PEFA

Gasto Público y Rendición de Cuentas

Informe de Desempeño del Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas del Gobierno Regional de Amazonas - Perú

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS

PEFA

GOBIERNO REGIONAL DE AMAZONAS – AÑO FISCAL
1 de enero – 31 de diciembre

TASA DE CAMBIO
(23 de noviembre 2012)

EEUU $ 1 = 2.587 Nuevos Soles (S/.)
Euro 1 = 3.556 Nuevos Soles (S/.)

PESOS Y MEDIDAS
Sistema Métrico Decimal

Informe de Desempeño del Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas del Gobierno Regional de Amazonas - Perú

INFORME DE DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO REGIONAL DE AMAZONAS - PERÚ

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado
Av. Los Incas 172, Piso 6, El Olivar, San Isidro
Teléfono: (511) 421-1333
www.gobernabilidad.org.pe

Autores:
Giovanni Caprio - Consultor internacional (Especialista PEFA)
Bruno Giussani - Consultor internacional (Especialista PEFA)
José Luis Paco - Consultor nacional (Especialista en finanzas públicas)

Coordinación, edición de contenidos:
Hartmut Paulsen - Director del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.
Jazmin Neira - Asesora Senior del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

Diseño y diagramación
Digital World
Condesa de Chinchón 181 - San Miguel

Imprenta:
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje. María Auxiliadora 156, Lima 5. Perú

Tiraje:
250 ejemplares, 1era edición.
Lima – Perú, junio de 2013

© Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2013-09766

Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú
Prol. Arenales 801, Miraflores

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

ÍNDICE

Abreviaciones y acrónimos 8
Prefacio 12
Evaluación Resumida 14
1. Introducción 21
2. Información de antecedentes sobre la región 25
2.1 Descripción de la situación económica de la región 26
2.2 Descripción de los Resultados Presupuestarios 32
2.3 Descripción del marco jurídico e institucional de la GFP 34
3. Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de la GFP 42
3.1 Credibilidad del Presupuesto 43
3.2 Transparencia y Universalidad 52
3.3 Proceso Presupuestario Basado en Políticas 71
3.4 Certeza y Control de la Ejecución Presupuestaria 78
3.5 Contabilidad, registro e información 95
3.6 Examen y Auditoría Externos 102
3.7 Prácticas de Donantes 111
4. Proceso de reforma del sector público 118
4.1 Reformas recientes y en curso 119
4.2 Factores Institucionales que respaldan la planificación/aplicación de reformas 121
5. Anexos 122
Anexo 1: Cálculos detallados ID-1, ID-2 & ID-3 123
Anexo 2: Constitución del canon 128
Anexo 3: Calificación detallada 129
Anexo 4: Resumen de los indicadores de desempeño con fuentes 130
Anexo 5: Efectos del desempeño en material de GFP 134
Anexo 6: Mapa de la región Amazonas y de Perú 136
Anexo 7: Lista de contactos 137
Anexo 8: Fuentes de información 140

ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

- AECID — Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
- BCRP — Banco Central de Reserva del Perú
- BID — Banco Inter-Americano de Desarrollo
- BN — Banco de la Nación
- BM — Banco Mundial

- CAS — Contratos Administrativos de Servicios
- CFAP — Clasificación Internacional de Funciones de la Administración Pública

- CGR — Contraloría General de la República
- CPP — Constitución Política del Perú
- CTI — Cooperación Técnica Internacional

- DGPI — Dirección General de Política de Inversiones
- DIRESA — Dirección Regional de Salud
- DGCP — Dirección General de Contabilidad Pública
- DNI — Documento Nacional de Identidad
- DGPP — Dirección General de Presupuesto Público
- DGETP — Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público
- DRE — Dirección Regional de Educación

- EEFF — Estados Financieros
- FMI — Fondo Monetario Internacional
- FONCOMUN — Fondo de Compensación Municipal
- FONCOR — Fondo de Compensación Regional
- GRAM — Gobierno Regional de Amazonas
- GFP — Gestión de las Finanzas Públicas

- GIZ — Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Cooperación Alemana al Desarrollo)

- IDH — Índice de Desarrollo Humano
- INEI — Instituto Nacional de Estadística e Informática

- LAC — América Latina y el Caribe
- LP — Licitación Pública

- MAPRO — Manual de Procedimientos
- MDO — Ministerios, Departamentos y Organismos
- MEF — Ministerio de Economía y Finanzas
- MEFP — Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (de FMI)
- MINEDU — Ministerio de Educación
- MINSA — Ministerio de la Salud
- MMM — Marco Macroeconómico Multianual
- MOF — Manual de Organización y Funciones
- MTC — Ministerio de Transportes y Comunicaciones

- NAGU — Normas de Auditoría Gubernamental
- NICSP — Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
- OASA — Oficina de Abastecimiento y Servicios Auxiliares
- OCI — Órgano de Control Institucional
- ONG — Organización No Gubernamental
- OSCE — Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
- ORCI — Oficina Regional de Control Institucional

- PAN Programa Articulado Nutricional
- PBI Producto Bruto Interno
- PMC Programa de Mejoramiento Continuo
- PCM Presidencia del Consejo de Ministros
- PDC Plan de Desarrollo Concertado
- PECOSA Pedido de Comprobante de Salida
- PEFA Public Expenditure and Financial Accountability (Gasto Público y Rendición de Cuentas)
- PEI Plan Estratégico Institucional
- PIA Presupuesto Institucional de Apertura
- PIM Presupuesto Institucional Modificado
- PMIP Planes Multianuales de Inversión Pública
- PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- POA Plan Operativo Anual
- PP Programa Presupuestal
- PpR Presupuesto por Resultados
- PPTM Previsión Presupuestaria Trimestral Mensualizada

- RRHH Recursos Humanos
- RENIEC Registro Nacional de Identidad y Estado Civil
- RD Recursos Determinados
- RDR Recursos Directamente Recaudados
- RO Recursos Ordinarios
- ROF Reglamento de Organización y Funciones

- SD Sub-Dirección
- SEACE Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado

- SECO — Swiss Secretariat for Economic Affairs (Secretaría Suiza de Asuntos Económicos)
- SG — Sub - Gerencia
- SIAD — Sistema Integral de Administración de Deuda
- SIS — Seguro Integral de Salud
- SN — Sub-Nacional
- SOA — Sociedades de Auditoría
- SOSEM — Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo
- SIAF — Sistema Integrado de Administración Financiera
- SIAF-SP — Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público
- SIGA — Sistema Integrado de Gestión Administrativa
- SIGA – PpR — Sistema Integrado de Gestión Administrativa – Presupuesto por Resultados
- SNC — Sistema Nacional de Control
- SNIP — Sistema Nacional de Inversión Pública
- SNP — Sistema Nacional de Presupuesto
- SUNAT — Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

- UE — Unidad Ejecutora
- UGEL — Unidad de Gestión Educativa Local
- USAID — United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Económico)
- TUPA — Texto Único de Procedimientos Administrativos

PREFACIO

El presente informe de evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) del Gobierno Regional de Amazonas (GRAM), elaborado con la metodología PEFA [1], es el primero que auspicia la Deutsche Gesellenschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) a nivel sub-nacional y el cuarto ejercicio de evaluación que se lleva a cabo a nivel regional en el Perú. Esta evaluación, junto con las evaluaciones PEFA realizadas para los Gobiernos Regionales de Cusco, Apurímac y San Martín, tiene el propósito de contribuir al desarrollo de un programa de fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas sub-nacionales que complemente los avances realizados por el programa de mejoramiento continuo de la gestión financiera que se ejecuta desde 2011 a nivel nacional. Asimismo, pretende apoyar al GRAM a preparar e implementar un plan de acción que le permita mejorar su sistema de gestión de las finanzas públicas a partir de los resultados de la evaluación PEFA.

La evaluación PEFA fue realizada entre el 19 de agosto y el 30 octubre de 2012, por un equipo de consultores conformado por Giovanni Caprio (Jefe de Equipo), Bruno Giussani y José Luis Paco, el mismo que estuvo acompañado por Jazmín Neira y Javier Maldonado, funcionarios del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado de la GIZ Perú.

La primera fase del trabajo consistió en realizar la visita in situ al GRAM ubicado en la ciudad de Chachapoyas entre los días 20 y 29 de agosto de 2012 y se concentró en la preparación de los contenidos de la sección 3 del presente informe[2]. Durante esta etapa se recogió gran parte de la información necesaria para la evaluación del sistema GFP del GRAM a partir de revisión documentaria y reuniones

1 *Marco de Referencia para la medición del Gasto Público y la Rendición de Cuentas (Public Expenditure and Financial Accountability - PEFA).*

2 *El informe abarca el periodo 2009-2011.*

con autoridades y funcionarios de las principales dependencias del GRAM. Adicionalmente, se llevaron a cabo reuniones con representantes del Consejo Regional, la Oficina de Control Institucional y de la sociedad civil.

La segunda fase del trabajo se realizó entre el 30 de agosto al 23 de septiembre de 2012. Durante esta fase el equipo de consultores terminó de desarrollar los contenidos sección 3 y completar las secciones 1, 2 y 4 del presente informe. Asimismo, se incorporó información adicional pertinente, tanto del GRAM, como del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para profundizar la valoración de las evidencias en la sección 3. El informe, en su versión preliminar, fue distribuido al GRAM, al Secretariado PEFA, a GIZ y también a AECID (España) y SECO (Suiza), agencias que viene trabajando simultáneamente en la evaluación PEFA en varios gobiernos regionales y locales, a fin de recibir sus comentarios.

La tercera fase del trabajo consistió en incorporar los comentarios de las entidades anteriormente mencionadas, las cuales participaron en el proceso de control de calidad, elaborando así el presente informe en su versión final.

El equipo de consultores agradece a las autoridades y funcionarios del GRAM por la buena disposición encontrada en las entrevistas realizadas y el apoyo recibido en la búsqueda de información y evidencias para sustentar la evaluación PEFA. En particular, se agradece al Sr. José Arista, Presidente Regional, por la invitación a realizar la evaluación PEFA al GRAM.

Finalmente, el equipo de consultores agradece el valioso apoyo recibido de parte del Sr. Hartmut Paulsen y la Sra. Mayra Ugarte, representantes del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado de la GIZ Perú, quienes promovieron y facilitaron el proceso de evaluación.

EVALUACIÓN RESUMIDA

i) Evaluación integrada del desempeño de la GFP

Credibilidad del presupuesto

El presupuesto del Gobierno Regional de Amazonas (GRAM) goza de credibilidad toda vez que el gasto agregado se compara bastante bien con el presupuesto original aprobado (2009-2011) y los atrasos de pagos son muy bajos (menos de 1% de los gastos totales). Además, las desviaciones entre los ingresos (directamente recaudados) programados y efectivamente ejecutados no son importantes (menos del 2% del ingreso total con relación a las transferencias del gobierno nacional). Sin embargo, la credibilidad del presupuesto se ve parcialmente debilitado por las desviaciones significativas en la composición del gasto comparado con el presupuesto aprobado (2009-2011).

Universalidad y transparencia del presupuesto

El presupuesto del GRAM tiene una cobertura amplia y se reporta correctamente, utilizando para ello las clasificaciones administrativa, económica, funcional y por programas. Abarca al conjunto de las Unidades Ejecutoras (UE) que conforman la estructura orgánica de la institución y no existen operaciones gubernamentales que no estén registradas en los informes fiscales regulares, incluidos los estados financieros.

La transparencia del presupuesto es, sin embargo, limitada. Las transferencias entre el GRAM y los gobiernos locales de su jurisdicción, aunque son pocas, no están definidas por reglas y sólo se incorporan al presupuesto una vez iniciada la gestión fiscal. El Concejo

Regional - órgano normativo y fiscalizador del GRAM - no recibe información documentaria de respaldo para un adecuado escrutinio del presupuesto y el acceso público a la información fiscal clave a través de medios adecuados es todavía modesto.

Proceso presupuestario basado en políticas

El proceso presupuestario en el GRAM se rige por un calendario fijo definido por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y unas directrices de programación y formulación que son comprensivas y claras. Los plazos establecidos formalmente para la preparación del presupuesto son ajustados y se reducen aún más con la tardía comunicación de los techos presupuestarios por parte del MEF. Esto obliga al GRAM a trabajar con plazos internos muy cortos que dificultan la toma de decisiones sobre la asignación estratégica de los recursos. Aun así, los presupuestos regionales se aprueban generalmente dentro de los plazos definidos por ley.

El GRAM no tiene deuda pública y la dependencia que tiene el presupuesto regional de las transferencias del gobierno nacional (95%) reduce la necesidad de elaborar proyecciones propias para los agregados fiscales. La estrategia de desarrollo departamental se plasma en un plan de desarrollo territorial y algunos planes sectoriales (menos del 25% del gasto), que no están costeados de forma multianual, salvo por la incorporación de una lista de proyectos de inversión. Adicionalmente, la vinculación entre los procesos de definición de los gastos de capital con los requerimientos futuros de gasto corriente es todavía muy débil y sólo se realiza para algunos proyectos.

Certeza y control de la ejecución presupuestaria

El GRAM no tiene facultades legales propias ni delegadas para recaudar impuestos o tributos.

La planificación de caja en el GRAM es bastante buena. Hay que destacar que el GRAM no tiene deuda pública y que cualquier endeudamiento se deberá llevar a cabo con criterios transparentes y tomando en cuenta metas fiscales. Además, deberá ser aprobado por el Concejo Regional y el MEF.

El sistema de contrataciones del Estado y los controles internos son eficientes pero los controles de la nómina no son buenos y la auditoría interna abarca solamente auditorías de conformidad a las normas (no hay auditorías sistémicas).

Contabilidad, registro e información

Las cuentas bancarias del GRAM se concilian de manera periódica.

Los informes de ejecución presupuestaria en el curso del año y los estados financieros son de muy buena calidad. Los informes de ejecución presupuestaria permiten una comparación de los datos en todas las fases de gasto (gasto comprometido, devengado, girado y pagado) y son disponibles cada día en el portal de transparencia del MEF.

Los estados financieros del GRAM son completos y se presentan para la auditoría oportunamente. Además, para su elaboración se utilizan normas contables equivalentes a normas internacionales.

Examen y auditoría externa

La función de auditoría externa consiste en verificar el cumplimiento de las normas y abarca un porcentaje muy bajo (4%) de los gastos totales ejecutados del GRAM (2011). La Cuenta General de la República, que incluye los estados financieros del GRAM, se presentó al Poder Legislativo (con Informe de Auditoría) menos de tres meses después de su recepción por la Contraloría General de la República (CGR). En lo que concierne a las recomendaciones, se presentan oportunamente una respuesta formal y hay un seguimiento.

El examen que realiza el Concejo Regional del GRAM al presupuesto es una formalidad, considerando que se remite para su aprobación el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) ya aprobado por el Congreso de la República, sin documentación adicional explicativa de respaldo y con un plazo posible de escrutinio menor a una semana. Sin embargo, esta aprobación se realiza en el marco del procedimiento establecido en su Reglamento Interno. Cabe destacar que las reglas definidas para las modificaciones presupuestarias son claras, pero permiten amplios ajustes administrativos sin revisión del Concejo Regional.

Por otro lado, el Concejo Regional del GRAM no ha realizado una revisión exhaustiva de los estados financieros de los ejercicios finalizados, ni ha aprobado los mismos, en ninguno de los últimos tres años del periodo de análisis.

ii) Evaluación del impacto de las fallas de la GFP[3]

La disciplina fiscal agregada en el GRAM es favorecida por la ausencia de operaciones extra-presupuestarias, por informes de ejecución presupuestarias en el curso del año de muy buena calidad y también por el nivel muy bajo de atrasos de pagos (menos de 1% de los gastos totales ejecutados en 2011). Además, las bajas desviaciones de los gastos agregados y de los ingresos directamente recaudados comparados con el presupuesto original son también elementos positivos de apoyo a la disciplina fiscal agregada (aunque menos importantes que los primeros).

Por un lado, una clasificación presupuestaria compatible con las normas internacionales, la información completa (en los informes fiscales) sobre ingresos y gastos de los proyectos financiados por donantes, la consolidación de datos fiscales de los gobiernos regionales y locales, un buen proceso de preparación presupuestaria e informes de ejecución presupuestaria en el curso del año de muy buena calidad, son elementos que favorecen el carácter estratégico de la asignación de recursos. Sin embargo, por otro lado, las desviaciones significativas en la composición del gasto (en comparación con el presupuesto original aprobado), la insuficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria, la ausencia de estimaciones para el futuro de los agregados fiscales, la inexistencia de estrategias sectoriales con determinación de costos, un escrutinio legislativo (Concejo Regional) de la Ley de Presupuesto Anual de deficiente calidad y la información financiera insuficiente proporcionada por los donantes para la presentación de informes para proyectos, son varios de los elementos que dificultan la asignación estratégica de recursos.

La eficiente prestación de servicios se ve favorecida por la buena calidad de los informes de ejecución presupuestaria en el curso del año y por la buena calidad de los sistemas de abastecimiento y control (del gasto no salarial). Elementos positivos de menor importancia para la prestación de servicios son también la buena previsión y el seguimiento de los flujos de caja y controles de la nómina bastante eficaces. Sin embargo, la totalidad de estos elementos positivos se ven afectados por la falta de transparencia y objetividad de la asignación horizontal entre gobiernos regionales y locales, la falta de puntualidad en el suministro de información a gobiernos locales sobre la asignación que les hará el GRAM, las deficiencias en las auditorías interna y externa y el porcentaje muy bajo de fondos de la ayuda externa para el GRAM administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

3 Para mayor detalle referirse a los cuadros que se presentan en el Anexo 5.

La evaluación del impacto de las fallas de la GFP está influenciada por la integridad de la información fiscal. Por un lado, la buena conciliación de las cuentas bancarias del GRAM y la muy buena calidad de sus estados financieros indican que esta información es confiable; sin embargo, la auditoría externa deficiente y la falta de análisis de los informes de auditoría por el Concejo Regional contribuyen a reducir esta confiabilidad de manera significativa.

En conclusión, el sistema de GFP en el GRAM, analizado desde las seis dimensiones del PEFA, tiene muchos elementos positivos que facilitan su funcionamiento y están en conformidad con las normas internacionales. En particular, hay que subrayar una buena disciplina fiscal agregada. Sin embargo, el sistema muestra también deficiencias importantes que han sido identificadas durante la evaluación, como a nivel de la perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestaria, la auditoría interna y externa, el escrutinio legislativo (Concejo Regional) de la Ley de Presupuesto Anual y de los auditores externos. Estas deficiencias indican qué medidas correctivas deben ser tomadas para mejorar el desempeño del sistema de GFP a nivel regional. Eso contribuirá a apoyar el desarrollo económico de la región (incluyendo la reducción de la pobreza, la disminución de la desnutrición crónica infantil, la mortalidad materno-infantil y la protección ambiental). En ese contexto, el interés y el liderazgo tomados por el GRAM serán indispensables para la implementación exitosa de las acciones futuras.

iii) Perspectivas de planificación y aplicación de reformas

La necesidad de modernizar y reformar la GFP de forma integral a nivel de los gobiernos regionales y locales, pero particularmente, a nivel de los gobiernos regionales, es un tema que recién empieza a colocarse en agenda. Pese a que en años anteriores han existido iniciativas importantes para fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos regionales (incluido el GRAM), muchas apoyadas desde la cooperación internacional, pocas de éstas se han realizado desde un enfoque integral del sistema de GFP por lo que se considera que es el momento para avanzar en esta lógica.

La evaluación PEFA permitirá al GRAM no sólo identificar las fortalezas y debilidades de su sistema de GFP y actuar en consecuencia, sino que también le permitirá abordar una reflexión y debate con el gobierno nacional, a través del MEF, para trabajar en mejorar aquellos elementos de la GFP que están establecidos a nivel nacional y que afectan su desempeño. La evaluación PEFA provee el marco ideal para encarar este ejercicio, en la medida que genera una plataforma común para el diálogo entre las partes.

La evaluación PEFA también permitirá armonizar los esfuerzos de las agencias de cooperación internacional en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y apoyar directamente las iniciativas de mejora que emprenda el GRAM. Asimismo, coadyuvará a incorporar en la reforma de la GFP a nivel nacional - apoyada también por la cooperación internacional – la dimensión sub-nacional de forma más explícita.

Cuadro I: Indicadores de desempeño de la GFP en el Gobierno Regional de Amazonas

A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del presupuesto		Puntaje
ID-1	Resultados del gasto agregado comparados con el presupuesto original aprobado	C
ID-2	Desviaciones del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado	D+
ID-3	Desviaciones de los ingresos totales comparadas con el presupuesto original	B
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	C+

B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia		Puntaje
ID-5	Clasificación del presupuesto	A
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	D
ID-7	Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en informes presupuestales	A
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	C
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	NA
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	C

C. CICLO PRESUPUESTARIO		Puntaje
C i) Presupuestación basada en políticas		
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	B
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuestación	D+
C ii) Certeza y control de la ejecución presupuestaria		
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	NA
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	NA
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	NA
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	C+
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	C+
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	B+
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	B+
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	D+
C iii) Contabilidad, registro e informes		
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	B
ID-23	Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios	
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	A
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	A
C iv) Escrutinio y auditoría externa		
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	D+
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	D+
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	D

D. PRACTICAS DE DONANTES		Puntaje
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	NA
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	D
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	D
HLG-1	Previsibilidad de las transferencias del nivel más elevado de Gobierno	D+

1. INTRODUCCIÓN

Objetivo de la evaluación

Con el objetivo de contribuir con el Gobierno del Perú en diseñar e implementar un programa de fortalecimiento de la GFP a nivel sub-nacional, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH - Cooperación Alemana al Desarrollo, a través de su Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado, ha encargado y acompañado la realización de una evaluación PEFA en el GRAM. Este esfuerzo se espera que permita contar con elementos sustanciales para apoyar y desarrollar reformas que mejoren la gestión financiera pública sub-nacional.

Proceso de Preparación del ID-GFP

El Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), en su esfuerzo por fortalecer la GFP orientándola a la transparencia y al logro de resultados que beneficien a la población, decidió apoyar el desarrollo de la evaluación PEFA en dos gobiernos sub-nacionales del Perú, para lo cual se seleccionó a los Gobiernos Regionales de Amazonas y Huancavelica.

Las actividades preparatorias para el desarrollo de la evaluación PEFA en el GRAM comprendieron las siguientes actividades: (i) reuniones de trabajo y de coordinación entre las agencias de cooperación internacional para articular esfuerzos en el desarrollo de las evaluaciones PEFA, (ii) taller de capacitación a consultores nacionales, y representantes de la cooperación internacional, sobre la metodología PEFA a fin de que puedan apoyar al equipo de expertos internacionales en el trabajo de campo y (iii) realización de un taller de inducción en la metodología PEFA dirigido a los funcionarios y personal del GRAM relacionados con la GFP.

En febrero de 2012, se sostuvo en Lima una primera reunión con el Presidente Regional de Amazonas para presentarle el Programa PEFA y luego, con fecha 08 de agosto del 2012, la GIZ recibió una solicitud formal del señor José Arista, Presidente Regional, confirmando el interés del GRAM de realizar la evaluación PEFA, a fin de identificar las posibles áreas de mejora en su sistema de GFP. A partir de ello, se programó en coordinación con el Gobierno Regional, el taller de inducción antes mencionado.

El 20 de agosto de 2012, la Misión PEFA conformada por Giovanni Caprio (experto internacional PEFA, líder de la Misión), Bruno Giussani (experto internacional PEFA), José Luis Paco (consultor nacional en finanzas públicas), Javier Maldonado (asesor técnico en finanzas públicas de la GIZ) y Jazmin Neira (asesora senior en finanzas públicas de la GIZ), llevaron a cabo en la sede del Gobierno Regional, una reunión con el Presidente Regional a fin de presentarle formalmente a los miembros de la Misión, así como recoger sus expectativas en cuanto a la evaluación PEFA en el GRAM. Cabe señalar que el Presidente Regional contaba con mucha información acerca de la metodología PEFA, toda vez

que participó en el PEFA Perú 2008, cuando asumía el cargo de Viceministro de Hacienda del MEF. Asimismo, es importante resaltar que la participación tanto del consultor nacional de como de los colaboradores de la GIZ durante el trabajo de campo, fue parte de un proceso de entrenamiento en la aplicación de la metodología PEFA, el cual se inició con un taller de capacitación en la materia, realizado en Lima en el mes de agosto del 2012.

Asimismo, durante la misma fecha (20 de agosto de 2012), se llevó a cabo en la sede del GRAM el Taller de Inducción PEFA en el cual se desarrollaron los siguientes puntos:

- Antecedentes y objetivos del PEFA.
- El PEFA, sus indicadores e instrumentos.
- El Informe PEFA.
- Agenda de Trabajo.
- Plan de Acción Post-PEFA.

Dicho Taller de Inducción PEFA contó con una participación de 17 funcionarios y personal del GRAM.

El inicio de la evaluación PEFA del GRAM se programó para el 20 de agosto del 2012. El trabajo de campo duró 9 días útiles, durante los cuales se realizaron entrevistas de trabajo con las diferentes dependencias del GRAM (Gerencia General, Concejo Regional, Oficina de Contabilidad, Oficina de Tesorería, Oficina de Recursos Humanos, Oficina de Abastecimiento y Patrimonio, Dirección Regional de Salud, Dirección Regional de Educación, Subgerencia de Planeamiento, Subgerencia de Presupuesto, Oficina Regional de Control Institucional y Subgerencia de Cooperación Técnica Internacional) y de la sociedad civil (Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza) .

Luego del trabajo de campo, el equipo de la Misión PEFA tuvo alrededor de 3 semanas para completar la información necesaria y así poder elaborar el Informe PEFA en su versión preliminar. Dicho informe fue remitido al GRAM, a la Secretaría PEFA, a la GIZ y también a AECID (España) y SECO (Suiza), agencias que vienen trabajando simultáneamente en la evaluación PEFA en varios gobiernos regionales y locales, a fin de recibir sus comentarios y realizar los ajustes respectivos con miras a la elaboración del informe final.

El día 27 de septiembre de 2012, se presentaron los resultados preliminares del Informe PEFA al Presidente Regional, así como a los funcionarios y personal que participaron en las reuniones durante el trabajo de campo.

En total, los cinco miembros que conformaron la Misión PEFA dispusieron de 75 hombre/días, para la preparación, misión de campo y elaboración del informe final.

Metodología de preparación del informe

Los contenidos del presente informe se han ajustado al marco PEFA[4] y a la guía para evaluaciones sub-nacionales[5], los cuales han sido utilizados de manera sistemática. Además, el equipo ha utilizado las clarificaciones[6] y las orientaciones[7] sobre la metodología PEFA. El equipo ha hecho también referencia a toda la documentación disponible sobre la gestión de las finanzas públicas del GRAM, la misma que se ha complementado con sesiones de trabajo con todas las dependencias del GRAM involucradas y con la sociedad civil.

Asimismo, los términos de referencia para la realización del informe de evaluación PEFA del GRAM, de acuerdo a las normas de calidad, han sido revisados y aprobados por la Secretaría PEFA.

Alcance de la evaluación

La presente evaluación abarca la totalidad de las 14 UE del Pliego 440 - Gobierno Regional Amazonas vigentes al 2011. El Pliego 440 no incluye dentro de su estructura orgánica, organismos públicos autónomos o empresas regionales. Tampoco incluye a Gobiernos Locales (provinciales o distritales).

Los gastos totales ejecutados del Pliego 440 alcanzaron a S/. 354.2 millones y a S/. 399.9 millones en 2010 y 2011, respectivamente. Cabe señalar que son montos relativamente bajos ya que representan el 2.2% y 2.3% de los gastos regionales totales ejecutados por los 26 gobiernos regionales durante los años 2010 y 2011, respectivamente. Asimismo, representan el 0.40% y 0.43% de los gastos totales del Sector Público en los mismos años, respectivamente.

Cuadro 1.1: Alcance de la Evaluación - Importancia Relativa de los Gastos del GRAM, Pliego 440

Gastos Ejecutados	2010	2011
En porcentaje de los Gastos Regionales Totales	2.2	2.3
En porcentaje de los Gastos Totales del Sector Público	0.40	0.43

Fuente: Cálculo del equipo a partir de datos del SIAF y http://transparencia-economica.mef.gob.pe

4 *Secretaría del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas, PEFA Gasto Público y Rendición de Cuentas, Washinton DC 2005*

5 *PEFA Secretariat, Guidelines for the application of the Performance Measurement Framework at Sub-National Government Level, Volumes I & II, March 2008 (No existe una versión en español del documento)*

6 *Secretaría del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas, Clarificaciones para la utilización del marco PEFA, 2007*

7 *Secretaría del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas, Orientación sobre las pruebas y las fuentes de información para respaldar el puntaje de los indicadores, 2007*

8 *El Pliego es una entidad pública a la cual se le asigna un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto Público (Artículo 5.2 del TUO de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema de Presupuesto aprobada el 06 de diciembre de 2004).*

2.
INFORMACIÓN DE ANTECEDENTES SOBRE LA REGIÓN

2.1 Descripción de la situación económica de la región

Descripción del marco jurídico de las regiones y del proceso de regionalización

La Constitución Política del Perú de 1993 establece que *"La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes."*[9]

El capítulo XIV del Título IV[10], de la Ley Nº 27680, define el marco constitucional para el proceso de descentralización, estableciendo que *"La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país."*[11]

Asimismo, establece la organización del territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos, y la del gobierno en los ámbitos nacional, regional y local, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación[13]. Con relación a las regiones, establece sus características, estructura orgánica básica, competencias y atribuciones[13].

La Ley Nº 29158, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*, la Ley Nº 27867, *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales,* la Ley Nº 27972*, Ley Orgánica de Municipalidades y la* Ley Nº 27783*, Ley de Bases de la Descentralización*, completan el marco jurídico principal de las regiones.

Las regiones se definen como unidades territoriales geo-económicas, con diversidad de recursos naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales[14].

El proceso de regionalización se remonta a la Constitución Política de 1979, la cual previó un proceso de descentralización mediante la creación de regiones[15], el cual nunca llegó a implementarse. A fines del primer gobierno del Presidente Alan García (1985 – 1990) se llevó a cabo la creación de 12 regiones, las cuales fueron reemplazadas por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) durante el gobierno del Presidente Alberto Fujimori.

9 *Artículo 43 de la Constitución Política del Perú de 1993.*

10 *Reforma constitucional aprobada mediante Ley Nº 27680.*

11 *Ídem, artículo 188.*

12 *Ídem, artículo 189.*

13 *Ídem, artículos 190, 191, 192 y 193.*

14 *Artículo 28 de la Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización.*

15 *Constitución Política del Perú de 1979, Título IV De la Estructura del Estado, Capitulo XII De la Descentralización, Gobiernos Locales y Regionales, artículos del 259 al 268.*

En el gobierno del Presidente Alejandro Toledo se retoma el proceso de regionalización, promulgándose la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en julio y noviembre de 2002, respectivamente. En noviembre de ese mismo año, se elige por primera vez a los Presidentes Regionales en cada uno de los 24 departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao.

En la actualidad, el proceso de descentralización aún requiere ser perfeccionado, se han producido avances importantes en múltiples aspectos pero prima un fuerte centralismo en materia económica.

Los gobiernos regionales no tienen atribuciones fiscales ni tributarias, corresponde al Poder Ejecutivo la creación de tributos regionales para que sean recaudados y administrados por las regiones[16].

La Constitución Política de 1993[17] establece la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales en los asuntos de su competencia; asimismo, define su estructura orgánica básica: el Concejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, la Presidencia Regional como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la Ley.

Los gobiernos regionales poseen un conjunto de competencias para desarrollar su labor, éstas pueden ser exclusivas o compartidas.

Competencias constitucionales[18]:

a) Aprobar su organización interna y su presupuesto.

b) Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.

c) Administrar sus bienes y rentas.

d) Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.

e) Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.

