

**Programa de Modernización del Sistema de Administración Financiera Pública para Mejorar la Programación, Ejecución y Rendición de Cuentas de los Recursos**

**Públicos**

**(PE-L1087 / 2445/OC-PE)**

**Informe de Terminación de Proyecto**

**(PCR)**

***Equipo de proyecto original:*** ***Carlos Pimenta, Jefe de Equipo de Proyecto; Gonzalo Afcha, Valeria Wedolowski y Nathalie Hoffman (ICF/ICS); Marcio Cracel (ICF/FMM); Javier Urra (ICS/CPE); Axel Radics (FMM/CPE); German Zappani (PDP/CPE); Víctor Escala (PDP/CPE); Paola Arrunategui (CAN/CPE); Javier Jiménez Mosquera (LEG/SGO); y Silvio Solarte (Consultor).***

***Equipo PCR: José Larios (FMM/CPE), Jefe de Equipo; Ariel Zaltsman (IFD/FMM);*** ***José Martinez (SPD/SDV); María José Schaeffer (FMM/CHO); Javier Jimenez (LEG/SGO); Allizon Milicich, Gabrielle Del Monte y Freddy Andara (VPC/FMP); Mariana Canillas (IFD/FMM); y Marcio Cracel (Consultor).***

Índice

[Links Electrónicos ii](#_Toc21017047)

[Acrónimos y abreviaturas iii](#_Toc21017048)

[Información básica del proyecto iv](#_Toc21017049)

[I. Resumen ejecutivo 6](#_Toc21017050)

[II. Introducción 8](#_Toc21017051)

[III. Criterios centrales 10](#_Toc21017052)

[3.1 Relevancia 10](#_Toc21017053)

[**a.** **Alineación del Programa con las necesidades de desarrollo del país** 11](#_Toc21017054)

[**b.** **Alineación estratégica** 13](#_Toc21017055)

[**c.** **Relevancia del diseño** 14](#_Toc21017056)

[Gráfico 1 – Lógica vertical a nivel de resultados 15](#_Toc21017057)

[3.2 Efectividad 16](#_Toc21017058)

[**a.** **Descripción de los objetivos de desarrollo del Programa** 16](#_Toc21017059)

[**b.** **Resultados alcanzados** 16](#_Toc21017060)

[**c.** **Análisis contrafactual** 20](#_Toc21017061)

[**d.** **Resultados imprevistos** 21](#_Toc21017062)

[3.3 Eficiencia 21](#_Toc21017063)

[3.4 Sostenibilidad 24](#_Toc21017064)

[**a.** **Aspectos generales de la sostenibilidad** 24](#_Toc21017065)

[**b.** **Salvaguardias ambientales y sociales** 24](#_Toc21017066)

[3.5 Clasificación total 24](#_Toc21017067)

[IV. Criterios no centrales 25](#_Toc21017068)

[4.1 Desempeño del Banco 25](#_Toc21017069)

[4.1 Desempeño del Organismo Ejecutor 26](#_Toc21017070)

[V. Hallazgos y recomendaciones 26](#_Toc21017071)

[5.1 Dimensiones 1 a 5 26](#_Toc21017072)

# Links Electrónicos

# 

1. Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
2. Versión Final de Reporte de Progreso del Monitoreo (PMR)
3. Checklist del PCR

# Acrónimos y abreviaturas

|  |  |
| --- | --- |
| BPM | *Business Process Management* |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CUT  DEM | Cuenta Única del Tesoro  *Development Effectiveness Matrix* (Matriz de efectividad en el desarrollo) |
| DGPP | Dirección General del Presupuesto Público |
| DGETP | Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público |
| DGCP  DGTP  DPP | Dirección General de Contabilidad Pública  Dirección General del Tesoro Público  Documento de propuesta de préstamo |
| EE  EBP | Equipo Ejecutor  Estrategia del Banco con el País |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| GCI  GFS | *Global Competitiveness Index* (Índice de Competitividad Global)  Estadísticas Financieras Gubernamentales |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| OE  OGI | Organismo Ejecutor  Oficina General de Informática y Estadística |
| OGTI | Oficina General de Tecnologías de la Información |
| ORs  PCR | Órganos Rectores  *Project completion report* (informe de terminación del proyecto) |
| PEFA  PIB | *Public Expenditure & Financial Accountability* - Informe de la Gestión de las Finanzas Públicas  Producto interno bruto |
| PMR | Project Management Report |
| POA  PpR | Plan Operativo Anual  Presupuesto por resultados |
| RRHH | Recursos Humanos |
| SAFI | Comité de Coordinación de la Administración Financiera del Sector Público |
| SIAF | Sistema Integrado de Administración Financiera |
| SIAF-SP | Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público |
| SIGA  TIR | Sistema Integrado de Gestión Administrativa  Tasa interna de retorno |
| UCPS | Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales |
| UE | Unidades Ejecutoras |
| VMH  VPN | Viceministerio de Hacienda  Valor presente neto |

# Información básica del proyecto

|  |
| --- |
| Número de proyecto: PE-L1087 |
| Título: Programa de Modernización del Sistema de Administración Financiera Pública para mejorar la Programación, Ejecución y Rendición de Cuentas de los Recursos Públicos |
| Instrumento de préstamo: Inversión |
| País: Perú |
| Prestatario: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) |
| Préstamo: 2445/OC-PE |
| Sector/subsector: gestión fiscal / política fiscal para la sostenibilidad y el crecimiento |
|  |
| Fecha de aprobación del Directorio: 3 de noviembre de 2010 |
| Fecha de efectividad del contrato de préstamo: 15 de abril de 2011 |
| Fecha de elegibilidad del primer desembolso: 25 de abril de 2011 |
|  |
| **Monto del préstamo (US$)** |
| Monto original: US$ 20.000.000 |
| Monto actual: US$ 16.496,807.70 |
| Pari Pasu original: US$ 2.244,000 |
| Pari Pasu final: US$ 3.866.005,99 |
| Costo total del proyecto: US$ 18.740.807,70 |
| Costo final del proyecto (monto actual y Pari Pasu final): US$ 20.362.813,69 |
|  |
| **Meses de ejecución** |
| De aprobación: 80 |
| De la efectividad del contrato: 84 |
|  |
| **Periodos de desembolso** |
| Fecha original de desembolso final: 2 de diciembre de 2015 |
| Fecha actual de desembolso final: 31 de diciembre de 2017 |
| Extensión especial (meses): 25 |
| Desembolsos |
| Cantidad total de desembolsos a la fecha: US$16.496.807,70 |
| **Gráfico de desembolsos** |
|  |
| **Redireccionamiento** |
| Fondos recibidos de otro proyecto: no |
| Fondos enviados a otro proyecto: no |
|  |
| **Calificaciones del desempeño del proyecto en los Project Management Report (PMR)**   |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | **No.** | **PMR Fecha** | **Etapa de PMR** | **Clasificación** | **Desembolsos reales (USD)** | | 15 | Junio – diciembre 2017 | Segundo periodo | Satisfactorio | US$16.496.807,70 | |
|  |
|  |
| Metodología de análisis económico ex post: si |
| Metodología de evaluación ex post: no |
| Clasificación de efectividad de desarrollo: parcialmente no exitosa |
|  |
| **Personal del Banco**   |  |  |  | | --- | --- | --- | | **Posiciones** | **En PCR** | **En la aprobación** | | Vicepresidente VPS | Ana María Rodríguez (VPS/VPS – a.i.) | Santiago Levy (VPS/VPS) | | Vicepresidente VPC | Alexandre Meira da Rosa (VPC/VPC) | Roberto Vellutini (VPC/VPC) | | Gerente de País | Rafael de la Cruz (CAN/CAN) | Verónica Zavala (CAN/CAN) | | Gerente Sectorial | Juan Antonio Ketterer (IFD/IFD – a.i.) | Mario Marcel (ICF/ICF) | | Jefe de División | Vicente Fretes (IFD/FMM) | Xavier Comas (ICF/ICS) | | Representante de país | Elba Viviana Caro Hinojosa (CAN/CPE) | Fidel Jaramillo (CAN/CPE) | | Jefe de Proyecto | José Larios (FMM/CPE) | Carlos Pimenta (ICF/ICS) | | Jefe del PCR | José Larios (FMM/CPE) | Carlos Pimenta (ICF/ICS) | |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | |  |  |  | | **Tiempo y costo (directo) del personal** | |  | | **Fase del Ciclo de Proyecto** | **# de semanas del personal** | **USD (incluyendo los gastos de viajes y asesoría)** | | **Preparación** | 10 semanas | USD 17.000 | | **Supervisión** | 4 semanas | USD 8.000 | | **Total** | 14 semanas | USD 25.000 | |
| **Declaración de los objetivos de desarrollo del proyecto / programa:** |
| El objetivo general del proyecto fue contribuir al aumento de la eficiencia en la gestión pública. Los objetivos específicos fueron: (i) Aumentar la eficiencia de los procesos e instrumentos de automatización de la preparación y ejecución financiera, (ii) fortalecer la capacidad institucional y organizacional del Ministerio de Economía y Finanzas, (iii) mejorar el proceso decisorio de asignación de los recursos públicos.[[1]](#footnote-2) |

# Resumen ejecutivo

La presente evaluación del Programa de Modernización del Sistema de Administración Financiera Pública para Mejorar la Programación, Ejecución y Rendición de Cuentas de los Recursos Públicos (PE-L1087 / 2445/OC-PE) se realizó utilizando las guías de *Project Completion Report* (PCR) de 2018. El Programa tuvo como objetivo general contribuir al aumento de la eficiencia en la gestión pública, mediante la modernización de la gestión financiera en el sector público. Los objetivos específicos estuvieron orientados a: (i) aumentar la eficiencia de los procesos e instrumentos de automatización de la preparación y ejecución financiera; (ii) fortalecer la capacidad institucional y organizacional del Ministerio de Económica y Finanzas (MEF); y (iii) mejorar el proceso decisorio de asignación de los recursos públicos. El Programa logró una clasificación total parcialmente exitosa, conforme se detalla a continuación en la Tabla 1.

