

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Aportes de los Sistemas Administrativos Transversales en la Gestión Pública

Informe profesional para optar el título de Licenciado en Economía que presenta:

Bruno Barletti Pasquale

Asesor: José Tavera

Diciembre 2017

RESUMEN

El objetivo del Informe es mostrar la importancia de los denominados Sistemas Administrativos Transversales (SATs), en la acepción de Conjunto de Normas, Procedimientos sobre Procesos de Negocio relacionados a los temas administrativos-financieros.

Se revisan con mayor detalle los SATs de los Bloques de Planeamiento, Administración Financiera (Presupuesto, Tesorería y Contabilidad) y la Gestión de Bienes (Logística, Contrataciones y Patrimonio).

En el Capítulo I se presenta un Marco de Referencia para identificar a las instituciones del Estado de los 3 niveles de Gobierno (Nacional, Regional, Local) que se rigen por estos sistemas.

En el Capítulo II se presenta un diagnóstico de la Situación Actual de los SATs.

En el Capítulo III se discute los problemas de Asignación y Ejecución de recursos Presupuestales (AEP) que afecta a las instituciones de los 3 niveles de gobierno.

En el Capítulo IV se presenta el Aplicativo Informático denominado Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) que apoya a los SATs de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad.

En el Capítulo V se describe el Aplicativo Informático denominado Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA) que apoya a los SATs de Logística y Control Patrimonial. Igualmente se describen los Módulos de Consulta que se han desarrollado en el marco de la Transparencia y la Rendición de Cuentas.

En el Capítulo VI se presentan propuestas de mejora de la Gestión de SATs. Entre las propuestas están la necesidad de trabajar bajo una perspectiva del Macroproceso de Planeamiento, Programación Logística, Formulación de Presupuesto y Ejecución contribuyendo a su simplificación para mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos.

Por otro lado, implementar un Esquema Corporativo, aplicable a los Pliegos de los Gobiernos Nacional y especialmente Regional, para los Sistemas de Gestión de Bienes (Logística, Adquisiciones y Contrataciones y Gestión Patrimonial).

Asimismo, se plantea centrar el foco de atención (programación y ejecución de recursos) en garantizar la operación continua de cada Unidad Operativa (casos de los Puestos de Salud y los Centros Educativos) siendo el uso de la tecnología un factor crítico para mejorar la productividad de los Funcionarios y Especialistas.

En el Capítulo VII se plantean Conclusiones y Recomendaciones para una mejor gestión de los SATs y su Órganos Rectores...

INDICE

Introducción	4
I. Marco de Referencia. Instituciones del Estado Peruano.	6
II. Situación Actual de los Sistemas Administrativos Transversales.	11
III. Factores que afectan la Asignación y Ejecución Presupuestal.	18
IV. Breve revisión del Aplicativo Informático Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).	20
V. Breve revisión Sobre el Aplicativo Informático Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA)	24
VI. Propuestas de mejora de la Gestión de SATs.	27
VII. Conclusiones y Recomendaciones.	35

Anexos

Nº 1 Ley LOPE. Sobre los Sistemas Administrativos Transversales.	42
Nº 2 Cambios más importantes en la Gestión de las Finanzas Públicas en los últimos 10 años.	45
Nº 3 Sobre los Clasificadores Presupuestales – Manual de Finanzas del FMI.	47
Nº 4 Consultas MEF y CEPLAN.	49

Introducción

En este documento se presentan los aportes y temas asociados a mi experiencia profesional en la gestión pública de nuestro país relacionada con los denominados Sistemas Administrativos Transversales (SATs), en la acepción de Conjunto de Normas, Procedimientos sobre Procesos de Negocio relacionados a los temas administrativos- financieros. Incluye procedimientos, técnicas e instrumentos que tienen como objetivo conseguir una gestión competitiva en el uso de los recursos públicos

He estado vinculado específicamente con los Sistemas Administrativos de los Bloques de Planeamiento, Administración Financiera (Presupuesto, Tesorería y Contabilidad) y la Gestión de Bienes (Logística, Contrataciones y Patrimonio).

En concreto, mi aporte ha sido liderar Equipos de Trabajo encargados del análisis, diseño e implementación de Aplicativos informáticos de apoyo a la operación de estos Sistemas bajo los principios de registro único e integración de las instituciones de los 3 niveles de gobierno.

No he participado en esfuerzos de igual dimensión para los Sistemas Administrativos de Personal (Planillas y Recursos Humanos) ni de Inversión Pública. Solamente lo referente al procesamiento de sus operaciones en el marco de la de administración financiera.

En el Capítulo I se presenta un Marco de Referencia para identificar a las instituciones del Estado que se rigen por estos sistemas, especialmente a las que pertenecen a los 3 niveles de Gobierno (Nacional, Regional y Local).

En el Capítulo II se presenta en forma esquemática un diagnóstico de la Situación Actual de los Sistemas Administrativos Transversales.

En el Capítulo III se discute los problemas de Asignación y Ejecución de recursos Presupuestales (AEP) que afecta a las instituciones de los 3 niveles de gobierno.

En los Capítulo IV y V se hace una breve referencia a los Aplicativos Informáticos SIAF y SIGA respectivamente, sus contribuciones, así como los eventuales riesgos que podrían afectar su operación continua. Igualmente se describen los Módulos de Consulta que se han desarrollado en el marco de la transparencia y la Rendición de Cuentas.

En el Capítulo VI se presentan 3 propuestas que consideramos pueden contribuir a mejorar la gestión de las instituciones. Por un lado, la necesidad de trabajar bajo una perspectiva de Macro proceso de Planeamiento - Programación Logística - Formulación de Presupuesto y Ejecución contribuyendo a su simplificación para mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos asociados (aun no se encuentra operando como debiera) para mejorar su integración en la perspectiva de contribuir a mejores prestaciones de Bienes y Servicios a los Usuarios.

Por otro lado, implementar un Esquema Corporativo, aplicable a los Pliegos de los Gobiernos Nacional y especialmente Regional, para los Sistemas de Gestión de Bienes (Logística, Adquisiciones y Contrataciones y Gestión Patrimonial), replicando lo que ya opera para los SATs de Presupuesto y Contabilidad bajo un concepto integrador a cargo del denominado Pliego.

Asimismo, se plantea centrar nuestro foco de atención (programación y ejecución de recursos) en garantizar la operación continua de cada Unidad Operativa (casos de

los Puestos de Salud, los Centros Educativos, Agencias Agrarias y Comisarias que no son UEs, no usan SIAF y por lo tanto no tienen un presupuesto asignado), siendo el uso de la tecnología un factor crítico para mejorar la productividad de los Funcionarios y Especialistas. Finalmente tomar el cierre de Brechas como el punto de referencia para todas las intervenciones del Estado

En el Capítulo VII se presentan Conclusiones sobre este análisis y un conjunto de Recomendaciones para mejorar la operación de los SATs y sus Órganos Rectores.



I. Marco de Referencia. Instituciones del Estado Peruano.

1. Podemos agrupar a las instituciones públicas en 5 categorías o ámbitos. Ver Diagrama N°1.

1.1 Gobierno Nacional. Está compuesto por 30 Sectores con 150 Pliegos y 347 Unidades Ejecutoras (UEs);

1.2 Gobiernos Regionales. Son 26 Gobiernos Regionales (Pliegos) con 539 Unidades Ejecutoras (UEs);

Gobiernos Locales. Son 1,874, de los cuales 196 son provinciales;

1.3 Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), compuesto por las 34 Empresas Públicas;

1.4 Entidades de Tratamiento Empresarial (ETEs)¹. Son 94 instituciones, la mayor parte asociada a los Gobiernos Locales (Cajas Municipales, Empresas de Servicios); y

1.5 Otras instituciones

2. Los 3 primeros grupos de instituciones están obligadas a utilizar el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que entró en operación en enero del 1999.²

3. En relación a las instituciones del Gobierno Nacional, tenemos 19 Sectores tipo Ministerio y 30 Sectores que son Organismos Autónomos por ser Poderes del Estado (Legislativo, Judicial, Fiscalía).

Asimismo, son Sectores las entidades autónomas como el Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo y la Contraloría.

A su vez cada Pliego³ puede tener una o más Unidades Ejecutoras.

Debe destacarse que, en el caso de Sectores tipo Ministerio, cumplen un rol de Órganos Rectores a 2 niveles. Por un lado, uno que podríamos denominar Funcional-Sectorial, relativa a definir los estándares y elaboración de Protocolos de cada intervención de su ámbito, que se debería plasmar en los Programas Presupuestales⁴, bajo el enfoque de Presupuesto por Resultados.

Por otro lado, tenemos un segundo nivel de Rectoría asociada tanto a normatividad como la operación de los denominados Sistemas Administrativos Transversales, básicamente bajo el ámbito del MEF. Es el caso de las Direcciones Nacionales de Presupuesto Pública (DGPP), Endeudamiento y Tesoro Público (DNETP) Público (DGTP), Contabilidad Pública (DGCP) asociados a la Administración Financiera⁵.

Asimismo el Organismo Supervisor de las Compras Estatales (OSCE)⁶ y la Dirección General de Programación de Inversiones (DGPI).⁷

En el año 2011 se creó en el MEF la Dirección General de Recursos Públicos, que ejerce Rectoría sobre el Sistema Transversal de Planillas.

4. En el caso de los Gobiernos Regionales⁸, inician su operación en enero del 2002 con autoridades elegidas en comicios universales.⁹

¹ Era un grupo que se caracterizaba por financiar su presupuesto con ingresos propios. En los últimos 2 años algunas instituciones (CONASEV, PROINVERSION, la OSCE y la SUNAT) han pasado a ser Unidades Ejecutoras del Gobierno Nacional (Sector MEF).

² En ese año se incorporan todas las Unidades Ejecutoras de los Gobiernos Nacional y Regional, excepto las UEs de los Sectores Defensa e Interior, que se incorporaron en el año 2001. A partir del año 2002 se incorporan, progresivamente, los Gobiernos Locales.

³ En su relación con el MEF, cada Pliego Presupuestal, sea del Gobierno Nacional o Regional, tiene en verdad 2 roles. Uno como UE y otro como instancia "consolidadora" de los temas Presupuestales y Contables de todas sus UEs.

⁴ Se utilizó antes la denominación de Programas Estratégicos.

⁵ Estas Direcciones pertenecen al Vice Ministerio de Hacienda del MEF.

⁶ Antes CONSUCODE, a cargo del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones.

⁷ A cargo del Sistema de Inversión Pública (SNIP). Esta Dirección está en el ámbito del Vice Ministerio de Economía del MEF.

Cada uno de los 26 Gobiernos Regionales constituye un Pliego Presupuestal, que es a su vez la Sede del Gobierno Regional.

Como en el caso de los Pliegos del Gobierno Nacional, cada Pliego tiene bajo su ámbito a un grupo de UEs que ejecutan los recursos que asigna el Ministerio de Economía (Dirección General de Presupuesto Público) a través de su Pliego¹⁰.

Algunas de estas UEs (especialmente las Direcciones Regionales de Educación y de Salud) a su vez tienen a su cargo a un conjunto de dependencias denominada Unidades Operativas, que son las que realmente prestan los servicios básicos a los usuarios. A nivel nacional tenemos 68,961 mil Instituciones Educativas y 8,135 mil de Establecimientos de Salud.

En el caso de Sector Interior tiene 1,545 Comisarías.

Las 191 Agencias Agrarias dependen de las Direcciones Regionales Agrarias (DRA) de cada Gobierno Regional.¹¹

Más allá de los esquemas de Organización de las instituciones de los Gobiernos Nacional y Regional, para propósitos presupuestales y contables¹², prevalecen los estamentos de Pliego y sus Unidades Ejecutoras (UEs).

Conforme lo define el MEF, las UEs constituyen el nivel descentralizado u operativo en las entidades públicas. Cuentan con un nivel de desconcentración administrativa para¹³ cumplir las siguientes funciones:

- a) Determinar y recaudar ingresos;
- b) Contraer compromisos, devengar gastos y ordenar pagos con arreglo a la legislación aplicable;
- c) Registrar en el SIAF-SP la información generada por las acciones y operaciones realizadas;
- d) Informar sobre el avance y/o cumplimiento de metas;
- e) Recibir y ejecutar desembolsos de operaciones de endeudamiento; y/o
- f) Se encarga de emitir y/o colocar obligaciones de deuda.

Cada Unidad Ejecutora (ya sea del Gobierno Nacional o Regional) coordina con el MEF los temas Presupuestales y Contables a través de sus Pliegos (desarrollan un rol de instancias “integradoras” de la Unidad Ejecutora tanto en el área presupuestal como contable según sea el caso).

Para fines de temas de Tesorería no participa el Pliego sino cada UE (y cada Municipio), interactuando directamente con la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro a través de un mecanismo muy sólido como es la Cuenta Única de Tesorería (CUT), aplicable a las instituciones de los 3 niveles de gobierno.

5. En relación a los 1, 874 Gobiernos Locales (GLs), los 196 de nivel provincial no ejercen autoridad efectiva (un nivel de jerarquía, atribuciones importantes) sobre los 1,678 distritales. Tampoco cumplen función de consolidación presupuestal y

⁸ La Ley 7783 del 20 de julio del 2002 creó 26 Gobiernos Regionales, uno por cada departamento (24) incluyendo Lima-Provincias, además de los Gobiernos Regionales del Callao y el de Lima Metropolitana.

⁹ Hasta diciembre del 2001, operaban los denominados Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), creados por la Ley 26922 del 3 de febrero de 1998. En verdad, los CTAR ya ejecutaban la mayor parte de los gastos corrientes de las UEs de los GRs, especialmente lo correspondiente a pago de Planillas y Pensiones de los servidores de Educación y Salud.

¹⁰ Esquema de Calendario que son topes de gasto basados en la disponibilidad de Caja.

¹¹ Estas Unidades Operativas dependen de los Gobiernos Regionales, salvo del caso del Gobierno Regional de Lima Metropolitana, al que no se le han transferido las Unidades Ejecutoras de los Sectores Educación (UGELs) y Salud (Hospitales y Redes).

¹² Como de Inversión Pública, a través de su Oficina de Programación de Inversiones.

¹³ Una UE puede tener la categoría de Pliego Presupuestario (caso de la UE Sede de Pliego de los Gobiernos Regionales) o ser integrante de un Pliego Presupuestario. Éste último recibe un crédito presupuestario en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para ser distribuido entre las UEs que lo conforman.

contable que tiene un Pliego tipo Gobierno Regional ni cuentan con una OPI de nivel provincial.¹⁴

En verdad, cada una de las 1874 Municipalidades es un Pliego Presupuestal (con una sola Unidad Ejecutora que es la misma Municipalidad) para las Direcciones Generales de Presupuesto (DGPP) y de Contabilidad (DGCP) del MEF. Asimismo, es necesario destacar que una Municipalidad Provincial no ejerce un papel de Pliego (“consolidador” o integrador presupuestal y contable) con las municipalidades distritales ubicadas bajo el ámbito territorial de la provincia.

De esta manera cada Municipalidad provincial es finalmente una distrital más que no ejerce mando sobre las distritales salvo por atribuciones relativas al impuesto vehicular o a la gestión del impuesto de alcabala y de planeamiento.¹⁵

Debe mencionarse que un grupo importante de Municipalidades distritales tienen problemas de aislamiento y falta de personal especializado que afecta la operación de los Sistemas Transversales y el SIAF. Considerando estos elementos podemos considerar 3 grupos:

- Un primer grupo de 1,188 GLs (63.4%) operan en su Local Municipal y el aporte de sus técnicos.
- Un segundo grupo de 122 GLs (6.5 %) han implementado Oficinas Enlace, ubicadas en centros urbanos, que le permiten tener acceso a los servicios y conectividad. En este caso la administración no está ubicada en la localidad.
- Un tercer grupo de 564 GLs (30.1%) han recurrido al apoyo de un denominado Service, pequeña empresa consultora que le brinda servicios para la operación de sus Sistemas Transversales, incluyendo la operación formal de los Aplicativos SIAF y SEACE.

Este es un tema en que quizás habrá que reflexionar a futuro en la perspectiva de una mayor eficiencia en la gestión municipal (considerando factores como elevado número, nivel de aislamiento y las dificultades de una atención individual). Por ejemplo, incluir en el Plan de Incentivos un indicador sobre el apoyo que pueda brindar una municipalidad provincial a su distritales en temas donde no son competencia, como mejorar su planeamiento (elaboración oportuna del POI), mejora de la recaudación o integración de rentas con catastro o una asistencia en la operación de sus oficinas de logística.¹⁶

Por otro lado, debe destacarse que en términos de captación de impuestos sólo tienen esta atribución el Gobierno Nacional (a través de la SUNAT) y los Gobiernos

¹⁴ Necesario validar grado de aplicación de la LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES N° 27972 artículo 9, sobre Competencias del Concejo Regional: Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial. Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital.

¹⁵ a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial.

Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital.

(b) Promover, permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital. Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia.

(c) Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial; para cuyo efecto, suscriben los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades distritales.

(d) Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente.

Cuando se trate del caso de municipalidades conurbadas, los servicios públicos locales que, por sus características, sirven al conjunto de la aglomeración urbana, deberán contar con mecanismos de coordinación en el ámbito de la planificación y prestación de dichos servicios entre las municipalidades vinculadas, de modo que se asegure la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos y una adecuada provisión a los vecinos.

¹⁶ En buena cuenta estas mejoras están relacionadas a lo que denominamos el Macroproceso Planeamiento (elaboración del POI) - Programación del CN – Formulación del PIA – Elaboración y Ejecución del PAC.

Locales (GLs) que tienen asignado la gestión de impuestos del tipo predial, alcabala y arbitrios. En cambio, los Gobiernos Regionales no tienen ningún impuesto asignado.

6. Para el año 2017 los Gobiernos Regionales y Locales representan el 38.2% del gasto público total (PIM). Este nivel denominado gobiernos subnacionales son actores claves para la provisión de los servicios públicos de educación, salud y saneamiento básico, entre otros, así como para la articulación económica y productiva en el territorio, pero con un sesgo hacia el desarrollo de Proyectos.

La principal Fuente de Financiamiento para el gasto de los Gobiernos Regionales lo constituyen los Recursos Ordinarios (79.1% para el 2017), mientras para los Gobiernos Locales son los Recursos Determinados (53.1%), especialmente el Canon y Sobrecanon (cerca del 50% de estos recursos).

