la emisión del DNI y el Acta de Nacimiento para los mayores y menores de edad a nivel nacional; así como cumplir con las actividades relacionadas al Sistem |
| | 0082: programa nacional de saneamiento urbano | población urbana con acceso a los servicios de saneamiento de calidad y sostenibles |
| | 0083: programa nacional de saneamiento rural | suficiente acceso de la población rural a agua y saneamiento de calidad y sostenibles |
| | 0090: logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular | Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular |
| | 0091: incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular | Incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular |
| | 0092: inclusión social integral de las personas con discapacidad | |
| | 0097: programa nacional de asistencia solidaria pensión 65 | Los adultos mayores que viven en situación de pobreza extrema cuentan con una seguridad económica que les permita mejorar su bienestar |
| | 0101: incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana | Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas de la población peruana de 12 a más años de edad en el ámbito urbano |
| | 0102: inclusión de los jóvenes con discapacidad en el mercado de trabajo | |
| | 0103: fortalecimiento de las condiciones laborales | |
| | 0105: mejora del desempeño deportivo de los deportistas peruanos de alta competencia | Mejora del desempeño deportivo de los deportistas peruanos de alta competencia en los principales eventos deportivos multidisciplinarios internacionales |
| | 0107: mejora de la formación en carreras docentes en institutos de educación superior no universitaria | |
| | 0108: mejoramiento integral de barrios | Adecuados servicios urbanos para la población residente en barrios urbano-marginales |
| | 0109: nuestras ciudades | |

## Cuadro 2.6

## Vínculos mutuos entre las dimensiones de un sistema de GFP abierto y ordenado y los tres niveles de resultados presupuestarios

| | Disciplina Fiscal Agregada | Asignación estratégica de recursos | Eficiente prestación de servicios |
|---|---|---|---|
| **A. Credibilidad del Presupuesto** | La falta de previsibilidad de los recursos directamente recaudados y la ausencia de mecanismos para establecer el monto exacto de atrasos de pagos a final de año contribuyen a reducir la credibilidad del presupuesto. | Las altas desviaciones significativas entre el gasto y el presupuesto aprobado de las UE contribuyen a debilitar la credibilidad del presupuesto. La alta desviación no hace creíble ningún documento de planificación estratégica. | Los ajustes significativos pueden tener un impacto sobre la eficiencia de los recursos utilizados a nivel de la prestación de servicios (porque estos son en gran medida cambios en activos no financieros). |
| **B. Proceso Presupuestario basado en políticas** | El débil vinculado entre inversiones planificadas (PEI) y gastos corrientes tiene un impacto limitativo sobre la disciplina fiscal. | La ausencia de costeo en las estrategias sectoriales determinadas en los planes de gestión de mediano plazo son elementos negativos que no respaldan el carácter estratégico de la asignación de recursos.<br>La ausencia de un sistema de planificación multianual, con proyecciones básicas del presupuesto, representa también una falla a una asignación estratégica de recursos. | La ausencia de una perspectiva multianual no permite una planificación adecuada de los costos corrientes asociados a las inversiones. |

## Anexo 3: Contexto socio-económico de la región de La Libertad

El departamento de la Libertad es el tercer departamento más poblado a nivel nacional, con una población estimada al 2013 de 1.814. 276 habitantes y una superficie aproximada de 25.5 mil Km. Constitucionalmente está conformada por 12 Provincias y 83 Distritos, siendo la provincia de Trujillo la más habitada con una población de 928.388 habitantes y ubicada en el ranking cuatro de las provincias más pobladas a nivel nacional (Instituto Nacional de Estadística e Informática, s.f).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013) ubica a La Libertad con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,46, ocupando la posición número ocho de los 24 departamentos del Perú. Las provincias con indicadores de desarrollo más elevados en el departamento de La Libertad son: Trujillo, Ascope y Pacasmayo; estás tres provincias presentan indicadores socioeconómicos (esperanza de vida al nacer, alfabetismo, años de educación e ingresos per-cápita) por encima del promedio departamental. Sin embargo, las provincias con indicadores de desarrollo más bajos son: Sánchez Carrión, Bolívar, Julcán y Otuzco; sus principales indicadores socioeconómicos se encuentran por debajo del promedio departamental: 1) tasa de alfabetismo por debajo del 43%, 2) esperanza de vida menor a los 75 años de edad, 3) ingreso per cápita familiar menor a 600 soles mensuales y 4) años de educación menor a 8 (Ver Cuadro 2.1).