**Tabla 1. Resumen de la clasificación total del Programa**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Dimensión** | **Detalles** | **Clasificación** |
| [Relevancia](#_Relevancia) | A pesar de que el proyecto no logró alcanzar la mayoría de sus resultados, con excepción de los productos (P1.2) Macroproceso de ejecución financiera, contabilidad y rendición de cuentas y del (P2.3) Sistema SIGA-MEF con despliegue en versión web, 9 alcanzaron sus metas totalmente y 4 parcialmente. Por lo tanto, el proyecto a su término contribuyó con las metas de las políticas del Banco y del país, conforme detallado en la sección respectiva.  En cuanto a la lógica vertical, de manera general, de los 15 productos financiados, solamente los productos referente a la Informatización del macroproceso de ejecución financiera, contabilidad y rendición de cuentas (P1.2) y el Sistema SIGA-MEF con despliegue en versión web (P2.3) no se implementaron. Sin embargo, la no implementación del producto (P1.2) afectó a la obtención de 2 de los 3 objetivos específicos del proyecto (OBE1 y OBE2), los cuales estaban asociados a los indicadores de resultados (R2.1), (R2.2), (R2.3), (R2.4), (R2.7). (R2.8), que no se cumplieron. Los 6 resultados no alcanzados estaban mayormente asociados a la implementación de la contabilidad en línea, la cual formaba parte de las funcionalidades del nuevo sistema. Por otro lado, el objetivo específico 3 (OBE3) se cumplió totalmente, debido a que su resultado no dependía de la implementación del producto (P1.2). En vista de esta ocurrencia, el equipo del PCR considera que la lógica vertical al término de la operación se vio substancialmente perjudicada y se clasifica como parcialmente insatisfactoria. | **Parcialmente Insatisfactoria** |
| [Efectividad](#_Efectividad) | **Resultados**  El objetivo específico 1 tuvo clasificación insatisfactoria.  El objetivo específico 2 tuvo clasificación insatisfactoria  El objetivo específico 3 tuvo clasificación satisfactoria  La clasificación general fue insatisfactoria | **Insatisfactoria** |
| **Productos**  Los indicadores de productos lograron un promedio de 79.33% lo que lo clasifica como parcialmente insatisfactorio. |
| [Eficiencia](#_Eficiencia_1) | Con el aumento de los pagos electrónicos, al final de 20 años, el proyecto producirá una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 8%, lo que hace la clasificación de la eficiencia del proyecto de parcialmente insatisfactoria.[[2]](#footnote-3) | **Parcialmente Insatisfactoria** |
| [Sostenibilidad](#_Sostenibilidad) | De los 3 resultados alcanzados (1 totalmente y 2 parcialmente) todos tienen baja probabilidad de deterioro. Los 6 otros resultados no fueron alcanzados. | **Satisfactoria** |
| [Desempeño del Banco](#_Desempeño_del_Banco) | (i) con respecto a la identificación, preparación y aprobación del Programa, el desempeño del Banco se clasifica como satisfactorio, debido a que se cumplió sin mayores dificultades con las diferentes etapas hasta el arranque de la ejecución de la operación; y (ii) con respecto a la supervisión, el desempeño del Banco se clasifica como moderadamente insatisfactorio, a pesar de haber señalado oportunamente al ejecutor los riesgos que implicaba el cambio en el mecanismo de ejecución del proyecto que se produjo en 2011. Sumado a esto, si bien la decisión de fortalecer la supervisión de la ejecución del proyecto a través de la contratación de expertos externos en tecnología y en sistemas informáticos fue muy acertada, se tomó recién al cabo del cuarto año de los cinco previstos para la ejecución de la operación | **Moderadamente Insatisfactoria** |
| [Desempeño del Ejecutor](#_Desempeño_del_Organismo) | La ejecución fue llevada a cabo por un Equipo Ejecutor (EE), compuesto 100% por consultores externos, al cual se le otorgaron responsabilidades y poder de decisión que trascendía su capacidad y alcance, principalmente por la ausencia de representantes de los ORs en su conformación para llevar a cabo la ejecución del Programa conforme a lo planificado, debilitando con ello substancialmente la gobernanza del Programa. Además, el EE no contó con un Plan Estratégico, ni con un Plan de Acción Global para la gestión de las actividades, lo que consumió buena parte de los recursos del proyecto en consultorías, afectando el logró del principal producto (SIAF-SP). Esto dificultó el logro de 6 de los 9 resultados previstos. | **Moderadamente Insatisfactorio** |
| **Clasificación total** | | **Parcialmente No exitosa** |



**Consideraciones sobre los resultados.**

La modernización del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) contempla de manera simultánea, modificaciones a varios procesos, a saber: 1. Cambios normativos derivados de los cambios de procesos planteados; 2. Mayor coordinación ya que busca mayor trazabilidad del gasto en todas sus etapas, implicando que las diferentes áreas de la hacienda pública reciban y compartan información en tiempo real; 3. Análisis de datos, lo cual es facilitado a través de cambios tecnológicos como de la modernización de la contabilidad pública; 4. Cambios tecnológicos que facilitan las transacciones y el análisis de información, lo cual genera cambios organizacionales dentro de la dirección que gestión la infraestructura y los sistemas que sustentan la gestión de las finanzas públicas. Lo anterior conlleva a que un buen programa de modernización de la gestión financiera del Estado debe de tener un plan robusto de: 1. Gestión del cambio y 2. Gobernanza del proyecto. La gestión del cambio no es solo el proceso de evaluación, diagnóstico y generación de nuevos procesos que simplifiquen las etapas del proceso y que generen nuevas formas de analizar la data financiera que puede asociarse a resultados sociales, económicos y de inversión pública, sino también, de gestión de los intereses y prioridades de las distintas Direcciones vinculadas con las finanzas públicas y el área de tecnología del MEF.

Una de las debilidades del proyecto fue el continuo cambio en la estrategia de gobernanza durante la duración del proyecto. Por ejemplo, el diseño original del Proyecto se centraba en un modelo en el cual el MEF, generaría los términos de referencia de los componentes funcionales y tecnológicos y luego licitaría la construcción del nuevo sistema. La gobernanza fue substancialmente afectada por la decisión de modificar el mecanismo de ejecución original, en el cual se estableció un Equipo Ejecutor (EE) compuesto en su totalidad por consultores externos, al cual se le otorgó responsabilidades y poder de decisión que superaban la magnitud para la implementación de la reforma institucional requerida . Una importante consecuencia de esto fue que el diálogo técnico entre el EE, Órganos Rectores (OR’s) y el BID no fue fluido, por lo que el valor agregado técnico asociado a las mejores prácticas internacionales y lecciones aprendidas fueron presentadas de forma intermitente al EE, afectando la capacidad de proveer conocimiento de forma consistente y permanente. La evaluación intermedia del Programa ya señalaba que, con casi 81% del tiempo de ejecución transcurrido, se habían desembolsado 65% de los recursos financieros con un valor ganado[[3]](#footnote-4) de apenas 44%. Con base en estos hallazgos de la evaluación intermedia, la decisión del Banco fue no autorizar nuevos compromisos financieros y desembolsar únicamente los recursos ya comprometidos. La decisión del Banco fue acertada, aunque la tomó cuando ya habían sido utilizados buena parte de los recursos y transcurrido parte importante del tiempo previsto para la ejecución del Programa. En la sección de [hallazgos y recomendaciones](#_Hallazgos_y_recomendaciones) se proveen más detalles sobre estos temas.

También es importante resaltar que una reforma de las finanzas públicas debe estar basada en 4 pilares: (i) sus normativas; (ii) sus procesos; (iii) sus instrumentos y metodologías de apoyo; y (iv) sus sistemas y tecnologías de la información. Las mejores prácticas internacionales son claras en afirmar que no seguir estos principios pueden generar serias consecuencias negativas “*recipe for disaster”* y no se logra la reforma. En este sentido, la operación evaluada tuvo un foco muy fuerte en sistemas y tecnología de la información, lo que puso en riesgo de que, si esto no se lograra, toda la reforma estaría comprometida, conforme ocurrió. La recomendación para una eventual nueva operación es que ésta tenga un enfoque principal en el negocio que las Finanzas Públicas llevan a cabo. Actualmente, existen mejoras a ser implementadas en las Finanzas Públicas que transcienden a la mejora de la tecnología de la información, como por ejemplo: (i) contar con una normativa que oriente la modernización y respalde los cambios en los procedimientos y sistema; (ii) contar con una clasificación presupuestaria que facilite la gestión de los programas de gobierno; (iii) contar con un plan de cuentas que genere información oportuna para la toma de decisiones; (iv) estandarizar catálogos de bienes y servicios para generar economías de escala en la compras públicas; (v) contar con procedimientos efectivos de programación de ingresos; (vi) eliminar los cuellos de botella en el proceso de devengado, introduciendo transparencia a la ejecución presupuestaria; (vii) eliminar la figura de saldo de balance, que distorsiona la ejecución del presupuesto; (viii) contar con una gestión de caja eficiente, disminuyendo el endeudamiento de corto plazo del Tesoro; y (ix) contar con un modelo de Cuenta Única en que se pueda sacar provecho de su fungibilidad y mejorar la disponibilidad de recursos del gobierno.

# Introducción

Uno de los principales factores de éxito en la mejora de la eficiencia en la gestión pública en la región es la existencia y operación de Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF’s), que promuevan el registro y acceso oportuno a información de calidad , para apoyar al proceso decisorio en la asignación y ejecución de los recursos públicos.

En 2010, el Perú contaba con un sistema de gestión financiera denominado Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Publico del Perú́ (SIAF-SP); que basado en una herramienta informática estándar de registro y control del gasto público, tenía la finalidad de administrar los recursos públicos en todas las entidades públicas del Gobierno General (Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales).

La plataforma en la que se basaba el SIAF-SP fue desarrollada en 1997 y ya había cumplido su ciclo de vida. Este desarrollo culminó en 1999 en una versión unificada para las Unidades Ejecutoras del Gobierno Nacional y sus Consejos Transitorios de Administración Regionales, abarcando los procesos de presupuesto, tesorería y contabilidad. En enero de 2001, todas las Unidades Ejecutoras (UE) del Gobierno Nacional adoptaron el uso del SIAF-SP, a excepción de los Ministerios de Defensa e Interior y del Servicio de Inteligencia, siendo que en diciembre de 2002, se sumaron los nuevos 26 Gobiernos Regionales creados en ese año.

A 2010, el SIAF-SP se encontraba implantado y en operación en alrededor de 2.400 instituciones del sector público, que incluía todas las UE del gobierno nacional, los gobiernos regionales y 1.834 gobiernos locales.

El SIAF-SP es una de las principales herramientas que contribuyó a los importantes avances logrados en la administración financiera pública del Perú. Sin embargo, presentaba algunas debilidades que limitaban el manejo de los recursos financieros y la eficiencia de la gestión del gasto. Para mitigar estas debilidades, y basado en una evaluación independiente internacional del sistema, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) decidió en 2008, implementar un nuevo SIAF, en lugar de seguir invirtiendo recursos para actualizar el sistema vigente, pues de haberlo hecho, hubiera presentado problemas de integración , altos costos de mantenimiento, sin incorporar nuevas funcionalidades importantes para la gestión del gasto.Otro criterio adoptado al momento de tomar la decisión, fue el alto riesgo de obsolescencia tecnológica de la plataforma SIAF-SP. Es por todo ello que el MEF plantea al Banco desarrollar una operación que permitiera la modernización de la gestión del gasto público.

En el diseño del proyecto se utilizó el diagnóstico del Informe de la  
Gestión de las Finanzas Públicas, conocido por sus siglas PEFA (Public Expenditure & Financial Accountability), el mismo que cuenta con 31 indicadores basados en criterios objetivos y evidencias empíricas y cuantitativas, así como entrevistas a usuarios.

El 2 de diciembre de 2010, el Gobierno del Perú y el Banco suscribieron el Contrato de Préstamo 2445/OC-PE denominado “Modernización del Sistema de Administración Financiera Pública para mejorar la Programación, Ejecución y Rendición de Cuentas de los Recursos Públicos”, por un monto de US$22,24 millones. El proyecto cumplió con las respectivas condiciones previas y fue declarado elegible para desembolsos el 15 de abril de 2011.

El objetivo general del proyecto fue contribuir al aumento de la eficiencia en la gestión pública. Los objetivos específicos fueron: (i) Aumentar la eficiencia de los procesos e instrumentos de automatización de la preparación y ejecución financiera; (ii) fortalecer la capacidad institucional y organizacional del Ministerio de Economía y Finanzas; (iii) mejorar el proceso decisorio de asignación de los recursos públicos.

El proyecto finalmente fue estructurado en base a tres componentes:

* Modernización de los procesos y sistemas de gestión financiera pública, cuyas acciones están orientadas a diseñar, desarrollar, implantar y poner en operación todos los módulos informáticos del nuevo Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF);
* Fortalecimiento de capacidades institucionales para la Gestión Financiera Pública, el cual busca fortalecer las capacidades de las Direcciones Generales de Tesoro y Endeudamiento Público, Contabilidad Pública, Gestión de Recursos Públicos y la Oficina General de Informática y Estadística; y
* Institucionalización de instrumentos de Gestión Presupuestaria para mejorar la Calidad del Gasto, que prevé institucionalizar la medición de productos e impactos para fortalecer el proceso decisorio de asignación de recursos en el marco del presupuesto por resultados.