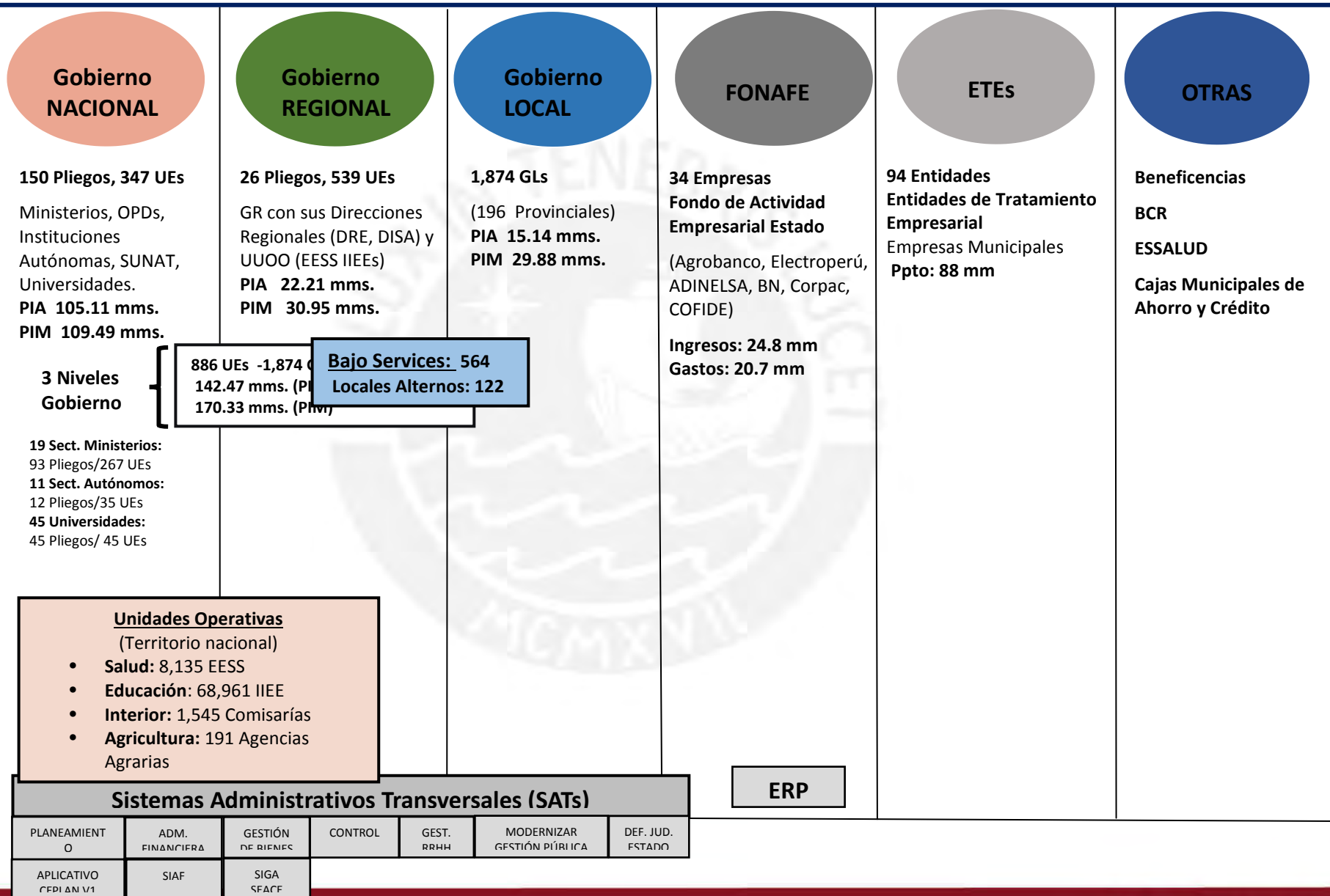
7. Respecto a las FONAFEs, son Empresas Públicas que desarrollan a sus actividades en los rubros de Comercio, Financiero, Hidrocarburos, Inmobiliario, Minero y Servicios.

La mayor parte de los FONAFEs utilizan Sistemas Integrados del tipo ERP¹⁷.

8. El grupo de ETEs es un grupo bastante heterogéneo incluyendo las instituciones municipales de recaudación de impuestos (SAT) y de diferentes servicios (limpieza, transporte) así como las empresas municipales de servicios de agua y alcantarillado (EPS). Igualmente, las Zonas Francas y los CETICOs.

¹⁷ Enterprise Resources Planning, como el SAP y Oracle Financials. Son sistemas de aplicación en el ámbito de empresas privadas.

Diagrama N° 1 - Entidades del Sector Público 2017



II. Situación Actual de los Sistemas Administrativos Transversales.

9. Los Sistemas Administrativos Transversales deben ser entendidos como un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que regulan la utilización de los recursos públicos en las entidades de la administración pública con el objetivo de conseguir una gestión eficaz y eficiente.

Por un lado, no debe entenderse un Sistema Administrativo Transversal en la acepción de aplicativo informático¹⁸.

Por otro lado, el concepto de transversal implica que sea de aplicación general a un determinado ámbito de instituciones, en este caso a las que pertenecen a los 3 Niveles de Gobierno (Nacional, Regional y Local). De otro modo tendríamos varios Sistemas para un mismo proceso de negocio o por grupo de instituciones.

10. En buena medida, estos sistemas establecen un marco de operación para las instituciones respecto a la mayor parte de procedimientos administrativos relacionados con:

- La elaboración de su presupuesto
- La ejecución del su presupuesto, sea de gastos corrientes como de inversiones
- El registro de sus operaciones contables;
- Adquirir bienes o contratar servicios;
- Ingresar bienes a su almacén y distribuirlos.

En general, debemos requerir 2 aspectos fundamentales de estos Sistemas:

Un alto nivel de Integración. Es decir una articulación de sus procesos en forma consistente y efectiva, asegurando que un registro en un Sistema (basado en documentos formales) signifique su plano reconocimiento por otro Sistema (u otros). Esto no sólo evita el doble registro (simplificación administrativa) sino garantiza calidad de información y capacidad disuasiva.¹⁹

Un esquema de Work Flow, bajo el cual una acción dentro de un proceso exige y requiere uno o varias acciones en otros procesos lógicamente relacionados.

Al respecto debemos señalar se evidencia un margen importante para avanzar en estos 2 principios.

11. En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) se especifican los sistemas administrativos nacionales, a saber (ver Anexo N° 1):

- a) Gestión de Recursos Humanos
- b) Abastecimiento (Logística)
- c) Presupuesto público
- d) Tesorería
- e) Endeudamiento público
- f) Contabilidad
- g) Inversión pública
- h) Planeamiento estratégico
- i) Defensa judicial del estado
- j) Control
- k) Modernización de la gestión pública

Asimismo, se establece que los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional²⁰ que ejerce el rol de Rectora, emitiendo normas y supervisando su operación, debiendo además ser responsable de establecer una vinculación sencilla y consistente con los Otros SATs.

12. La mayor parte de estas "Rectorías" está en el MEF, salvo el caso de Personal, cuyo Rector es SERVIR (PCM). Es el caso de las Direcciones Nacionales de Presupuesto Pública (DNPP), Tesoro Público (DNTP), Contabilidad Pública (DNCP) y Endeudamiento Público (DNEP) asociados a la

¹⁸ Si bien puede contar con un aplicativo para mejorar su eficiencia y capacidad de manejar volúmenes de información.

¹⁹ Un aspecto importante al respecto es la referencia sistemática a Códigos Básicos como el RUC y el DNI, no siendo conveniente que cada entidad genere sus propios códigos de identificación de empresas y personas.

²⁰ Si fueran varias las entidades con capacidad (autorizadas) de emitir normas sobre un solo proceso de negocio, aparecerían contradicciones e incertidumbre en las instituciones usuarias.

Administración Financiera²¹. Asimismo el Organismo Supervisor de las Compras Estatales (OSCE)²² y la Dirección General de Programación Multianual (DGPM).²³

13. En términos de Bloques, podemos destacar los de Inversión Pública, Planeamiento, Administración Financiera, Gestión de Bienes y Personal. Ver Diagrama N° 2.

Respecto al SAT de Inversión Pública, está en proceso de adecuación a un nuevo enfoque denominado Invierte.Pe

En relación al Planeamiento, el Órgano Rector CEPLAN está en un proceso de elaboración e implementación de herramientas para darles un enfoque más práctico que fortalezca la prestación de bienes y servicios a los Usuarios. En términos de instrumento de apoyo a las instituciones se ha logrado implementar un Aplicativo POI que garantiza estandarización²⁴ y Consultas Amigables.

Respecto a la Administración Financiera, más allá de algunos temas por afinar, podemos decir que nuestro país cuenta con un conjunto sólido de los 3 Sistemas Transversales, esto es Presupuesto, Tesoro y Contabilidad, con normas consistentes y con mejoras en proceso que deben contribuir a una mayor eficiencia en la gestión financiera como en la prestación de los bienes y servicios por parte de las instituciones de los 3 niveles de gobierno. Estos 3 Sistemas cuentan con el Aplicativo informático el SIAF, que constituye una herramienta para la gestión administrativa financiera de las UEs de los Gobiernos Nacional y Regional y Municipios.

En verdad las mayores dificultades se presentan en la operación de los SATs de Gestión de Bienes, esto es Adquisiciones y Contrataciones, Logística (Abastecimientos) y Control Patrimonial.

14. En la Tabla N° 1 se presentan los Sistemas Administrativos vigentes en la actualidad, con las columnas de Órgano Rector, Submodulos y si brinda Asistencia in situ a las aproximadamente 3.3 miles de instituciones de los 3 niveles de Gobierno.

Destaca la ausencia de un ente rector para el Sistema de Abastecimiento (también denominado Logística), capaz no sólo de emitir normas y poner a disposición herramientas (como la Tabla de Bienes, Servicios y Obras) sino brindar soporte técnico y acompañamiento a nivel nacional a las Unidades Ejecutoras de los 3 niveles de gobierno (y éstas a sus Unidades Operativas). Esta carencia afecta de manera dramática la gestión de sus áreas administradas (Oficinas de Logística) contribuyendo a la subejecución presupuestal.

Respecto a la columna relativa al Aplicativo Informático que apoya la gestión de cada Sistema Administrativo, se debe señalar que el Sistema de Abastecimientos no cuenta con un Aplicativo de uso oficial, ya que el Sistema Integrado de Gestión Administrativo (SIGA) desarrollado por el MEF no tiene carácter oficial ni dispone de un mecanismo tipo “candado” que lo haga obligatorio.²⁵

La Tabla de Bienes y Servicios del MEF no tiene tampoco carácter oficial y compite innecesariamente con la Tabla de Bienes de Naciones Unidas que utiliza el Aplicativo SEACE de la OSCE, obligando a los Especialistas de Logística a operar con estos 2 instrumentos, que por principio debía ser único.

15. Las Oficinas de Logística de las instituciones de los 3 niveles de gobierno deben atender hasta 3 SATs: Logística, Adquisiciones y Contrataciones y Gestión Patrimonial. Sin embargo, enfrentan serias limitaciones en infraestructura, equipamiento y capital humano, lo que es contradictorio con su tarea crítica para cumplir funciones complejas en un periodo donde se han incrementado sustancialmente los montos asignados para ByS e Inversiones.²⁶

²¹ Estas Direcciones pertenecen al Vice Ministerio de Hacienda del MEF.

²² Antes CONSUCODE, a cargo del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones.

²³ A cargo del Sistema de Inversión Pública (SNIP). Esta Dirección está en el ámbito del Vice Ministerio de Economía del MEF.

²⁴ A partir de un Aplicativo para elaborar el POI, en plataforma web, desarrollado por el Programa Piloto de SECO utilizado en las 10 instituciones subnacionales del Programa. Fue transferido a CEPLAN y sirvió como referencia para su aplicativo de carácter oficial.

²⁵ Se utiliza en prácticamente en todas las Unidades Ejecutoras (aproximadamente 300) de la Función Salud a nivel nacional y algunos instituciones de los Gobiernos Nacional y Regional.

²⁶ En concreto, respecto al PAC, si no hay Buena Pro consentida para un Proceso de Selección, no hay registro SIAF, esto es ejecución financiera del Proceso.

16. El Sistema Transversal de Adquisiciones y Contrataciones, constituye el SAT que presenta la mayor complejidad para apoyar la línea crítica de prestación de bienes y servicios, generándose un ambiente de incertidumbre respecto a contar en forma oportuna con los bienes y servicios, requeridos por las áreas usuarias. Esto debido a las postergaciones o declaraciones de desierto de los Procesos de Selección, en gran medida consecuencia de las impugnaciones de los postores, facilitadas por problemas de elaboración de Bases, Especificaciones Técnicas inadecuadas (pobre Estudio de Mercado) pero también de vacíos y fragilidad en el conjunto de normas (incluyendo los causales para suspensión de un proveedor).

Buena parte de las Unidades Ejecutoras (especialmente de los Gobiernos Regionales más aislados) y Municipalidades no cuentan con el personal técnico especializado (entrenado y actualizado) en el desarrollo de Procesos de Selección²⁷, en gran medida porque no se ha implementado un esquema de asistencia in-situ en cada departamento (no se observa esquema de Acompañamiento) y el limitado Soporte Técnico que se brinda desde la Sede.

Aún más, el Portal SEACE no es más amigable para realizar consultas de los Planes de Contrataciones (PAC) ni de los procesos concluidos (Bases, Proveedores), por no hablar de herramientas para la consulta de precios.

El Aplicativo SEACE presenta debilidades serias, contando con 2 versiones que operan simultáneamente (contra un principio básico de los sistemas) que complican su operación a los especialistas de la Oficina de Logística.

Las áreas usuarios de las instituciones no tienen una buena percepción sobre este servicio, observándose un clima de tensión con el área a cargo debido al bajo porcentaje de Procesos de Selección que culminan oportuna y satisfactoriamente, determinando que incluso se pierdan recursos presupuestarios de la Fuente de Financiamiento de Recursos Ordinarios.

Pero no solo hay dificultades para llegar a una Buena Pro consentida y un Proveedor seleccionado sino que también se presentan problemas en la ejecución de los contratos terminando en muchos casos en adendas y procesos de arbitraje (la mayor parte de estos son ganados por los Proveedores).

Entre los aportes para destacar están los esfuerzos que tenían por objetivo hacer más sencillos y expeditivos los Procesos de Selección en las instituciones (especialmente en la UEs y Municipios más pequeños), a través de la incorporación de nuevos esquemas como los Convenios Marco, debiéndose también destacar la mejora de cobertura del registro del Plan Anual de Contrataciones (PAC)²⁸ y los Proceso de Selección en el SEACE explotando la integración con el SIAF.

Un tema que impacta en los Especialistas tiene que ver con que OSCE no ha generado esquemas de interface para transferir al SEACE información del PAC que genera el SIGA generando doble registro de información densa de procesar en un aplicativo web. Además de periodos frecuentes de corte de servicio del registro SEACE, se obliga a las Oficinas de Logística a escanear documentos administrativos, congestionando la red, obligando a los Especialistas de Logística a operar en horas marginales afectando su productividad y generando errores y tensión.

17. En relación al ST de Recursos Humanos, factor crítico para el desarrollo de la gestión pública y la prestación de bienes y servicios de calidad a los usuarios, se observan serias limitaciones. La implementación de SERVIR no ha logrado mayores resultados en la medida que se enfrenta

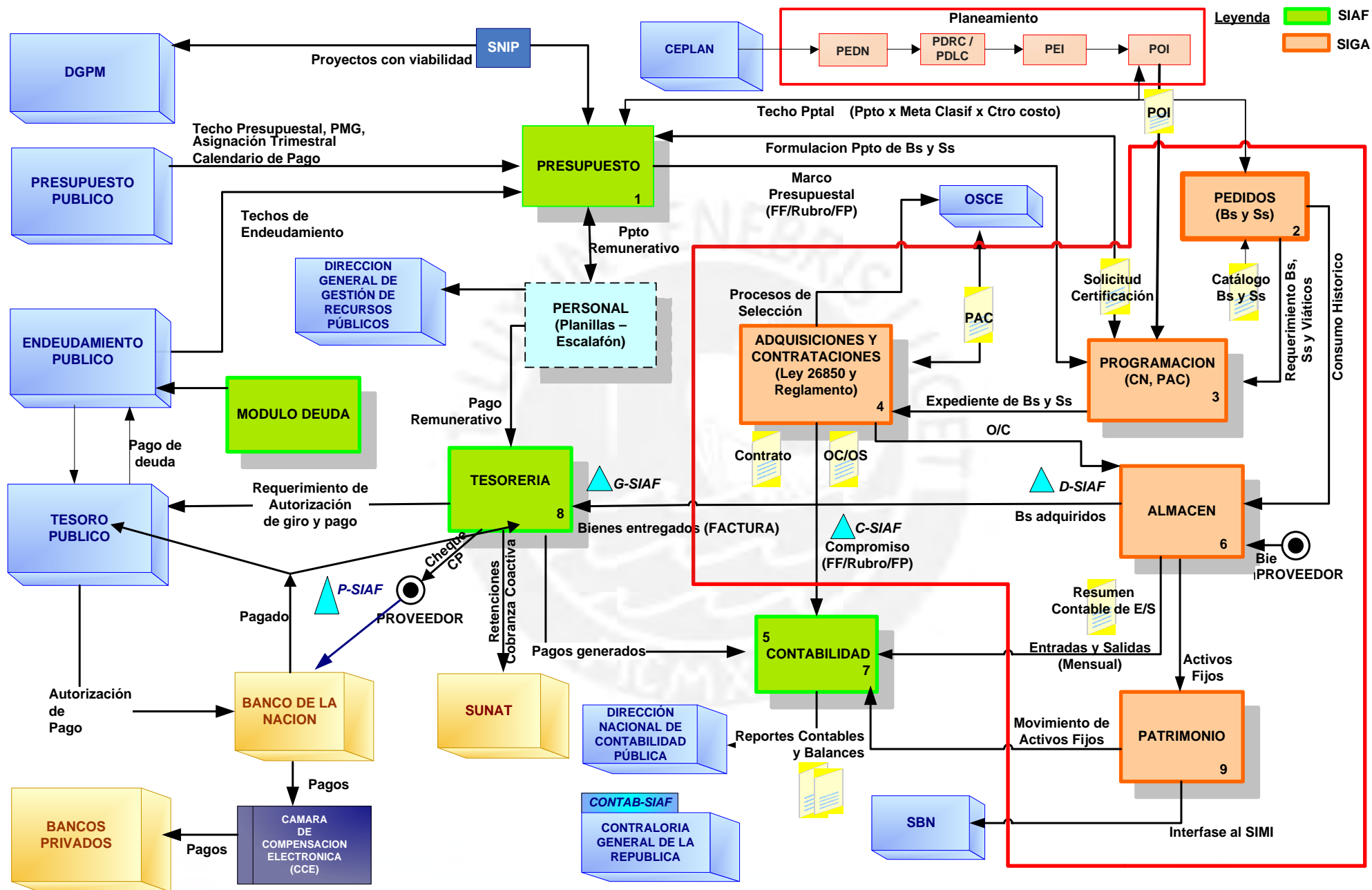
Las leyes anuales de Presupuesto han prohibido, en forma sistemática (desde al menos 12 años) la incorporación de nuevos cuadros en calidad de nombrados (se tiene la percepción de un exceso de personal y una baja productividad) limitando las posibilidades de introducir profesionales que aporten con mejoras tecnológicas²⁹.

²⁷ En general, hay poca motivación (premio, reconocimiento) para que los Funcionarios participen en los Comités Especiales.

²⁸ Se verifica un número excesivo de cambios en el PAAC, consecuencia también de una pobre tarea de Programación de las instituciones.

²⁹ Una de las áreas más afectadas es la de Análisis de Procesos, que permitiría una mejor asignación y uso de recursos.

Diagrama N° 2 Sistemas Administrativos Transversales en una Institución Pública



Por otro lado, es difícil ubicar la figura de Gerente a cargo (responsable) de la gestión integral de la institución y la Buena Práctica de Manejo Gerencial, ante lo cual se genera una desintegración entre las áreas, apoyada por la aplicación de los denominados Instrumentos de Gestión. Esto se complica dado el limitado alcance y cobertura de los programas de capacitación y la ausencia de figuras de estímulo y reconocimiento (premio) sobre la base de Resultados.