16 *Artículo 38 de la Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización.*

17 *Constitución Política del Perú de 1993, artículo 191.*

18 *Artículo 9 de la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.*

f) Dictar las normas inherentes a la gestión regional.

g) Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a Ley. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.

h) Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.

i) Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Entre las principales competencias exclusivas podemos mencionar las siguientes:

- Planificar el desarrollo integral de la región, formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado.
- Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y Leyes Anuales de Presupuesto.
- Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional.

Las competencias compartidas se concentran en materias sectoriales tales como educación (gestión de los servicios educativos), salud pública, promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en los sectores de agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones, medio ambiente, competitividad regional, gestión sostenible de los recursos naturales, preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales, entre otras.

Contexto socio-económico del departamento de Amazonas

El departamento de Amazonas se encuentra situado en el extremo nor-oriental del territorio peruano, en el espacio de transición entre la cordillera andina y la llanura amazónica. Su proximidad al Ecuador y a la Amazonía le brinda a este territorio riqueza en diversidad biológica.

Posee una extensión de 39,249.13 km², que representa el 3.05% del territorio nacional. Corresponden a la selva 31,986.75 km² y a la sierra 7,262.38 km². Limita por el norte con el Ecuador, al este con el departamento de Loreto, al oeste con el departamento de Cajamarca y al sur con los departamentos de La Libertad y San Martín.

Comprende siete (07) provincias y ochenta y cuatro (84) distritos: Chachapoyas (21 distritos), Bagua (06 distritos), Bongará (12 distritos), Condorcanqui (03 distritos), Luya (23 distritos), Rodríguez de Mendoza (12 distritos) y Utcubamba (07 distritos)[19].

En el año 2011, el departamento de Amazonas tuvo una población de 413 314 habitantes de los cuales el 47.4% está conformado por mujeres. Asimismo, la población en edad de trabajar fue de 285 000 personas (69% de la población total), la Población Económicamente Activa (PEA) fue de 228 000 personas y la PEA ocupada de 226 000 (datos actualizados al 2010)[20]. Asimismo, el Valor Agregado Bruto (VAB) del departamento fue de S/. 1 293 millones en el 2011, calculados a precios constantes de 1994[21].

Las principales actividades económicas son la agropecuaria y la manufacturera. Al cierre del ejercicio 2011, la actividad económica creció en 1.5% respecto del ejercicio anterior.

En la campaña agrícola 2011-2012, se sembraron aproximadamente 39 000 hectáreas. Los principales productos agrícolas regionales son el arroz, plátano, yuca, papa, café, maíz, cacao y pastos naturales. Asimismo, en el ejercicio 2011 se registró exportaciones (FOB) por un valor de US$ 21.2 millones, lo cual representó un incremento del 45.9% con relación al ejercicio 2010; éstas estuvieron constituidas básicamente por productos tradicionales (87.1%) y agrícolas (99.0%). El principal producto de exportación es el café, destinado a los mercados de Estados Unidos y Alemania[22].

El departamento de Amazonas posee un excelente potencial turístico que combina cultura (restos arqueológicos como La Fortaleza de Kuelap y los sarcófagos de Karajía), naturaleza (bosques, fauna, flora, cataratas, lagunas) y posibilidades de entretenimiento y aventura. Dicho potencial recién está empezando a ser explotado y debería constituirse en una fuente de ingresos importante para el departamento.

De acuerdo al *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009*: *Por una densidad del Estado al servicio de la gente*[23], el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del departamento de Amazonas fue de 0.5736, valor por debajo del promedio nacional (0.6234) y que la ubica en el puesto 18 entre los 24 departamentos evaluados.

Asimismo, la población en situación de pobreza fue inferior al 48.0% en el 2011, lo cual representa una reducción de 11.8 puntos porcentuales frente al resultado del año 2009 (59.8%). La incidencia de pobreza extrema en la región está en el rango de entre 17.0% y 20.9% de la población[24].

19 *Gobierno Regional de Amazonas. Plan de Desarrollo Concertado 2009 – 2021, pág.63*

20 *INEI. Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). 2010 (http://www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp)*

21 *INEI Sistema de información regional para la toma de decisiones (http://webinei.inei.gob.pe:8080/SIRTOD/inicio.html#)*

22 *BCRP. Síntesis Económica de Amazonas Diciembre 2011. pág 3-10. 2012 (http://www.bcrp.gob.pe/sucursales/Piura/2011/Síntesis-Amazonas- 12-2011.pdf)*

23 *PNUD (http://www.pnud.org.pe/frmPubDetail.aspx?id=156)*

24 *INEI. Evolución de la pobreza en el Perú (http://www.inei.gob.pe/documentosPublicos/Pobreza2010/Presentacion18_Mayo_2011.pdf)*

En lo que corresponde a la salud de la población, la esperanza de vida al nacer en Amazonas alcanza los 70 años frente a los 72.5 del promedio nacional; la tasa de mortalidad infantil fue de 24 por cada mil nacidos vivos, frente a los 20 del promedio nacional; y la tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años (patrón de referencia NCHS) alcanzó el 21.7% frente al 15.2% del promedio nacional (2011)[25].

En lo que corresponde a saneamiento, el acceso a servicios básicos en la región fue de 46.22% para agua potable frente al 77.25% del promedio nacional; 72.73% para energía eléctrica frente al 89.71% del promedio nacional y de 42.55% para alcantarillado frente al 65.88 del promedio nacional (2011)[26].

En lo que corresponde a educación, la tasa de analfabetismo en Amazonas fue de 9.81% de la población frente al 7.14% del promedio nacional (2011); asimismo, los años promedio de escolaridad de la población de 25 a 34 años fue de 9.11 años frente a los 11.1 del promedio nacional, este último indicador calculado para el año 2010[27].

Según la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE 2011), el 19.6% de los alumnos del segundo grado se ubican en el nivel 2 en comprensión lectora, un punto porcentual por encima de lo logrado en el 2010. Mientras que el 12.6% de alumnos del segundo grado alcanza el nivel 2 en matemática, 3 puntos porcentuales por encima de lo logrado en el 2010, en este último caso Amazonas ha sido el segundo departamento en lograr mejores resultados a nivel nacional escalando en el ranking nacional del puesto 17 al puesto 12. La gestión regional se ha trazado metas para continuar mejorando en logros de aprendizaje.

Programa global de reforma del sector público

El Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) 2009 – 2021 del GRAM, instrumento orientador del desarrollo regional, identifica cinco objetivos estratégicos generales, de los cuales se desprenden 23 objetivos estratégicos específicos. Los objetivos se complementan con un conjunto de estrategias definidas para dar viabilidad y sostenibilidad a las propuestas trabajadas en el plan.

Los objetivos estratégicos generales son:

Objetivo estratégico general 1: Comunidad regional solidaria, democrático participativa, con equidad entre varones y mujeres, respeto de los derechos humanos y de la diversidad cultural; donde niños, niñas, adolescentes, y población en general, acceden a servicios de salud y educación intercultural de calidad, y se fomenta el empleo y la vivienda digna.

25 *INEI Sistema de información regional para la toma de decisiones (http://webinei.inei.gob.pe:8080/SIRTOD/inicio.html#)*

26 *Ídem.*

27 *Igual que 25.*

- Objetivo estratégico general 2: Líder en producción de cafés especiales, y promotor de la transformación y comercialización de productos agrícolas, pecuarios y acuícolas, enlazados con el agro ecoturismos y la conservación del medio ambiente.

- Objetivo estratégico general 3: Conservar la biodiversidad de las sub cuencas hídricas del Marañón y Huayabamba reduciendo los efectos de los desastres y el cambio climático.

- Objetivo estratégico general 4: Posiciona los productos y recursos turísticos con adecuada prestación de servicios para el desarrollo turístico sostenible en el Alto y Bajo Utcubamba junto a la recuperación de las tradiciones ancestrales del centro y sur de Amazonas; fomenta el turismo rural comunitario, cultural, ecológico y vivencial en las cuencas del Huayabamba, Utcubamba y Marañon; afirma las identidades Awajun y Wampís.

- Objetivo estratégico general 5: Logra la integración vial, aérea y de comunicaciones a nivel regional y nacional, e incentiva el aprovechamiento del potencial hidro-energético y otros, en armonía con el medio ambiente.

Como parte integrante del PDRC se ha definido, para cada uno de los objetivos generales y específicos, un conjunto de indicadores y metas al 2021, cada uno de los cuales cuenta con su línea basal.

Asimismo, el Plan Estratégico Institucional del GRAM define 5 objetivos estratégicos de mediano plazo, relacionados a los objetivos estratégicos del PDRC:

1. Disminuir la Pobreza del 50.1% a 30.0%, objetivo relacionado con los objetivos de largo plazo Nº 1 y Nº 5 del PDRC.
2. Disminuir la desnutrición crónica infantil al 15.0%, objetivo relacionado con el objetivo de largo plazo Nº 1 del PDRC.
3. Reducir la mortalidad materno-infantil, objetivo relacionado con el objetivo de largo plazo Nº 1 del PDRC.
4. Mejorar los Logros de Aprendizaje, objetivo relacionado con el objetivo de largo plazo Nº 1 del PDRC.
5. Buscar la Protección Ambiental a través del Saneamiento, Manejo de Residuos Sólidos y Conciencia Ambiental; objetivo relacionado con el objetivo de largo plazo Nº 3 del PDRC.

2.2 Descripción de los Recursos de Presupuestarios

El GRAM, en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto, se constituye como un Pliego Presupuestal (Pliego Nº 440); el cual está integrado por 15 UE[28], instancias de gestión con autonomía administrativa y financiera para la ejecución de los créditos presupuestarios asignados.

El GRAM tuvo un Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) de S/. 275 535 241 en el ejercicio fiscal 2009, de S/. 312 094 667 en el 2010 y de S/. 378 391 672 en el 2011.

Con relación al financiamiento de sus operaciones podemos señalar que el funcionamiento del GRAM se sustenta principalmente en los Recursos Ordinarios (RO) transferidos por el gobierno nacional; los cuales representaron el 79.15% en el 2009, el 74.66% en el 2010 y el 81.72% en el 2011. En cuanto a Recursos Determinados (RD), en el 2009 tuvo una participación de 13.47%, en el 2010 de 19.58% y en el 2011 de 11.87%. Con relación a los Recursos Directamente Recaudados (RDR), en promedio representan alrededor del 1.4% del presupuesto regional y las Donaciones y Transferencias en promedio el 5.1%.

En cuanto a la clasificación del gasto, el rubro de personal y obligaciones sociales representó el 42.1% en el 2009, el 40.21% el 2010 y el 34.93% el 2011. El rubro de bienes y servicios representó el 8.63% el 2009, el 11.56% el 2010 y el 12.83 el 2011. Con relación al rubro inversiones éste representó el 42.98% el 2009, el 41.30% el 2010 y el 43.55% el 2011.

▪ Desempeño fiscal

Como se puede apreciar en el cuadro 2.1, el desempeño fiscal del GRAM no ha sido óptimo, toda vez que en los tres años materia de análisis (periodo 2009 – 2011) el presupuesto disponible no ha sido ejecutado en su totalidad; asimismo, la brecha de ejecución, es decir, los recursos que se han dejado de ejecutar, se ha ido incrementando en cada ejercicio.

Si se analiza la evolución del presupuesto en cada uno de los ejercicios, se puede ver que se han incorporado créditos suplementarios que originaron que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) cierre el año con un incremento frente al PIA por más de 100 millones en cada año, incremento que no pudo ser totalmente ejecutado por el GRAM. Las razones de la insuficiente ejecución podrían deberse a diversos factores como el momento de incorporación de los nuevos recursos o limitaciones en las capacidades operativas y de gestión.

28 En 2011 fueron 14 UE.

Cuadro 2.1: Presupuesto del Gobierno Regional
(Como porcentaje del PBI)

	2009	2010	2011
Ingresos Totales	**33.48**	**34.14**	**39.83**
Total del Gasto:	**31.29**	**28.85**	**30.92**
Gasto no relacionado con intereses	31.29	28.85	30.92
Gasto relacionado con intereses	0.00	0.00	0.00
Déficit (-) / Superávit agregado del Gobierno Regional	**2.20**	**5.29**	**8.90**
Superávit primario del Gobierno Regional	**2.20**	**5.29**	**8.90**
Financiamiento neto del Gobierno Regional	---	---	---
Externo	---	---	---
Interno	---	---	---

Fuente: INEI Sistema de información regional para la toma de decisiones y Portal de Transparencia Económica - MEF

Asignación de recursos

En el cuadro 2.2. puede apreciarse el peso en la asignación de recursos a las funciones de salud y educación, los cuales en conjunto absorben más del 60% del presupuesto ejecutado. En los tres años analizados, el peso relativo de dichas funciones se ha incrementado ligeramente pasando de 62.38% en 2009 a 69.38% en 2011. Se debe tomar en cuenta el incremento en el gasto de las funciones de saneamiento y vivienda y desarrollo urbano que pasaron de 5.83% y 0.13% a 8.2% y 1.04, respectivamente.

Cuadro 2.2: Ejecución asignaciones presupuestarias - Funciones más importantes
(Como porcentaje del total del gasto)

	2009	2010	2011
Educación	45.54	49.97	48.69
Salud	16.84	17.19	20.69
Saneamiento	5.83	3.66	8.20
Transporte	9.56	11.19	7.33
Previsión social	5.72	5.95	5.49
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	3.61	3.54	3.62
Agropecuaria	1.69	2.31	1.65
Vivienda y desarrollo urbano	0.13	0.05	1.04
Otros	11.08	6.14	3.29
Total	**100.00**	**100.00**	**100.00**

Fuente: Portal de Transparencia Económica - MEF

En lo que corresponde a la asignación presupuestaria de acuerdo a la clasificación económica, se puede verificar que los gastos de la planilla (personal y obligaciones sociales) y de inversión (adquisición de activos no financieros) son los de mayor importancia. En segundo término, se tiene los gastos en bienes y servicios y los relativos a pensiones y otras prestaciones sociales.

Si se analiza los cuadros 2.1 y 2.2 en conjunto, la mayor carga en las funciones de educación y salud esta justamente referida a los gastos de personal, toda vez que para esas funciones el uso del recurso humano es intensivo.

Cuadro 2.3 Asignación presupuestaria real en clasificación económica

(Como porcentaje del total del gasto)

	2009	2010	2011
Personal y obligaciones sociales	44.88	47.22	44.83
Pensiones y otras prestaciones sociales	5.58	5.67	5.01
Bienes y servicios	8.24	11.77	13.02
Otros gastos	1.08	2.36	4.95
Donaciones y transferencias	0.00	0.00	1.16
Adquisición de activos no financieros	40.21	32.97	31.03
Total	100.00	**100.00**	**100.00**

Fuente: Portal de Transparencia Económica - MEF

2.3 Descripción del marco jurídico e institucional de la GFP

2.3.1 Marco jurídico

El marco jurídico e institucional de las finanzas públicas es único para todas las entidades públicas que conforman los tres niveles de gobierno, poderes del Estado y los organismos constitucionalmente autónomos del Estado.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece como sistemas administrativos de aplicación nacional los siguientes: Gestión de Recursos Humanos, Abastecimiento, Presupuesto Público, Tesorería, Endeudamiento Público, Contabilidad, Inversión Pública, Planeamiento Estratégico, Defensa Judicial del Estado, Control y Modernización de la Gestión Pública[29]. Todos a excepción del Sistema Nacional de Control están sujetos a la rectoría del Poder Ejecutivo.

29 *Artículo 46 de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.*

En el caso de las finanzas públicas tenemos que los entes rectores son los siguientes órganos de línea del MEF:

1. Dirección General de Presupuesto Público
2. Dirección General de Contabilidad Pública
3. Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público
4. Dirección General de Política de Inversiones

El Sistema Administrativo de Abastecimiento está a cargo del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

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

1. Decreto Supremo Nº 304-2012-EF que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto vigente a partir del 01 de enero de 2005 y sus modificatorias.
2. Ley Nº 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, publicada el 08 de agosto de 2003.
3. Ley Nº 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, publicada el 28 de noviembre de 2003.
4. Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento , publicada el 01 de julio de 2005.
5. Ley Nº 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, , publicada el 12 de abril de 2006.
6. Ley Nº 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, , publicada el 22 de marzo de 2006.
7. Ley N° 27293, Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública y sus modificatorias, , publicada el 28 de junio de 2000.
8. Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, publicada el 23 de julio de 2002.
9. Decreto Legislativo N° 1017 que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado, publicada el 04 de junio de 2008, y sus modificatorias.
10. Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 03 de agosto de 2002.

11. Ley N° 27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, , modificada por la Ley N° 27958, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, publicadas el 27 de diciembre de 1999 y 08 de mayo 2003, respectivamente.
12. Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada el 20 de diciembre de 2007.
13. Ley N° 27783, Ley Bases de la Descentralización, publicada el 20 de julio de 2002.
14. Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, , publicada el 18 de noviembre de 2002.
15. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, , publicada el 27 de mayo de 2003.
16. Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal, , publicada el 05 de febrero de 2004.
17. Ley N° 27506, Ley de Canon, publicada el 10 de julio de 2001.

2.3.2 Marco institucional

El Reglamento de Organización y Funciones (ROF)[30] del GRAM define las atribuciones y responsabilidades de sus unidades orgánicas.

La Presidencia Regional, es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional. El Presidente es elegido por sufragio directo conjuntamente con un Vicepresidente por un período de 4 años. El mandato es irrenunciable, pero revocable conforme a la ley de la materia.

Sus funciones y atribuciones se definen en el artículo 13º del ROF, entre las principales podemos señalar: i) dirigir y supervisar la marcha del gobierno regional a través de sus órganos de línea, apoyo, asesoramiento y desconcentrados; ii) proponer y ejecutar el presupuesto participativo regional aprobado por el Concejo Regional; iii) dictar decretos y resoluciones regionales; iv) administrar los bienes y rentas del gobierno regional; v) dirigir, supervisar, coordinar y administrar las actividades y servicios públicos a cargo del gobierno regional a través de sus gerencias regionales; vi) celebrar y suscribir, en representación del gobierno regional contratos, convenios y acuerdos relacionados con la ejecución o concesión de obras, proyectos de inversión, prestación de servicios y demás acciones de desarrollo conforme a ley sólo respecto a aquellos bienes, servicios y/o activos cuya titularidad corresponda al gobierno regional; vii) presentar la memoria y el informe de

30 *Aprobado mediante Ordenanza Regional 307-2012*

los estados presupuestarios y financieros del gobierno regional al Concejo Regional; viii) promulgar las ordenanzas regionales y ejecutar los acuerdos del Consejo Regional; ix) proponer al Concejo Regional los instrumentos de gestión del gobierno regional; x) proponer iniciativas legislativas; xi) proponer y celebrar los contratos de las operaciones de crédito interno y externo aprobadas por el Concejo Regional, entre otros.

El Concejo Regional, es el órgano normativo y fiscalizador del GRAM. Está integrado por el Presidente Regional, el Vicepresidente Regional y los Consejeros de las provincias de cada región, con un mínimo de 7 y un máximo de 25, los mismos que son elegidos por sufragio directo por un período de 4 años. El mandato es irrenunciable, pero revocable conforme a la ley de la materia.

El artículo 20 del ROF define las funciones y atribuciones del Concejo Regional: i) aprobar, modificar o derogar las normas que regulan o reglamentan los asuntos y materias de competencia y funciones del gobierno regional; ii) aprobar el PDRC; iii) aprobar el plan anual y el presupuesto participativo en el marco del PDRC y de conformidad con la normativa vigente en materia de presupuesto público; iv) aprobar los estados financieros y presupuestales; v) declarar la vacancia y suspensión del presidente, vicepresidente y los consejeros y vi) autorizar las operaciones de crédito interno y externo incluidas en el PDRC y solicitadas por el Presidente Regional, entre otros.

Con relación a la aprobación del presupuesto institucional anual, la formulación se realiza de acuerdo a lo establecido por la Dirección General de Presupuesto Público del MEF, que establece el monto anual que le corresponde al GRAM. El presupuesto del sector público nacional, regional y local es aprobado anualmente por el Congreso de la República mediante la Ley de Presupuesto del Sector Público. Asimismo, cabe señalar que de acuerdo a la Ley de Presupuesto Participativo, las municipalidades provinciales y organizaciones de la sociedad civil participan en la priorización de proyectos de inversión pública, los cuales deben ser considerados en el presupuesto anual.

A continuación, se presenta el marco normativo regional de la gestión de las finanzas públicas:

Organización y Funciones

1. Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Amazonas, aprobado mediante Ordenanza Regional Nº 307-2012-GOBIERNO REGIONAL DE AMAZONAS /CR-DE.

2. Manual de Organización y Funciones, aprobado mediante Resolución de Gerencia General Regional N° 001-2009- GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS / GGR

3. Manual de Procedimientos Administrativos, aprobado mediante Resolución de Gerencia General Regional Nº 498–2010-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/GGR

Presupuesto

4. Directiva Nº 008-2010-GOBIERNO REGIONAL DE AMAZONAS/GGR, Procedimiento para la ejecución presupuestaria en el Pliego 440: Gobierno Regional de Amazonas, aprobada mediante Resolución de Gerencia General Regional N° 263-2010-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/GGR.

Contabilidad y Tesorería

5. Directiva Administrativa Nº 001-2012-GOBIERNO REGIONAL DE Amazonas-ORAD/OC, Cierre contable y presupuestario del ejercicio 2011 Pliego 440 – Gobierno Regional de Amazonas.

6. Directiva Nº 011-2012-GOBIERNO REGIONAL DE AMAZONAS, Normas para el manejo del fondo para pagos en efectivo y fondo fijo para caja chica, aprobada mediante Resolución de Gerencia General Regional N° 271-2012- GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/GGR.

7. Directiva Administrativa Nº 007-2011-GR Amazonas/GGR, Otorgamiento de Viáticos en el Gobierno Regional de Amazonas, aprobada mediante Resolución de Gerencia General Regional N° 333-2011- GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/GGR.

8. Directiva Nº 004-2011-GR Amazonas/GGR, Normas para el otorgamiento de apoyos económicos y contrapartidas para la ejecución de obras o actividades, aprobada mediante Resolución de Gerencia General Regional N° 030-2011- GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/GGR.

Administración de personal

9. Directiva Nº 007-2012-GRA/GGR, Norma que implementa la tabla salarial en la ejecución de obras del Gobierno Regional de Amazonas, aprobada mediante Resolución de Gerencia General Regional N° 106-2012-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS / GGR.

10. Directiva Nº 001-2011-GR Amazonas/GGR, Normas para la asignación y entrega del incentivo laboral para el año 2011, a través del CAFAE, aprobada mediante Resolución de Gerencia General Regional N° 009-2011-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/GGR.

11. Directiva Nº 013-2010-GR Amazonas/GGR, Norma que regula el desplazamiento temporal por destaque del personal del Gobierno Regional, fuera del departamento, aprobada mediante Resolución de Gerencia General Regional N° 493-2010-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/GGR.

12. Directiva Nº 004-2010-GR Amazonas/GGR, Normas sobre la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el Gobierno Regional Amazonas en casos de parentesco, aprobada mediante Resolución de Gerencia General Regional N° 105-2010-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/GGR.

Logística

13. Directiva Nº 006-2011-Gobierno Regional de Amazonas/GGR, Normas para el control y uso de los vehículos de servicio oficial así como de combustibles y lubricantes, en el Gobierno Regional de Amazonas; aprobada mediante Resolución de Gerencia General Regional N° 090-2011-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS / GGR

14. Directiva Nº 002-2011-GR Amazonas/GGR, Normas que orientan los procedimientos y mecanismos para la toma de inventario físico y de existencias en el Gobierno Regional de Amazonas, aprobada mediante Resolución de Gerencia General Regional N° 031-2011-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/GGR.

15. Directiva Nº009-2010-Gobierno Regional de Amazonas/GGR, Normas para la elaboración, aprobación, trámite y custodia del expediente de contratación en los procesos de selección que realice el Gobierno Regional de Amazonas, aprobada mediante Resolución de Gerencia General Regional N° 332-2010-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/GGR.

2.3.3 El Gobierno Regional y la GFP

El GRAM, a través de sus Direcciones Regionales, Gerencias Regionales y Oficinas, realiza las acciones vinculadas a las finanzas públicas de acuerdo a lo establecido por los entes rectores del gobierno nacional:

Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial[31]: Es la encargada de normar, programar, ejecutar, coordinar, dirigir y supervisar las actividades relacionadas con los campos funcionales de planificación estratégica prospectiva, inversiones, presupuesto y acondicionamiento territorial, administración y adjudicación de terrenos propiedad del estado, cooperación técnica internacional. Además, le corresponde orientar la ejecución de funciones específicas sectoriales en materia de planificación estratégica prospectiva, inversiones presupuesto, tributación y ordenamiento territorial.

Entre sus funciones[32] tiene: i) proponer y orientar las políticas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo; ii) proponer el diseño de planes, programas y estrategias de desarrollo fronterizo a mediano y largo plazo; iii) identificar, organizar y articular los proyectos de desarrollo de impacto regional y macro-regional, así como evaluar el resultado en la ejecución de los mismos; iv) difundir, orientar y dirigir la metodología establecida para la formulación del Plan de Desarrollo Institucional; v) supervisar y controlar los avances de la ejecución de los planes y proyectos de inversión, estableciendo los mecanismos de retroalimentación; vi) evaluar los productos resultantes de la ejecución de los planes y proyectos de inversión;

31 *Artículo 82 del ROF del Gobierno Regional de Amazonas.*

32 *Ídem. Artículo 83.*

vii) difundir, conducir, orientar y supervisar el proceso presupuestal mediante la aplicación de las normas de formulación, ejecución y evaluación del presupuesto, entre otras. Para cumplir con sus funciones cuenta con seis sub gerencias:

1. Sub gerencia de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial
2. Sub gerencia de Presupuesto y Tributación
3. Sub gerencia de Programación e Inversiones
4. Sub gerencia de Desarrollo Institucional e Informático
5. Sub gerencia de Cooperación Técnica Internacional
6. Sub gerencia de Administración y Adjudicación de Terrenos de Propiedad del Estado

Oficina Regional de Administración: Es un órgano de apoyo que depende de la Gerencia General Regional. Es responsable de la administración de los recursos y los servicios requeridos para el funcionamiento del Gobierno Regional de Amazonas. Está encargada de regular, administrar y controlar los recursos humanos, físicos y financieros y brindar servicios auxiliares y de soporte para la gestión. Cuenta con los siguientes órganos:

1. Oficina de Contabilidad
2. Oficina de Tesorería
3. Oficina de Recursos Humanos
4. Oficina de Abastecimiento y Patrimonio

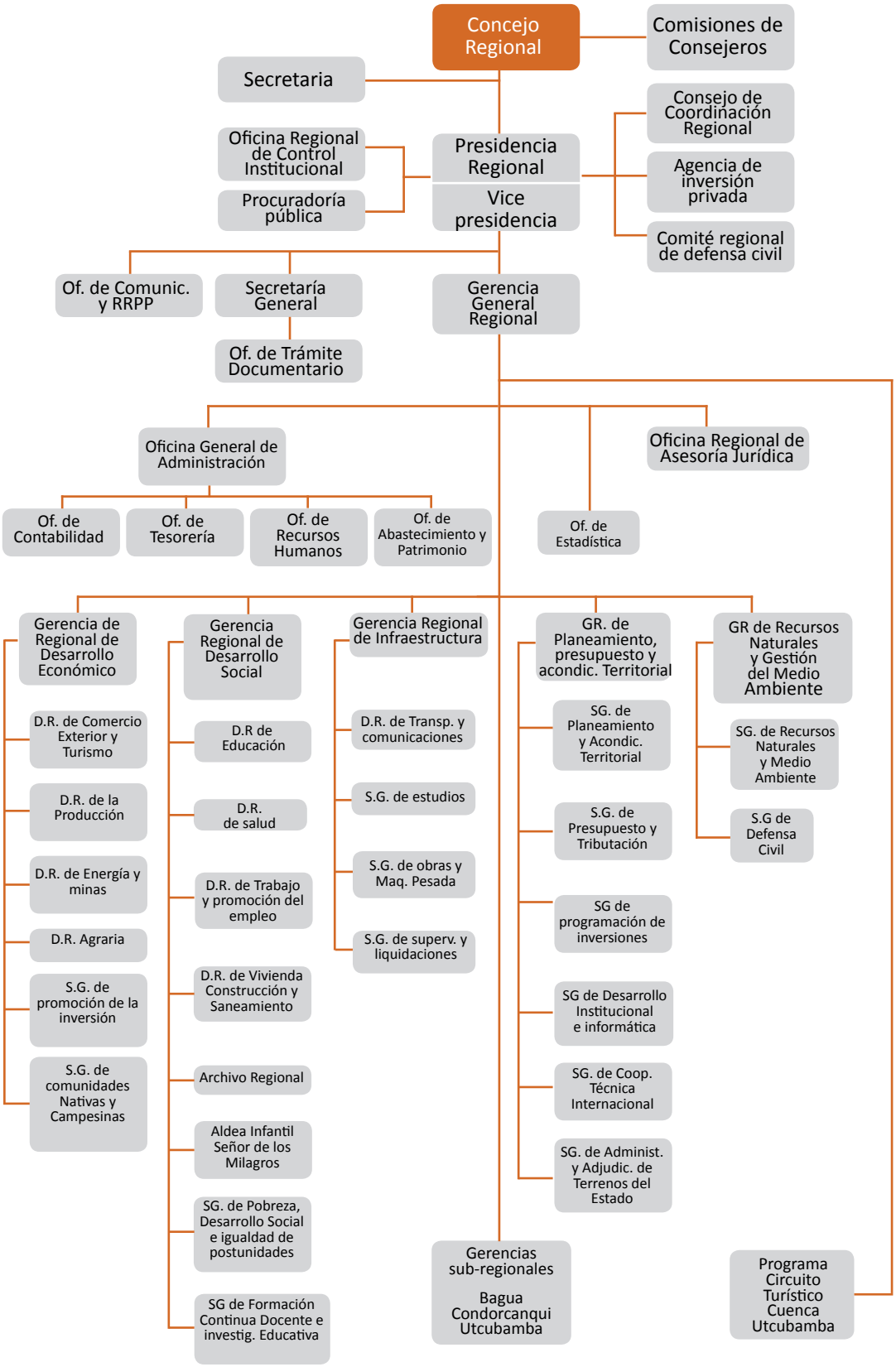
2.3.4 La Entidad fiscalizadora superior y la GFP

El Sistema Nacional de Control tiene competencia nacional y ejerce las atribuciones de control gubernamental en los Gobiernos Regionales a través de los Órganos de Control Institucional.

2.3.5 Atributos esenciales del sistema de GFP

El sistema de GFP en el Perú tiene las siguientes tres principales características válidas para el conjunto de los gobiernos regionales:

1. Una limitada autonomía presupuestaria frente al MEF y el Congreso de la República. Las decisiones de gasto regional todavía se consultan y aprueban a nivel del gobierno nacional.
2. La poca claridad en la distribución de roles y competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, particularmente en el caso de las funciones compartidas.
3. Una fuerte dependencia de la mayoría de gobiernos regionales, entre ellos el GRAM, de las transferencias presupuestarias y financieras del gobierno nacional para financiar sus actividades y proyectos. Los gobiernos regionales no tienen facultades para recaudar impuestos, razón por la cual no pueden considerarse fiscalmente descentralizados.


