

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN ANTONIO ABAD DEL CUSCO
FACULTAD DE ECONOMÍA
ESCUELA PROFESIONAL DE ECONOMÍA



TESIS

**FACTORES DETERMINANTES DE LAS ASIGNACIONES DE CRÉDITOS
PRESUPUESTARIOS PROGRAMADOS EN INVERSIONES A NIVEL DE
GOBIERNOS LOCALES DEL DEPARTAMENTO DEL CUSCO PERIODO
2021-2023**

PRESENTADO POR:

Bach. ANGELLY PAOLA CARBAJAL MOLINA

Bach. JESSICA SUMA SULLCA

**PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL
DE ECONOMISTA**

ASESOR:

Dr. ERNETS BATALLANOS ENCISO

CUSCO - PERÚ

2024

INFORME DE ORIGINALIDAD

(Aprobado por Resolución Nro.CU-303-2020-UNSAAC)

El que suscribe, **Asesor** del trabajo de investigación/tesis titulada: FACTORES DETERMINANTES DE LAS ASIGNACIONES DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS PROGRAMADOS EN INVERSIONES A NIVEL DE GOBIERNOS LOCALES DEL DEPARTAMENTO DEL CUSCO PERIODO 2021-2023

presentado por: BACH. JESSICA SUMA SULLCA con DNI Nro.: 48916394 presentado por: BACH. ANGELLY PAOLA CARBAJAL MOLINA con DNI Nro.: 71576255 para optar el título profesional/grado académico de ECONOMISTA

Informo que el trabajo de investigación ha sido sometido a revisión por 04 veces, mediante el Software Antiplagio, conforme al Art. 6° del **Reglamento para Uso de Sistema Antiplagio de la UNSAAC** y de la evaluación de originalidad se tiene un porcentaje de 6 %.

Evaluación y acciones del reporte de coincidencia para trabajos de investigación conducentes a grado académico o título profesional, tesis

Porcentaje	Evaluación y Acciones	Marque con una (X)
Del 1 al 10%	No se considera plagio.	X
Del 11 al 30 %	Devolver al usuario para las correcciones.	
Mayor a 31%	El responsable de la revisión del documento emite un informe al inmediato jerárquico, quien a su vez eleva el informe a la autoridad académica para que tome las acciones correspondientes. Sin perjuicio de las sanciones administrativas que correspondan de acuerdo a Ley.	

Por tanto, en mi condición de asesor, firmo el presente informe en señal de conformidad y **adjunto** la primera página del reporte del Sistema Antiplagio.

Cusco, 22 de NOVIEMBRE de 2024



Firma

Post firma DR. ERNETS BATALLANOS ENCISO

Nro. de DNI 31032824

ORCID del Asesor 0000-0002-6551-8743

Se adjunta:

1. Reporte generado por el Sistema Antiplagio.
2. Enlace del Reporte Generado por el Sistema Antiplagio: **oid:** 27259:408294430

yessica paola suma sulca

FACTORES DETERMINANTES DE LAS ASIGNACIONES DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS PROGRAMADOS EN INVERSIÓN...

 Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco

Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::27259:408294430

Fecha de entrega

22 nov 2024, 8:09 a.m. GMT-5

Fecha de descarga

22 nov 2024, 8:17 a.m. GMT-5

Nombre de archivo

FACTORES DETERMINANTES DE LAS ASIGNACIONES DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS PROGRAMA....pdf

Tamaño de archivo

1.5 MB

176 Páginas

41,163 Palabras

243,959 Caracteres

6% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

Filtrado desde el informe

- Coincidencias menores (menos de 13 palabras)

Fuentes principales

- 4%  Fuentes de Internet
- 1%  Publicaciones
- 4%  Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Marcas de integridad

N.º de alerta de integridad para revisión

-  **Texto oculto**
4012 caracteres sospechosos en N.º de páginas
El texto es alterado para mezclarse con el fondo blanco del documento.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.

DEDICATORIA

Primero dedicar este trabajo a Dios, a mis padres, hermana, seres queridos y amigos, quienes durante todo este proceso siempre me brindaron su apoyo.

Angelly Paola Carbajal Molina

A Dios, mis padres y hermanos quienes me brindaron su ayuda durante todo este proceso y siempre estuvieron ahí para apoyarme. Con gran amor, cada uno de mis éxitos es para ustedes. Los amo mucho.

Jessica Suma Sulca

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, agradecer a nuestra casa de estudios la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco que, mediante sus docentes y en sus aulas adquirimos muchos conocimientos y, sobre todo formas para poder desarrollarnos como profesionales.

Agradecer a nuestro asesor, Dr. Ernests Batallanos Enciso, quien desde el primer momento nos brindó su apoyo y nos dio pautas para desarrollar un adecuado trabajo de investigación.

Agradecer a todos los jefes de diferentes gobiernos locales que, durante mi experiencia profesional, me motivaron a seguir por el camino de la Gestión Pública, que me hicieron entender el funcionamiento de los Sistemas Administrativos del Estado y me inculcaron la constante capacitación y estudio, agradecer por todos sus consejos, conocimientos impartidos sin egoísmo y, sobre todo por enseñarme a buscar soluciones técnicas para diversos problemas y ser buena persona, aspectos que hoy me ayudan a desenvolverme en el campo laboral; agradecer a mis compañeros de trabajo por absolver cada una de mis dudas y hacerme mejor persona y profesional, también agradecer a mis seres queridos y familiares quienes durante este proceso me brindaron siempre su apoyo.

Angelly Paola Carbajal Molina

Expreso mi profundo agradecimiento a mi estimada casa de estudios, a los docentes de la Facultad de Economía, quienes, durante cinco años de formación, me brindaron sus valiosas enseñanzas, las cuales fueron clave para mi desarrollo académico y profesional. Agradecer también, a mis amigos, familiares y seres queridos por su ayuda, consejos y recomendaciones durante el trabajo de investigación.

Jessica Suma Sullca

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA.....	i
AGRADECIMIENTOS.....	ii
ÍNDICE GENERAL.....	iii
ÍNDICE DE FIGURAS.....	viii
ÍNDICE DE TABLAS.....	ix
LISTA DE ABREVIATURAS.....	xiii
PRESENTACIÓN.....	xiv
RESUMEN.....	xv
ABSTRACT.....	xvii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	4
1.1. Descripción del Problema.....	4
1.2. Formulación del Problema.....	12
1.2.1. Problema General.....	12
1.2.2. Problemas Específicos.....	13
1.3. Justificación del Estudio.....	14
1.3.1. Justificación Técnica.....	14
1.3.2. Justificación Teórica.....	14
1.3.3. Justificación Metodológica.....	14

1.3.4.	Justificación Práctica	15
1.4.	Objetivo de la Investigación.....	15
1.4.1.	Objetivo General.....	15
1.4.2.	Objetivo Específicos.....	15
CAPÍTULO II:.....		17
2.1.	Antecedentes.....	17
2.1.1.	Antecedentes Internacionales	17
2.1.2.	Antecedentes Nacionales	24
2.2.	Bases Teóricas	30
2.2.1.	Flexibilidades o Inflexibilidades dentro de los Sistemas Presupuestarios ...	30
2.2.2.	Carácter Político de las Asignaciones Presupuestarias.....	34
2.2.3.	La Descentralización Fiscal y los bienes públicos locales	34
2.2.4.	El Federalismo Fiscal	34
2.2.5.	La Teoría de la Distribución de Recursos	35
2.3.	Marco Conceptual.....	69
2.3.1.	Presupuesto Público.....	69
2.3.2.	Inversión Pública	69
2.3.3.	Entidad Pública.....	70
2.3.4.	Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).....	70
2.3.5.	Gasto de Capital	70

2.3.6.	Asignación Presupuestaria Multianual (APM).....	70
2.3.7.	Presupuesto Institucional Modificado	71
2.3.8.	Programación Multianual Presupuestaria.....	71
2.3.9.	Formulación Presupuestaria	71
2.3.10.	Aprobación Presupuestaria.....	72
2.3.11.	Ejecución Presupuestaria.....	72
2.3.12.	Meta Presupuestaria.....	72
2.3.13.	Programación Multianual de Inversiones	72
2.3.14.	Proyecto de Inversión	73
2.3.15.	Inversión de Optimización, Ampliación Marginal, Reposición y Rehabilitación.....	73
2.3.16.	Inversiones no Previstas	73
2.3.17.	Modificaciones Presupuestarias	74
2.3.18.	Anulaciones	74
2.3.19.	Habilitaciones	74
2.3.20.	Discrecionalidad de un Funcionario Público.....	74
2.4.	Base Legal	75
2.4.1.	Base legal en materia de Inversión Pública	75
2.4.2.	Base legal en materia de Presupuesto Público.....	75
CAPÍTULO III:		82

3.1.	Hipótesis de la Investigación	82
3.1.1.	Hipótesis General	82
3.1.2.	Hipótesis Específicas	82
3.2.	Análisis de Variables	83
3.2.1.	Definición Operativa de las Variables de Estudio y fuentes de Información	
	83	
CAPÍTULO IV:		92
4.1.	Enfoque de Investigación	92
4.2.	Nivel de Investigación	92
4.3.	Método de Investigación	92
4.4.	Tipo y Diseño de Investigación	92
4.5.	Unidad de Observación	93
4.6.	Periodo de Análisis	95
4.7.	Población de Estudio	95
4.8.	Técnicas e instrumentos de Recolección de Datos	95
4.9.	Técnica de análisis e Interpretación de Datos	98
4.10.	Modelación Econométrica	98
CAPÍTULO V:		102
6.1.	Descripción Estadística de las Variables	102
6.1.1.	Resumen de Resultados Descriptivos	116

6.2.	Resultados de la Estimación Econométrica.....	118
6.2.1.	Modelo “Pooled”	118
6.2.2.	Opción “Robust” del Modelo	120
6.2.3.	Modelo de Efectos Fijos (EF).....	122
6.2.4.	Modelo de Efectos Aleatorios (EA)	125
6.2.5.	Test de “Hausman”	127
6.2.6.	Regresión con Errores Estándar de “Driscoll-Kraay”	130
6.2.7.	Resumen de Resultados	131
	CONCLUSIONES.....	134
	RECOMENDACIONES	137
	INFERENCIAS DE POLÍTICA ECONÓMICA	140
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	142
	ANEXOS.....	150

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Asignaciones Presupuestarias a favor de Inversiones, 2021-2023 (Millones de S/)	
.....	4
Figura 2 Acciones para la mejora en la calidad de Gasto.....	37
Figura 3 Determinación del Presupuesto Programado	40
Figura 4 Consideraciones para la Programación y Formulación Presupuestaria	45
Figura 5 Actores del Proceso Presupuestario	46
Figura 6 Fases de Ejecución de Gasto	52
Figura 7 Verificación de los Datos en Fase de Ejecución de la Inversión a Anular	62
Figura 8 Programación Financiera de la Inversión.....	63
Figura 9 Verificación del Estado Situacional de la Inversión a Habilitar	67
Figura 10 Inversión Pública, 2013-2023 (Millones de S/)	103
Figura 11 Asignación a favor de inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco, 2021-2023 (millones de S/)	104

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Variación de Inversiones (PIA-PIM), 2021-2023	5
Tabla 2 Diferencia de Asignaciones Presupuestarias, 2021-2023 (Millones de S/.).....	7
Tabla 3 Autorización de Transferencias de Partidas Presupuestales y Créditos Suplementarios 2021-2023 (Millones de S/.)	8
Tabla 4 Saldo de Balance (Monto Generado vs Monto Incorporado), 2021-2023 (Millones de S/.).....	10
Tabla 5 Saldos de Balance como porcentaje del PIM, 2021-2023	11
Tabla 6 Clasificador de Ingresos que financian Gastos de Capital	42
Tabla 32 Clasificador para Fuentes de Financiamiento de Recursos y Rubros.....	43
Tabla 34 Programación Multianual de Gastos para el pliego "X" (Ejemplo)	48
Tabla 35 Programación Multianual de Ingresos para el pliego "X" (Ejemplo).....	49
Tabla 36 Clasificación para Modificaciones Presupuestarias	55
Tabla 37 Modificaciones Presupuestales en el Nivel Funcional-Programático	56
Tabla 38 Tipos de Modificaciones-SIAF WEB	57
Tabla 39 Consideraciones para Inversiones en Fase de Ejecución	59
Tabla 40 Determinación del Monto de Anulación para una Inversión.....	61
Tabla 41 Condiciones para la Anulación de Inversiones	64
Tabla 42 Análisis de la Inversión a Habilitar	66
Tabla 43 Análisis una Inversión a Habilitar	68
Tabla 44 Decretos de Urgencia (2021).....	77
Tabla 48 Identificación de Variables según el Marco Teórico.....	80
Tabla 48 (identificación de Variables según el Marco Teórico.....	81

Tabla 49 Definición Operativa-Variable Dependiente.....	83
Tabla 50 Definición Operativa de la Variable Independiente PIA.....	84
Tabla 51 Definición Operativa-Variable Independiente PIM del Año Previo	85
Tabla 52 Definición de Variable Independiente Saldos de Balance	85
Tabla 53 Definición de Variable Independiente Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Funcional y Programático.....	86
Tabla 54 Definición de Variable Independiente Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Institucional	87
Tabla 55 Definición de Variable Independiente Variabilidad de la Cartera de Inversiones	88
Tabla 56 Definición de Variable Independiente Planeamiento	89
Tabla 57 Definición de Variable Independiente Tipo de Municipalidad	90
Tabla 58 Definición de Variable Independiente Ciclo Político.....	91
Tabla 59 Estratificación de la Unidad de Observación	94
Tabla 60 Técnicas de Investigación.....	96
Tabla 61 Definición de Variables.....	96
Tabla 62 Evolución de las Asignaciones Presupuestarias a favor de Inversiones, 2021-2023 (Millones de S/)	102
Tabla 63 Asignación a favor de inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco, 2021-2023 (millones de S/)	103
Tabla 64 Variabilidad de Asignaciones Presupuestarias por Provincia, 2021-2023 (Millones de S/).....	105
Tabla 65: Clasificación Municipal de Gobiernos Locales del Departamento de Cusco	106
Tabla 66 PIA asignado por Tipo de Municipalidad, 2021-2023 (Millones de soles S/)	107

Tabla 67 PIM asignado por Tipo de Municipalidad, 2021-2023 (Millones de soles S/) ...	108
Tabla 68 Variación de Asignaciones por Tipo de Municipalidad, 2021-2023 (%).....	109
Tabla 69 Incorporación de Saldos de Balance, 2021-2023 (Millones de S/)	110
Tabla 70 Detalle de Modificaciones Presupuestales en el Nivel Funcional y Programático a favor de Inversiones, 2021-2023	111
Tabla 71 Detalle de Modificaciones Presupuestales en el Nivel Institucional a favor de Inversiones, 2021-2023 (Millones de S/)	113
Tabla 72 Asignaciones Presupuestarias e Incorporaciones por Rubro a nivel de Inversiones, 2021-2023 (Millones de S/).....	114
Tabla 73 Registro de Planes de Gestión Municipal, 2021-2023	115
Tabla 75 Estimación Modelo "Pooled"	118
Tabla 76 Detalle R-Squared (Modelo Pooled)	119
Tabla 77 Interpretación de Coeficientes Asociados a las Variables.....	119
Tabla 78 Estimación Modelo (opción "robust").....	120
Tabla 79 Detalle R-Squared (Modelo Opción "Robust").....	121
Tabla 80 Interpretación de Coeficientes Asociados a las Variables.....	121
Tabla 81 Estimación del Modelo de Efectos Fijos	123
Tabla 82 Detalle R-Squared (Modelo de Efectos Fijos).....	123
Tabla 83 Interpretación de Coeficientes Asociados a las Variables.....	124
Tabla 84 Estimación del Modelo de Efectos Aleatorios (EA)	125
Tabla 85 Detalle R-Squared (Modelo de Efectos Aleatorios).....	126
Tabla 86 Interpretación de Coeficientes Asociados a las Variables.....	126
Tabla 87 Interpretación Valor p Test de Hausman.....	127

Tabla 88 Test de Hausman	128
Tabla 89 Análisis de coeficientes asociados al Test de Hausman	129
Tabla 90 Resultados del Test de Hausman.....	129
Tabla 91 Regresión con Errores Estándar de “Driscoll-Kraay”	130
Tabla 92 Análisis de Coeficientes-Regresión con Errores Estándar de “Driscoll-Kraay”. 131	
Tabla 93 Resumen de Resultados de las Estimaciones	132
Tabla 94 Interpretación del Resumen de Resultados	132
Tabla 95 Operacionalización de la Variable Independiente.....	150
Tabla 96 Operacionalización de las Variables Independientes	151
Tabla 97 Matriz de Consistencia	154

LISTA DE ABREVIATURAS

PIM: Presupuesto Institucional Modificado

PIA: Presupuesto Institucional de Apertura

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

DGPP: Dirección General de Presupuesto Público

RENAMU: Registro Nacional de Municipalidades

SSI: Sistema de Seguimiento de Inversiones

GL: Gobiernos Locales

SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera

APM: Asignación Presupuestaria Multianual

OPMI: Oficina de Programación Multianual de Inversiones

PRESENTACIÓN

Dr. Rafael Vargas Salinas, decano de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, nos dirigimos a usted, previo saludo, para presentar ante usted la tesis intitulada: “FACTORES DETERMINANTES DE LAS ASIGNACIONES DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS PROGRAMADOS EN INVERSIONES A NIVEL DE GOBIERNOS LOCALES DEL DEPARTAMENTO DE CUSCO EN EL PERIODO 2021-2023”, elaborada con el fin de optar al título profesional/ grado académico de Economistas.

Mediante el estudio presentado se buscará identificar los factores que determinan o influyen sobre las asignaciones presupuestarias (medidas a través del Presupuesto Institucional Modificado-PIM); para este fin, se desarrolló una estimación econométrica considerando como variable dependiente las asignaciones presupuestarias y como variables independientes los factores económicos y financieros, factores asociados a la “discrecionalidad” del pliego presupuestario, factores asociados a la gestión y organización institucional, así como factores políticos, en sus diferentes dimensiones. A través de los resultados de la investigación se contribuirá con literatura técnica que permita a los encargados de conducir el proceso presupuestario, hacerlo de manera óptima y considerando ciertos aspectos descritos en la investigación; asimismo, esta investigación, constituye una herramienta de evaluación dentro de las etapas de formulación presupuestaria, programación y la ejecución a nivel de pliegos presupuestarios.

RESUMEN

El presupuesto institucional ha mostrado un continuo crecimiento a nivel de inversiones desde hace más de dos décadas; partiendo de las asignaciones presupuestarias iniciales (medidas a través del PIA) los GL han percibido mayores asignaciones; pese al incremento de las asignaciones iniciales, la evidencia presentada a través del estudio muestra que, la totalidad de gobiernos locales del departamento de Cusco no conservan su estructura presupuestaria inicial, lo que sugiere que existen diversos factores o aspectos que inciden sobre esta modificación o variación. En este contexto, el presente estudio cuantificó e identificó los factores relacionados o que tienen un grado de asociación o relación con las asignaciones presupuestarias programadas en inversiones dentro de los GL que se encuentran distribuidos según la clasificación geográfica del gasto dentro del departamento de Cusco; dentro de los mencionados, se han identificado factores económicos y financieros como la base programable medidas, en primer lugar, por el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), así también se considera el presupuesto programado a la conclusión o cierre del año fiscal previo (PIM del año previo) y los Saldos de Balance, factores asociados a la “discrecionalidad” del pliego presupuestario, sobre los cuales estos pueden realizar cambios como son las Modificaciones del Presupuesto programado que, dentro del Sistema Presupuestario Peruano se clasifican aplican en el Nivel Funcional y Programático y, en el Nivel Institucional; asimismo, se considera la variabilidad o cambio de la cartera de inversiones; factores asociados a la gestión y organización institucional como los documentos de gestión institucional vinculados al Planeamiento Estratégico y el Tipo de Municipalidad, así como factores políticos definidos como el inicio o fin del ciclo.