En este sentido, es necesario desarrollar, un conjunto de tareas, que permitan que la institución cuente con un esquema de trabajo basado en la concurrencia (efectiva) de aportes de las diferentes áreas (y Funcionarios) que intervienen en cada proceso crítico, definido como aquél que está relacionado a los servicios prioritarios que debe brindar la institución³⁰. Este esquema reemplazaría al enfoque actual, que prevalece en la mayoría de instituciones, que está asociado a los denominados Instrumentos de Gestión (ROF, MOF y Organigrama).

Este será un proceso de mediano plazo. Debe tomarse muy en cuenta el costo de la reforma y los cambios que suponen a nivel de cada organización.

18. En relación al SAT de Control, se evidencia una nueva etapa que ha mejorado en cuanto a infraestructura de personal y uso de tecnología, no se observa un cambio que contribuya de manera significativa a una mejor gestión de las instituciones en la aplicación de los Sistemas Transversales.

De partida, el tipo de intervención es primordialmente ex-post, lo que hace posible que determinados procesos de envergadura no conlleven la revisión oportuna que contribuya a evitar y corregir errores originados, ya sea por el desconocimiento de las normas y procedimientos o por una excesiva discrecionalidad de los Funcionarios responsables. Incluso cuando se cuenta con la presencia de los funcionarios de Control (caso de los Comités Especiales a cargo de los Procesos de Selección), la intervención es muy limitada y circunscrita a aspectos formales, en parte consecuencia de una falta de conocimientos de la casuística. En el caso de los Municipios, el Funcionario a cargo de la función de Control es pagado por la misma institución, lo que limita seriamente (aún más) su capacidad de intervención.

Si bien la Contraloría ha promovida la implementación de la función de Control Interno, tanto la Ley como la Resolución de Contraloría (suerte de Reglamento) no hacen referencia específica a procesos concretos de carácter críticos, como los Procesos de Selección. Cuando más bien las entidades han implementado un área de Control Previo para la verificación de la documentación requerida para la fase del Devengado en el Registro SIAF (operaciones de Gasto), y se constituye un filtro previo al pago, contribuyendo al mejor orden, verificándose además su carácter disuasivo.

³⁰ En el caso del Gobierno Regional (Sede) estos servicios son mayormente de apoyo a una buena operación de las otras Unidades Ejecutoras (UEs), que a su vez permiten que las Unidades Operativas (Instituciones Educativas, Establecimientos de Salud) brinden mejores servicios, de acuerdo a los estándares nacionales y regionales.

Tabla N° 1 Sistemas Administrativos Transversales

Sistema Transversal	Rector	Submódulos	Asistencia in situ	Observaciones	Avance recientes
Modernización de la Gestión Pública	Secretaría de Gestión Pública (SGP)	Gobierno Abierto	No	Ambito amplio: funcionamiento y organización del Estado, simplificación administrativa, ética y transparencia, participación ciudadana.	Prioritario promover simplificación del uso de los SATs e integración de los Aplicativos
		Gobierno Electrónico			
		Articulación Interinstitucional			
Planeamiento	CEPLAN	Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM)	Residentes en GRs. Soporte y Mesa de Atención	Se ha concretado asistencia en Metodología y Aplicativo POI en todos los Sectores y Gobiernos Regionales. Se ha programado presencia en 196 GLs Provinciales para 2018.	Pendiente Guía de Seguimiento POI ligada al Aplicativo.
		Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC) para instituciones subnacionales			
		Plan Estratégico Institucional (PEI)			
		Plan Operativo Institucional (POI)			
Inversión Pública	DGPM	Inversión Pública	Equipo MEF para algunos GRs	Nuevo Esquema Invierte.Pe basado en Brechas	Discusión de Brechas para Servicios
Presupuesto Público	DGPP	Procesos Presupuestarios (Formulación, Programación)	Residente SIAF	Implementación de Programas Presupuestales: asignación y ejecución bajo enfoque de Productos y Resultados.	Necesario un mecanismo que contribuya a Articulación Territorial. Necesario evaluar Aplicativos de Presupuesto (SIAF) y
		Modificaciones Presupuestales		Excesivo numero de modificaciones en algunas instituciones denota falta de programación y montos significativos de Saldos de Balance y Transferencias.	Clasificadores de Gasto e Ingresos 2009
Tesorería	DGETP	Tesorería (CUT), Programación Caja)	Residente SIAF	Avance importante en cobertura de Cuenta Única de Tesoro (CUT).	Modulo de Programación de Caja. Incorporación de FF de Rec Ext en CUT.
Contabilidad	DGCP	Asientos, Cuentas vinculadas, Generación de EEFF.		Mayor automatización de asientos contables.	Oportunidad en presentación de EEFFs.
Deuda	DGETP	Deuda		Plataforma tecnológica requiere cambio a web.	Modulo de GLs
Logística (Abastecimiento)	Sin Rector. No se han emitido normas sobre procesos que actualice normas INAP. Caso límite es lo referente a documentos fuente (O/C, O/S, PECOSAs)	Programación (CN, PAC, PIA)	Residentes SIGA a nivel nacional	Necesario definir el uso de una sola Tablas de Bienes y Servicios. Actualmente Especialistas deben manejar la del MEF y SEACE (Nac Unidas)	Asumir Rectoría con normas y manejo de la Tabla de Bienes, Servicios y Obras.
		Pedidos			
		Desarrollo de Procesos de Selección Almacén			
Adquisiciones y Contrataciones	OSCE	Despacho	Presencia en algunos CONECTAME F	Ha mejorado cobertura de registro de los Proceso de Selección.	Integración de SEACE con el SIAF permite mejor control.
		Registro de PAC y Procesos de Selección.			
		Necesidad e contar con un Catalogo a nivel de ítem que permita integración con proceso logístico (Ingreso de bienes a Almacén) y BD de Precios ref.			
Buen avance en Esquemas de compras Corporativas y Convenios Marco (bajo Subasta Inversa) para Sector Salud. Evaluar extensión a Equipos para Salud.	Servicios de Sede no cubren demanda. Alto costo de oportunidad por no completar Procesos de Selección (especialmente en Salud).	Modalidades de Contratos Marco, Compras agregados (con subasta inversa)			
Control Patrimonial	SBN	Control Patrimonial		Rectoría Parcial. Limitaciones en cobertura de registro de Predios Inmuebles y Bienes de Capital.	Integración SIGA y SIMIL.
Personal - Planillas	DGRP (MEF)	Planilla		Regimenes heterogéneos (276, 728, CAS) y gran numero de Conceptos de pago (exceden los 300) generan desorden e imposibilidad de contar con un sistema único de planillas.	Ley del Servicio Civil, formaliza y ordena remuneraciones, promueve meritocracia y orienta gestión a resultados. Debe permitir incorporación de cuadros que aporten tecnología y gerencia. Prioritario que una institución complete proceso.
Personal. Capital Humano	PCM (Servir)	Recursos Humanos (Legajo, Escalafón)		Presencia de Rector en esquema de Gerentes Públicos. Norma en implementación (mediano plazo). Instituciones se rigen por normas de Leyes de Presupuesto	

Tabla N° 1A Sistemas Administrativos Transversales - Aplicativos Informáticos

Sistema Transversal	Aplicación Informática		Avance recientes
	Sistema	Comentarios	
Modernización de la Gestión Pública	No	ONGEI ha desarrollado Portal y Sayhuite	Prioritario promover simplificación del uso de los SATs e integración de los Aplicativos
Planeamiento	Se están desarrollando módulos de Seguimiento y PEI.	Version V.1 ha sido utilizada para elaborar POI 2017 y 2018 en las Unidades Ejecutoras de Gobierno Nacional y Regional	Version POI incluye funcionalidad de seguimiento del POI y capacidad de cierre por el Pliego.
Inversión Pública	Banco de PIPs	No incluye Módulo de Seguimiento	PIPs de intangibles. Armonización con Clasificadores Presupuestales. Filtro para PIPs con Expediente Técnico.
Administración Financiera	Presupuesto Público	Necesario modernizar Plataforma tecnológica (pasar a ambiente web)- SIAF II). Evaluar Esquema de Programa de Incentivos para Municipios Provinciales que apoyen a sus Gobiernos Locales pequeños (grupo de 700 GLs aislados que no cuentan con Especialistas).	Necesario un mecanismo que contribuya a Articulación Territorial. Necesario evaluar Aplicativos de Producción (Salud) que a su vez cumplan función de Monitoreo.
	Tesorería		Limitación para seguimiento de algunos Productos de los Programas Presupuestales de la Función Salud (Vacuna y CRED completo).
	Contabilidad		Módulo de Programación de Caja. Incorporación de FF de Rec Ext en CUT.
	Deuda		SIAD
Gestión de Bienes	Logística (Abastecimiento)	SIGA (no es oficial). No tiene interfaces con SEACE	Cobertura en Unidades Ejecutoras de las Funciones Salud y Educación a nivel nacional. Asumir Rectoría con normas y manejo de la Tabla de Bienes, Servicios y Obras.
	Adquisiciones y Contrataciones	SEACE	Aplicativo limita registro de instituciones. Usuarios utilizan 2 versiones (2 y 3). Sistema presenta problemas serios de diseño y no cuenta con información estructurada. Integración de SEACE con el SIAF permite mejor control. Urgente integración de Catalogo de Naciones Unidas con Tabla MEF de Bienes, Servicio y Obras Modalidades de Contratos Marco, Compras agregados (con subasta inversa)
	Control Patrimonial	SIGA, SIMI	Hacia Tabla unica. Integración SIGA y SIMIL.
Personal	Personal - Planillas	No hay estándar.	En proceso Planilla Unica Centralizada
	Personal. Capital Humano	En proceso	Ley del Servicio Civil, formaliza y ordena remuneraciones, promueve meritocracia y orienta gestión a resultados. Debe permitir incorporación de cuadros que aporten tecnología y gerencia. Prioritario que una institución complete proceso.

III. Factores que afectan la Asignación y Ejecución Presupuestal.

19. En el Cuadro N° R.1 presentamos información de la Asignación y Ejecución Presupuestal de los 3 niveles de Gobierno para el periodo 2011-2016, con una mirada especial a las Genéricas Bienes y Servicios (ByS) e Inversiones.

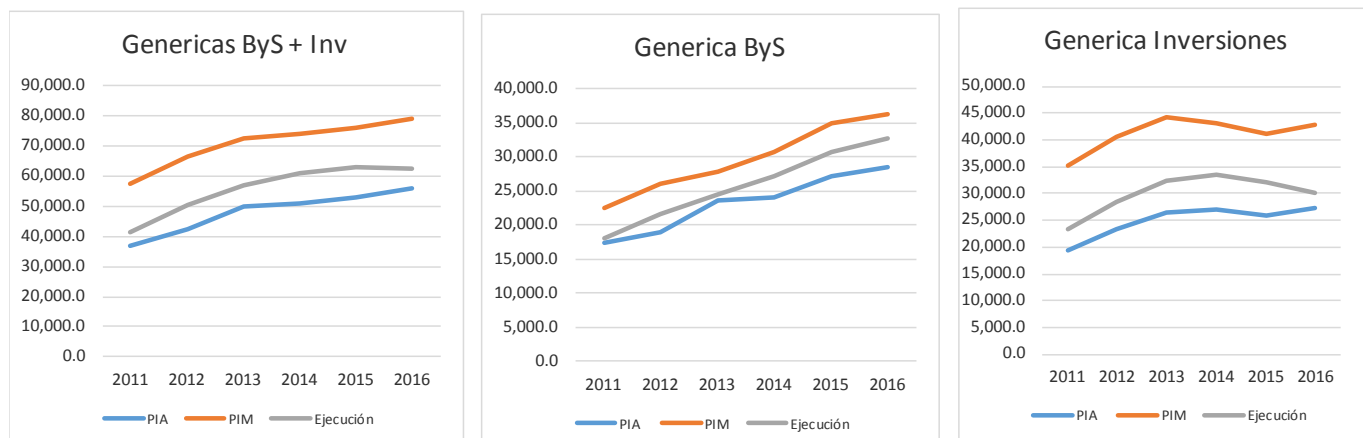
Como se observa, aparece un nivel importante de subjecución³¹ de estas 2 Genéricas en el periodo de 2011 al 2015, con montos de 16,2 miles de millones de soles (mms) para 2011, 16.4 mms para 2012, 15.5 mms para 2013, 13 mms, para 2014 y 13.4 mms para 2015.

Esta situación se refleja en la brecha existente en la provisión de servicios a la población y debe considerarse dentro de una situación compleja que dificulta la ejecución del gasto en distintas instancias debido a problemas en los sistemas administrativos del Estado y a la diversa y extensa normativa que regula su actividad.

Cuadro N° R.2 Serie AEP 2011-2016 - Genéricas Bienes y Servicios e Inversiones (millones de NS)

ByS + Inversiones			5-23: BIENES Y SERVICIOS			6-26: ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS					
Año	PIA	PIM	Ejecución	Año	PIA	PIM	Ejecución	Año	PIA	PIM	Ejecución
2011	36,757.6	57,589.1	41,314.5	2011	17,376.6	22,396.8	18,106.2	2011	19,381.0	35,192.3	23,208.3
2012	42,262.0	66,602.5	50,132.0	2012	18,942.0	25,948.7	21,654.1	2012	23,320.0	40,653.8	28,477.9
2013	49,855.8	72,268.6	56,778.7	2013	23,548.2	27,904.8	24,475.7	2013	26,307.6	44,363.8	32,303.0
2014	51,002.4	73,810.4	60,716.1	2014	24,119.1	30,603.6	27,186.3	2014	26,883.3	43,206.8	33,529.8
2015	53,068.9	76,132.9	62,778.4	2015	27,082.9	34,896.0	30,621.9	2015	25,986.0	41,236.9	32,156.5
2016	55,869.7	79,114.0	62,622.3	2016	28,549.7	36,220.0	32,597.6	2016	27,320.0	42,894.0	30,024.7
2017*	57,437.9	86,029.4	49,566.5	2017*	30,683.5	40,426.2	27,048.6	2017	26,754.4	45,603.2	22,517.9

Fecha de la Consulta: 22-noviembre-2017



20. Este elevado monto de subjecución de recursos asignados para las genéricas de Bienes y Servicios e Inversiones, se explica, entre otros, por los siguientes factores:

1. Fragilidad del Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC) inicial;
2. El elevado e inusual monto de diferencia entre el PIA y PIM³², resultado de la incorporación de los saldos de balance del año anterior (fuentes de financiamiento diferentes a los Recursos Ordinarios), en una suerte de círculo vicioso de subjecución del año anterior;
3. El monto de las transferencias presupuestales asociados al cumplimiento de normas que se realizan durante el año (caso de los Recursos Determinados por la regularización del impuesto al Renta);
4. Las Transferencias algo desfasadas (se concretan en el segundo semestre) de las instituciones del Gobierno Nacional a los Gobiernos Subnacionales;
5. Las Unidades de Logística de las instituciones aparecen con limitados recursos para una adecuada gestión de 3 Sistemas Transversales: Logística, Adquisiciones-Contrataciones y Control de Patrimonio. Crecimiento del Presupuesto Institucional Modificado (PIM), para las Genéricas de Bienes y Servicios e Inversiones implica mayores demandas en número y monto de Procesos de

³¹ PIM menos Devengado.

³² Reportado en los Estudios tipo PEFA y similares,

Selección por parte de usuarios (áreas de negocio) en cada UE. Sin embargo no necesariamente ha aumentado la capacidad del área para enfrentar esta demanda.

6. Debilidad en los Procesos Logísticos, especialmente en Fase de Programación por parte de las áreas usuarias (de negocio) que afectan la calidad de la Formulación Presupuestal.
7. Problemas de calidad en la elaboración de los Proyectos de Inversión Pública, que determinan problemas en el desarrollo de los Procesos de Selección.
En verdad la elaboración y ejecución de un PIP puede exigir el desarrollo de unos 5 Procesos de Selección (elaboración de la ficha y luego estudio a nivel pre-inversión, elaboración de Expediente Técnico, selección de la empresa que ejecutara el proyecto, selección de la empresa que supervisara el proyecto).
8. Limitada generación de PIPs de intangibles, para intervenciones relacionada con servicios básicos de educación y salud. Esto permitiría utilizar fondos acumulados en la CUT, especialmente por Gobiernos Locales.
9. Áreas usuarias de las instituciones están poco involucradas en la gestión de los Procesos de Selección, tanto para proveer de buenas especificaciones, como participando de manera decidida en los Comités.
10. Limitaciones en el acompañamiento a instituciones a nivel nacional (2,688 instituciones – 850 UEs y 1, 838 Municipios) para gestión de Sistemas Administrativos Transversales (potencial Oficinas CONECTAMEF).
11. Desajustes entre los Cronogramas de Procesos de Selección (OSCE) y Ejecución Presupuestal (MEF).
12. Ausencia de Visión departamental de Recursos Públicos.
13. Limitaciones de Capital Humano tanto en Gerencia como en masa crítica de Profesionales.

21. Estos factores contribuyen a un nivel mayor³³ y casi imprevisible del Plan Anual de Contrataciones (PAC) y por lo tanto lo hace difícil de ejecutar, todo lo cual limita el desarrollo de los Procesos de Selección aplicables tanto a Bienes y Servicios como a Inversiones.

Cuadro N° R.1 Resumen AEP 2011-2017 - Genéricas Bienes y Servicios e Inversiones (millones de NS)

Año	Total / Genérica	PIA	PIM	E% PIM	Devengado	Av %	Dif PIM -PIA		Dif PIM - DEV	
							Monto PIM-PIA	% respec PIA	Monto No Ejecutado = PIM - Dev	% No Ejec resp PIM
2011	TOTAL	88,460.6	114,635.2	100.0	93,654.9	81.7	26,174.6	29.6	20,980.3	18.3
	5-23: BIENES Y SERVICIOS	17,376.6	22,396.8	19.5	18,106.2	80.8	5,020.1	28.9	4,290.6	19.2
	6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	19,381.0	35,192.3	30.7	23,208.3	65.9	15,811.4	81.6	11,984.1	34.1
	Bienes y Servicios + Inversiones	36,757.6	57,589.1	50.2	41,314.5	71.7	20,831.5	56.7	16,274.7	28.3
2012	TOTAL	95,534.6	122,380.2	100.0	103,095.9	84.2	26,845.6	28.1	19,284.4	15.8
	5-23: BIENES Y SERVICIOS	18,942.0	25,948.7	21.2	21,654.1	83.4	7,006.7	37.0	4,294.6	16.6
	6-26: ADQUISICION ACTIVOS NO FINANCIEROS	23,320.0	40,653.8	33.2	28,477.9	70.0	17,333.8	74.3	12,175.9	30.0
	Bienes y Servicios + Inversiones	42,262.0	66,602.5	54.4	50,132.0	75.3	24,340.6	57.6	16,470.5	46.5
2013	TOTAL	108,418.9	133,676.7	100.0	115,778.1	86.6	25,257.8	23.3	17,898.6	4.2
	5-23: BIENES Y SERVICIOS	23,548.2	27,904.8	20.9	24,475.7	87.7	4,356.6	18.5	3,429.1	16.2
	6-26: ADQUISICION ACTIVOS NO FINANCIEROS	26,307.6	44,363.8	33.2	32,303.0	72.8	18,056.2	68.6	12,060.7	27.2
	Bienes y Servicios + Inversiones	49,855.8	72,268.6	54.1	56,778.7	78.6	22,412.8	45.0	15,489.9	43.4
2014	TOTAL	118,934.3	144,805.7	100.0	128,951.1	89.1	25,871.5	21.8	15,854.6	10.9
	5-23: BIENES Y SERVICIOS	24,119.1	30,603.6	21.1	27,186.3	89.9	6,484.5	26.9	3,417.3	11.2
	6-26: ADQUISICION ACTIVOS NO FINANCIEROS	26,883.3	43,206.8	29.8	33,529.8	77.6	16,323.5	60.7	9,677.0	22.4
	Bienes y Servicios + Inversiones	51,002.4	73,810.4	51.0	60,716.1	82.3	22,808.0	44.7	13,094.3	17.7
2015	TOTAL	130,621.3	152,888.9	100.0	135,406.4	88.6	22,267.7	17.0	17,482.5	11.4
	5-23: BIENES Y SERVICIOS	27,082.9	34,896.0	22.8	30,621.9	87.8	7,813.1	28.8	4,274.1	12.2
	6-26: ADQUISICION ACTIVOS NO FINANCIEROS	25,986.0	41,236.9	27.0	32,156.5	78.0	15,250.9	58.7	9,080.4	22.0
	Bienes y Servicios + Inversiones	53,068.9	76,132.9	49.8	62,778.4	82.5	23,064.0	43.5	13,354.5	17.5
2016	TOTAL	138,490.5	154,517.8	100.0	79,387.5	51.4	16,027.3	11.6	59,103.0	48.6
	5-23: BIENES Y SERVICIOS	28,549.7	36,220.0	23.4	32,597.6	90.0	7,670.2	26.9	3,622.3	10.0
	6-26: ADQUISICION ACTIVOS NO FINANCIEROS	27,320.0	42,894.0	27.8	30,024.7	70.0	15,574.0	57.0	12,869.3	30.0
	Bienes y Servicios + Inversiones	55,869.7	79,114.0	51.2	62,622.3	79.2	23,244.3	41.6	16,491.7	20.8
2017	TOTAL	142,471.5	173,946.2	100.0	123,182.9	70.8	31,474.6	22.1	19,288.7	29.2
	5-23: BIENES Y SERVICIOS	30,683.5	40,426.2	23.2	27,048.6	66.9	9,742.7	31.8	13,377.6	33.1
	6-26: ADQUISICION ACTIVOS NO FINANCIEROS	26,754.4	45,603.2	26.2	22,517.9	49.4	18,848.8	70.5	23,085.3	50.6
	Bienes y Servicios + Inversiones	57,437.9	86,029.4	49.5	49,566.5	57.6	28,591.5	49.8	36,462.9	42.4

Fecha de la Consulta: 22-noviembre-2017

³³ Debe ser objeto de múltiples modificaciones durante el año, lo que además constituye un problema operativo que debe enfrentar la Oficina de Logística.