Concejo Regional
Comisiones de Consejeros
Secretaria
Consejo de Coordinación Regional
Oficina Regional de Control Institucional
Presidencia Regional
Agencia de inversión privada
Procuradoría pública
Vice presidencia
Comité regional de defensa civil
Of. de Comunic. y RRPP
Secretaría General
Gerencia General Regional
Of. de Trámite Documentario
Oficina General de Administración
Oficina Regional de Asesoría Jurídica
Of. de Contabilidad
Of. de Tesorería
Of. de Recursos Humanos
Of. de Abastecimiento y Patrimonio
Of. de Estadística
Gerencia de Regional de Desarrollo Económico
D.R. de Comercio Exterior y Turismo
D.R. de la Producción
D.R. de Energía y minas
D.R. Agraria
S.G. de promoción de la inversión
S.G. de comunidades Nativas y Campesinas
Gerencia Regional de Desarrollo Social
D.R de Educación
D.R. de salud
D.R. de Trabajo y promoción del empleo
D.R. de Vivienda Construcción y Saneamiento
Archivo Regional
Aldea Infantil Señor de los Milagros
SG. de Pobreza, Desarrollo Social e igualdad de postunidades
SG de Formación Continua Docente e investig. Educativa
Gerencia Regional de Infraestructura
D.R. de Transp. y comunicaciones
S.G. de estudios
S.G. de obras y Maq. Pesada
S.G. de superv. y liquidaciones
GR. de Planeamiento, presupuesto y acondic. Territorial
SG. de Planeamiento y Acondic. Territorial
S.G. de Presupuesto y Tributación
SG de programación de inversiones
SG de Desarrollo Institucional e informática
SG. de Coop. Técnica Internacional
SG. de Administ. y Adjudic. de Terrenos del Estado
GR de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente
SG. de Recursos Naturales y Medio Ambiente
S.G de Defensa Civil
Gerencias sub-regionales
Bagua
Condorcanqui
Utcubamba
Programa Circuito Turístico Cuenca Utcubamba

3.
EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS, PROCESOS E INSTITUCIONES DE LA GFP

3.1 Credibilidad del Presupuesto

Para evaluar los indicadores ID-1 y ID-2, el equipo PEFA ha trabajado en base a datos sobre gastos primarios[33]. Hay que destacar que el GRAM no tiene cargos de deuda pública y muy pocas donaciones externas (así como ningún préstamo) en el periodo 2009-2011. En la práctica y para el mismo periodo, los gastos primarios son prácticamente iguales a los gastos totales. Para la ejecución se ha usado el concepto de pago (en lugar de devengado) en conformidad con la metodología PEFA. Los datos son del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)[34]. Estos datos son presentados en los cuadros A1-1, 2 y 3 del Anexo 1.

ID- 1 Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobadobado

Para la medición de este indicador se han evaluado empíricamente los resultados en materia del gasto con relación al presupuesto original (PIA) del GRAM, Pliego 440[35], a nivel agregado de la clasificación institucional o de UE (véase Anexo 1 para más detalles)[36].

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

La desviación global del gasto primario, neto de financiamiento externo, ha sido muy alta en 2009 (30.5%) para luego reducirse gradualmente en 2010 (12.7%) y 2011 (5.7%) (véase cuadro 3.1). En el ID-2 se analizan algunas de las causas de estas desviaciones.

Cuadro 3.1: Desviaciones de la ejecución presupuestaria del gasto global del gobierno nacional y de su composición

(En porcentaje del gasto presupuesto originalmente)

Año	Desviación global del gasto primario, neto de financiamiento externo ID-1	Grado en que la varianza en la composición supera la desviación global del gasto ID-2 (i)	Contingencia ID-2 (ii)
2009	**30.5**	**18.7**	**0.0**
2010	**12.7**	**37.0**	**0.0**
2011	**5.7**	**21.1**	**0.0**

Fuente: Anexo 1 Cuadro A1-4

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

34 *Para los cálculos sobre gastos primarios, el equipo ha utilizado los datos disponibles en el Portal de Transparencia del MEF: http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx*

35 *El pliego es una entidad bajo el ámbito de aplicación del TUO de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, vigente a partir del 01 de enero de 2005.*

36 *El GRAM cuenta con 12 UE en 2009 (14 en 2010 y 2011, y 15 en 2012): La Sede Central fue la más importante durante el periodo 2009-2011 (con alrededor de 20%-21% de todo el presupuesto ejecutado del pliego 440 en el mismo periodo). En 2010 la Sede Educación fue la más importante con 22.5% (la lista completa se encuentra en el Anexo 1)*

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

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

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

Para la medición del indicador se han evaluado empíricamente los resultados en materia del gasto con relación al presupuesto original (PIA) del GRAM, Pliego 440, a nivel sub-agregado de la clasificación institucional o de UE (véase Anexo 1 para más detalles). La varianza en la composición del gasto primario superó la desviación global del gasto primario en más de 10 puntos porcentuales en los tres años considerados (véase cuadro 3.1).

Algunos de los factores importantes que han generado discrepancias entre el PIA y lo ejecutado, son presentados a continuación para cada año durante el periodo de análisis 2009-2011:

2009: En este año la desviación global del gasto primario ha dependido en gran medida a las variaciones entre el PIA y el presupuesto ejecutado de varias UE, como Agricultura (72.6%), Salud Bagua (53.3%), la Gerencia Sub-regional Bagua (46%) y Transportes (35.1%). Dichas variaciones han dependido especialmente de desviaciones entre los recursos ordinarios asignados al PIA y los recursos ordinarios ejecutados en los sectores de agricultura, transporte, educación y salud (desviaciones de más de 100%). Estos ajustes reflejan decisiones a nivel del gobierno nacional las cuales son comunicadas con demora al GRAM, sobre los montos de recursos ordinarios que recibirá.

2010: Como en el 2009, durante el 2010 la desviación global del gasto primario ha dependido en gran medida a las variaciones entre el PIA y el presupuesto ejecutado de varias UE, como la Gerencia Sub-regional Condorcanqui (67.5%), Transportes (52.6%), Educación

Bagua (47.3%) y la Gerencia Sub-regional Bagua (46.3%).. Dichas variaciones han dependido de las desviaciones entre los recursos ordinarios asignados al PIA y los recursos ordinarios ejecutados en los sectores de transporte, educación, salud, energía y saneamiento. En general, para el GRAM, Pliego 440, las desviaciones han representado disminuciones significativas de recursos ordinarios entre los recursos asignados en el PIA y los recursos gastados efectivamente (los recursos ordinarios gastados han representado alrededor del 50% de los recursos del PIA).

2011: En este año la desviación global del gasto primario también ha tenido una gran dependencia de las variaciones en las UE Transportes (115.9%), Agricultura (59.9%), Salud Bagua (56.8%) y Salud Utcubamba (52.7%). Los gastos de las UE mencionadas, financiados con recursos ordinarios, variaron de manera significativa (más de 50%) durante el año.

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

En los últimos tres años no hubo gasto efectivo asignado a la partida contingencias.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-2 Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	**D+**	**Método de Calificación M1**
(i) Grado en que la varianza en la composición de gasto primario haya superado la desviación global del gasto primario (tal como se define en ID-1) en los tres últimos años.	D	La varianza en la composición del gasto superó la desviación global del gasto primario en 10 puntos porcentuales en todos los tres últimos años (2008-2010).
(ii) Monto medio de gasto imputado efectivamente a la partida para contingencias en los últimos tres años.	A	El gasto efectivo imputado a la partida para contingencias en promedio fue de 0% del presupuesto original.

ID-3 Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado

La previsión de los ingresos públicos que respalda el gasto presupuestario aprobado debe ser creíble para asegurar la disciplina fiscal y una adecuada provisión de servicios a la población. En este sentido, el presente indicador evalúa en qué medida la ejecución de los ingresos que realiza el GRAM se ajusta a las proyecciones originalmente realizadas. Esta valoración toma como referencia la información existente en el SIAF sobre los ingresos programados y ejecutados para los ejercicios fiscales finalizados del periodo 2009-2011, datos que se presentan en el cuadro A1-5 del Anexo 1.

Los ingresos que el GRAM registra en el presupuesto anual pueden dividirse en dos categorías: i) recursos de transferencia y ii) recursos propios.

Los *recursos de transferencia*, son aquellos que provienen del gobierno nacional y pueden clasificarse como:

- Recursos Ordinarios (RO), que son transferencias para el financiamiento de los gastos corrientes y de inversión relacionadas con funciones transferidas a los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización. Son asignados por el MEF sobre la base de los requerimientos del gobierno regional y los techos presupuestarios establecidos.

- Recursos Determinados (RD), que incorporan las transferencias provenientes de la co-participación tributaria en los impuestos a la renta de las empresas con actividades productivas (extractivas) ubicadas en los departamentos y que se conocen como canon (minero, hidro energético, gasífero, petrolero, forestal y pesquero), además de la participación en la renta aduanera y otras regalías. Son asignados por el MEF sobre la base de las reglas de distribución establecidas en la ley.

- Donaciones y Transferencias (DT), que comprenden los fondos financieros no-rembolsables recibidos por el gobierno regional, provenientes de otros niveles de gobierno, la cooperación internacional y otras entidades públicas y privadas, nacionales o extranjeras.

Los *recursos propios*, denominados también Recursos Directamente Recaudados (RDR), son la fuente de ingresos generados por el gobierno regional por actividades relacionadas principalmente a la venta de bienes y servicios, las rentas de propiedad y las tasas y multas administrativas. Estos recursos se gestionan y administran en la región y son, por lo tanto, el objeto de la evaluación que se realiza con este indicador.

El cuadro 3.2 muestra la distribución de los ingresos ejecutados por el GRAM por fuente de financiamiento, para el año 2011:

Cuadro 3.2: Ingresos ejecutados por el Gobierno Regional de Amazonas por fuente de financiamiento, 2011

(En nuevos soles S/.)

Fuentes de financiamiento	2011	Porcentaje
Recursos ordinarios	232 506 754	81.8%
Recursos determinados	27 761 647	9.8%
Donaciones y transferencias	18 590 189	6.5%
Recursos directamente recaudados	5 502 343	1.9%
Total	**284 360 754**	**100.0%**

Fuente: Portal de Transparencia Económica - MEF, 2011

Como se aprecia en el cuadro anterior, los RDR representan menos del 2% del total de los recursos utilizados por el GRAM para financiar sus gastos, siendo la fuente de financiamiento significativamente más importante la de recursos ordinarios.

Los RDR del GRAM son recolectados por cada una de las UE que componen el pliego regional (12 en 2009 y 14 en 2010 y 2011). Las UE son también responsables de realizar las proyecciones anuales de los RDR sobre la base de las disposiciones normativas emitidas por el MEF para la estimación de los ingresos[37] y el comportamiento histórico de estos ingresos. Las proyecciones de las UE para los RDR del año siguiente son posteriormente consolidadas a nivel de pliego por el GRAM.

37 *Artículo 13 de la Resolución Directoral Nº 002-2011-EF/50.01 que aprueba la Directiva de Programación y Formulación para el Presupuesto Público de año fiscal 2012.*

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

El cuadro 3.3 muestra los ingresos ejecutados por concepto de RDR comparados con los ingresos programados e incluidos en el PIA del GRAM, en los últimos tres años.

Cuadro 3.3: Relación de los ingresos ejecutados y programados por RDR del Gobierno Regional de Amazonas, 2009-2011

(En porcentaje %)

Fuentes de financiamiento	2009	2010	2011
Recursos directamente recaudados	103.5	104.0	113.5

Fuente: Portal de Transparencia Económica - MEF, 2011 y Anexo 1-5

Como se puede observar en el cuadro anterior, la ejecución de los ingresos ha sido superior a la programación realizada en el PIA para cada uno de los tres años del período de análisis, pero de forma significativa sólo en el año 2011.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-3 Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	**B**	**Método de calificación M1**
(i) Recaudación real de ingresos directamente recaudados en comparación con las estimaciones de los mismos que figuran en el presupuesto original aprobado.	B	La ejecución de los ingresos directamente recaudados fue superior a 106% sólo en uno de los tres años del periodo de análisis (2009-2011).

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

El concepto de "atrasos de pagos" no está definido de manera reglamentaria[38]. Esto se explica básicamente porque el sistema presupuestal peruano que se aplica al GRAM sólo permite que las entidades presupuestarias realicen operaciones de gasto conforme a ley, siguiendo las etapas de compromiso, devengado y girado/pagado[39].

A nivel del GRAM, al igual que el resto de gobiernos regiones y a nivel del gobierno nacional, el seguimiento de las operaciones económicas se realiza utilizando el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP). El presupuesto anual (aprobado por ley) se distribuye y luego se hace una repartición de gastos, en función a la programación de ingresos disponibles mensualmente[40]. De esta forma no se puede comprometer gastos si previamente no se cuenta con asignaciones presupuestarias autorizadas y si no existe la disponibilidad de recursos. Para ello, el sistema formaliza y registra las operaciones previamente en conformidad a la Previsión Presupuestaria que se carga al SIAF. El devengado se realiza una vez que los bienes o servicios han sido entregados en conformidad, para luego ingresar al sistema una estimación sobre la "mejor fecha de pago". Si se compromete gasto y se recibe el bien o servicio en conformidad mas no se devenga el gasto, entonces se generaría una situación de mora, pero el SIAF no capta esta situación. En este caso, en teoría no se debería dejar de devengar. Por otro lado, en el SIAF vigente, si se compromete el gasto es porque se puede devengar y pagar, y porque existe disponibilidad de recursos (y sus correspondientes asignaciones presupuestarias para el gasto). Si se estuviera en una situación financiera diferente, por ejemplo de iliquidez en el Tesoro Público, no se permitiría comprometer por encima del tope de gasto autorizado y el sistema no permitiría registrar estas operaciones.

Cada año, al 31 diciembre, todos los compromisos deben ser devengados y no se permite devengar después de esa fecha (el sistema bloquea el registro). Esto incluye las operaciones con compromisos en las cuales el bien o servicio se recibirán el año siguiente (de lo contrario las operaciones comprometidas pendientes se anulan o suprimen). Al 31 de diciembre, pueden existir operaciones devengadas que no han sido

38 *Esta situación no está definida, por ejemplo, en el Decreto Supremo Nº 304-2012-EF, Texto Único Ordenado de la Ley Nº 28411,Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (01 de enero de 2005).*

39 *Artículo 33 del TUO de la Ley Nº 28411.*

40 *Véase ID-16.*

pagadas porque puede ocurrir que la fecha contractual de pago sea al año siguiente, siendo obligatoriamente el plazo límite de pago el 31 de marzo del año siguiente[41]. Estos montos devengados y no pagados al 31 diciembre de cada año no son considerados atrasos de pagos[42].

En la práctica, se incurriría en atrasos de pagos con relación al suministro de bienes y servicios, si habiendo cumplido con la etapa del compromiso del gasto y una vez recibido el bien o servicio con conformidad, no se ha pasado a la etapa de devengado, o habiendo pasado a la etapa de devengado, el gasto no ha sido girado/pagado (estando en mora frente a proveedores, empleados o contratistas, en el sentido de no haber respetado la fecha contractual para pagar)[43]. Ello podría generarse por situaciones de falta de liquidez, lo que actualmente no sucede en el GRAM.

Podría ocurrir también por situaciones en las cuales no se devenga (o no se gira/paga) porque la documentación requerida está incompleta, por lo que se retorna a las oficinas donde se comprometió o devengó el gasto. Son situaciones que crean demora en el ciclo del gasto que podrían generar atrasos de pagos. Ocurren de manera regular, sin embargo, los montos concernidos por documentación incompleta son muy bajos y representaron 0.28% y 0.02% de los gastos totales en 2009 y 2010, respectivamente. Una parte (o la totalidad) de estos porcentajes se podría considerar como atrasos de pago si son efectuados después de la fecha de pago límite especificada en el contrato. Cabe subrayar otra vez que el SIAF no capta la fecha de pago y tampoco la fecha de pago efectivo.

Cuadro 3.4: Montos comprometidos y devengados, montos devengados y girados/pagados en 2010 y 2011

(En nuevos soles S/. y en porcentaje %)

Año	Compromisos (1)	Devengado (2)	Girado/Pagado (3)	(4 = 3/2)	(5=100%-4)
2010	S/. 354 166 816	S/. 354 162 373	S/. 353 179 538	99.72%	0.28%
2011	S/. 399 937 962	S/. 399 920 494	S/. 399 837 539	99.98%	0.02%

Fuente: Cálculos del equipo a partir de los datos del SIAF[44]

41 *La ley considera el tratamiento de los devengados no pagados a la culminación del año fiscal (Artículo 20.3 de la Ley Nº 28112).*

42 *La ley considera el tratamiento de los compromisos y devengados a la culminación del año fiscal (artículo 37 del TUO de la Ley Nº 28411,).*

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

44 *Para los cálculos sobre atrasos de pagos, el equipo ha utilizado los datos disponibles en el Portal de Transparencia del MEF: http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx*

(i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos

Al cierre del último ejercicio (y en el año 2010) los atrasos de pagos representaron un máximo de 0.02% de los gastos efectivos (0.28% en 2010) según se señala en el cuadro 3.4.

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

En referencia al punto (i), se han generado datos sobre el nivel de los atrasos de pagos al 31 de diciembre de 2010 y al 31 diciembre de 2011, respectivamente. Sin embargo, no hay generación de datos anuales a través de procedimientos de rutina.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-4 Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	**C+**	**Método de calificación M1**
(i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos	A	Al 31 diciembre de 2011 los atrasos de pago representaron un máximo de 0.02% de los gastos efectivos.
(ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos.	C	Se han generado datos sobre el nivel de atrasos de pagos al 31 de diciembre 2011 y de 2010. Sin embargo, no hay generación de datos anuales o a través de procedimientos de rutina.

3.2 Transparencia y Universalidad

ID-5 Clasificación del presupuesto

La forma en que el presupuesto de un Estado o de un gobierno sub-nacional se clasifica, es un factor relevante que permite realizar una adecuada gestión y seguimiento del presupuesto público. Asimismo, permite su comparabilidad a través de la utilización de estándares internacionales.

El presente indicador evalúa el sistema de clasificación presupuestaria utilizado por el GRAM en los procesos de programación, formulación, ejecución y evaluación presupuestal, así como en la consolidación contable del presupuesto institucional. Para la valoración del indicador se utilizó el presupuesto aprobado correspondiente al ejercicio fiscal 2011, último ejercicio presupuestario finalizado al momento de la evaluación (agosto de 2012).

En el Perú, el sistema de clasificación presupuestaria está establecido en una norma de carácter nacional, el TUO de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público[45]. Dicha norma establece que los ingresos y gastos considerados en el presupuesto público deberán organizarse de acuerdo con las siguientes clasificaciones:

a) Institucional (administrativa)
b) Económica
c) Funcional programática, y
d) Geográfica

El MEF, a través de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), órgano rector del sistema nacional[46], aprueba y actualiza anualmente los clasificadores presupuestarios mediante norma expresa[47].

A partir del año 2009, el Perú adecuó el marco conceptual de los clasificadores presupuestarios (funcional y de ingresos y gastos) a los estándares internacionales (Clasificador Funcional del Sector Público CFSP y Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas – MEFP, 2001)[48].

45 *Artículos 12 y 13 de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, vigente a partir de enero de 2005.*

46 *Artículo 3 del TUO de la Ley Nº 28411.*

47 *Artículo 13 del TUO de la Ley Nº 28411.,*

48 *Decreto Supremo N° 068-2008-EF, Clasificador Funcional del Sector Público*
Resolución Directoral Nº 002-2011-EF/50.01, artículo 7.
Capítulo VI Nuevo Marco de las Estadísticas Fiscales de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009
http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/proye_2009/Exp_Motiv_Ley_Presupuesto2009.pdf

De acuerdo a lo indicado, la clasificación funcional peruana considera 25 funciones articuladas con la clasificación internacional de funciones de la administración pública a través de una tabla de relación que se presenta a continuación en el cuadro 3.5:

Cuadro 3.5: Estandarización del Clasificador Funcional

CLASIFICADOR INTERNACIONAL	PERÚ
1. Servicios públicos generales Org. Ejec. y leg. asunto fin. y fisc. asuntos exteriores. Ayuda económica exterior/ Servicios generales. Investigación básica / Investigación y desarrollo. Servicios públicos generales n.e.p Transac. deuda / Transf. carácter general	1. Legislativa 2. Relaciones exteriores 3. Planeamiento, gestión y reserva de contingencia 4. Deuda pública
2. Defensa	5. Defensa y seguridad nacional
3. Orden público y seguridad	6. Orden público y seguridad 7 Justicia
4. Asuntos económicos 5. Asuntos económicos, comerciales y laborales 6. Agricultura, silvicultura, pesca y casa 7. Combustibles y energía 8. Minería, manufactura y construcción 9. Transporte 10. Comunicaciones 11. Otras Industrias 12. Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos 13. Asuntos económicos n.e.p	8. Trabajo 9. Comercio 10. Turismo 11. Agropecuaria 12. Pesca 13. Energía 14. Minería 15. Industria 16. Transportes 17. Comunicaciones
14. Protección del medio ambiente	18. Medio ambiente 19. Saneamiento
15. Vivienda y desarrollo urbano	20. Vivienda y desarrollo urbano
16. Salud	21. Salud
17. Cultura y deporte	22. Cultura y deporte
18. Educación	23. Educación
19. Protección y previsión	24. Protección social 25. Previsión social

Asimismo, a partir del ejercicio 2009 se introdujo el concepto de programa presupuestal[49]. Para el ejercicio 2011 el Perú tuvo 27 programas presupuestales.

(i) El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto en el GRAM

El GRAM, Pliego Presupuestal 440, estuvo constituido en el ejercicio fiscal 2011 por 14 UE: 01 UE correspondiente a la Sede Central del Gobierno Regional, 02 UE correspondientes a Gerencias sub-regionales (Bagua y Condorcanqui), así como 11 UE sectoriales que abarcan los sectores de Agricultura, Transporte, Educación y Salud. Los sectores de Educación y Salud tienen respectivamente 04 y 05 UE, incluyendo en cada caso una UE correspondiente a la Dirección Regional de Salud (DIRESA) y a la Dirección Regional de Educación (DRE).

Al ser una instancia de gobierno sub-nacional, el GRAM está sujeto a toda la normativa nacional aplicable al sistema de presupuesto público y, por ende, al TUO de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y a la normativa y reglamentación que emita la DGPP en materia presupuestal.

En este sentido, el presupuesto del GRAM aprobado para el ejercicio fiscal 2011 se formuló utilizando los clasificadores institucional, económico, funcional programático y geográfico vigentes para el Perú, los cuales, como ya se señaló, están adecuados a los estándares internacionales.

El presupuesto del GRAM incluye recursos en 21 de las 25 funciones definidas, no habiéndose considerado las siguientes: legislativa (1); relaciones exteriores (2); deuda pública (4); y orden público y seguridad (6).

El sistema de clasificación establecido se utiliza también para reportar la ejecución presupuestaria y elaborar los estados financieros institucionales. Las equivalencias entre los clasificadores presupuestarios y el plan de cuentas se encuentran incorporadas en el SIAF, en el Sistema de Gestión Administrativa utilizado en la sede del GRAM y en el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA-MEF), este último utilizado por algunas UE del pliego. Sin embargo, la asignación de los clasificadores de gasto a las distintas operaciones realizadas durante la ejecución presupuestal, aún no se encuentra totalmente automatizada en los sistemas utilizados en el GRAM, existiendo la posibilidad de registros equivocados al imputar el gasto. Lo indicado podría generar una distorsión en la información de la ejecución del gasto público.

49 Ley Nº 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009

Indicador	Calificación	Explicación
ID-5 Clasificación del presupuesto	**A**	**Método de Calificación M1**
(i) El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución, e información del presupuesto del GRAM.	A	La programación, formulación y ejecución y rendición de cuentas del presupuesto del GRAM se basan en las clasificaciones: i) institucional (administrativa); ii) económica; iii) funcional programática; y iv) de programas, que son compatibles con las normas de clasificación internacional.

Reformas

A partir del ejercicio fiscal 2012, se incluyó una clasificación por programas presupuestales, la cual se articula con la estructura funcional programática y se presenta a continuación:

- Categoría Presupuestal
- Programa Presupuestal
- Producto / Proyecto
- Actividad / Obra

ID-6 Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria

La documentación que contiene y sustenta el presupuesto debe proporcionar todos los elementos para su revisión y análisis exhaustivo por la instancia competente, lo cual contribuirá a enriquecer su proceso de discusión y aprobación a través del acceso a información detallada y completa.

Teniendo en cuenta lo indicado, el presente indicador evalúa en qué medida el proyecto de presupuesto presentado para su aprobación contiene toda la documentación que, de acuerdo a la metodología PEFA, se requiere para un adecuado escrutinio y análisis del mismo.

En el caso del GRAM, la evaluación del indicador se realiza sobre la documentación presentada para la aprobación del presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2012, último ejercicio para el cual se remitió al Concejo Regional el presupuesto anual para su aprobación.

La Constitución Política del Perú[50], la Ley Nº 27783 (Ley de Bases de la Descentralización) [51]y la Ley Nº 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales)[52] definen las competencias y atribuciones de los gobiernos regionales, en el marco de un sistema de gobierno unitario y descentralizado.

Asimismo, la Ley Nº 27867 define las competencias de la Presidencia Regional y del Concejo Regional en torno al proceso presupuestario. Al respecto, corresponde al Concejo Regional aprobar el presupuesto regional y a la Presidencia Regional proponerlo para su aprobación y ejecutarlo[53].

En el marco del Sistema Nacional de Presupuesto , los procesos de formulación, programación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto regional se regulan por la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, por las leyes anuales de presupuesto y por las directivas emitidas por la Dirección General de Presupuesto Público, ente rector del sistema[54].

En ese sentido, luego de aprobado el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012 por el Congreso de la República, el presupuesto del GRAM se presentó al Concejo Regional para su aprobación.

El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del GRAM, presentado al Concejo Regional para su aprobación, no estuvo acompañado por ninguno de los ocho elementos complementarios (se presentó sólo los datos presupuestarios resumidos) necesarios para un adecuado proceso de revisión y escrutinio del presupuesto a ser aprobado. En el cuadro 3.6 se presenta lo indicado:

50 *Artículo 192 de la Constitución Política del Perú.*

51 *Artículos 35 y 36 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.*

52 *Artículos 9 y 10 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.*

53 *Artículos 15 y 21 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.*

54 *Artículo 3 del TUO de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.*

Cuadro 3.6: Información de contenido de la documentación presupuestaria presentada al Consejo Regional

Requisito Documental	Cumple	Documento
1. Supuestos macroeconómicos que inclu yen por lo menos estimaciones de creci miento agregado, inflación y tipo de cambio.	**No**	**Aplicable.** Si bien esta información se encuentra disponible, considerando al país en su conjunto, en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), el GRAM no la presentó al Concejo Regional como respaldo al documento presupuestario correspondiente al ejercicio 2012.
2. Superávit (déficit) fiscal	**N/A**	**No es aplicable.** Este elemento no es aplicable considerando que el GRAM sólo puede elevar a consideración del Concejo Regional un presupuesto acorde a los techos presupuestales asignados en el PIA.
3. Financiamiento del déficit o destino del superávit.	**N/A**	**No es aplicable.** No se requiere un financiamiento del déficit.
4. Saldo de la deuda pública	**No**	**Aplicable.** Sin embargo, no se presentó.
5. Activos Financieros.	**No**	**Aplicable.** Sin embargo, no se presentó.
6. Resultados del ejercicio del presupuesto anterior (2010).	**No**	**Aplicable.** Sin embargo, no se presentó.
7. Resultados del ejercicio del presupuesto corriente (2011).	**No**	**Aplicable.** Sin embargo, no se presentó.
8. Datos presupuestarios resumidos co rrespondientes al ingreso y al gasto con forme a los principales rubros de la clasi ficación utilizada.	**Si**	**Aplicable.** Se presentó la información del presupuesto del Gobierno Regional conforme a las clasificaciones presupuestales utilizadas: institucional, económica, funcional programática y geográfica.
9. Explicación de las consecuencias presu puestarias de nuevas iniciativas de polí tica.	**No**	**Aplicable.** Sin embargo, no se presentó.

Finalmente, es necesario anotar que, para cualquier efecto práctico, la aprobación del presupuesto del GRAM por el Concejo Regional, se constituye sólo en un procedimiento formal para dar cumplimiento a lo establecido en el marco normativo vigente, teniendo en cuenta que una vez aprobado el presupuesto del sector público (mediante la ley anual de presupuesto), los gobiernos regionales no pueden realizar ajustes ni modificaciones hasta después de iniciado el ejercicio, es decir, en la etapa de ejecución presupuestal.

Asimismo, durante el proceso de formulación y programación presupuestal, no existen los espacios para que el Concejo Regional realice la revisión y escrutinio del proyecto de presupuesto regional previo a su remisión al MEF para su consolidación y presentación al Congreso de la República. En ese caso, la presentación de los elementos de información señalados por la metodología cobraría una relevancia real y tendría un impacto práctico.

(i)Proporción de la información detallada en el cuadro precedente contenida en la documentación presupuestaria publicada más recientemente por el Gobierno Regional

El Concejo Regional del GRAM recibió del ejecutivo regional, para su aprobación, sólo el documento del presupuesto del Gobierno Regional detallado, de acuerdo a los clasificadores presupuestales establecidos para el país. En ese sentido, el Concejo Regional no contó con la documentación necesaria, exigida por la metodología, para una adecuada revisión y análisis del presupuesto regional previo a su aprobación.

En conclusión, de los 9 elementos exigidos por la metodología PEFA, 2 no aplican al Gobierno Regional, 1 fue entregado al Concejo Regional (la información del presupuesto a aprobar) y 6 no se incluyeron en la documentación de sustento para la aprobación del presupuesto.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-6 Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	**D**	**Método de Calificación M1**
(i) Proporción de la información arriba referida contenida en la documentación presupuestaria publicada más recientemente por el GRAM.	D	La documentación que acompaña la presentación del presupuesto al legislativo regional sólo cumple con uno de los criterios aplicables sobre suficiencia documentaria que establece la metodología PEFA.

▪ ID-7 Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales

El presente indicador evalúa la existencia de operaciones del GRAM que no se encuentran: i) incorporadas en el presupuesto institucional, ii) reportadas en los informes de ejecución presupuestaria, o iii) registradas en los estados financieros al cierre del ejercicio. La evaluación se realiza sobre la base de la información de la gestión fiscal 2011, último ejercicio presupuestario finalizado, e incluye (en la segunda dimensión) a las operaciones gubernamentales que se financian con recursos externos.

La Ley Nº 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, establece que *"la totalidad de los ingresos y gastos públicos deben estar contemplados en los presupuestos institucionales aprobados conforme a ley, quedando prohibida la administración o gerencia de fondos públicos, bajo cualquier otra forma o modalidad"*[55] . Adicionalmente, el TUO de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, establece que *"todo acto que implique la realización de gastos públicos debe cuantificar su efecto sobre el presupuesto, de modo que se sujete de forma estricta al crédito presupuestario autorizado"*[56] , así como *"que los créditos presupuestarios aprobados para las entidades se destinan exclusivamente a la finalidad para que hayan sido autorizados en el presupuesto"*[57] .

En otras palabras, no pueden existir legalmente, registrarse o reportarse operaciones extra-presupuestarias en el presupuesto del GRAM.

(i) Nivel de gasto extra-presupuestario (distinto de los proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales regulares.

El GRAM está organizado en 14 UE ordenadoras de gasto y administradoras de recursos públicos. Además de la UE de la sede central, que es la referencia del pliego presupuestario, existen las siguientes UE:

- 2 Sub-gerencias Regionales, en Bagua y Condorcanqui
- 4 Gerencias Sectoriales: Agricultura, Transporte, Educación y Salud,
- 3 Unidades de Gestión Educativa Local, en Bagua, Condorcanqui y Bagua capital (Utcubamba),
- 2 Redes de Salud, en Bagua y Utcubamba,
- 2 Hospitales de Apoyo, en Chachapoyas y Bagua.

No existen recursos regionales que no estén asignados o se administren al margen de estas 14 UE. El presupuesto y la ejecución de los recursos por cada UE están reportados en los informes de ejecución presupuestaria y en los estados financieros.

El presupuesto del GRAM se puede también desagregar, por el origen de los recursos que administra, en cuatro categorías o fuentes de financiamiento[58] . El cuadro 3.7 muestra la participación de cada una de estas fuentes en el PIA y el PIM para el año 2011.

55 *Artículo 18 de la Ley 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, del 27 noviembre de 2003.*

56 *Artículo III, Título Preliminar de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, del 01 de enero de 2005.*

57 *Ídem, Artículo IV, Título Preliminar.*

58 *Clasificador por Fuente de Financiamiento, MEF 2010*

Cuadro 3.7: Presupuesto del Gobierno Regional de Amazonas por fuente de financiamiento, 2011

(En nuevos soles S/.)