Empleando una base de datos de panel y una estimación a través de un modelo de EF (efectos fijos) para 116 gobiernos locales ubicados, según la clasificación geográfica del MEF, dentro del departamento de Cusco; y, tomando los años del 2021 al 2023 como periodo de estudio, se encontró que, con esta estimación los factores que inciden de manera significativa sobre las asignaciones presupuestarias finales (medidas a través del PIM) corresponden a la asignación presupuestaria inicial (medida a través del PIA), los Saldos de Balance que son resultado de recursos programados y no devengados o ejecutados en un año fiscal previo y, que son incorporados en el año fiscal siguiente o en ejecución vigente por los pliegos presupuestarios; por último, destaca la Variabilidad de la Cartera de Inversiones, variable que incide de manera muy significativa, lo que indica que, a nivel de gobiernos locales existe un cambio importante entre la cartera de inversiones inicial y final, incorporando un alto número de inversiones no priorizadas inicialmente o conocidas como “no previstas” lo que genera un cambio en la estructura presupuestaria final del pliego.

Finalmente, dentro del estudio, se recomienda promover una integración y vinculación más sistemática entre los Sistemas Administrativos del Estado para la Programación Multianual de Inversiones, Planeamiento Estratégico y, el Sistema Nacional de Presupuesto Público con la finalidad de generar una mayor eficiencia, eficacia y oportunidad en los procesos de programación y formulación que cada una desarrolla.

Palabras Clave: asignaciones presupuestarias, factores, inversión, planeamiento estratégico e incidencia.

ABSTRACT

The institutional budget has shown continuous growth in terms of investments for more than two decades; based on the initial budget allocations (measured through the PIA), the local governments have received higher allocations; despite the increase in the initial allocations, the evidence presented through the study shows that all the local governments in the department of Cusco do not maintain their initial budget structure, which suggests that there are various factors or aspects that influence this modification or variation. In this context, the present study quantified and identified the factors related to or that have a degree of association or relationship with the budget allocations programmed for investments within the local governments that are distributed according to the geographic classification of expenditure within the department of Cusco; Within the aforementioned, economic and financial factors have been identified as the programmable base measured, firstly, by the Opening Institutional Budget (PIA), as well as the budget programmed at the conclusion or closing of the previous fiscal year (PIM of the previous year) and the Balance Sheets, factors associated with the "discretionality" of the budgetary document, on which these can make changes such as the Modifications of the programmed Budget that, within the Peruvian Budgetary System are classified and applied at the Functional and Programmatic Level and, at the Institutional Level; likewise, the variability or change of the investment portfolio is considered; factors associated with management and institutional organization such as institutional management documents linked to Strategic Planning and the Type of Municipality, as well as political factors defined as the beginning or end of the cycle.

Using a panel database and an estimate through a fixed effects model for 116 local governments located, according to the geographical classification of the MEF, within the

department of Cusco; and taking the years from 2021 to 2023 as the study period, it was found that, with this estimate, the factors that significantly affect the final budget allocations (measured through the PIM) correspond to the initial budget allocation (measured through the PIA), the Balance Sheet Balances that are the result of programmed and not accrued or executed resources in a previous fiscal year and, which are incorporated in the following fiscal year or in current execution by the budget sheets. Finally, the study highlights the Variability of the Investment Portfolio, a variable that has a very significant impact, which indicates that, at the local government level, there is a significant change between the initial and final investment portfolio, incorporating a high number of investments that were not initially prioritized or known as “unforeseen,” which generates a change in the final budget structure of the document.

Finally, within the study, it is recommended to promote a more systematic integration and linkage between the State Administrative Systems for Multiannual Investment Programming, Strategic Planning, and the National Public Budget System in order to generate greater efficiency, effectiveness, and opportunity in the programming and formulation processes that each one develops.

Keywords: budgetary allocations, factors, investment, strategic planning, and incidence.

INTRODUCCIÓN

El Sistema Presupuestario en el Perú, contempla, entre las etapas del proceso asociado al registro de asignaciones presupuestarias, la programación con prospectiva multianual, etapa mediante la cual se identifica la potencial demanda de recursos financieros programado para la ejecución de inversiones, actividades operativas y de mantenimiento o acciones de inversión priorizadas por un gobierno a diferente nivel para dar cumplimiento de los objetivos y metas estratégicas planteadas en sus diferentes planes para el desarrollo de su políticas gestión.

A lo largo de los años, quien cumple las facultades de ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público, ha implementado medidas que han permitido registrar la programación de recursos con mayor efectividad, considerando criterios como los de continuidad, pertinencia, ejecutabilidad, entre otros; esta etapa, tiene como resultado la aprobación de la base presupuestal inicial denominada Presupuesto Institucional de apertura (PIA), aprobación que implica la autorización créditos presupuestarios disponibles publicados en la Ley de Presupuesto del Sector Público para cada ejercicio fiscal y pliego presupuestal; este monto constituye, como se ha mencionado, la base para que los gobiernos a diferente nivel continúen con las siguientes fases el proceso y gestión presupuestaria, dando inicio, concluida la fase anterior, a la ejecución de los créditos aprobados, durante esta etapa los pliegos tienen la capacidad de modificar la estructura presupuestal inicial aprobada, considerando aspectos como las autorizaciones de transferencias de partidas, saldos de balance, créditos suplementarios, etc., lo último deriva en una estructura presupuestaria

diferente a nivel de programación en comparación a la inicial aprobada, esta estructura es denominada Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

Los datos publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) evidencian que, la estructura presupuestal al inicio del año fiscal, difiere en montos significativos respecto a la estructura presupuestal al 31 de diciembre del año vigente (conclusión o cierre de cada año fiscal), particularmente para el caso de inversiones programadas dentro de los gobiernos locales, en muchos casos existen inversiones que registran monto programado en el PIA que, luego de diversas modificaciones presupuestales, no registran saldo programado a nivel de PIM.

Para analizar este comportamiento posterior a la aprobación del PIA para inversiones programadas dentro de los gobiernos locales, la presente investigación busca identificar y analizar los determinantes de la estructura presupuestal a nivel de asignaciones presupuestarias al cierre de cada año fiscal (PIM), estos están agrupados en cuatro tipos de factores: Económicos-Financieros, asociados a la “discrecionalidad” del pliego presupuestario, asociados al planeamiento estratégico, al tipo de municipalidad y, al ciclo político, para dicho fin, se ha estructurado el trabajo de investigación de acuerdo al siguiente detalle:

El **primer capítulo**, desarrolla aspectos para plantear el problema de investigación, considerando la formulación del problema, justificación del presente estudio, así como los objetivos establecidos.

El **segundo capítulo** se centrará en el marco teórico del estudio, en el cual se presentan los antecedentes asociados a la investigación, tanto a nivel internacional como los

estudios e investigaciones desarrolladas a nivel nacional, así como las bases o fundamentos teóricos que permiten sustentar lo planteado en el tema de investigación desarrollado. Finalmente, dentro de este capítulo, se desarrolla el marco conceptual y la base legal que sustenta la información presentada.

El **tercer capítulo** se proponen las hipótesis del presente estudio, a nivel general y específico, así como la identificación, definición teórica y operativas de las variables incluidas dentro del estudio.

Dentro del **cuarto capítulo** de la investigación se presentará la metodología asociada al estudio desarrollado, en el mismo, se establece el enfoque, diseño y tipo correspondiente a la investigación, así como la unidad de observación, la población de estudio; así como, los instrumentos y técnicas para la recolección de datos, las técnicas empleadas para analizar e interpretar los datos; para concluir el capítulo se describen los métodos de estimación que serán empleados para procesar los datos.

El **quinto capítulo** se centra en el análisis (tanto descriptivo como inferencial) e interpretación de los resultados identificados mediante la investigación, se detallan específicamente los resultados derivados de cada factor analizado, en magnitud y significancia.

CAPÍTULO I

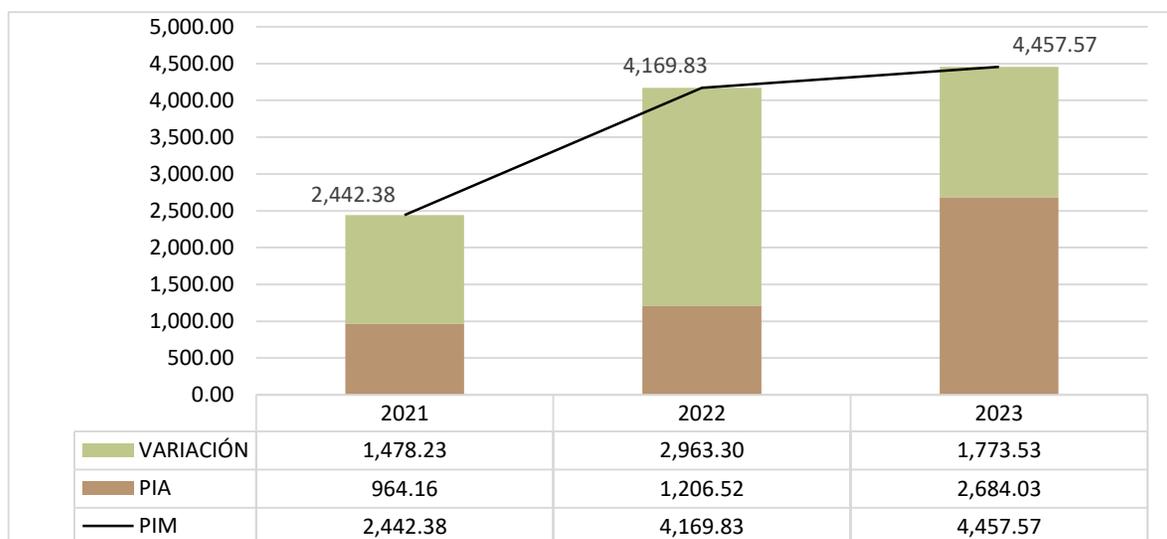
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Descripción del Problema

Dentro las últimas décadas, en el Perú se ha evidenciado un incremento constante del presupuesto programado inicial a favor de inversiones para todos los niveles de gobierno, particularmente, para gobiernos locales el presupuesto aprobado para el año 2023 en inversiones, por ejemplo, significó un incremento de 122.46% respecto al año anterior; sin embargo, este incremento no es coherente con los niveles de ejecución registrados, a pesar de que, durante el desarrollo de la etapa de ejecución del proceso presupuestario, los gobiernos locales registran variaciones significativas del presupuesto inicial de más de 240% respecto al monto inicial aprobado, derivando en un Presupuesto Institucional Modificado (PIM) superior a nivel de inversión, dicho comportamiento se encuentra explicado en la siguiente figura:

Figura 1

Asignaciones Presupuestarias a favor de Inversiones, 2021-2023 (Millones de S/)



Nota. Adaptado del SIAF

La variación mencionada, constituye un cambio significativo en la estructura presupuestaria inicial de cada gobierno local, ya que, la diferencia programada se distribuye en inversiones que, en su mayoría, no se encuentran registradas dentro de la Programación Multianual de Inversiones correspondiente al año fiscal vigente o, en su defecto es asignado a inversiones nuevas cuyo expediente técnico fue aprobado dentro del mismo año fiscal; en la misma línea, los gobiernos locales no registran niveles de ejecución óptimos, alcanzado como máximo hasta un 75% de ejecución del monto programado cada año, la diferencia es incorporada como saldos de balance en el siguiente año fiscal, esta característica es consecutiva año tras año.

A través de los datos registrados por el MEF, durante el periodo analizado, se puede verificar que, la estructura presupuestal ha registrado variaciones significativas respecto al número de inversiones programadas al inicio y cierre del ejercicio fiscal. Los créditos o asignaciones presupuestarias iniciales programadas en inversiones son aprobados en la Ley de Presupuesto aprobada para cada año y, están vinculados, durante la etapa de Programación Presupuestaria, a la cartera de inversiones registrada inicialmente, como se observa el número de inversiones concluido el año fiscal es equivalente al doble o triple de inversiones contempladas en la estructura presupuestaria inicial.

Tabla 1

Variación de Inversiones (PIA-PIM), 2021-2023

AÑO	N° DE INVERSIONES CON MONTO PROGRAMADO	
	INICIO DE AÑO FISCAL	CIERRE DEL AÑO FISCAL
2021	1,217.00	4,289.00
2022	1,465.00	4,990.00
2023	1,835.00	5,583.00

Nota. Elaborado por los autores en base a los datos del SIAF, expresado en número de inversiones.

Analizando los mismos datos a nivel de provincia, las asignaciones iniciales programadas en inversiones (PIA), la diferencia equivalente a las modificaciones presupuestales realizadas durante el ejercicio fiscal y, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) concluido el año fiscal, durante el periodo analizado alcanza cifras porcentuales de más del 300% como variación entre el monto inicial aprobado y el correspondiente al cierre del año fiscal.

Los créditos presupuestales iniciales son resultado de la etapa de Programación Presupuestaria y aprobados a través de la Ley de Presupuesto del año fiscal correspondiente, estos son agrupados en diferentes categorías presupuestarias, llámese programas presupuestales, acciones centrales o asignaciones presupuestarias que no resultan en productos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018); los programas presupuestales agrupan, integran y articulan diversos productos para concretar un resultado determinado en beneficio de la población, la distribución en diferentes categorías presupuestales determina la estructura presupuestaria de un pliego presupuestario; mediante la información publicada por el MEF, se ha identificado que, el monto programado en las diferentes categorías presupuestarias ha registrado variaciones significativas, alcanzando, por ejemplo, en el programa presupuestal 0073 “PROGRAMA PARA LA GENERACION DEL EMPLEO SOCIAL INCLUSIVO” en el año 2021 una variación entre PIA y PIM de más de 3,000%, el mismo comportamiento se observan en los programas presupuestales como: 0083 “PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO RURAL” o 0072 “PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO INTEGRAL Y SOSTENIBLE – PIRDAIS” en los que se registraron variaciones de 492.20% y 93.27% en los años 2022 y 2023, respectivamente,

estos cambios generan que, al cierre del ejercicio fiscal, los gobiernos locales registren estructuras presupuestales distintas a las aprobadas dentro del PIA.

La Ley de Aprobación del Presupuesto de cada ejercicio fiscal establece que, los gobiernos locales pueden ejecutar modificaciones durante la etapa de ejecución presupuestaria, estas pueden concretarse a nivel institucional o a nivel funcional y programático, en el primer caso las modificaciones son autorizadas a través de dispositivos legales o en su defecto mediante resoluciones emitidas por el alcalde de la entidad quien ejerce como titular del pliego presupuestario, las variaciones dentro estructura presupuestal programada inicialmente en una entidad es resultado de modificaciones presupuestales, el destino del monto programado, es decir si este será asignado a una u otra inversión, responde a diversos factores.

En la misma línea, realizando el análisis por año, se ha verificado que, las mayores diferencias se registran en los años 2022 y 2023 (ver Tabla 2), siendo el primero que registra mayor diferencia (PIM-PIA), particularmente estos dos años corresponden en el primero de los casos al año de cierre de gestión y en el segundo al año de inicio de gestión, este patrón se repite en años previos al estudio, lo que será evaluado más adelante.

Tabla 2

Diferencia de Asignaciones Presupuestarias, 2021-2023 (Millones de S/)

DEPARTAMENTO: CUSCO			
AÑO	PIA	PIM	DIFERENCIA
2021	1,750.73	3,699.46	1,948.73
2022	2,106.31	5,534.30	3,427.99
2023	3,958.72	5,996.02	2,037.30

Nota. Elaborado por los autores en base a los datos del SIAF, expresado en millones de soles

Como lo detalla Mostajo (2002), el presupuesto dentro del sistema peruano registra en cada año fiscal, en gran proporción, “gastos heredados”, es decir; al momento de la programación el pliego opta por registrar una estructura presupuestal similar o igual, en gran medida, a la registrada el año previo, sin consignar los errores que se pudieran identificar durante la ejecución presupuestal; el autor, enfatiza sobre los criterios de programación y ejecución de los recursos, siendo estos de índole política, sin responder a criterios de planificación. Esta característica genera que, durante la ejecución presupuestaria los pliegos revisen los montos programados y las necesidades generadas y redistribuyan los recursos generando las variaciones antes mostradas.

En materia de normatividad, como se detalla en el siguiente cuadro, durante cada año fiscal de análisis se han registrado un número significativo de autorizaciones de modificaciones presupuestarias por créditos suplementarios a través de dispositivos legales cuyo objeto está orientado a inversiones, los mismas que determinan un cambio sustancial dentro de la estructura presupuestaria de los GL al cierre o término del ejercicio fiscal:

Tabla 3

Autorización de Transferencias de Partidas Presupuestales y Créditos Suplementarios 2021-2023 (Millones de S/)

EJERCICIO FISCAL	MODIFICACIONES PRESUPUESTALES (CRÉDITOS SUPLEMENTARIOS) AUTORIZADAS (MEDIANTE DISPOSITIVO LEGAL)				MONTO
	LEYES	DECRETOS DE URGENCIA	DECRETOS SUPREMOS	TOTAL DISPOSITIVOS	
2021	0	3	11	14	147.40
2022	3	0	19	22	181.39
2023	2	0	16	18	140.53
TOTAL PERIODO DE ANÁLISIS					469.33

Nota. Elaborado por los autores sobre la base del Índice de Normas Legales de “El Peruano”

Como se especifica en el cuadro anterior, durante el periodo de análisis fueron autorizadas incorporaciones presupuestarias a favor de inversiones, a través de 54 dispositivos legales para gobiernos locales del departamento de Cusco, los mismos que equivalen a más de 469 millones en los tres años. Cada pliego incorpora este presupuesto autorizado a través de modificaciones presupuestarias; es decir estas autorizaciones inciden en la estructura presupuestal de cada pliego y pasan a formar parte del Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

En este punto, es importante mencionar que, el presupuesto programado, es cubierto por ingresos percibidos o recaudados efectivamente durante el año fiscal de ejecución, condición que debe estar adecuada a las reglas macro fiscales y, considerando que si el déficit registrado cada cierre de año fiscal es mayor al 2% es necesaria una “recuperación de los ingresos fiscales y una moderación del crecimiento del gasto público”, como parte de este proceso se publica a través de dispositivos legales los montos estimados por fuente de financiamiento según la evolución y comportamiento de la economía internacional y nacional (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020); en atención a lo mencionado, durante el periodo de análisis, en el año 2021, precisamente el 20 de diciembre, se publica la Resolución Directoral N° 020-2021-EF/50.01 mediante la cual se establecen los montos estimados (en el dispositivo legal se detalla el monto estimado de recursos que serán percibidos efectivamente para cada GL) en la fuente de Financiamiento correspondiente a Recursos Determinados (principal fuente para la ejecución inversiones) para gobiernos locales, en el caso que el monto estimado sea superior al monto programado, los pliegos incorporan el presupuesto a través de una modificación presupuestaria al alza; caso contrario, elaboran una nota presupuestal denominada de “Reducción de Marco”, en ambos casos

generan incidencia sobre el presupuesto del pliego presupuestario (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

Durante la ejecución presupuestaria, los pliegos presupuestarios incorporan o registran los saldos de balance del ejercicio fiscal previo que, según la Dirección General de Presupuesto Público (2018) corresponde a la diferencia entre los ingresos efectivamente percibidos el monto devengado acumulado al cierre del ejercicio fiscal, en atención a esta definición durante el periodo de estudio, los saldos de balance registraron el siguiente comportamiento a nivel de inversiones:

Tabla 4

Saldo de Balance (Monto Generado vs Monto Incorporado), 2021-2023 (Millones de S/)

DEPARTAMENTO: CUSCO					
NIVEL DE GOBIERNO: GOBIERNOS LOCALES					
AÑO GENERADO	PIM	DEVENGADO ACUMULADO (EJECUCIÓN)	SALDO DE BALANCE GENERADO	AÑO INCORPORACIÓN	MONTO INCORPORADO (S/)
2020	3,145.83	2,267.78	878.1	2021	395
2021	3,699.46	2,716.12	983.3	2022	1,153
2022	5,534.30	4,031.33	1,503.0	2023	1,769

Nota. Elaborado por los autores en base a los datos del SIAF, expresado en millones de S/

Como se detalla, para el registro de saldos de balance se considera el generado el año previo de programación, como se detalla existen saldos que no fueron incorporados el año 2021; sin embargo, para los años 2021 y 2022 se observa una incorporación superior al monto generado, lo que supone que los pliegos presupuestarios incorporaron los saldos sin respaldo financiero.