IV. Breve revisión del Aplicativo Informático Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

22. Este Aplicativo fue diseñado para apoyar al ordenamiento y la Administración de las Finanzas Públicas. Es un Sistema de Registro Único que permite realizar:

1. La Formulación del Presupuesto, sus Modificaciones y la Asignación Trimestral.
2. La Ejecución de los Gastos e Ingresos.
3. La Gestión de Pagaduría a proveedores (incluyendo cobranza coactiva) y Servidores Públicos.
4. La Contabilización, de operaciones y la elaboración de EEFF y Anexos.
5. El Control de la Deuda Interna y Externa.
6. El Control del Pago de Planillas y de los Servicios No Personales.
7. El seguimiento a través de consultas y reportes.

23. En el caso de una operación de Gasto (fases Compromiso, Devengado, Girado), el SIAF opera con el mecanismo de work flow implícito, es decir que una vez registrada en el sistema (digamos la fase Compromiso), genere o traslade (y en algunos caso obligue) a otra área a tomar acción inmediata, es decir el sistema apoya a los procesos críticos, en este caso registrar la fase Devengado.

Aportes asociados a la implantación del SIAF

C.1 Administración Financiera UEs - Comparación funcional

seq	Tema	Antes	Después
1	Control de Techos Presupuestales	Manual	Automático (transmisión de Calendarios primer día de mes)
2	Formulación Presupuestal	Vía Diskette Sistema DNPP.	En línea, una sola aplicación con SIAF, una misma Base de Datos con transmisión
3	Proceso Presupuestal	Vía Diskette Sistema DNPP. Mensual o Trimestral	En línea, una sola aplicación con SIAF, una misma Base de Datos con transmisión
4	Información de operaciones de gasto e ingreso.	No se conocía detalle de las operaciones de gasto e ingreso	Detalle de cada operación (archivo virtual de la historia de cada operación). Cruce de RUCs con SUNAT.
5	Autorizaciones de Giro y Pago de Tesoro Público (DNTP)	Cada mes funcionarios de UEs recogían Autorizaciones Giro y Pago en MEF-DNTP	Autorización Electrónica de Pago (Lotes)
6	Atención de cheques en BN	Cheques pagados por saldo de cuenta	Cheques y Cartas Ordenes electrónicos son atendidos por BN y Banca Privada solo si están en el Sistema.
7	Reporte de Ejecución	T-2 (girados hasta el 12 del mes siguiente; montos agregados)	Información actualizada
8	Devoluciones	Reporte T6.	Control por el Sistema (BN)
9	Pagos a Servidores	Uso de cheques	Abono en cuentas ahorros BN
10	Control de Pago de Planillas y SNP	No había Base de Datos Servidores	Banco Datos Servidores (Altas y bajas y, cruce con RENIEC)
11	Pagos a Proveedores	Uso de cheques (canje - Poderes)	Abono en cuentas corrientes (CCI) en Bancos del Sistema Financiero, vía Cámara de Compensación Electrónica
12	Cruce con SUNAT (Cobranza Coactiva y retención del IGV)	No	Ha permitido aplicación de norma (UE paga a SUNAT). Disuasivo en orden a mejorar fiscalización y recaudación.
13	Ejecución de Encargos	Depósitos en cuentas de UEs y UOs encargadas. Rendición retrasada.	Entrega de Encargos por Sistema. Registro y Rendiciones en línea.
14	Contabilización y Estado de Tesorería	Captura de información en línea, procesamiento contable y EEFF semiautomáticos	Información en línea; procesamiento contable y EEFF automáticos.
15	Contabilización	Registro contable sin control de cuentas	Tabla de Operaciones e integración con registro administrativo
16	Contabilidad- EEFFs	Manual - sistema ad-hoc	Sistema genera EEFFs (No Kardex ni Control Patrimonial)
17	Consolidación EEFFs a nivel Pliego	Manual	Automática
18	Remisión de EEFFs a la DNCP (Cuenta de la Republica)	Impresos	Transmisión
19	Consolidación Cuenta de la Republica (Congreso)	Manual	Automático - quiebres (CD de presentación)
20	Reportes de Proyectos de Cooperación Técnica	Hoja de Cálculo según lo solicitado por Ente Cooperante	A través de Sistema. Reportes oficiales (del Ente) y estandarizados.

C.2 Aspectos Tecnológicos y Transparencia

seq	Tema	Antes	Después
1	Tecnología - Sistema Integrado de Información. Soporte Técnico (continuidad de operación)	Sistemas diferentes en cada UE = posible tratamiento diferentes a la misma operación.	Un solo Sistema. Registro Unico. Normas de Organos Rectores incorporadas para tratamiento consistente y estandarizado de operaciones.
2	Tecnología - Conectividad	Teléfono, fax, cartas	Comunicación en línea, correo electrónico codificado, correo, Internet
3	Tecnología - Respaldo y Contingencia	Siniestros significaban perdida total de información y, en algunos casos de acervo documentario	Contingencia de toda la información y posibilidad de reconstrucción del acervo documentario.
4	Productividad - análisis	Trabajos y reportes manuales - conciliación	Mejora productividad - libera tiempos para análisis
5	Acceso a la información (Transparencia)	Restringido	Portal de Transparencia Económica incluye consultas.
6	Rendición de Cuentas	Cuenta de la República con años de desfase. SICON mejoró cobertura y oportunidad.	Cuenta de la República de año anterior se presenta en junio al Congreso

24. Si bien tiene un buen nivel de integración para los SATs de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería, este Aplicativo no tiene un enfoque de ERP por lo que desde sus inicios no contempló los módulos de Administración de los Recurso Humanos ni de apoyo a los Procesos Logísticos (Abastecimientos) y de Control Patrimonial.

Podemos decir que el SIAF es una herramienta sólida, implementada y madura, para la gestión administrativa financiera de las UEs y Municipios, que contribuye al orden y transparencia en el uso de recursos asignados a las instituciones, siendo necesario señalar que el SIAF-SP no incluye los Módulos de Abastecimientos, Control Patrimonial ni Personal³⁴.

Aspectos fundamentales de su operación son el criterio de “candado” (registro obligatorio como condición para el pago), el sustento documentario exigido en cada registro de las operaciones de gasto (documentos oficiales de SUNAT), el casi nulo manejo de efectivo y el pago con transferencia en cuentas a Proveedores en la banca privada y Servidores en el BN.

El Sistema opera mejor cuando se observa la presencia de una etapa de Control Previo (a cargo de un personal muy bien entrenado en las normas de Gestión Financiera y Procesos de Selección) en la etapa de Devengado (fase antes de pago), en la que se verifican los requerimientos formales necesarios para culminar la operación de gasto. Uno de los temas críticos que contribuye a una operación adecuada del SIAF es la figura de Acompañamiento a través de los denominados Residentes³⁵ (con presencia nacional), que permite brindar un primer nivel de Soporte in-situ.

25. En términos de funcionalidades, el SIAF requiere un Módulo específico para el tratamiento de las Transferencias ya que el esquema actual no permite el seguimiento del uso de estos recursos.

En el tema tecnológico, el SIAF requiere una modernización pasando a una plataforma web, siendo además necesario que el MEF cuente con mayor ancho de banda y un esquema de contingencia de alta disponibilidad.

En el Diagrama N° SIAF.1 se presenta la pantalla del Sistema con la fase Compromiso. Nótese el uso del Expediente SIAF (único por UE y año), el RUC del Proveedor (su nombre desde la SUNAT), el control de techos, el registro de Clasificadores Presupuestales.

³⁴ No tenemos conocimiento de un Sistema de Administración Financiera que opere con todos los Módulos.

³⁵ Esquema que se recomienda tanto para otros Sistemas Transversales (especialmente Adquisiciones y Contrataciones e Inversión Pública) como para la implementación de la Metodología del Presupuesto por Resultados.

Consulta Amigable Consulta de Ejecución del Gasto

martes, 28 de noviembre del 2017

[Navegador](#) | [Buscador](#) | [Reportes](#)
[Reiniciar](#) | [Exportar](#) | [Graficar](#)

Año **2017** | Actividades/Proyectos

¿Quién gasta?		¿En qué se gasta?		¿Con qué se financian los gastos?		¿Cómo se estructura el gasto?	¿Dónde se gasta?	¿Cuándo se hizo el gasto?	
Sector	Gob. Loc./Mancom.	Categoría Presupuestal	Función	Fuente	Rubro	Genérica	Departamento	Trimestre	Mes
TOTAL		142,471,518,545	174,117,363,406	154,011,909,901	140,213,910,590	129,771,323,094	124,941,724,822	121,988,493,918	71.8

Nivel de Gobierno	PIA	PIM	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución			Avance %
					Atención de Compromiso Mensual	Devengado	Girado	
E: GOBIERNO NACIONAL	105,113,439,451	107,520,559,143	96,714,000,404	90,859,773,015	84,056,189,139	81,170,101,727	79,691,313,577	75.5
M: GOBIERNOS LOCALES	15,139,154,455	33,425,848,225	27,901,322,197	22,957,828,479	21,265,697,426	20,021,507,004	19,215,913,468	59.9
R: GOBIERNOS REGIONALES	22,218,924,639	33,170,956,038	29,396,587,300	26,396,309,097	24,449,436,530	23,750,116,090	23,081,266,874	71.6

Notas

- Los montos están en **Soles**.
- La **columna Avance %** representa la razón del Devengado entre el PIM, expresado en porcentajes.
- A partir del 2007 se comienza a incluir información de los **Gobiernos Locales**. [Ver más detalles](#).
- A partir del 2012 el programa cambia de denominación por el de división funcional, y el subprograma por el de grupo funcional.
- La información se actualiza diariamente. **Última actualización: 27 de noviembre de 2017.**

IV.1 Principales Limitaciones en la Gestión de las Finanzas Públicas.

26. Es necesario diferenciar entre 2 bloques de limitaciones:

1. Un primer bloque asociado a la Subejecución Financiera del Presupuesto, frente a incremento sustancial de los Montos de presupuesto de los 3 Niveles de Gobierno en gran medida por la mejora de recaudación así como al crecimiento de la Fuente de Recursos Determinados (que beneficia especialmente a los Gobiernos Locales), a su vez relacionado con un periodo de altas cotizaciones internacionales de los productos minerales.

Entre los años 2008 y 2017 el PIM aprobado por el Congreso ha crecido de 90.8 a 174 miles de millones de soles, con una tasa promedio de crecimiento anual de 7.5%.

Para el mismo período el crecimiento anual del PIM de los Gobiernos Nacional, Regional y Local fue de 7.8%, 8.15% y 5.9% respectivamente.

Enfrentamos 2 problemas. Por un lado la distribución desigual de estos recursos. Por otro lado una limitada capacidad de ejecución de estos recursos.

Alto costo de oportunidad de mantener saldos importantes en la CUT para Gobiernos Subnacionales (Saldos de Balance por Recursos Determinados que no se ejecutan).

2. Un segundo bloque que tiene que ver con la calidad y cobertura en las intervenciones que se evidencia en una limitada provisión de servicios básicos (educación, salud, acceso a agua y vivienda), así como serias restricciones en conectividad, seguridad, justicia y problemas de competitividad asociadas a obstáculos y tramites.

V. Breve revisión Sobre el Aplicativo Informático Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA)

27 El SIGA apoya de manera efectiva la gestión de una institución pública, haciendo posible:

- Contar con información actualizada para ser consultada por todas las áreas. Esto es especialmente en el caso de los stocks de productos que dispone el almacén
- Disponer información actualizada sobre los Activos, para su mejor asignación a los EESS y organizar una programa de mantenimiento

En buena medida el SIGA complementa la operación del SIAF apoyando a los SATs de Logística y Control Patrimonial³⁶. Si tomamos al SIAF y al SIGA en su conjunto de SATs se lograría una buena parte de lo que constituye un ERP del Sector privado.

Los Sistemas Transversales de Logística y Patrimonio están muy relacionados. No es posible registrar un bien recién adquirido si no se le vincula con el proceso de adquisición del mismo.

28. Respecto al SAT de Logística (denominado también Abastecimientos) no tiene un Rector³⁷, lo que consideramos constituye un factor limitativo determinante para una mejor gestión de los procesos ligados este Sistema, por parte de las instituciones. No es sólo el tema de manejo del Almacén, o la emisión de PECOSA³⁸, sino que el SAT de Logística incluye el subproceso de Programación, que resulta crítico para su contribución al orden y a un mejor proceso de formulación presupuestal.

En el caso de las instituciones públicas, no se verifica una Buena Práctica en la aplicación de la gestión logística, proceso crítico en las empresas del sector privado dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios. Una gestión ineficiente conduciría a su quiebra y desaparición del mercado., porque se trabaja en base al orden y el costo de oportunidad (financiero) de tener recursos inmovilizados. Si tomamos en conjunto estos 2 elementos, se confirma, la inexplicable poca importancia que se le asigna en las instituciones públicas a la gestión de logística, crítica para los servicios básicos, más si tomamos en

³⁶ Se cuenta con una Interface entre el SIGA y el SIMI, que permite generar en el SIGA los archivos para su remisión a la SBN.

³⁷ Usualmente se confunde a este ST, considerándolo parte del ST de Adquisiciones y Contrataciones.

³⁸ Pedido Orden de Salida. Formato utilizado en las Oficinas de Almacén. No se norma sobre su operación desde hace más de 50 años.

cuenta la cantidad y nivel de aislamiento de las Unidades Operativas de las Funciones Salud (más de 8 mil Puestos de Salud), Educación (casi 69 mil Centros Educativos) y Seguridad (1,545 Comisarias),

29. En relación al SAT de Patrimonio, se requiere un registro actualizado, saneado y conciliado con los Estados Financieros (EEFFs), además del cálculo de la depreciación mensual y anual en forma automática. Todo esto a partir de una Base de Datos consistente y confiable con información actualizada y cobertura al 100% de sus Activos. El registro permite un seguimiento del uso que se está haciendo del activo³⁹ y también tener implementado el servicio de mantenimiento correspondiente. Eventualmente es la base para que las empresas puedan gestionar créditos en el sistema financiero.

Como se ha mencionado, el Rector del SAT de Control Patrimonial es la Superintendencia de Bienes nacionales, perteneciente al Ministerio de Vivienda. Podemos señalar que esta institución ejerce una rectoría muy parcial, con una limitada interacción con las instituciones usuarias. Se verifican problemas de cobertura en el registro de los Bienes Inmuebles y Activos del Estado. Esto contradice un principio básico de la gestión de las instituciones privadas (no sólo empresas) que es la valoración de los recursos que asignan para inversiones, lo que implica un registro oportuno y de relevamiento al 100% de sus activos fijos.

Este poco apego por el registro adecuado de los bienes se agrava con la figura de concentrar el esfuerzo una sola vez al año, con motivo del cierre contable. Asociado a esta situación encontramos que el personal que se asigna a estas tareas resulta ser en muchos casos, un correlato de una suerte de castigo.

V.1 Sobre el nivel de implementación del Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA) como Aplicativo Informático para apoyar a los SATs de Logística y Patrimonio.

30. El SIGA ha sido diseñado, desarrollado e implementado por el MEF en un buen número de las UEs a nivel nacional (más de 300 UES), especialmente las asociadas a los servicios de Salud (DIRESAs y Hospitales).

Diagrama N° SIGA.1 - Modulo de Cuadro de Necesidades

Item	Tarea	F.F./Rubro	Meta	Tipo Uso	Cantidad Física Programada	Clasificador	Unidad	Mnto. Total
C0001 : GERENCIA PERMANENTE								
B 952281740019	TABLERO ELECTRICO DE DISTRIBUCION	1-00	0014	C	0	2.6.3.2.3.3	UNIDAD	3,000.00
								Sub Total :
								3,000.00
C0001 : GERENCIA PERMANENTE								
B 112236140057	EQUIPO PARA AIRE ACONDICIONADO TIPO DOMESTICO DE 48000 BTU TIPO	2-09	0014	C	0	2.6.3.2.9.1	UNIDAD	2,500.00
B 140400030076	SOFTWARE ANTIMIRUS					2.6.6.1.3.2	UNIDAD	150.00
B 140400030179	SOFTWARE OFIMATICA INCLUYE LICENCIA					2.6.6.1.3.2	UNIDAD	1,500.00
B 140400031089	SOFTWARE DE OFIMATICA					2.6.6.1.3.2	UNIDAD	2,000.00
B 462200500001	ACUMULADOR DE ENERGIA - EQUIPO DE UPS					2.6.3.2.9.4	UNIDAD	900.00
B 462200500024	ACUMULADOR DE ENERGIA - EQUIPO DE UPS DE 10 KVA					2.6.3.2.9.4	UNIDAD	30,000.00
B 462200500047	ACUMULADOR DE ENERGIA - EQUIPO DE UPS DE 1 KVA					2.6.3.2.9.4	UNIDAD	1,500.00
B 740805000001	COMPUTADORA PERSONAL PORTATIL					2.6.3.2.3.1	UNIDAD	3,000.00
B 740836500053	IMPRESORA A INYECCION DE TINTA A COLOR					2.6.3.2.3.1	UNIDAD	1,050.00
B 740841000001	IMPRESORA LASER					2.6.3.2.3.1	UNIDAD	1,590.00
B 740881870006	MONITOR PLANO LCD 17"					2.6.3.2.3.1	UNIDAD	702.00
B 740890500001	RUTEADOR DE RED - ROUTER					2.6.3.2.3.2	UNIDAD	3,000.00

Sin embargo, luego de más de 10 años de labor intensa de trabajo con las UEs, se presentan problemas en el uso cotidiano y oportuno del SIGA, no contándose con una consulta amigable que permita conocer la cantidad, valor, estado y ubicación de los bienes, no contribuyendo a darle consistencia a la información que presenta la UE a la SBN y a la DNCP.