Fuente de financiamiento	PIA	%	PIM	%
Recursos ordinarios	319 145 099	84.3	420 857 012	81.7
Recursos determinados	54 399 573	14.4	61 114 417	11.9
Recursos directamente recaudados	4 847 000	1.3	6 961 970	1.4
Donaciones y transferencias	-	-	26 006 611	5.1
Total	**378 391 672**	**100.0**	**514 940 610**	**100.0**

Fuente: Portal de Transparencia Económica - MEF, 2011

Las fuentes de financiamiento por: i) recursos ordinarios, ii) recursos determinados y iii) donaciones y transferencias, son recursos que transfiere el gobierno nacional al GRAM en el marco del proceso de descentralización para el financiamiento de los gastos corrientes y de inversión requeridos para la provisión de servicios públicos a nivel regional. La participación de estos recursos en el presupuesto de gasto del GRAM alcanza al 98.7% del PIA y el 98.6% del PIM. En otras palabras, casi la totalidad del presupuesto del GRAM se encuentra ya registrado en el SIAF como ingreso por transferencias.

Los Recursos Directamente Recaudados (RDR), que representan menos del 1.5% del total de los recursos públicos incluidos en el presupuesto del GRAM, son la única fuente de financiamiento que se recauda localmente y corresponden mayoritariamente a ingresos generados por la venta de servicios y el cobro de derechos administrativos (ver ID-3).

Las UE estiman anualmente el flujo potencial de recursos a recaudar por este concepto, monto que se inscribe en el presupuesto. La ejecución de ingresos de RDR se contabiliza con la emisión de comprobantes, se registra también en el SIAF y el gasto se ejecuta directamente contra los créditos presupuestarios aprobados.

(ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por la cooperación internacional que se incluyen en informes fiscales.

La fuente de financiamiento Donaciones y Transferencias, registra en su componente de donaciones los recursos recibidos por el GRAM. Las donaciones provienen de tres fuentes principales: i) otras instituciones públicas, ii) el sector privado y iii) fuentes

externas, sean estos gobiernos extranjeros u organismos de la cooperación internacional. El cuadro siguiente muestra el registro de las donaciones de fuentes externas en el PIA y PIM para el 2011.

Cuadro 3.8: Presupuesto del Gobierno Regional de Amazonas por fuentes externas, 2011

(En nuevos soles S/.)

Fuente de financiamiento	PIA (A)	PIM (B)	Ingreso Ejecutado (C)	% (D=C/B)
Donaciones	-	895 878	895 878	100.0
Total	**-**	**895 878**	895 878	100.0

Fuente: Presupuesto y Estados Financieros de 2011 - GRAM y Portal de Transparencia - MEF, 2011

Los recursos efectivamente ingresados al GRAM por donaciones externas en el 2011 fueron ejecutados en un 100% y corresponden al último desembolso del Convenio de Financiamiento No Reembolsable, firmado entre el GRAM y el Fondo Contravalor Ítalo-Peruano (FIP), para la ejecución del proyecto "Desarrollo y Manejo Sostenible de los Recursos Forestales en la Zona Alta de la Microcuenca del Río Jucusbamba"[59].

Este monto representa, adicionalmente, el 0.2% del gasto total del GRAM para el año 2011. En consecuencia, es posible establecer que el gasto de los proyectos financiados por donantes no es significativo con relación al presupuesto total de la región. Sin embargo, es también importante dejar constancia que el registro de las donaciones se realiza de forma regular y abarca al total de las operaciones existentes.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-7 Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en los informes presupuestales.	**A**	**Método de Calificación M1**
(i) Nivel del gasto extra-presupuestario (distinto del de los proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales.	A	No existe gasto extra-presupuestario. Todos los ingresos y gastos se encuentran registrados en los informes fiscales regulares.
(ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales.	A	El gasto de proyectos financiados por la cooperación internacional en el GRAM es insignificante, no alcanza al 1% del gasto total.

59 *El monto total del proyecto fue de S/. 4 310 355.60 para el periodo 2008-2011.*

▪ ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales

El presente indicador busca establecer cuáles y cuan transparentes son las relaciones fiscales entre el GRAM y los gobiernos locales que pertenecen a su jurisdicción territorial (7 municipalidades provinciales y 83 municipalidades distritales). La evaluación se realiza sobre la base de la información existente en el presupuesto del año fiscal 2011, último ejercicio finalizado.

La legislación peruana no prevé la existencia de relaciones fiscales entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales de su jurisdicción[60]. La Constitución Política del Perú sólo establece que los gobiernos regionales deben coordinar con las municipalidades sin interferir en sus funciones y atribuciones[61]. Esta coordinación debe darse, de acuerdo a la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en el marco del respeto mutuo y la atención de las solicitudes que se formulan recíprocamente[62].

Adicionalmente, en la relación de los conceptos que determinan los ingresos o rentas municipales, la ley no incluye transferencias del gobierno regional[63]. El financiamiento de los gobiernos locales proviene en parte, como en el caso de los gobiernos regionales, de las transferencias regulares que realiza el gobierno nacional por conceptos tales como:

- Los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).
- Los recursos asignados por concepto de canon, participaciones y renta de aduana.
- Las asignaciones y transferencias específicas establecidas en la ley anual de presu puesto para atender los servicios descentralizados de su jurisdicción.
- Otras que determine la ley.

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

A pesar de que no existe un marco que defina y obligue a la transferencia de recursos entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales que son parte de su jurisdicción territorial, ésta es una práctica común para el financiamiento de proyectos de inversión pública y, como tal, está autorizada en la Ley Nº 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011[64] . La ley establece que estas transferencias deben estar:

60 *Los gobiernos regionales deben transferir un 20% de la asignación que reciben de recursos determinados a las universidades públicas que operan en la región.*

61 *Artículo 191 de la Constitución Política del Perú.*

62 *Artículo 123 de la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, de fecha 27 de mayo 2003.*

63 *Ídem, Artículo 69.*

i) respaldadas en un convenio entre la partes, (gobierno regional y local involucrados), ii) expresamente autorizadas por el Concejo Regional mediante Acuerdo y iii) aprobadas hasta el tercer trimestre del año[65].

Durante el 2011, el GRAM estuvo negociando el financiamiento de cuatro proyectos de inversión pública con gobiernos locales provinciales y distritales de la jurisdicción, pero sólo uno fue formalmente aprobado antes del plazo legal establecido. El proyecto aprobado, para la construcción de un puente carrozable, requiere la transferencia de S/. 100 000.00 a la Municipalidad de Lonya Grande[66]. El monto transferido mediante modificación presupuestal representa el 0.03% del gasto total ejecutado por el GRAM en el 2011.

La transferencia de estos recursos a los gobiernos locales se realiza por lo general a demanda, en el marco del proceso de formulación del presupuesto participativo que prioriza las intervenciones con la participación de representantes de todas las municipalidades. Sin embargo, a pesar de la existencia de este proceso participativo, la ejecución de los proyectos, para los cuales se transfieren los recursos desde el gobierno regional, depende de muchos factores técnicos y políticos que afectan la toma de decisiones y, por lo tanto, no garantizan la equidad horizontal en la distribución de estos recursos entre las municipalidades de la región.

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

Las transferencias que realiza el GRAM a las municipalidades de la jurisdicción para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos de inversión están respaldadas en convenios interinstitucionales que establecen los montos de transferencia, los plazos, las condiciones de desembolso y las obligaciones de las partes.

No obstante, las transferencias financieras sólo se incorporan en el presupuesto de los gobiernos locales una vez aprobado el PIA y a través de la creación de créditos suplementarios en el PIM.

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

Los gobiernos locales reportan regularmente sus movimientos de ingresos y gastos, por

64 *Inciso c) del artículo 16.1 de la Ley Nº 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011, del 08 de diciembre de 2010.*

65 *Ídem, Artículos 16.1 y 16.2.*

66 *Convenio Nº 068-2011-GRA/PR.*

categorías sectoriales, *ex ante* y *ex post*, al gobierno nacional, utilizando para ello el SIAF. Esta información se consolida anualmente y se reporta dentro de los 10 meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal. Los gobiernos regionales pueden acceder a esta información a través del sistema para monitorear la ejecución financiera de las transferencias presupuestarias otorgadas a los gobiernos locales provinciales y distritales[67].

Indicador	Calificación	Explicación
ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales.	**C**	**Método de Calificación M2**
(i) Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos sub-nacionales, de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno regional (asignaciones presupuestadas y reales).	D	La asignación horizontal de las transferencias del gobierno regional a los gobiernos locales no responde a un sistema de reglas pre establecidas
ii) Puntual suministro de información confiable a gobiernos sub-nacionales sobre las asignaciones que les hará el gobierno regional para el próximo ejercicio.	D	Las estimaciones de las transferencias financieras se proporcionan una vez que se ha dado forma final a los presupuestos de los gobiernos locales.
iii) Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno nacional, por categorías sectoriales.	A	Los gobiernos locales o municipalidades no reportan al gobierno regional datos fiscales. Sin embargo, sí reportan su información de forma regular (*ex ante* y *ex post*) por categorías sectoriales al gobierno nacional a través del SIAF.

Reformas

El GRAM está trabajando en la preparación de procedimientos y mecanismos para priorizar la asignación y transferencia de recursos a los gobiernos locales de su jurisdicción.

▪ ID-9 Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público

El GRAM no tiene, dentro de su estructura orgánica, organismos públicos autónomos o empresas regionales. Tampoco está legalmente habilitado para realizar el seguimiento a la gestión de los gobiernos locales (provinciales o distritales), ni para monitorear los riesgos fiscales potenciales que se derivan de sus operaciones. Esta tarea le corresponde al gobierno nacional, a través del MEF.

67 *Ver www.transparencia-economicamef.gob.pe*

(i) Medida en que el gobierno sub-nacional realiza el seguimiento de sus principales organismos públicos autónomos y de las empresas públicas.

N/A

(ii) Medida en que el gobierno sub-nacional realiza el seguimiento de la posición fiscal de los Gobiernos Locales.

N/A

Indicador	Calificación	Explicación
ID-9 Supervisión del riego fiscal agregado provocado por otras instituciones del sector público.	**N/A**	**Método de Calificación M1**
(i) Medida en que el gobierno sub-nacional realiza el seguimiento de los organismos públicos autónomos y las empresas públicas.	N/A	-
(ii) Medida en que el gobierno sub-nacional realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos locales.	N/A	-

ID-10 Acceso del público a información fiscal clave

El presente indicador evalúa la facilidad de acceso del público y/o de los grupos de interés a la información fiscal clave del GRAM. La evaluación no sólo toma en cuenta el acceso sino también la calidad de la información en términos de contenido, oportunidad y medios para facilitar el acceso del público a la información.

La evaluación se realiza teniendo en cuenta la información generada durante el último ejercicio fiscal concluido al momento de la evaluación (ejercicio 2011) y abarca al GRAM en su conjunto (14 UE).

La Constitución Política del Perú, en el numeral 5 de su artículo 2, consagra el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano fundamental. Asimismo, la Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y sus modificatorias, desarrollan dicho derecho definiendo las obligaciones del Estado para garantizar y promover la transparencia en la administración pública y generar la capacidad institucional requerida para entregar la información que demande la ciudadanía.

La ley define la información que debe ser difundida por las instituciones públicas a través de sus portales informáticos de transparencia[68]:

1. Datos generales de la entidad de la administración pública que incluyan principalmente las disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama, procedimientos, el marco legal al que está sujeta y el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) que la regula, si corresponde.

2. La información presupuestal que incluya datos sobre los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones.

3. Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen. La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos.

4. Actividades oficiales que desarrollarán o desarrollaron los altos funcionarios de la respectiva entidad, entendiéndose como tales a los titulares de la misma y a los cargos del nivel subsiguiente.

5. Cualquier otra información que se considere de interés para la población.

Asimismo, con relación a la transparencia sobre el manejo de las finanzas públicas, el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27806, incluye el Título IV que consta de dos capítulos y catorce (14) artículos. El primer capítulo detalla el objeto, la metodología, medios de publicación, información a ser publicada, periodicidad y entidades responsables. El segundo capítulo desarrolla disposiciones complementarias para garantizar la transparencia fiscal en el presupuesto, el marco macroeconómico y la rendición de cuentas.

En ese sentido, cada entidad debe publicar trimestralmente, lo siguiente[69] :

1. Su presupuesto, especificando los ingresos, gastos, financiamiento, y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales vigentes.

2. Los proyectos de inversión pública en ejecución, especificando el presupuesto total de proyecto, el presupuesto del período correspondiente y su nivel de ejecución y el presupuesto acumulado.

3. Información de su personal, especificando personal activo y, de ser el caso, pasivo, número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos, auxiliares, sean éstos

68 *Artículo 5 de la Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto Supremo Nº 043-2003-PCM).*

69 *Ídem, Artículo 25.*

nombrados o contratados por un período mayor a tres (3) meses en el plazo de un año, sin importar el régimen laboral al que se encuentren sujetos, o la denominación del presupuesto o cargo que desempeñen; rango salarial por categoría y el total del gasto de remuneraciones, bonificaciones, y cualquier otro concepto de índole remunerativo, sea pensionable o no.

4. Información contenida en el registro de procesos de selección de contrataciones y adquisiciones, especificando los valores referenciales, nombres de contratistas, montos de los contratos, penalidades y sanciones y costo final, de ser el caso.

5. Los progresos realizados en los indicadores de desempeño establecidos en los planes estratégicos institucionales o en los indicadores que les serán aplicados, en el caso de entidades que hayan suscrito convenios de gestión.

Asimismo, el MEF, adicionalmente tiene la obligación de publicar[70]:

1. El balance del sector público consolidado, conjuntamente con los balances de los dos ejercicios anteriores.

2. Los ingresos y gastos del gobierno nacional e instancias descentralizadas comprendidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público, de conformidad con los clasificadores de ingresos, gastos y financiamiento vigentes, trimestralmente.

3. Los proyectos de la ley de endeudamiento, equilibrio financiero y presupuesto y su exposición de motivos, dentro de los dos (2) primeros días hábiles de septiembre del año correspondiente.

4. Información detallada sobre el saldo y perfil de la deuda pública externa e interna concertada o garantizada por el sector público consolidado, trimestralmente, incluyendo: el tipo de acreedor, el monto, el plazo, la tasa de amortización pactada, el capital y los intereses pagados y por devengarse.

5. El cronograma de desembolsos y amortizaciones realizadas por cada fuente de financiamiento, trimestralmente, incluyendo: operaciones oficiales de crédito, otros depósitos y saldos de balance.

6. Información sobre los proyectos de inversión pública cuyos estudios o ejecución hubiesen demandado recursos iguales o superiores a mil doscientas (1 200) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), trimestralmente, incluyendo: el presupuesto total del proyecto, el presupuesto ejecutado acumulado y presupuesto ejecutado anual.

70 *Ídem, Artículo 26.*

7. El balance del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) dentro de los treinta (30) días calendario de concluido el ejercicio fiscal.

8. Los resultados de la evaluación obtenida de conformidad con los indicadores aplicados, dentro de los noventa (90) días calendario siguientes de concluido el ejercicio fiscal.

El MEF cuenta con un portal de transparencia económica[71] que contiene información presupuestal contable y financiera relevante de todo el sector público. A través de la "consulta amigable" permite realizar el seguimiento diario de la ejecución presupuestal en forma global o detallada utilizando las clasificaciones administrativa, económica, funcional programática y/o geográfica.

El GRAM cuenta con un portal de transparencia que, de acuerdo a la evaluación realizada por la Defensoría de Pueblo[72], alcanzó en el cuarto trimestre 2011 el 100% de cumplimiento en la difusión de información y en el acumulado anual alcanzó un promedio del 95%. Dicho desempeño ubica al GRAM en el segundo lugar en el nivel general de cumplimiento después del Gobierno Regional de San Martín.

El acceso a la información que no está inmediatamente disponible, cuenta con un procedimiento normado en el TUO de la Ley Nº 27806. El portal informático de transparencia institucional del GRAM permite al público, acceder a un formato de consulta para solicitar y obtener la información requerida, la misma que debe ser respondida o entregada en un plazo legal de siete días hábiles (prorrogables por otros cinco en caso excepcional)[73].

(i) Número de los elementos de acceso público a la información arriba mencionados que se utilizan (para que un elemento sea tenido en cuenta en la evaluación debe cumplir todas las especificaciones del parámetro de información)

La metodología PEFA evalúa este indicador a partir del acceso público a un conjunto de 7 elementos de información (definidos para los gobiernos sub-nacionales) que se detalla en el cuadro 3.9.

71 *http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=37&Itemid=100143&lang=es*

72 *Cuarto Reporte y Balance Anual 2011 de la Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento. Defensoría del Pueblo.*

73 *Ídem, Artículo 11.*

Cuadro 3.9: Indicadores de acceso a la información pública

Elemento de información	Gobierno Regional de Amazonas
1. Documentos sobre el presupuesto anual: El público puede obtener un conjunto completo de documentos a través de medios apropiados cuando el proyecto de presupuesto se presenta al poder legislativo.	**NO:** El GRAM no publicó el proyecto de presupuesto para la gestión fiscal 2011 en su portal informático de transparencia. El proyecto de presupuesto del sector público para el año fiscal 2011 se encuentra disponible en el portal informático del MEF, que incluye un resumen del presupuesto para el pliego del GRAM (Pliego 440). Sin embargo, esta publicación no contiene la información detallada en el ID-6.
2. Informes de ejecución presupuestaria en el curso del ejercicio: Los informes se ponen sistemáticamente a disposición del público a través de medios apropiados, dentro del mes siguiente a la fecha en que estén completos.	**SÍ**: El portal de transparencia económica del MEF (consulta amigable) contiene toda la información presupuestal del GRAM, con una actualización diaria (la información tiene un cierto desfase en su actualización). Asimismo, el portal de transparencia del GRAM contiene la información presupuestal del ejercicio 2011: PIA, PIM y ejecución trimestral.
3. Estados financieros de cierre de ejercicio: Están a disposición del público por medios apropiados dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que esté completa la auditoría.	**SÍ:** En el portal de transparencia del MEF (http://ofi.mef.gob.pe/ctarepublica/default.aspx) se encuentran publicados los estados financieros del GRAM correspondientes al ejercicio 2010. Al momento de levantar la información de campo (agosto 2012), los estados financieros de cierre del ejercicio 2011 no han sido puestos a disposición del público por el Gobierno Regional ni se encuentran publicados en el portal de transparencia del MEF.
4. Informes de auditoría externa: Todos los informes sobre las operaciones consolidadas del gobierno n nacional se ponen a disposición del público por medios apropiados dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que esté completa la auditoría.	**NO:** El GRAM no publicó los informes de auditoría externa realizados a la gestión institucional durante el ejercicio 2011. Asimismo, no se ha encontrado estos informes disponibles en el portal de la Contraloría General de la República (www.contraloria.gob.pe)
5. Adjudicaciones de contratos: La adjudicación de todos los contratos cuyo valor supere el equivalente de aproximadamente US$ 100 000 se publica, por lo menos trimestralmente, a través de medios apropiados.	**SÍ:** En el portal del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado - SEACE (www.seace.gob.pe) se publica la información de todos los procesos de selección (monto mayor a 3 UIT) convocados por el GRAM. Asimismo, en el portal de transparencia del Gobierno Regional se publica la información de las contrataciones por mes (a la fecha del trabajo de campo el GRAM había publicado información hasta las contrataciones hechas en junio 2012).

Elemento de información	Gobierno Regional de Amazonas
6. Recursos puestos a disposición de las unidades de servicios primarios: Por lo menos una vez por año se hace pública la información a través de medios apropiados, o se proporciona a quien la solicite, en relación con unidades de servicios primarios con cobertura nacional en no menos de dos sectores (por ejemplo, colegios elementales o clínicas de salud primarias).	**NO:** La información no se hace pública. En general, no se cuenta con información detallada y confiable de los recursos puestos a disposición de las unidades de servicios primarios. En el marco de los programas presupuestales del sector salud se está trabajando información a nivel de centro de salud; sin embargo, dicha información aún no se publica.
7. Tarifas y cargos: Deben publicarse las tarifas y cargos de los servicios ofrecidos en los centros de atención o en otros medios de acceso a la población.	**NO**: Las tasas y costos administrativos del GRAM se definen en el TUPA. El TUPA está publicado en la página web del Gobierno Regional; sin embargo, no se encuentran publicados en los centros de atención.

Del cuadro anterior se desprende que el GRAM cumple con poner a disposición del público, en los plazos y condiciones apropiadas de acceso, tres (3) de los siete (7) elementos de información requeridos por la metodología para evaluar el indicador.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-10 Acceso del público a información fiscal clave	**C**	**Método de Calificación M1**
i) Número de los elementos de acceso público a la información arriba mencionados que se utilizan.	C	El GRAM sólo pone a disposición del público tres (3) de los siete (7) elementos de información que establece la metodología PEFA para asegurar el acceso a la información fiscal clave.

3.3 Proceso Presupuestario Basado en Políticas

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

El presente indicador evalúa si el proceso de programación y formulación presupuestaria desarrollado al interior del GRAM se lleva a cabo de forma ordenada y con la participación efectiva de todas las entidades vinculadas y las autoridades relevantes al proceso. La información utilizada para esta valoración se refiere al proceso de programación y formulación del año fiscal 2012, el cual corresponde al último ejercicio presupuestario aprobado por el Concejo Regional de Amazonas.

La Constitución Política del Perú establece que la administración económica y financiera del Estado se rige por un sólo presupuesto, aprobado anualmente en el Congreso de la República y contiene 2 secciones: gobierno nacional e instancias descentralizadas (gobiernos regionales y locales)[74]. Asimismo, por la misma norma, el Presidente de la República debe enviar, hasta el 30 de agosto de cada año, el proyecto de ley de presupuesto elaborado por el Poder Ejecutivo[75]. Con ello, el Congreso de la República tiene hasta el 30 de noviembre para revisar y aprobar dicha ley. En caso que el Congreso de la República no apruebe la norma citada, entra en vigencia el proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo, mediante la promulgación de un decreto legislativo[76].

Asimismo, el TUO de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto establece que los techos presupuestarios para la etapa de formulación, aprobado por el Consejo de Ministros, serán entregados por el MEF a todas las entidades comprendidas en el Sistema Nacional de Presupuesto(SNP), incluyendo los Gobiernos Regionales, dentro de los 5 primeros días hábiles del mes de junio de cada año[77]. Estos techos presupuestarios se comunican a los pliegos presupuestarios junto con la Directiva de Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público, que adicionalmente incluye: i) un cuadro de plazos, y; ii) un cronograma de reuniones de formulación presupuestal con el MEF.

En el marco de la elaboración del proyecto de presupuesto del año fiscal 2012, el MEF aprobó el 7 de junio del 2011, la Directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público [78] en la que se anexa el cronograma de reuniones que estableció el 4 de julio como fecha límite de presentación del proyecto del PIA del GRAM, en el marco de la reunión de sustentación presupuestal programada entre el Pliego 440 y el MEF.

74 *Artículo 77 de la Constitución Política del Perú.*

75 *Ídem, Artículo 78.*

76 *Ídem, Articulo 80.*

77 *Artículo 15 de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, de fecha 1 de enero de 2005.*

78 *Directiva Nº 001-2011-EF/50.01, "Directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público", aprobada mediante Resolución Directoral Nº 002-2011-EF/50.01*

En ese contexto, con fecha 2 junio de 2011 el MEF notifica al GRAM los techos de asignación presupuestaria correspondientes a la totalidad del gasto corriente para el conjunto del pliego y una pequeña parte del gasto de capital, por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios[79] .Asimismo, el 14 de junio, el MEF notifica al GRAM los techos de asignación presupuestaria correspondientes a la mayor parte del gasto de capital[80]. Finalmente, el 5 de julio de 2011, el MEF notifica al GRAM otra pequeña parte de la asignación presupuestal para gastos de capital correspondientes a la fuente de financiamiento Recursos Determinados.

Asimismo, es necesario considerar que, el cuadro de plazos para la programación y formulación establece el 30 de junio de 2011, como fecha limite para la priorización de los proyectos de inversión pública para su incorporación en el presupuesto institucional.

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

El proceso de programación y formulación del presupuesto del sector público tiene un único calendario presupuestario fijo, que está condicionado por plazos constitucionales y legales. En general, el calendario otorga 6 semanas a las entidades públicas para la preparación y sustentación de sus presupuestos institucionales ante el MEF. En algunos periodos, el tiempo de preparación del presupuesto se reduce debido a que los techos presupuestarios asignados por el MEF se comunican fuera del plazo.

En el caso del GRAM, su programación presupuestaria se ajusta a los plazos definidos por el MEF, sin embargo, no existe un calendario regional propio y los plazos establecidos por el MEF se reducen significativamente a raíz de una comunicación fuera de plazo de los techos presupuestarios. En ese sentido, el GRAM recibió con 3 semanas de anticipación (14 de junio) a la fecha de sustentación de presupuesto (4 de julio), la mayor parte del techo presupuestario para gastos de capital. El techo presupuestario para gasto corriente fue recibido por el GRAM con 5 semanas de anticipación (2 de junio).

Con ello, el 30 de junio de 2011, la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto del GRAM remitió la asignación presupuestaria a las 13 UE del Gobierno Regional, sin contar con la sede central, dando como plazo máximo el 5 de julio, es decir 5 días calendario, para su procesamiento y posterior remisión para consolidación y envío al MEF[81].

79 *Oficio Circular N°002-2011 . EF / 10.01*

80 *Oficio Circular N°002-2011 . EF / 50.03*

81 *Memorando Múltiple Nº 111-2011-G.R.Amazonas/GRPPAT*

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

Conforme a lo estipulado en el TUO de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, el MEF publica en el mes de junio del 2011, la Directiva de Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público[82], la cual es una directiva que orienta, de manera clara y ordenada, el proceso de elaboración del presupuesto en las entidades públicas, incluidos los gobiernos regionales. Sin embargo, el GRAM no emite ninguna directiva o guía complementaria a esta directiva nacional.

De acuerdo a las disposiciones del MEF para la programación y formulación del presupuesto[83], el GRAM, a través de una Resolución Ejecutiva, conforma una comisión para la programación y formulación del presupuesto del Pliego 440: Gobierno Regional de Amazonas[84]. Asimismo, la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial remite, con fecha 30 de junio del 2011, la asignación presupuestaria a las 13 UE, sin contar con la UE perteneciente a la sede central. Adicionalmente, el GRAM convoca e implementa el proceso de presupuesto participativo, mecanismo que permite que la ciudadanía participe en la priorización de los proyectos de inversión a ejecutar con los recursos asignados a la entidad pública.

La distribución de los techos presupuestarios se realiza tomando en consideración la asignación de los años anteriores, es decir con una fuerte carga inercial y ello no es un trabajo conjunto con las UE. Cabe señalar, además, que el Concejo Regional tampoco participa durante el proceso de elaboración del presupuesto. De la misma manera, sólo el 30% del gasto en inversión del presupuesto institucional proviene del presupuesto participativo, y en la mayoría de casos es para la continuación de proyectos.

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

En los últimos 3 años, el Concejo Regional del GRAM en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales aprueba el presupuesto institucional. Sin embargo, el Gobierno Regional remite el presupuesto para la aprobación del Concejo con poco tiempo de anticipación para su discusión y aprobación. En ese sentido, el Concejo Regional no participa activamente en el proceso de programación y formulación del presupuesto. Finalmente, el Concejo se limita a solicitar en los Acuerdos del Concejo Regional[85] la aprobación del presupuesto. En el siguiente cuadro se presenta las fechas de aprobación de presupuesto por el Concejo Regional:

82 *Directiva Nº 001-2011-EF/50.01 "Directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público", aprobada mediante Resolución Directoral Nº 002-2011-EF/50.01*

83 *Resolución Directoral Nº 002-2011-EF/76.01*

84 *Resolución Ejecutiva Regional Nº 169-2011 Gobierno Regional de Amazonas / PR*

Cuadro 3.10: Fechas de Aprobación del Presupuesto del Gobierno Regional de Amazonas

Presupuesto Nacional/Institucional	Aprobado Congreso de la República	Aprobado Concejo Regional de Amazonas
Presupuesto 2010	30 noviembre de 2009[85]	Método de Calificación M1[86]
Presupuesto 2011	30 noviembre de 2010[87]	27 diciembre de 2010[88]
Presupuesto 2012	30 noviembre de 2011[89]	21 diciembre de 2011[90]

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el GRAM.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-11 Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual.	**B**	**Método de Calificación M2**
i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo.	C	Existe un calendario fijo anual claro, pero los plazos para el nivel regional son muy cortos. El GRAM recibe los techos presupuestarios con menos de tres semanas previas a la sustentación de su presupuesto. Las UE reciben los techos presupuestarios 5 días antes a la sustentación del presupuesto para que puedan realizar estimaciones detalladas que cubran las necesidades previstas.
ii) Directrices sobre preparación de documentos presupuestarios.	C	El GRAM remite una circular (memorando) a las UE con los techos presupuestarios asignados por el MEF. Esta circular no va acompañada de ninguna directiva complementaria a la directiva nacional.
iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo.	A	Los tres (3) últimos presupuestos del GRAM (para los años 2010, 2011 y 2012) fueron aprobados por el Concejo Regional antes de la apertura del ejercicio fiscal correspondiente.

85 *Ley Nº 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010, publicada el 8 de diciembre de 2009.*

86 *Acuerdo del Concejo Regional Nº 192 – 2009 – GRA/CR-SO*

87 *Ley Nº 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011, publicada el 9 de diciembre de 2010.*

88 *Acuerdo del Concejo Regional Nº 234-2010-GRA/CR-SO*

89 *Ley Nº 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012, publicada el 9 de diciembre del 2011.*

90 *Acuerdo del Concejo Regional Nº 244-2011-GRA/CR-SO*

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

El presente indicador pretende evaluar en qué medida el GRAM ha incorporado la perspectiva de mediano plazo a sus sistemas de planificación, presupuesto e inversión pública. La evaluación se realiza sobre la base de la información disponible para los años fiscales 2009, 2010 y 2011, últimos ejercicios fiscales finalizados.

Los principales documentos de planificación del GRAM al momento de la evaluación son: i) el Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC), 2009-2021[91], ii) el Plan Estratégico Institucional (PEI), 2010-2012[92] , y iii) el Plan Operativo institucional (POI), 2011[93]. El PRDC es un documento guía de largo plazo, el mismo que debe plasmarse para efectos operativos y presupuestarios en un PEI y en un POI[94]. El PEI orienta la asignación de recursos regionales en el mediano plazo hacia las prioridades definidas en el PRDC, mientras que el POI refleja las metas anuales sobre procesos y resultados que se pretenden alcanzar con el presupuesto anual asignado para cada dependencia orgánica del GRAM.

Adicionalmente a la planificación territorial, el GRAM ha trabajado también estrategias sectoriales y entre las que se encuentran finalizadas están: i) el Plan Regional Concertado de Salud, Amazonas, 2008-2021, ii) el Plan Estratégico Regional Agrario de Amazonas de 2009-2015; y, iii) el Plan Estratégico Regional de Turismo, 2009-2015. Estas tres estrategias regionales, que provienen de sectores que representan el 22.8% del gasto público total ejecutado por el GRAM durante el 2011, identifican los objetivos estratégicos y específicos sectoriales, las metas, la línea de base y los indicadores a utilizar para la evaluación de resultados. La mayoría incluye, al igual que el PEI, una lista de proyectos de inversión públicas relevantes que se enmarca en la normativa dispuesta por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)[95].

Finalmente, es también importante hacer referencia a la existencia de Marco Macroeconómico Multianual (MMM), el cual, en aplicación de la Ley Nº 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, es preparado anualmente por el MEF con las proyecciones agregadas de los ingresos y gastos para tres años de forma rotatoria[96].