A nivel de significancia, como se detalla en el cuadro siguiente, a nivel de composición del PIM, durante el periodo de análisis, los saldos de balance componen entre el 10% y 30% del Presupuesto Institucional Modificado.

Tabla 5

Saldos de Balance como porcentaje del PIM, 2021-2023

AÑO INCORPORACIÓN	SALDO DE BALANCE	PIM	% PIM
2021	395	3,699.46	10.68%
2022	1,153	5,534.30	20.84%
2023	1,769	5,996.02	29.50%

Nota. Elaborado por los autores en base a los datos del SIAF, expresado en millones de S/ y %

El presupuesto público constituye un documento para la gestión de actividades priorizadas por el Estado, la ejecución de este está orientada a cubrir las necesidades de la población agrupadas como objetivos institucionales; la priorización de recursos se establece sobre la base del planeamiento estratégico, a través de planes institucionales; así como lo detalla la OCDE (2015) uno de los principios de la llamada “gobernanza presupuestaria” esta relacionada a la organización y estructuración de las asignaciones de tal forma que estas estén alineadas con los objetivos institucionales; el planeamiento permite optimizar la relación entre la asignación de recursos y los resultados, este aspecto toma importante relevancia en cada fase del proceso presupuestario, por ello la integración entre los sistemas de Planeamiento Estratégico y Presupuesto Público es promovida a través de diferentes documentos normativos como el Decreto Legislativo N° 1436; sin embargo, las instituciones públicas, particularmente a nivel de gobiernos locales, no cuentan con documentos de gestión

asociados al planeamiento estratégico actualizados y vigentes en el año de programación presupuestaria, en consecuencia, estos no son considerados durante estas etapas por los encargados de las Oficinas de Presupuesto de los diferentes pliegos.

Las tablas anteriores reflejan un alto vado de variabilidad entre las asignaciones presupuestarias finales medidas a través del PIM y las iniciales medidas a través del PIA, la variabilidad es particularmente mayor en el año 2022 (245.60%) año que corresponde al cierre de una gestión política para dar paso en el 2023 a una menor variabilidad (66.07%) dentro del periodo de estudio, año que corresponde al inicio de una gestión nueva; por lo general, al dar inicio al ciclo político, no se cuentan con ciertos arreglos institucionales para la continuidad de inversiones, así también, la programación para el año correspondiente al inicio de gestión es realizada por la gestión política anterior, por lo que en la mayoría de casos no está alineada a los planes y políticas de gestión ejecutora.

1.2. Formulación del Problema

1.2.1. Problema General

La estructura presupuestaria inicial dentro de los gobiernos locales registra variaciones resultado de cambios concretados a través modificaciones presupuestarias registradas en la etapa de ejecución presupuestaria, como se ha detallado, en el periodo de análisis, considerando solo inversiones programadas en el departamento de Cusco, se observan variaciones significativas tanto a nivel de gobiernos locales por año, algunas de las nuevas inversiones registradas en el PIM al cierre del ejercicio fiscal no registran programación al inicio del año (PIA) o registran una programación menor o mayor a la presentada inicialmente, considerandos los cambios en la estructura presupuestal, se desprende la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los factores que influyen sobre las asignaciones

de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023?, siendo la asignaciones de créditos presupuestarios los montos registrados en el Presupuesto Institucional Modificado al cierre del ejercicio fiscal.

1.2.2. Problemas Específicos

P1: ¿Cómo influyen los factores económicos y financieros como el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año previo y los saldos de balance sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023?.

P2: ¿De qué manera los factores asociados a la “discrecionalidad” del pliego como las modificaciones presupuestarias y la variabilidad de la cartera de inversiones influyen sobre asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023?.

P3: ¿Cómo influyen los factores asociados a la gestión y organización del pliego sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023?.

P4: ¿De qué manera los factores políticos asociados al ciclo político influyen significativamente sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023?.

1.3. Justificación del Estudio

Para la justificación de la presente investigación se han considerado los siguientes niveles:

1.3.1. Justificación Técnica

El presente estudio o trabajo de investigación dará acceso a los encargados del manejo presupuestario dentro de los gobiernos locales a una serie de consideraciones técnicas que permitan desarrollar las dos primeras etapas del proceso presupuestario de manera eficaz y óptima, verificando si los cambios en la estructura presupuestal ejecutados a diferente nivel responden a los factores analizados, los mismos que serán evaluados considerando la magnitud y pertinencia de acuerdo a la normatividad vigente, la investigación permitirá identificar si las estructuras presupuestarias al cierre del año fiscal se encuentran alineadas reglas fiscales y lineamientos establecidos por los diversos entes rectores.

1.3.2. Justificación Teórica

El proceso presupuestario se guía y responde a lo establecido a través de los dispositivos legales publicados por el MEF, la presente investigación aportará información relevante para la evaluación presupuestaria a nivel de GL; asimismo, buscará verificar si los recursos asignados inicialmente conservan la finalidad original para las que fueron asignados al cierre de cada ejercicio fiscal, a través de los resultados presentados en la investigación se identificarán los determinantes del destino de los recursos públicos, siendo esta información relevante para establecer nuevas pautas para la ejecución de gasto público.

1.3.3. Justificación Metodológica

El presente estudio permitirá identificar los factores asociados a la determinación de las asignaciones de créditos presupuestarios a favor de inversiones dentro de los GL del

departamento de Cusco, dentro del país no existe mucha evidencia que se encargue de un estudio de este tipo, por lo que a través de los resultados del estudio se buscará contribuir a estudios futuros con información y referencias para su desarrollo. Asimismo, dentro del estudio se efectúa un análisis con distinción por tipo de municipalidad, lo que contribuirá a las decisiones de política y a mejorar la capacidad de gestión y ejecución de gasto de los GL.

1.3.4. Justificación Práctica

Ya que, la investigación se enfoca en analizar los factores que determinan la estructura presupuestaria de los gobiernos locales a nivel de inversiones dentro del departamento de Cusco, esta aportará lineamientos para la evaluación de la estructura presupuestaria, así como herramientas que sirvan de guía para el proceso presupuestario dentro de los GL, proponiendo una alternativa de evaluación distinta a las establecidas por el MEF.

1.4. Objetivo de la Investigación

1.4.1. Objetivo General

Identificar y cuantificar los factores que influyen sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023.

1.4.2. Objetivo Específicos

O1: Identificar cómo influyen los factores económicos y financieros como el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año previo y los saldos de balance sobre las asignaciones de créditos presupuestarios

programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023.

O2: Mostrar de qué manera los factores asociados a la “discrecionalidad” del pliego como las modificaciones presupuestarias y la variabilidad de la cartera de inversiones influyen sobre asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023.

O3: Analizar cómo influyen los factores asociados a la gestión y organización del pliego sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023.

O4: Verificar de qué manera los factores políticos asociados al ciclo político influyen sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023.

CAPÍTULO II:

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes

2.1.1. Antecedentes Internacionales

Los procedimientos, etapas o características del Presupuesto Público, han sido tratados de manera amplia y detallada, particularmente en los países de América Latina; es así que, en el año 2007, se publica la Tesis denominada “El Presupuesto Público en Colombia: Hacia un Modelo más Eficiente de Asignación de Recursos, el Presupuesto por Resultados”, desarrollada por Lina María Zuluaga Aranzazu, en la misma se detalla que, en el país mencionado la etapa de programación presupuestal, contempla un proceso de planeación a través del cual se establecen objetivos y metas que estén alineadas a los contemplado en las políticas de Estado; asimismo, el estudio señala que, durante este proceso se establece un plan de inversiones con prospectiva multianual, en el que se detalla la cantidad de recursos financieros requerida para la ejecución de inversiones; el proceso de “planeación” sirve de base para la construcción de las políticas en materia de inversión de las entidades; sin embargo este enfrenta un problema caracterizado por la temporalidad del ciclo político, el presupuesto al inicio de la gestión de una nueva autoridad está definido y, solo corresponde ser ejecutado, la lista de inversiones programadas que forman parte del presupuesto aprobado puede no estar alineada a las políticas de la nueva autoridad (Zuluaga, 2007).

En el documento mencionado, el autor señala que, al igual que lo establecido en la normatividad peruana, el Sistema Presupuestal Colombiano está guiado por principios que garantizan la coherencia del sistema y la estabilidad macro fiscal, entre otros aspectos se

detalla que este sistema presupuestal incluye un Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) que incluye todas las inversiones clasificadas por programas presupuestales y alineadas lo dispuesto en el Plan de Inversiones Públicas, precisar que, solo las inversiones registradas en el mencionado plan son objeto de programación dentro de la Ley Anual de Presupuesto. Respecto a la flexibilidad que es otorgada por los dispositivos legales, en el Sistema Presupuestario Colombiano, existen más restricciones al momento de redireccionar recursos a inversiones distintas a las programadas en la Ley Anual de Presupuesto, esta condición, según el autor, limita la discrecionalidad del funcionario para adaptar las políticas de gasto a inversiones que la población ha determinado como prioritarias, no mostrando la estructura presupuestal variaciones significativas, denominándose a esta característica “fenómeno de inercia”, originado, como se mencionó, por las inflexibilidades asociadas al presupuesto programado establecidas en la normatividad vigente, este fenómeno, genera una reducción de la incidencia de las entidades que ejecutan gasto sobre la estructura presupuestal final. En el documento, además, se identifican dificultades asociadas al sistema para desagregar gastos de inversión respecto a los correspondientes a la operación y mantenimiento, en la misma línea se identifica un sesgo de inter temporalidad asociado a los presupuestos base para ejecutar al momento del cambio de administración o gestión de gobierno, es decir, las autoridades elegidas tienen un presupuesto registrado y programado por una administración anterior, dadas las inflexibilidades del sistema, este constituye la base para aplicar sus políticas, que no necesariamente se alinean a lo programado; el autor, propone que estas características del sistema sean sometidas a una evaluación y seguimiento de su eficacia (Zuluaga, 2007).

En línea a lo mencionado por (Zuluaga, 2007), a nivel de inversiones, Guo (2009) en el artículo denominado: “China's Local Political Budget Cycles”, analiza el caso de los gobiernos locales en China, identificando una especie de “comportamiento estratégico” de las autoridades electas orientadas al desarrollo de una “carrera política”, en Perú se ha observado que muchas autoridades distritales optan por seguir una carrera política a nivel de provincia en las elecciones posteriores.

Dentro del sistema presupuestario Colombiano, Echeverri, Fergusson y Querubin (2004), en el informe denominado “La Batalla Política por el Presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o Supervivencia Fiscal” analizan las inflexibilidades asociadas al sistema, en el documento los autores señalan que, las inflexibilidades limitan la capacidad de las autoridades para ajustar el presupuesto programado a sus políticas de gobierno, asimismo, dada la rigidez del sistema, los funcionarios no pueden realizar modificaciones que permitan garantizar el equilibrio presupuestal entre ingresos y gastos, esta característica también contribuye a un proceso presupuestal no transparente, los operadores del sistema, en muchos casos, omiten la normatividad vigente para adaptar la estructura presupuestal a sus necesidades (Echeverry, Fergusson, & Querubin, 2004).

En la misma línea, Echeverry, Bonilla y Moya (2006) desarrollan el informe “Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria para los países de Argentina, Colombia, México y Perú”, en el documento, se señala que, los gobiernos cuentan con un margen mínimo para maniobrar sus acciones sobre el presupuesto programado, ya que las normas legales limitan la discrecionalidad del gobierno. Los autores definen al componente “inflexible” como aquel que no es objeto de la discrecionalidad de la autoridad a corto plazo, asimismo dividen este componente en tres grupos, el primero originado por disposiciones en

materia de gasto específicas establecidas en la normatividad, el segundo relacionado a destino de los ingresos, de la misma forma en este caso las acciones se guían por leyes o dispositivos del mismo rango; en último lugar, se refiere a otras disposiciones como exenciones tributarias; el estudio concluye en que, los compromisos asumidos por un gobierno reducen el margen para maniobrar el presupuesto, dado que se adquieren obligaciones de pago que requieren ser cubiertas, la “inflexibilidad” reduce la capacidad de los gobiernos para desarrollar sus planes de gobierno; asimismo, a nivel de los países objeto del estudio, se desarrolla que, si bien existen aspectos “inflexibles”, estos pueden estar sujetos a la discrecionalidad de cada gobiernos en circunstancias especiales como coyunturas económicas adversas, etc., en rango de “inflexibilidad”, se especifica que, Argentina es el país que registra mayor porcentaje de gasto e ingreso inflexibles, Colombia registra el mayor nivel de rigidez en cuanto a gasto público más no en ingresos, por el contrario, Perú y México son los países con mayor “flexibilidad”. En relación a la ampliación del presupuesto durante el periodo de vigencia del mismo, los autores especifican que, las ampliaciones en Colombia son aprobadas con una Ley de adición presupuestal, mientras que en México estas responden a una mayor percepción de ingresos durante el ejercicio fiscal vigente; por otro lado, en Perú, estas ampliaciones son aprobadas mediante dispositivos legales, dada la flexibilidad de su sistema.

Respecto a la gestión presupuestaria, esta se ejecuta a través de Sistemas Integrados de Administración Financiera, en este punto, es importante precisar el aporte realizado por Makón (1999), respecto a los “Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina”, en el documento se destaca que, la etapa de formulación presupuestaria está vinculada a los sistemas administrativos de planeamiento, gestión de inversiones y

abastecimiento, sistemas que otorgan la base para concretar la programación, asimismo detalla que, el periodo entre la comunicación respecto a los recursos financieros que son asignados a cada entidad y el correspondiente a la presentación de los anteproyectos de presupuesto suele ser cortos, por lo que esto lleva a una programación presupuestaria no adecuada; en relación a la ejecución presupuestaria, el autor precisa que, durante esta etapa interviene todo el aparato administrativo, además la coordinación durante esta etapa se concreta a través de modificaciones presupuestaria y de programación de ejecución, el estudio sugiere que el sistema debería permitir una mayor flexibilidad para la administración óptima de los recursos, sin embargo, se detalla que, los regímenes de modificaciones a nivel de Gobierno Central y organismos autónomos en América Latina contemplan limitaciones y ciertas restricciones que no se presentan en empresas públicas. (Makón P., 1999)

En relación al mismo tema, en el año 2007, Roberto A. Martirene, elabora el “Manual de Presupuesto Plurianual”, en el documento se analiza la experiencia de diversos países para la programación y manejo presupuestario con una perspectiva plurianual, especificando que la propuesta planteada en el documento busca superar las limitaciones que se registran cuando se programan presupuestos anuales, señala que cuando el periodo de programación se limita a un año reduce la capacidad de decisión significativamente, asimismo destaca que una de las características del presupuesto plurianual es que permite reducir la rigidez que presenta la estructura de gastos, dando la facultad para reorientar recursos de libre disponibilidad para finalidades distintas a las que fueron programados inicialmente. Asimismo, enfatiza sobre la importancia de la planificación para la programación presupuestaria; en el mismo documento se analizan las características de los sistemas presupuestarios en países como Brasil, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Suecia,

Uruguay, Alemania y Australia. Para el caso de Brasil detalla el autor que, el presupuesto tiene periodicidad anual y está orientado a resultados, por otro lado, precisa que, en Canadá la experiencia presupuestaria plurianual empezó en los años 80, aprobando presupuestos plurianuales por cinco años, luego de identificar que un periodo largo de aplicación incrementaba la incertidumbre, este se redujo a dos años. En el caso de Estados Unidos, el modelo de programación del sistema presupuestario tiene enfoque plurianual al igual que Reino Unido y Suecia; el presupuesto general de Uruguay se programa con una proyección de cinco años y coincide con el periodo correspondiente al mandato presidencial, Alemania se caracteriza por una planificación quinquenal, mientras que en Australia se programa presupuestos anuales, sin embargo en este sistema se realizan estimaciones para los tres años siguientes a la programación (Martirene A., 2007).

En el año 2008, Ricardo Martner, publica el informe denominado “Planificar y Presupuestar en América Latina”, en el mismo se analizan las reformas presupuestarias en los países de Argentina, Colombia, Brasil, Ecuador, Costa Rica, México, Uruguay y Perú, centrándose en la evaluación respecto a la consistencia de las etapas de programación, formulación y ejecución presupuestaria, así como de las políticas asociadas a las etapas y la gestión pública medida a través resultados. El informe hace referencia a la presupuestación de carácter plurianual, mostrando diferencias entre los montos programados y ejecutados a nivel de ingresos, particularmente. A nivel de países, el autor, respecto a Argentina señala que, el sistema presupuestario inició una reforma en el año 1991 para garantizar la provisión de bienes y prestación de servicios de calidad y cubriendo a gran porcentaje de la población, alineándose a reglas fiscales como el equilibrio presupuestario o las relacionadas a la restricción para financiar gasto corriente con la venta de activos fijos y la prohibición de

incluir gastos no devengados, aportando una flexibilidad parcial al sistema. Por el lado del sistema presupuestario brasileño se destacan las rigideces en la distribución de los recursos y la promoción de mayor transparencia debido a los escenarios adversos que enfrentaba su economía desde el año 1988, la etapa de formulación presupuestaria estaba enfocada en garantizar la articulación del presupuesto formulado anualmente y los instrumentos de planificación proyectados de forma plurianual, asimismo, el autor enfatiza en carácter no mandatorio del presupuesto, especificando que durante el proceso presupuestario el Congreso Nacional se encargaba de autorizar los límites máximos de gasto y no obligar su ejecución; sin embargo los gastos vinculados a funciones como las de educación registran una obligación mínima de gastos; esta característica del sistema brasileño otorgaba un grado de discrecionalidad para cumplir los objetivos y proyecciones, adicional a ello, el autor detalla sobre un margen para hacer ajustes al presupuesto dentro del año a fin de verificar los montos de acuerdo a los ingresos registrados, estos ajustes eran aplicados a través de mecanismos durante la ejecución presupuestaria. Dentro del sistema presupuestario colombiano el autor destaca sobre la “inflexibilidad” característica de dicho sistema; es decir que, no existe un margen amplio para maniobrar el presupuesto, dado que un porcentaje significativo del presupuesto se encuentra destinado para una finalidad específica desde su programación, condición que ha sido debatida y analizada por el parlamento en varias oportunidades. En el mismo documento se describen las características del sistema presupuestario de Costa Rica, respecto a la fase de programación se indica esta se encuentra vinculada a la planificación nacional y que, este sistema ha experimentado intentos por mejorar el proceso de formulación; sin embargo, persisten inflexibilidades dentro del proceso presupuestario que son resultados de dispositivos legales que otorgan un destino específico a un monto

programado, el autor sugiere que, el sistema requiere de un fortalecimiento del sistema de planificación, siendo este base para la programación presupuestaria. En el mismo sentido, dentro del sistema presupuestario ecuatoriano, se evidencia un 92% de grado de inflexibilidad, ya que existen gastos fijos (llamados preasignaciones) que no otorgan un margen para la discrecionalidad, esto limita a las autoridades elegidas para ejecutar su política de gobierno (Martner, 2008).

Otro aporte destacado en materia de evaluación y análisis fue el artículo “Cambio político y reforma del sistema presupuestario en México”, desarrollado por Carpio Cervantes (2012), en el mismo se analiza la reforma del Sistema Presupuestario Mexicano destacando que desde 1997 se ha implementado un modelo de sistema que buscó reducir al mínimo la “inercia” y la escasez de planificación en la programación del presupuesto, característica que hasta el inicio de la reforma derivaba en un alto porcentaje de registro de reasignaciones durante la etapa de ejecución, asimismo la reforma buscó orientar la ejecución de presupuesto a nivel de resultados; para lograr dicho objetivo, el autor señala, finalmente, que se dio inicio a un proceso de cambio estructural del sistema a nivel de componentes, estableciendo ajustes en la normatividad vigente, implementando una nueva estructura programática, entre otras medidas (Cervantes, 2012).