El impacto esperado del Programa fue mejorar el indicador de eficiencia del Gobierno utilizado en la Estrategia del Banco con el País (EBP) (pasar del 4º al 3º cuartil). Los principales resultados esperados fueron: (i) incrementar la calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso; (ii) incrementar la disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios; (iii) gestión del saldo y seguimiento de los atrasos de pagos; (iv) ahorro en costos de soporte para la operación del SIAF; (v) aumentar la cobertura de pagos del sector público; (vi) aumentar el porcentaje del total de cuentas bancarias incorporadas en la CUT; (vii) aumentar el porcentaje de asientos contables automatizados; (viii) aumentar la oportunidad de los estados financieros (tiempo de preparación y envío al MEF de los estados financieros; y (ix) aumentar la cobertura del PpR, comparado con el total del gasto no financiero ni previsional del presupuesto del gobierno general.

Estos resultados se evalúan en las siguientes secciones del presente informe, de acuerdo con lo establecido en las guías de PCR aprobadas en 2018.

# Criterios centrales

## **Relevancia**

El proyecto fue diseñado considerando que la gestión financiera del Perú requería de un proceso modernizador profundo, como lo demuestra el Estudio de Pre-inversión, particularmente asociado al soporte tecnológico de los mismos, y plantea que cualquier mejora del “sistema” de gestión de las finanzas públicas pasaba por una mejora sustantiva de la herramienta tecnológica que la soportaba. A esa fecha, la gestión financiera del Perú se soportaba en una herramienta tecnológica que ya había cumplido su ciclo, tanto desde el punto de vista de su cobertura funcional, como en los aspectos tecnológicos, con un alto grado de obsolescencia, que hacía compleja su mantención y adaptación a nuevas herramientas de gestión presupuestaria.

La estrategia del Banco apuntaba a apoyar al país en el mejoramiento de sus procesos de gestión financiera, tanto desde el punto de vista funcionales como tecnológicos.

En la evaluación realizada en el proyecto de inversión, la cobertura funcional de la plataforma de gestión financiera que operaba a la fecha (SIAF-SP) era de un 59% de los procesos involucrados, lo cual es bastante bajo para un soporte tecnológico de este tipo.

Fuente: Estudio de Pre-inversión a nivel de Factibilidad, MEF, 2010

Si a lo anterior se agrega que la arquitectura tecnológica sobre la cual operaba el SIAF-SP se trataba de una plataforma del tipo cliente-servidor, sustentada en tecnologías obsoletas, esto hacía imperioso su actualización a tecnologías desarrolladas en base web.

### **Alineación del Programa con las necesidades de desarrollo del país**

La preparación y aprobación del Programa, tuvo como referencia el contexto macroeconómico y fiscal del país, así como el marco de los problemas identificados durante su preparación. Durante la década 2001 - 2010, los fundamentos económicos de Perú se basaron en una política macroeconómica sólida y prudente, lo que permitió un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de 71%, a un ritmo promedio de 6% anual en términos reales[[4]](#footnote-5), y la reducción significativa de la pobreza, la cual pasó de 54,8% a 30,8%[[5]](#footnote-6). Además, en 2008 y 2009, las agencias calificadoras de riesgo *Standard & Poor's y Moody's asignaron* el grado de inversión a Perú con perspectiva estable. Sin embargo, a pesar del buen desempeño macroeconómico registrado, el déficit fiscal se encontraba en torno a 1,5% del PIB, producto de un gasto público superior al potencial de recaudación tributaria. Con la finalidad de equilibrar el balance fiscal para generar espacio fiscal y gestionar de forma sostenible posibles entradas de capital, las autoridades acordaron reducir gradualmente el déficit fiscal y volver en 2011 al límite de 1% del PIB establecido en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Durante los años de ejecución del Programa (2011 – 2017), el PIB creció 26%, a un ritmo promedio de 4% anual en términos reales, superando al promedio latinoamericano (1,8%). La disciplina fiscal/monetaria y un entorno favorable para la inversión, facilitaron estos resultados. Sin embargo, los cambios en el contexto internacional, así como la reducción de la demanda de socios comerciales como China, la caída de los precios de los minerales y el ajuste de la tasa de interés referencial de la Reserva Federal de Estados Unidos, influenciaron en la desaceleración del crecimiento económico del país, lo cual implicó que Perú creció a tasas promedio de 4,6% durante los últimos seis años. Además, en 2017 los efectos climáticos de El Niño condujeron a un crecimiento inferior al esperado (2,5%) y la pobreza aumentó 1% por primera vez en la última década [(INEI)](https://www.france24.com/es/20180424-pobreza-en-peru-aumenta-por-primera-vez-en-una-decada-hasta-217). En este contexto, el crecimiento económico en 2018 fue en torno a 4,0%, respaldado por estímulos fiscales y monetarios anticíclicos. Para 2019 - 2020, se espera que la recuperación de la demanda interna privada genere un crecimiento en torno al 3%, incluso a medida que se produce una consolidación fiscal de forma gradual. En el mediano plazo, se proyecta que el crecimiento convergerá a 4% y la inflación se sitúe en el centro del rango objetivo del Banco Central de 1% – 3% anual.

La contribución del Programa a las políticas públicas del país se identificó en el marco de los siguientes planes: (i) el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional hacia 2021, cuyas acciones están direccionadas a la promoción del crecimiento económico sostenible; y (ii) el Plan Estratégico Institucional 2017-2019 del MEF, el cual contempla en sus objetivos específicos 1 y 5, la consolidación del equilibrio y sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas y la mejora del desempeño del gasto público en los 3 niveles de gobierno. Específicamente, el Programa evaluado en este PCR apoyó las acciones del Gobierno para mejorar la eficiencia a través del fortalecimiento de los procesos e instrumentos informatizados de gestión de las finanzas públicas, los cuales a su vez contribuyen al crecimiento económico. Adicionalmente, el Programa estuvo alineado en sus etapas de diseño y ejecución con las necesidades de desarrollo identificadas por el Gobierno, así como con la EBP conforme a lo presentado en el Tabla 2.

| **Tabla 2. Contribución del Programa a las políticas públicas del país** | | |
| --- | --- | --- |
| **Resultado esperado del Programa** | **Políticas del país apoyadas por el Programa** | **Acciones del Programa asociadas con la obtención de los resultados** |
| Mejorar el Indicador de Eficiencia del Gobierno del Perú usado en la EBP (pasar del 4º al 3º Cuartil) | El indicador estuvo alineado con el [Plan Estratégico de Desarrollo Nacional de Perú hacia 2021](https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PEI2017_2019.pdf), que subraya la importancia de la búsqueda de la eficiencia en la administración pública, así como el apoyo al progreso científico, tecnológico y de la innovación como medios para lograr el crecimiento sostenible.  **Línea Estratégica 1 -** Eficiencia del Gobierno e institucionalidad, con el objetivo de asegurar predictibilidad, transparencia y eficiencia, a través de regulaciones de calidad, mayor coordinación intergubernamental y mejora de las capacidades de planificación y gestión. | Todos los 13 productos implementados (9 totalmente y 4 parcialmente) contribuyeron al alcance del impacto y a la política correspondiente. |
| 1.1 Incrementar la calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso (indicador 24 del Public Expenditure & Financial Accountability (PEFA 2009) | El indicador estuvo alineado con el [Plan Estratégico de Desarrollo Nacional hacia 2021](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%20Peru%20PEDN-2021-15-07-2016-RM-138-2016-PCM2.pdf), el cual en su tercer eje destaca la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan consolidar la institucionalidad democrática, con transparencia, rendición de cuentas y representatividad política, en los tres niveles de gobierno (índice de voz y rendición de cuentas). | 6 productos del componente I contribuyeron al logro de estos resultados y a sus políticas correspondientes. Estos productos son (Gráfico 1): (P1.1) informatización e implementación del macroproceso de programación presupuestaria; (P1.3, P1.4 y P1.5) infraestructura informática para la implantación y operación del nuevo SIAF; (P1.6) plataforma de e-learning; y (P1.7) metodologías en CMMI y PMMI implementadas. |
| 1.2 Incrementar la disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios (indicador 23 del PEFA 2009) | El indicador estuvo alineado con el Plan Estratégico Institucional 2017-2019 del MEF en su objetivo específico de mejorar el desempeño del gasto público, especialmente en la acción 5.2 de promover la transparencia y rendición de cuentas, impidiendo la corrupción y distorsiones en el uso de los recursos públicos. |
| 1.3 Disminuir la gestión del saldo y seguimiento de los atrasos de pagos (indicador 4 del PEFA 2009) | El indicador estuvo alineado con el Plan Estratégico Institucional 2017-2019 del MEF en su objetivo específico de mejorar el desempeño del gasto público, especialmente en la acción 5.3 de impulsar la predictibilidad de las transferencias intergubernamentales sobre la base de criterios de asignación. |
| 2.1 Aumentar los ahorros en costos de soporte para la operación del SIAF | El indicador estuvo alineado con Plan Estratégico Institucional 2017-2019 del MEF en su objetivo estratégico de modernizar la gestión institucional del ministerio en la acción AI 8.2, servicios de tecnología de información (TI) del Ministerio con altos estándares de calidad. | 2 productos del componente II, contribuyeron al alcance del resultado y a la política correspondiente. Estos productos son (Gráfico 1): (P2.1) Estudios y metodologías para fortalecer las capacidades del MEF y (P2.4) estudios para un sistema unificado de gestión de planillas de nómina y de RRHH. |
| 2.2 Aumentar la cobertura de pagos del sector público; y 2.3 aumentar el porcentaje del total de cuantas bancarias incorporadas en la CUT | El indicador estuvo alineado con el [Plan Estratégico Institucional 2017-2019 del Ministerio de Economía y Finanzas](https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PEI2017_2019.pdf) en su objetivo estratégico para consolidar el equilibrio y la sostenibilidad fiscal en la acción gestión efectiva de la CUT en moneda nacional. | 3 productos del componente II, contribuyeron al alcance de los resultados y a las políticas correspondientes. Estos productos son (Grafico 1): (P2.1) estudios y metodologías para fortalecer las capacidades del MEF; (P2.2) cursos a funcionarios del MEF en temas especializados en manejo hacendario; y (P2.4) estudios para un sistema unificado de gestión de planillas de nómina y de RRHH. |
| 2.4 Aumentar el porcentaje de asientos contables automatizados; y  2.5 aumentar la oportunidad de los estados financieros (tiempo de preparación y envío al MEF de los estados financieros) | El indicador estuvo alineado con el [Plan Estratégico Institucional 2017-2019 del Ministerio de Economía y Finanzas](https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PEI2017_2019.pdf) en su objetivo estratégico para optimizar la transparencia y rendición de cuentas en el sector público en la acción AEI7.1, fortalecimiento de la normatividad del sistema de contabilidad pública. |
| 3.1 Aumentar la cobertura del Presupuesto por Resultados (PpR) comparado con el total del gasto no financiero ni previsional del presupuesto del gobierno general. | El [Plan Estratégico de Desarrollo Nacional hacia 2021](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%20Peru%20PEDN-2021-15-07-2016-RM-138-2016-PCM2.pdf) recomienda que el proceso de planeación estratégica debe articularse con el proceso presupuestario, lo que involucra el PpR y sus instrumentos, especialmente con los programas presupuestales cuyos resultados específicos contribuyen a los resultados finales vinculados a los objetivos estratégicos. Además, el indicador se alinea con el Plan Estratégico Institucional 2017-2019 del MEF en su objetivo específico de mejorar el desempeño del gasto público, especialmente en la acción 5.1 de fortalecer el proceso presupuestario multianual del sector público, con énfasis en el presupuesto por resultados. | 4 productos del componente III contribuyeron al alcance del resultado y de las políticas correspondientes. Estos productos son (Grafico 1): (P3.1 guía metodológica para promover la reestructuración de los programas presupuestales bajo la lógica insumo-producto; (P3.2) capacitación en gestión presupuestaria y PpR; (P3.3) estudio para evaluar el uso de sistemas de gestión administrativa en el proceso de PpR, con el objeto de definir estándares mínimos para su interfaz con el SIAF; y (P3.4) evaluaciones de diseño, impacto y desempeño realizadas y revisiones metodológicas. |

**Conclusión.** De acuerdo con el análisis realizado en esta sección, se concluye que las intervenciones del Programa fueron relevantes en su contribución a las necesidades de desarrollo del país.