91 *Aprobado mediante Ordenanza Regional 244-Gobierno Regional Amazonas/CR, de fecha 24 de noviembre del año 2009.*

92 *Aprobado mediante Acuerdo del Concejo Regional 049-2010-GRA/CR-SO, de fecha 27 de marzo de 2010. El PEI 2011-2016 se encontraba en proceso de aprobación.*

93 *Aprobado mediante Resolución de Gerencia General 214-2011-GGR de fecha 31 de marzo de 2011. Al momento de la evaluación también estaba vigente el POI 2012.*

94 *Artículo 71 de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, de 01 de enero de 2005.*

95 *Ley Nº 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, de 28 de junio de 2000.*

96 *Artículo 9 de la Ley Nº 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Los MMM relevantes para esta evaluación corresponden a los periodos 2009-2011, 2010-2012 y 2011-2013.*

El MMM es aprobado por el Consejo de Ministros y se utiliza para definir la asignación de techos presupuestarios a las instituciones del sector público en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, pero sólo para el año para el cual se prepara el presupuesto. La normativa para la implementación de un marco presupuestario de mediano plazo aún no ha sido completamente implementada, salvo para el caso del gasto de inversión con el Programa Multianual de Inversión Pública (PMIP).

El PMIP es la cartera de proyectos declarados viables[97] en el SNIP, cuya ejecución está prevista en los siguientes tres años (rotativos anualmente) que constituyen soluciones a los principales problemas identificados en el proceso de planeamiento del desarrollo concertado. El PMIP debe priorizar los proyectos en ejecución y con continuidad en años posteriores e incluir seguidamente los nuevos que cuenten con viabilidad y presenten la mayor rentabilidad social. Adicionalmente, los proyectos de inversión deben presentar costos totales que incluyan estimados de operación, mantenimiento y reposición de la infraestructura física a fin de asegurar su adecuado funcionamiento y sostenibilidad en el tiempo. La normativa del PMIP es aplicable obligatoriamente a los gobiernos regionales a partir del año fiscal 2009[98].

La aprobación del PMIP es atribución de la Presidencia Regional, con acuerdo del Concejo Regional. Esta aprobación debe ser comunicada a la Dirección General de Política de Inversiones (DGPI) del MEF para su revisión y consolidación. Una vez aprobado el PMIP correspondiente, se procede a la priorización de los proyectos de inversión pública que serán incorporados en el presupuesto del año fiscal siguiente. La priorización de proyectos se realiza en el marco de la normativa que sustenta el proceso de preparación del presupuesto participativo.

El presupuesto participativo está normado por la Ley Nº 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, la cual tiene por objetivo asegurar la efectiva participación de la sociedad civil organizada en el proceso de programación participativa del presupuesto, con énfasis en las decisiones de inversión pública[99]. El proceso tiene cuatro fases: i) la identificación y registro de participantes; ii) los talleres de información y capacitación; iii) la identificación de prioridades y resultados; y iv) la formalización de acuerdos. A nivel regional, el proceso está organizado y regulado por los gobiernos regionales, a través de reglamentos y convocatorias. La participación de la sociedad civil es amplia.

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

98 *Resolución Directoral Nº 012-2007-EF/68.11, que aprueba la Directiva Nº 005-2007-EF/68.11, Programación Multianual de Inversión Pública de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.*

99 *Artículos 2 y 5 de la Ley Nº 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, de 07 de agosto de 2003.*

En los tres años del periodo de análisis, el GRAM ha aprobado los PMIP para: 2009-2011, 2010-2012 y 2011-2013, los mismos que fueron presentados para priorización a la sociedad civil en el marco del proceso de programación del presupuesto participativo.

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

Los ingresos del presupuesto del GRAM están compuestos en más de 95% por recursos de transferencia del gobierno nacional, razón por la que no elabora formalmente previsiones fiscales multianuales sobre sus ingresos y gastos agregados. Incluso, para la preparación del PMIP, el GRAM utiliza, de acuerdo a ley[100], las proyecciones de recursos contempladas en el MMM. Estas previsiones, en concordancia con la naturaleza del MMM, son agregadas para el conjunto de la economía nacional.

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

El GRAM no tiene deuda pública y no prepara un análisis de sostenibilidad de deuda propio. Esta dimensión no se aplica (N/A)[101].

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

El PEI 2010-2012 y el Plan Estratégico Regional Agrario de Amazonas 2009-2015, muestran estimaciones plurianuales referenciales de costos de forma agregada, es decir, sin diferenciar entre gasto corriente y gasto de inversión, en la medida que no existe un marco normativo para la programación y formulación de un marco presupuestario de mediano plazo. Por otro lado, el PMIP 2011-2013 muestra un conjunto importante de proyectos de inversión regional que cuentan con viabilidad otorgada por el SNIP y que están costeados de forma multianual pero, de esta lista, menos del 30% de proyectos fueron formalmente incorporados al presupuesto y sin una previsión correspondiente en el presupuesto de gasto corriente.

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

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

100 *Inciso 9) del artículo 5 de la Directiva para la Programación Multianual del Inversión Pública de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.*

101 *La sostenibilidad de la deuda pública total (interna y externa) es analizada por el MEF de forma anual en la preparación del MMM. Los MMM que se aprobaron en el periodo de análisis fueron: MMM 2009-2011, MMM 2010-2012 y MMM 2011-2013.*

Indicador	Calificación	Explicación
ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuestaria.	**D+**	**Método de Calificación M2**
i) Previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales.	D	El GRAM no elabora proyecciones agregadas propias de ingresos y gastos.
ii) Alcance y frecuencia del análisis de sostenibilidad de deuda.	N/A	
iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación de costos.	D	Existen estrategias de desarrollo regional con determinación de costos, congruentes de forma amplia con las previsiones fiscales, pero que sólo abarcan de forma comprehensiva al gasto de inversión.
iii) Vínculos entre presupuestos de inversión y estimaciones de gasto futuro.	C	Los procesos de asignación de recursos entre gasto de inversión y gasto corriente tienen en la práctica un vinculación débil, siendo pocos los casos en que las decisiones de inversión toman en cuenta los gastos recurrentes futuros.

Reformas

El GRAM se encuentra preparando nuevos instrumentos de planificación y gestión institucional, entre ellos una actualización del PRDC, para hacerlo compatible con la planificación nacional al 2021. Asimismo, se tiene previsto realizar los planes sectoriales regionales y el rediseño institucional del GRAM.

3.4 Certeza y Control de la Ejecución Presupuestaria

Los gobiernos regionales en el Perú no tienen potestades legales para gravar o recaudar impuestos o tributos, por lo tanto el GRAM no tiene ingresos tributarios. Los ID-13, ID-14 e ID-15 siguientes no son aplicables (N/A).

- **ID-13 Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente (N/A)**

- **ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva** (N/A)

- **ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos (N/A)**

ID- 16 Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gasto

(i) Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja

Después de la aprobación del PIA (para el año n) en noviembre/diciembre generalmente (del año n-1), cada una de las 14 UE[102] del Pliego 440 del GRAM, elabora su programación anual mensualizada de compromisos para el año n que se incorpora en el SIAF. Eso constituye el Calendario de Compromisos[103] que el SIAF tiene que autorizar. Este calendario se actualiza cada mes sobre la base de entrada y salida de efectivos y las UE se informan, a través del SIAF, del Calendario de Compromisos aprobado para el mes.

(ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los Ministerios, Departamentos y Organismos (MDO) sobre topes máximos y compromisos de pago

Como se ha presentado en i), todas las 14 UE del GRAM disponen de un calendario de compromiso anual que se actualiza cada mes por disponibilidad de fondos. La información proporcionada (a través del SIAF) a las UE para gastar, tiene un horizonte de tiempo mensual, lo que les permite planificar con certeza los gastos a incurrir en el mes aprobado. La certificación de disponibilidad presupuestal, proporcionada por la Sub-gerencia de Presupuesto y Tributación del GRAM a todas las UE, se requiere también antes de comprometer gastos.

iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias que se dispongan a un nivel superior al de las administraciones de los MDO

La introducción de ajustes en las asignaciones presupuestarias, está normada por el artículo 40 del TUO de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y, específicamente, por el artículo 11 de la Ley Nº 29626, Ley de Presupuesto Público para el Año Fiscal 2011. Estos ajustes generalmente no son previsibles, pero son frecuentes y llevados a cabo con transparencia y en conformidad con la normativa vigente. Durante el 2011, los ajustes totales que representaban el 36.1% del PIA, fueron llevados a cabo durante dicho ejercicio. Considerando la fuente del gasto, se observa que los ajustes más significativos correspondieron a los recursos ordinarios (131% del PIA). A nivel de las UE, los ajustes relativamente más importantes fueron llevados a cabo por las UE: Transportes (398%), Salud Bagua (200%), Educación Condorcanqui (176.8%), Salud Utcubamba (175.9%), Salud (152.7%) y sede central (146.1%)[104].

102 *En el 2009 el GRAM contó con 12 UE (véase Anexo 1)*

103 *Desde el 2012 se denomina Calendario de Pagos*

104 *Los porcentajes mencionados en iii) han sido calculados por el equipo PEFA en base a datos de SIAF (Portal de Transparencia del MEF): http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador*

Indicador	Calificación	Explicación
ID-16 Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gasto.	**C+**	**Método de Calificación M1**
i) Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja.	A	Se prepara para el ejercicio una estimación del flujo de caja, que se ajusta mensualmente sobre la base de la entrada y salida real de efectivo.
ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los MDO sobre topes máximos y compromisos de pago.	C	Las UE disponen de información básica confiable con un mes de anticipación.
iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias que se dispongan a un nivel superior al de las administraciones de los MDO.	C	En el 2011 se realizaron varios ajustes presupuestarios importantes (cerca 36.1% de PIA). Fueron llevados a cabo con transparencia y en conformidad con la normativa.

ID- 17 Registro y control de los saldos de caja, deuda y garantías[105]

El análisis de este indicador está orientado a establecer la capacidad de los sistemas de gestión financiera regional para manejar con precisión y oportunidad su disponibilidad de recursos financieros y la gestión fiscal.

(i) Calidad de registro y la presentación de informas en lo que respecta a datos de la deuda

El GRAM no tiene deuda pública (externa ni interna)[106], es por este motivo que no hay en el presupuesto gastos para el servicio de la deuda. La dimensión no se aplica (N/A).

105 *La preparación de este indicador requirió sesiones de trabajo con la Oficina de Contabilidad, la Oficina de Tesorería, la Subgerencia de Presupuesto y la Subgerencia de Cooperación Técnica Internacional del GRAM.*

106 *Las deudas relacionadas a sentencias judiciales con personal de educación y salud le corresponden al Gobierno Central, por lo que anualmente se asignan recursos al GRAM para pagar este tipo de deudas. Dicha asignación es insuficiente para el pago de este tipo de deuda. Hay que destacar también que el día 05 de agosto del 2011, el Concejo Regional de Amazonas autorizó al Ejecutivo Regional, un préstamo ante el BN por la suma de S/. 6 000 000,00 para la adquisición de maquinaria pesada, que será utilizada en la ejecución de obras viales que redunden en beneficio del desarrollo de la región (Acuerdo de Concejo Regional Nº 104-2011 GRA/CR-SO). Al momento de la evaluación PEFA (agosto 2012), el préstamo aún no se concretaba.*

(ii) Medida de consolidación de los saldos de caja del gobierno

Cada una de las 13 UEUE[107], sin contar con la UE sede central, posee 3 cuentas bancarias ubicadas en el Banco de la Nación (BN), el agente financiero del Estado, de las cuales, una de ellas recibe los recursos ordinarios directamente del Tesoro Público (la misma cuenta se utiliza para los gastos financiados con estos recursos), en otra recibe los recursos determinados y en una última cuenta, se capta y ejecuta los recursos directamente recaudados.

La UE de la sede central Amazonas posee 27 cuentas bancarias de las cuales sólo 13 tienen mayor movimiento. Dichas cuentas se encuentran ubicadas en el BN, las cuales son administradas en su totalidad por la Oficina de Tesorería.

Se ha inventariado un total de 66 cuentas (véase el siguiente cuadro).

Cuadro 3.11: Cuentas bancarias por cada UE del GRAM (2011)

Unidades Ejecutoras del GRAM	Banco de la Nación
1. Región Amazonas-Sede Central	27
2. Región Amazonas- Gerencia Sub Regional Bagua	3
3. Región Amazonas- Gerencia Sub Regional Condorcanqui	3
4. Región Amazonas-Agricultura	3
5. Región Amazonas-Transportes	3
6. Región Amazonas-Educación	3
7. Región Amazonas-Educación Bagua	3
8. Región Amazonas-Educación Condorcanqui	3
9. Gobierno Regional Amazonas- Educación Bagua Capital	3
10. Región Amazonas-Salud	3
11. Región Amazonas-Salud Bagua	3
12. Región Amazonas-Hospital de Apoyo Chachapoyas	3
13. Región Amazonas-Hospital de Apoyo Bagua	3
14. Gobierno Regional Amazonas- Salud Utcubamba	3
TOTAL	**66**

Fuente: Oficina de Contabilidad del GRAM

Cada UE recibe estados de cuenta mensuales, que son enviados por el BN a las Oficinas de Tesorería respectivas. Estas Oficinas llevan a cabo el cálculo y la consolidación (a nivel de la UE) de los saldos bancarios de todas las cuentas, en un plazo de hasta 10 días después de haber recibido los estados de cuenta. La Oficina de Tesorería de la UE de la sede central Amazonas consolida los estados de cuenta de todas las UE de forma mensual.

107 Hasta diciembre de 2011 había un total de 14 UE. En el 2012 ascendieron a 15 UE

Cabe señalar que, trimestralmente, la Oficina de Contabilidad de la UE sede central Amazonas, presenta de manera formal, los estados financieros al MEF, los cuales incluyen los activos y pasivos, así como los saldos bancarios de todo el Pliego 440.

(iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías

La Ley Nº 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento y, las Leyes de Endeudamiento del Sector Público anuales, establecen los límites al año para todo tipo de endeudamiento del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales[108]. En el caso específico del GRAM, éste no cuenta con préstamos, sin embargo, de solicitarlos, seguiría los procedimientos establecidos a fin de acceder a las garantías respectivas según criterios transparentes y metas fiscales en conformidad a la Ley.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-17 Registro y Control de los Saldos de Caja, Deuda y Garantías.	**B**	**Método de Calificación M2**
i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos de la deuda.	N/A	-
ii) Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno.	C	El cálculo y la consolidación de las cuentas bancarias del GRAM se hace mensualmente pocos días después de haber recibido los estados de cuenta bancarios (mensuales).
iii) Sistemas para contraer prestamos y otorgar garantías.	A	Los procedimientos para contraer préstamos y otorgar garantías se rigen según criterios transparentes y metas fiscales como lo requiere la Ley. Todos los préstamos y las garantías deben ser aprobados por el Concejo Regional y finalmente por el MEF.

▪ ID- 18 Eficacia de los controles de la planilla

La gestión de recursos humanos en el GRAM se realiza en forma independiente en cada UE. El Gobierno Regional no cuenta con una base de datos de personal centralizada y su Oficina de Recursos Humanos no dirige, regula, supervisa ni asesora la gestión de personal del resto de UE del Pliego 440 (14 UE en total).

108 *Artículo 2.1 de la Ley Nº 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento.*

Las Oficinas de Recursos Humanos de cada UE administran su personal (nombrado y contratado a través de Contratos Administrativos de Servicios - CAS) a través de sistemas informáticos propios o sectoriales (como es el caso de las UE de Salud y Educación). El personal contratado bajo la modalidad de locación de servicios lo administra la Oficina de Abastecimiento y Patrimonio o su equivalente en cada UE.

La planilla es procesada por la misma Oficina de Recursos Humanos de la sede central a partir de la información actualizada como máximo hasta la fecha de corte para la emisión de la planilla mensual. Los cambios en la información del personal se sustentan en documentos formales (resoluciones, oficios, memorandos, entre otros), de tal forma que se mantiene integrada la información de personal y de la planilla.

En el resto de UE del Pliego, los procedimientos son similares, sin embargo, se debe señalar que en las UE pertenecientes a los sectores de Salud y Educación, los Órganos de Control Institucional (OCI) han reportado deficiencias en el control y verificación de la asignación de conceptos remunerativos a algunos trabajadores (Salud) y un débil control de asistencia de docentes (de acuerdo a la información proporcionada por el órgano de auditoría, hasta el año 2010, no más del 50% de instituciones educativas reportaban la asistencia de sus docentes).

(i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la planilla

La Oficina de Recursos Humanos administra la información de personal y de la planilla. Cada mes, en forma previa a la preparación de la planilla, se hace un corte y se verifica (y actualiza si corresponde) la información del personal en el sistema de planillas. Dependiendo de la UE, el proceso de actualización puede ser a través de los sistemas informáticos con los que cuenta la Oficina de Recursos Humanos o de forma manual. Dicha verificación y actualización garantizan la concordancia de los datos de personal y de la planilla.

(ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la planilla

Los cambios que deben introducirse en la base de datos de personal son llevados a cabo por la Oficina de Recursos Humanos al cambiar de situación laboral el empleado. Estos

son reflejados cada mes en la planilla preparada por la Oficina de Recursos Humanos de cada UE. Los ajustes retroactivos son muy esporádicos y se aplican en los casos en que los cambios son comunicados luego de la fecha de corte para la emisión de la planilla, por lo que se regularizan en el mes siguiente.

(iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la planilla

Los cambios en la base de datos del personal y los cambios en la planilla que administran las Oficinas de Recursos Humanos son documentados físicamente a través de resoluciones u otros documentos oficiales, lo cual permite el control y la verificación de cambios. Asimismo, la facultad de introducir cambios en las bases de datos y en la planilla es restringida y limitada por la necesidad del sustento documentario.

Sin perjuicio de lo indicado, los OCI de las Direcciones Regionales de Salud y Educación (sectores que concentran la mayor cantidad de trabajadores entre docentes y personal de salud) han reportado deficiencias en el control y verificación de la asignación de conceptos remunerativos a algunos trabajadores (Salud) y un débil control de asistencia de docentes (de acuerdo a la información proporcionada por el órgano de auditoría, hasta el año 2010, no más del 50% de instituciones educativas reportaban la asistencia de sus docentes); lo cual, representa un riesgo, toda vez que el cálculo de la planilla, para algunos trabajadores del sector salud, se realizaría a partir de conceptos que no le corresponden al trabajador o se podría estar pagando días no trabajados a algunos docentes. En ese sentido, si bien existen procedimientos de control, éstos no son suficientes para asegurar la integridad de los datos.

(iv) Realización de auditoría de la planilla a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios

Los OCI del Gobierno Regional y de las UE del Pliego llevan a cabo anualmente auditorías parciales y por muestreo (actividades de control) de la mayoría de las Oficinas de Recursos Humanos (que incluye los datos de personal y la planilla) de las UE en base a una muestra. También se llevan a cabo acciones de control e intervenciones de la Oficina Regional de la Contraloría General de la República (Sede Moyobamba para la región Amazonas) aunque esas intervenciones sean menos frecuentes. En atención a lo indicado, las OCI realizan auditorías parciales y por muestreo de la información de personal y de planillas.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-18 Eficacia de los controles de la nómina.	**C+**	**Método de Calificación M1**
i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la planilla.	A	La base de datos de personal que administra la Oficina de Recursos Humanos de cada UE está directamente vinculada con la planilla. La concordancia de los datos está así asegurada con una conciliación mensual.
ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la planilla.	A	Al cambiar de situación laboral el empleado, los cambios son introducidos en la base de datos de personal y se actualizan mensualmente en la planilla.
iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la planilla.	C	Las limitaciones en el control (verificación) de la asignación de conceptos remunerativos para el personal de salud y la debilidad en el control de asistencia de docentes introducen un riesgo en el cálculo de la planilla; en ese sentido, si bien existen controles, éstos no son suficientes para asegurar la integridad de los datos.
(iv) Realización de auditoría de la planilla a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios.	C	Los OCI llevan a cabo auditorías parciales de los datos de personal y de planilla.

ID- 19 Transparencia, competencia y mecanismos para la tramitación de reclamaciones en material de adquisiciones

La normativa existente en asuntos de adquisiciones se aplica al GRAM (a todas las UE que llevan a cabo actividades de adquisiciones públicas)[109]. Esta normativa establece los elementos básicos del sistema de contratación pública, así como supuestos de inaplicación y de exoneración, impedimentos para contratar con el Estado, un Registro Nacional de Proveedores (RNP), los varios tipos de procesos de selección, los mecanismos para la presentación y tramitación de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, la ejecución contractual, y la regulación

109 *Al respecto, existe un marco legislativo y reglamentario completo*

i) Artículo 76 de la Constitución Política del Perú.

ii) Decreto Legislativo Nº 1017, Ley de Contrataciones del Estado, y sus modificatorias (Ley Nº 29873).

iii) Decreto Supremo Nº 184-2008-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, y modificatorias (Decreto Supremo Nº 138-2012-EF).

iv) Artículo 54 del Reglamento de Organización y Funciones del GRAM.

del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE)[110]. La normativa de referencia se aplica a toda adquisición pública igual o inferior a 3 UIT[111], por la cual se efectúan compras directas[112].

El principal regulador o ente rector de las adquisiciones es el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), una entidad adscrita al MEF, y encargada de velar por el cumplimiento de las normas en las adquisiciones públicas del Estado Peruano. Tiene competencia para el sector público, incluidos los gobiernos regionales y supervisa los procesos de contratación de bienes, servicios y obras que realizan las entidades estatales[113].

La Ley y su Reglamento definen los procedimientos que las entidades sujetas al régimen general deben utilizar para realizar sus contrataciones. No existen facultades discrecionales para que las entidades elijan la modalidad o tipo de proceso de selección que debe ser convocado.

La normativa existente, aplicable para el GRAM reconoce diferentes tipos de procesos de selección y cada proceso tiene un monto máximo establecido[114]: Licitación Pública (LP) para la contratación de bienes y obras; Concurso Público (CP) para la contratación de servicios; Adjudicación Directa, la cual puede ser Pública o Selectiva (ADP/ADS) para la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras, y; Adjudicación de Menor Cuantía (AMC) para la contratación de bienes, servicios y obras; contratación de expertos independientes y los procesos declarados desiertos.

(i) Transparencia, integridad y competencia en el marco jurídico y reglamentario

El marco jurídico y reglamentario de las adquisiciones que se aplica a todo el sector público (incluido al GRAM) debe reunir los requisitos que se muestras en el siguiente cuadro.

110 *El SEACE es el portal electrónico oficial y gratuito del Estado (www.seace.gob.pe), que permite el intercambio de información y difusión sobre las adquisiciones y contrataciones, así como la realización de transacciones electrónicas de todo el sector público. La normativa obliga a todas las entidades a publicar oportunamente en el SEACE, bajo sanción de nulidad, la información relativa a sus procesos de selección: el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones, las convocatorias de los procesos de selección con las ases respectivas, los pliegos de absolución de consultas y observaciones, las Bases modificadas e integradas, las actas de presentación de propuestas, cuadros de calificación y adjudicación de contratos, documentos que resuelven recursos impugnativos y los contratos. En el GRAM existe una unidad encargada de operar el SEACE y brindar información al público, la cual pertenece a la Oficina de Abastecimiento y Patrimonio (en la actualidad, ya no existe la oficina de contrataciones y adquisiciones). Las UE tienen designada a una persona responsable que opera el SEACE y es la encargada de brindar información al público.*

111 *Una Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es equivalente a S/. 3 600,00 para el año 2011 y a S/. 3 650,00, para el año 2012.*

112 *Artículo 3 del Decreto Legislativo N°1017, Ley de Contrataciones del Estado, y modificatorias.*

113 *El OSCE tiene su sede en Lima, pero posee también oficinas desconcentradas en varias regiones. La región Amazonas no cuenta con una oficina desconcentrada, por lo cual coordina con la oficina desconcentrada de la región Chiclayo (Av. Tacna 876).*

114 *Artículo 19 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo Nº 184-2008-EF. Asimismo, véase el Artículo 18 de la Ley Nº 29626, Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2011.*

Cuadro 3.12: Contenido del marco Jurídico y Reglamentario de las Contrataciones que se aplica al GRAM

Requisitos		Explicaciones
i) Estar organizado jerárquicamente y establecer claramente el orden de precedencia.	Sí	El rol del OSCE está establecido en los artículos 57 al 62 del Decreto Legislativo Nº 1017, Ley de Contrataciones del Estado del 03 de junio de 2008.
ii) Ser de libre y fácil acceso para el público a través de los medios adecuados.	Sí	Toda la normativa de adquisiciones que se aplica al GRAM está disponible a través del portal del OSCE www.osce.gob.pe
iii) Ser aplicable a todas las adquisiciones realizadas con fondos públicos.	Sí	En el artículo 3 del Decreto Legislativo Nº 1017, Ley de Contrataciones del Estado del 03 de junio de 2008 y modificatorias (Ley Nº 29873) y en el artículo 2 del Decreto Supremo Nº 184-2008-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado lo mencionan de manera muy clara. Estas disposiciones se aplican al Pliego 440 del GRAM.
iv) Hacer de la competencia abierta el método normal de adquisiciones y especificar claramente las situaciones en que pueden usarse otros métodos y la manera de justificarlos.	Sí	El artículo 4 del Decreto Legislativo Nº 1017, Ley de Contrataciones del Estado del 03 de junio de 2008 y el artículo 4 del Decreto Supremo Nº 184-2008-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y modificatorias (Decreto Supremo Nº 138-2012-EF) del 07 de agosto de 2012, lo mencionan de manera muy clara. Todas estas disposiciones legales se aplican al Pliego 440 del GRAM.
v) Brindar acceso público a toda la siguiente información sobre las adquisiciones: los planes de adquisiciones públicas, las oportunidades de licitación, la adjudicación de contratos, y datos acerca de la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones;	Sí	Todo la información mencionada en v) y relativa al Pliego 440 (para todas las UE) está disponible a través del portal www.seace.gob.pe
vi) Ofrecer un proceso administrativo independiente de revisión de las adquisiciones por el que se tramitarán las reclamaciones relativas a ellas que presenten los participantes antes de la firma de los contratos.	Sí	Los artículos del 63 al 66 del Decreto Legislativo Nº 1017, Ley de Contrataciones del Estado del 03 de junio de 2008 y los artículos del 104 al 126 del Decreto Supremo Nº 184-2008-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, presentan de manera detallada el proceso. Toda esta legislación se aplica al Pliego 440.

(ii) Uso de métodos no competitivos de adquisiciones

La normativa existente considera de manera muy clara los casos de exoneración de procesos de selección. En este caso, los procedimientos son muy estrictos[115]. La resolución o acuerdo que apruebe la exoneración del proceso de selección, requiere obligatoriamente de uno o más informes previos que contengan la justificación técnica y legal de la procedencia y necesidad de la exoneración. Las resoluciones o acuerdos que aprueben las exoneraciones y los informes que los sustentan, deben ser publicados a través del SEACE dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su emisión o adopción, según corresponda. En el mismo plazo, la referida información deberá ser comunicada a la Contraloría General de la República, con copia a los OCI de las entidades que cuenten con uno[116]. La legislación vigente que abarca los métodos no competitivos se respeta en la práctica y en el caso del GRAM[117] se aplica a adquisiciones superiores a 03 UIT (compras directas).

(iii) Acceso público a información cabal, confiable y oportuna sobre las adquisiciones

El público del GRAM tiene acceso a la totalidad de la información señalada en el cuadro siguiente:

Cuadro 3.13: Información accesible por el público

Tipo de información	Accesible al público	Medios adecuados
Planes de adquisiciones públicas.	Sí	La publicación de los Planes de Adquisiciones de todas las entidades del sector público es una obligación legal (Directiva Nº 005-2009-OSCE/CD). Los planes de adquisiciones públicas del GRAM son de acceso público y se encuentran en la siguiente dirección: http://www.regionamazonas.gob.pe/administracion/documentos_transparencia/documento804.pdf Los planes de adquisiciones públicas del GRAM y de sus UE se encuentran también disponibles en el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE): www.seace.gob.pe
Oportunidades de licitación.	Sí	Las oportunidades de licitación del GRAM se encuentran disponibles en el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE). La información se proporciona por región así también por objeto y tipo de procesos: www.seace.gob.pe

115 *De acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo Nº 184-2008-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, y modificatorias, están exoneradas de la realización de procesos de selección, las contrataciones que se realicen: a) Entre entidades (artículo 127); b) En situación de emergencia (artículo 128); c) En situaciones de desabastecimiento inminente (artículo129); d) Con carácter de secreto, secreto militar o de orden interno (artículo130); e) Cuando exista un proveedor único (artículo 131); d) Servicios personalísimos (artículo 132). Esta legislación se aplica al Pliego 440.*

116 *Artículos 133 y 134 del Decreto Supremo Nº 184-2008-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.*

117 *Sin embargo la ORCI ha subrayado que no se podrían excluir casos de irregularidades en varios procesos de adquisiciones, pero es muy difícil encontrar pruebas.*

Tipo de información	Accesible al público	Medios adecuados
Adjudicación de contratos.	Sí	Las adjudicaciones de contratos se encuentran disponibles en www.seace.gob.pe. Es una obligación legal, de conformidad con el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo Nº 184-2008-EF y modificatorias (Decreto Supremo Nº 138-2012-EF).
Datos sobre la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones	Sí	Los datos están disponibles en el portal www.osce.gob.pe (arbitraje, tribunal y resoluciones). Es también una obligación legal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 66 del Decreto Legislativo N°1017, Ley de Contrataciones del Estado del 03 de junio de 2008.

(iv) Existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones

Las reclamaciones en materia de adquisiciones pueden ser presentadas ante la entidad con la cual el proveedor ha establecido un contrato. Los procedimientos para la resolución de los recursos de apelación están bien delimitados en la normativa correspondiente. La resolución de la entidad que resuelve el recurso de apelación o la denegatoria ficta, en caso no emita o no notifique su decisión dentro del plazo respectivo, agota la vía administrativa[118]. El Tribunal de Contrataciones del Estado es el órgano resolutivo que trata las reclamaciones en caso no se haya encontrado una solución ante la entidad. El Tribunal forma parte de la estructura administrativa del OSCE y cuenta con plena autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones[119].

118 *Artículos del 113 al 115 del Decreto Supremo N° 184-2008-EF y Decreto Supremo N° 138-2012-EF del 7 de agosto de 2012.*

119 *Decreto Legislativo N°1017, Ley de Contrataciones del Estado, del 03 de junio de 2008 y su Reglamento y el artículo 63 de la Ley Nº 29873 que modifica Ley de Contrataciones del Estado del 01 de junio de 2012.*

Cuadro 3.14: Contenido de las reclamaciones de adquisiciones públicas

Órgano que trata de las reclamaciones		Aclaraciones
i) Está integrado por profesionales expertos, que conocen el marco jurídico de las adquisiciones, y también cuenta con miembros que son representantes del sector privado y la sociedad civil, así como del gobierno.	No	Los Vocales del Tribunal de Contrataciones del Estado son expertos elegidos por concurso público. El Tribunal no cuenta con representantes del sector privado y de la sociedad civil, así como del gobierno (artículo 63 del Decreto Legislativo Nº 1017, Ley de Contrataciones del Estado).
ii) No participa de manera alguna en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que conduce a las decisiones sobre la adjudicación de contratos.	Sí	El Tribunal cuenta con plena autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones. No participa de manera alguna en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso de adjudicación de contratos (artículo 63 del Decreto Legislativo Nº 1017, Ley de Contrataciones del Estado).
iii) No aplican cargos que hacen prohibitivo el acceso de las partes interesadas.	Sí	En el caso del Tribunal, la Ley no menciona cargos específicos. Sin embargo, en caso de desistimiento, se ejecutará el cien por ciento (100%) de la garantía, (artículo 120 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo Nº 184-2008-EF).
iv) Sigue procedimientos claramente establecidos y de acceso público para la presentación y resolución de las reclamaciones.	Sí	Referencia: artículo 116 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo Nº 184-2008-EF . La resolución del Tribunal debe notificarse a través del SEACE (*ídem*).
v) Ejerce la facultad de suspender el proceso de adquisiciones.	Sí	Referencia: artículo 119.4 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo Nº 184-2008-EF).
vi) Dicta decisiones dentro del plazo especificado en las normas y reglamentaciones.	Sí	Referencia: artículo 116 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo Nº 184-2008-EF.
vii) Dicta decisiones que son de cumplimiento obligatorio para todas las partes (sin impedir el acceso posterior a una autoridad superior externa).	Sí	Referencia: artículo 116 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo Nº 184-2008-EF.