2.1.2. Antecedentes Nacionales

A nivel del sistema presupuestario peruano, se han realizado diversos estudios que analizan su dinámica y evolución; en primer lugar, se destaca el estudio realizado por Mostajo Guardia en el año 2002 en el que se detallan las etapas dentro del proceso presupuestario,

metodologías empleadas por fase y la problemática presentadas por etapa y en el proceso en general, entre ellas se desarrollan los problemas presentados dentro de la programación y ejecución, especificando que, particularmente para la etapa de programación, se arrastran registros por “inercia” desde años anteriores provocando una asignación inicial de recursos inexacta, durante la ejecución se destacan problemas de asociación técnica de los procedimientos y escasez de vinculación con el planeamiento estratégico, asimismo se señala que, existe un grado de discrecionalidad para ejecutar reajustes, créditos suplementarios, modificaciones presupuestales que luego generan un desbalance entre los gastos e ingresos registrados, así también se mencionan problemas relacionados a la incertidumbre de desembolsos y sobre estimaciones que generan reducciones y recortes de marco presupuestal durante la etapa de ejecución. Otro aspecto importante, es que ya que el PIA (Presupuesto Institucional de Apertura) es el resultado de una inexacta y débil programación, este tiene una vigencia corta y es modificado a través de dispositivos legales que son publicados incluso desde primer mes de ejecución, así también, se analiza el hecho de que, existe un juego entre los recursos asignados en el PIA a un proyecto de inversión específico y recursos por asignar a proyectos nuevos, a través de modificaciones presupuestarias que afectan la estructura presupuestal, esto está relacionado con las diferencias que existen entre la oferta y demanda de recursos financieros para la ejecución de inversiones, por un lado existe una cartera amplia de inversiones que se pretenden ejecutar por política de gestión; sin embargo, dada la escasez de recursos estos son asignados respetando diversos criterios que no son eficientes y que obligan a reasignarlos (Mostajo, 2002).

A nivel de interrelación de sistemas administrativos, precisamos sobre el estudio realizado por Horna en el año 2018 denominado: “La Planificación y Gestión Presupuestaria

de la Unidad Ejecutora 004 III DIRTEPOL Trujillo y su influencia en la optimización de los Servicios Policiales”, en el que se analizan la programación presupuestaria y su gestión a través de planes para la ejecución de acciones de seguridad ciudadana en el año 2018 y, en la unidad ejecutora mencionada, en el trabajo se menciona la evidente cantidad de modificaciones presupuestales durante el año fiscal que se utilizan para ajustar errores presentados durante la programación presupuestaria, de tal forma que se puedan atender las necesidades presentadas en el pliego, esta condición se refleja en la diferencia significativa entre el PIA y PIM programado, el autor también enfatiza sobre las débiles estimaciones y proyección de gastos al momento de la programación, lo cual no garantiza una asignación de recursos eficiente y alineada a las necesidades de la unidad ejecutora, asimismo destaca que resultado del trámite asociado a dichas modificaciones existen retrasos dentro del proceso que perjudican la ejecución de las actividades de la unidad; finalmente, en el trabajo se concluye que, existe una débil articulación entre la planificación y programación presupuestaria que conlleva a una menor optimalidad en la asignación de recursos y su posterior ejecución (Horna, 2018)

En materia de inversión y presupuesto público, en el año 2022 la Contraloría General de la República, publica el informe ejecutivo denominado “Análisis de la Inversión Pública desde la perspectiva del Control Gubernamental (2017-2021), en el mismo se detalla que a nivel de inversiones las cifras presentadas en el documento muestran que durante la ejecución presupuestaria existen numerosas modificaciones que desvían el monto programado final del registrado inicialmente, a nivel nominal, desde el 2017 se registraron 7800 inversiones programadas y aprobadas en el PIA inicial a través de las leyes de presupuesto de cada año; sin embargo a nivel de Presupuesto Institucional Modificado se registran 45,205 inversiones,

una variación equivalente a más del 512% en número de inversiones; esta variación hace que el presupuesto programado inicialmente para la ejecución de las 7800 inversiones se distribuya entre las nuevas inversiones programadas, generando un grado de “atomización” del monto; respecto a este punto, se concluye en que, esta “atomización” genera que muchas inversiones no sean concluidas, ampliaciones de plazos y una última instancia no permiten general el valor público ni el beneficio que se proyecta (Contraloría General de la República del Perú, 2022).

Dentro del mismo tema, Shack, y Rivera en el 2022 publican el documento de política denominado “Evaluación de la credibilidad presupuestal del gasto público en el Perú”, en el documento se analiza la dinámica presupuestaria a nivel de la fase de ejecución del presupuesto, particularmente sobre la estructura presupuestaria posterior a la elaboración de modificaciones que derivan en un desvío de los objetivos programados inicialmente, modificaciones que son autorizadas mediante dispositivos legales, los resultados presentados precisan que durante el año 2021 se registraron un total de 140 mil modificaciones presupuestarias, por un monto equivalente a 146 mil millones de soles (140% del presupuesto inicial), condición que evidencia una diferencia significativa entre el monto presupuestario y ejecutado; esta condición resulta de problemas a nivel de articulación con el planeamiento institucional, de programación o de cambio en las prioridades de la autoridad, los autores denominan a este análisis como el de “credibilidad presupuestaria”, que consiste en evaluar si el presupuesto se ajusta a la realidad y se aplica según su programación inicial (Shack, N. & Rivera, R., 2022).

En el mismo año Choqueneira Torres elabora el trabajo de suficiencia profesional denominado “Abriendo la caja negra de las finanzas públicas: Un análisis de la Programación

Multianual Presupuestaria en gasto de capital”, dentro del trabajo desarrollado se describe el proceso de programación del presupuesto en materia de inversiones, las metodologías e insumos empleados para esta fase, el autor divide la programación en dos grandes carteras, la primer correspondiente a inversiones financiadas con deuda y la segunda correspondiente a inversiones financiada con otra fuente a las que denomina “regulares”, en ambos casos los recursos son programados considerando una restricción presupuestaria que se ajusta a la proyección de ingresos de cada pliego, es así que, muchas de las inversiones propuestas en cartera por cada entidad no logran registrar programación en el año fiscal que se está programado, el límite está establecido por un techo presupuestal técnicamente sustentado; finalmente, el trabajo concluye en que, para la coherencia de la programación y mayor eficiencia y eficacia de la misma es necesaria la participación, coordinación y presentación de información consistente con la realidad de la entidad por parte de cada uno de los involucrados en el proceso (Torres, 2022).

Siguiendo con la indagación de antecedentes a nivel nacional, Rojas Flores en el 2022 elabora el trabajo de suficiencia profesiones denominado “Estimación de Ingresos Públicos: Una expedición al punto de partida de la Programación Multianual del Presupuesto Público”, en el que se expone la estimación de ingresos como base para dar inicio a la etapa de programación presupuestaria, se menciona que, a pesar de que el proceso es monótono y familiar ya que se desarrolla año a año, aún persisten debilidades resultado de las metodologías simples para estimar recursos, se suelen registrar recursos como “réplica” del año previo, reduciendo el sinceramiento de ingresos que se registran como recaudados, en el trabajo se destaca lo mencionado por la Directiva N° 001-2021-EF/50.01 “Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria” correspondiente al

año 2021 respecto al objetivo de la Etapa de Estimación o Proyección de Ingresos que en la que se identifican los recursos disponibles con los que cuenta cada pliego presupuestario, se menciona que, esta etapa permite identificar el techo presupuestal para las decisiones de gastos, con ello se busca disminuir o evitar las numerosas modificaciones presupuestarias a partir del PIA, de existir muchas variaciones, se cuestiona la credibilidad de la programación; en el documento se concluye que, existen problemáticas asociadas a la estimación de ingresos que son discutidas en las reuniones para la sustentación del pliego durante la programación presupuestaria realizadas, en las que destacan, la subestimación y sobreestimación de los ingresos, así como las “réplicas” del PIA y PIM e ingresos del año previo a la programación, ciertas omisiones a dispositivos legales y el uso erróneo de cadenas funcionales y programáticas así como de clasificadores de ingresos (Flores, 2022).

Otro estudio para resaltar es el realizado por Contreras en el 2022 denominado “¿Ciclos políticos presupuestales? Uso del gasto público proveniente de los impuestos a la minería en el sur del Perú”, en el que se analiza la variación de la composición del gasto público en épocas electorales y destaca que, a nivel de datos y resultados se observa una variación significativa en la estructura de gasto en los dos últimos años de gestión lo que evidencia la existencia de un ciclo político que influye directamente en la estructura presupuestal; el autor concluye que, se observa que existe un desinterés por la ejecución de inversiones de envergadura y que pueden requerir mayor asignación de recursos y un mayor interés por ejecutar inversiones “pequeñas” en componentes y presupuesto lo que supone una reasignación de recursos de acuerdo al ciclo político, en el documento se analiza este comportamiento a nivel del rubro de financiamiento de Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones (Contreras, 2022).

Otro punto a destacar es el realizado por Aranibar (2020) en el que revisa las determinaciones de los Saldos de Balance en pliegos presupuestarios, concluyendo que en la totalidad de departamentos existe una variación entre el saldo registrado en el año previo y el registrado en el año siguiente, precisando que, incluyo en la región San Martín, esta variación alcanza un 425% del monto equivalente al saldo de balance “real”, existiendo un sobre registro que afecta la estructura presupuestal del pliego.

2.2. Bases Teóricas

Los ítems anteriores desarrollan las características de los sistemas presupuestarios en diversos países y en el Perú, por un lado algunos países registran un sistema más “flexible” respecto a modificaciones registradas en la fase de ejecución mientras que otros sistemas presentan “inflexibilidades” inherentes; este tema no ha sido abordado a profundidad por diversos profesionales; sin embargo, dentro de la teoría económica existen ciertos argumentos que describen y explican este comportamiento, particularmente dentro del análisis de políticas económicas en países de América Latina, en primer lugar, en el presente ítem se desarrollarán ciertos factores que inciden sobre la adopción de una u otra política dentro de un pliego presupuestario, para luego analizar el origen de estas “flexibilidades” o “inflexibilidades” que derivan en cambios dentro de las estructuras presupuestarias a nivel de gobiernos locales.

2.2.1. Flexibilidades o Inflexibilidades dentro de los Sistemas Presupuestarios

Las “flexibilidades” o “inflexibilidades” están asociadas a acciones de política fiscal, las características de este tipo de políticas están determinadas por la interacción de los responsables de desarrollarla, estos deben considerar los resultados e implicancias que conllevan sus decisiones, aquí entra en realce lo mencionado por Alesina y Drazen (1991)

que se refiere a conflictos “distributivos” y “guerras de espera” que se generan entre generaciones es de esperar que por ciertos grupos que tienen intereses particulares se mantenga una estructura de gasto determinada que contiene ciertas obligaciones de pago al cierre de un ejercicio fiscal que luego resulta en una “carga” respecto al ajuste que deben realizar gestiones posteriores o “intergeneracionales” que hacen que un pliego adopte medidas de “inflexibilidad” o “flexibilidad”, según corresponda; los autores relacionan esta característica con la deuda que se adquiere en escenarios de ajuste fiscal que hacen que otros grupos asuman la “carga” de ese reajuste.

Por otro lado, haciendo referencia a Weingast, Johnsen, y Shepsle, 1981: este comportamiento político es resultado de la escasez de recursos, ya que estos son distribuidos de una “piscina común” como ellos lo denominan, en la misma línea (Velasco, 1997) analiza algunas hipótesis en relación a la característica de acumulación de obligaciones de pago en años previos que constituyen “deudas” que se programan y son “inflexibles” dentro del presupuesto de un año vigente, ya que tienen destino obligatorio; según el autor este comportamiento es resultado de intereses particulares que inciden sobre la decisión política respecto a la asignación de recursos disponibles, en este punto se enfatiza sobre la “debilidad política” para optar por este tipo de decisiones.

Analizando las instituciones presupuestarias, Alesina y Perotti (1996), en su estudio denominado “Budget Deficits and Budget Institutions” evalúan el rol de estas dentro de la política fiscal, en el documento precisan que, dicha política está influenciada no por el rol de las instituciones en particular, si no en aspectos institucionales como el sistema de elección y la fragmentación de un gobierno.

Para la justificación teórica en relación a la existencia de “flexibilidades” o “inflexibilidades” relacionadas al presupuesto, nos remitimos a lo descrito por Echeverry, Fergusson y Querubin (2004) sobre el problema de las inconsistencias temporales que, asociada al tema tratado, se refiere a aquella condición en la que se contraen obligaciones en años previos al de ejecución que deberían ser cubiertas en un año fiscal vigente; si bien es cierto, estas son programadas y aprobadas, durante la ejecución existe un incentivo a evitar ser ejecutadas y destinar los recursos programados para otras finalidades; por lo indicado, las “inflexibilidades” son respuesta a este comportamiento dentro de la política fiscal; es decir, se han adoptado diversas reglas que permiten minimizar el incentivo a este tipo de comportamientos; el autor resalta que, a pesar de existir este tipo de acciones, un modelo más completo sería aquel que permita cubrir ciertos escenarios adversos a través de “flexibilidades” o un grado de discrecionalidad para modificar lineamientos o políticas, la combinación de ambos puede resultar en un ámbito más óptimo; la propuesta del autor está en generar “reglas contingentes”, es decir prever cada situación con las acciones que correspondan y contemplarlas dentro de la normatividad vigente; la dificultad es que, no todos los escenarios pueden ser previstos y tampoco se pueden asegurar que sucedan. Para la aplicación de esta propuesta, se han desarrollado ciertas soluciones como la inclusión de ciertas “cláusulas de escape” que permitan actuar con cierto grado de discrecionalidad ante eventos imprevistos. En relación a lo mencionado por los autores, a nivel del sistema presupuestario peruano existen ciertas “cláusulas de escape” formuladas como disposiciones contempladas en los marcos legales vigentes, por ejemplo, el Artículo 64° de la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, contempla la autorización para concretar modificaciones presupuestales con el fin de atender los desastres

ocasionados por fenómenos naturales con cargo al presupuesto programado en la fuente de financiamiento de Recursos Determinados, lo que presupone que, el pliego presupuestario realiza modificaciones a su estructura presupuestal para destinar un monto programado en una finalidad distinta a la atención de emergencia, esta medida otorga en grado de discrecionalidad al pliego. Otro aspecto detallado por Echeverry, Fergusson y Querubin (2004) es el incentivo que existen por parte de las autoridades para tener ciertos patrones de comportamiento asociados al corto plazo que implica cada gestión, si bien puede existir un cierto grado de discrecionalidad, ciertas inflexibilidades son generadas en respuesta a los periodos de gobierno cortos, lo que hace pensar que son adecuadas y óptimas en ciertas situaciones.

En la misma línea, analiza esas inconsistencias temporales que se presentan en la dinámica presupuestal, Neut y Velasco (2003), señalan que la adopción de “inflexibilidades” o reglas no permite eliminar la inconsistencia temporal, incluso puede agravar el problema, ya que durante la ejecución presupuestaria existen imprevistos fuertes que imposibilitan su cumplimiento al cien por ciento, los autores señalan que estas normas son excesivas dentro del presupuesto.

Históricamente, los problemas presupuestales asociados a “flexibilidades” o “inflexibilidades” dentro del presupuesto fueron tratados desde el siglo XX, particularmente para Colombia, como se ha detallado antes, según Echeverry, Fergusson y Querubin (2004), estos eventos están asociados al debate político en relación a la asignación de gasto público a finalidades específicas; estas, según lo detalla Serna (1988) en muchos casos son determinadas por ciertos grupos de interés para asegurar la cobertura de ciertas obligaciones de pago, que no siempre están alineadas al equilibrio fiscal buscado, por ello el autor propone

diseñar la política fiscal con una visión prospectiva y de largo plazo, lo que ahora se puede relacionar con la integración de los sistemas administrativos de planeamiento estratégico y el sistema de presupuesto público.

2.2.2. Carácter Político de las Asignaciones Presupuestarias

Así también, Serna (1988) señala que, el origen de los problemas fiscales asociados al tema estudiado son netamente políticos, existen ciertos montos programados en rubros, actividades e inversiones que son inflexibles y que en algún momento fueron priorizados para su programación, estos por algún motivo no pueden ser ejecutados y son reorientados a otros fines; el autor destaca que esto se debe a un “divorcio” entre las responsabilidades derivadas de la política fiscal y el bienestar de la población, se enfatiza que estos dos aspectos van en direcciones distintas; destacando que, en cumplimiento de lo mencionado muchas veces se deja de lado la consistencia y equilibrio presupuestal.

2.2.3. La Descentralización Fiscal y los bienes públicos locales

Los bienes públicos locales, corresponden a aquellos que son brindados a nivel de gobiernos locales, estos tienen la particularidad de ser no rivales en el uso y estar sujetos a cierta congestión dado que buscan atender a numerosas necesidades (Letelier, 2007), La descentralización se entiende como aquel proceso que otorga un grado de poder para tomar decisiones (Trujillo, 2008), es así que, otorgada las facultades, los gobiernos locales tienen el poder de realizar cambios dentro de su estructura presupuestaria y ejecutar gastos para proveer de bienes públicos locales.

2.2.4. El Federalismo Fiscal

Esta base teórica explora aquellas funciones, en este caso a nivel de gobiernos locales y, la manera en la que estas se relacionan considerando las transferencias o asignaciones

presupuestarias (Oates, 1999), en este aspecto se encuentran implícitos los conceptos de descentralización tanto a nivel de ingresos como a nivel de gastos, buscando mejorar el nivel de eficiencia en la provisión de bienes y servicios,

2.2.5. La Teoría de la Distribución de Recursos

Es una de las principales contribuciones al estudio de la función del Estado en la economía, especialmente en lo que respecta a la asignación y distribución de los recursos públicos. Esta teoría se articula principalmente alrededor de tres funciones clave que el Estado debe cumplir para garantizar el bienestar económico y social: la **asignación**, la **distribución** y la **estabilización**; la función de asignación se refiere al papel del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos que el mercado no puede ofrecer de manera eficiente o equitativa; en este sentido, destaca que hay bienes que, debido a su naturaleza (como los bienes públicos no excluibles o no rivales), no pueden ser suministrados adecuadamente por el sector privado; la función de distribución hace referencia a la intervención del Estado en la redistribución del ingreso y la riqueza para lograr una mayor equidad social, la teoría sostiene que, si bien los mercados asignan recursos de manera eficiente, no siempre lo hacen de manera equitativa, la distribución de la renta puede ser desigual, y el Estado debe intervenir para corregir estas desigualdades; la **función de estabilización** se refiere a la responsabilidad del gobierno de mantener la estabilidad macroeconómica, controlando la inflación, el desempleo y asegurando un crecimiento económico sostenido, en este punto, se destaca que, el mercado no puede garantizar la estabilidad económica por sí solo y que el Estado debe intervenir mediante políticas fiscales y monetarias para evitar crisis económicas y promover el pleno empleo (Musgrave, 1959).

Se ha detallado en los párrafos anteriores, que la base teórica de las “inflexibilidades” o “flexibilidades” dentro del presupuesto, lo que ahora se conocen, dentro del sistema presupuestario peruano, como restricciones presupuestarias o modificaciones de recursos de libre disponibilidad, tienen su origen en la política, inconsistencias temporales, etc.; por lo que su distribución óptima requiere de un acuerdo político; así como bases teóricas relacionada al proceso de descentralización o la desarrollada por Musgrave (1959) que identifica las funciones para mejorar la eficiencia y equidad en la distribución o asignación de recursos.