³⁹ No es de esperar que se desconozca la ubicación de un activo.

En la medida que la mayor parte de las UEs no operan en línea con el sistema, no se dispone de información para control y seguimiento.

31. Ente otros factores que limitan su formalización podemos mencionar:

- i. Una subestimación de la importancia de estos Sistemas Transversales a nivel de las instituciones del Sector Público, lo que es contradictorio con la prioridad que tiene su uso y aplicación continua en las empresas e instituciones privadas.
- ii. Alta Rotación de Personal en el área de Logística...
- iii. Ausencia de candados efectivos que determine una cierta obligación de su uso y especialmente del registro oportuno.
- iv. Grado de complicación de los procedimientos que permiten el sinceramiento de los inventarios de los bienes fungibles y existencia de bienes patrimoniales.

Lo anterior tiene que ver en alguna medida con la ausencia de un rector para el SAT Logístico y la intervención, a medias, de la SBN como ente rector así como los pobres avances en una efectiva integración del SIGA con el SEACE de la OSCE.

V.2 Líneas de trabajo p para fortalecer el uso del Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA) como Aplicativo Informático para apoyar a los SATs de Logística y Patrimonio.

32. A continuación presentamos 2 líneas de trabajo.

1. Medidas sobre el entorno:

- Organización y puesta en marcha de una institución que opere como Rectora de SAT de Logística (de preferencia dentro del MEF), encargado de elaborar y difundir directivas propias de su ámbito, desarrollar programas de capacitación, acompañar a las instituciones en Buenas Prácticas de gestión logístico y liderar el uso del SIGA-ML por todas las UEs.
- Evaluación del esquema de Rectoría de la SBN, para su fortalecimiento y modernización.
- Revisión de los procedimientos actuales para Registro y mantenimiento del Inventario Inicial, Físico y Movimientos (Altas, Bajas y Bienes en custodia).
- Diseño e implementación de candados para el SIGA, que hagan su registro obligatorio.

2. Medidas para que el Sistema tenga Usuarios (fortalecer el registro oportuno y de calidad de las operaciones en el Sistema)

Es fundamental que el SIGA preste un servicio que sea valorado por los diferentes usuarios (actuales y Potenciales).

En este sentido es necesario que el Sistema tenga usuarios, que exista una demanda por la información de sus Tablas, que de alguna manera obliguen a los técnicos a cargo, responsables de su operación, a mantener el sistema actualizado (no a registrar por obligación, para mostrar que los están utilizando). De esta manera se pasaría a una etapa crítica, en la que estos Técnicos y los responsables del negocio operan a través del Sistema.

Se sugiere incorporar de manera progresiva a los siguientes Usuarios, para el caso de las UEs vinculadas a los servicios de salud.

- A nivel de la DIRESA, es fundamental que el Director conozca el Sistema, la información y tenga acceso a la BD para realizar consultas en su trabajo diario.
- Esto se puede extender a otros Usuarios de la DIRESA, responsables de los servicios.
- A nivel del Gobierno Regional, darle acceso a la Gerencia de Desarrollo Social.
- A partir de un esquema de envío de información de las UEs (especialmente DIRESAs) a un Centro de Consolidación (MEF o MINSA), los Funcionarios del MINSA podrían disponer de información actualizada a nivel nacional
- A nivel de los EESS que pertenecen a una DIRESA, implementar una conexión (una por cada GR), que permita que el EESS consulte información de su ámbito de trabajo (PECOSAs, Disponibilidad de bins y e insumos).
-

VI. Propuestas de mejora de la Gestión de SATs.

33. Se presentan 3 propuestas:

VI.1 Esquema de Macroproceso a nivel de cada institución

VI.2 Gestión Corporativa en Pliegos para los SATs de Gestión de Bienes (Abastecimientos, Contrataciones y Patrimonio).

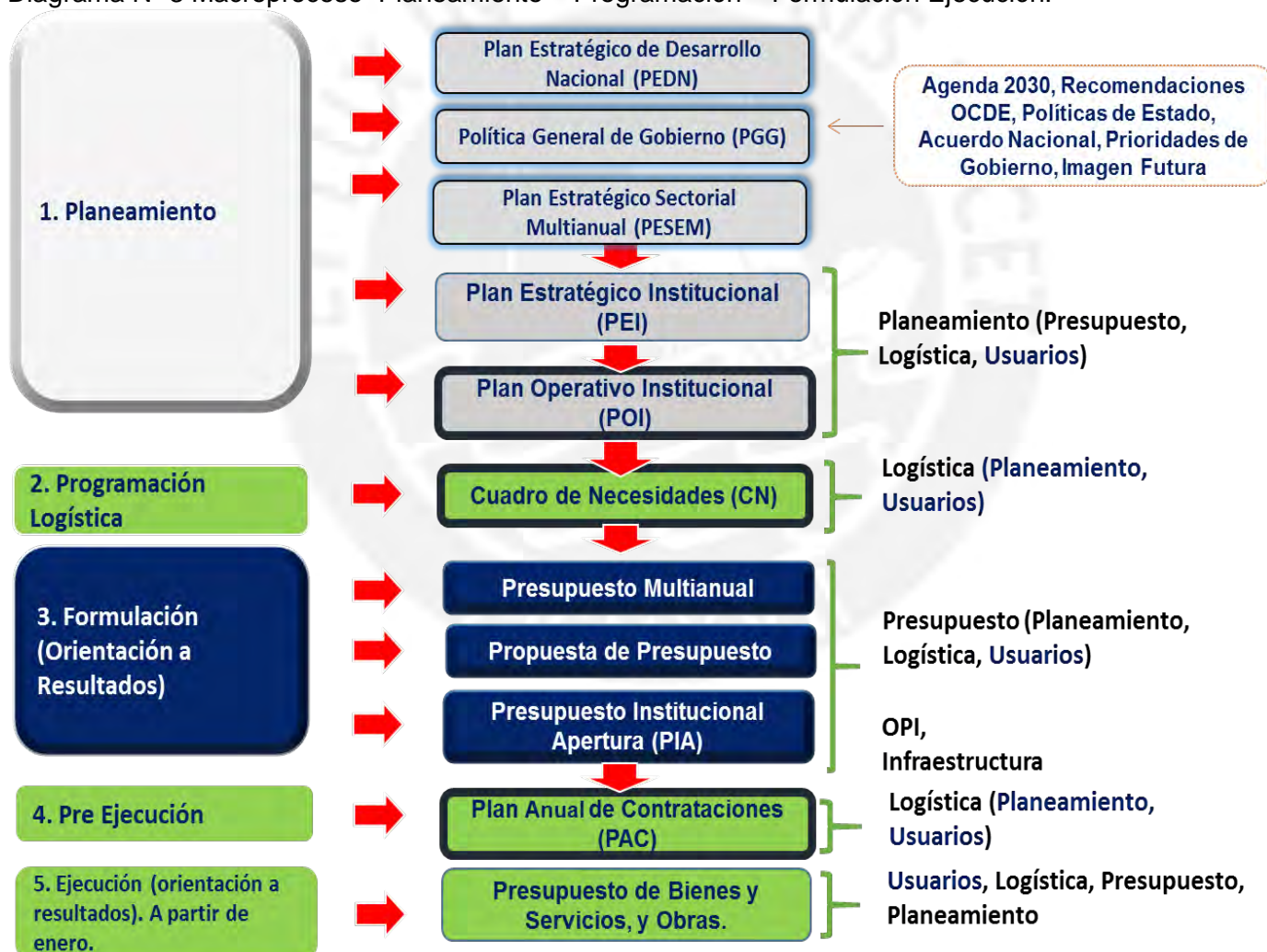
VI.3 Atención a Unidades Operativas (uso de TICs para mejorar productividad de Especialistas)

VI.1 Esquema de Macroproceso.

34. Se propone implementar una secuencia de procesos (bajo principios de registro único y consistencia metodológica) que cubran las fases de Planeamiento, Programación Logística (Cuadro de Necesidades), elaboración de la Propuesta de Presupuesto, elaboración del Plan Anual de Contrataciones que han mas viable la fase critica de Ejecución de los recursos asignados. Ver Diagrama N° 3.

Esto implica integrar primero los Sistemas Transversales de Planeamiento y Logística bajo un Esquema Simplificado para elaborar el POI que mejore la calidad de la propuesta de Presupuesto y su nivel de ejecución, a partir de la aplicación de una mayor integración entre las áreas involucradas en cada institución.

Diagrama N° 3 Macroproceso Planeamiento – Programación – Formulación Ejecución.



Cada año todas las instituciones de los 3 niveles de gobierno desarrollan un conjunto de actividades obedeciendo (respetando) lo establecido por cada Órgano Rector de un Sistema Transversal. Si bien se observa cierta consistencia entre los SATs de Administración Financiera, no se verifica lo mismo para el Bloque de Gestión de Bienes. Es decir que no existe una norma que cubra toso los SATs.

Los Funcionarios de los Gobiernos Subnacionales (también del Gobierno Nacional) deben elaborar su Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) como parte de su Programación Multianual, de acuerdo al

Cronograma que define la DGPP, debiendo utilizar como insumos el Plan Operativo Institucional (POI)⁴⁰ y el Cuadro de Necesidades (CN)⁴¹, instrumentos que tendrían que trabajarse desde abril.⁴²

35. Se verifica que en la mayor parte de las instituciones (aplicable a los 3 niveles de gobierno), el POI se elabora después de la aprobación del PIA⁴³, con un gran costo de oportunidad pues éste no estaría recogiendo los aportes de las áreas Usuarias⁴⁴. Como consecuencia, se corre el riesgo que la propuesta de PIA tenga un alto componente inercial, al tomar como referencia básicamente la estructura de los años anteriores.

A esto se suma que el Cuadro de Necesidades (CN) debería ser la base para elaborar el Plan Anual de Contrataciones (PAC). Si no se trabaja adecuadamente el primero durante la fase de programación se corre el riesgo que en diciembre se publique un PAC frágil, sin consistencia con el POI y el PIA, razón por lo cual es objeto de modificaciones y postergación del inicio de desarrollo de los Procesos de Selección, perdiéndose buena parte del primer trimestre y ejerciendo presión para su ejecución en los últimos 2 trimestres.

36. El objetivo es integrar los procesos de las áreas de Planeamiento, Logística y Presupuesto, lideradas por el área Usuaria, porque no sólo es responsable de la prestación sino que conoce del proceso de negocio. En verdad las áreas de Planeamiento, Logística y Presupuesto son áreas de apoyo, responsables que cada instrumento cumpla con sus requerimientos y se presenten oportunamente.

El área de negocio, responsable de la prestación es la que debe aportar calidad y consistencia al conjunto de procesos. En la medida que esta área no participe en todas las fases, se presentarán problemas tanto de asignación como de ejecución presupuestal.⁴⁵

En este marco, la única forma de enfrentar este reto es propiciando un trabajo de equipo de las 4 áreas involucradas bajo un enfoque de Macroproceso, esto es, que el POI, CN, PIA y PAC deben ser elaborados siguiendo un orden lógico, donde un proceso proporcione insumos al siguiente proceso.

Respecto al POI, es necesario aplicar un Esquema Simplificado que permita pasar de una tarea densa caracterizada por escribir textos aislados (en formatos diferentes) a su necesaria vinculación con las Categorías Presupuestales (y sus Productos y Proyectos) de la Metodología de Gestión por Resultados que promueve el MEF conjuntamente con los Órganos Rectores Sectoriales responsables de las prestaciones.

VI.2 Esquema Corporativo para los Pliegos de los Gobiernos Nacional y Regional.

37. En el caso de los Gobiernos Nacional y Regional se debe aplicar la misma figura integradora que se utiliza para elaborar el presupuesto, esto es lograr elaborar un POI de Pliego, lo que implica que todas y cada una de sus Unidades Ejecutoras⁴⁶ elaboren su POI y lo remitan a su Unidad Ejecutora Sede del Pliego. Esto supone que cada UE haya tomado como referencia los Objetivos y Acciones Estratégicas definidas por el Pliego.

Se trata de dejar de lado la idea de contar con el POI como una tarea complicada, poco útil y aislado del proceso de formulación y ejecución presupuestal. Para ello es necesario transmitir el principio que el POI debe tener un carácter práctico para servir de insumo al CN (alianza clave entre las áreas de Planeamiento y Logística) y juntos (POI y CN) ser insumos del PIA (circuitos Planeamiento-Presupuesto). Igualmente garantizar la participación de todas las áreas de apoyo en el proceso (Planeamiento, Presupuesto, Logística destacándose la presencia de los responsables de negocio (Usuarios) liderando el proceso.

⁴⁰ Qué propone el próximo año hacer cada área prestadora de bienes y servicios para mejorar la calidad y cobertura de sus intervenciones?.

⁴¹ Cómo hacerlo, esto qué bienes y servicios se debe adquirir y/o contratar, respectivamente, consistentes con las actividades propuestas?

⁴² En ese marco las actividades propuestas en el POI deberían ser consistentes con el Cuadro de Necesidades.

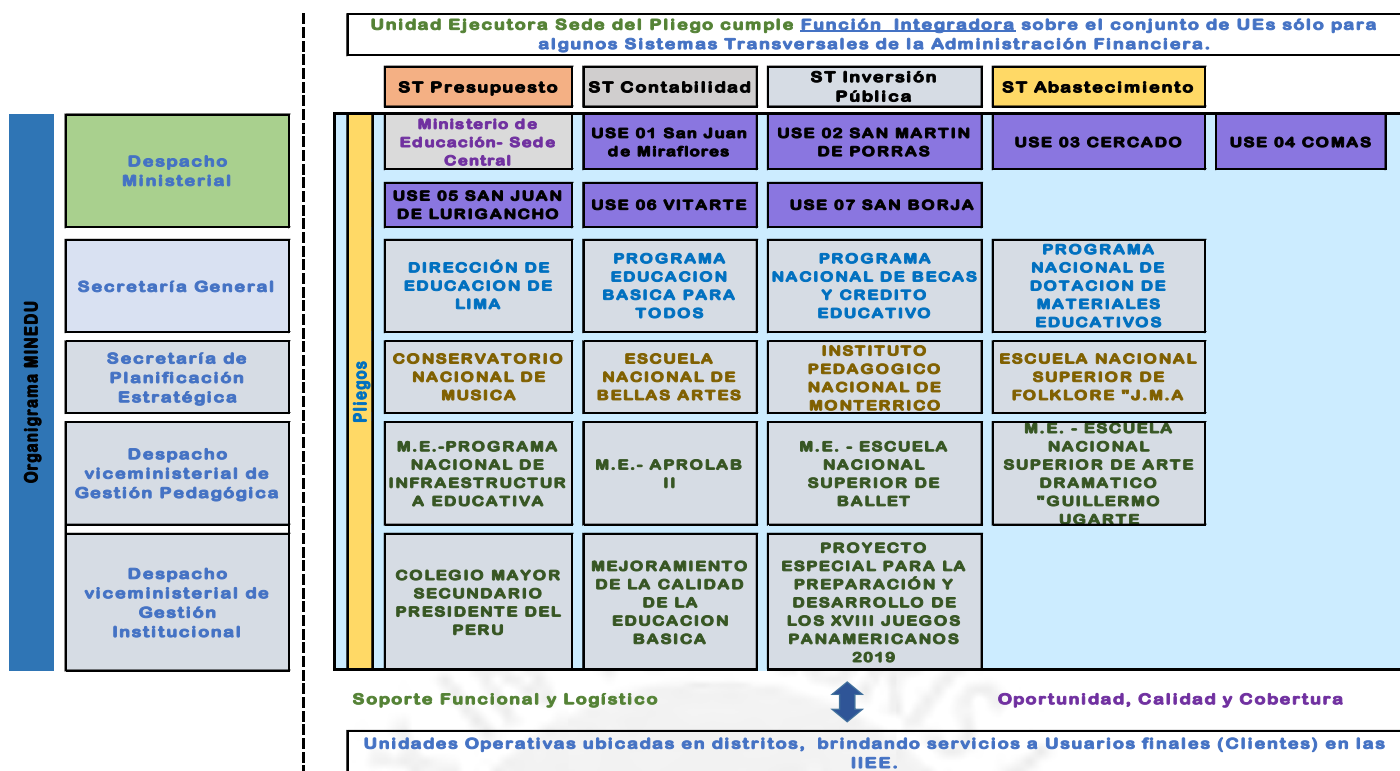
⁴³ Más para cumplir con las formalidades.

⁴⁴ Centro de Costo en dos sentidos: como responsable (rendición de cuentas) de una actividad (y ubicación respecto a sus niveles superiores e inferiores para consolidación) lo que supone además un esfuerzo en costear las intervenciones estandarizadas.

⁴⁵ Debe estar presente tanto para establecer las prioridades y propuestas de cambios para mejorar las prestaciones, como en las tareas operativas relacionadas con las adquisiciones de bienes y servicios y, la elaboración y ejecución de proyectos.

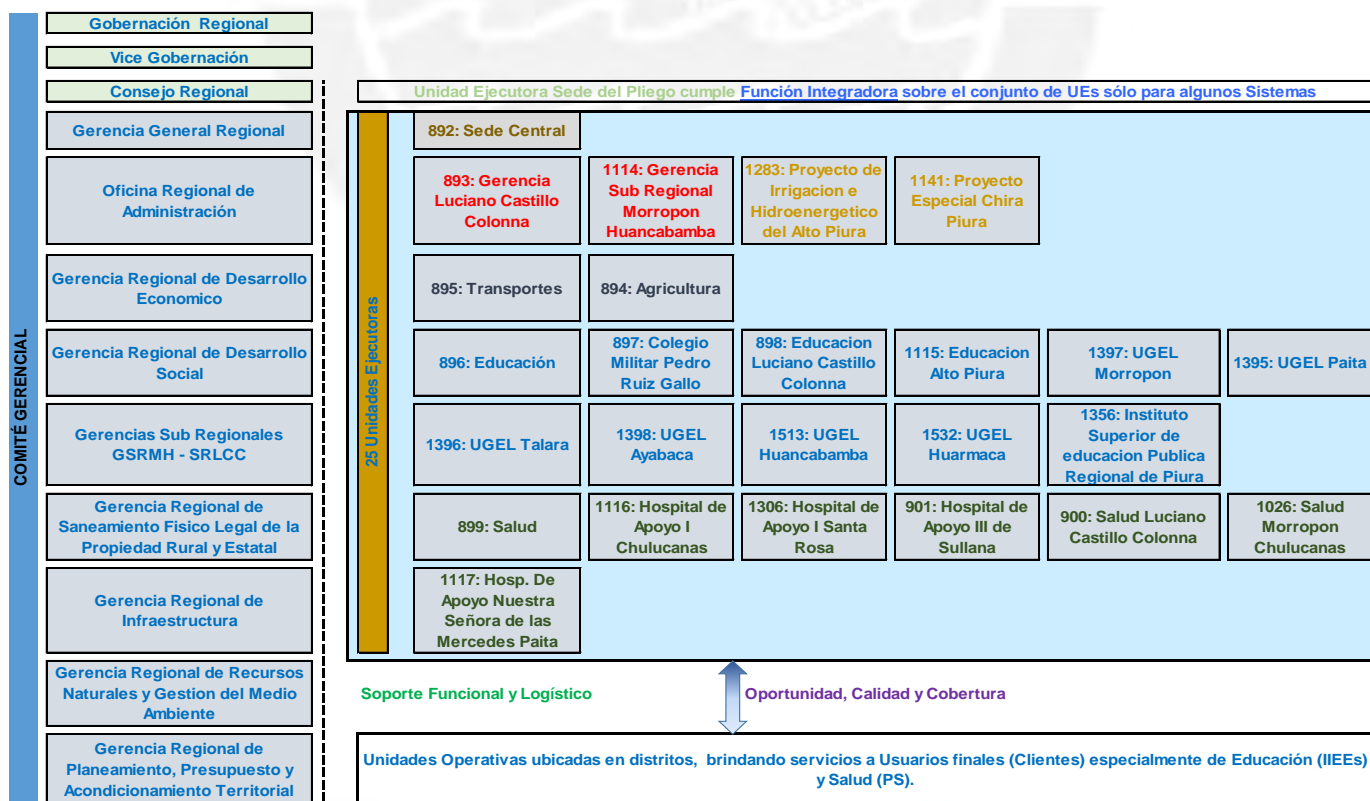
⁴⁶ En promedio 20 UEs por GR, llegando a 32 UEs en el caso del GR de La Libertad. En el caso del ex Pliego IGSS eran 33 UEs.