El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones no se ajusta al criterio i) pero se ajusta a todos los demás criterios.

Reformas

El Decreto Legislativo Nº 1017, Ley de Contrataciones del Estado, fue modificado por la Ley Nº 29873, publicada el 01 de junio de 2012. Asimismo, con fecha 07 de agosto de 2012, se publicó el Decreto Supremo Nº 138-2012-EF, que modifica el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, el cual fue aprobado por Decreto Supremo Nº 184-2008-EF (www.comprasestatales.org)

Indicador	Calificación	Explicación
ID-19 Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones.	**B+**	**Método de Calificación M2**
i) Transparencia, integridad y competencia en el marco jurídico y reglamentario.	A	El marco jurídico cumple con los seis requisitos enumerados.
ii) Uso de métodos no competitivos de adquisiciones.	A	Cuando los contratos se adjudican por métodos distintos de la competencia abierta, se justifican con requisitos legales en todos los casos.
iii) Acceso público a información cabal, confiable y oportuna sobre las adquisiciones.	A	La totalidad de los componentes de la principal información sobre las adquisiciones es cabal y confiable con relación a las unidades gubernamentales a las que corresponde el 90% de las operaciones de adquisiciones (por valor) y se ponen a disposición del público a través de los medios adecuados.
iv) Existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones.	D	El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones no se ajusta al criterio i) pero se ajusta a todos los demás criterios.

ID-20 Eficacia de los controles internos del gasto no salarial

i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto

Un Calendario de Compromisos de Gastos[120] se aprueba para el Pliego 440 del GRAM (y para cada pliego) por parte de la DGPP del MEF y se registra mensualmente en el SIAF (véase también PI-16 i). El control de los compromisos de gasto durante el año en curso se lleva a cabo a través el control sistemático de la existencia de la partida de gasto en el presupuesto público vigente, junto con la disponibilidad de caja inscrita en el sistema de registro de la ejecución

120 *Desde el año 2012 se denomina llama Calendario de Pagos.*

presupuestaria (SIAF). Es a partir del SIAF que se operan los controles de compromisos de gasto que son respetados por las UE del GRAM, en la medida en que no puede realizar compromisos mientras el sistema no lo autoriza y sólo hasta el límite de su asignación mensual. Estos controles se llevan a cabo para todo tipo de gasto (incluyendo gasto de capital) y el SIAF autoriza el compromiso solamente a aquellos gastos que corresponden a las asignaciones presupuestarias aprobadas (en el presupuesto vigente) y que cuenten con disponibilidad real de efectivo autorizada por el Tesoro Público.

(ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno

Las actividades de control de los procesos y procedimientos al interior del Pliego 440 son llevadas a cabo por diferentes entidades del Gobierno Regional. En ese sentido, la Sub-Gerencia de Presupuesto y Tributación controla la gestión presupuestaria regional en todas sus fases así como la aplicación de la legislación vigente en materia presupuestal[121]. Las Oficinas de Contabilidad controlan y mantiene actualizado el registro de las operaciones contables. Además, compromete y devenga, y antes realiza un control previo de toda la documentación que forma parte del expediente objeto de pago, verificando su legalidad y conformidad, de acuerdo a las exigencias de la normatividad vigente[122]. La Oficina de Tesorería controla la administración de los recursos financieros de los programas del pliego. Lleva a cabo también controles (previos) del pago[123]. Las Oficinas de Abastecimiento y Patrimonio ejercen todas las actividades de control relacionadas al Sistema de Abastecimientos y servicios auxiliares[124]. Estas oficinas son las encargadas de asegurar que las normas y procedimientos se cumplan para cada operación (y para cada operación de compromiso, devengado, girado y pagado) dentro del presupuesto. Estos controles que pueden ser a veces excesivos son, en general, ampliamente entendidos y aplicados por los principales usuarios[125].

iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones

El SIAF como sistema financiero que se utiliza en el GRAM, es la primera instancia que capta información sobre aquellos casos en los que los usuarios del sistema han tratado de exceder los compromisos autorizados (por el Plan Anual de Compromisos), rechazándolos de manera automática y neutral. Sin embargo, el mismo SIAF no lleva un registro de la tasa de rechazo o los errores cometidos, simplemente no permite comprometer más del pago autorizado mensualmente. En caso de enmiendas se debe seguir un proceso establecido por la DGPP. En ese sentido, el sistema es eficaz y no

121 *Artículo 88 del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Amazonas (2010).*

122 *Ídem, artículo 48*

123 *Ídem, artículo 49*

124 *Ídem, artículo 54*

125 *Esta observación se realiza en base a las entrevistas realizadas con funcionarios de la Sub-Gerencia de Presupuesto y Tributación, las Oficinas de Contabilidad y Tesorería, y Abastecimiento y Patrimonio de la sede central y con la Oficina Regional de Control Institucional.*

permite vulneraciones a los márgenes de gasto previstos. Por otro lado, para la realización del devengado, la contabilidad lleva a cabo un control estricto de la documentación requerida como se ha visto en (ii). Los márgenes de error en este caso son muy bajos[126].

Indicador	Calificación	Explicación
ID-20 Eficacia de los controles internos del gasto no salarial.	**B+**	**Método de Calificación M1**
i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto.	A	Se aplican controles amplios a los compromisos de gasto, que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de efectivo y a las asignaciones presupuestarias aprobadas
(ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno.	B	Otras normas y procedimientos de control interno comprenden un conjunto integral de controles que son bien comprendidos, pero que en, algunos casos, pueden duplicar las aprobaciones requeridas, generando así demoras innecesarias.
iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones.	A	El acatamiento de las normas es muy elevado y el uso indebido de procedimientos de emergencias es insignificante.

ID-21 Eficacia de la Auditoría Interna

La Oficina Regional de Control Institucional (ORCI) es el órgano de control del GRAM, con dependencia administrativa de la Presidencia Regional y técnico-normativa y funcional de la Contraloría General de la Republica, órgano superior del SNC[127]. La ORCI se rige por la normativa vigente en materia de control del sector público[128].

i) Alcance y calidad de la función de auditoría interna

La ORCI abarca todas las UE del Pliego 440 y lleva a cabo su trabajo de auditoría en base a muestras. Sin embargo, algunas UE del GRAM como la Dirección Regional de Educación (DRE), la Dirección Regional de Salud (DIRESA) y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Utcubamba tienen su propia OCI. Dichas OCI dependen de la CGR, pero las acciones de control se coordinan con la ORCI. Las OCI de Salud y Educación se encargan sólo de su sector, pero también trabajan con muestras.

126 *Véase PI-4.*

127 *Artículo 82 de la Constitución Política del Perú (29 de diciembre de 1993).*

128 *Ley Nº 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (22 de julio de 2002) y el artículo 32 del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Amazonas (2010).*

La ORCI realiza el control posterior, el cual consiste esencialmente en acciones de control (auditorías) y en actividades de control. Las acciones de control o auditorías abarcan básicamente aspectos financieros y no se llevan a cabo auditorías centradas en problemas sistémicos. Asimismo, las demás OCI ubicadas en las Direcciones Regionales, no llevan a cabo auditorías centradas en problemas sistémicos.

Las normas de auditoría utilizadas por la ORCI y las demás OCI, son las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGU)[129].

(ii) Frecuencia y distribución de los informes

Los informes de auditoría se dan a conocer una vez concluida la acción de control y en general se emiten periódicamente. La ORCI y las demás OCI distribuyen los informes a la entidad pertinente y a la Contraloría General de la Republica, pero no a la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.

(iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la auditoría interna.

Las recomendaciones y varias intervenciones que se mencionan en los informes en general, se toman en consideración pero con demora[130].

Indicador	Calificación	Explicación
ID-21 Eficacia de la Auditoría Interna.	**D+**	**Método de Calificación M1**
(i) Alcance y calidad de la función de auditoría interna.	D	La auditoría interna se cumple en todas las entidades del Gobierno Regional en base a muestras. La ORCI y las demás Oficinas de Control no se dedican a auditoría de sistemas. Las NAGU son utilizadas.
(ii) Frecuencia y distribución de los informes.	C	En general, los informes se emiten periódicamente y se distribuyen al titular de la entidad auditada y a la CGR, pero no así a la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.
iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la auditoría interna.	C	Las recomendaciones en general se toman en consideración, pero con demora.

129 *Resolución de Contraloría Nº 259-2000-CG, publicada el 13 de diciembre de 2000.*

130 *Sesión de trabajo con la ORCI.*

3.5 Contabilidad, registro e información

ID-22 Oortunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas

El análisis de este indicador permite establecer la capacidad de seguimiento de las cuentas bancarias del GRAM y su periodicidad, para asegurar que los registros contables realizados son de calidad y generan informes financieros confiables.

En el GRAM, en cada una de las 14 UE (15 UE en el 2012) del Pliego 440, la Oficina de Contabilidad, ubicada en la Oficina Regional de Administración, es responsable del cumplimiento de las normas y procedimientos técnicos del sistema contable[131]. En la sede central, la Oficina de Contabilidad dirige y coordina el sistema contable del Pliego y ejecuta lo correspondiente a la sede del Gobierno Regional, en concordancia con las normas y procedimientos establecidos por el sistema integrado de administración de contabilidad gubernamental y demás dispositivos legales vigentes[132].

(i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias

Cada Oficina de Contabilidad de las UE (14 en 2011) tiene la responsabilidad de conciliar las cuentas bancarias que administra[133]. Se concilian mensualmente los estados de cuentas bancarios con los libros bancos y registros de ingresos, ubicados en cada Oficina de Contabilidad. La conciliación se hace después de haber recibido los estados de cuenta, que llegan generalmente alrededor del 10 de cada mes. Las actividades de conciliación se llevan a cabo manualmente y dentro de las cuatro semanas posteriores al mes.

(ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos

Las Oficinas de Contabilidad manejan las cuentas de orden y también llevan a cabo anualmente la conciliación de esas cuentas dentro del mes posterior al fin del periodo. Las cuentas de anticipos para ejecutar encargos internos con necesidad a nombre de determinadas personas son manejadas por estas oficinas también[134]. El proceso de rendición de las cuentas de anticipo se lleva a cabo cada mes y en el marco de la normativa vigente[135]. La caja chica funciona en la misma entidad (UE), de forma interna. Los anticipos y caja chica se regularizan mensualmente, pero las cuentas correspondientes se concilian anualmente dentro del mes siguiente al periodo. En los casos de las cuentas de orden y de anticipo no hay o hay pocos saldos traspasados.

131 *Artículo 48 del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Amazonas(2010).*

132 *Ley Nº 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad (12 de abril de 2006) y Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Amazonas (2010).*

133 *Ref. PI-17 (ii) para las cuentas manejadas por las 14 Oficinas de Contabilidad del Pliego 440.*

134 *Los anticipos son regulados por la Ley Nº 28963, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería (21 de marzo de 2006).*

135 *Artículo 40 de la Directiva de Tesorería Nº 001-20077/EF-77.15. Con relación a los anticipos o encargos, hasta diciembre del 2010 se suscribieron muchos convenios con los gobiernos locales, mediante los cuales se giraba un determinado monto, principalmente para proyectos de inversión, el cual no se ha rendido oportunamente. El monto sin rendir al 31 de diciembre de 2010 fue de S/. 75 millones de nuevos soles, a la fecha se ha disminuido a menos de S/. 20 millones de nuevos soles.*

Indicador	Calificación	Explicación
ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas.	**B+**	**Método de Calificación M2**
(i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias.	B	La conciliación de todas las cuentas bancarias controladas por la tesorería se lleva a cabo mensualmente, generalmente dentro de las cuatro semanas posteriores al mes.
(ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos.	B	La conciliación y compensación de las cuentas de orden y de los anticipos se llevan a cabo anualmente dentro del mes posterior al fin del periodo. No hay (o muy pocos) saldos traspasados.

ID-23 Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios

El objetivo del presente indicador es establecer si existe información disponible de forma regular sobre los recursos efectivamente recibidos (en moneda o en especie) para todas las unidades básicas de prestación de servicios del GRAM y, de forma particular, para las escuelas primarias y los centros o puestos de salud. La evaluación se realiza utilizando como fuente el año 2011, último ejercicio presupuestario finalizado.

Los recursos dirigidos a financiar la prestación de servicios de educación y salud en el departamento de Amazonas, se presupuestan a nivel del Pliego 440: Gobierno Regional de Amazonas. Los recursos presupuestados se distribuyen posteriormente para su ejecución entre las 14 UE que componen el Pliego, entre las cuales hay cuatro que están vinculadas al sector educación y cinco al sector salud. A continuación se hace una breve descripción de la organización de estos dos sectores en la estructura del GRAM.

Educación

El sector educación se organiza en una Dirección Regional de Educación (DRE) de la que dependen seis Unidades de Gestión Local (UGEL), una para cada provincia del departamento. Cada UGEL tiene a su cargo a todas las instituciones educativas existentes en su jurisdicción, entre las cuales se encuentran las escuelas primarias. En su conjunto, las UGEL en Amazonas administran 2 380 instituciones educativas públicas, de las cuales 1 169 son escuelas primarias[136].

En términos presupuestarios sólo tres de las seis UGEL son UE, es decir, reciben presupuesto del GRAM y tienen autoridad para ordenar gasto. Estas son: i) la UGEL

136 *Ministerio de Educación, Estadísticas de la Calidad de la Educación (ESCALE), 2011.*

Utcubamba, ii) la UGEL Bagua y iii) la UGEL Condorcanqui. Las otras (UGEL Bongara, UGEL Luya y UGEL Rodríguez de Mendoza) dependen presupuestariamente de la DRE, que es en este caso la UE. Las instituciones educativas de la provincia de Chachapoyas también son administradas desde la DRE.

Las escuelas primarias, como el resto de las instituciones educativas, no reciben, ni ejecutan un presupuesto. Los recursos presupuestarios se asignan a nivel de cada UE y se distribuyen, en el caso de las UGEL, directamente a las instituciones educativas, y en el caso de la DRE, primero a cada una de las UGEL de su dependencia. La distribución de estos recursos está, por lo general, muy por debajo de los requerimientos originales, se realiza mayoritariamente en especie y no se recoge información sobre su utilización o ejecución.

En los últimos años, a partir de la introducción del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares (PME), el gobierno nacional ha otorgado recursos para el mantenimiento preventivo de las instituciones educativas. Estos recursos se transfieren directamente a las escuelas, utilizando para ello, la cuenta bancaria personal de los Directores registrados del establecimiento, contra rendición de cuentas y supervisión de una junta educativa conformada por representantes de la Asociación de Padres de Familia (APAFA), la UGEL y la municipalidad. La información sobre la ejecución de estos recursos se encuentra disponible.

Salud

El sector salud en el departamento de Amazonas está organizado a partir de una Dirección Regional de Salud (DIRESA) de la que dependen cuatro Redes de Salud: Chachapoyas, Bagua, Condorcanqui y Utcubamba, además del Hospital Regional "Virgen de Fátima". De cada una de estas cuatro Redes de Salud dependen, a su vez, los hospitales de segundo nivel y las microredes de la jurisdicción, organizadas en centros y puestos de salud. En total hay 42 microredes y 454 establecimientos de salud a cargo del GRAM[137].

En términos presupuestarios, los recursos asignados al sector por el GRAM se distribuyen a cinco UE: i) la DIRESA, ii) la Red de Salud de Bagua, iii) la Red de Salud de Utcubamba, iv) el Hospital Regional y v) el Hospital de Apoyo de Bagua. Las Redes de Salud de Condocanqui y Chachapoyas se administran presupuestariamente desde la DIRESA.

Los centros y puestos de salud no reciben, ni ejecutan un presupuesto directamente. Sin embargo, las prestaciones de servicios que se ofrecen en los puestos y centros de salud se programan y formulan en el marco de los Programas Presupuestales con enfoque de resultados (PP)[138], priorizados por el Ministerio de Salud (MINSA), que articulan los insumos, intervenciones y productos con un conjunto de resultados que tienen por objetivo reducir la morbilidad en la población objetivo.

137 *Información proporcionada por la Dirección Regional de Salud (DIRESA) de Amazonas.*

138 *Los principales Programas Presupuestales que se ejecutan en el GRAM son: i) Articulado Nutricional, ii) Salud Materna Neonatal, iii) Tuberculosis, iv) VIH, v) Metaxénicas-zoonosis, vi) Enfermedades no trasmisibles y vii) Cáncer.*

Para efectos de brindar los servicios priorizados y el cumplimiento de las metas de reducción de la morbilidad acordadas con el GRAM, cada uno de los centros y puestos de salud hace un registro de todos los insumos requeridos en el Sistema Integrado de Gestión Administrativa para presupuesto por resultados (SIGA-PpR). Este sistema agrega todas las demandas de los centros y puestos de salud a nivel de UE para luego presupuestarlas a nivel de pliego.

Una vez aprobado el presupuesto[139], los insumos solicitados por los centros y puestos de salud para la provisión de los servicios priorizados se registran a través del SIGA-PpR y mediante la aprobación de un Pedido de Comprobante de Salida (PECOSA). En consecuencia, la PECOSA detalla todos los insumos entregados a los centros y puestos de salud, los mismos que quedan registrados presupuestariamente en el SIGA-PpR.

i) Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos (en efectivo o en especie) por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en relación con los recursos puestos a disposición por el sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades

Los centros básicos de prestación de servicios (las escuelas primarias y los centros o puestos de salud) no son individualmente UE y, por lo tanto, no cuentan con un presupuesto asignado directamente para su funcionamiento. El presupuesto de educación y salud en el GRAM se programa, formula y ejecuta de manera agregada a nivel de las cuatro UE de Educación y las cinco de Salud. Los reportes regulares de información presupuestal se preparan también a este nivel de forma trimestral, aunque la ejecución de la UE se puede monitorear con actualización diaria en el portal de transparencia económica del SIAF.

En el caso del sector educación, las UGEL asignan recursos a las escuelas pero no se tiene información regularmente recopilada sobre su ejecución, salvo por los recursos directamente asignados por el gobierno nacional para el mantenimiento preventivo de locales a través del PME.

En el caso del sector salud, los centros y puestos de salud prestan servicios estandarizados priorizados por el MINSA en el marco de los Programas Presupuestales. La asignación de insumos (recursos en especie) se encuentra registrada en el SIGA-PpR y se recopila de forma regular a efectos de hacer el seguimiento al cumplimiento de las metas acordadas con el GRAM.

139 *El presupuesto aprobado no siempre respeta la demanda, razón por la que es necesario, en ocasiones, hacer ajustes a las metas propuestas y los insumos requeridos para la provisión de los servicios priorizados.*

Indicador	Calificación	Explicación
ID-23 Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios.	**C**	**Método de Calificación M1**
Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos (en efectivo o en especie) por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea.	C	La recopilación corriente de datos brinda información confiable sobre los recursos (en efectivo y en especie) asignados a los centros y puestos de salud en la región, pero no se reportan en informes regulares.

ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

El presente indicador evalúa los informes o reportes de ejecución presupuestal del GRAM en términos de alcance, contenido, pertinencia y oportunidad de entrega. Dichos informes deben permitir un adecuado seguimiento a través de la provisión de información periódica sobre los resultados de la ejecución presupuestal, de tal forma que puedan tomarse las medidas correctivas y hacer los ajustes necesarios cuando la situación así lo amerite. Para la valoración del indicador se utilizó la información correspondiente al ejercicio fiscal 2011, último ejercicio finalizado.

(i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias

El TUO de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto define la realización de evaluaciones semestrales[140]. Dichas evaluaciones se ejecutaron a través de la Sub-gerencia de Presupuesto y Tributación de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del GRAM.

Por otro lado, la consulta amigable del Portal de Transparencia Económica del MEF contiene la información de la ejecución presupuestaria del GRAM correspondiente al ejercicio 2011, con la posibilidad de ejecutar desglose por cualquier concepto de la clasificación institucional, funcional programática, económica y/o geográfica. Esta información recoge, con una actualización diaria todas las operaciones que realiza el GRAM en el SIAF; asimismo, presenta la información del gasto en las etapas de compromiso, devengado y girado/pagado comparando la ejecución con el Presupuesto Institucional Aprobado (PIA) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

140 Artículo 47 del TUO de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto

(ii) Puntualidad de la presentación de informes

Los informes de evaluación semestral definidos por el TUO de la Ley Nº 28411, se elaboran a través del Módulo de Proceso Presupuestario (MPP) y se presentan en los plazos establecido en la Ley. Asimismo, la información de la ejecución presupuestaria del GRAM disponible en el Portal de Transparencia Económica (consulta amigable) del MEF, se actualiza diariamente con un periodo de desfase de aproximadamente dos días respecto a la fecha en que se ejecutó el gasto.

(iii) Calidad de la información

La información contenida en los informes de evaluación semestral; así como, en el Portal de Transparencia Económica del MEF, proviene del SIAF y sus módulos relacionados. El Portal es reconocido como una fuente confiable de información y citado frecuentemente en investigaciones y publicaciones de diversa índole; en ese sentido, no hay preocupación en lo que concierne a la calidad de los datos.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso.	**A**	**Método de Calificación M1**
(i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias.	A	En los reportes de ejecución presupuestal es posible la comparación del PIA y el PIM con el gasto comprometido, devengado y girado con desgloses de acuerdo a las clasificaciones institucional, funcional-programática, económica y geográfica.
(ii) Puntualidad de la presentación de informes.	A	En el Portal de Transparencia Económica del MEF la información está disponible con un desfase de aproximadamente dos días respecto de la fecha en que se ejecutó el gasto.
(iii) Calidad de la información.	A	El Portal de Transparencia Económica del MEF es reconocido como una fuente confiable de información. Los datos utilizados en los informes provienen del SIAF y sus módulos relacionados. No hay preocupación en lo que concierne a la calidad de los datos.

ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales

(i) Integridad de los estados financieros

La Oficina de Contabilidad (Oficina Regional de Administración) de cada una de las 14 UE (15 UE en 2012) del Pliego 440: Gobierno Regional de Amazonas, prepara sus estados financieros. La Oficina de Contabilidad de la sede central (UE 001-721) tiene a su vez la responsabilidad de la consolidación de todos los 14 estados financieros en un estado financiero anual del GRAM[141]. Los procedimientos de preparación y los contenidos de los Estados Financieros son compatibles con la norma vigente[142]. Los Estados Financieros anuales (2011) del GRAM son un documento completo con información detallada sobre el estado de la gestión presupuestaria. Incluye los ingresos (tributarios y no tributarios, traspasos y remesas recibidas, donaciones y transferencias recibidas, financieros) y gastos (costo de venta, gastos en bienes y servicios, gastos de personal, gastos financieros). Los Estados Financieros incluyen también los activos corrientes (cuentas bancarias) y no financieros (edificios, vehículos y maquinarias) y los pasivos corrientes (cuentas por pagar) y no corrientes (beneficios sociales, provisiones). Asimismo, incluyen información detallada sobre el patrimonio de la región[143].

(ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros

La Ley establece que las regiones deben remitir sus Estados Financieros a la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP) del MEF, al más tardar el 31 marzo del ejercicio siguiente al periodo cubierto por dichos Estados Financieros[144]. En el caso del GRAM, la fecha de 31 marzo ha sido respetada por los Estados Financieros 2010 y 2011[145]. La Oficina de Contabilidad de la sede central envía los Estados Financieros en versión electrónica y en versión física (carpeta). Los Estados Financieros del GRAM (así como de las otras regiones) son partes integrantes de la Cuenta General de la República, elaborada por la DGCP del MEF. La Cuenta General de la República debe ser enviada a la CGR para ser auditada y a la Comisión Revisora del Congreso de la República, en un plazo que vence el 30 de junio del año siguiente al ejercicio fiscal[146]. En el año 2012, ese plazo fue respetado para la Cuenta General de la República de 2011 (el año anterior también)[147].

141 *Literal e) del artículo 48 del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Amazonas (2010). En realidad cada mes, la Oficina de Contabilidad recibe de las UE sus Estados Financieros los cuales consolida. Cada tres meses tiene que enviar los Estados Consolidados del Pliedo 440 al MEF.*

142 *Literales b) y c) del artículo 42.2 de la Ley Nº 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público y artículo 26.3 de la Ley Nº 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad (10 de abril de 2006).*

143 *Pliego 440: Gobierno Regional de Amazonas, Estados Financieros y Presupuestarios, Ejercicio 2011, Chachapoyas (febrero de 2012).*

144 *Artículo 28.2 de la Ley Nº 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad.*

145 *Los Estados Financieros del GRAM (2011) fueron enviados al MEF el 30 marzo 2012 (Copias de los Estados Financieros proporcionada por la Oficina de Contabilidad de la sede central)*

146 *Artículo 30.2 de la Ley Nº 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad.*

147 *Comunicación de la Oficina de Contabilidad de la sede central Amazonas, corroborada por la ORCI*

(iii) Normas contables empleadas

Las normas contables nacionales son elaboradas por la DGCP del MEF[149]. Dichas normas deben ser aplicadas a todos los Estados Financieros del sector público y corresponden a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)[150]. Éstas han sido aplicadas a los Estados Financieros durante el periodo 2009-2011[151].

Indicador	Calificación	Explicación
ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales.	**A**	**Método de Calificación M1**
(i) Integridad de los Estados Financieros.	A	Los Estados Financieros del GRAM son completos y detallados. Incluyen ingresos y gastos, así como activos y pasivos financieros.
(ii) Puntualidad en la presentación de los Estados Financieros.	A	Los Estados financieros del GRAM (2011) han sido enviados a la DGCP del MEF antes del 31 de marzo de 2012. La Cuenta General de la República de 2011 fue remitida a la CGR antes del 30 de junio de 2011.
(iii)Normas contables empleadas.	A	Las normas contables se aplican a todos los estados y corresponden a las NICSP.

3.6 Examen y Auditoría Externos

▪ ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa

La Constitución Política del Perú (1993) y la Ley Nº 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (22 de julio de 2002) establecen las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la CGR, como ente rector de dicho Sistema. Asimismo, la Resolución de Contraloría General Nº 117-2001-CG (27 de junio de 2001) aprueba la Directiva Nº 013-2001-CG/B340, "Disposiciones para la Auditoría

148 *Artículo 42.2 de la Ley Nº 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad.*

149 *Ídem*

150 *Comunicación de la Oficina de Contabilidad, corroborada por la ORCI.*

a la Información Financiera y al Examen Especial a la Información Presupuestaria preparada para la Cuenta General de la República por las entidades del Sector Público". Esta normativa se aplica a todo el sector público, incluido el GRAM.

(i) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada (incluida la adhesión a las normas de auditoría)

La auditoría de las entidades del GRAM y/o de las 14 UE (15 UE en el 2012), se realiza de manera irregular por la CGR[151]. El año 2010 fue el último en el cual la CGR llevo a cabo la auditoría de entidades del GRAM. La auditoría fue de cumplimiento a las normas y abarcó una obra de saneamiento de la provincia de Utcubamba, ciudad de Bagua. Fue llevado a cabo por un equipo de auditores de la sede de la CGR de Lima y derivó en un Informe Especial y Administrativo. Los gastos auditados representaron un porcentaje menor de los gastos totales del Gobierno Regional (menos de 4%). Las Normas de Auditoría Gubernamentales (NAGU) fueron utilizadas.

(ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al Poder Legislativo

Los Estados Financieros del GRAM son tratados de la misma manera que los Estados Financieros del gobierno nacional. Tienen que ser enviados a la DGCP del MEF a más tardar el 31 de marzo del año posterior al año fiscal de referencia. Los Estados Financieros son incluidos en la Cuenta General de la República, preparada por la DGCP. La Cuenta General de la República puede ser enviada a la CGR hasta el 30 de junio[152]. La CGR tiene 60 días para la verificación de la Cuenta General[153]. La Constitución Política del Perú establece que el Presidente de la República debe remitir al Congreso de la República los Estados Financieros nacionales (la Cuenta General), auditados por la CGR, hasta el 15 de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto del sector público[154]. El Congreso de la República tiene hasta el 30 de octubre siguiente para pronunciarse sobre la Cuenta General, caso contrario el Presidente de la República promulga la misma mediante Decreto Legislativo. En la práctica, esos vencimientos son respetados y la Cuenta General que incluye los datos sobre los Estados Financieros de las regiones (incluida el GRAM) se presenta al Poder Legislativo (con el correspondiente Informe de Auditoría). Para el último ejercicio auditado (2010), la Cuenta General acompañado del Informe de Auditoría

151 *La CGR no cuenta con una oficina en Chachapoyas, Amazonas. Es la oficina de la CGR en Moyobamba, San Martin (ubicada en la calle Serafín Filomeno Nº 682-686) que lleva a cabo el trabajo de auditoría en el GRAM.*

152 *El artículo 30.2 de la Ley Nº 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad (12 de abril de 2006) señala el 30 de junio del año siguiente al ejercicio fiscal como fecha límite de la DGCP para enviar la Cuenta General a la CGR.*

153 *La CGR publica, a través de su página web, las convocatorias para llevar a cabo auditorías externas a los diversos organismos del Estado. Las auditorías son realizadas por Sociedades de Auditoría, las cuales en su mayoría son empresas consultoras designadas, contratadas y reguladas por la CGR. Según la Ley Nº 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, las Sociedades de Auditoría "son personas jurídicas calificadas e independientes en la realización de labores de control posterior externo, designadas por la Contraloría General, previo Concurso Público de Méritos, y contratadas por las entidades para examinar las actividades y operaciones de las mismas, opinar sobre la razonabilidad de sus estados financieros, así como evaluar la gestión, captación y uso de los recursos asignados". Los Estados Financieros del GRAM de 2009, son los últimos Estados que han sido auditados.*

154 *Artículo 81 de la Constitución Política del Perú.*

se presentó al Poder Legislativo el 13 de septiembre 2011[155]. Es decir, antes de cumplir tres meses (del 30 junio al 13 de septiembre). La normativa vigente indica que los Estados Financieros presupuestarios deben ser aprobados por el Concejo Regional[156], sin mencionar una fecha precisa. Eso en la práctica es sólo una formalidad y ocurre generalmente después que la DGCP del MEF ha recibido los estados de la región y antes que los entregue a la CGR. En el 2012, el Concejo Regional del GRAM recibió los Estados Financieros de 2011, el 08 de junio 2012 y los adoptó sin examen previo. El papel del Concejo Regional no es de ninguna manera determinante y es la normativa nacional la que predomina.

(iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría

La auditoría llevada a cabo en el 2010 por la CGR a la obra de saneamiento de la provincia de Utcubamba, ciudad de Bagua señalada en (i), es el único caso de los últimos años para evaluar la calidad del seguimiento de las recomendaciones[157]. En este caso específico, porque la CRG elaboró un Informe Administrativo y un Informe Especial, las respuestas formales de la entidad se presentaron oportunamente y sin demora. Sin embargo, el seguimiento de las varias recomendaciones no se llevaron a cabo de manera sistemática[158].

Indicador	Calificación	Explicación
ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa.	**D+**	**Método de Calificación M1**
(i) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada (incluida la adhesión a las normas de auditoría).	D	La auditoría del GRAM por la CGR es irregular y abarca pocos gastos (menos de 4% de los gastos totales del GRAM). Las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGU) son utilizadas.
(ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al poder legislativo.	A	La Cuenta General que incluye los Estados Financieros del GRAM se presentó al Poder Legislativo (con Informe de Auditoría) menos de tres meses después de su recepción por la CGR (del 30 de junio al 13 de septiembre). Fueron aceptados por el Concejo Regional el 13 de junio de 2011.
(iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría.	B	La obligación legal de la entidad de implementar las recomendaciones y los controles de seguimiento de la CGR indican que existe seguimiento.