### **Alineación estratégica**

El programa fue consistente con los desafíos de desarrollo de productividad e innovación y con el área transversal de capacidad institucional y estado de derecho de la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), mediante la mejora en la gestión de las finanzas públicas y la capacidad de reducción de los costos de administración/transacción de los sistemas informatizados. Adicionalmente, el Programa contribuyó al Marco de Resultados Corporativos 2016‑2019 (GN‑2727-6), mediante la mejora de la gestión financiera (indicador de agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos para mejorar la provisión de servicios). Además, el Programa es consistente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) y con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN‑2831‑3). Por último, el Programa está alineado con la EBP 2007-2011 (GN-2472-2), en lo relacionado con la modernización del gobierno nacional y la consolidación de los sistemas fiduciarios y de gestión, y con la EBP 2017‑2021 (GN‑2889), al contribuir a mejorar la gestión pública e incrementar el uso de TI en trámites gubernamentales.

**Conclusión.** De acuerdo con el análisis realizado en esta sección, se concluye que el Programa fue relevante en su contribución a las estrategias de desarrollo del Banco, tanto en la fase de diseño, así como durante la ejecución y culminación del programa.

### **Relevancia del** **diseño[[6]](#footnote-7)**

En la fase de preparación, la DEM detalló que el Programa tenía como base un diagnóstico completo del SIAF, el cual identificaba lasprincipales deficiencias de los procesos y sistemas, y la magnitud de casi todos ellos. Un análisis de costo-efectividad se realizó con anterioridad al diseño del Programa para determinar el tipo de solución informática a desarrollar. Cuatro opciones fueron analizadas, todas conducentes a lograr los mismos resultados en términos de aumento de la eficiencia. El Programa tenía un buen conjunto de indicadores para la medición de los resultados, incluyendo tres indicadores relevantes del PEFA. Los productos estaban claramente establecidos y todos los indicadores eran SMART, siendo que uno de ellos carecía de una línea de base (número de cuentas bancarias incorporadas en la CUT). El proyecto calculaba una TIR para algunos de sus componentes (CUT e integración de sistemas de información) y ésta se estimaba en un 23%.. El Programa no contaba con presupuesto para el seguimiento, pero si para contratar la evaluación intermedia y final.

El equipo del PCR llevó a cabo un análisis ex post de la lógica vertical del Programa después de su término, conforme a lo presentado a detalle en el Gráfico 1 a continuación. El Gráfico 1 fue elaborado siguiendo la misma lógica y numeración de la matriz de resultados aprobada con el proyecto. Los resultados y productos marcados en color amarillo no se alcanzaron y los marcados en verde se alcanzaron parcialmente.

**Conclusión.** De los 15 productos financiados, solamente los productos referentes a la informatización del macroproceso de ejecución financiera, contabilidad y rendición de cuentas (P1.2) y el Sistema SIGA-MEF con despliegue en versión web (P2.3), no se implementaron. Sin embargo, la no implementación del producto (P1.2) afectó a la obtención de 2 de los 3 objetivos específicos del proyecto (OBE1 y OBE2), los cuales estaban asociados a los indicadores de resultados (R2.1), (R2.2), (R2.3), (R2.4), (R2.7). (R2.8), que no se cumplieron. Los 6 resultados no alcanzados estaban mayormente asociados a la implementación de la contabilidad en línea, la cual formaba parte de las funcionalidades del nuevo sistema. Por otro lado, el objetivo específico (OBE3) se cumplió totalmente, debido a que su resultado no dependía de la implementación del producto (P1.2.). En vista de esta ocurrencia, el equipo del PCR considera que la lógica vertical al término de la operación se vio substancialmente perjudicada y se clasifica como parcialmente insatisfactoria.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tabla 3. Resumen de clasificación de la relevancia** | | | |
| **Alineación con las necesidades de desarrollo del país** | **Alineación estratégica** | **Lógica vertical** | **Clasificación de la relevancia** |
| Completamente alineado | Completamente alineado | Parcialmente Insatisfactoria | **Parcialmente Insatisfactoria** |

## **Gráfico 1 – Lógica vertical a nivel de resultados**

**OBP–** Objetivo Principal**; I –** Impacto**; OBE –** Objetivo Específico**; R –** Resultado**; C –** Componente; **P** – Productos

Impacto

OBP. Contribuir al aumento de la eficiencia en la gestión pública.

**I. Mejorar el indicador de eficiencia del Gobierno de Perú usado en la Estrategia del Banco con el País (pasar del 4º al 3º cuartil).**

`

OBE3. Mejorar el proceso decisorio de asignación de los recursos públicos

OBE2. Fortalecer la capacidad institucional y organizacional del MEF

OBE1. Aumentar la eficiencia de los procesos e instrumentos de automatización de la preparación y ejecución financiera

R2.9 Aumentar la cobertura del PpR comparado con el total del gasto no financiero ni previsional del Presupuesto del gobierno general

R2.1 Incrementar la calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso (Indicador 24 del PEFA 2009)

R2.2 Incrementar la disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios (Indicador 23 del PEFA 2009)

R2.3 Incrementar la gestión del saldo y seguimiento de los atrasos de pagos (Indicador 4 del PEFA 2009)

R2.4 Aumentar los ahorros en costos de soporte para la operación del SIAF

R2.5 Aumentar la cobertura de pagos del sector público

R2.6 Aumentar el % del total de cuentas bancarias incorporadas en la CUT

R2.7 Aumentar el % de asientos contables automatizados

R2.8 Aumentar la oportunidad de los estados financieros (tiempo de preparación y envío al MEF de los estados financieros

Resultados

qq

C3. Institucionalización de instrumentos de gestión presupuestaria para mejorar la calidad del gasto

C2. Fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión financiera pública

C1. Modernización de los procesos y sistemas de gestión financiera pública

P2.1 Estudios y metodologías para fortalecer las capacidades del MEF

P2.2 Cursos a funcionarios del MEF en temas específicos de manejo hacendario

P2.3 Conversión del SIGA-MEF al despliegue en plataforma *web*

P2.4 Estudios para un sistema unificado de gestión de planillas de nómina y de RRHH.

P1.1 Informatización e implementación del macroproceso de programación presupuestaria

P1.2 Informatización del macroproceso de ejecución financiera, contabilidad y rendición de cuentas

P1.3 Servidores

P1.4 Software de producción y manejo de datos

P1.5 Equipos informáticos

P1.6. Plataforma de *e-learning* implementada

P1.7. Metodologías en CMMI y PMMI implementadas

P3.1 Guía metodológica para promover la reestructuración de los programas presupuestarios bajo la lógica insumo-producto

P3.2 Capacitación en gestión presupuestaria y PpR

P3.3 Estudio de evaluación de sistemas de gestión administrativa

P3.4 Evaluaciones de diseño, impacto y desempeño realizadas y revisiones metodológicas

Productos

## **Efectividad**

### **Descripción de los objetivos de desarrollo del Programa**

El objetivo general del proyecto fue contribuir al aumento de la eficiencia en la gestión pública. Los objetivos específicos fueron: (i) Aumentar la eficiencia de los procesos e instrumentos de automatización de la preparación y ejecución financiera, (ii) fortalecer la capacidad institucional y organizacional del MEF, (iii) mejorar el proceso decisorio de asignación de los recursos públicos.

### **Resultados alcanzados**

Los resultados alcanzados con el Programa se presentan en la Tabla 4. Los indicadores y las metas contenidas en la matriz de resultados 2014 – 2017 son los mismos que se incluyeron al momento de aprobación del Programa.

**Tabla 4. Matriz de impacto y resultados 2014 – 2017**

| **Indicadores de impacto y resultados** | **Unidad de Medida** | **Línea de Base** | **Año** | **Metas**  **y alcance** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **% de alcance** | **Medios de verificación** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **IMPACTO** | | | | | | | | | | | |
| Indicador de Eficiencia del Gobierno del Perú usado en la EBP. | Cuartil | 4 | 2006 | P |  |  |  | 3 | 0% | Foro Económico Mundial |
| P(a) |  |  |  | 3 |
| A |  |  |  | 4 |
| **RESULTADOS** | | | | | | | | | | | |
| **C1. Modernización de los procesos y sistemas de gestión financiera pública** | | | | | | | | | | | |
| 2.1 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso (Indicador 24 del PEFA 2009) | Categoría del indicador | C+ | 2009 | P | B+ |  |  |  | 0% | Informe de evaluación PEFA-2016 |
| P(a) | B+ |  |  |  |
| A | - |  |  |  |
| 2.2 Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios (Indicador 23 del PEFA 2009) | Categoría del indicador | D | 2009 | P | C |  |  |  | 0% |
| P(a) | C |  |  |  |
| A | - |  |  |  |
| 2.3 Gestión del saldo y seguimiento de los atrasos de pagos (Indicador 4 del PEFA 2009) | Categoría del indicador | C+ | 2009 | P | B+ |  |  |  | 0% |
| P(a) | B+ |  |  |  |
| A | - |  |  |  |
| **C2. Fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión financiera pública** | | | | | | | | | | | |
| 2.4 Ahorro en costos de soporte para la operación del SIAF | Soles | 0 | 2010 | P |  |  |  | -19M\* | 0% | OGTI – MEF. |
| P(a) |  |  |  | -19M\* |
| A |  |  |  | 0 |
| 2.5 Cobertura de los pagos electrónicos del sector público | % | 30 | 2009 | P |  |  |  | 90 | 46.7% | OGTI – MEF. |
| P(a) |  |  |  | 90 |
| A |  |  |  | 58 |
| 2.6 Porcentaje del total de cuentas bancarias incorporadas en la CUT | % | 0 | 2010 | P | 95 |  |  |  | 94.7% | DGTP – MEF. |
| P(a) | 95 |  |  |  |
| A | 90 | - | - | 90% |
| 2.7 Porcentaje de asientos contables automatizados | % | 0 | 2009 | P | 100 |  |  |  | 0% | DGCP – MEF. |
| P(a) | 100 |  |  |  |
| A | 0.10 | 0.10 | 0.10 | 0.10 |
| 2.8 Oportunidad de los estados financieros (tiempos de preparación y envío al MEF de los estados financieros intermedios y anuales) | días | 30 | 2009 | P | 15 |  |  |  | 0% | DGCP – MEF. |
| P(a) | 15 |  |  |  |
| A | 30 | 30 | 30 | 30 |
| **C3. Institucionalización de instrumentos de gestión presupuestaria para mejorar la calidad del gasto** | | | | | | | | | | | |
| 2.9 Cobertura de PpR comparado con el total del gasto no financiero ni previsional del presupuesto del gobierno general | % | 13 | 2009 | P |  | 38 |  |  | 100% | Dirección de Calidad del Gasto Público – MEF. |
| P(a) |  | 38 |  |  |
| A | 58.2 | 66.6 | 70.9 | 71.6 |

Fuente: Convergencia.

\*/ M = millones.