Presentados los orígenes de las “flexibilidades” o “inflexibilidades” dentro de los sistemas presupuestarios, las cuales están asociados al margen que se otorga en un sistema para desarrollar “cláusulas de escape” o lo que en sistema presupuestario peruano se denominan modificaciones presupuestales a diferente nivel, a continuación, se presenta lo desarrollado por Shack (2006) respecto cómo se desarrolla el proceso presupuestario peruano y las bases teóricas que sustentan cada acción, expresadas en su mayoría por dispositivos legales publicados por el ente rector del sistema; el autor mencionado desarrolla que, desde que se creó en 1821 el Ministerio de Hacienda en Perú con el objetivo de gestionar los fondos públicos dentro del país, para luego ser denominado en 1969 como el ahora Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el presupuesto público se ha establecido como aquel proceso administrativo con un mayor grado de institucionalidad, este proceso es normado desde el Viceministerio de Hacienda, particularmente, dentro de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), dirección que en 1993 enfrentó cambios respecto a procedimientos y métodos, enfatizando su rol sobre el control y administración de la caja fiscal y garantizar el equilibrio presupuestal; si bien este rol ha sido cumplido, aún existen deficiencias y

limitaciones respecto a su operatividad, ya que siendo el instrumento para la prestación de los bienes y servicios, estos aún son brindados de manera deficitaria, lo que se deriva en una calidad de gasto público limitada, abordando este problema se propone la siguiente combinación de acciones para mejorarla:

Figura 2

Acciones que contribuyen a mejorar la calidad de Gasto

Eficiencia Asignativa	Distribución Equitativa	Eficiencia en la Ejecución	Eficacia en el Impacto
<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una adecuada priorización de las asignaciones entre una variedad de alternativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar acciones que permitan acceder a personas de escasos recursos a servicios básicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Maximizar los resultados en el empleo de recursos financieros públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir las metas y objetivos trazados

Nota. Elaborado por los autores en base a (Shack, 2006)

Shack (2006) en el mismo documento, enfatiza que, la autoridad es consciente de la existencia de una necesidad por mejorar la calidad de gasto, para ello se han implementado mecanismos como el de la descentralización, la articulación con el planeamiento estratégico o, la consideración de las decisiones de un presupuesto participativo; sin embargo aún existe cierta falta de voluntad política y métodos de presupuestación que responden a inercias de diferente tipo que imposibilitan una integración óptima; dentro del estudio también se enfatiza sobre las reformas presupuestarias, inicia con el relato de las reformas presupuestarias de los años 90, en el que se introdujeron conceptos como el de la cadena funcional y programática o la creación de un comité para controlar el gasto público, desde el siglo XXI se vienen ejecutando políticas como la descentralización, con el objetivo de otorgar mayor

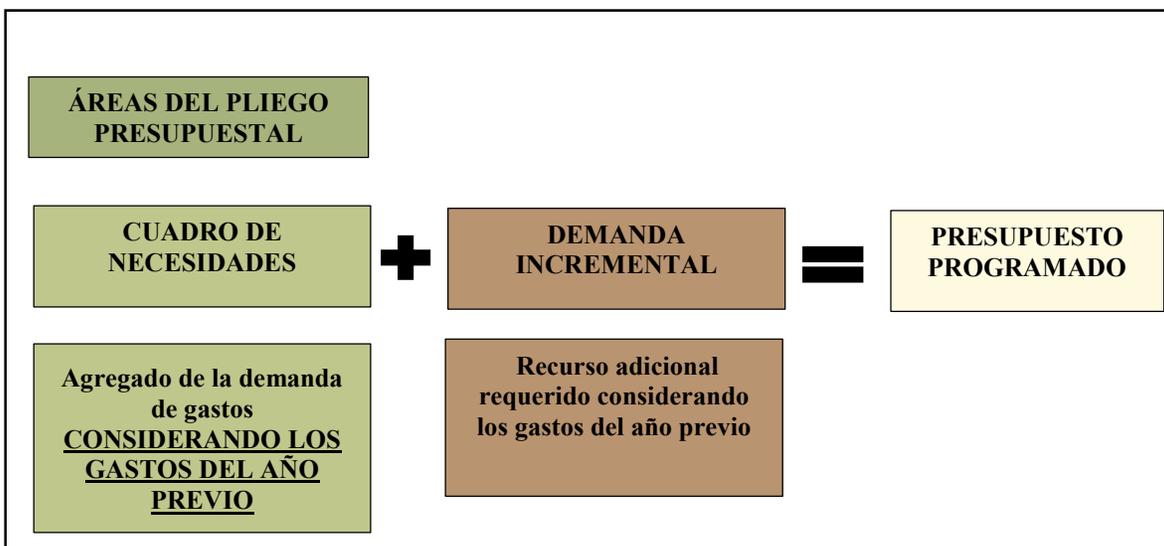
transparencia fiscal, brindar un acceso público a la información, o integrar los procesos administrativos dentro de la administración financiera, estas reformas se vienen implementando desde el año 2004; destacar en este punto, que mediante la Ley Marco del Presupuesto Participativo, se ha incluido a este concepto y sus implicancias como un cambio dentro del proceso presupuestario, siendo considerados sus resultados para la fase de programación presupuestaria; sobre la mayor transparencia en los procesos, estos son resultado del registro de actos de corrupción de la década de los 90. Siguiendo con lo expresado por Shack (2006), en el 2001 publica el Decreto de Urgencia N° 035-2001 mediante el cual, se dispone que la ciudadanía acceda a información relacionada a las finanzas y gestión pública, permitiendo su verificación y seguimiento, esta disposición se realizó en respuesta a la búsqueda de un mecanismo para la rendición de cuentas con el fin de incrementar la confianza de la población, buscar la mayor eficiencia, eficacia y equidad dentro de la asignación y ejecución de recursos públicos; adicional al decreto, este fundamento es contemplado en Artículo 2° de la Constitución Política del Perú; en la misma línea, posteriormente, en el año 2002 se aprueba la Ley N° 27806 “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, en la misma se menciona que “toda información que posee el Estado se presume pública”, sobre la información que deben ser publicadas cada trimestre por cada entidad, se contemplan las de; el presupuesto aprobado (ingresos, gastos, fuentes y rubros de financiamiento), inversiones públicas en ejecución (presupuesto y nivel de ejecución), personal, procesos de selección y adquisiciones e indicadores de desempeño de cada entidad; adicional a ello, el MEF publica el balance consolidado del ejercicio fiscal, ingresos, gastos comprendidos en la Ley de Presupuesto Aprobada, proyectos de Ley, datos sobre la deuda pública, desembolsos, amortizaciones a nivel de toda fuente, informes sobre

inversión con fondos públicos, el balance del Fondo de Estabilización Fiscal, además del Marco Macroeconómico Multianual; todas estas medidas son un esfuerzo para hacer comprensible el proceso presupuestario.

Respecto a la etapa de programación presupuestaria, se menciona que, esta corresponde a una forma de planeamiento para la asignación mediante la cual los pliegos presupuestarios estructuran sus gastos; en etapa se identifican los objetivos de la entidad, la potencial demanda de gasto público y la metodología para proyectar o estimar los fondos con el fin de determinar el monto programado o la asignación presupuestal final, en esta etapa se articulan directamente los sistemas de planeamiento y presupuesto; lo que busca el planeamiento estratégico es otorgarle a la programación presupuestal una mayor perspectiva para las actividades, acciones de inversión e inversiones que se pretenden intervenir; ya que existen planes con prospectiva multianual en los que se establecen objetivos institucionales, esos tienen que ser alineados con la cadena funcional y programática que se registra en el sistema; para alcanzar los objetivos se definen metas presupuestarias; otro aspecto relacionado a la programación es que en esta etapa se identifica la demanda potencial de gasto que consiste en establecer la estructura de gastos, muchas veces utilizando como base los realizados en el año previo, esto significa que se prevén los gastos en personal, aportes y obligaciones sociales, bienes, servicios e inversiones sin considerar muchas veces los objetivos institucionales, la programación, según el autor se realiza de la siguiente manera:

Figura 3

Determinación del Presupuesto Programado



Nota. Elaborado por los autores en base a (Shack, 2006)

Como se detalla, para determinar el cuadro de necesidades y la demanda incremental se consideran gastos del año previo, generando una especie de inercia entre cada ejercicio fiscal, este proceso no está necesariamente relacionado con una evaluación detallada y exhaustiva de obras, bienes, servicios potenciales a requerir, simplemente se estima un monto.

Por el lado de los ingresos financieros, el Ministerio de Economía y Finanzas (2020) señala que, estos se estiman en función al techo presupuestario establecido el mismo, dicha estimación debe estar alineada a lo dispuesto y considerado en el Marco Macroeconómico Multianual; sin embargo, ya que esta estimación está sujeto a la discrecionalidad del pliego, en muchos casos no obedece a una priorización específica y detallada, más bien está priorizada por aspectos de tipo político y considerando intereses particulares, sin considerar el techo presupuestal asignado, generando una inconsistencia en la programación.

Para registrar la información presupuestaria, el mismo autor detalla que, el pliego presupuestal considera la estructura y las denominaciones de los clasificadores presupuestarios para ingresos y gastos proporcionados cada año a través de una Resolución Directoral por la Dirección General de Presupuesto Público, existen clasificadores de ingresos (que detallan los componentes en relación al ingreso de capital, corriente y saldos de balance), clasificador institucional en el que se especifica las entidades que registran crédito presupuestario en la Ley vigente; clasificador funcional y programático, corresponde a aquellos que permiten, clasificar, ordenar y estructurar los gastos en función a un objetivo específico considerando categorías presupuestales; clasificador de fuentes y rubros de financiamiento, en el que se presentan las definiciones para clasificar los ingresos en función a su origen o procedencia; y, el clasificador geográfico mediante el cual se muestran los códigos por departamento, provincia y distrito.

Para el presente estudio y, en atención a la Resolución Directoral N° 0032-2023-EF/50.01 mediante la cual se aprueban los clasificadores presupuestarios para el año fiscal 2024, detallaremos a continuación, las características específicas por clasificador aplicables al ámbito y especificidades del estudio:

Clasificador de Ingresos

A nivel de gobiernos locales, las inversiones suelen ser financiadas por transferencias de otras unidades de gobierno (regional o nacional) o por participaciones de recursos determinados, los clasificadores estructuralmente se detallan a continuación:

Tabla 6*Clasificador de Ingresos que financian Gastos de Capital*

COMPOSICIÓN	DESCRIPCIÓN
ESPECÍFICA DETALLADA	
1.4.1.4.1.1.- CANON PETROLERO	Transferencias derivadas del canon petrolero para financiar gastos de capital (MEF, 2023).
1.4.1.4.1.2.- SOBRECANON PETROLERO	Transferencias derivadas del sobre canon petrolero (tasa adicional sobre la producción neta de petróleo) para financiar gastos de capital (MEF, 2023)
1.4.1.4.1.3.-CANON MINERO	Transferencias derivadas del canon minero para financiar gastos de capital (MEF, 2023)
1.4.1.4.1.4.- CANON GASIFERO	Transferencias derivadas del canon gasífero (gas natural) para financiar gastos de capital (MEF, 2023).
1.4.1.4.1.5.- CANON HIDROENERGÉTICO	Transferencias derivadas del canon hidro energético (recurso de carácter hídrico utilizado para la generación de energía eléctrica) para financiar gastos de capital (MEF, 2023).
1.4.1.4.2.1.- REGALÍAS MINERAS	Transferencias correspondientes a contraprestaciones económicas que recibe el Estado derivada de la explotación de recursos mineros (MEF, 2023).

Nota. Adaptado de la Resolución Directoral N° 0032-2023-EF/50.01 (MEF, 2023)

Clasificador de Gastos

Las inversiones se encuentran dentro del tipo de gastos no financieros ejecutados por las entidades o GL, particularmente, dentro de los gastos de capital; los mismos que, según el Ministerio de Economía y Finanzas (2020) corresponden a gastos ejecutados en estudios, inversiones (proyectos de inversión o IOARR) y, en la adquisición de bienes que incremental

capital; en el presente estudio nos centraremos en los gastos orientados a la ejecución de inversiones.

Clasificador Institucional y Geográfico

De la misma forma, en referencia a lo dispuesto a través de la Resolución Directoral N° 0032-2023-EF/50.01, el clasificador institucional detalla el departamento/provincia/pliego presupuestario, mientras que el clasificador geográfico especifica un código numerario para departamento/provincia/distrito.

Clasificador para Fuentes de Financiamiento de Recursos y Rubros

En este punto como se especifica dentro de la Resolución Directoral N° 0032-2023-EF/50.01 este clasificador detalla la procedencia de los recursos financieros programados dentro de una estructura presupuestaria para financiar la ejecución de actividades o inversiones, el mismo que se presenta a continuación:

Tabla 7

Clasificador para Fuentes de Financiamiento de Recursos y Rubros

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	RUBROS DE FINANCIAMIENTO
1. Recursos Ordinarios	00. Recursos Ordinarios
2. Recursos Directamente Recaudados	09. Recursos Directamente Recaudados
3. Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito	19. Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito
4. Donaciones y Transferencias	13. Donaciones y Transferencias
5. Recursos Determinados	04. Contribuciones a Fondos
	07. Fondo de Compensación Municipal
	08. Impuestos Municipales
	15. Fondo de Compensación Regional
	18. Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones

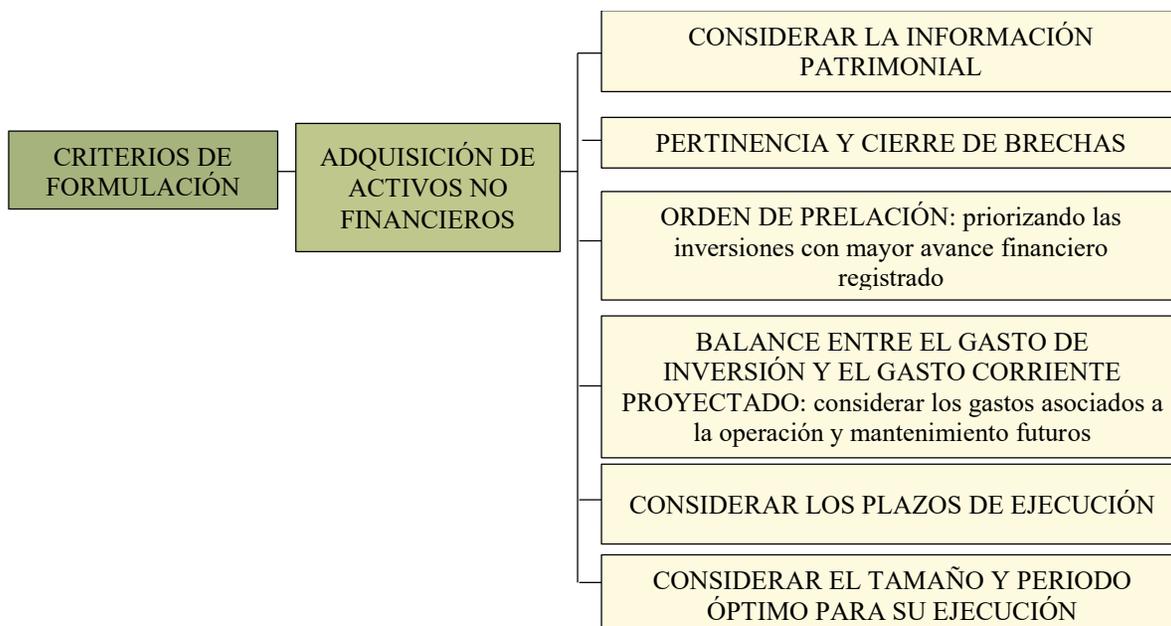
Nota. Adaptado de la Resolución Directoral N° 0032-2023-EF/50.01 (MEF, 2023).

La programación presupuestaria según el Ministerio de Economía y Finanzas (2024) registra hitos, los cuales inician con la estimación de ingresos que consiste en identificar los flujos y saldos de balance para efectuar una adecuada proyección de ingresos que servirán como base para la estimación de la Asignación Presupuestaria Multianual (APM); particularmente este hito, desarrollado entre enero y marzo de cada año fiscal, tiene como objetivo disminuir la variación entre el Presupuesto Institucional de Apertura y el Presupuesto Institucional Modificado, ya que esta deriva en la identificación del límites a las incorporaciones que se realicen posteriormente los pliegos presupuestales durante la etapa de ejecución presupuestal; asimismo, dentro de este hito, se busca que la asociación entre el ingreso percibido y el registro en el clasificador que corresponda sea el adecuado. Luego, el segundo hito corresponde a la proyección de gastos multianual de proyectos (inversiones) estratégicos mediante la cual se proyectan los gastos asociados a la ejecución de inversiones según el plazo de ejecución que tengan registrado, en el mismo se utilizan las inversiones registradas dentro de la Programación Multianual de Inversiones, considerando también su fuente y rubro de financiamiento; en seguida, se estima, aprueba y comunica la Asignación Presupuestaria Multianual (para los gobiernos locales este instrumento constituye un límite para los créditos presupuestarios asignados a cada pliego, no se pueden programar gastos superiores a la APM) este hito se efectúa entre febrero y mayo del año fiscal; el tercer hito corresponde a la distribución de la APM y la formulación presupuestaria; en este punto se distribuyen los recursos respetando los criterios de continuidad, que corresponde a cubrir los compromisos y obligaciones asumidas para los ejercicios fiscales de programación; ejecutabilidad, que permite garantizar una proyección real de las operaciones; consistencia, es decir que, los registros estén alineados a la información proporcionada en los diferentes

sistemas del sector público; pertinencia y cierre de brechas, en el primer caso, la desagregación y formulación debe reflejar correcciones en respuesta a evaluaciones de gasto y diversos análisis, en el segundo caso los recursos programados deben estar orientados al cierre de brechas; el ente rector proporciona los criterios y aspectos relevantes para la desagregación de los recursos en materia de personal, bienes, servicios, donaciones, endeudamiento, transferencias, adquisición de activos no financieros y otros conceptos. Dentro del Decreto Legislativo N° 1440 especifica que, para la adquisición de activos no financieros, las inversiones a formular deben encontrarse registradas en la cartera de inversiones, respetando el orden de prelación establecido por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en el mismo dispositivo legal, se presentan los criterios especificados para la programación presupuestaria en la materia mencionada, los mismos que se detallan a continuación:

Figura 4

Consideraciones para la Fase de “Programación y Formulación Presupuestaria”



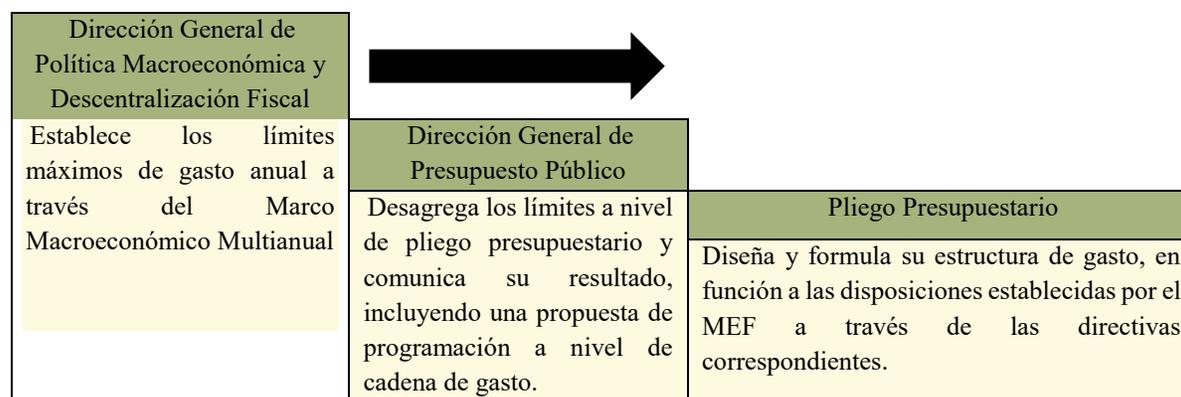
Nota. Adaptado de la Directiva N° 0002-2024-EF/50.01

Este hito se ejecuta entre mayo y julio del año fiscal vigente. Finalmente, el pliego, participa en reuniones para sustentar la desagregación y formulación realizada, en estas reuniones participan la Oficina de Presupuesto, Unidades Ejecutoras de Inversiones del pliego y la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI); en su desarrollo, el pliego sustenta su propuesta, evaluando la consistencia de la información, la articulación con los diversos planes y, el cumplimiento de los criterios de programación; si existen observaciones se tienen 5 días calendarios para la subsanación, proceso que se realiza entre junio y julio del año fiscal vigente. Para luego ser presentado a través de un proyecto de Ley, debatido y aprobado hasta noviembre del año fiscal vigente, el resultado del proceso se plasma en la Ley de Presupuesto.

En este punto, se destaca lo presentado por Shack (2006) respecto a los actores principales durante esta etapa del proceso presupuestario él señala que, son la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, quien propone el Marco Macroeconómico Multianual, la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas y el pliego presupuestario correspondiente, los principales actores dentro del proceso, las secuencia de procesos asociada a cada actor se detalla a continuación:

Figura 5

Actores Involucrados en el Proceso Presupuestario



Nota. Elaborado por los autores en base a (Shack, 2006)

Durante este proceso, las entidades formulan el presupuesto dentro de una estructura funcional y programática específica, lo que permite facilitar un análisis completo, integrado y estandarizado del gasto, esta estructura fue planteada como “clasificación funcional” por el Fondo Monetario Internacional en los años 90 y, se basa según FMI (1990) en la “función” hacia la cual se encuentra orientada el gasto; dígase, propósito de gasto; en el mismo informe se plantea una “clasificación económica” basada en la diferenciación de gastos según su característica económica, en este punto se consideran los gastos corrientes, gastos de capital, deuda, etc. (Fondo Monetario Internacional, 1990).