Diagrama N°4 Ministerio de Educación – Organigrama y Figura de Pliego Presupuestal



38. Respecto a la posibilidad de estandarización el contenido del POI para las UEs de la Función Salud o de Educación, se verifica un gran espacio para la réplica de una institución a otra en la medida que estamos hablando de una problemática muy similar que afecta a los Clientes, lo que permite definir prioridades.

Diag N° 5 - Pliego Gobierno Regional de Piura



39. Para asegurar la continuidad en la operación de los SATs en un GR y dada la obligatoriedad de su aplicación, cada Unidad Ejecutora de los Gobiernos Nacional y Regional, así como cada Gobierno Local, debiera organizar e implementar un área muy sólida de Sistemas Transversales, para lo cual tendría que contar con al menos 9 técnicos⁴⁷ para atender su operación.

En el caso de las Unidades Ejecutoras, si bien casi todas⁴⁸ cuentan (deben contar) con un equipo de técnicos que cubren estos SATs, se presentan problemas sobre el nivel de conocimiento y grado de actualización del personal a cargo de los Sistemas de Inversión Pública y Adquisiciones y Contrataciones y un nivel muy operativo de los técnicos a cargo de los SATs de Abastecimientos y Control Patrimonial.

En el caso de los Gobiernos Locales, los mayores problemas se presentan en los Municipios pequeños y aislados, que no cuentan con este equipo de Especialistas⁴⁹.

VI.2.1 Centro de Apoyo a los SATs de Gestión de Bienes.

40. Tomando en cuenta que cada Unidad Ejecutora de un Pliego (sea del Gobierno Nacional o Regional), no siempre cuenta con un Equipo de Especialistas competitivos para operar los Sistemas Administrativos Transversales (SATs) de Gestión de Bienes (Contrataciones, Logística y Control Patrimonial) en términos de experiencia y aplicación práctica de las normas y procedimientos, es necesario analizar la implementación de un Centro de Apoyo de SATs de Gestión de Bienes, replicando en gran medida lo que ocurre con la práctica de Consolidación para los SATs de Planeamiento, Presupuesto y Contabilidad. Se incluiría también la gestión de Tecnologías de la Información para garantizar estándares en licencia, bases de datos y contingencia.

Este Centro contaría con un grupo de Expertos con experiencia y conocimiento de estos SATs, que trabajarían de manera estrecha con los Residentes CEPLAN, SIAF, SIGA⁵⁰ y estaría ubicado en la Oficina de Logística de la Gerencia Regional de Administración de cada Pliego.

Este Centro tendría un canal fluido de coordinación con:

1. Las Gerencias Regionales de Administración. Planeamiento y Presupuesto, Infraestructura; Desarrollo Económico y Desarrollo Social del Pliego
2. Los Órganos Rectores de los Sistemas Transversales de Gestión de Bienes
3. Los Sectores Funcionales, Rectores de los Servicios Críticos, especialmente de Educación, Salud, Vivienda y Transportes.
4. Todas las Oficinas de Logística de las Unidades Ejecutoras del Pliego

Este Centro brindaría Soporte de tipo muy práctico (concreto) a las UEs del GR.

Nota: en una segunda etapa brindaría también soporte a los Gobiernos Locales (provinciales y distritales del Departamento).

Este Soporte sería brindado mediante:

- i. Concertación de Citas (local de la Oficina)
- ii. Mesa de Atención (visitas de emergencia y apoyo por teléfono y correo).
- iii. Atención in situ (coordinación con Residentes)
- iv. Desarrollo de Cursos (periódicos) de Entrenamiento (en el trabajo) a los Funcionarios de las instituciones, para mantenerlos actualizados sobre la aplicación de estos SATs, incluyendo Talleres y Laboratorios.

⁴⁷ No se ha considerado un técnico para el ST de Deuda, dado que tiene un manejo centralizado en la DNEP del MEF.

⁴⁸ Algunas funciones como la Planillas son asumidas por una UE Central.

⁴⁹ El caso extremo es que sólo cuenten con el Alcalde y Tesorero y que las funciones de administración han sido asumidas (o encargadas) a un denominado "service", empresa a cargo de un profesional (Contador) que brinda sus servicios a un grupo de municipalidades de una zona. En este caso el Contador utiliza el SIAF-GL y recibe la documentación del Municipio periódicamente. En otros casos la Municipalidad ha debido implementar un local alterno, en una localidad con infraestructura de comunicaciones.

⁵⁰ Oficina de Asistencia Técnica más relacionada con el SNIP.

Este Centro de Apoyo en SATs accedería a página web (diseño e implementación a cargo de PCM/MEF) con secciones de:

- i. Casuística (Bases Modelo, Tips).
- ii. Buenas Prácticas Departamentales (nacionales).
- iii. Normatividad (analizada). Lo ideal sería contar con una Directiva Anual de todos los SATs
- iv. Expertos (esquema de Certificación).

VI.3 Atención a Unidades Operativas (uso de TICs para mejorar productividad de Especialistas).

41. Las Unidades Operativas no elaboran ni cuentan con Presupuesto, no operan el SIAF pero su operación continua es clave para la prestación de los servicios críticos de salud, educación, seguridad.

En el Diagrama N° 6 se presentan las diferentes instituciones de los 3 niveles de Gobierno que deben aportar para a operación de los Puestos de Salud. Por un lado el Ministerio de Salud, como Órgano Rector de la Función Salud que establece el Plan Estratégico Multianual (PESEM) y los Programas Presupuestales así como los Protocolos. Eventualmente facilita el tema logístico con el desarrollo de Convenios Marco para adquirir Medicinas. O Procesos de Selección para adquirir equipos para estos Puestos de Salud y Hospitales a nivel nacional

Tennos luego el Gobierno Regional que provee los Recursos Humanos (médicos, enfermeras) cubierta con su presupuesto a través de sus Unidades Ejecutoras (Hospitales, Redes de Salud).

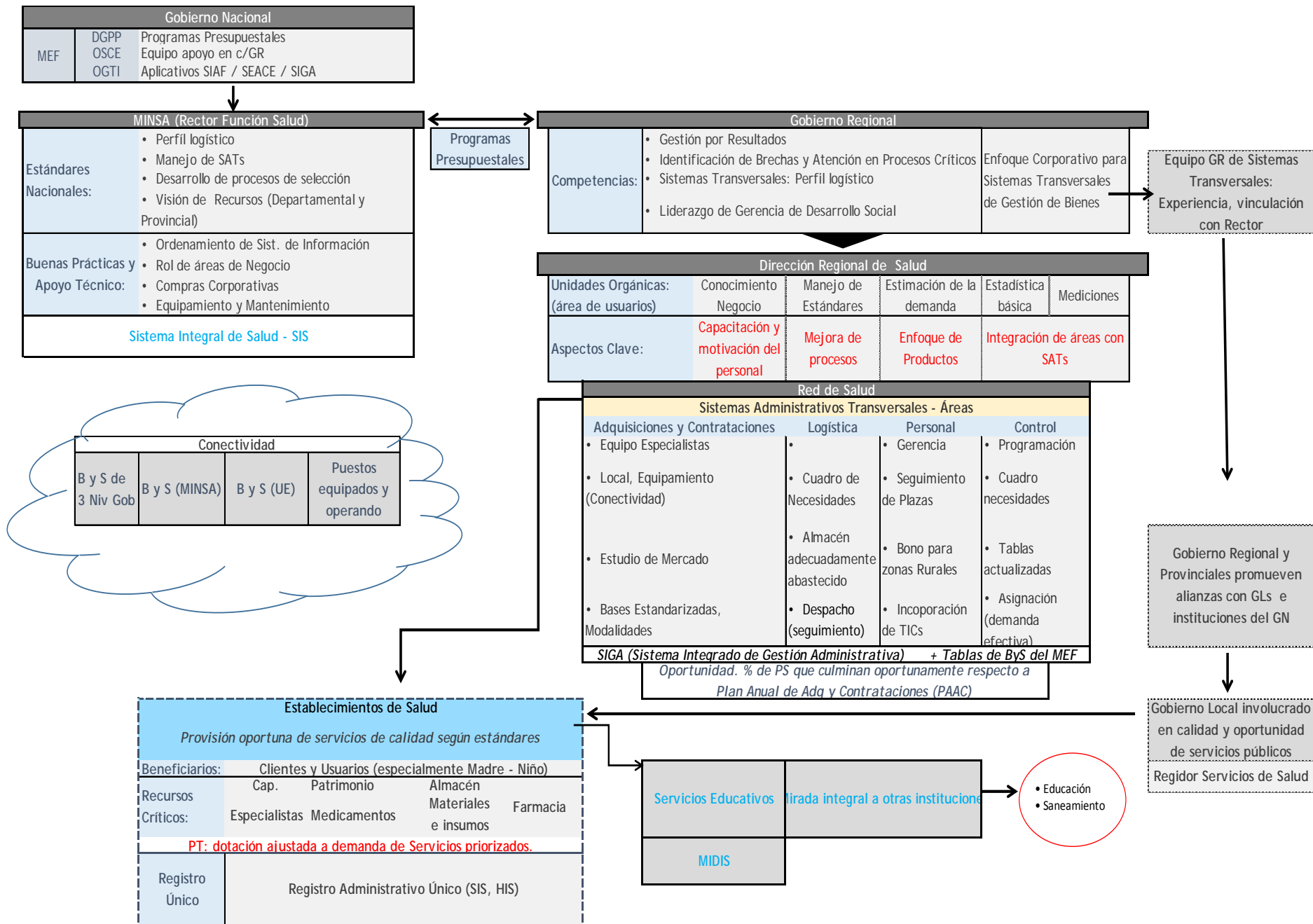
Asimismo los Gobiernos Locales dentro de sus competencias apoyando con Proyectos de Inversión Publica (PIPs) la construcción y mejoras de los locales de estos Puestos.

El objetivo es garantizar que los 3 niveles de institución contribuyan oportunamente con los Bines y servicios comprometidos de manera que se maximice la probabilidad que cuando una persona se acerca al Puesto de Salud encuentre los insumos y servicios que demanda.

Al respecto se verifica la necesidad de simplificar y mejorar de la atención en los Puestos de Salud a través de la aplicación de TICs, esto es mejorar la productividad del uso de recursos tanto humanos como materiales a través de un esquema de work flow que capitalice herramientas disponibles y esfuerzos de desarrollo de algunas instituciones. Por un lado, debe evaluarse el registro paralelo en SIS y HIS web en los EESS teniendo en mente un Aplicativo de producción donde se registren y reflejen los servicios que se brindan en el EESS. Como una funcionalidad derivada se podrá genere información requerida por SIS y MINSa y el MEF.

Este Plan debe establecer un manejo de factores tiempo y funcionalidad razonables para contar con este Aplicativo que apoye la atención en EESS. La Oficinas de TICs del MINSa está trabajando en un esfuerzo para identificar las BPs de aplicativos web (como los del Hospital Cayetano Heredia), completar desarrollos o pruebas e implementar en forma progresiva en todo los EESS del IGSS y luego a nivel nacional.

Diagrama N° 6 - Alianza (GN+ GR+ GL) en Establecimientos de Salud



Consulta PEI - POI.

Reiniciar

Exportar

2017 ▾

Actividades/Proyectos ▾

Cadena Institucional		Objetivos	Cadena Funcional		Financiamiento	Cadena de Gasto	
Nivel de Gobierno	Departamento	Objetivos Estratégicos Institucionales	Categoría Presupuestal	Función	Fuente	Genérica	
		Monto PIA	Monto Programado	Monto Re Programado	Monto PIM	Monto Devengado	Ejec. % POI/PIA %
● TOTAL		142,471,518,545	118,950,479,773	127,189,397,474	174,117,363,406	124,941,724,822	71.8 83.5

Notas

- Los montos están en **Nuevos Soles**.
- La información se actualiza a diario. **Última actualización: 28 de noviembre de 2017.**
- Fuente montos del PIA y Devengado: Consulta Amigable - MEF
- Los montos del Devengado están actualizados al día: **27 de noviembre de 2017.**
- Algunas Actividades Operativas del POI 2017 del MINAGRI (pliego 013) tienen presupuestos agregados. Consultar especificaciones con la OGPP.

Consulta PEI - POI.

Reiniciar

Exportar

2018 ▾

Actividades/Proyectos ▾

Cadena Institucional		Objetivos	Cadena Funcional		Financiamiento	Cadena de Gasto
Sector	Departamento	Objetivos Estratégicos Institucionales	Categoría Presupuestal	Función	Fuente	Genérica
↑ TOTAL						114,849,972,745
Nivel de Gobierno						Monto Programado
<input type="radio"/> E: GOBIERNO NACIONAL						89,869,253,947
<input type="radio"/> M: GOBIERNOS LOCALES						2,088,322,210
<input type="radio"/> R: GOBIERNOS REGIONALES						22,892,396,588
Notas						
<ul style="list-style-type: none"> Los montos están en Nuevos Soles. La información se actualiza a diario. Última actualización: 28 de noviembre de 2017. Fuente montos del PIA y Devengado: Consulta Amigable - MEF Los montos del Devengado están actualizados al día: 27 de noviembre de 2017. 						

VII. Conclusiones y Recomendaciones.

A continuación se presentan algunos temas relevantes por cada Sistema Transversal: Ver las Tablas ST.1, ST.2 y ST.3

42. Sistema Transversal de Logística (Abastecimientos).

Este ST es operado por la misma Unidad de Logística que enfrenta serias limitaciones para desarrollar los Procesos de Selección, además de ser responsable de la ejecución de los contratos asociados a estos procesos. Es necesario fortalecer estas Unidades en las instituciones de los 3 niveles de gobierno, para atender requerimientos crecientes de Proceso de Selección, asociados aun mayor presupuesto en Bienes y Servicio e Inversiones.

En términos de procesos críticos, en la medida que se fortalezca la fase de Programación por parte de las instituciones, se podrá verificar una mejora en la oportunidad en que se desarrollan los Procesos de Selección y por lo tanto una mejor nivel de ejecución presupuestal.

Si al mismo tiempo se mejoran los otros procesos logísticos (almacén, despacho), se podrá tener un efecto en la calidad de los servicios al proveer oportunamente con bienes y servicios adecuados a las Unidades Operativas.

El uso de un del SIGA ha demostrado contribuir al orden y la previsión estableciendo una relación sólida entre las Unidades Ejecutoras con sus Unidades Operativas (i.e. Puestos de Salud), Sin embargo requiere ser oficializado dentro del Órgano Rector de Abastecimiento.

Se espera que este Sistema de Logística cuente con una Rectoría formal en los próximos meses.

43. Sistema Transversal Adquisiciones y Contrataciones.

Un objetivo prioritario de este sistema es permitir a cada institución es elaborar un Plan Anual de Contrataciones (PAC) competitivo y su ejecución oportuna.

En este sentido es fundamental incluir en el SEACE el registro tanto en el PAC como en cada Proceso de Selección de los bienes y servicios a nivel de ítem, compatible con los Sistemas Transversales de Logística y Control Patrimonial y su Aplicativo SIGA.

Asimismo es necesario hacer más amigable el Portal del SEACE para consultas y hace compatible sus Tablas con el SIAF y SIGA y mejorar la atención a usuarios en sus oficinas descentralizadas, desarrollando Talleres de Capacitación.

Finalmente es fundamental fortalecer los esquemas simplificados (Convenios Marco) para facilitar la ejecución presupuestal de las instituciones.

44. Sistema Transversal de Patrimonio.

Debemos pasar de un simple registro básico de Activos a una gestión de los mismos, como un factor que contribuya a la prestación de los servicios. Esto implica establecer políticas tanto de mantenimiento (que maximice su vida útil) como de depreciación para una valoración y reposición oportuna.

Además disponer de información con calidad y cobertura de los activos disponible digamos a nivel de un Gobierno Regional o de un departamento lo que podría contribuir a la atención de requerimientos inmediatos así como de siniestros.

Respecto al tema operativo, la gestión del Patrimonio, es un área a la que se presta poca atención, a diferencia de lo que significa en el sector privado. En verdad, se explica esto porque las instituciones públicas no utilizan el tipo y valor de bienes patrimoniales como garantía para acceder a créditos en el sistema financiero.

Es necesario desarrollar buenas prácticas de gestión de los bienes patrimoniales, contribuyendo a una mejor prestación de bienes y servicios de calidad.

45. Sistema Transversal de Personal.

Se espera que se ponga en marcha la propuesta de Servicio Civil recién elaborada para servidores de los Regímenes 276, 728 y CAS (excluyendo las Carreras Especiales).

Esta propuesta debiera permitir que se mejore productividad de los servidores. Por un lado está basada en el definición de Puestos, lo que podría suponer repensar la organización (debiera ser necesario revisar los actuales Instrumentos de Gestión como ROF y MOF).

Igualmente supondría para fines de la Planilla consolidar la diversidad de conceptos actuales (solo para régimen 276) y generar una nueva remuneración básica consolidada con sus afectaciones correspondientes, lo que implica una asignación importante de Recursos Presupuestales.

Recomendaciones sobre aspectos Funcionales y Buenas Prácticas relacionadas con la Gestión de los SATs

46. En relación al SIAF II, se esperaba que esté operativo en el año 2014 pero no se ha logrado, en gran medida porque en vez de elaborar una nueva versión bajo plataforma web, se propuso, incorporar funcionalidades de sistemas complejos como planeamiento y abastecimientos, bajo la figura de un ERP.

Sería un gran error persistir en esa lógica. Más bien se deben generar interfaces con sistemas como el SEACE, SIGA y Sistemas de Planillas y un Módulo de Seguimiento, a desarrollarse.

Asimismo es importante que el nuevo sistema mantenga, e inclusive mejore, el nivel de amigabilidad del Sistema actual, factor muy importante para facilitar el registro por parte de las instituciones usuarias.

47. Es fundamental mantener operativo el SIAF actual, como sistema de misión crítica, hasta que entre en operación el SIAF II.