**Tabla 5. Contribución de los productos al logro de los resultados**

| **PMR** | **Indicadores** | **P** | **A** | **Productos asociados** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **(EOP)** | **(EOP)** |
| **C1. Modernización de los procesos y sistemas de gestión financiera pública** | | | | |
| 2.1 | Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso (indicador 24 del PEFA 2009) | B+  (2009) | 0%  (2017) | Aunque fue llevado a cabo una evaluación PEFA en 2016, el informe no fue aprobado y hecho disponible por el MEF, por lo tanto, no se pudo evaluar estos resultados. A pesar de no contar con la evaluación del PEFA, el equipo del PCR constató que hubo mejoras en el indicador, pero no fue posible precisar de acuerdo con la metodología PEFA. |
| 2.2 | Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios (indicador 23 del PEFA 2009) | C  (2009) | 0%  (2017) | Aunque fue llevado a cabo una evaluación PEFA en 2016, el informe no fue aprobado y hecho disponible por el MEF, por lo tanto, no se pudo evaluar estos resultados. A pesar de no contar con la evaluación del PEFA, el equipo del PCR constató que no hubo cambio en la clasificación. |
| 2.3 | Gestión del saldo y seguimiento de los atrasos de pagos (indicador 4 del PEFA 2009) | B+  (2009) | 0%  (2017) | Aunque fue llevado a cabo una evaluación PEFA en 2016, el informe no fue aprobado por el MEF, por lo tanto, no se pudo evaluar estos resultados. A pesar de no contar con la evaluación del PEFA, el equipo del PCR constató que hubo mejoras en el indicador, pero no fue posible precisar mejoras en el indicador de acuerdo con la metodología PEFA. |
| **C2. Fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión financiera pública** | | | | |
| 2.4 | Ahorro en costos de soporte para la operación del SIAF | SL$ 19 millones  (2010) | 0  (2017) | El resultado no fue alcanzado. Este resultado dependía de la implantación total y completa del nuevo sistema, el cual sería basado en una plataforma *web* y con esto no se necesitaría más de los aproximadamente 110 especialistas que proveen soporte a las Unidades Ejecutoras. |
|
| 2.5 | Cobertura de los pagos electrónicos del sector público | 30%  (2009) | 58%  (2017) | El resultado fue alcanzado parcialmente. La OGTI llevó a cabo un relevamiento en las bases de datos del SIAF 1 respecto el avance de los pagos electrónicos en el periodo 2011-2018, el cual presentó un aumento de 30% a 58%, representando un aumento de 46,7% en relación con la meta de planificada de 90%. Este resultado está directamente asociado a los productos (P2.1) y (P2.2), que contemplaron la modernización de la DGTP a través de estudios, metodologías y capacitaciones. También se puede atribuir a que el proyecto contribuyó al aumento de la capacidad de almacenamiento y procesamiento del MEF, lo que permitió aumentar la capacidad para realizar pagos electrónicos. Importante mencionar que este resultado no dependía de la implementación del nuevo sistema SIAF. |
| 2.6 | Porcentaje del total de cuentas bancarias incorporadas en la CUT | 0%  (2010) | 90%  (2017) | El resultado fue parcialmente alcanzado. De acuerdo con información provista por la Dirección General del Tesoro Público (DGTP), todavía existe uno 10% de recursos que son gestionados por fuera de la CUT. Esto representó un aumento de 94.7%. Este resultado está directamente asociado a los productos (P2.1) y (P2.2), que contemplaron la modernización de la DGTP a través de estudios, metodologías y capacitaciones. |
| 2.7 | Porcentaje de asientos contables automatizados | 100%  (2009) | 0%  (2017) | El resultado no fue alcanzado. Aunque el SIAF-SP cuente con la capacidad de ejecutar los asientos contables de forma automática, esto no es posible porque la clasificación presupuestaria, el plan de cuentas y los catálogos de bienes y servicios no están armonizados. Por lo tanto, para cada transacción realizada, es necesaria la intervención de un funcionario con conocimientos contables para afectar las cuentas de débito y crédito referentes a la transición realizada. |
| 2.8 | Oportunidad de los estados financieros (tiempos de preparación y envío al MEF de los estados financieros intermedios y anuales) | 15 días  (2009) | 0%  (2017) | El resultado no fue alcanzado. Este resultado estaba mayormente asociado a la implementación de la contabilidad en línea a ser incorporada en el nuevo sistema SIAF II (P1.2). |
| **C3. Institucionalización de instrumentos de gestión presupuestaria para mejorar la calidad del gasto** | | | | |
| 2.9 | Cobertura de PpR comparado con el total del gasto no financiero ni previsional del presupuesto del gobierno general | 38%  (2009) | 100%  (2017) | El resultado fue alcanzado. De acuerdo con información provista por la Dirección de Calidad del Gasto Público (DCGP) el presupuesto por resultados ha tenido una tendencia ascendente como porcentaje del presupuesto general, excluyendo pensiones, deuda y reservas de contingencia. El alcance de este resultado está asociado a los 4 productos del componente III: (P3.1) guía metodológica para promover la reestructuración de los programas presupuestarios bajo la lógica insumo-producto; (P3.2) capacitación en gestión presupuestaria y PpR; (P3.3) estudio de evaluación de sistemas de gestión administrativa; y (P3.4) evaluaciones de diseño, impacto y desempeño realizadas y revisiones metodológicas. Importante mencionar que este resultado no dependía de la implementación del nuevo sistema SIAF. |

Fuente: Convergencia.

De acuerdo con los cálculos efectuados en el *checklist*, los resultados fueron clasificados como insatisfactorios. El objetivo específico 1 obtuvo una clasificación insatisfactoria, el objetivo específico 2 insatisfactoria y el objetivo específico 3 excelente. La media de los grados de alcance de 3 objetivos específicos para los indicadores de resultado fue de 42.8% (0%,28% y 100%, respectivamente).

|  | **Tabla 6. Matriz de productos 2014 – 2017** | | | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indicadores de resultados** | | **Unidad de medida** | **Línea de base** | **Año** | **Metas**  **y**  **alcance** | | **% alcance** | **Año** | **Medios de verificación** |
| **Componente I. Modernización de los procesos y sistemas de gestión financiera pública** | | | | | | | | | |
| 1.1 Macroproceso de programación presupuestaria informatizado e implementado | | Sistemas | 0 | 2010 | P | 1 | 100% | 2014 | Informe MEF |
| P(a) | 1 |
| A | 1 |
| 1.2 Macroproceso de ejecución financiera, contabilidad y rendición de cuentas, informatizado e implementado | | Sistemas | 0 | 2010 | P | 1 | 0%[[7]](#footnote-8) | 2017 | Informe MEF |
| P(a) | 1 |
| A | 0.0 |
| 1.3 Servidores adquiridos y/o repotenciados | | Servidores | 0 | 2010 | P | 12 | 96% | 2014 | Informe MEF |
| P(a) | 27 |
| A | 26 |
| 1.4 Softwares de producción y de manejo de datos adquiridos | | *Softwares* | 0 | 2010 | P | 9 | 100% | 2015 | Informe MEF |
| P(a) | 38 |
| A | 38 |
| 1.5 Equipos informáticos adquiridos y operativos | | Equipos | 0 | 2010 | P | 600 | 100% | 2014 | Informe MEF |
| P(a) | 127 |
| A | 144 |
| 1.6 Plataforma de *e-learning* implementada | | Sistema | 0 | 2010 | P | 1 | 100% | 2016 | Informe MEF |
| P(a) | 1 |
| A | 1 |
| 1.7 Metodologías en CMMI y PMMI implementadas | | Estudio | 0 | 2010 | P | 1 | 100% | 2017 | Informe MEF |
| P(a) | 1 |
| A | 1 |
| **Componente II. Fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión financiera pública** | | | | | | | | | |
| 2.1 Estudios y metodologías para fortalecer capacidades en el MEF elaboradas y aprobadas | | Estudios | 0 | 2010 | P | 11 | 100% | 2015 | Informe MEF |
| P(a) | 3 |
| A | 7 |
| 2.2 Cursos a funcionarios del MEF en temas específicos de manejo hacendario (tesorería, contabilidad, deuda pública, presupuesto y recursos públicos) | | Cursos realizados | 0 | 2010 | P | 290 | 60% | 2015 | Informe MEF |
| P(a) | 5 |
| A | 3 |
| 2.3 Sistema SIGA-MEF con despliegue en versión *web* e interfaces con el nuevo SIAF desarrollado y listo para operar | | Sistemas | 0 | 2010 | P | 1 | 0% | 2017 | Informe MEF |
| P(a) | 0 |
| A | 0 |
| 2.4 Estrategia para la implantación de un nuevo sistema de gestión de planillas de nómina y de RRHH en los pliegos y entidades públicas elaboradas | | Estrategia | 0 | 2010 | P | 1 | 100% | 2014 | Informe MEF |
| P(a) | 1 |
| A | 2 |
| **Componente III. Institucionalización de instrumentos de gestión presupuestaria para mejorar la calidad del gasto** | | | | | | | | | |
| 3.1 Guía metodológica para promover la reestructuración de los programas presupuestales bajo la lógica del insumo-producto elaborada | | Guía metodológica | 0 | 2010 | P | 3 | 50% | 2014 | Informe MEF |
| P(a) | 2 |
| A | 1 |
| 3.2 Funcionarios capacitados en gestión presupuestaria y presupuesto por resultados | | Funcionarios capacitados | 0 | 2010 | P | 390 | 84% | 2015 | Informe MEF |
| P(a) | 1,845 |
| A | 1,541 |
| 3.3 Estudio de evaluación de sistemas de gestión administrativa realizado | | Estudio | 0 | 2010 | P | 1 | 100% | 2015 | Informe MEF |
| P(a) | 1 |
| A | 2 |
| 3.4 Evaluaciones de diseño, impacto y desempeño realizadas y revisiones metodológicas | | Evaluaciones | 0 | 2010 | P | 4 | 100% | 2015 | Informe MEF |
| P(a) | 14 |
| A | 14 |

Fuente: Convergencia.

La media general de los indicadores de productos de los 3 objetivos específicos es 79.3%, que la clasifica como parcialmente insatisfactoria.

**Conclusión.** La efectividad fue clasificada como **Insatisfactoria**, de acuerdo con los resultados de los objetivos específicos a continuación:

* Objetivo específico 1. Aumentar la eficiencia de los procesos e instrumentos de automatización de la preparación y ejecución financiera – I**nsatisfactorio.**
* Objetivo específico 2. Fortalecer la capacidad institucional y organizacional del MEF – **Insatisfactorio**.
* Objetivo específico 3. Mejorar el proceso decisorio de asignación de los recursos públicos – **Satisfactorio**

### **Análisis contrafactual**

El diseño original del Programa no contempló evaluaciones de impacto ex ante o ex post. Por esa razón, es importante destacar que no existen en la actualidad evaluaciones de impacto sobre los beneficios del SIAF. Además, la evaluación económica se refiere principalmente a los beneficios de la CUT y la programación de caja. Sin embargo, existe una amplia bibliografía sobre los beneficios de fortalecer las instituciones de finanzas públicas, entre los cuales destacan: *Reforming public institutions and strengthening governance* (Banco Mundial, 2019), *Fiscal institutions and fiscal performance* (Poterba, James M. y Jürgen von Hagen, 1999), *The devil is in the details: The successes and limitations of bureaucratic reform in India* (Dhaliwa, Iqbal l, and Rema Hanna, 2017) y *Budget institutions and fiscal performance in Latin America* (Alesina, A., et al., 1999)[[8]](#footnote-9). Estos trabajos afirman que la efectividad y eficiencia de las instituciones de finanzas públicas mejora cuando se eliminan una serie de restricciones a través del fortalecimiento de capacidades de los empleados públicos (2.5, 2.6 y 2.9), el acceso a las tecnologías de información (resultados 2.2, 2.3) y el fortalecimiento de los marcos normativos (2.9).