Para el sistema presupuestario peruano, según el Ministerio de Economía y Finanzas (2024) una estructura programática está compuesta por una categoría presupuestal, detalle de categoría, producto o proyecto que corresponda, función, división funcional, grupo funcional, finalidad y unidad de medida.

Para una estructura funcional específica y que es objeto de programación presupuestaria se le asigna el nombre de Meta Presupuestaria.

Presentado lo anterior, la desagregación de la APM y formulación presupuestaria se realiza a través del Módulo de Programación Multianual (MPM) con un usuario asignado a cada pliego, el resultado de esta etapa es como sigue:

Por el lado de los gastos:

Se considera la programación incluyendo una proyección del gasto para el año en ejecución considerando la programación financiera de la inversión, la misma que es registrada por la UEI a través de los formatos exigidos por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Tabla 8

Programación Multianual de Gastos para el pliego "X" (Ejemplo)

PROGRAMACIÓN MULTIANUAL PARA EL AÑO FISCAL X AL (X+2)	
RESUMEN ANALÍTICO DE GASTOS CORRESPONDIENTE AL AÑO X	
CATEGORÍA PRESUPUESTAL	Programas Presupuestales
PROD/PROY	Cui N° -Mejoramiento de la Promoción, Articulación Comercial e Innovación Tecnológica de Cadenas Agropecuarias y Gastronómicas en el Distrito de “xxxx”- Provincia “xxxxx”- Departamento de Cusco
ACT/AI/OBRA	0121 Mejora de la Articulación del mercado y de Pequeños Productores al Mercado
FUNCIÓN	10 Agropecuaria
DIVISIÓN FUNCIONAL	010 Eficiencia Asociada a Mercados
GRUPO FUNCIONAL	0018 Eficiencia Asociada a Mercados
FINALIDAD	0284517 Mejoramiento de la Promoción, Articulación Comercial e Innovación Tecnológica de Cadenas Agropecuarias y Gastronómicas en el Distrito de “xxxx”- Provincia “xxxxx”- Departamento de Cusco
UNIDAD DE MEDIDA	Beneficiario
META	600
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	5. Recursos Determinados
ESPECÍFICA DE GASTO	2.6.7.1.6.3. Gastos para la Contratación de Servicios
MONTO PROGRAMADO AÑO X	S/ 600,000.00

Nota. La tabla corresponde a un ejemplo de programación por el lado de los gastos para un pliego determinado, esta incluye la estructura funcional y programática, clasificador de gastos y monto programado, elaborada en base a la Directiva N° 0002-2024-EF/50.01

Como se detalla en el cuadro anterior, el pliego programa siguiendo una estructura programática que esté alineada a las inversiones dentro de su cartera y, a los objetivos que tengan como entidad, hasta por el monto informado a nivel de fuente de financiamiento a través de la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) para el pliego en específico.

Por el lado de los ingresos:

Para el registro de los ingresos, a nivel de pliego presupuestario o entidad, los recursos son programados de la siguiente manera:

Tabla 9

Programación Multianual de Ingresos para el pliego "X" (Ejemplo)

PROGRAMACIÓN MULTIANUAL PARA EL AÑO FISCAL X AL (X+2)		
PRESUPUESTO DE INGRESOS CORRESPONDIENTES AL AÑO X		
CONCEPTO TRANSFERENCIA	General	
TIPO DE TRANSACCIÓN	1.Ingresos Presupuestarios	
GENÉRICA	4. Donaciones y Transferencias	
SUB GENÉRICA	1.4.1 Donaciones y Transferencias Corrientes	
SUB GENÉRICA DETALLADA	1.4.1.4 Por Participaciones de Recursos Determinados	
ESPECÍFICA	1.4.1.4.1 Canon y SobreCanon	
ESPECÍFICA DETALLADA	1.4.1.4.1.3 Canon Minero	
MONTO PROGRAMADO A NIVEL DE FUENTE DE FINANCIAMIENTO	2.Recursos Directamente Recaudados	S/ 0.00
	3.Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito	S/ 0.00
	4.Donaciones y Transferencias	S/0.00
	5.Recursos Determinados	S/ 1,000,000.00
TOTAL	S/ 1,000,000.00	

Nota. La tabla corresponde a un ejemplo de programación por el lado de los ingresos para un pliego determinado.

Precisar que, durante esta etapa de programación multianual presupuestaria, como ya se ha especificado, se trata de estimar la demanda potencial de gastos y los ingresos proyectados que permitirán cubrirla, el resultado es el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), que equivale según Mostajo (2002) a la “suma de un conjunto de presupuestos independientes de cada pliego con sus propios topes de gasto” aprobados por Ley”.

Se ha detallado en párrafos anteriores lo que respecta a la etapa de programación multianual presupuestaria y el resultado de esta (PIA), el presente estudio además de indagar sobre esta etapa se centra en la etapa de ejecución por lo que a continuación se presenta la base teórica para abordar en conjunto el tema de investigación presentado.

Teniendo el Presupuesto Institucional de Apertura, como base para el inicio del ejercicio presupuestario, se da paso a la etapa de ejecución presupuestaria a partir del primer día del ejercicio fiscal siguiente, la misma que se desarrolla en función a la directiva específica emitida por el ente rector; es así que, para atender esta etapa en base al Ministerio de Economía y Finanzas (2024) los actores involucrados en el proceso son la Oficina de Presupuesto del Pliego, quien tiene bajo su responsabilidad conducir la etapa, informando la ejecución financiera de cada meta presupuestal, coordinando la administración del presupuesto, entre otras funciones; durante esta etapa, se programan los compromisos anuales (PCA) mediante la cual el pliego busca generar una equidad entre lo programado y la capacidad de financiamiento de la programación; es decir, determinar si lo programado (presupuestalmente) será cubierto por los ingresos percibidos (financieramente), esta PCA responde a principios de responsabilidad fiscal (mediante la cual se busca que los gastos ejecutados estén alineados a las reglas fiscales), consistencia de ingresos financieros y gastos (implica considerar los ingresos que esperan ser percibidos) y gastos presupuestarios,

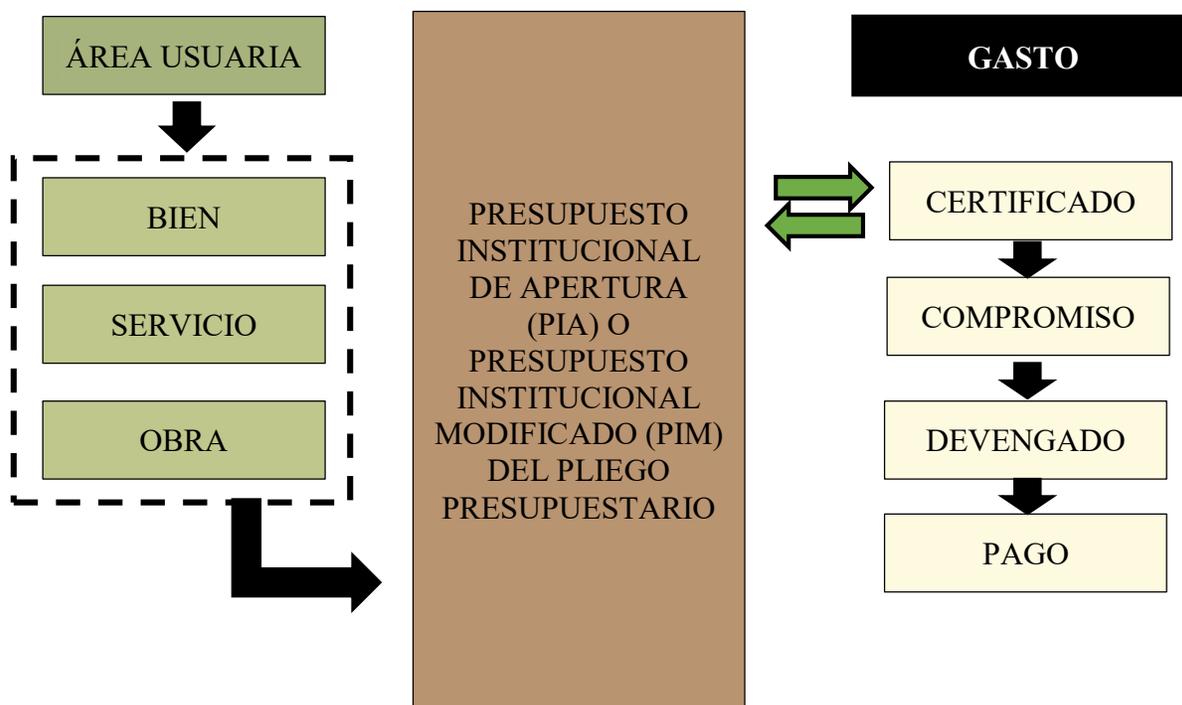
eficiencia y efectividad en el gasto, dinamismo y perfeccionamiento continuo (en ambos casos la PCA se ajusta de acuerdo a las políticas de gasto de los pliegos); al inicio del año fiscal la PCA está equiparada con la programación; sin embargo, esta es revisada y actualizada constantemente, los casos de actualización pueden estar relacionados a normas legales que deriven en una mayor ejecución de gasto (por ejemplo asociada a emergencias como la del COVID-19), por identificación de recursos no utilizados en años previos (saldos de balance), créditos suplementarios autorizados por disposición legal, en todos los casos corresponde a incrementos de la PCA; por el contrario, pueden existir ajustes a la baja derivadas de la revisión realizada por la DGPP por ejemplo por la sobreestimación en la proyección de ingresos. En ambos casos las solicitudes de actualización de la PCA se registran en el SIAF-SP en su versión web y son aprobadas por la DGPP según el tiempo que determinen, las solicitudes de ajuste al alza de la PCA son verificadas previamente por el pliego, garantizando que el monto a incrementar sea coherente con la percepción de ingresos efectiva.

Una vez determinada la PCA el pliego procede a la ejecución de gasto, mediante este proceso se busca atender las obligaciones adquiridas de gasto asociadas a la provisión de bienes y prestación servicios públicos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018), esta parte contempla pasos, los que se denominan fases de ejecución de gasto, como se detalla en el Artículo 11° de la Directiva N° 0001-2024-EF/50.01, Directiva para la Ejecución Presupuestaria, las fases de ejecución parten de la identificación de una necesidad, la cual es cubierta mediante la adquisición de un bien, contratación de un servicio o ejecución de una obra, misma que requiere de recursos financieros para su concreción los cuales se encuentran

programados dentro del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) o dentro del Presupuesto Institucional Modificado (PIM), la dinámica se muestra en la siguiente figura:

Figura 6

Fases de Ejecución de Gasto



Nota. Adaptado de la Directiva N° 0001-2024-EF/50.01 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Cada fase de dentro de la ejecución de gasto, constituye un acto administrativo, y son excluyentes en el orden mostrado en registro y aprobación; es decir no es posible registrar la siguiente fase si la fase previa no se encuentra registrada y aprobada. Respecto a la fase de certificación presupuestal, en atención al Artículo 12° de la Directiva N° 0001-2024-EF/50.01, es registrada por la Oficina de Presupuesto y se concreta a solicitud del área u órgano que ordena el gasto, la emisión de este documento garantiza que existe crédito disponible dentro del programado para cubrir el gasto solicitado, es la condición

indispensable para la adquirir un compromiso posterior como la suscripción de un contrato, la emisión del documento está bajo la responsabilidad del encargado de la administración del presupuesto dentro de un pliego específico, el documento emitido debe considerar entre otros aspectos, el rubro, fuente de financiamiento, meta presupuestaria, específica de gasto, cadena o estructura programática y monto equivalente a la solicitud realizada. En este punto es importante, hacer referencia al Artículo 13° de la directiva ya mencionada, en la que se atienden bases sobre las previsiones presupuestarias, una previsión presupuestaria es emitida siempre que se prevea realizar gastos en los años fiscales subsiguientes; es decir, este documento es emitido para comprometer un presupuesto futuro, considerandos los montos registrados como “techo presupuestal”; esto tiene importante relevancia en el estudio presentado, ya que lo pliegos a través de la emisión de estos documentos “asignan” presupuesto que aún no tienen aprobado y pueden realizar modificaciones a la estructura presupuestal inicial del año en el que se tenga que atender la obligación de pago; particularmente, para inversiones como se detalla en el inciso d) del mencionado artículo, el pliego debe verificar ciertos aspectos como la programación financiera de la inversión (a través del Formato N°12-B), en todos los casos de emisión de previsiones presupuestarias, la efectivización de estas implica un cambio en la estructura presupuestal, siempre que el gasto no se encuentre programado inicialmente.

Haciendo referencia al Artículo 14° de la Directiva N° 0001-2024-EF/50.01, en el que se detalla la fase de ejecución de gasto correspondiente al compromiso, esta al igual que la certificación presupuestal constituye un acto administrativo, durante esta fase se compromete el gasto certificado, respetando todos sus datos como el monto y la estructura programática, derivado de la atención de una obligación de pago a través de un documento

que vincula a la entidad y el proveedor. Las siguientes fases de ejecución de gasto, corresponden al devengado y pago; en el primero de los casos se verifica el ingreso de los bienes, prestación de servicios efectiva o la ejecución de la obra (inversión), requiere un informe de conformidad; la última fase correspondiente al pago, en su registro se cancela la obligación de pago reconocida por el monto y causal.

Durante la fase de ejecución los GL tienen la facultad de realizar modificaciones presupuestarias, estas constituyen cambios dentro del presupuesto institucional aprobado y, como son detallados por el Ministerio de Economía y Finanzas (2024) se pueden ejecutar tanto en el nivel institucional como en el nivel institucional como en el nivel funcional y programático, en la misma línea haciendo referencia a Shack y Rivera (2022) una modificación presupuestal constituye un cambio, dentro de la estructura presupuestal de un pliego, las modificaciones pueden ser de dos tipos: “intrainstitucionales” denominadas como modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático e, “interinstitucionales” o denominadas institucionales; en el primer de los casos corresponden a cambios que no implican una modificaciones en el monto del presupuesto del pliego a lo que denomina un “juego de suma cero”; y, en el segundo caso corresponden a transferencias de partidas (cuando se trasfiere un monto -retiro- de una entidad hacia otra) y créditos suplementarios (cuando se incorporan nuevos recursos derivados, por ejemplo de un ajuste al alza de las estimaciones de ingreso), la clasificación específica e implicancias se presentan en el siguiente cuadro:

Tabla 10*Clasificación para Modificaciones Presupuestarias*

CLASIFICACIÓN DE MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA	CASO	APROBACIÓN/AUTORIZACIÓN
EN EL NIVEL INSTITUCIONAL	Créditos Suplementarios	Acuerdo de concejo municipal/dispositivo legal
	Transferencia de Partidas	
EN EL NIVEL FUNCIONAL Y PROGRAMÁTICO	Modificaciones internas (anulaciones o habilitaciones)	Resolución de Alcaldía/Oficina de Presupuesto

Nota. Adaptado de la Directiva N° 0001-2024-EF/50.01

Como se muestra en el cuadro anterior, las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional-programático pueden estar relacionadas a anulaciones o habilitaciones dentro del presupuesto inicial aprobado, su ejecución está directamente relacionada con la estructura presupuestaria del pliego; según la normatividad del ente rector existen reglas para concretar este tipo de modificaciones; por un lado, para anular recursos programados dentro de una meta presupuestal, se requiere identificar si existen saldos de libre disponibilidad, dejó de existir la finalidad para la cual estuvieron programados los recursos inicialmente, si existe un cambio en la política institucional del pliego presupuestario que provoca un cambio en la ruta estratégica del pliego, si luego de proyectar la ejecución de recursos existe un saldo que podría ser destinado a otra inversión, actividad o acción de inversión; por otro lado, las metas habilitadas deben poseer características particulares como registrar un déficit para cumplir lo programado. El detalle respecto a estas características se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 11*Modificaciones Presupuestales en el Nivel Funcional-Programático*

ANULACIONES	<p>Son producidas cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Si generan saldos luego del cumplimiento del fin para el que se programaron. 2. Deja de existir la finalidad 3. Si dentro de los objetivos estratégicos de la entidad se produce un cambio. 4. Si resultado de las proyecciones, se estima la existencia de saldo en un año fiscal específico (está condición se presenta cuando las metas presupuestarias se cumplieron con una cantidad de recursos menor a la programada)
HABILITACIONES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si existe déficit para cumplir una meta presupuestaria específica. 2. Si se crean nuevas metas o se incrementan las existentes

Nota. Adaptado del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

Adicional a lo mencionado, dentro de las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático no pueden realizar habilitaciones para gasto corriente que deriven de una anulación de gasto de capital; para el objeto del presente estudio, no es posible anular recursos programados en Inversiones para habilitar actividades.

En la misma línea, según la “Guía de Usuario para el Módulo de Procesos Presupuestarios en Web” publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas (2018), dentro del Sistema Integrado de Administración Financiera, el pliego tiene la facultad de realizar los siguientes tipos de modificaciones presupuestarias:

Tabla 12*Tipos de Modificaciones-SIAF WEB*

TIPO	DENOMINACIÓN	CLASIFICACIÓN
001	Transferencias de Partidas entre Pliegos	Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Institucional
002	Créditos Suplementarios	
003	Anulaciones y Créditos	Modificaciones Presupuestarias en el nivel Funcional y Programático
007	Reducciones de Marco	Son Aplicables cuando existe una estimación del monto de ingresos de un pliego, y esta difiere del monto programado presupuestalmente (autorizada a través de dispositivo legal)

Nota. Adaptado de la “Guía de Usuario para el Módulo de Procesos Presupuestarios en Web”

(Ministerio de Economía y Finanzas, 2018)

En el primer caso, considerando las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional se registra el clasificador y meta presupuestaria en la que serán incorporados los recursos (gasto), así como la procedencia de la transferencia de partida o crédito suplementario (ingreso) y como se ha detallado anteriormente, son autorizadas a través de dispositivos legales, también corresponden a Créditos Suplementarios aquellos recursos financieros (efectivamente recaudados) que no hayan sido ejecutados durante el año fiscal previo, su determinación en atención al Artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1440 equivalen a la diferencia entre los ingresos recaudados y los gastos devengados al cierre del

año fiscal de análisis (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018), se incorporan a través de una modificación presupuestal tipo 002 en la estructura funcional y programática inicial y, para la finalidad que fueron programados inicialmente, de ser el caso en el que la finalidad ya se haya cumplido o la meta presupuestal esté concretada, los recursos corresponden a saldos de libre disponibilidad, el destino de estos recursos será determinado por la Oficina de Presupuesto y, de corresponder a inversiones, por la Oficina de Programación de Inversión considerando la cartera de inversiones vigente en la entidad, monto de inversión, plazo de ejecución ,etc.; por el lado de la procedencia, dentro del sistema presupuestario existe un clasificador específico para este caso, el correspondiente a 1.9.1.1.1.1. Saldos de Balance. Ya que estos recursos corresponden a mayores ingresos dentro de la entidad, su incorporación es aprobada mediante acto resolutivo incluyendo el sustento técnico y legal. La determinación del monto exacto corresponde a las Oficinas de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería en conjunto y, son incorporados durante todo el año fiscal.

En síntesis, mediante las notas de modificación presupuestaria, se varía o cambia la estructura inicial de un pliego aprobada a través del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) el resultado de estas modificaciones forma parte del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) o estructura presupuestaria final.