En cuanto a la dinámica poblacional, la población total registrada en el año 2007 para el departamento de La Libertad se ha visto multiplicada por cuatro veces la población que se registró en 1940. En general, en los últimos años la población urbana se ha incrementado en mayor proporción que la rural (Ver Cuadro 2.2).

**Cuadro 3.1.**

**Indicadores Sociales de La Libertad y de sus Provincias, 2012**

| Región y Provincias | Población | | Índice de Desarrollo Humano | | Esperanza de vida al nacer | | Años de educación | | Alfabetismo | | Ingreso familiar per cápita | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Habitantes | Ranking | IDH | Ranking | Años | Ranking | Años | Ranking | % | Ranking | S/. por mes | Ranking |
| **Perú** | **30.135.875** | | **0,51** | | **74** | | **9** | | **67,87** | | **697** | |
| La Libertad | 1.791.659 | 3 | 0,47 | 8 | 75 | 7 | 8 | 11 | 58,51 | 16 | 600 | 8 |
| Trujillo | 914.036 | 4 | 0,57 | 11 | 77 | 32 | 11 | 7 | 72,14 | 23 | 839 | 11 |
| Ascope | 120.884 | 50 | 0,49 | 35 | 76 | 50 | 9 | 37 | 68,74 | 32 | 622 | 39 |
| Bolívar | 16.910 | 177 | 0,21 | 187 | 77 | 31 | 6 | 148 | 24,78 | 176 | 141 | 193 |
| Chepén | 84.037 | 74 | 0,45 | 53 | 77 | 40 | 8 | 57 | 62,61 | 52 | 531 | 63 |
| Julcán | 32.400 | 145 | 0,17 | 195 | 71 | 139 | 4 | 192 | 23,12 | 182 | 108 | 195 |
| Otuzco | 92.237 | 64 | 0,22 | 186 | 74 | 83 | 5 | 187 | 29,83 | 158 | 159 | 191 |
| Pacasmayo | 101.954 | 60 | 0,48 | 39 | 79 | 13 | 9 | 40 | 64,49 | 45 | 573 | 56 |
| Pataz | 85.687 | 72 | 0,25 | 168 | 73 | 98 | 6 | 146 | 26,37 | 173 | 213 | 173 |
| Sánchez Carrión | 149.616 | 37 | 0,19 | 193 | 74 | 88 | 4 | 194 | 23,87 | 180 | 138 | 194 |
| Santiago de Chuco | 61.329 | 100 | 0,29 | 137 | 75 | 61 | 6 | 131 | 30,82 | 154 | 267 | 148 |
| Gran Chimú | 31.402 | 150 | 0,27 | 157 | 72 | 112 | 6 | 136 | 28,89 | 161 | 249 | 158 |
| Virú | 101.167 | 61 | 0,39 | 74 | 76 | 57 | 7 | 96 | 44,45 | 103 | 459 | 78 |

Adaptado del "Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013". por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2009. Recuperado de http://www.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013/

**Cuadro 3.2**

**Indicadores de Dinámica Poblacional de La Libertad**

| Población | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Urbana | 1.314.116 | 1.342.101 | 1.370.225 | 1.398.439 |
| Rural | 432.797 | 427.080 | 421.434 | 415.837 |
| Total | 1.746.913 | 1.769.181 | 1.791.659 | 1.814.276 |

Adaptado de "Biblioteca Virtual" por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2013.

En el 2012, 31,1% de la población en La Libertad se encontró en situación de pobreza, lo que significó una reducción del 13% con relación al 2009. Entre los años 2009 al 2012, la pobreza extrema se ha reducido en 6,5% y la pobreza no extrema en 7,3%. Sin embargo, la brecha de la pobreza no ha mostrado mejoría pues ha mostrado un incremento en 0,5% en el año 2012, lo que sugiere que los cambios en la desigualdad de la pobreza continúan siendo significativos (Ver Cuadro 2.3).