155 *Nota de Prensa N° 79 79 CG/GCOM.*

156 *El literal d) del artículo 15 de la Ley N° 27869. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece de manera muy general (sin detalles o fechas) que el Concejo Regional tiene como atribución expresa la función de aprobar sus Estados Financieros y Presupuestarios.*

157 *Segunda disposición final de la Directiva N° 014-2000- CG/B150.*

158 *Sesiones de trabajo con la ORCI.*

ID-27 Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual

El presente indicador evalúa las facultades que posee el Concejo Regional del GRAM para examinar, debatir y aprobar el presupuesto institucional, además de asegurar el cumplimiento estricto de la normativa establecida para este efecto. Esta valoración se realiza con base en el presupuesto del año 2011, último el ejercicio presupuestario finalizado al momento de la evaluación.

La Constitución Política del Perú establece que la administración económica y financiera del Estado se rige por un sólo presupuesto que aprueba el Congreso de la República de forma anual, el mismo que está dividido en dos secciones: gobierno nacional e instancias descentralizadas (gobiernos regionales y locales)[159]. El Presidente de la República envía al Congreso de la República, el proyecto de ley de presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año[160] y el Congreso de la República tiene hasta el 30 de noviembre del mismo año para aprobarlo[161]. El presupuesto aprobado incluye el PIA de todos los gobiernos regionales.

La Constitución Política del Perú, por otro lado, establece que es competencia de los gobiernos regionales aprobar su organización y presupuesto[162]. La Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que reglamenta este artículo constitucional, con relación a las competencias, atribuciones y responsabilidades de los gobiernos regionales, define que el Concejo Regional es la autoridad normativa y fiscalizadora superior de los gobiernos regionales y que, entre sus atribuciones, están las de aprobar el Plan Anual y el Presupuesto Institucional en conformidad con las leyes de gestión presupuestaria del Estado y la Ley Anual de Presupuesto Público[163].

El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del GRAM, aprobado en 2012, ratifica que es función y atribución del Concejo Regional, aprobar el plan anual y el presupuesto regional participativo, en el marco del Plan de Desarrollo Regional Concertado y, de conformidad con la ley de gestión presupuestaria, las leyes anuales del presupuesto nacional y la ley de prudencia y transparencia fiscal[164]. El ROF también establece que es función del Presidente Regional presentar al Concejo Regional el plan anual y el presupuesto participativo regional[165], formulado por la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, a través de la Sub-Gerencia de Presupuesto y Tributación[166]. Los plazos y la forma de presentación del presupuesto institucional al Concejo Regional no están definidos en los documentos de gestión.

159 *Artículo 77 de la Constitución Política del Perú.*
160 *Ídem, Artículo 78.*
161 *Ídem, Artículo 80.*
162 *Ídem, Artículo 192.*
163 *Inciso c) del artículo 15 de la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (16 de noviembre de 2002).*
164 *Inciso c) del artículo 20 del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Amazonas (2012).*
165 *Ídem, Artículo 13, inciso O.2.*
166 *Ídem, Artículo 88, inciso A.*

El Reglamento Interno del Concejo Regional de Amazonas, que organiza sus funciones y procedimientos, establece nuevamente que es atribución del Concejo Regional aprobar el presupuesto participativo regional[167] y define la existencia de una comisión ordinaria de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial[168]. Este documento no precisa, sin embargo, los procedimientos específicos para el tratamiento del presupuesto regional en la comisión y el pleno, antes de proceder a su aprobación por el Concejo Regional.

Finalmente, el TUO de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, requiere que la aprobación del presupuesto institucional por parte del Concejo Regional se realice antes del 31 de diciembre del año anterior a su entrada en vigencia[169].

(i) Alcance del examen del legislativo

El examen que realiza el Concejo Regional de Amazonas al presupuesto institucional del GRAM es muy limitado y abarca sólo la revisión detallada de los ingresos y gastos (corrientes y de inversión) incluidos en el PIA, aprobado previamente por el Congreso de la República y promulgado mediante Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal correspondiente[170]. Este fue el caso en el año 2011.

El Concejo Regional no hace una revisión de las políticas institucionales de mediano plazo que respaldan la formulación del presupuesto, ni de los supuestos que respaldan los agregados de ingresos y gastos. Además, el examen del PIA se realiza sin el beneficio de información presupuestaria comparativa o de referencia (ver ID-6).

En este sentido, es notorio que los Acuerdos del Concejo Regional que aprueban el presupuesto, en sujeción a la norma, propongan al mismo tiempo adecuar (mediante reformulación) el PIA recientemente aprobado a la realidad con que se inicia el ejercicio fiscal y los instrumentos de gestión institucional del GRAM[171].

(ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados

El Reglamento Interno del Concejo Regional de Amazonas define un procedimiento muy sencillo para el tratamiento y la revisión del PIA del GRAM, que involucra a la Comisión de Planeamiento,

167 *Inciso c) del artículo 5, Reglamento Interno del Concejo Regional de Amazonas (2010-2015) del 08 de mayo de 2010.*

168 *Ídem, Artículo 88.*

169 *Artículo 23 del TUO de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (01 de enero de 2005).*

170 *En el año 2011, el PIA del GRAM, junto con todo el presupuesto público, fue aprobado mediante Ley Nº 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011.*

171 *Artículo 2 del Acuerdo del Concejo Regional Nº 234-2010-GRA/CR-SO de fecha 27 de diciembre de 2010. Esta recomendación también se encuentra presente en el Acuerdo del Concejo Regional que aprueba el PIA 2012.*

Presupuesto y Acondicionamiento Territorial (COPPAT) y al pleno. Existe evidencia también de que, por lo menos, en los últimos tres años con ejercicios fiscales finalizados (2009, 2010 y 2011), la COPPAT se ha reunido y ha emitido un dictamen anual sobre el examen presupuestario realizado que incluye recomendaciones[172]. El PIA fue posteriormente aprobado por el Concejo Regional en pleno, respetando el reglamento.

iii) Suficiencia de tiempo que tiene el legislativo para dar respuesta a las propuestas del proyecto de presupuesto, tanto en lo que se refiere a las estimaciones pormenorizadas, como (cuando corresponda) a las propuestas sobre agregados macro fiscales al principio del ciclo de la preparación del presupuesto (tiempo que llevan en la práctica todas las etapas).

El cuadro siguiente presenta la cronología del proceso de aprobación del PIA del GRAM para el año 2011 desde la aprobación del presupuesto del sector público por el Congreso de la República, hasta su aprobación por parte del Concejo Regional.

Cuadro 3.15: Cronología de la aprobación del presupuesto 2011 del Gobierno Regional de Amazonas

Evento	Fecha
Congreso de la República aprueba proyecto de presupuesto para el año fiscal 2011	30 noviembre de 2010
Presidente de la República promulga la Ley Nº 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011	8 diciembre de 2010
MEF remite reporte oficial del PIA 2011 aprobado al GRAM	12 diciembre de 2010
GRAM recibe reporte oficial del PIA 2011 aprobado	19 diciembre de 2010
GRAM envía PIA 2011 aprobado al Concejo Regional[173]	20 diciembre de 2010
Concejo Regional de Amazonas aprueba Presupuesto 2011 del GRAM	27 diciembre de 2010

Fuente: Elaboración propia, con información del GRAM, 2011

Como se desprende del cuadro anterior, la práctica presupuestaria en el Perú deja menos de un mes entre la aprobación del Presupuesto del Sector Público, por parte del Congreso de la

172 *El dictamen para el PIA 2011, se encuentra en el Informe Nº 017-2010-Gobierno Regional de Amazonas/CR-COPPAT, de fecha 20 de diciembre de 2010.*

173 *Oficio Nº 1378-2010-Gobierno Regional de Amazonas/GRPPAT, de fecha 20 de diciembre de 2010.*

República y, la aprobación del PIA del GRAM, por parte del Concejo Regional. Sin embargo, el Concejo Regional no recibe el PIA 2011 formalmente aprobado para su consideración, hasta el 20 de diciembre de 2010, exactamente siete días antes de su tratamiento en plenaria y posterior aprobación. En consecuencia, el tiempo previsto para el examen del presupuesto es claramente insuficiente para realizar un análisis y debate significativo sobre la asignación de recursos.

iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación por el poder legislativo.

Las reglas para las enmiendas presupuestarias están definidas en el TUO de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto[174] y la ley de presupuesto del año fiscal en curso. Estas reglas son claras y se respetan, pero permiten amplias reasignaciones presupuestarias. Las enmiendas presupuestarias que modifican asignaciones entre UE del GRAM, deben ser aprobadas por el Concejo Regional.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-27 Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual.	**D+**	**Método de Calificación M1**
(i) Alcance del examen por parte del legislativo.	D	El examen que realiza el Concejo Regional del GRAM del presupuesto tiene un alcance limitado.
(ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados.	B	Los procedimientos legislativos para el examen del presupuesto son muy sencillos, pero se respetan.
(iii) Suficiencia del tiempo para que tiene el legislativo para dar respuesta a las propuestas de presupuesto.	D	El Concejo Regional tiene menos de un mes para revisar y aprobar el presupuesto regional.
iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa del legislativo.	B	Existen reglas claras respecto de las modificaciones presupuestarias que se respetan, pero las mismas permiten amplias reasignaciones administrativas.

174 Artículos 38, 39, 40 y 41 del TUO de la Ley Nº 28411, Ley General de Sistema Nacional de Presupuesto.

ID-28 Escrutinio legislativo de los auditores externos

El análisis de este indicador permite conocer el desempeño de la función de control que tiene el Concejo Regional sobre los estados financieros elaborados por el GRAM y auditados por la Contraloría General de la República. El desempeño se mide a partir de la oportunidad con la que se realiza el examen de los Estados Financieros, el alcance y profundidad de los mecanismos de revisión y la aplicación efectiva de las recomendaciones emitidas. La evaluación se realiza sobre la base de la información disponible para los años fiscales 2008, 2009 y 2010.

La Constitución Política del Perú establece que el Presidente de la República debe remitir al Congreso de la República los Estados Financieros nacionales (la Cuenta General), auditados por la CGR, hasta el 15 de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto del sector público[175]. El Congreso de la República tiene hasta el 30 de octubre siguiente para pronunciarse sobre la Cuenta General, caso contrario el Presidente de la República promulga la misma mediante Decreto Legislativo. Los Estados Financieros de los gobiernos regionales, forman parte de la Cuenta General y, para ser incluidos, deben presentarse obligatoriamente a la DGCP del MEF[176] hasta el 31 de marzo siguiente al ejercicio fiscal materia de la rendición de cuentas.[177]

Sin embargo, la Constitución Política del Perú también establece que los gobiernos regionales están conformados por un Concejo Regional, como ente superior normativo y fiscalizador, que de acuerdo a la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, tiene como atribución la función de aprobar sus Estados Financieros y Presupuestarios[178].

Adicionalmente, el ROF del GRAM, establece que es obligación del Presidente Regional presentar la Memoria Anual y los Estados Financieros y Presupuestarios del Gobierno Regional al Concejo Regional[179]. Asimismo, es atribución del Concejo Regional aprobar los Estados Financieros y Presupuestarios para la gestión vencida[180].

Finalmente, el Concejo Regional reglamenta sus funciones y precisa las competencias, atribuciones, derechos y obligaciones de sus integrantes en el Reglamento Interno del Concejo Regional de Amazonas (2010-2015). Este Reglamento establece que es responsabilidad de este cuerpo normativo la aprobación de los Estados Financieros y Presupuestarios[181], pero no define un procedimiento para ello.

175 *Artículo 81 de la Constitución Política del Perú.*

176 *La DGCP es la Contaduría del Estado y el órgano rector del Sistema Nacional de Contabilidad Pública. Es una dependencia administrativa del MEF.*

177 *Inciso 2 del artículo 18 de la Ley Nº 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad.*

178 *Inciso d) del artículo 15 de la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.*

179 *Inciso M del artículo 13 del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Amazonas (2012).*

180 *Ídem, inciso D del artículo 20.*

181 *Inciso d) del artículo 5 del Reglamento Interno del Concejo Regional de Amazonas.*

(i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del legislativo (informes recibidos dentro de los 3 últimos años)

Los estados financieros del GRAM para los años 2009, 2010 y 2011 fueron enviados dentro del plazo a la DGCP para su incorporación en la Cuenta General y posterior remisión a la CGR y el Congreso de la República (ver ID-25 ii).

Los Estados Financieros y Presupuestarios de los ejercicios fiscales 2009 y 2010 no fueron enviados al Concejo Regional para su aprobación. Los Estados Financieros y Presupuestarios del año 2011 fueron remitidos a consideración del Concejo Regional y sustentados en sesión plenaria por el Presidente Regional, el 18 de junio de 2012. En la misma sesión, el Concejo Regional aprobó un Acuerdo en el que define mantener la documentación entregada sólo para fines informativos, quedando en suspenso la aprobación de los Estados Financieros y Presupuestarios.

(ii) Alcance de las audiencias realizadas por el legislativo acerca de las principales conclusiones de los estados financieros

El informe financiero y presupuestario de la gestión fiscal 2011 fue sustentado en plenario por el Presidente Regional, pero no se realizaron otras audiencias con funcionarios sobre las principales conclusiones y observaciones recogidas en este documento.

(iii) Recomendaciones de medidas por parte del legislativo y su ejecución por el ejecutivo

El Concejo Regional no formula recomendaciones sobre los resultados presentados en los Estados Financieros y Presupuestarios.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-28 Escrutinio legislativo de los auditores externos.	**D**	**Método de Calificación M1**
(i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del Poder Legislativo (informes recibidos dentro de los 3 últimos años).	D	El Concejo Regional no realiza un examen de los Estados Financieros del GRAM.
(ii) Alcance de las audiencias realizadas por el Poder Legislativo acerca de las principales conclusiones.	D	El Concejo Regional no lleva a cabo audiencias a profundidad con los funcionarios del GRAM.
(iii) Recomendaciones de medidas por el Poder Legislativo y su ejecución por el Poder Ejecutivo.	D	El Concejo Regional no formula recomendaciones.

3.7 Prácticas de Donantes

D-1 Previsibilidad del apoyo presupuestario directo

El GRAM no recibe apoyo presupuestario directo de ninguna de la agencias de cooperación al desarrollo que operan en la región, razón por la que no se califica este indicador. Este indicador no se aplica (N/A)

D-2 Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para programas y proyectos.

Este indicador evalúa dos dimensiones de la ayuda internacional para proyectos: i) la oportunidad con la que las agencias de cooperación entregan información al GRAM sobre las estimaciones de apoyo financiero que realizan, con el fin de coadyuvar con la programación presupuestaria anual, y ii) la puntualidad e integralidad de los informes de desembolsos efectuados, para efectos de la conciliación de las cuentas públicas con la ejecución de los proyectos. Adicionalmente, la evaluación comprende la utilización de un desglose de la información compatible con los clasificadores presupuestarios relevantes del país. La evaluación utiliza información disponible para el año 2011.

El GRAM recibe relativamente pocos recursos de cooperación al desarrollo de forma directa. La mayor parte de los recursos externos que se ejecutan en la región provienen de proyectos nacionales, contratados o acordados con entidades del gobierno nacional u Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los mismos que tienen un aterrizaje en el territorio del departamento.

El año 2011, el GRAM sólo registró una operación de financiamiento externo en el SIAF, la misma que correspondía al último desembolso del acuerdo con el Fondo Contravalor Italo Peruano (FIP) para la ejecución del proyecto de "Desarrollo y Manejo Sostenible de los Recursos Forestales en la Zona Alta de la Microcuenca del Rio Jucusbamba". El monto total de los recursos de donación registrados representa menos del 1% del total del gasto regional ejecutado en el año.

(i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos.

Los recursos de donación del FIP no están registrados en el PIA del GRAM y se incorporan en el PIM una vez iniciada la gestión presupuestaria, a través de créditos suplementarios.

(ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos realizados con fines de apoyo para proyectos.

El FIP no elabora, como práctica común, informes trimestrales sobre desembolsos de recursos al GRAM. Por lo general, los desembolsos se realizan a demanda y una vez que se ha ejecutado y descargado los recursos desembolsados con anterioridad. El GRAM prepara informes trimestrales de avance de ejecución para el FIP.

Indicador	Calificación	Explicación
D-2 Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programa.	**D**	**Método de Calificación M1**
i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos.	D	Los donantes proporcionan estimaciones presupuestarias de los desembolsos de ayuda para proyectos después de aprobado el PIA.
ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos de los donantes con fines de apoyo para proyecto.	D	Los donantes no presentan dentro de los dos meses de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre los desembolsos efectuados con relación a por lo menos el 50% de todas las estimaciones presupuestaria para proyectos con financiación externa.

D-3 Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales

Este indicador tiene como objetivo establecer la proporción de los recursos de la cooperación externa (préstamos y donaciones) otorgados a la región Amazonas, que se administran con arreglo a los procedimientos nacionales en materia de adquisiciones, pagos, contabilidad, auditoría y presentación de informes. La información utilizada corresponde a la gestión fiscal 2011.

(i) Proporción global de los fondos de ayuda para el gobierno central que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

Los recursos de donación del FIP registrados en el presupuesto del GRAM en el año 2011, se administran casi en su totalidad en función a procedimientos de adquisiciones, pagos, contabilidad, auditoría e informes establecidos por las agencias o con arreglo al procedimiento de “no objeción” a las decisiones adoptadas por el GRAM.

Indicador	Calificación	Explicación
D-3 Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales.	**D**	**Método de Calificación M1**
i) Proporción global de los fondos de ayuda para el gobierno Central que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.	D	Menos del 50% de los fondos de ayuda para el GRAM son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

HLG-1 Previsibilidad de las transferencias del gobierno nacional

El presente indicador tiene como propósito principal evaluar la eficiencia y la oportunidad con la que el gobierno nacional realiza las transferencias de recursos establecidas en el ordenamiento legal vigente para el GRAM. La evaluación toma como parámetro la evidencia disponible para los años 2009, 2010 y 2011.

Las principales transferencias que recibe el GRAM del gobierno nacional provienen de las siguientes fuentes:

a) Las transferencias de recursos ordinarios que se asignan en la ley anual del presupuesto para financiar el traspaso de competencias del gobierno nacional al gobierno regional en el marco de la profundización del proceso de descentralización.

b) Las transferencias de recursos ordinarios provenientes del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) para el financiamiento de gasto de inversión en la región.

c) Las transferencias por concepto de canon[182], que están definidas como una participación adecuada en el total de los ingresos y rentas obtenidas por el Estado en la explotación de recursos naturales en la región[183]. Para el caso del GRAM, los más relevantes son el canon minero y el canon forestal. Estos recursos se conocen como recursos determinados[184].

d) Las transferencias de recursos por concepto del reintegro total de los ingresos percibidos por el Estado como resultado de la eliminación de las exoneraciones e incentivos tributarios existentes para la región[185]. Estas transferencias son clasificadas también como recursos determinados[186].

e) Las transferencias de recursos públicos determinadas por el gobierno nacional para fortalecer la inversión pública regional.

f) Las transferencias de recursos de entidades nacionales para el financiamiento o co-financiamiento de actividades y proyectos de alcance regional.

Los montos estimados de las transferencias de recursos ordinarios se acuerdan anualmente entre el gobierno nacional y el gobierno regional en el marco del proceso de programación presupuestaria, y se comunican formalmente en la etapa de formulación del presupuesto (ver ID-11). Los recursos ordinarios, excepto el FONCOR, financian gasto corriente. El FONCOR se asigna a gasto de inversión.

182 *Artículo 193 de la Constitución Política del Perú.*

183 *Ídem, artículo 77.*

184 *Artículo 5 de la Ley Nº 27506, Ley del Canon (10 de julio de 2001).*

185 *Decreto Legislativo Nº 978 (14 de marzo de 2007), que establece la entrega a los gobiernos regionales o locales de la región selva y de la Amazonía, para inversión y gasto social, el integro de los recursos tributarios cuya actual exoneración no ha beneficiado a la población.*

186 *Los recursos de transferencia asociados al reintegro de las exoneraciones tributarias fueron suspendidos en el 2011, a través de la Ley Nº 29742, que deroga el Decreto Legislativo Nº 978.*

Las estimaciones de los recursos de transferencia por concepto de canon, se preparan con un año de anticipación a su comunicación formal y se calculan de acuerdo a las reglas dispuestas por la Ley del Canon. Esta norma dispone la creación o reconoce la existencia de canon para las siguientes actividades extractivas: i) minera, ii) petrolera, iii) gasífera, iv) hidroeléctrica, v) pesquera y vi) forestal. La referencia para el cálculo de la base de recursos disponibles para cada canon, varía según la norma (ver Anexo 2), pero la forma de distribución de los montos resultantes es la misma:

- 10% del total de canon para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades distritales donde se explota el recurso natural.
- 25% del total de canon para los gobiernos locales de las municipalidades distritales y provinciales donde se explota el recurso natural.
- 40% del total de canon para los gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones donde se explote el recurso natural.
- 25% del total de canon para los gobiernos regionales donde se explote el recurso natural. De este porcentaje los gobiernos regionales deben transferir el 20% a las universidades nacionales de su jurisdicción.

La asignación final del canon depende de la incorporación de criterios de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, variables que utiliza el MEF para definir los índices de distribución de estos recursos entre los gobiernos regionales y gobiernos locales. Estos índices se aprueban anualmente mediante Resolución Ministerial del MEF y se comunican oficialmente a los beneficiarios de forma directa y a través de su publicación en el diario oficial. Los recursos del canon están destinados legalmente a gastos de inversión.

Los recursos asociados a la transferencia de recursos por reintegros de exoneraciones e incentivos tributarios están definidos en la ley y se asignan de forma automática. Las transferencias para apoyar la inversión pública regional, se realizan en función de la aprobación de proyectos.

Finalmente, las transferencias financieras entre instituciones del gobierno nacional y los gobiernos regionales para el financiamiento o co-financiamiento de actividades o proyectos de alcance regional, se registran como Donaciones y Transferencias y se ejecutan una vez aprobado el PIA y se trasladan a los gobiernos regionales como créditos suplementarios en el PIM.

(i) Porcentaje de las desviaciones anuales entre las transferencias ejecutadas por el gobierno nacional y las estimaciones originalmente provistas para inclusión en el presupuesto de los gobiernos regionales.

El PIA del GRAM está financiado en más de 95% por las transferencias del gobierno nacional (98.1% en 2011). El cuadro siguiente muestra el detalle de las estimaciones entregadas y la ejecución de las transferencias del gobierno nacional al GRAM para los años 2009, 2010 y 2011, para el total de las fuentes de financiamiento: recursos ordinarios y recursos determinados.

Cuadro 3.16: Total de transferencias programadas y ejecutadas del Gobierno Regional de Amazonas, 2009-2011

(En Nuevos Soles S/.)

Año	Estimado PIA (A)	Ejecutado (B)	% (B/A)
2009	271 235 241	325 925 848	20.2
2010	307 660 667	337 472 696	9.7
2011	373 544 672	399 223 567	6.9

Fuente: Portal de Transparencia Económica-MEF, 2011

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, las transferencias efectivas de recursos del gobierno nacional al GRAM exceden, en los tres años del periodo de evaluación, el monto originalmente estimado por el MEF y comunicado al GRAM para la elaboración de su PIA en 20.2% en 2009, 9.7% en 2010 y 6.9% en 2011.

(ii) Porcentaje de desviación anual entre las donaciones condicionadas programadas y efectivamente ejecutadas.

El cálculo de la desviación anual entre el gasto programado y el gasto ejecutado de las transferencias condicionadas para los años 2009, 2010 y 2011, se realiza utilizando sólo los recursos ordinarios, como corresponde. El cuadro siguiente muestra la desviación anual total entre gasto programado y ejecutado calculado para las 14 UE que componen el GRAM.

Cuadro 3.17: Desviación total de las transferencias condicionadas del Gobierno Regional de Amazonas, 2008-2010

(En porcentaje %)

Año	%
2009	120.0%
2010	113.2%
2011	105.7%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del GRAM, 2011

Como se puede apreciar del cuadro anterior, la variación total en las transferencias de recursos condicionados, es elevada en dos de los tres años del periodo de análisis, superando el máximo establecido por la metodología para las buenas prácticas.

(iii) Oportunidad de las transferencias del gobierno nacional (cumplimiento de los cronogramas de desembolsos acordados).

El cumplimiento de los cronogramas de desembolso de recursos al GRAM está definido en función de la fuente que origina la transferencia.

Las transferencias por concepto de recursos ordinarios no tienen un cronograma de desembolsos previamente establecido o acordado. Estos recursos son asignados anualmente al GRAM, vía créditos presupuestarios, en la ley de presupuesto correspondiente y se ejecutan a través del SIAF, donde se registran las etapas de compromiso y devengado. Mensualmente, la tesorería regional acuerda con la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del MEF, un calendario de pagos para girar los montos devengados, los mismos que se acreditan en las cuentas fiscales del GRAM. Los montos de recursos ordinarios no girados o ejecutados en el año, por parte del GRAM, se revierten a la DGETP.

Las transferencias financieras que realizan entidades del gobierno nacional al GRAM, para el financiamiento de actividades o proyectos de alcance regional, se incorporan al PIM, a través de créditos suplementarios. Las transferencias comprometidas se ejecutan en un porcentaje importante en el primer trimestre del año, quedando el saldo para desembolso durante el resto del año. Un componente importante de estas transferencias son los pagos que realiza el Seguro Integral de Salud (SIS) por las atenciones en gratuidad que realizan los servicios de salud en la región de Amazonas. Estos pagos se realizan de forma mensual en función de las solicitudes de reembolso que efectúa el servicio de salud regional.

Las transferencias por concepto de canon, tienen un cronograma individual para cada una de las actividades extractivas que lo originan. La ley establece que las transferencias de recursos provenientes del canon deben realizarse de forma oportuna[187], definiendo para ello la periodicidad y los plazos de transferencia individualmente para cada caso en su reglamento[189]. Para efectos del análisis siguiente, basta con hacer referencia a los tipos de canon relevantes para el GRAM. Estos son en orden de importancia:

- El canon minero, que se determina de forma anual y se asigna de forma total en una sola cuota durante el mes de junio de cada año[189],
- El canon forestal, que se determina de forma semestral y se distribuye a los gobiernos regionales en doce cuotas mensuales consecutivas.

Los cronogramas establecidos en la Ley para los desembolsos de canon se respetan y las transferencias se realizan en los plazos establecidos para los tres años del periodo de análisis. Los recursos de transferencia de canon no ejecutados no se revierten al Tesoro Público y generan saldos de balance.

187 *Artículo 4 de la Ley Nº 27506, Ley del Canon.*

188 *Decreto Supremo 005-2002-EF, Reglamento de la Ley Nº 27506, Ley del Canon.*

189 *Disposición Vigésima Segunda de la Ley Nº 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 (11 de diciembre de 2006).*

Indicador	Calificación	Explicación
HLG-1 Previsibilidad de las transferencias del gobierno nacional.	**D+**	**Método de Calificación M1**
(i) Desviaciones anuales entre las transferencias ejecutadas por el gobierno nacional y las estimaciones originalmente provistas para inclusión en el presupuesto de los gobiernos regionales.	A	En ningún año del periodo de análisis las transferencias efectivas del gobierno nacional al GRAM son inferiores a las estimaciones provistas para la preparación del PIA.
(ii) Porcentaje de desviación anual entre las transferencias con destino específico programadas y efectivamente ejecutadas.	D	La desviación total entre gasto programado y ejecutado excede el 10% en dos de los años del periodo de análisis.
(iii) Oportunidad de las transferencias del gobierno nacional.	A	El cronograma de desembolsos está definido en la ley para cada una de las modalidades de transferencia existentes y, en todos los casos, el mismo fue respetado en los últimos tres años (2008, 2009 y 2010) sin mayores variaciones.

4.
PROCESO DE REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

El proceso de reforma del sector público en el Perú tiene casi diez años de vigencia y está orientado a asegurar la construcción de un *Estado democrático, descentralizado, competitivo y al servicio del ciudadano*[190]. Este proceso está apoyado en un Acuerdo Nacional, firmado por el conjunto de partidos políticos con representación parlamentaria y las organizaciones más representativas de la sociedad civil, el cual tiene por objetivo consolidar la democracia, afirmar la identidad nacional y diseñar una visión compartida del país a futuro, en el marco de una cultura de dialogo y la definición de políticas de Estado.

El Acuerdo Nacional ha priorizado a la fecha, 33 políticas que orientan la reforma del Estado, entre las que se encuentran dos que son directamente relevantes a este ejercicio:

- La consolidación de un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas, con un proceso continúo de mejora en la asignación, ejecución y con trol del gasto fiscal (Política 24).
- La profundización de la descentralización política, económica y administrativa a través de la transferencia gradual de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales (Política 8).

4.1 Reformas recientes y en curso

El proceso de reforma del sector público en sus dos vertientes, destacadas anteriormente, ha avanzado de forma significativa en los últimos años.

La consolidación de un Estado eficiente y eficaz en la asignación de los recursos públicos, tuvo el año 2008 un impulso importante con la realización de la evaluación PEFA a nivel del gobierno nacional. El informe final, presentado en abril de 2009, que destaca las fortalezas y debilidades del sistema GFP en el Perú, dio inicio a un amplio y profundo proceso de reflexión al interior del MEF, que culminó en el 2010 con la aprobación del Programa de Mejoramiento Continuo de la GFP (PMC). El PMC es el programa marco de reformas de la gestión de las finanzas públicas para el periodo 2011-2015 y que ha definido siete áreas de acción prioritarias:

- La ampliación y consolidación de un marco multianual (o de mediano plazo) para la programación del presupuesto público.
- El fortalecimiento del presupuesto orientado a resultados.
- La modernización del sistema integrado de información sobre la gestión financiera pública y su plena articulación con el conjunto de sistemas transversales actuales y futuros.

190 *Ley Nº 27659, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.*

- El reforzamiento de los sistemas de evaluación de desempeño y los mecanismos de rendición de cuentas.
- El perfeccionamiento del manejo integrado de los activos y pasivos públicos.
- El fortalecimiento de la política y la gestión tributaria.
- El mejoramiento de la gestión del sistema de remuneraciones del sector público.

Entre las principales reformas de la GFP que se encuentran curso en el marco del PMC destacan:

- La ampliación de la metodología del Presupuesto por Resultados (PpR) al 100% del gasto público, a través de la introducción de Programas Presupuestales (PP).
- La reestructuración del MEF para incorporar la gestión integrada de los activos y pasivos del sector público, además del manejo de las contingencias fiscales, monetarias y ambientales.
- La modernización y actualización del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF II).
- El fortalecimiento del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) y la multianualidad en el presupuesto de inversión.

El segundo proceso importante en la reforma del sector público es la profundización del proceso de descentralización. Los avances en esta materia (después de un fuerte impulso experimentado a principios de la década pasada) han sido menos visibles. A nivel de los gobiernos locales, se ha continuado con el traspaso gradual de responsabilidades y recursos desde el gobierno nacional, pero el énfasis ha estado en la mejora de las capacidades de recaudación de ingresos, el fortalecimiento de los procesos administrativos y la ampliación de cobertura en la entrega de servicios públicos. A nivel regional, también se ha continuado con el traspaso de responsabilidades, pero la concentración del esfuerzo de reforma ha estado en dotar a los gobiernos regionales capacidades como articuladores y gestores del desarrollo territorial.

Esta tarea ha sido asumida con responsabilidad en el GRAM y ha ido adecuando su visión y estructura institucional para cumplir con este rol. Se destaca mucho la orientación del gasto para fortalecer los sectores de salud y educación y el esfuerzo institucional que se realiza para impulsar la consolidación de los Programas Presupuestales con enfoque de resultados en el departamento.

4.2 Factores Institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas

Los esfuerzos de profundización de la descentralización y de fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas, han avanzado por caminos separados dentro del proceso de reforma del sector público. Sin embargo, la idea de integrar ambas líneas de acción en una sola iniciativa, va ganando espacio en la agenda de reformas. En este sentido, las oportunidades para la implementación de un programa de fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas a nivel sub-nacional, son cada vez mayores y se presentan como una nueva forma de generar condiciones para avanzar en el proceso de descentralización.