Considerando la normativa presupuestaria, el caso modificaciones presupuestarias con cargo a presupuesto de inversiones es especialmente tratado, es así que, dentro de dentro de las directivas de ejecución presupuestaria contempla que para concretar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático éstas deben estar alineadas a lo establecido en el “Lineamiento sobre modificaciones presupuestarias para la ejecución del gasto en proyectos” del año fiscal vigente, que entre otras disposiciones establece que el

proyecto de inversión¹ objeto de modificación debe encontrarse en fase de ejecución, por lo que los aspectos con los que debe contar una inversión para asumir que se encuentra en esa etapa según el Ministerio de Economía y Finanzas (2024) son los siguientes:

Tabla 13

Consideraciones para Inversiones en Fase de Ejecución

PROYECTO DE INVERSIÓN (PROYECTO DE INVERSIÓN E IOARR) EN EJECUCIÓN		
1. Cuenta con Expediente Técnico o Documento equivalente aprobado mediante acto resolutivo y registrado a través del Formato 8A/8C	2. Cuenta con los convenios respectivos para su ejecución	3. Cuenta con registro del Formato 12-B, considerando el estado situacional y el avance financiero

Nota. Adaptado de la Directiva -0001-2024-EF/50.01

Las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático para inversiones son resultados de solicitudes de: mayores asignaciones de presupuesto para una inversión en ejecución, o, la solicitud de creación de meta y asignación presupuestal para el caso de una inversión nueva realizadas por la Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI), para concretar estos procedimientos tanto la Oficina de Presupuesto como la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) en atención al numeral 4. Del Lineamiento sobre modificaciones presupuestarias para la ejecución del gasto en proyectos aprobado dentro de la Directiva -0001-2024-EF/50.01 evalúan aspectos técnicos, los mismos que derivan en opiniones técnicas emitidas por cada oficina.

¹ Dentro del Sistema Presupuestario se considera como “proyecto de inversión” a ambas tipologías de inversión establecidas por el Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones, tanto Proyectos de Inversión como Inversiones de Optimización, Ampliación Marginal, Reposición y Rehabilitación (IOARR)

Para determinar los montos máximos de anulación y habilitación, según lo establecido por la Dirección General de Presupuesto Público (2024), para fines de identificar de manera práctica lo analizado en párrafos anteriores, se desarrolla el siguiente ejemplo:

INVERSIÓN A ANULAR (corresponde a la inversión de la cual se extraerán los recursos programados para habilitar una nueva o, en su defecto una inversión existente). De conformidad a la numeral 4. Del Lineamiento sobre modificaciones presupuestarias para la ejecución del gasto en inversiones aprobado dentro de la Directiva - 0001-2024-EF/50.01: *“El monto máximo de anulación por inversión y/o proyecto determinado por la entidad, deberá cumplir con lo siguiente, según corresponda: a) el mínimo entre la diferencia del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y el total de la programado para la ejecución financiera, mostrada dentro del Formato N° 12-B: para el seguimiento a la ejecución de inversiones y la diferencia entre el PIM y el monto certificado para el presente año fiscal por el rubro materia de anulación”*. Para lo cual, el pliego detalla, por ejemplo:

“De acuerdo con lo registrado en el Sistema para el Seguimiento de Inversiones, asociado al análisis, se verifica que la propuesta de monto requerido a ser anulado de S/ 200,000.00, es menor al monto máximo a anular equivalente al cálculo entre el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y la Programación Financiera actualizada y registrada a través del Formato 12B”, conforme se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 14*Determinación del Monto de Anulación para una Inversión*

CUI	NOMBRE DEL PI	PIM (a)	PROG. ACTUALIZADA FORMATO 12- B (b)	CERTIFICADO (c)	MAXIMO A ANULAR (d)=(a-b)	MONTO A ANULAR
2569385	“Mejoramiento y Ampliación del Sistema de Saneamiento Básico Integral en la Comunidad de Tambo Real del Distrito de Zurite - Provincia de Anta - Departamento de Cusco”	821,417.00	0.00	0.00	821,417.00	200,000.00

Nota: Elaborado por los autores considerando una inversión y montos aleatorios con fines de estudio (la información de inversiones dentro de los pliegos es extraída del Banco de Inversiones y Sistema para el Seguimiento de Inversiones (SSI))

Siguiendo con el procedimiento el pliego desarrolla lo siguiente: “De la verificación a nivel de certificación presupuestal, según especifica de gasto, el Proyecto de Inversión registrado con CUI N° 2569385 dentro del rubro materia de anulación, cuenta con un saldo pendiente por certificar equivalente a S/ 821,417.00, monto superior al propuesto a ser anulado S/ 200,000.00”

Luego, de conformidad al numeral 5. Del Lineamiento para realizar modificaciones presupuestarias en fase de ejecución del gasto en inversiones aprobado dentro de la Directiva -0001-2024-EF/50.01 emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (2024): “*Para la anulación de créditos presupuestarios asignados en inversiones, previo a la concreción de la acción, se deben constar con las opiniones favorables emitidas por la OPMI y la Oficina de Presupuesto de la entidad, en la materia y funciones que a cada quien corresponda, estas deben verifica que: i) Las inversiones objeto de análisis encuentren en etapa de ejecución, de corresponder; y ii) la inversión objeto de anulación registre un impedimento que sea*

comprobable y verificable que impida su ejecución en el año fiscal vigente o la postergue hacia años siguientes, o en su defecto la inversión se encuentre concluida con el registro de cierre correspondiente”. Asimismo, se verifica que la inversión no tenga obligaciones de pago pendientes.

Como se menciona, correspondería a la Oficina de Presupuesto identificar los aspectos mencionados, por lo que, para el ejemplo utilizado se analiza lo siguiente: “la inversión habilitadora “Mejoramiento y Ampliación del Sistema de Saneamiento Básico Integral en la Comunidad de Tambo Real del Distrito de Zurite - Provincia de Anta - Departamento de Cusco” con CUI XXXXXXXX, según lo verificado, no cuenta con Expediente Técnico Aprobado” conforme se detalla en la siguiente imagen:

Figura 7

Verificación de los Datos de la Inversión a Anular (Fase de Ejecución)

III. DATOS DE LA FASE EJECUCIÓN			
¿TIENE EXPEDIENTE TÉCNICO O DOCUMENTO EQUIVALENTE?	NO 	COSTO DE INVERSIÓN ACTUALIZADO (S/) (a)	1,665,696.9
¿TIENE REGISTRO DE SEGUIMIENTO?	SI 	MONTO DE CONTROL CONCURRENTES (S/)	0.00
REGISTRO DE CIERRE	NO	SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS (S/) (b)	0.00
FECHA DE INICIO DE EJECUCIÓN	01/09/2022	MONTO DE CARTA FIANZA (S/) (c)	0.00
FECHA DE FIN DE EJECUCIÓN	01/01/2023	COSTO DE INVERSIÓN TOTAL (S/) (a+b+c)	1,665,696.9

Nota. Extraído del SSI (Considerando una inversión aleatoria para fines de estudio)

Figura 8

Programación Financiera de la Inversión



Nota. Extraído del SSI (Considerando una inversión aleatoria para fines de estudio)

Asimismo, de la Figura 8, el pliego verifica que: “de acuerdo con el formato 12-B, el proyecto de inversión registra un saldo equivalente a S/ 821,417.00, ya que no registra programación financiera para el presente año”.

En la misma línea, para analizar la inversión potencial a anular recursos programados, la Oficina de Presupuesto, evalúa la disponibilidad presupuestal en fuente de financiamiento y rubro, considerando dentro de la opinión técnica emitida el tipo de inversión potencial, de la cual se anularán recursos programados y, la condición necesaria para ser habilitadora, siendo las siguientes de acuerdo con el tipo de inversión propuesta de anulación:

Tabla 15

Condiciones para la Anulación de Inversiones

TIPO DE INVERSIÓN PROPUESTA DE ANULACIÓN	CONDICIÓN NECESARIA
<p>1. Inversiones que registren un monto programado en el año fiscal vigente y tenga un impedimento que sea comprobable e inviabilice su ejecución en el año fiscal vigente</p>	<p>Informe de sustento del impedimento comprobable, en este caso se puede presentar que:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La inversión carece de los arreglos institucionales para su ejecución. (sustento: informe emitido por la oficina de supervisión). b) La inversión inició su ejecución y registrar una paralización de obra (sustento: acta de paralización de obra del año vigente). c) La inversión cuenta con expediente técnico aprobado que perdió vigencia. d) La inversión cuenta con expediente técnico aprobado cuya estructura de costos requiere actualización. <p>En todos los casos, debe existir un registro del sustento técnico en el Formato N° 12-B.</p>
<p>2. Inversión que registre monto programado, se encuentre Finalizada y en proceso de liquidación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Informe Final de Obra b) Acta de Conclusión de Obra c) Acta que constate la Recepción de Obra d) Acta de Entrega Física de la Inversión y Activos a la Entidad responsable de la fase de Funcionamiento.
<p>3. Inversión que registre monto programado y se encuentre Finalizada y Liquidada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Informe de Liquidación b) Registro de Cierre en el Banco de Inversiones
<p>4. Inversión en ejecución que registre programado un monto superior al costo de inversión aprobado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Informe técnico de libre disponibilidad, emitido por la UEI, para la anulación se considera el siguiente cálculo: $MLD = \text{Costo de Inversión} - \text{Monto Programado}_t$
<p>5. Inversión en ejecución que registre programado y no tenga capacidad de ejecución financiera de recursos presupuestales 6. programados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Informe Técnico emitido por la UEI que sustente la capacidad limitada de ejecución adjuntando cronograma valorizado.

Nota. Elaborado por los autores en base a la Directiva N° 0001-2024-EF/50.0 y Resolución

Directoral N.° 006-2020-EF/63.01

INVERSIÓN POR HABILITAR (corresponde a la inversión a la cual se programarán los recursos provenientes de la inversión anterior). De conformidad al numeral 4. del Lineamiento sobre modificaciones presupuestarias para la ejecución de gasto en inversiones aprobado dentro de la Directiva N° 0001-2024-EF/50.0 emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (2024): *“El monto máximo para habilitar por inversión y/o proyecto determinado por la entidad, deberá cumplir con las siguientes condiciones: a) Considerando inversiones, la habilitación equivale al mínimo entre la diferencia del monto programado para la ejecución financiera actualizado y reportado a través del Formato N° 12-B y el PIM, y el monto pendiente a financiar de la inversión”*. Para lo cual el pliego analiza de la siguiente forma:

De acuerdo con lo registrado en el Sistema de Seguimiento de Inversiones del Banco de Inversiones, se verifica que para el caso del proyecto de inversión analizado con CUI N° 2587417, cuenta con un Presupuesto Institucional Modificado (PIM) registrado a favor de la inversión de S/ 298,528.00, mostrando una programación actualizada en el formato exigido por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Formato 12-B) de S/ 520,000.00, con un Déficit de S/ 208,472.00 (entendido como el monto requerido para el cumplimiento de las metas asociadas al proyecto de inversión para el año fiscal vigente) , por lo que el monto a habilitar de S/ 200,000.00 no excede al monto establecido como déficit según Formato 12-B”, análisis que se presenta en el siguiente cuadro:

Tabla 16*Análisis de la Inversión por Habilitar*

CUI	NOMBRE DEL PI	PIM (a)	PROGRAMACION ACTUALIZADA FORMATO 12-B (b)	MONTO REQUERIDO FORMATO 12-B (c)=(a-b)	MONTO POR HABILITAR
2587417	Mejoramiento del Servicio de Agua para Riego en la Comunidad Yanama del Distrito de Zurite - Provincia de Anta- Departamento de Cusco	298,528.00	520,000.00	-221,472.00	200,000.00

Nota. Elaborado por los autores considerando una inversión y montos aleatorios con fines de estudio (la información de inversiones dentro de los pliegos es extraída del Banco de Inversiones y Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI))

Asimismo, De conformidad al numeral 5 del Lineamiento sobre modificaciones presupuestarias para la ejecución de gasto en materia de inversiones aprobado dentro de la Directiva -0001-2024-EF/50.0 donde se señala que: *“para concretar las habilitaciones de recursos a favor de inversiones con cargo a recursos derivados de anulaciones de recursos programados en inversiones, el expediente objeto de análisis debe contar con lo siguiente: las verificaciones de la OPMI respecto a la condición de viabilidad o aprobación y estado activo de las inversiones (la inversión a ser habilitada no debe estar cerrada; es decir, no registrar el Formato N° 9), así como la revisión respecto a registro de la inversión dentro del Programa Multianual de Inversiones y su respectiva programación; y; respecto al registro del expediente técnico o, de corresponder, documento equivalente aprobado en el Banco de Inversiones; por otro lado, la Oficina de Presupuesto, verifica si la inversión objeto de habilitación se encuentra en fase de ejecución y cuente con meta presupuestal asignada”* (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024), mediante el Sistema de Seguimiento de las

Inversiones el pliego verifica lo siguiente: “*la inversión habilitada se encuentra aprobada, cuenta con expediente técnico aprobado, registre una programación financiera actualizada y se encuentre en etapa de ejecución*”, como se detalla a continuación:

Figura 9

Verificación del Estado Situacional de la Inversión a Habilitar

III. DATOS DE LA FASE EJECUCIÓN			
¿TIENE EXPEDIENTE TÉCNICO O DOCUMENTO EQUIVALENTE?	SI 	COSTO DE INVERSIÓN ACTUALIZADO (S/) (a)	5,542,066.43
¿TIENE REGISTRO DE SEGUIMIENTO?	SI 	MONTO DE CONTROL CONCURRENTES (S/)	0.00
REGISTRO DE CIERRE	NO	SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS (S/) (b)	0.00
FECHA DE INICIO DE EJECUCIÓN	06/10/2020	MONTO DE CARTA FIANZA (S/) (c)	0.00
FECHA DE FIN DE EJECUCIÓN	21/05/2023	COSTO DE INVERSIÓN TOTAL (S/) (a+b+c)	5,542,066.43

Nota. Extraído del Sistema de Seguimiento de Inversiones (considerando una inversión aleatoria para fines de estudio)

La inversión analizada, además cumple con el criterio de continuidad (requisito indispensable) ya que se encuentra en la etapa de ejecución y registra un grado de avance en la ejecución financiera significativo con respecto a su costo actualizado.

Respecto a la ejecución financiera, el pliego identifica que: “la inversión cuenta con un Costo Actualizado de S/ 5,542,066.00, un devengado acumulado al 2022 de S/ 4,458,268.00, asimismo cuenta con un PIM 2023 de S/ 298,528.00, por lo que tiene un saldo por programar de S/ 785,270.00, por otro lado, se ha verificado que el monto a habilitar no excede el monto a anular cuyo importe es de S/ 200,000.00”, como se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla 17*Análisis una Inversión a Habilitar*

NOMBRE DEL PI	COSTO ACTUALIZADO (a)	DEVENGADO ACUMULADO 2022 (b)	PIM 2023 (c)	SALDO POR PROGRAMAR (d)=(a-b-c)	PROGRAMACION ACTUALIZADA FORMATO 12-B	MONTO A HABILITAR
Mejoramiento del Servicio de Agua para Riego en la Comunidad Yanama del Distrito de Zurite - Provincia de Anta- Departamento de Cusco	5,542,066.00	4,458,268.00	298,528.00	785,270.00	520,000.00	200,000.00

Nota. Elaborado por los autores considerando una inversión y montos aleatorios con fines de estudio (la información de inversiones dentro de los pliegos es extraída del Banco de Inversiones y Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI))

Además de los datos considerados en párrafos anteriores para habilitar inversiones también se consideran aspectos como: 1) si la inversión objeto de habilitación se encuentra registrada dentro del Programa Multianual de Inversiones del año en ejecución y si registra monto programado en el mismo año, de no cumplir estos aspectos la Oficina de Presupuesto no puede registrar y asignar un monto positivo a la inversión solicitada; por otro lado, 2) la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), debe considerar dentro de la opinión técnica emitida, el criterio de continuidad; es decir, al momento de la evaluación técnica deben ser priorizadas las inversiones que se encuentren en etapa de ejecución y registren mayor avance financiero considerando el monto de inversión aprobado, 3) la OPMI verifica que la inversión a habilitar no está sujeta a solicitudes pendientes para el cambio de Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI), 4) no exista duplicidad de inversiones sobre la

inversión habilitada, 5) la inversión cuente con los arreglos institucionales para su ejecución, 6) la inversión habilitada sea integral (no fraccionada), 7) la entidad tenga las competencias para intervenir sobre el servicio objeto de la inversión habilitada; los anteriores corresponden a criterios técnicos para la programación multianual de inversiones (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).

De la forma mostrada, los pliegos evalúan las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático con cargo a inversiones, su concreción deriva en modificaciones a la estructura presupuestaria inicial.

2.3. Marco Conceptual

2.3.1. Presupuesto Público

Según la Dirección General de Presupuesto Publico (2019), ente rector del Sistema de Presupuesto Público en Perú, el Presupuesto Público constituye un instrumento de gestión que detalla los ingresos y gastos de un pliego presupuestal específico, este se aprueba para un año fiscal determinado y, está alineado a las prioridades y políticas del Sector Público además de a los objetivos estratégicos contemplados dentro de una entidad o pliego, la programación de créditos presupuestarios, permite, a las entidades y pliegos de los diferentes niveles de gobierno, dar cumplimiento a sus objetivos institucionales.

2.3.2. Inversión Pública

La inversión pública está definida como todo gasto o desembolso de recursos, ejecutados por el Estado con la finalidad de adquirir activos físicos y no financieros, su ejecución permite garantizar el bienestar de la población mediante la provisión de servicios públicos ya que atiende servicios priorizados según el ámbito de intervención (Dirección General de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, 2019).

2.3.3. Entidad Pública

Según lo establecido por el Decreto Legislativo N° 1440 emitido por la Dirección General de Presupuesto Público (2018), una entidad pública es, toda entidad u organismo con personería jurídica dentro de los gobiernos locales (para el presente estudio).

2.3.4. Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)

Créditos Presupuestarios aprobados dentro de la Ley Anual de Presupuesto correspondiente a cada pliego presupuestario, es resultado de las fases de Programación y Formulación Presupuestaria (Dirección General de Presupuesto Público, 2024).

2.3.5. Gasto de Capital

Corresponden a gastos que incrementan la producción o la capacidad productiva del servicio que brinda una entidad, estos se registran en la genérica de gastos 2.6. (Dirección General de Presupuesto Público, 2024).

2.3.6. Asignación Presupuestaria Multianual (APM)

Constituye el “techo” o límite de presupuesto asignado a favor de cada pliego, se informan durante la estimación de ingresos y, constituye la base para la programación de gasto. El monto correspondiente a la APM es estimado por el Ministerio de Economía y Finanzas con prospectiva de tres años, para su estimación se considera la estimación o proyección de ingresos a nivel de toda fuente de financiamiento que cada pliego prevea percibir, recaudar y registrar, así como la estimación o proyección de gastos no ejecutados en años previos (saldos de balance). Los montos estimados de la APM están alineados a criterios de planeamiento institucional. La APM es considerada como vinculante para el año 1 de ejecución y, es indicativa para los años 2 y 3 de programación y, es revisada anualmente (Dirección General de Presupuesto Publico, 2019).

2.3.7. Presupuesto Institucional Modificado

Corresponde a los créditos presupuestarios iniciales aprobados (PIA) más las modificaciones presupuestarias ejecutadas en la Fase de Ejecución Presupuestaria (Dirección General de Presupuesto Público, 2018).

2.3.8. Programación Multianual Presupuestaria

En atención a lo establecido por la Dirección General de Presupuesto Público (2024) mediante la Directiva N° 0002-2024-EF/50.01, Directiva de Programación Multianual y Formulación Presupuestaria, la Formulación Presupuestaria corresponde a la primera fase dentro del proceso presupuestario mediante la cual se desagrega, distribuye y estructura la APM en función a una clasificación económica de gastos y de ingresos, considerando la fuente de financiamiento y la clasificación geográfica, así como las metas presupuestarias registradas y, considerando sus estructuras funcionales y programáticas.

2.3.9. Formulación Presupuestaria

Corresponde a la segunda fase del proceso presupuestal y, en atención a lo mencionado por la Dirección General de Presupuesto Público (2018) a través de ella se desagrega el primer año de la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) a nivel de clasificador, durante esta fase el pliego establece las metas presupuestarias, las cadenas de gasto y fuentes de financiamiento, para este punto se consideran los clasificadores de ingresos financieros y gastos presupuestarios alineados a los objetivos estratégicos del pliego, el objetivo de esta fase es maximizar eficientemente los recursos para garantizar la provisión de servicios de manera óptima y, debe considerar así como los gastos permanentes las obligaciones de pago pendientes, el gasto de capital, entre otros aspectos.