Teniendo en cuenta el número de instituciones usuarias, es fundamental mantener el soporte in situ (a través de Residentes), que permiten una atención de consultas y de alguna manera lidiar con el problema de la rotación de personal en las instituciones.

Asimismo es necesario modernizar el esquema de capacitación, a nivel nacional las nuevas funcionalidades de cada nueva versión del sistema.

48. Fundamental Implementar una integración efectiva entre los Aplicativos Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA) del MEF y SEACE de la OSCE, para diferentes etapas de la ejecución del gasto.

Por un lado es necesario incorporar dentro del SEACE la Tabla de Bienes y Servicios del MEF que permita registrar información a nivel de ítem, lo que a su vez permitirá una gestión de precios referenciales, base para establecer los montos de referencia en los Procesos de Selección.

En este sentido es necesario homologar el Catalogo de UN del SEACE con la Tabla de Bienes y Servicios del MEF.

Igualmente es necesario establecer una interface entre estos sistemas para poder transferir información del Plan Anual de Adquisiciones y sobre el desarrollo de los Procesos de Selección del SIGA al SEACE.

49. Es necesario consolidar el uso del SIGA en las Unidades Ejecutora de Salud y de otros Sectores.

Este Sistema complementa al SIAF y SEACE, como aplicativo de soporte a los Sistemas Transversales de Logística y Control Patrimonial.

Es fundamental contar con un Aplicativo de negocio (plataforma web) para que sea utilizado por los Puestos de Salud que incluya, entre otros, un Módulo de Consulta al SIGA-MEF que opera la DIRESA o institución similar del Gobierno Regional para tener información de las PECOSAs que le corresponden. Igualmente este Aplicativo podría tener un Módulo de Identificación de los usuarios (conexión con RENIEC), otro de Historia Clínica, otro de Registro de atención). En general este Aplicativo podría mejorar la productividad en el suministro y atención a usuarios así como seguimiento de las intervenciones y de los Programas Presupuestales.

50. El registro en el SEACE adolece de problemas de conectividad, dada la concurrencia de usuarios y el número de Procesos de Selección en marcha. Al respecto es necesario contar con una nueva versión.

51. El nuevo Sistema de Inversión Público requiere de Protocolos y Guías para los Especialistas

52. No se cuenta con un Aplicativo único para la gestión de Planilla debido al excesivo número de conceptos y otras limitaciones. Los sistemas en operación incluyen un alto componente discrecional.

53. Fundamental propiciar el acceso a banda ancha (conectividad), especialmente para Gobiernos Locales, que permita utilizar de manera continua el SIAF y el SEACE. Actualmente un buen número opera en localidades alternas al no disponer de servicios de energía y conectividad.

54. En relación a las normas que modifican las reglas y procedimientos de todos los Sistemas Transversales, no basta con su publicación en El Peruano o la distribución de material impreso.

Es necesario que un equipo de técnicos realice un análisis de cada nueva norma relacionada con los SATs para elaborar una Separata en la que se presenta en forma amigable (sencilla, didáctica, con ejemplos

pertinentes) los cambios que se están introduciendo, así como la forma en que se afecta la operación de uno o más SATs, respecto a la situación anterior, destacando los aspectos críticos a tomar en cuenta. No se deben publicar normas sino cuentan con este análisis de efectos y cambios sobre normas anteriores, así como modo una explicación sencilla de su aplicación.

55. Respecto al uso de candados, solo el SIAF-SP dispone de “candados”⁵¹, que hacen su registro obligatorio.

El Sistema de Adquisiciones y Contrataciones no tiene un candado explícito, pero con su integración con el SIAF se ha logrado establecer una figura de integración que está operando satisfactoriamente.

Lamentablemente, no ha sido posible hasta la fecha incorporar en el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA) un esquema de candados del tipo que maneja el SIAF, determinando que en algunas Unidades Ejecutoras los registros estén desactualizados, lo que afecta la credibilidad del Sistema, limitando seriamente la gestión de las instituciones.



⁵¹ Si no se registra en el Sistema los datos de una operación de compra de bienes RUC, Orden de Compra, Factura), no se le puede pagar al proveedor. Igual para la planilla.

Tabla N° ST.1 - Propuestas de incorporación de Buenas Practicas en mecanismos de trabajo del CEPLAN como Rector de Planeamiento

	Situación previa	Buena Práctica	Sustento
1	Elaborar POI aparecía como tarea engorrosa y compleja en las instituciones subnacionales	Poner en marcha un esquema Simplificado en que participen tanto áreas de apoyo (Planeamiento, Logística y Presupuesto) como Areas Usuarías, responsables de las intervenciones.	Era necesario estandarizar procedimientos y facilitar el registro del POI, de manera que sea útil para el proceso de formulación presupuestal.
2	Instituciones no elaboraban su POI en fecha requerida (abril de cada año). Postergaban trabajo de elaboración de POI hasta diciembre más para cumplir, convirtiéndose en un documento de poca utilidad práctica, divorciado del PAC y del PIA.	Elaborar POI debe ser un proceso critico para la institución al definir que va a realizar la institución para el próximo año y cómo lo va a hacer. Lo primero sugiere una revisión y autocritica de como esta encarando su intervención y como mejorarla en términos de calidad y cobertura (si lo está haciendo bien persistir en ese camino). Lo segundo establece qué medios requiere para asegurar esa mejora.	Fundamental contar con esta herramienta como insumo tanto para el Cuadro de Necesidades (a su vez insumo de un PAC competitivo) y la propuesta de PIA.
3	Procedimiento equivoco configura situación en que Especialistas de Planeamiento se hacen responsables de tareas que le competen a Funcionarios responsables de las Intervenciones	Definir claramente rol de Funcionarios de Planeamiento en el proceso.	No se puede pedir ni demandar que funcionario de Planeamiento conozca y domine la lógica de proceso de negocio. Cosa igual ocurre con Especialista de Presupuesto y Logística.
4	No aparecen Responsables de las intervenciones. En algunos casos porque no estar acostumbrados trabajar con áreas de apoyo. En otros casos porque antes participaron en proceso similar y no se vieron reflejadas sus propuestas en el PIA.	Funcionarios especialistas en proceso de negocio debes estar presentes tanto en la elaboración del PEI, el POI, como en el Cuadro de Necesidades y la Propuesta de PIA y de PAC. De igual manera y especialmente en la ejecución del presupuesto y en el desarrollo de los Proceso de Selección. Necesario definir los Centros de Costo en el objetivo de asignar una área orgánica responsable de una relación Objetivo/Acción Estratégico	Son los que conocen los servicios. Su opinión es critica para orientar líneas de trabajo como para ejecutarlas. Son los que conocen requerimientos de Bienes y Servicios y deben validar especificaciones técnicas para los Documentos de Licitación y evaluar las propuestas de los Postores. Además deben ser los que den conformidad a la fase de Devengado.
5	Se plantea riesgo que POI plantee demandas que excedan posibilidades	No se trata de plantear asignaciones que rompan la evolución histórica de la institución, haciendo inviable la propuesta. Mas bien se trata de construir un a propuesta viable (paquete tecnológico) que garantice calidad y avanzar de manera progresiva en cobertura.	Por un lado, el Comité de Gerentes debe discutir y establecer prioridades. Por otro lado, el techo de presupuesto define claramente máximo monto a ejecutar, especialmente en ByS e Inversiones.
6	Instituciones estaban utilizando diferentes medios para elaborar POI como hojas de calculo y archivos word (complicado para consolidar). Básicamente para escribir ideas y propuestas sin orden ni capacidad de ser procesadas.	Implementar un Aplicativo de uso obligatorio (en los 3 niveles de Gobierno) para elaborar el POI. Desarrollar un Modulo de Consulta que permita visualizar el POI de las instituciones así como su seguimiento. Acompañamiento a nivel nacional.	Registro POI utiliza las Tablas de la Administración Financiera, especialmente lo relativo a Categorías Presupuestales. No tiene sentido crear un simil a los Programas Presupuestales y sus Productos, elaborados por los Rectores de las prestaciones.
7	Areas de Planeamiento de las instituciones requieren asistencia técnica tanto en la elaboración de PEI y POI como en la construcción de la Matriz de Objetivos y Acciones estratégicas,	Organizar área de Acompañamiento progresivo en todos los departamentos e instituciones del país, con material sencillo utilizando medios audiovisuales amigables y tele capacitación.	Se cuenta con Equipo de Residentes (atención in situ) en los Gobiernos Regionales y Monitores.
8	No se aprovecha economías dada similitud de funciones y responsabilidades (perfil) en tipo de instituciones subnacionales (Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales), así como en Unidades Ejecutoras, especialmente de Educación (UGELS) y Salud (Redes y Hospitales).	Elaborar Matrices PEI de Objetivos Estratégicos y Acciones Estratégicas para los Pliegos de los Gobiernos Nacional y Regional que reflejen los PESEM de los Organos Rectores Funcionales . Elaborar Matrices PEI de Objetivos Estratégicos y Acciones Estratégicas para los Pliegos de los Gobiernos Locales Provinciales y Distritales.	Estandarizar PEI en Pliegos que cumplen funciones similares, tomando en cuenta las prioridades de los Organos Rectores (país unitario) y enfoque de productos que se entregan a los ciudadanos, de manera que se pueden verificar resultados en periodos razonables.

Tabla N° ST.2 - Propuestas de incorporación de Buenas Practicas en mecanismos de trabajo del Rector de Abastecimiento (pautas para su organización y puesta en marcha)

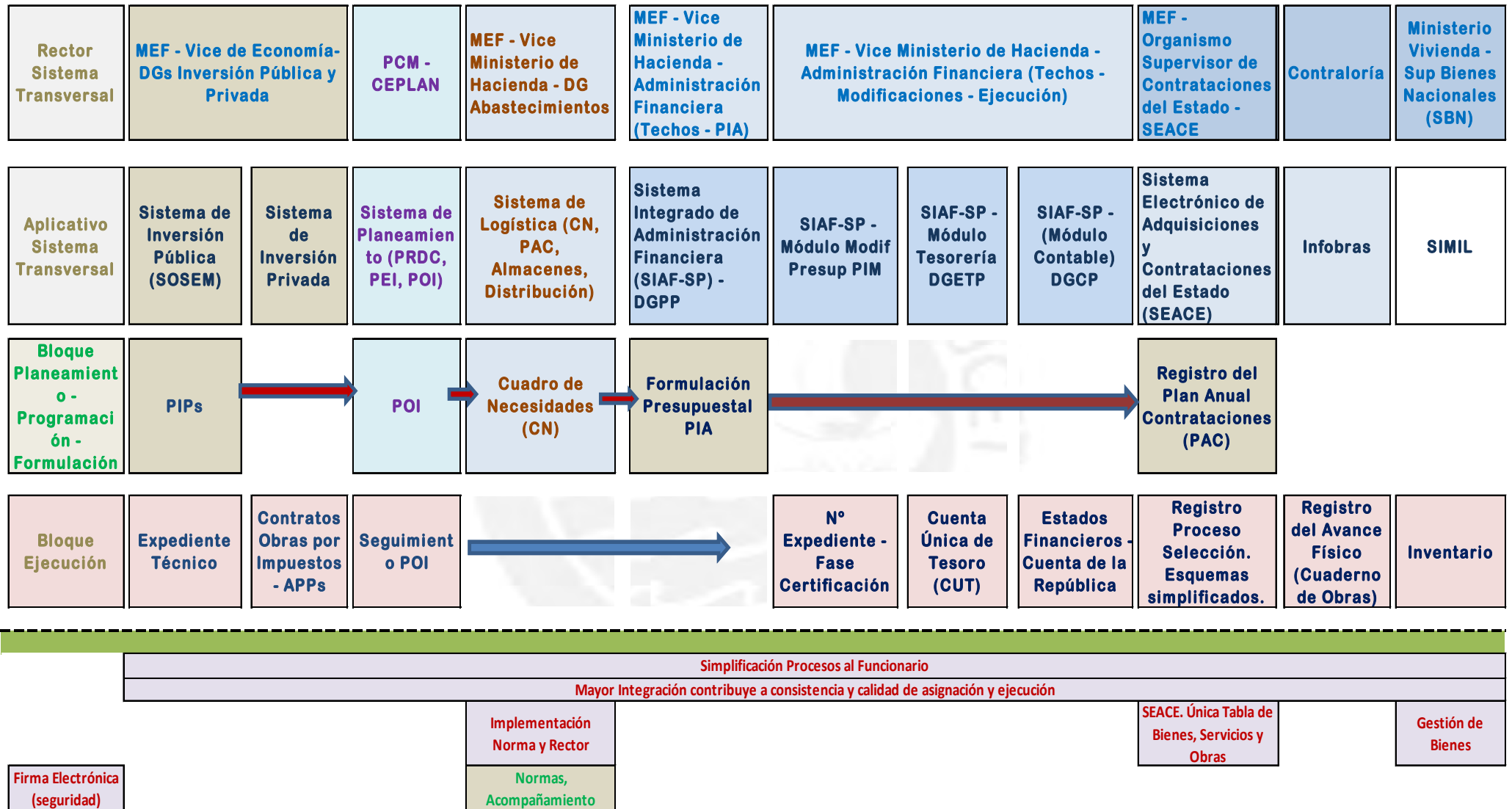
	Situación actual	Buena Práctica	Sustento
1	No se cuenta con órgano Rector. No se cuenta con Ley ni Normas Generales del Proceso de negocio ni Directivas anuales sobre los sub procesos de Programación Logística, Cuadro de Necesidades, Gestión de Almacenes e integración con los otros Sistemas Transversales.	Elaborar y aprobar norma que permita implementar Rector de apoyo a la operación del Sistema Transversal de Abastecimientos o Logística.	La ausencia de este Sistema afecta de manera dramática tanto la asignación como la ejecución de recursos presupuestales.
2	Areas de Logística de las instituciones requieren asistencia técnica tanto en la elaboración del Cuadro de Necesidades como en la elaboración del PAC y la gestión logística misma.	Implementar Esquema Corporativo en cada Pliego de los Gobiernos Nacional y Regional, de manera que el Area de Logística de la Unidad Ejecutora Sede del Pliego asuma rol integrador similar a Presupuesto y Contabilidad y brinde asistencia a las Areas de Logística de cada una de sus Unidades Ejecutoras	Necesario fortalecer las áreas de Logística no solo con Herramientas sino también con una instancia de soporte y consulta en el territorio.
3	Areas de Logística de las instituciones muestran limitación de recursos humanos (alta rotación y escasa certificación), local inadecuado, equipos con capacidad limitada (computadoras y telefonía) y conectividad (ancho de banda).	Organo Rector debe definir perfil de las Oficinas de Logística de acuerdo a su rol (Red de Salud, UGEL, DRA), montos de PIM para Bienes y Servicios y Proyectos, complejidad del PAC y volumen de operaciones. Necesario organizar programa de fortalecimiento y certificación a nivel nacional.	Las áreas de Logística juegan un papel clave para reducir el riesgo de la subejecucion presupuestal en la ejecución de las genéricas de Bienes y Servicios y Proyectos y en la prestación de servicios básicos de las Unidades Operativas (Puestos de Salud e Instituciones Educativas).
4	Tabla de Bienes, Servicios y Obras del MEF no tiene carácter oficial. El Aplicativo SEAECE de OSCE utiliza la Tabla de Naciones Unidas y en ciertos procesos la Tabla del MEF (caso de Fichas Técnicas para Convenio Marco). Todo esto desconcierta al Funcionario o Especialista usuario y afecta su productividad.	Establecer carácter oficial a la Tabla de Bienes, Servicios y Obras del MEF para el SIGA y los SATs de Logística, Adquisiciones y Contrataciones y Patrimonio.	Esta Tabla garantiza un tratamiento uniforme a los procesos y es una herramienta fundamental para el Cuadro de Necesidades, para el desarrollo de los Procesos de Selección (ya es pieza básica para los Convenios Marco) y la gestión de almacenes, además de ser única fuente de información de precios
5	Prácticamente todas las Unidades Ejecutoras de la función Salud a nivel nacional utilizan SIGA. Otras instituciones cuentan con un aplicativo tipo SIGA propio. Otras instituciones están desarrollando versiones propias, lo que implica una inadecuada asignación de recursos públicos.	Establecer carácter oficial al SIGA-MEF como aplicativo de apoyo al ST de Logística.	Un Aplicativo de este tipo debe ser amigable y único para seguir procedimientos y Tablas estandarizadas para apoyar las tareas de los Funcionarios y Especialistas del área de Logística.
6	Si bien el SIGA del MEF incluye una gama de funcionalidades, enfrenta limitaciones que afectan su eficiencia para atender a los requerimientos de los usuarios de las Unidades Ejecutoras.	Validar funcionalidad del SIGA, incorporar mecanismo de conectividad, mejorar soporte técnico e integración con otros aplicativos de los STs para constituirse en el Aplicativo Oficial de Logística. Brindar soporte y acompañamiento a las instituciones usuarias del SIGA a nivel nacional. Incorporar proceso de interface para recibir insumos del POI y facilitar la elaboración del Cuadro de Necesidades.	Por un lado El SIGA MEF debe facilitar la operación del Macroproceso de POI-CN-PIA-PAC. Por otro lado ejecución misma de las genéricas de ByS e Inversiones apoyando el desarrollo delos Proceso de Selección y la ejecución delos Contratos con los Postores que han obtenido la Buena Pro. Adicionalmente debe apoyar la distribución oportuna de los ByS a los usuarios finales (Unidades Operativas).
7	La DGPP del MEF ha desarrollado un esquema básico de remisión de información del SIGA desde las Unidades Ejecutoras de la Función Salud, que supone un gran esfuerzo además de sacrificar el grado de actualización.	Desarrollar en el SIGA un mecanismo de transmisión de información de la información del SIGA de todas las Unidades Ejecutoras de los Gobiernos Regionales y organizar una consulta de uso gerencial para el MINSa y al MEF sobre información de stocks de bienes, de seguimiento de los Productos, además de un modulo de consulta de precios referenciales para las instituciones.	Se está subutilizando información valiosa para MINSa, MEF y los mismos GRs. Si se contara con la BD actualizada de información de todas las UEs del Sector Salud se podría poner en marcha un esquema multialmacén, se podría además contar con una fuente actualizada de precios referenciales.
8	Especialistas que laboran en Areas de Logística de las instituciones subnacionales no cuentan con certificación en Gestión Logística.	Rector en coordinación con MEF debiera organizar Diplomados a nivel nacional.	Necesario contar con equipo técnico de buena productividad para reducir riesgos de subejecucion presupuestal y mejorar la calidad del apoyo logísticos a las unidades operativas que brindan servicios básicos..