### **Resultados imprevistos**

El resultado imprevisto más relevante está asociado con el producto (P1.2), macroprocesos de ejecución financiera, contabilidad y rendición de cuentas (SIAF II), el cual permitió el diseño del modelo conceptual y descripción funcional de los procesos. Sin embargo, estos no llegaron a implementarse en el nuevo SIAF debido a que el tiempo y los recursos financieros se agotaron. El proyecto solicitó dos extensiones que fueron aprobadas por el Banco, pero dado los problemas de gobernanza no se pudo generar consensos sobre los TDRs de este módulo con los OR’s. Por otro lado, los problemas de gobernanza y de cambio de modelos de gestión descritos en este documento, llevaron a la UE a utilizar fondos asignados para financiar otras actividades y productos, y asignarlos a la finalización del módulo de programación presupuestaria . La utilización de otros fondos, llevó a que el Proyecto para el año 2016, no tuviera suficientes recursos para cumplir con la regla del Banco que requiere que todas las adquisiciones programadas deben contar con fondos suficientes para cubrir su realización. Esta decisión del Banco fue justificada a través de un estudio de costo que el Banco financió en enero 2016.[[9]](#footnote-10) Debido a las necesidades de mejora existentes en los procedimientos, el MEF aprovechó las recomendaciones propuestas en las especificaciones técnicas de los procesos que se elaboraron con el Programa, e introdujo mejoras en los procedimientos de registro de la información en el sistema existente (SIAF-SP).

## **Eficiencia**

En la Tabla 7 se detallan los costos del Programa por componente y el aporte del Gobierno. El Programa tuvo un costo total de US$20.362.813,69, de los cuales 81% se cubrió con recursos del préstamo (US$ 16.496.807.70) y 19% con fondos de contrapartida local (US$3.866.055,99). El componente 1 representó el 69% de los recursos del préstamo, debido a que contempló la informatización de los 4 macroprocesos de gestión financiera (programación presupuestaria, ejecución financiera, contabilidad y rendición de cuentas), la implementación del módulo de programación presupuestaria del nuevo SIAF y el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica del MEF. Aunque 3 de los 4 macroprocesos no llegaron a implementarse en el nuevo SIAF, se logró aprobar el modelo conceptual y descripción funcional de dichos procesos.

Es importante destacar que el Programa inició su ejecución en abril de 2011 y en septiembre del mismo año, el Gobierno solicitó un cambio en el mecanismo de ejecución, el cual afectó el alcance, tiempo y presupuesto originalmente planificado. En la aprobación del Programa, el Banco y el MEF acordaron un mecanismo de ejecución tradicional, donde la Unidad de Coordinación y Planificación Sectorial (UCPS) sería la entidad responsable de la administración del proyecto ante el Banco. En septiembre de 2011, a solicitud del Gobierno y en el marco de una misión de administración, se creó el EE compuesto por especialistas externos funcionales, tecnológicos y administrativos, dedicados exclusivamente a la gestión integral del Programa. Pese a que el EE tomó decisiones importantes, no fue capaz de llevar a cabo la ejecución del Programa conforme a lo planificado.

En febrero de 2016, la evaluación intermedia del Programa identificó factores críticos negativos (se había consumido 81% del tiempo y 65% de los recursos del Programa, con un valor ganado de apenas 44%) e informó que para terminar el proyecto conforme a lo planificado, era necesario ampliar el tiempo de ejecución y los recursos financieros. Con base en dicha evaluación, el Banco tomó la decisión de no autorizar nuevos compromisos financieros y desembolsar únicamente los recursos ya comprometidos.

**Tabla 7. Costos del Programa (US$)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Componentes** | **Aporte del Banco** | **Aporte Local** |
| Componente 1. Modernización de los procesos y sistemas de gestión financiera pública (A) | 11.432.932 | 2,937,736 |
| Componente 2. Fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión financiera pública (A) | 1.458.035 | 137,295 |
| Componente 3. Institucionalización de instrumentos de gestión presupuestaria para mejorar la calidad del gasto (A) | 2.587.210 | 79,942 |
| Ejecución administrativa y financiera del programa (A) | 1.018.631 | 707,760 |
| **Costos totales por fuente de financiamiento** | **16.496.808** | **3,862,733** |
| **Costo total del Programa** | **20.359,541** | |

Fuente: WLMS.

El Programa incluyó en su diseño original una evaluación económica ex ante, la cual consideró en su análisis el resultado (R2.4) - ahorro en los costos de soporte para la operación del SIAF. Esta evaluación ex ante estimó que, en el séptimo año a partir del inicio en la ejecución del Programa, los beneficios estarían generando una TIR de 23% con un valor presente neto (VPN) de aproximadamente US$ 6 millones, utilizando una tasa de descuento de 11%.

Debido a que el producto (P1.2) - macroprocesos de ejecución financiera, contabilidad y rendición de cuentas - no fue implementado, el equipo del PCR realizó una nueva evaluación económica expost, utilizando el indicador de aumento de la cobertura de los pagos electrónicos (R2.5). Con base en información provista por un artículo publicado en el Wall Street Journal denominado “[U.S. Companies Cling to Writing Paper Checks](https://acom.com/DS_V_Cost_of_Issuing_Checks_1_17.pdf)”, se calculó el ahorro para el gobierno por cada cheque transformado en electrónico. Conforme la Tabla 8 a continuación, se estimó que el gobierno puede generar un ahorro de US$1.2675 por cheque.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabla 8 - Calculo del Ahorro con el pago electrónico (US$)** | | | | | | | |
|  | Costos de los cheques físicos | | | | Costos de pagos electrónico | |
| ***Costos de trabajo*** | N. horas | Costo promedia 1 hora | Costo promedio mensual | Costo anual | N. horas | Costo promedio mensual |
| Producción de cheques (+archivos de copia) | 41 | 15 | 615 | 7380 | 20.5 | 307.5 |
| Preparación de correos | 8 | 15 | 120 | 1440 | 0 | 0 |
| Conciliación de cheques | 4 | 15 | 60 | 720 | 0 | 0 |
| Responder a cheques/pagos perdidos | 8 | 15 | 120 | 1440 | 4 | 60 |
| Control / Supervisión CFO | 8 | 15 | 120 | 1440 | 4 | 60 |
| Otros | 4 | 15 | 60 | 720 | 2 | 30 |
| ***Costos de envío*** | Cantidad | Costo unitario | Costo promedio mensual | Costo anual | Costo unitario | Costo promedio mensual |
| Envío postal | 1000 | 0.47 | 470 | 5640 | 0 | 0 |
| ***Costos de materiales*** | Cantidad | Costo unitario | Costo promedio mensual | Costo anual | Costo unitario | Costo promedio mensual |
| Cheques físicos | 1000 | 0.08 | 80 | 960 | 0 | 0 |
| Sobres | 1000 | 0.05 | 50 | 600 | 0 | 0 |
| Fotocopia del cheque | 1000 | 0.03 | 30 | 360 | 0 | 0 |
|  | Cantidad |  | Costo promedio mensual | Costo anual |  | Costo promedio mensual |
| ***Costos bancarios*** | 1000 |  | 810 | 9720 |  | 810 |
| **Costo Promedio Mensual** |  |  | 2.535 |  |  | 1.2675 |
| Fuente: Propia | | | | | | | |

Con base en este ahorro, se relevó la información sobre la evolución de los cheques electrónicos emitidos por el SIAF de Perú entre 2009-2018 (Tabla 9) y se estimó el beneficio económico generado en un horizonte de 20 años a partir del inicio del proyecto. Se consideró de forma bastante conservadora que la atribución del beneficio al proyecto fue de apenas 33.3%.

Conclusión - con el aumento de los pagos electrónicos, al final de 20 años, el proyecto producirá una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 8%, lo que hace la clasificación de la eficiencia del proyecto sea parcialmente insatisfactoria.



## 

## **Sostenibilidad**

### **Aspectos generales de la sostenibilidad**

En la Tabla 10 a continuación se analizan los riesgos de sostenibilidad asociados a los 9 resultados del Programa.

TABLA 10. Resultados de Sostenibilidad del Programa

| **Resultados alcanzados** | **Sostenibilidad** y **Mitigación** |
| --- | --- |
|  |  |
| 1.1 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso (Indicador 24 del PEFA 2009) | No alcanzado. |
| 1.2 Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios (Indicador 23 del PEFA 2009) | No alcanzado. |
| 1.3 Gestión del saldo y seguimiento de los atrasos de pagos (Indicador 4 del PEFA 2009) | No alcanzado. |
| 2.1 Ahorro en costos de soporte para la operación del SIAF | No alcanzado. |
| 2.2 Cobertura de los pagos electrónicos del sector público | Este resultado fue parcialmente alcanzado; sin embargo, existe una probabilidad muy alta que continúe mejorando. La OGIP informó que están en discusión alternativas de pagos para substituir los cheques en papel. |
| 2.3 Porcentaje del total de cuentas bancarias incorporadas en la CUT | Alcanzado parcialmente. 90% de los recursos del presupuesto del gobierno central y subnacional son gestionado a través de la CUT. Los recursos que no se encuentran en la CUT son principalmente de las regalías del canon mineros recibos por los gobiernos subnacionales. Es baja la probabilidad de que ocurra deterioro en los avances de la CUT. |
| 2.4 Porcentaje de asientos contables automatizados | No alcanzado. |
| 2.5 Oportunidad de los estados financieros (tiempos de preparación y envío al MEF de los estados financieros intermedios y anuales) | No alcanzado |
| 3.1 Cobertura de PpR comparado con el total del gasto no financiero ni previsional del presupuesto del gobierno general | Esta actividad está institucionalizada y la tendencia es que se incremente a nivel de todo el gobierno general. |

### **Salvaguardias ambientales y sociales**

Por sus características de desarrollo de sistemas y fortalecimiento institucional, la operación fue calificada como C, de conformidad con la Política OP-703 de Medio Ambiente y de Cumplimiento de Salvaguardias. Por tal razón, no fue necesario elaborar un plan para mitigar y monitorear el impacto ambiental de la operación.

En cuanto a los riesgos de sostenibilidad de los resultados del proyecto, de acuerdo con la Tabla 10, el equipo de proyecto considera que la clasificación es excelente, debido a que, de los 3 resultados alcanzados, todos tienen baja probabilidad de deterioro.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tabla 11. Clasificación de la sostenibilidad (peso 20%)** | | |
| **Parcialmente Insatisfactoria** | De los 3 resultados alcanzados (1 totalmente y 2 parcialmente) todos tienen baja probabilidad de deterioro. Los 6 otros resultados no fueron alcanzados. | **4** |

## **Clasificación total**

|  | | **Tabla 12. Clasificación total** | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Criterios centrales** | | | | | **Total** |
| **Relevancia** | **Efectividad** | | **Eficiencia** | **Sostenibilidad** |
| Satisfactoria | Insatisfactoria | | Parcialmente Insatisfactoria | Excelente | Parcialmente no exitosa |

# Criterios no centrales

## **Desempeño del Banco**

El Banco enfrentó dos retos importantes para la gestión del proyecto: (i). El cambio en el esquema de ejecución en 2011 acordado con el Banco, que implicó la sustitución de la Unidad de Coordinación por un Equipo Ejecutor (EE), el cual reportaba directamente al Comité SIAFI. ii) La necesidad de buscar apoyo especializado en temas de tecnología debido a la intensificación de los temas referentes al desarrollo e implementación de los productos (P1.1) y (P1.2). En el primer caso, esto ocasionó que el EE tuviera gran poder de decisión en temas técnicos y en contratación de consultores, dado que el Comité SIAFI no era de carácter técnico, y aprobaba todas las recomendaciones del EE. Esto disminuyó considerablemente el apoyo del Banco en las decisiones técnicas del proyecto, con la consecuente limitación para poder contribuir con conocimientos y experiencia los procesos implementados. En el segundo caso, esto implicó la necesidad de contar con recursos humanos y financieros adicionales con el fin de garantizar que el diseño y cálculo de los costos de cada producto a ser licitados tenían el sustento debido.

En este contexto, en el periodo 2011-2014, la supervisión del Banco se llevó a cabo a través de misiones de administración tradicionales. En 2012 ya se estableció que los problemas de gobernanza y conocimiento tecnológico podrían tener impactos en el alcance de los objetivos de desarrollo del proyecto. A pesar de esto, los acuerdos firmados en estas misiones no tuvieron el éxito esperado para mitigar los riesgos identificados.