**Cuadro 3.3**

**Indicadores de Pobreza del departamento de La Libertad**

**(Porcentaje)**

| Indicadores | Años | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012* |
| Extrema | 12,89 | 7,29 | 6,19 | 6,37 |
| No Extrema | 26,01 | 18,58 | 18,1 | 18,76 |
| Brecha de la pobreza | 11,9 | 11,29 | 11,91 | 12,39 |
| Población en hogares con una NBI | 19 | 15,14 | 11,58 | 12,43 |
| Población en hogares con dos a cinco NBIs | 4,59 | 1,66 | 1,36 | 2,23 |

Adaptado del "Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones (SIRTOD)" por Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Fecha de consulta 5 de febrero 2014.
*Adaptado de la "Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)" del INEI, 2012.

Considerando el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBIs), los hogares que poseen de dos a cinco NBIs (pobres extremos) se redujeron de 4,59% en el 2009 hasta 2,23% en el 2012, en tanto, la población en hogares con una NBI (pobres no extremos) se ha reducido en 6,6%, al pasar de 19% en el 2009 a 12,43% en el 2012 (Ver Cuadro 2.3).Esta reducción implica una mejora promedio en las características físicas de las viviendas, un incremento en el

acceso al servicio de desagüe en los hogares, una disminución del hacinamiento, un incremento del número de hogares con niños que asisten a la escuela y una reducción de hogares con alta dependencia económica.

La actividad económica del departamento de La Libertad durante el periodo 2007-2012 ha mantenido una dinámica creciente. Las actividades económicas que más aporte han generado a la producción durante el mismo periodo son: Minería, Manufactura, Comercio, Transporte y Comunicaciones, Agricultura Caza y Silvicultura y Otros Servicios. La actividad más importante en el departamento es la manufactura pues aporta al PBI un 20%, seguida por la agricultura, el comercio y la minería. Entre las actividades que menos aportan al PBI de la Libertad figuran la pesca, con una participación que ha fluctuado cerca al 0,4% del PBI y la electricidad que aporta alrededor del 0,7% del PBI. Así mismo, las actividades con mayor crecimiento durante el periodo 2008-2012 fueron los sectores Restaurantes y Hoteles y Construcción, con un crecimiento promedio del 8% y 7% respectivamente (Ver Cuadros 2.4 y 2.5).

**Cuadro 3.4**

**Participación de las actividades en el PBI de La Libertad**

**(Porcentaje)**

| Actividades | Años | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Pesca | 0,38 | 0,30 | 0,26 | 0,25 | 0,23 | 0,29 |
| Minería | 12,05 | 11,83 | 10,91 | 9,27 | 8,51 | 8,98 |
| Manufactura | 19,31 | 20,12 | 19,72 | 20,86 | 20,64 | 20,40 |
| Electricidad | 0,74 | 0,72 | 0,74 | 0,77 | 0,84 | 0,71 |
| Construcción | 7,83 | 7,29 | 7,23 | 8,54 | 8,21 | 8,40 |
| Comercio | 8,95 | 8,90 | 8,83 | 8,85 | 9,21 | 9,33 |
| Transportes y Comunicaciones | 7,29 | 7,35 | 7,19 | 7,25 | 7,43 | 7,39 |
| Restaurantes y hoteles | 2,67 | 2,74 | 2,75 | 2,72 | 2,88 | 2,97 |
| Servicios gubernamentales | 4,91 | 4,80 | 5,26 | 4,96 | 5,08 | 5,03 |
| Otros servicios | 16,12 | 16,14 | 16,56 | 16,29 | 16,69 | 16,74 |
| Agricultura, Caza y Silvicultura | 19,75 | 19,81 | 20,56 | 20,24 | 20,27 | 19,76 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Adaptado del "Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones (SIRTOD) –Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Fecha de consulta 5 de febrero 2014**.**