Tabla N° ST.3 - Propuestas de incorporación de Buenas Practicas en mecanismos de trabajo con OSCE, Rector de Adquisiciones y Contrataciones

	Situacion actual	Buena Práctica	Sustento
1	Aplicativo SEACE de OSCE utiliza la Tabla de Naciones Unidas y en ciertos procesos la Tabla del MEF (caso de Fichas Técnicas para Convenio Marco).	Adoptar en el SEACE las Tablas (únicas) de los Sistemas Transversales de Administración Financiera. De igual manera, adoptar la Tabla de Bienes y Servicios y Obras del MEF como única tabla del SEACE, dejando de lado la Tabla de NU (uso eventual para consultas y reportes).	Los procesos de asignación y ejecución presupuestal son complejos y supone el desarrollo de múltiples tareas. Se trata de simplificar las tareas operativas de los Especialistas en el manejo de los Sistemas Transversales. En la medida que las normas sean poco claras, que se les obligue a utilizar tablas paralelas y aplicativos poco amigables, menos probabilidades (mayor riesgo) que realicen una buena gestión.
2	Aplicativo SEACE de OSCE no es amigable y no toma en cuenta las limitaciones de conectividad en zonas aisladas del país..	Simplificar la operación del SEACE. Entre otros eliminar las funcionalidad de escanear y remitir documentos oficiales como las O/Cs y O/Ss.	Actualmente los Especialistas e las Oficinas de Logística que registran el PAC en el SEACE deben lidiar con 2 Tablas para identificar los Bienes y Servicios: la de Bienes, Servicios y Obras del MEF y la de Naciones Unidas, complicándose su trabajo.
3	Aplicativo SEACE de OSCE no trabaja con BD estructuradas que permita consultas sobre Precios de bienes por ítem.	Evaluar diseño actual de Tablas del SEACE y plantear mejoras que permitan una explotación sencilla de la información de Procesos de Selección y de Precios Referenciales de los Procesos adjudicados.	Es información valiosa para funcionarios de Logística de las instituciones y otros niveles de Alta Dirección, contribuyendo a una mejor gestión y reducir riesgos en el desarrollo de otros Procesos.
4	Aplicativo SEACE de OSCE utiliza Tablas que no son estándares. Caso de las instituciones	Evaluar estructura de las Tablas del SEACE y plantear cambios para fines de estandarización con otros Aplicativos de la Administración Financiera.	Usuarios deben utilizar las mismas tablas para los mismos conceptos.
5	Aplicativo SEACE de OSCE cuenta con esquema de consultas muy estáticas y poco flexibles.	Evaluar funcionalidad de consultas actuales y plantear nuevos esquemas	Usuarios deben contar con consultas amigables y sencillas que le permitan navegar..



Diagrama N° 7 Integración de Sistemas Administrativos Transversales.



Anexos

Anexo N° 1

Ley LOPE. Sobre los Sistemas Administrativos Transversales.

Artículo VI.- Principio de competencia

1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.
2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas.

La Ley Orgánica del Sector Público (LOPE)⁵², en el Título V sobre Sistemas, hace una mención a los Sistemas Administrativos.

Artículo 43º.- Definición

Los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos:

1. Sistemas Funcionales.
2. Sistemas Administrativos.

Solo por ley se crea un Sistema. Para su creación se debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Artículo 44º.- Entes Rectores

Los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.

Artículo 45º.- Sistemas Funcionales

Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema.

Artículo 46º.- Sistemas Administrativos

Los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:

1. Gestión de Recursos Humanos
2. Abastecimiento
3. Presupuesto Público
4. Tesorería
5. Endeudamiento Público
6. Contabilidad
7. Inversión Pública
8. Planeamiento Estratégico
9. Defensa Judicial del Estado
10. Control.
11. Modernización de la gestión pública

De acuerdo al Artículo 5 Definiciones, del Decreto Supremo N° 043-PCM-2006, que aprueba los Lineamientos para la elaboración del Reglamento de Organización y Funciones (ROF),

“Los Sistemas Administrativo son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública y que tienen

⁵² Ley N° 29158 del 18 diciembre del 2007. Esta Ley trata sobre la Organización y Competencia del Sector Público. Aun no ha sido reglamentada.

por objeto asegurar el cumplimiento eficaz de los objetivos de las entidades a través de la utilización eficiente de los medios y recursos humanos, logísticos y financieros.

Nota: Como veremos más adelante, no se logra identificar el Rector del ST de Logística, a pesar de la mención específica de estos procesos críticos.

Según el “Manual para elaboración del ROF”, elaborado por la Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), sobre la base del DS 043-PCM-2006:

“un sistema administrativo está conformado por la suma de normas, órganos y procesos destinados a proporcionar el soporte administrativo que toda entidad pública requiere para funcionar y sin el cual no podría cumplir con los fines para los que fue creada.

En el ordenamiento jurídico peruano existen varios sistemas administrativos, cada uno de ellos cuenta con un órgano rector y varias ramificaciones conformadas por las diferentes oficinas al interior de las entidades públicas, responsables de cumplir con las funciones vinculadas con el sistema administrativo: funciones administrativas de apoyo.”

II.1 Normas relativas a los Sistemas Transversales.⁵³

A continuación se presentan las normas que sustentan la operación de los ST así como el rol rector.

Esta información también se ha extraído del “Manual para la elaboración del ROF”, antes mencionado. Sólo se ha actualizado la información relativa al Sistema de Adquisiciones y Contrataciones.

II.1.1 Sistema Nacional de Presupuesto

Órgano Rector: Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Principales Normas:

1. Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, Ley 28112;
2. Ley del Sistema Nacional del Presupuesto, Ley 28411;
3. Directivas anuales emitidas por la DNPP en relación a la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación de los presupuestos de las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local.

II.1.2 Sistema Nacional de Tesorería

Órgano Rector: Dirección Nacional de Tesoro Público (DNTP) del MEF

Principales Normas:

1. Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, Ley 28112;
2. Directivas para el año fiscal emitidas por la DNTP dirigidas a las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local.

II.1.3 Sistema Nacional de Endeudamiento

Órgano Rector: Dirección Nacional de Endeudamiento Público del MEF

Principales Normas:

1. Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, Ley 28112;
2. Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, Ley 28563.

II.1.4 Sistema Nacional de Contabilidad

Órgano Rector: Dirección Nacional de Contabilidad del MEF

Principales Normas:

1. Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, Ley 28112;
2. Ley del Sistema Nacional de Contabilidad, Ley 24680; Instructivos Contables, Resolución de Contaduría N°097-97-EF93.01;
3. Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público;
4. Resolución N°029-200-EF/93.01.

⁵³ Fuente: PCM - Manual para elaboración del ROF, sobre la base del DS 043_PCM-2006 (de fecha 26 de julio de 2006), que aprueba los Lineamientos para la elaboración del ROF. Se ha actualizado la información relativa al Sistema de Adquisiciones y Contrataciones.

II.1.5 Sistema Nacional de Inversión Pública

Órgano Rector: Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) del MEF.

Principales Normas:

1. Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, Ley N°27293; y su Reglamento, Decreto Supremo N°157-2002-EF;
2. Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, Directiva 004-2002-EF/68.01;
3. Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para los Gobiernos Regionales, Directiva N°004-2005-EF/68.01, modifica Directiva N° 004-2003-EF/68.01.

II.1.6 Sistema Nacional de Control

Órgano Rector: Contraloría General de la República

Principales Normas:

1. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría de la República, Ley 27785;
2. Reglamento de los Órganos de Control Institucional, Resolución de Contraloría N° 114-2003-CG

II.1.7 Sistema Nacional de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

Órgano Rector: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) ⁵⁴, creado mediante Decreto Supremo N° 006-2009-EF.

Principales Normas:

1. Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante D.L. N° 1017, que entró en vigencia el 1° de febrero del 2009. Reglamento del D.L. 1017, aprobado mediante Decreto Supremo N° 184-2008-EF⁵⁵

II.1.8 Sistema de Personal del Empleo Público:

Órgano Rector: Actualmente es la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)⁵⁶

Principales Normas⁵⁷:

1. Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175
2. Decreto Legislativo N° 1023 que crea la Autoridad del Servicio Civil (SERVIR), Rectora del Sistema Administrativo de Recursos Humanos.
3. Decreto Legislativo N° 1024, que crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos
4. Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Decreto Legislativo 276 y su Reglamento D.S. N°005-90-PCM
5. Ley que regula la publicación de la Declaración Jurada de Ingresos y Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado, Ley N° 27482 y su Reglamento, Decreto Supremo N° 080-2001-PCM
6. Leyes que defienden regímenes especiales de Carrera

Nota: Los contratos por la modalidad de Servicios No Personales (SNP) que se venían regulando con la extinta Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado desde su creación en los años 80 con el “Reglamento Único de Adquisiciones (RUA)” han sido excluidos y se regulan por su propia Ley de Contratos Administrativos de Servicios (CAS), régimen creado con el Decreto Legislativo N° 1057 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, normas con las cuales se les reconoce a este personal una relación contractual de servicio y no laboral con el Estado.

⁵⁴ Reemplaza en funciones al Consejo Nacional de Contrataciones y Adquisiciones del Estado-CONSUCODE.

⁵⁵ Deja sin efecto el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, D.S N° 083-2004-PCM y su Reglamento; D.S N° 084-2004-PCM.

⁵⁶ Hasta que se constituya el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP).

⁵⁷ No están bajo la competencia de la PCM materias como las referidas a pensiones, remuneraciones, entre otras salariales.

Anexo Nº 2

Cambios más importantes en la Gestión de las Finanzas Públicas en los últimos 10 años.

Podemos destacar los siguientes:

1. Aplicación de los Clasificadores Presupuestales de Gastos e Ingresos del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) 2001 del FMI, que entraron en operación en enero del 2009.

Entre otros beneficios, los nuevos Clasificadores permiten una mejor especificación de los rubros de gasto, como es el caso de los Bienes y Servicios. Además permiten contribuir a una mejor relación con Plan de Cuentas y, por lo tanto, una mayor automatización del proceso de Contabilización de operaciones y elaboración de los EEFF⁵⁸, esto es un registro simultáneo de la Contabilidad Presupuestaria y Financiera. Este cambio ha requerido una adecuación del SIAF y también un entrenamiento al Personal de las UEs y GLs.

Por otro lado, este cambio afecta la serie de información a nivel MEF que se inició en el año 1997 (con el SIAF a partir del año 1999), lo que se refleja en la información que se difunde a través de la Consulta Amigable del Portal de Transparencia Económica del MEF.

2. Implementación desde el 2011⁵⁹ de la Programación de Compromisos Mensuales (PCA) por parte de la Dirección General de Presupuesto Público.

El PCA constituye un techo de gasto, al nivel de Genérica de Gasto y Fuente de Financiamiento.

Este techo reemplaza al denominado PPTM (Programación Presupuestal Trimestral Mensual izada), que a su vez reemplazó al Calendario de Compromisos.

Hay una segunda acepción de Compromiso Anual que corresponde a la Buena Práctica de realizar el registro SIAF en los primeros meses del año de los Compromisos que corresponden a gastos inerciales de corte previsible anual como la Planilla, el pago de Pensiones así como aquellos servicios con contratos multianuales como la energía eléctrica, telefonía y agua potable.

La aplicación del PCA ha ido acompañado de la puesta en marcha de Proceso de Certificación Presupuestal por parte de la misma Dirección.

3. Diseño y puesta en marcha de los Programas Presupuestales, por parte de la Dirección General de Presupuesto Público.

Esta es una adecuación dentro del mismo enfoque de Presupuesto por Resultados, capitalizando las enseñanzas de la aplicación de los denominados Programas estratégicos.

En principio, cada Programa sólo debería tener un Rector, esto es un Sector⁶⁰. Los Gobiernos Subnacionales son “brazos ejecutores” de estos Programas.

Actualmente se cuenta con 58 Programas Presupuestales. Para el año 2013 se tendría de estos 61 Programas, que representa más del 50% del gasto no financiero y previsional.

La mayor parte de Sectores (especialmente, Educación, Salud, Transportes, Vivienda, Agricultura y MIDIS) están en el proceso de implementar estos Programas⁶¹ que incluyen la ejecución tanto de Actividades como Proyectos en buena parte de los departamentos.

4. Implementación de la Cuenta Unica de Tesoro (CUT) por parte de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, en reemplazo de la denominada Cuenta General.

De esta manera se pasa a una sola Cuenta para todos los conceptos.

Por un lado se trata de manejar cuentas virtuales (sin depósito físico en efectivo) para todas las cuentas asociadas a las diferentes tipos de fuente de financiamiento.

Por otro lado se han reducido prácticamente a cero el número de cuentas que operan las UEs y GLs.

Esto ha afectado principalmente a los Recursos Determinados (Cuentas donde se depositan las transferencias por concepto de Canon y similares) y los Recursos Directamente Recaudados).

⁵⁸ Además la información de los asientos contables no quedan grabados en el MEF, como respaldo.

⁵⁹ Directiva N° 005-2010-EF/76.01

⁶⁰ En el caso del Programa Presupuestal Articulado Nutricional hay 2 Rectores: Salud y MIDIS.

⁶¹ Programas de Infraestructura Educativa, Educación Básica para Todos, de Movilización Nacional para la Alfabetización, de Formación y Capacitación Docente del Sector Educación, SIS del Sector Salud, Provias Nacional del Sector Transportes, Agrorural (incluye PRONAMACHS, MARENAS, Proabonos) del Sector Agricultura así como JUNTOS y QaliWarma del MIDIS, entre otros.

5. Reducción de los Encargos.

Se han reducido en forma significativa los montos y modalidades de encargos que caracterizaban a la gestión de los recursos.

En general los recursos son asignados directamente a las entidades que los van ejecutar, especialmente el caso de Municipalidades.

6. Integración del SIAF con el SEACE.

Se ha desarrollado un esquema de integración entre estos 2 sistemas por el cual la información del registro en el SEACE de Procesos de Selección por parte de las instituciones (específicamente los datos de RUC con Buena Pro y código de contrato), es transmitida al SIAF.

De esta manera una institución no puede registrar en el SIAF la ejecución de un contrato que no aparece en el SEACE.

8. OSCE ha reestablecido el esquema de Convenio Marco que permite a instituciones pequeñas adherirse a un Contrato de Referencia, lo que le ahorra el desarrollo del Proceso de Selección. Esto es posible solo para bienes estandarizados, los mismos que requieren de una Ficha Técnica que define las características de los bienes y servicios objetos del proceso.

Estos Contratos Marco son resultado de un proceso ad-hoc generalmente desarrollado bajo el mecanismo de Subasta Inversa.

9. La Contraloría ha implementado el sistema INFOBRAS para el seguimiento de avance físico de los Proyectos.

Este Sistema de información permite que las instituciones registren el avance físico de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) y no duplica la información de ejecución financiera ni de los Procesos de Selección ya que está integrado a los sistemas SIAF y SEACE.

Se espera que la información contenida en el Sistema mejore en cobertura en los próximos meses, siendo recomendable que se introduzca algún mecanismo que haga obligatorio su registro.

11. Cambios organizaciones en la institucionalidad del MEF, aprobados en el año 2011. Entre otros, destacan los siguientes:

11.1 Integración de las Dirección Generales de Tesoro Público y Deuda Pública en la nueva Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público.

11.2 Implementación de la Dirección de Calidad de Gasto como parte de la Dirección General de Presupuesto Público.

11.3 Creación de la Dirección de Gestión de Recursos Públicos, a cargo del Sistema Administrativo Transversal de Planillas.

Sobre los Clasificadores Presupuestales – Manual de Finanzas del FMI.

El mayor cambio se ha dado en los Clasificadores Presupuestales de Gastos e Ingresos.

1.1 Cadena Institucional. Corresponde a la Estructura organizacional a la cual pertenece una Unidad Ejecutora (UE) para fines presupuestales, compuesta por la secuencia Sector-Pliego-Unidad Ejecutora.

- Sector. Conjunto de organismos con propósitos comunes que realizan acciones referidas a la gestión gubernamental. Para el 2012 el Clasificador Institucional consideraba 26 Sectores.
- Pliego. Entidad del Sector Público a la que se le aprueba una asignación en el presupuesto anual para el cumplimiento de las actividades y/o proyectos a su cargo. Para el 2012 se han considerado 156 Pliegos.
- Unidad Ejecutora (UE). Instancia orgánica con capacidad para desarrollar funciones administrativas y contables. Es la responsable de informar sobre el avance y/o cumplimiento de las metas.

1.2 Clasificador de Gastos Públicos. Organiza los gastos presupuestarios según diferentes niveles de detalle, siendo el más agregado el de Grupo Genérico, que se presenta a continuación:

- o 0-00: GENERICO
- o 5-20: RESERVA DE CONTINGENCIA
- o 5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES
- o 5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES
- o 5-23: BIENES Y SERVICIOS
- o 5-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS
- o 5-25: OTROS GASTOS
- o 6-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS
- o 6-25: OTROS GASTOS
- o 6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS
- o 6-27: ADQUISICION DE ACTIVOS FINANCIEROS
- o 7-28: SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA

1.3 Cadena Funcional. Identifica las funciones primordiales del Estado, a diferente nivel de agregación, en las que el Gobierno aplica los recursos públicos para lograr los objetivos nacionales.

Esta cadena tiene los siguientes niveles: Función/Programa/SubPrograma/Actividad-Proyecto/Componente/Meta.

- Función. Nivel máximo de agregación de las acciones del Gobierno para el cumplimiento de los deberes primordiales del Estado.
- Programa. Es el desagregado de la Función que refleja acciones interdependientes con la finalidad de alcanzar objetivos y metas finales.

1.4 Fuente de Financiamiento (FF). Indica el origen de los recursos públicos que financian las acciones del Estado.

1. Recursos Ordinarios. Ingresos del Tesoro público provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos y que constituyen fuente de financiamiento de las actividades de las UEs.
2. Recursos Directamente Recaudados. Ingreso generado y administrado por la UE: Rentas de la Propiedad, Tasas, Venta de bienes.
3. Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito. Incluye los Rubros de Endeudamiento Interno (Recursos provenientes de operaciones de crédito de fuente interna efectuadas por el Estado) y Endeudamiento Externo (Recursos provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con Instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros).
4. Donaciones y Transferencias. Recursos financieros no reembolsables recibidos por el Gobierno provenientes de agencias internacionales de desarrollo, gobiernos, instituciones y organismos internacionales, así como de otras personas naturales y jurídicas domiciliadas o no en el país. Se consideran las transferencias provenientes de las Entidades Públicas y Privadas sin exigencia de contraprestación alguna.

5. Recursos Determinados. Incluye los siguientes Rubros

(04) Contribuciones a Fondos. Recursos provenientes de los aportes efectuados por los trabajadores de acuerdo a la normatividad vigente, así como los aportes realizados por los empleadores al régimen de prestaciones de salud del Seguro Social del Perú.

(07) Fondo de Compensación Municipal. Ingresos, provenientes del rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal, Impuesto al Rodaje o Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.

(08) Impuestos Municipales. Tributos a favor de los Gobiernos Locales: Impuesto Predial, de Alcabala, etc., cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la Municipalidad a los contribuyentes.

(18) Canon y Sobrecanon (ingresos que perciben los Pliegos Presupuestarios por concepto de explotación de los recursos naturales), Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones (ingresos que perciben los Pliegos por las rentas recaudadas por las aduanas marítimas, aéreas y postal del país).



Anexo N° 4

Consultas MEF y CEPLAN.

Consulta		Links
1	MEF- Portal Transparencia Economica (PTE)	https://www.mef.gob.pe/es/portal-de-transparencia-economica
2	MEF- PTE - Consulta Amigable	http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx
3	MEF- PTE - Ingresos	http://apps5.mineco.gob.pe/transparenciaingresos/Navegador/default.aspx
4	MEF- PTE - Transferencias	https://www.mef.gob.pe/es/transferencias-a-gobierno-nacional-regional-y-locales/que-es-y-como-muestra-la-consulta
5	MEF- PTE - Proveedores	http://apps5.mineco.gob.pe/proveedor/
6	MEF- PTE - Deuda	https://www.mef.gob.pe/es/consulta-de-deuda-publica
7	CEPLAN-PEI-POI	http://appweb.ceplan.gob.pe/ceplan_pia/consulta/Default.aspx
8	CEPLAN-UBIGEO	http://appweb.ceplan.gob.pe/ceplan_presupuesto/Consulta/Default.aspx