A mediados de 2014, en vista de que ya se tenía información de que los fondos y tiempos remanentes serían insuficientes para concluir el proyecto, el Banco financió una consultoría, que constató que se habían utilizado fondos de otros productos para financiar varias versiones del módulo de programación presupuestaria, lo que perjudicó, por ejemplo, el desarrollo e implementación de los macroprocesos presupuestarios. En 2016, el Banco financió una nueva consultoría para llevar a cabo una estimación de costos para la implementación del macroproceso de Ejecución Fiscal y Rendición de Cuentas, la cual calculó que serían necesarios US$ 9.6 millones adicionales y un periodo de ejecución de 24 meses.

Adicionalmente, en el periodo 2014-2016 el Banco, con fondos del presupuesto de administración de proyecto y otros fondos de supervisión, contrató a un experto para realizar una evaluación técnica de todos los productos tecnológicos. Sin embargo, debido a los problemas de gobernanza que se siguieron agravando, el rol del consultor fue limitado. Asimismo, a solicitud del MEF el Banco contrató otro consultor especializado que generó un reporte sobre las diferentes opciones para proseguir con el proyecto.[[10]](#footnote-11) En esta última etapa del proyecto, el Banco logró un diálogo fluido a nivel de las autoridades del MEF, y con base a este estudio, el MEF decidió replantear el modelo conceptual del SIAF en Perú. Con esto, el MEF volvió a centrarse en los temas funcionales y contemplar así que la tecnología es un elemento complementario dentro del esfuerzo de modernización del sistema. Así, se logró también incorporar al diseño el tema de modernización organizacional y sus implicaciones de interoperabilidad.

Con base en consultas realizadas por el equipo a cargo del PCR a los funcionarios públicos y funcionarios del Banco involucrados en la implementación del Programa, se constató que el desempeño del Banco fue **moderadamente insatisfactorio** por las siguientes razones: (i) con respecto a la identificación, preparación y aprobación del Programa, el desempeño del Banco se clasifica como **satisfactorio**, debido a que se cumplió sin mayores dificultades con las diferentes etapas hasta el arranque de la ejecución de la operación; y (ii) con respecto a la supervisión, el desempeño del Banco se clasifica como **moderadamente insatisfactorio**, dado que, a pesar de haber señalado oportunamente al ejecutor los riesgos que implicaba el cambio en el mecanismo de ejecución del proyecto que se produjo en 2011, no logró influir de forma suficiente para ayudar a mitigar las consecuencias de esta decisión. Sumado a esto, si bien la decisión de fortalecer la supervisión de la ejecución del proyecto a través de la contratación de expertos externos en tecnología y en sistemas informáticos fue acertada, esta decisión se tomó solo en el cuarto año de los cinco previstos inicialmente para la ejecución de la operación.

Si bien en base a la evaluación de medio término del Programa, que demostraba que el Proyecto tenía un alto porcentaje de ejecución financiera (alrededor del 70%) y un valor ganado menor (alrededor del 40%) en el penúltimo año de la ejecución del Proyecto, el Banco tomó la decisión de no autorizar nuevos compromisos financieros y desembolsar únicamente los recursos ya comprometidos. Esta decisión, si bien acertada, fue tomada de forma tardía, ya que a ese momento ya se habían consumido buena parte de los recursos y tiempo de ejecución del Programa.

## **Desempeño del Organismo Ejecutor**

Inicialmente, el Banco y el MEF acordaron un mecanismo de ejecución tradicional, donde la Unidad de Coordinación y Planificación Sectorial (UCPS) sería la entidad responsable de la administración del proyecto ante el Banco. Además, el Programa contempló el Comité de Coordinación de la Administración Financiera del Sector Público (SAFI) para integrar las acciones de los Órganos Rectores (ORs) del MEF, así como para la aprobación de los planes operativos anuales (POA). La ejecución fue llevada a cabo por un Equipo Ejecutor (EE), compuesto 100% por consultores externos, al cual se le otorgaron responsabilidades y poder de decisión que superaba su capacidad y alcance, principalmente por la ausencia de representantes de los ORs en su conformación para llevar a cabo la ejecución del Programa conforme a lo planificado, siendo que esta decisión como se ha indicado debilitó la gobernanza del Programa. Además, el EE no contó con un Plan Estratégico, ni con un Plan de Acción Global para la gestión de las actividades, lo que consumió gran parte de los recursos del proyecto en consultorías y no logró implementar el principal producto (SIAF-SP). Esto dificultó el logro de 6 de los 9 resultados previstos. Por estas razones, se considera que el desempeño del Organismo Ejecutor (OE) fue moderadamente **insatisfactorio.**

# Hallazgos y recomendaciones

## **Dimensiones 1 a 5**

La Tabla 13 a continuación presenta los hallazgos y recomendaciones referentes al diseño e implementación de la operación evaluada. Estos se agrupan según las cinco dimensiones especificadas en las directrices de PCR.