La evaluación PEFA del GRAM, conjuntamente a las que se llevan a cabo también en otros gobierno regionales[191], no solamente permitirá a la región Amazonas identificar las fortalezas y debilidades de su sistema GFP y actuar en consecuencia con un plan de acción de reforma, sino que también sentará las bases para abordar una reflexión y debate con el gobierno nacional - a través del MEF - para mejorar aquellos aspectos de los sistemas nacionales que afectan en la actualidad el desempeño de la GFP regional. Este resultado también se espera que coadyuve a la mejor integración de la dimensión sub-nacional en el PMC.

Los gobiernos regionales, al igual que el MEF, están interesados en apoyar este proceso por los que las condiciones iniciales para su implementación están dadas. El apoyo de la cooperación internacional también ha sido comprometido y está perfectamente alineado con este esfuerzo.

191 Las evaluaciones PEFA de los gobiernos regionales de Cusco, Apurímac y San Martín se realizaron en 2011 y están programadas las evaluaciones PEFA para las regiones de Huancavelica (2012) y Ayacucho (2013).

4.
ANEXOS

Anexo 1: Cálculos detallados ID -1, ID - 2 & ID 3

Cuadro A1 - 1: Gastos primarios presupuestados y ejecutados en Nuevos Soles (2009)

Datos para el año 2009						
REGIÓN AMAZONAS Rubros administrativo / por unidades ejecutadoras (UE)	Presupuesto	Real	Presupuesto ajustado	Desviación	Desviación absoluta	%
001-721: SEDE CENTRAL	53 982 042	77 654 150	70 431 976	7 222 174	7 222 174	10,3%
002-953: GERENCIA SUB REGIONAL BAGUA	27 610 736	52 607 900	36 024 548	16 583 352	16 583 352	46,0%
003-1023: GERENCIA SUB REGIONAL CONDORCANQUI	14 523 091	16 287 037	18 948 709	(2 661 672)	2 661 672	14,0%
100-722: AGRICULTURA	2 569 332	5 785 708	3 352 284	2 433 424	2 433 424	72,6%
200-723: TRANSPORTES	1 739 976	3 067 847	2 270 198	797 649	797 649	35,1%
300-724: EDUCACION	66 433 661	70 993 550	86 677 973	(15 684 423)	15 684 423	18,1%
301-954: EDUCACION BAGUA	63 433 661	70 993 550	82 763 784	(11 770 234)	11 770 234	14,2%
302-1220: EDUCACION CONDORCANQUI	12 578 052	13 143 144	16 410 959	(3 267 815)	3 267 815	19,9%
400-725: SALUD	14 713 957	20 424 584	19 197 737	1 226 847	1 226 847	6,4%
401-955: SALUD BAGUA	7 577 304	15 159 626	9 886 334	5 273 292	5 273 292	53,3%
402-998: HOSPITAL DE APOYO CHACHAPOYAS	6 950 297	9 235 711	9 068 259	167 452	167 452	1,8%
403-1101: HOSPITAL DE APOYO BAGUA	3 829 547	4 676 478	4 996 524	(320 046)	320 046	6,4%
Gastos totales	275 941 656	360 029 285	360 029 285		67 408 379	
Contingencia						
Gastos totales	275 941 656	360 029 285				
Varianza global (ID-1)						**30,5%**
Varianza en la composición del gasto (ID-2)						**18,7%**
Cuota de contingencia del presupuesto						**0,0%**

Fuentes: SIAF, Sub-gerencia de Presupuesto y Tributación

Cuadro A1-2: Gastos primarios presupuestados y ejecutados en Nuevos Soles (2010)						
Datos para el año 2010						
REGIÓN AMAZONAS Rubros administrativo / por unidades ejecutadoras (UE)	Presupuesto	Real	Presupuesto ajustado	Desviación	Desviación absoluta	%
001-721: SEDE CENTRAL	79 166 102	61 736 203	89 220 748	(27 484 545)	27 484 545	30,8%
002-953: GERENCIA SUB REGIONAL BAGUA	22 339 727	36 837 050	25 177 028	11 660 022	11 660 022	46,3%
003-1023: GERENCIA SUB REGIONAL	11 310 856	21 357 761	12 747 413	8 610 348	8 610 348	67,5%
CONDORCANQUI					972 194	17,2%
100-722: AGRICULTURA	5 009 171	6 617 565	5 645 371	972 194	1 352 158	52,6%
200-723: TRANSPORTES	2 281 289	3 923 187	2 571 029	1 352 158	819 374	1,0%
300-724: EDUCACION	70 777 173	78 946 992	79 z766 366	(819 374)	34 204 565	47,3%
301-954: EDUCACION BAGUA	64 143 593	38 085 711	72 290 276	(34 204 565)	1 819 413	12,0%
302-1220: EDUCACION CONDORCANQUI	13 424 069	16 948 432	15 129 019	1 819 413	31 737 962	
303-1349: EDUCACION BAGUA CAPITAL	-	31 737 962	-	31 737 962	1 120 681	5,1%
400-725: SALUD	19 596 792	23 206 402	22 085 721	1 120 681	2 572 723	21,0%
401-955: SALUD BAGUA	10 856 473	9 662 598	12 235 321	(2 572 723)	621 046	6,8%
402-998: HOSPITAL DE APOYO CHACHAPOYAS	8 152 811	9 809 321	9 188 275	621 046	38 138	0,7%
403-1101: HOSPITAL DE APOYO BAGUA	5 036 610	5 714 433	5 676 295	38 138	7 149 243	
404-1350: SALUD UTCUBAMBA	-	7 149 243	-	7 149 243		
Gastos totales	312 094 666	351 732 860	351 732 860	-	130 162 413	
Contingencia						
Gastos totales	312 094 666	351 732 860				
Varianza global (ID-1)						**12,7%**
Varianza en la composición del gasto (ID-2)						**37,0%**
Cuota de contingencia del presupuesto						**0,0%**

Fuentes: SIAF, Sub-gerencia de Presupuesto y Tributación

Cuadro A1-3: Gastos primarios presupuestados y ejecutados en Nuevos Soles S/. (2011)						
Datos para el año 2011						
REGIÓN AMAZONAS Rubros administrativo / por unidades ejecutadoras (UE)	**Presupuesto**	**Real**	Presupuesto ajustado	Desviación	Desviación absoluta	%
001-721: SEDE CENTRAL	114 509 854	89 183 241	121 031 554	(31 848 313)	31 848 313	26.3%
002-953: GERENCIA SUB REGIONAL BAGUA	29 089 321	20 485 495	30 746 050	(10 260 555)	10 260 555	33.4%
003-1023: GERENCIA SUB REGIONAL CONDOR-CANQUI	17 745 868	24 664 350	18 756 552	5 907 798	5 907 798	31.5% 59.9%
100-722: AGRICULTURA	3 073 209	5 193 407	3 248 238	1 945 169	1 945 169	115,9%
200-723: TRANSPORTES	2 273 733	5 188 119	2 403 229	2 784 890	2 784 890	15.6%
300-724: EDUCACION	71 583 651	87 490 601	75 660 567	11 830 034	11 830 034	5.9%
301-954: EDUCACION BAGUA	39 029 476	43 692 433	41 252 329	2 440 104	2 440 104	2.7%
302-1220: EDUCACION CONDORCANQUI	18 181 217	19 744 661	19 216 695	527 966	527 966	3.2%
303-1349: EDUCACION BAGUA CAPITAL	33 000 448	36 008 431	34 879 928	1 128 503	1 128 503	24.4%
400-725: SALUD	20 556 721	27 026 925	21 727 492	5 299 433	5 299 433	56.8%
401-955: SALUD BAGUA	6 647 261	11 017 633	7 025 844	3 991 789	3 991 789	21.9%
402-998: HOSPITAL DE APOYO CHACHAPOYAS	10 131 320	13 054 320	10 708 331	2 345 989	2 345 989	11.0%
403-1101: HOSPITAL DE APOYO BAGUA	5 456 254	6 401 394	5 767 005	634 389	634 389	52.7%
404-1350: SALUD UTCUBAMBA	5 880 120	9 487 814	6 215 011	3 272 803	3 272 803	
Gastos totales	377 158 453	398 638 824	398 638 824	-	84 217 736	
Contingencia						
Gastos totales	377 158 453	398 638 824				
Varianza global (ID-1)						**5.7%**
Varianza en la composición del gasto (ID-2)						**21.1%**
Cuota de contingencia del presupuesto						**0.0%**

Fuentes: SIAF, Sub-gerencia de Presupuesto y Tributación del GRAM

Cuadro A1-4: Desviaciones de la ejecución presupuestaria del gasto global y de su composición

(En porcentaje % del gasto presupuestado originalmente)

	ID-1	ID-1 (i)	ID-2 (ii)
Año	Desviación global del gasto primario, neto de financiamiento externo	Grado en que la variancia en la composición supera la desviación global del gasto	Contingencia
2008	30.5%	18.7%	0%
2009	12.7%	37.0%	0%
2010	5.7 %	21.1%	0%

Fuentes: Cuadros A1-1, A1-2 y A1-3

Cuadro A1-5: Gobierno Regional de Amazonas
Recursos Directamente Recaudados (presupuestados y ejecutados), 2009-2011
(En Nuevos Soles S/.)

	2009			2010			2011		
Unidad Ejecutora	PIA	Ejecutado	%	PIA	Ejecutado	%	PIA	Ejecutado	%
001-721: REGION AMAZONAS-SEDE CENTRAL	360,000	841,570	234%	360,000	583,967	162%	360,000	726,804	202%
002-953: REGION AMAZONAS- GERENCIA SUB REGIONAL BAGUA	160,000	456,545	285%	160,000	453,829	284%	160,000	285,358	178%
003-1023: REGION AMAZONAS- GERENCIA SUB REG CONDORCANQUI	110,000	129,691	118%	110,000	47,707	43%	110,000	10,293	9%
100-722: REGION AMAZONAS-AGRICULTURA	330,000	596,894	181%	330,000	465,780	141%	330,000	252,079	76%
200-723: REGION AMAZONAS-TRANSPORTES	448,000	291,734	65%	450,000	493,531	110%	450,000	1,201,064	267%
300-724: REGION AMAZONAS-EDUCACION	120,000	120,763	101%	120,000	195,833	163%	120,000	271,317	226%
301-954: REGION AMAZONAS-EDUCACION BAGUA	100,000	189,619	190%	100,000	99,808	100%	100,000	109,431	109%
302-1220: REGION AMAZONAS-EDUCACION CONDORCANQUI	42,000	32,369	190%	42,000	48,828	116%	42,000	35,246	109%
303-1349: GOB.REG.AMAZONAS- EDUCACION BAGUA CAPITAL	0	0	-	0	112,272	-	113,000	108,277	109%
400-725: REGION AMAZONAS-SALUD	760,000	542,496	71%	800,000	455,138	57%	800,000	547,677	68%
401-955: REGION AMAZONAS-SALUD BAGUA	810,000	320,706	40%	842,000	189,888	23%	842,000	125,312	15%
402-998: REGION AMAZONAS-HOSPITAL DE APOYO CHACHAPOYAS	690,000	658,993	96%	720,000	866,482	120%	720,000	1,174,768	163%
403-1101: REGION AMAZONAS-HOSPITAL DE APOYO BAGUA	370,000	270,205	96%	400,000	866,482	98%	400,000	377,465	94%
404-1350: GOB.REG.AMAZONAS- SALUD UTCUBAMBA	0	0	-	0	206,415	-	300,000	277,252	92%
TOTAL	4,300,000	4,451,585	**103.5%**	4,434,000	4,610,203	**104.0%**	4,847,000	5,502,343	**113.5%**

Fuentes: MEF, SIAF, Gerencia Regional de Amazonas, 2011

Anexo 2: Constitución del canon

El canon para cada una de las industrias extractivas alcanzadas por la ley se constituyen de la siguiente manera. Sólo los cuatro primeros tienen incidencia en el presupuesto del GRAM:

- El **Canon Minero**, está constituido por el 50% (cincuenta por ciento) del Impuesto a la Renta que obtiene el Estado y que pagan los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos.
- El **Canon Hidroenergético** se conforma del 50% del Impuesto a la Renta que pagan las empresas concesionarias de generación de energía eléctrica que utilicen el recurso hídrico.
- El **Canon Gasífero** se conforma del 50% del Impuesto a la Renta, 50% de las Regalías y 50% de la participación del Estado en los Contratos de Servicios.
- El **Canon Forestal** se conforma del 50% del pago de los derechos de aprovechamiento de los productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad competente.
- El **Canon Pesquero** está constituido por el 50% del Impuesto a la Renta y los Derechos de Pesca pagado por las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala, de recursos naturales hidrobiológicos de aguas marítimas y continentales lacustres y fluviales.
- El **Canon Petrolero** está compuesto por el 12.5% de la producción petrolera y proviene de las regalías que pagan las empresas que explotan petróleo, gas y condensados.

Anexo 3: Calificación detallada

A. RESULTADOS DE LA AFP: Credibilidad del presupuesto					
Indicador/método	Calificación	D (i)	D (ii)	D (iii)	D (iv)
ID-1 (M1)	**C**	C	--	--	--
ID-2 (M1)	**D+**	D	A	--	--
ID-3 (M1)	**B**	B	--	--	--
ID-4 (M1)	**C+**	A	C	--	--
ID-5 (M1)	**A**	A	--	--	--
ID-6 (M1)	**D**	D	--	--	--
ID-7 (M1)	**A**	A	A	--	--
ID-8 (M2)	**C**	D	D	A	--
ID-9 (M1)	**NA**	N/A	N/A	--	--
ID-10 (M1)	**C**	C	--	--	--
C (i) Presupuestación basada en políticas					
ID-11 (M2)	**B**	C	C	A	--
ID-12 (M2)	**D+**	D	NA	D	C
C (ii) Certeza y control de la ejecución presupuestaria					
ID-13 (M2)	**N/A**	N/A	N/A	N/A	--
ID-14 (M2)	**N/A**	N/A	N/A	N/A	--
ID-15 (M1)	**N/A**	N/A	N/A	N/A	--
ID-16 (M1)	**C+**	A	C	C	--
ID-17 (M2)	**B**	N/A	C	A	--
ID-18 (M1)	**C+**	A	A	C	C
ID-19 (M2)	**B+**	A	A	A	D
ID-20 (M1)	**B+**	A	B	A	--
ID-21 (M1)	**D+**	D	C	C	--
C (iii) Contabilidad, registro e informes					
ID-22 (M2)	**B**	B	B	--	--
ID-23 (M1)	**C**	C	--	--	--
ID-24 (M1)	**A**	A	A	A	--
ID-25 (M1)	**A**	A	A	A	--
C (iv) Escrutinio y auditoría externa					
ID-26 (M1)	**D+**	D	A	B	--
ID-27 (M1)	**D+**	D	B	D	B
ID-28 (M1)	**D+**	D	D	D	--
D. PRACTICAS DE DONANTES					
D-1 (M1)	**N/A**	N/A	N/A	--	--
D-2 (M1)	**D**	D	D	--	--
D-3 (M1)	**D**	D	--	--	--
HLG-1 (M1)	**D+**	A	D+	A	--

Anexo 4: Resumen de los indicadores de desempeño con fuentes

PEFA GRAM - INDICADORES SEGÚN FUENTE DE INFORMACIÓN			
Indicadores	Puntaje	Áreas entrevistadas	Documentos consultados/Fuentes de información
A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del presupuesto			
ID – 1	C	• Gerencia de Planeamiento y Presupuesto; • SG de Presupuesto y Tributació	• SIAF
ID – 2	D+	• Gerencia de Planeamiento y Presupuesto; • SG de Presupuesto. y Tributación.	• SIAF
ID – 3	B	• Gerencia de Planeamiento y Presupuesto;	• SIAF
ID – 4	C+	• Of. de Contabilidad y Tesorería ; • Of. de Gestión de Personas; • Of. de Abastecimientos y Patrimonio.	• Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (2010 y 2011); • SIAF.
B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia			
ID-5	A	• Gerencia de Planeamiento y Presupuesto.	• Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (2011); • SIAF.
ID – 6	D	• Gerencia de Planeamiento y Presupuesto;	• Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (2012);
ID – 7	A	• Gerencia de Planeamiento y Presupuesto;	• Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (2011);
ID – 8	C	• Gerencia Regional de Desarrollo Social	• Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (2011);
ID – 9	N/A	N/A	N/A

B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia			
ID – 10	C	• Gerencia de Planeamiento y Presupuesto; • DIRESA; • DRE.	• Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; • Portal de Transparencia del GRAM; • Portal de Transparencia Económica del MEF; • SIAF; • SEACE.
C. CICLO PRESUPUESTARIO			
C (i) Presupuestación basada en políticas			
ID – 11	B	• SG de Presupuesto y Tributación	• Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto;
ID – 12	D+	• SG de Programación de Inversiones	• Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto;
C (ii) Certeza y control de la ejecución presupuestaria			
ID – 13	N/A	N/A	N/A
ID – 14	N/A	N/A	N/A
ID – 15	N/A	N/A	N/A
ID – 16	C+	• Of. de Tesorería; • Oficina de Abastecimiento.	• Ley Marco de Administración Financiera del Sector Público; • Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; • Ley General del Sistema Nacional de Tesorería; • SIAF; • Ley Anual de Presupuesto 2011.
ID – 17	B	• Oficina de Contabilidad • Oficina de Tesorería	• Ley General del Sistema Nacional de Tesorería;
ID – 18	C+	• Oficina de Recursos Humanos • Oficina regional de Control Institucional	• Ley Anual de Presupuesto 2011.

C. CICLO PRESUPUESTARIO			
ID – 19	B+	• Of. de Abastecimiento y Patrimonio; • Of. Regional de Control Institucional; • Of. Regional de la Contraloría General de la República.	• Plan Anual de Contrataciones y Adquisiciones; • Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento; • Portal de Transparencia del GRAM; • SEACE.
ID – 20	B+	• Gerencia de Planeamiento y Presupuesto; • Of. de Abastecimiento y Patrimonio; • Of. de Contabilidad y Tesorería; • Of. de Recurso Humano	• Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; • Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; • SIAF.
ID – 21	D+	• Oficina Regional de Control Institucional.	• Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; • Reglamento de Organización y Funciones; • Normas de Auditoría Gubernamental (NAGU).
C (iii) Contabilidad, registro e informes			
ID – 22	B	• Oficina de Tesorería; • Oficina de Contabilidad.	• Ley General del Sistema Nacional de Tesorería; • Reglamento de Organización y Funciones; • SIAF.
ID – 23	C	• DRE • DIRESA	• Ley Anual de Presupuesto 2011.
ID – 24	A	• Gerencia de Planeamiento y Presupuesto.	• Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; • Portal de Transparencia del GRAM; • SIAF.

C. CICLO PRESUPUESTARIO			
ID – 25	A	• Of. de Contabilidad y Tesorería. • Concejo Regional.	• Reglamento de Organizaciones y Funciones; • EEFF 2011; • Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; • Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público; • Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad.
C (iv) Escrutinio y auditoría externa			
ID – 26	D+	• Of. de Control Institucional; • Of. Regional de la Contraloría General de la Republica.	• Constitución Política del Perú; • Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; • Normas de Auditorías Gubernamentales; • Resolución de Contraloría General No 117-2001-CG; • Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; • Directiva No 013-2001-CG/B340 "Disposiciones para la Auditoría a la Información Financiera y al Examen Especial a la Información Presupuestaria preparada para la Cuenta General de la República por las entidades del Sector Público".
ID – 27	D+	• Concejo regional	• Ley Orgánica de Gobiernos Regionales;
ID – 28	D	• Concejo regional	• Ley Orgánica de Gobiernos Regionales;
D. PRÁCTICAS DE DONANTES			
D – 1	N/A		
D – 2	D	• SG de Cooperación Técnica Internacional	• Portal de Transparencia del MEF
D – 3	D	• SG de Cooperación Técnica Internacional	• Portal de Transparencia del MEF
HLG-1	D+	• Oficina General de Administración	• Portal de Transparencia del MEF

Anexo 5: Efectos del desempeño en materia de GFP[193]

Cuadro Anexo 5.1 Vínculos mutuos entre las seis dimensiones de un sistema de GFP abierto y ordenado y los tres niveles de resultados presupuestarios			
	Disciplina fiscal agregada	**Asignación estratégica de recursos**	**Eficiente prestación de servicios**
1. Credibilidad del presupuesto	La falta de previsión en la composición del gasto y la incapacidad (ausencia de mecanismos) para establecer el monto exacto de atrasos de pagos a final de año contribuyen a reducir la credibilidad del presupuesto.	Las desviaciones significativas en la composición del gasto (de las UE) no permiten asignar los recursos de manera estratégica.	Los ajustes significativos a nivel de las UE pueden tener un impacto sobre la eficiencia de los recursos utilizados a nivel de la prestación de servicios (porque ocurren con los gastos no salariales).
2.Universalidad y transparencia	La ausencia de gastos extrapresupuestarios en el GRAM es un elemento positivo a favor de la disciplina fiscal. Eso limita el riesgo que actividades sean llevadas a cabo sin objetivos precisos.	La buena clasificación presupuestaria respalda el carácter estratégico de la asignación de recursos. Por otro lado pero la insuficiencia de información en la documentación presupuestaria limita de manera significativa este carácter estratégico.	La insuficiencia de la información en la documentación presupuestaria limita la información sobre recursos disponibles para las unidades de base. Pero la buena clasificación presupuestaria limita el desperdicio de recursos.
3. Proceso presupuestario basado en políticas	El vínculo parcialmente débil entre inversiones y gastos corrientes tiene un impacto limitativo sobre la disciplina fiscal.	La ausencia de estrategias sectoriales con determinación de costos son elementos negativos que no respaldan el carácter estratégico de la asignación de recursos. La ausencia de una perspectiva multianual en el presupuesto representa también una falla a una asignación estratégica de recursos.	La ausencia de una perspectiva multianual no permite una planificación adecuada de los costos corrientes asociados a las inversiones.

193 En los 2 cuadros siguientes no se postula la existencia de un vínculo mecánico entre fallos/fuerzas del sistema de GFP y logro de los 3 niveles de resultados presupuestarios, sino que se promueve la reflexión sobre las repercusiones de esos fallos/fuerzas y su importancia para la región.

Cuadro Anexo 5.2: Vínculos mutuos entre las seis dimensiones de un sistema de GFP abierto y Ordenado y los tres niveles de resultados y presupuestarios			
	Disciplina fiscal agregada	**Asignación estratégica de recursos**	**Eficiente prestación de servicios**
4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria	La bastante buena planificación de caja y el buen funcionamiento de los sistemas de adquisiciones públicas contribuyen a una buena disciplina fiscal.	Los buenos controles de los compromisos de gastos y los otros controles a posteriori en el GRAM ayudan a utilizar los recursos de la misma manera en la cual fueron asignados.	La previsibilidad de los fondos para comprometer gastos permite a las unidades de servicios de primera línea de planificar y utilizar sus recursos de manera adecuada.
5. Contabilidad, Registro e información	Las buenas previsiones sobre los recursos determinados favorecen la capacitad del gobierno en tomar decisiones y en controlar los presupuestos totales.	La falta de estrategias sectoriales con determinación de costos limita la habilidad del Gobierno a asignar recursos.	La ausencia de informaciones consolidadas (en informes) sobre la utilización real de recursos por las unidades de primera línea limita la planificación y la administración de los servicios.
6. Escrutinio y auditoría externos	El alcance limitado del control externo a través de la Contraloría General de la Republica y el escrutinio legislativo parcial pueden reducir la presión sobre el gobierno para que pueda considerar asuntos de sostenibilidad a largo plazo.	El alcance limitado del control externo a través de la Contraloría General de la Republica, el escrutinio legislativo parcial pueden reducir la presión sobre el gobierno para que pueda asignar recursos y ejecutar el presupuesto en conformidad con sus objetivos de políticas	El alcance limitado del control externo a través de la Contraloría General de la Republica y el escrutinio legislativo parcial pueden reducir la presión sobre el gobierno para la rendición de cuentas (para la gestión eficiente de los recursos públicos). Eso puede traducirse en una prestación de servicios de mala calidad.

Anexo 6: Mapa de la región Amazonas y de Perú

Anexo 7: Lista de contactos

Cuadro 1: Lista de contactos (1)

Nombre	Cargo	Institución
José Arista Arbildo	Presidente Regional	Gobierno Regional de Amazonas - Sede Central
Silvio Torres	Gerente General	Gobierno Regional de Amazonas - Sede Central
Roger Ángeles Sánchez	Secretario General	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Wilder Cruz Gongora	Gerente de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Nelly Chávez Rodríguez	Subgerenta de Presupuesto	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Joel Castillo Napuri	Subgerente de Promoción de la Inversión Privada	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Julio Canchas Manrique	Director de la Oficina General de Administración	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
María Trinidad Gómez Chuquizuta	Directora de la Oficina de Contabilidad	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Julio Alberto Gonzales Rivera	Integrador Contable de la Oficina de Contabilidad	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Soriada Chuecha Trauco	Analista financiero de la Oficina de Contabilidad	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Carlos Trauco Ruiz	Analista financiero de la Oficina de Contabilidad	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Carlos Capuñai	Responsable del SIAF de la Oficina de Contabilidad	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Marisol Portocarrero	Técnico Administrativo del SIAF de la Oficina de Contabilidad	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Hugo Hernández Pineda	Director de la Oficina de Recursos Humanos	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Sheila Elsa Vega Montes	Responsable de Remuneraciones de la Oficina de Recursos Humanos	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Caterina Vásquez Torres	Técnico de Computación de la Oficina de Recursos Humanos	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Rosa Iris Castro Arce	Directora de la Oficina de Tesorería	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central

Cuadro 2: Lista de contactos (2)

Nombre	Cargo	Institución
Herless Ullilen Ullilen	Funcionario de la Oficina de Tesorería	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Aristedes Gonzáles Saavedra	Director de la Oficina de Abastecimiento y Patrimonio	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Israel Guadalupe Vargas	Responsable de Almacén de la Oficina de Abastecimiento y Patrimonio	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Segundo Emilio Guerra Pereira	Responsable de Adquisiciones de la Oficina de Abastecimiento y Patrimonio	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Jorge Flores Mori	Apoyo Unidad Patrimonial de la Oficina de Abastecimiento y Patrimonio	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Anilda Bustamante Ocampo	Subgerente de la Cooperación Técnica Internacional	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Ebert Guevara Tafur	Responsable del Área de Proyectos en SNIP de la Cooperación Técnica Internacional	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Elver Takayama Llontop	Jefe de la Oficina Regional de Control Institucional	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Luis Antonio Camara Japa	Auditor de la Oficina Regional de Control Institucional	Gobierno Regional de Amazonas – Sede Central
Francisco Ramos Santillán	Director de la DIRESA	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Salud
Héctor Condor Montenegro	Director Ejecutivo de la DIRESA	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Salud
Sonia Chuquizuta Herrera	Directora de Economía de la DIRESA	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Salud
Wilfredo Cueva Lozada	Integrador Contable de la DIRESA	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Salud
Héctor Cóndor	Director de Planeamiento de la DIRESA	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Salud
Adan Monsalve Ramirez,	Director de Atención Integral y Calidad de la DIRESA	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Salud
Miguel Puerta Valdivia	Responsable SIGA de la DIRESA	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Salud
Edward Sánchez,	Administrador de la DRE	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Educación

Cuadro 3: Lista de contactos (3)		
Nombre	Cargo	Institución
Natalia Reaño Tirado	Tesorera de la DRE	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Educación
Jorge Yumpo Chuquillas	Funcionario del Área de Abastecimiento de la DRE	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Educación
Milton Cornoel Zubiate	Funcionario del Área de Presupuesto de la DRE	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Educación
Liliana Cruz Montano	Funcionario del Área de Planillas de la DRE	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Educación
César Augusto Cruz Mendoza	Funcionario del Área de Planillas de la DRE	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Educación
Edison Correa Duire	Responsable SIGA de la DRE	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Educación
Jhony Ramón Tauma Valle	Funcionario de la DRE	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Educación
Enrique Vilca Castillo	Funcionario de la DRE	Gobierno Regional de Amazonas - Dirección Regional de Educación
Vicente Iberico Mori	Funcionario	Gobierno Regional de Amazonas
Justiniano Uriel Mitma Diaz	Asesor de la Secretaria del Concejo Regional	Gobierno Regional de Amazonas - Secretaría del Concejo Regional
Ruperto Ruiz Cabrera	Asesor de la Secretaria del Concejo Regional	Gobierno Regional de Amazonas - Secretaría del Concejo Regional
Elizabeth Terán	Coordinadora Regional	Programa Desarrollo Rural Sostenible Amazonas GIZ -
Luz Marina Montenegro	Coordinadora de la MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP)
Josué Grandes	Miembro de la MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP)

Anexo 8: Fuentes de información

Sitios Web

www.bcrp.gob.pe • Banco Central de Reserva del Perú

www.comprasestatales.org • Adquisiciones Públicas

www.congreso.gob.pe • Congreso de la República (CR)

www.contraloria.gob.pe • Contraloría General de la Republica

www.inei.gob.pe • Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

www.mef.gob.pe • Ministerio de Economía y Finanzas

www.peru.gob.pe • Portal del Estado Peruano

www.reniec.gob.pe • Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

www.osce.gob.pe • Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado

http://ofi.mef.gob.pe/ctarepublica/default.aspx • Cuenta General de la República

www.seace.gob.pe • Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado

www.sunarp.gob.pe • Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)

www.sunat.gob.pe • Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx • Portal de transparencia del MEF

http://www.regionamazonas.gob.pe/sede/ • Portal de transparencia del GRAM

http://www.agroamazonas.gob.pe/ • Portal de la UE Agricultura Amazonas

Otras Fuentes de información

Contraloría General de la República, Normas de Auditoría Gubernamental, Lima, septiembre de 1995;

Federación Internacional de Contadores, Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, New York, 2010.

FMI/IMF, *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas*, 2001;

Gobierno Regional de Amazonas, *Presupuesto (PIA)*, 2009;

Gobierno Regional de Amazonas, *Presupuesto (PIA)*, 2010;

Gobierno Regional de Amazonas, *Presupuesto (PIA)*, 2011;

Gobierno Regional de Amazonas, *Estados Financieros,* 2009;

Gobierno Regional de Amazonas, *Estados Financieros*, 2010;

Gobierno Regional de Amazonas, *Reglamento de Organización y Funciones*, Chachapoyas, 2010;

Ministerio de Economía y Finanzas, *Cuenta General de la República*, Lima, 2011.

Ministerio de Economía e Finanzas, Dirección Nacional de Contabilidad Pública, *Cuenta General de la República*, Tomo 1 & Tomo 2, junio 2007;

Ministerio de Economía e Finanzas, *Marco Macroeconómico Multianual* (MMM) 2009-2011, Lima;

Ministerio de Economía e Finanzas, *Marco Macroeconómico Multianual* (MMM) 2010-2012, Lima;

Ministerio de Economía e Finanzas, *Marco Macroeconómico Multianual* (MMM) 2011-2013, Lima;

Ministerio de Economía e Finanzas, Dirección Nacional de Presupuesto Público, Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010, Lima;

Ministerio de Economía y Finanzas, *Manual de Clasificadores Presupuestarios Del Sector Público*, Lima, 2009;

Ministerio de Energía y Minas, *Revista en Cifras*. Lima, diciembre de 2010

PEFA, Secretaría del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas, *Gasto Publico y Rendición de Cuentas*, Washington DC 2005;

PEFA Secretariat, *Guidelines for the application of the Performance Measurement Framework at Sub-National Government Level*, Volumes I & II, Washington DC, March 2008;

Para realizar el presente informe sobre la gestión de las finanzas públicas del Gobierno Regional de Amazonas (GRAM), se ha utilizado la metodología PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) o también conocida como Gasto Público y Rendición de Cuentas.

La metodología PEFA, aplicada en más de 100 países a nivel mundial, realiza una medición, a través de indicadores, del desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas a fin de analizar si el sistema cuenta con los instrumentos necesarios para alcanzar: (i) la disciplina fiscal, (ii) la asignación estratégica de recursos y (iii) la provisión eficiente de bienes y servicios públicos.

El detalle de la metodología PEFA, así como los informes realizados en otros países, data estadística, entre otros, puede ser consultado en: www.pefa.org

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www. tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582
Junio 2013 Lima - Perú