**Cuadro 3.5**

**Tasas de crecimiento de las actividades económicas de la Región La Libertad**

**(Porcentaje)**

| Actividades | Años | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Promedio |
| Pesca | -13,76 | -13,58 | 4,30 | -0,22 | 31,81 | 1,71 |
| Minería | 5,71 | -5,78 | -7,93 | -4,03 | 12,11 | 0,02 |
| Manufactura | 12,13 | 0,12 | 14,67 | 3,49 | 4,87 | 7,06 |
| Electricidad | 5,94 | 4,98 | 12,86 | 13,91 | -11,02 | 5,33 |
| Construcción | 0,001 | 1,34 | 28,02 | 0,55 | 8,61 | 7,70 |
| Comercio | 7,07 | 1,30 | 8,64 | 8,85 | 7,46 | 6,66 |
| Transportes y Comunicaciones | 8,46 | -0,03 | 9,19 | 7,27 | 5,50 | 6,08 |
| Restaurantes y hoteles | 10,55 | 2,35 | 7,26 | 10,81 | 9,57 | 8,11 |
| Servicios gubernamentales | 5,21 | 12,06 | 2,22 | 7,10 | 5,03 | 6,32 |
| Otros servicios | 7,76 | 4,81 | 6,62 | 7,17 | 6,48 | 6,57 |
| Agricultura, Caza y Silvicultura | 7,95 | 6,02 | 6,68 | 4,75 | 3,49 | 5,78 |

Adaptado del "Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones (SIRTOD) –Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Fecha de consulta 5 de febrero 2014.

Las exportaciones en valor FOB, agosto del 2013, registraron un monto de US $ 227 millones, lo que representa una caída del 12,5% respecto agosto del 2012. Esta caída se sustenta por la disminución de envíos de los productos tradicionales, pesqueros y agrícolas, y por la reducción en los precios de los minerales (Banco Central de Reserva del Perú [BCRP], 2012).

En el 2012, la población económicamente activa (PEA) en La Libertad fue de 947.811 personas, de las cuales el 82% se encuentra en condición de ocupado. Existe una tendencia creciente de la PEA total que se ha venido manteniendo a partir del año 2004 por encima de las 800.000 personas. La PEA masculina, según lo registrado en el periodo 2004-2012, se ha mantenido por encima de la PEA femenina y en el 2004 luego de registrar el 59% de la PEA total empezó a reducirse ligeramente cada año hasta registrar en el año 2012 el 56% (Ver Cuadro 2.6). El grupo de actividades Agropecuario, Pesca y Minería, y las actividades individuales Comercio y Manufactura son las que registran el mayor porcentaje de la PEA ocupada y las se han mantenido estables durante el periodo 2004-2012. En tanto que las actividades con menor participación de

la PEA ocupada son Construcción y Transportes y Comunicaciones, sin embargo han registrado una tendencia creciente durante el periodo, siendo la PEA ocupada de Construcción la que más creció al pasar de 2,96% en el año 2004 hasta 6,49% en el año 2012 (Ver Cuadro 2.7).

**Cuadro 3.6**

**Población Económicamente Activa (PEA) por sexo, según grado de participación**

| Indicador | Año | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| PEA Masculina | 58,59 | 58,38 | 57,58 | 56,75 | 56,86 | 56,51 | 56,81 | 56,49 | 55,90 |
| PEA Femenina | 41,41 | 41,62 | 42,42 | 43,25 | 43,14 | 43,49 | 43,19 | 43,51 | 44,10 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Adaptado del "Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones (SIRTOD) –Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Fecha de consulta 5 de febrero 2014.

**Cuadro 3.7**

**Participación de la PEA Total Ocupada según Actividades Económicas (Porcentaje)**

| Actividades | AÑO | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Comercio | 18,6 | 20,32 | 19,92 | 19,81 | 18,71 | 20,12 | 19,63 | 19,4 | 17,39 |
| Manufactura | 12,62 | 10,02 | 10,42 | 11,42 | 10,93 | 11,5 | 12,37 | 12,64 | 12,86 |
| Otros Servicios | 26,86 | 27,13 | 24,02 | 29,19 | 9,12 | 8,47 | 8,36 | 8,88 | 10,5 |
| Agricultura, Pesca y Minería | 33,24 | 33,62 | 34,86 | 28,23 | 28,71 | 27,82 | 27,73 | 28,21 | 27,2 |
| Transporte y Comunicaciones | 5,72 | 5,63 | 7,7 | 6,79 | 7,71 | 6,73 | 7,76 | 8,09 | 7,00 |
| Construcción | 2,96 | 3,28 | 3,02 | 4,55 | 5,83 | 5,06 | 5,59 | 6,24 | 6,49 |
| Otras Actividades | 0 | 0 | 0,06 | 0,01 | 18,99 | 20,3 | 18,56 | 16,54 | 18,56 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Adaptado del "Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones (SIRTOD) –Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Fecha de consulta 5 de febrero 2014.