**Tabla 13. Hallazgos y recomendaciones**

|  |  |
| --- | --- |
| **Hallazgos** | **Recomendaciones** |
| **Dimensión 1. Técnica y sectorial** | |
| El diseño de un proyecto de reforma institucional requiere un equilibrio adecuado entre las acciones de mejora de los procedimientos (negocio) y su automatización. | Uno de los hallazgos en el ámbito técnico que llaman la atención, corresponden a la falta de claridad en lo que respecta al dimensionamiento del SIAF-II, si bien hay un presupuesto estimado, no es claro cómo se realizó el análisis del tamaño del sistema. Incluso en las etapas tardías del proyecto se hizo una solicitud de estimación de costos de implementación del macroproceso de Ejecución Fiscal y Rendición de Cuentas, la cual fue realizada en mayo de 2016. Dicha estimación determinó un costo estimado de desarrollo de US$9.6 millones y un periodo de ejecución de 24 meses.[[11]](#footnote-12) .  Según lo muestra el estudio Modelo de Análisis Costos-Beneficio para Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF)[[12]](#footnote-13), la varianza de costos de inversión de este tipo de plataformas, expresado en millones de dólares es muy alta, es por ello que resulta muy relevante que exista un proceso de dimensionamiento más preciso, que lo que existió en este caso.  Fuente: Modelo de Análisis Costos-Beneficio para Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF), BID, 2011  Sin embargo, cuando se analiza el Programa completo, se lograron resultados importantes en la mejora de las finanzas públicas, entre los cuales se puede mencionar: (i) la ampliación de la cobertura de la CUT; (ii) la adopción de las Normas Internacionales Contables para el Sector Público (NICSP); (iii) la mejora de la calidad y oportunidad de la información necesaria para la rendición de cuentas; (iv) el vínculo de la planificación con la ejecución financiera (PpR); y (v) la mejora de la funcionalidad de las herramientas informatizadas, especialmente en la formulación presupuestaria. Por lo anterior, es recomendable que en caso de que se concrete una nueva operación, se logre equilibrar en la fase de ejecución las actividades referentes al fortalecimiento de los procedimientos con las actividades de automatización. Algunas mejoras de procedimientos no dependen en un primer momento de su automatización, como es el caso de la mejora de la clasificación presupuestaria, del plan de cuentas, de la programación de caja, del alcance de la CUT, las normativas, la capacitación, así como una serie de actividades que pueden ser realizadas previo a la automatización. Las lecciones aprendidas son: (i) es importante contar con un dimensionamiento del monto del proyecto basado en mejores prácticas de modernización integral en las áreas funcionales, desarrollo, implementación del software que incluya el periodo de tiempo en el cual se va introduciendo el nuevo modelo y que por tanto interopere con el modelo a ser sustituido para asegurar continuidad en las funciones del Ministerio de Economía y Finanzas; y (ii).la mejora de los procedimientos es clave para apalancar una reforma. La automatización también es importante, pero no es capaz por si sola de promover una reforma. Por lo tanto, se recomienda que, en proyectos de reforma de esta naturaleza la estrategia de ejecución guarde un equilibrio adecuado entre la mejora de los procedimientos y la automatización. |
| Cuando la lógica vertical de un proyecto no está bien planteada puede afectar la clasificación de la efectividad. | El Programa pudo haber logrado una mejor clasificación de efectividad sino fuera por los problemas identificados en su lógica vertical conforme fue detallado en las secciones anteriores. Por lo tanto, se recomienda en proyectos futuros plantear un número reducido de resultados por cada componente, que todos los productos que se incluyan estén debidamente asociados al alcance de los resultados previstos, y guardar un equilibrio adecuado entre productos y resultados. Como fue mencionado, 6 de los 9 resultados del Programa no se alcanzaron debido a que dependían de un único producto, el cual no fue implementado en su totalidad (1.2 - macroprocesos de ejecución financiera, contabilidad y rendición de cuentas, informatizados e implementados)[[13]](#footnote-14). |
| No tener gobernabilidad en la medición de las metas de los indicadores o no contar con indicadores SMART puede afectar negativamente el resultado del proyecto | Este fue lo que ocurrió con la medición de las metas de todos los indicadores del objetivo específico 1 del proyecto, el cual se utilizó 3 indicadores de la metodología PEFA. De acuerdo con la teoría de indicadores SMART (Simples, Medible, Alcanzable, Realístico y Tiempo determinado), los indicadores PEFA no son simples de medirse. Requieren un equipo de especialistas que conozcan la metodología PEFA, así como tienen que ser especialistas en el tema que está siendo evaluado. Además, algunos indicadores son de percepción, por lo tanto, pueden variar de clasificación entre diferentes evaluadores. Aunque el PEFA 2016 fue realizado, el gobierno de Perú nunca lo aprobó, muy probablemente por no estar de acuerdo con los resultados de la evaluación. Estos factores contribuyen para la afirmación de que la utilización de indicadores no SMART pueden afectar negativamente el resultado del proyecto. |
| **Dimensión 2.** **Organización y gestión** | |
| Contar con ORs comprometidos (ownership) con las acciones llevadas a cabo para la modernización de los procedimientos de sus áreas funcionales es clave para que se pueda implementar una reforma institucional. | En la fase de ejecución el Programa asignó alrededor de 12 especialistas para apoyar a cada uno de los ORs en la identificación de las mejoras de los procedimientos de sus áreas. Sin embargo, no se logró que los ORs se apoderasen de las propuestas realizadas por estos especialistas. La lección aprendida es que las propuestas de mejoras de los procedimientos deben venir principalmente de los ORs. Los especialistas deben apoyar a desarrollar estas propuestas de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. Durante esta evaluación se constató que la experiencia de la mayoría de los especialistas que apoyaron a los ORs era en el desarrollo del SIAF-SP, por lo tanto, existía una carencia de conocimiento de otras experiencias internacionales que pudieran orientar a los ORs en relación con las mejores prácticas. Por lo tanto, en proyectos de reforma de esta naturaleza se recomienda lo siguiente: contratar especialistas con sólida experiencia internacional, asegurar que los ORs participen activamente en el proyecto y cuenten con asistencia técnica calificada, y asegurar que el Banco cuente con consultores que apoyen al jefe de equipo en temas clave referentes a la estrategia, procedimientos e informatización de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. |
| Desarrollar instrumentos de planificación previo a la ejecución de una reforma institucional es primordial para asegurar su éxito y el uso eficiente de los recursos invertidos. | El EC no contó con un Plan Estratégico y un Plan de Acción Global para la gestión de las actividades llevadas a cabo por los 65 consultores externos contratados para alcanzar los productos y resultados claves del Programa. De acuerdo con la Oficina de Gestión de Tecnología de la Información (OGTI), estos consultores estaban asignados exclusivamente al desarrollo del modelo conceptual y de la plataforma tecnológica. Los consultores, para programar las aplicaciones, serían provistos por la empresa que fuera seleccionada para esta tarea. La lección aprendida es que una reforma de esta magnitud debe ser precedida de un Plan Estratégico detallado, incluyendo las actividades, cronograma (tiempos) y recursos requeridos (humanos y logísticos). El elevado número de consultores para desarrollar únicamente el modelo conceptual fue consecuencia de la ausencia de una estrategia clara para alcanzar los resultados y objetivos previstos con el Programa. La recomendación sigue los mismos principios del hallazgo anterior, orientada a que los ORs y el Banco cuenten con asistencia técnica calificada en temas clave referentes a la estrategia, procedimientos e informatización de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. |
| **Dimensión 3. Procesos públicos y actores** | |
| La gobernanza de un proyecto es un punto clave para su éxito. | El factor crítico negativo más relevante durante la ejecución del Programa fue la débil gobernanza durante la ejecución. El Programa contó con un EE conformado por consultores externos, al cual le fueron otorgadas responsabilidades y poder de decisión pese a que no incluía en su conformación a ningún funcionario público de los ORs vinculados a la operación. Adicionalmente, el EE y los especialistas del Banco involucrados directamente en la ejecución de la operación no contaron con asesoría técnica calificada con experiencia internacional relevante para implementar una reforma institucional de esta magnitud[[14]](#footnote-15). Por tal razón, se recomienda que el Banco contrate consultores que apoyen de forma más cercana a los especialistas, de preferencia a tiempo completo, y ser más crítico con respecto a la institucionalidad requerida para la gestión de los proyectos y la implementación de los productos, evaluando la contratación de firmas con equipos que cuenten con experiencia calificada sobre la contratación de grandes números de consultores individuales. En el caso de la actual operación ninguno de los dos factores fue considerado. Es importante resaltar que con base en la evaluación de medio término, el Banco tomó la decisión de no autorizar nuevos compromisos financieros y desembolsar únicamente los recursos ya comprometidos. La decisión del Banco fue acertada, aunque se tomó cuando ya se habían consumido buena parte de los recursos y tiempo del Programa. |
| La resistencia al cambio por parte de los ORs puede perjudicar y retrasar el logro de los resultados planificados. | Hubo una reacción negativa por parte de los equipos de los ORs a los cambios propuestos por los especialistas del EE. La lección aprendida es que una reforma de esta magnitud debe ser acompañada de un programa de gestión del cambio, para minimizar la reacción de los ORs a los cambios de procedimientos y sistemas informatizados. Un ejemplo es que en el Programa evaluado hubo 4 propuestas para la modernización de los procedimientos de formulación (preparación) del presupuesto, incluyendo su automatización. La cuarta versión fue aceptada porque no incorporaba cambios en los procedimientos, sin embargo, la aplicación informatizada estaba orientada a web. Adicionalmente, el modelo conceptual para modernizar la ejecución presupuestaria no fue totalmente aprobado por los ORs. Es importante destacar que, aunque el sistema no fue implementado, algunos aspectos de mejora recomendados en el modelo conceptual se incorporaron en el SIAF-SP, contribuyendo a mejorar la gestión de las finanzas públicas. Por lo tanto, se recomienda que los proyectos de reforma que implican cambios sustantivos incluyan en su estrategia y plan de ejecución un programa amplio de gestión del cambio. |
| Uno de los factores clave para el éxito de una reforma institucional amplia es la participación de un campeón que pueda tomar decisiones oportunas en temas técnicos y políticos. | Llevar a cabo una reforma institucional que involucre diferentes ORs es complejo. En el caso del Programa evaluado, la reforma no tuvo un campeón de peso que tomara decisiones oportunas ante dificultades de orden institucional, técnico y político, especialmente cuando la reforma abarcaba áreas importantes como presupuesto, tesorería, contabilidad, deuda y TI. La lección aprendida es que los proyectos de reforma de esta naturaleza deben contar con un liderazgo claro desde su inicio. Es decir, un campeón que tome decisiones que permitan cumplir con el alcance de las actividades previstas en los plazos y con los recursos establecidos. La recomendación es que este tema sea considerado con gran prioridad en el caso de concretarse una nueva operación. Es importante destacar que el SIAF-SP, a pesar de la situación adversa en la cual fue concebido, contó con el liderazgo pleno de uno de los viceministros del MEF en su preparación e implementación. |
| Consultores externos, independientemente de su grado de calificación, pueden ser capaces de desarrollar soluciones para los problemas identificados por los proyectos, pero no son capaces de implementarlas sin la participación de los ORs. | En la experiencia de proyectos del Banco, en la medida en que los integrantes de los EEs son de planta (o pertenecen a los ORs), la probabilidad de que las acciones se implementen adecuadamente y en los tiempos planificados es mayor. En el caso del Programa evaluado, con excepción de los integrantes del comité SAFI, todos los demás participantes, incluyendo el jefe del EE, eran externos al MEF (contratados con recursos del Programa). A pesar de que el tema ya fue abordado en las lecciones aprendidas anteriores, es importante enfatizarlo a fin de tomar consideraciones oportunas con respecto a la gobernanza y el liderazgo en proyectos de reforma futuros. La recomendación específica es que el jefe del EE debe ser un funcionario de planta seleccionado por los ORs, y los demás integrantes del EE personas de confianza de los ORs. |
| **Dimensión 4. Fiduciaria** | |
| Cambios en las reglas de los mecanismos de ejecución de un proyecto pueden derivar en problemas en la ejecución. | El Programa inició su ejecución en abril de 2011. Inicialmente, el Banco y el MEF acordaron un mecanismo de ejecución tradicional, donde la Unidad de Coordinación y Planificación Sectorial (UCPS) sería la entidad responsable de la administración del proyecto ante el Banco. Además, el Programa contempló el comité SAFI para integrar las acciones de los órganos rectores del MEF (presupuesto, tesorería, contabilidad, deuda y TI), así como para la aprobación de los planes operativos anuales (POA). En septiembre de 2011, en el marco de una misión de administración, se creó el EE compuesto por especialistas externos funcionales, tecnológicos y administrativos, dedicados exclusivamente a la gestión integral del Programa. Por esta razón, se procedió a modificar el Anexo Único, numeral II, Descripción del Proyecto, para incluir la figura del EE, que tuvo como objetivo conducir la ejecución y el seguimiento de las actividades del POA 2012 aprobado por el comité SAFI. A pesar de que para la toma de esta decisión el Banco contó con el apoyo de un especialista externo internacional, con base en la experiencia durante la ejecución se puede concluir que se otorgó demasiado poder de decisión a un equipo externo de consultores sin la requerida competencia y mandato para llevar a cabo estas funciones. El EE tomó decisiones importantes, sin embargo, no fue capaz de llevar a cabo la ejecución del Programa conforme a lo planificado. En febrero de 2016, la evaluación intermedia del Programa identificó factores críticos negativos e informó que para terminar el proyecto conforme a lo planificado era necesario ampliar el tiempo de ejecución y los recursos financieros. Con base en dicha evaluación, el Banco tomó la decisión de no autorizar nuevos compromisos financieros y desembolsar únicamente los recursos ya comprometidos. La lección aprendida es que el Banco debe analizar con mayor profundidad y cautela cualquier cambio solicitado en las reglas de los mecanismos de ejecución acordados. De haberse seguido el mecanismo de ejecución inicialmente acordado, el Programa pudo haber logrado un mejor desempeño. La recomendación es que, en proyectos de reforma de esta naturaleza, los líderes a cargo de la toma de decisiones, y los equipos ejecutores deben ser mayoritariamente de planta y tener mandato para implementar reformas. |
| **Dimensión 5. Riesgos en la gestión** | |
| No considerar temas de gobernanza, liderazgo, estrategia, planificación, gestión del cambio y asistencia técnica en los proyectos de reforma institucional puede poner en riesgo la sostenibilidad de los resultados alcanzados. | El Programa presentó problemas de falta de gobernanza, liderazgo, estrategia, planificación, apropiación y asistencia técnica calificada, así como de resistencia a los cambios. En consecuencia, el primer problema que surgió estuvo asociado a la no aceptación en los cambios propuestos en los procedimientos y automatización de la formulación presupuestaria (10% del valor ganado del proyecto). El EE cometió el error de dedicar la mayor parte del tiempo (81%) y recursos (65%) a solucionar este problema, restando importancia a las demás actividades prioritarias que contemplaba el Programa. En consecuencia, se obtuvo un valor ganado de apenas 44%. La recomendación es que todas las lecciones aprendidas mencionadas anteriormente deben ser consideradas en el diseño y en la ejecución de programas de reforma futuros. |

1. El objetivo no coincide exactamente con lo que está presentado en el POD, porque en el momento de la preparación no era obligatorio poner objetivos específicos. [↑](#footnote-ref-2)
2. Cabe que mencionar que este resultado era uno de los 3 que no dependía de la implementación del nuevo sistema SIAF. [↑](#footnote-ref-3)
3. Valor ganado es el peso (importancia) que cada producto presenta con relación al universo de productos. [↑](#footnote-ref-4)
4. WEO, FMI. [↑](#footnote-ref-5)
5. Perfiles de pobreza 2001 y 2010, INEI. [↑](#footnote-ref-6)
6. El Programa en la fase de preparación presentó una evaluabilidad altamente satisfactoria, conforme a lo presentado en la DEM respectiva (Enlace electrónico I). El Programa recibió un puntaje general de 7,25, con 8,9 en la evaluación basada en pruebas y soluciones; 5,6 en el plan de evaluación y seguimiento; 7,0 en el costo-beneficio o eficacia en función del costo; y 7,7 en la matriz de seguimiento de riesgos y mitigación. [↑](#footnote-ref-7)
7. Es importante destacar que, con el Programa, se elaboró el modelo conceptual y la descripción funcional de los procesos de ejecución financiera, contabilidad y rendición de cuentas, pero no llegaron a informatizarse dichos procesos en el nuevo SIAF. Por decisión del Gobierno, algunas de las mejoras identificadas en los procesos fueron implementadas en el sistema existente (SIAF-SP). [↑](#footnote-ref-8)
8. También merecen ser mencionados Arenas de Mesa, 2016 y Finan et al., 2017. [↑](#footnote-ref-9)
9. “Costos de implementación del macroproceso de Ejecución Fiscal y Rendición de Cuentas, la cual fue realizada en mayo de 2016, por el consultor Marcelo López [↑](#footnote-ref-10)
10. Descripciones definidas en informe del consultor Mauro Fridman - "Evaluación Situacional del Proyecto "Modernización del Sistema de Administración Financiera Pública para Mejorar la Programación, Ejecución y Rendición de Cuentas de los Recursos Públicos"- Contrato de Préstamo N° 2445/0C-PE y la Formulación de una Propuesta de Estrategia que permita la Continuidad del Proyecto - Consultor Funcional [↑](#footnote-ref-11)
11. Reporte de Evaluación de Avance de Proyecto**,** William Inafuku, Víctor Shiguiyama y Jesús Farfán, 2014, el cual utiliza métricas del especialista Steve McConnel, descritas en su publicación, Software Estimation: Demystifying the Black Art: The Black Art Demystified, Steve McConnel, 2006 [↑](#footnote-ref-12)
12. Modelo de Análisis Costos-Beneficio para Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) Alejandro Barros, BID # IDB-DP-198, 2011 [↑](#footnote-ref-13)
13. Con el Programa se elaboró el modelo conceptual y la descripción funcional de los procesos de ejecución financiera, contabilidad y rendición de cuentas, pero no llegaron a informatizarse dichos procesos en el nuevo SIAF. Por decisión del Gobierno, algunas de las mejoras identificadas en los procesos fueron implementadas en el sistema existente (SIAF-SP). [↑](#footnote-ref-14)
14. Por ejemplo, el jefe del EE era un doctor en medicina con experiencia en ejecución de proyectos de salud. Los demás miembros del equipo eran todos consultores externos no vinculados a los ORs involucrados. [↑](#footnote-ref-15)