2.3.10. Aprobación Presupuestaria

La Aprobación Presupuestaria constituye la tercera fase del proceso presupuestal, se concreta a través de una Ley de Aprobación Presupuesto correspondiente al año en el que es formulado, esta fase está a cargo del Poder Legislativo, una vez aprobada, esta es publicada y comunicada (Dirección General de Presupuesto Público, 2018).

2.3.11. Ejecución Presupuestaria

La Dirección General de Presupuesto Público (2018) a través del Decreto Legislativo N° 1440 define a la ejecución presupuestaria como la cuarta fase dentro del proceso presupuestal, a través de la cual se ejecutan los créditos aprobados a través de la Ley de Presupuesto Aprobado en el año correspondiente, inicia el primer día del año fiscal y concluye el 31 de diciembre.

2.3.12. Meta Presupuestaria

Está determinada por la expresión medible y cuantificable que caracterizan al producto final de una actividad, acción de inversión u obra; esta comprende dos dimensiones: la primera corresponde a una dimensión física que incluye la finalidad, unidad de medida y valor proyectado y, la segunda corresponde a una dimensión financiera la misma que está definida por el valor monetario de la dimensión previa, para el caso de inversiones está se determina por la valorización de los insumos para su ejecución (Dirección General de Presupuesto Publico, 2019).

2.3.13. Programación Multianual de Inversiones

Constituye la primera fase dentro ciclo de inversión, en la que se identifican y priorizan inversiones que pretenden ser ejecutadas en una prospectiva multianual, para su registro y priorización de las inversiones se consideran diversos criterios establecidos por el

sector o de la unidad ejecutora, asimismo se registran aquellas inversiones que contribuyan al cierre de brechas de acceso a servicios e infraestructura (Dirección General de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, 2019).

2.3.14. Proyecto de Inversión

Tipo de inversión definida como una intervención de carácter temporal caracterizada por ser financiada con recursos públicos y, por estar orientada a crear, mejorar, ampliar, o en su defecto recuperar la capacidad de producción de una unidad productora de servicios integral (Dirección General de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, 2019).

2.3.15. Inversión de Optimización, Ampliación Marginal, Reposición y Rehabilitación

Intervención puntal o específica que se aplica a los activos estratégicos que componen una unidad de producción de servicios, siempre que esta se encuentre en funcionamiento, como tipología de inversión pública su ejecución está orientada a cerrar de brechas de acceso a servicios y de infraestructura (Dirección General de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, 2019).

2.3.16. Inversiones no Previstas

Están definidas como aquellas inversiones que poseen declaración de viabilidad o registro aprobado, según corresponda, que no registran programación dentro de la Cartera Programada de Inversiones vigente; sin embargo, durante el año fiscal requieren ser priorizadas por estar alineadas al cierre de brechas, y cumplir con los criterios para su priorización y programación (Dirección General de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, 2019)

2.3.17. Modificaciones Presupuestarias

Son registros de cambios dentro de los créditos o asignaciones presupuestales inicialmente aprobadas, pueden ejecutarse a nivel institucional (correspondiente a las transferencias de partidas presupuestales y créditos suplementarios asociados a dispositivos legales aprobados por el MEF) o en el nivel funcional y programático (incrementos o reducciones internas autorizadas por el titular del pliego); significan la habilitación o supresión de recursos programados (Dirección General de Presupuesto Público, 2019).

2.3.18. Anulaciones

Hacen referencia, según la Dirección General de Presupuesto Público (2024), a toda supresión de crédito presupuestario programado dentro de una estructura programática específica, siempre que haya cumplido el fin para el cual se registró la programación, deja de existir la finalidad, existe un cambio o variaciones en los objetivos estratégicos o, si luego de una proyección se muestra un saldo de libre disponibilidad para anular.

2.3.19. Habilitaciones

Se refieren al incremento de créditos presupuestarios programados en acciones de inversión, actividades u obras con cargo a anulaciones dentro o fuera de las categorías presupuestales asociadas (Dirección General de Presupuesto Público, 2019).

2.3.20. Discrecionalidad de un Funcionario Público

Entendida como la capacidad del funcionario para tomar decisiones considerando su criterio técnico, siempre que no exista marco normativo que guíe expresamente el actuar (Dirección General de Presupuesto Público, 2019).

2.4. Base Legal

Estando el objeto del presente estudio alineado a las disposiciones emitidas por los entes rectores de cada sistema administrativo (Presupuesto Público-Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones), la base legal que sustenta el estudio y resultados se presenta por año, según el periodo de análisis, de la siguiente manera:

2.4.1. Base legal en materia de Inversión Pública

Resolución Directoral N.º 006-2020-EF/63.01 que modifica la Directiva N.º 001-2019-EF/63.01, Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Establece medidas que regulan las acciones dentro del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI), así como los procedimientos desarrollados dentro de cada fase del ciclo de inversiones, se aplica dentro de todas las entidades públicas que se encuentran dentro del mencionado sistema y que, ejecuten inversiones con recurso público (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

2.4.2. Base legal en materia de Presupuesto Público

Ley N.º 28411, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto. La misma que fue derogada mediante el Decreto Legislativo N.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, manteniendo las disposiciones finales y transitorias (Ministerio de Economía y Finanzas, 2004).

Decreto Legislativo N.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Mediante el cual se regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018).

Ley N.º 31084.- Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021. Publicada el 6 de diciembre de 2020, en la que establece el presupuesto de gastos e ingresos aprobados

para los pliegos a nivel nacional, así como disposiciones para control y administración del gasto público promoviendo la calidad y disciplina, asimismo establece disposiciones respecto a las modificaciones presupuestarias en fase de ejecución, entre otras medidas (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).

Directiva N° 001-2020-EF/50.01, Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria. Publicada el 06 de febrero de 2020, se considera la del año previo ya que el proceso presupuestario inicia un año previo al vigente, esta establece medidas para que los pliegos a nivel nacional tengan una guía para la programación presupuestal (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).

Directiva N° 0007-2020-EF/50.01, Directiva para la Ejecución Presupuestaria. Publicada el 31 de diciembre de 2020, para dirigir cada etapa del proceso de ejecución presupuestaria durante el ejercicio fiscal 2020, la misma incluye anexos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).

Decretos de Urgencia publicados que autorizan transferencia de partidas. Un decreto de urgencia constituye una norma emitida, en este caso por el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público que busca mitigar una “emergencia” de manera óptima e inmediata, se utiliza para situaciones específicas, los decretos de urgencia tienen rango de Ley y, durante el año 2021, se publicaron tres decretos de urgencia autorizando la transferencia financiera a favor de diversos GL del departamento de Cusco, los mismos que se detallan a continuación:

Tabla 18*Decretos de Urgencia (2021)*

FECHA	AÑO	Nº	APLICACIÓN	OBJETO
29/10/2021	2021	100	Gobiernos Locales	Financiamiento de Inversiones
12/07/2021	2021	63	Gobiernos Locales	Financiamiento de Inversiones
25/04/2021	2021	40	Gobiernos Locales	Financiamiento de Inversiones

Nota. Elaborado por los autores en base al cuadernillo normativo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Decretos Supremos que autorizan transferencias de partidas y créditos suplementarios a favor de inversiones. Los decretos supremos constituyen normas legales que buscan promover medidas para la ejecución de las políticas en el ámbito público, al igual caso previo mencionado, estos dispositivos legales tienen rango de Ley, durante el año 2021 se publicaron 11 dispositivos legales mediante los cuales se autorizaron créditos suplementarios o transferencias de partidas.

Ley N° 31365.- Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022. Publicada el 30 de noviembre de 2021, y, como se ha detallado es la norma principal para el manejo de los recursos de carácter público, en este caso, considerando el año fiscal 2022 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

Directiva N° 0001-2021-EF/50.01 Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria. A través de la cual se establecen medidas para la programación y formulación del presupuesto institucional de cada pliego con

prospectiva multianual 2022-2024, es de alcance a cada una de las entidades del Sector o Ámbito Público (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

Directiva N° 0002-2021-EF/50.01 Directiva para la Ejecución Presupuestaria.

Establece disposiciones para la ejecución del presupuesto aprobado en la Ley de Presupuesto del año 2021 dentro de los pliegos a nivel naciones, tiene alcance a todas las entidades del Sector Público (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

Decretos de Urgencia publicados. Durante el año 2022 no se publicaron este tipo de dispositivos legales.

Decretos Supremos que autorizan transferencias de partidas presupuestales y créditos suplementarios a favor de inversiones. Durante el año 2022 se publicaron 19 decretos supremos para los gobiernos locales del departamento de Cusco.

Ley N.º 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.

Publicada con fecha 6 de diciembre de 2022, norma primordial del Sistema Nacional de Presupuesto Público (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

Directiva N° 0002-2022-EF/50.01 Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria, así como sus Anexos Guía y Fichas.

Publicada el 19 de febrero de 2022, A través de la cual se establecen pautas para la programar y formular el presupuesto de forma multianual, como se ha detallado este documento técnico y normativo es publicado el año previo, año en el que se inicia la primera etapa dentro del proceso presupuestal (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

Directiva N° 0005-2022-EF/50.01 Directiva para la Ejecución Presupuestaria.

Este documento normativo, establece las pautas y medidas para la ejecución de los créditos

presupuestarios aprobados a través de la Ley de Presupuesto (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

Decretos de Urgencia publicados. Durante el año 2023 no se publicaron este tipo de dispositivos legales.

Decretos Supremos que autorizan transferencias de partidas presupuestales y créditos suplementarios a favor de inversiones. Durante el año 2023 se publicaron 16 decretos supremos para los gobiernos locales del departamento de Cusco, todos orientados al financiamiento de inversiones.

De la revisión realizada en los párrafos anteriores, para el presente estudio se proponen utilizar variables de tipo: 1) Económico-Financieras, definidas por el monto aprobado a través de la Ley de Presupuesto correspondiente a la base presupuestaria inicial (PIA) de cada año de estudio en línea a lo planteado por (Mostajo, 2002); Presupuesto Institucional Modificado o estructura presupuestaria final (PIM) del ejercicio fiscal previo, mediante la cual se identificarán los gastos “heredados” o la inercia de programación mencionada por (Zuluaga, 2007) y (Mostajo Guardia, 2002) y saldos de balance, en atención a lo identificado por (Aranibar, 2020); por otro lado, se han identificado variables asociadas a la “discrecionalidad” del servidor público, siendo estas las correspondientes a las “modificaciones presupuestarias” correspondientes a los cambios presupuestales o modificaciones en el nivel funcional y programático realizadas por la Oficina de Presupuesto del pliego y, las “autorizaciones de créditos presupuestales” correspondientes a las modificaciones en el nivel institucional (créditos suplementarios y transferencias de partidas presupuestales autorizadas a través de dispositivos legales) ambas en atención a lo dispuesto mediante la directiva de ejecución presupuestaria publicada por la Dirección General de

Presupuesto Público (2024) y, la variabilidad de la cartera registrada de inversiones expresada por la diferencia entre el monto inicial programado en inversiones y el monto programado al cierre del ejercicio fiscal en atención a lo planteado por Shack y Rivera (2022). Asimismo, se incluye la variable “planeamiento” mencionada por Zuluaga (2007) y Echeverry, Ferguson, y Moya (2006), la variable política a la que hacen referencia Echeverry, Fergusson, y Querubin (2004) está denominada en el presente estudio como “ciclo político” en la que considerarán aproximaciones; es decir, la variable será dicotómica y toma el valor de 1: en los años 2022 y 2023 correspondientes a años de fin e inicio de gestión, esto en referencia a lo establecido por (Guo, 2009), finalmente la variable multinomial correspondiente al que permitirá capturar la heterogeneidad existente entre las municipalidades de gobiernos locales, esto en referencia a lo establecido por la (Organización para la cooperación y el desarrollo económico, 2016).

Tabla 19

Identificación de Variables según el Marco Teórico

VARIABLE	REFERENCIA
Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)	“El Sistema Presupuestario Peruano” (Mostajo Guardia, 2002)
Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año previo	“El Presupuesto Público en Colombia: Hacia un Modelo más Eficiente de Asignación de Recursos, el Presupuesto por Resultados “ (Zuluaga, 2007) “El Sistema Presupuestario Peruano” (Mostajo Guardia, 2002)
SalDOS de Balance	“Los SalDOS de Balance y Su Impacto en la Transparencia de las Rendiciones de Cuentas del Perú, 2020” (Aranibar, 2020)

Tabla 20*Identificación de Variables según el Marco Teórico*

VARIABLE	REFERENCIA
Modificaciones Presupuestarias en el nivel funcional y programático	“Directiva de Ejecución Presupuestaria” (Dirección General de Presupuesto Público, 2024)
Modificaciones Presupuestarias en el institucional	“Directiva de Ejecución Presupuestaria” (Dirección General de Presupuesto Público, 2024)
Planeamiento	Asignación de Recursos, el Presupuesto por Resultados “ (Zuluaga, 2007) “Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria: Los Casos de Argentina, Colombia, México y Perú” (Echeverry, J.; Ferguson, L. y Moya, A., 2006)
Ciclo Político	“China’s Local Political Budget Cycles” (Guo, 2009)
Tipo de Municipalidad	“OECD Territorial Reviews: Peru 2016” (Organización para la cooperación y el desarrollo económico, 2016).

Nota. Elaborado por los autores en base al Marco Teórico presentado

CAPÍTULO III: HIPÓTESIS Y ANÁLISIS DE LAS VARIABLES

3.1. Hipótesis de la Investigación

3.1.1. *Hipótesis General*

A nivel de gobiernos locales, en el departamento de Cusco, durante el periodo comprendido entre los años 2021-2023 existen factores que influyen significativamente en las asignaciones presupuestarias a favor de inversiones.

3.1.2. *Hipótesis Específicas*

H1: Los factores económicos y financieros como: el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año previo y los saldos de balance influyen significativamente sobre las asignaciones presupuestarias (PIM) a favor de inversiones en los gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo comprendido entre los años 2021-2023.

H2: Los factores asociados a la “discrecionalidad” del pliego como son las modificaciones presupuestarias, tanto en el nivel institucional como en el nivel funcional y programático, así como la variabilidad de la cartera de inversiones influyen significativamente sobre las asignaciones presupuestarias (PIM) a favor de inversiones en los gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo comprendido entre los años 2021-2023.

H3: Los factores asociados a la gestión y organización del pliego como los documentos de gestión asociados a la gestión y organización del pliego y su clasificación municipal influyen significativamente sobre las asignaciones presupuestarias (PIM) a favor

de inversiones en los gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo comprendido entre los años 2021-2023.

H4: Los factores políticos asociados al ciclo político influyen significativamente sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023.

3.2. Análisis de Variables

3.2.1. Definición Operativa de las Variables de Estudio y fuentes de Información

Variable Independiente. La asignación presupuestaria a nivel de gobiernos locales está compuesta por la asignación inicial más el monto equivalente a las modificaciones presupuestarias en fase de ejecución, el resultado corresponde al PIM al cierre del año y a la variable de análisis denominada “estructura presupuestaria final”, por lo que el resultado del estudio estará asociado a ella, la fuente de información de la variable de estudio corresponde a los datos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) publicados en el portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, para su recolección se seleccionarán “solo proyectos”. Lo anterior se resume en:

Tabla 21
Definición Operativa-Variable Dependiente

Variable: Independiente			
Abreviatura	Nombre	Definición Operacional	Fuente de datos
<i>asignación_pim</i>	Asignación presupuestaria final a favor de inversiones	Monto en soles registrado y mostrado en el Sistema Integrado de Administración Financiera considerando solo inversiones.	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Nota. Elaborado por los autores en base al Marco Teórico

VARIABLES INDEPENDIENTES O EXPLICATIVAS ECONÓMICO FINANCIERAS. Son variables económicas y financieras aquellas representadas por montos en soles, las mismas que se detallan a continuación:

Presupuesto Institucional de Apertura (PIA). La inclusión de esta variable permitirá conocer en qué magnitud la estructura presupuestal inicial incide significativamente sobre la “estructura presupuestaria final”, se ha mostrado, en algunos casos, según los datos publicados por el MEF que, la “estructura presupuestaria final” es equivalente a más del 3,000% de la “estructura presupuestal inicial”, ahí la importancia de su inclusión como variable explicativa.

Tabla 22
Definición Operativa-Variable Independiente PIA

Variable: Independiente			
Abreviatura	Nombre	Definición Operacional	Fuente de datos
<i>asignación_pia</i>	Asignación presupuestaria inicial a favor de inversiones	Monto en soles registrado del PIA en el Sistema Integrado de Administración Financiera considerando solo inversiones	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Nota. Elaborado por los autores en base al Marco Teórico

Presupuesto Institucional Modificado (PIM) correspondiente al año previo de ejecución. Su importancia radica en que, esta variable captura el efecto “inercia” o los gastos “heredados” mencionados como determinantes en las estructuras presupuestarias

mencionadas por (Mostajo, 2002), los datos serán extraídos, así como en el caso anterior, del Portal de Transparencia del MEF.

Tabla 23

Definición Operativa-Variable Independiente PIM del Año Previo

Variable: Independiente			
Abreviatura	Nombre	Definición Operacional	Fuente de datos
<i>pim_año_previo</i>	Asignación presupuestaria final a favor de inversiones del año previo	Monto en soles registrado del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año previo en el Sistema Integrado de Administración Financiera considerando solo inversiones	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Nota. Elaborado por los autores en base al Marco Teórico

Saldos de Balance. Como se ha detallado al principio, los saldos de balance componen entre 10 y 30 por ciento de la estructura presupuestaria final del pliego, lo que lograría ser significativo al momento del análisis a nivel de monto programado. Este dato corresponderá al registrado a nivel de ejecución de ingresos dentro de los GL por el Ministerio de Economía y Finanzas, específicamente en el clasificador de ingresos 1.9.1.1.1.1. Saldos de Balance.

Tabla 24

Definición de Variable Independiente Saldos de Balance

Variable: Independiente			
Abreviatura	Nombre	Definición Operacional	Fuente de datos
<i>saldo_balance</i>	Saldos de Balance	Monto incorporado en la específica de ingreso definida como 1.9.1.1.1.1. Saldos de Balance y programados en inversiones	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Nota. Elaborado por los autores en base al Marco Teórico

Variables Independientes o explicativas asociadas a la “discrecionalidad” del pliego. Son denominadas así porque estas variables están sujetas al manejo presupuestario del pliego; es decir, los funcionarios encargados del proceso presupuestario toman decisiones para el manejo de estas variables con libertad según su juicio y experiencia, este conjunto de variables se detalla a continuación:

Modificaciones Presupuestarias en el nivel funcional y programático. Corresponde al monto resultado de anulaciones y habilitaciones internas, dentro de proyectos ya programados o existentes en el presupuesto programado del pliego, los datos serán resultado del siguiente cálculo en soles:

$$MPFP_t = INEPIA_t + INEPIM_t$$

Donde:

$MPFP_t$ = Modificaciones Presupuestaria en el Nivel Funcional y Programático en el año t

$INEPIA_t$ = Inversiones no ejecutadas del PIA en el año t

$INEPIM_t$ = Inversiones Nuevas Ejecutadas del PIM en el año t

Tabla 25

Definición de Variable Independiente Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Funcional y Programático

Variable: Independiente			
Abreviatura	Nombre	Definición Operacional	Fuente de datos
$mpfp_1$	Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Funcional y Programático	$MPFP_t = INEPIA_t + INEPIM_t$	Datos Abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas 2021 a 2023

Nota. Elaborado por los autores en base al Marco Teórico

Modificaciones Presupuestarias en el nivel institucional Corresponde a las autorizaciones de créditos presupuestarios y transferencias de partidas a favor de inversiones a través de dispositivos legales, los datos a nivel de gobierno y monto serán extraídos del diario “El Peruano”, considerando los anexos en los que se detallan los gobiernos locales.

Tabla 26

Definición de Variable Independiente Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Institucional

Variable: Independiente			
Abreviatura	Nombre	Definición Operacional	Fuente de datos
<i>mpni</i>	Modificaciones Presupuestarias en el nivel Institucional	Monto incorporado en el presupuesto institucional del pliego y autorizado a través de dispositivos legales, expresado en S/	Datos Abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas 2021 a 2023)

Nota. Elaborado por los autores en base al Marco Teórico

Variabilidad de la Cartera de Inversiones. Esta variable está definida como la variación entre el monto programado en inversiones a través del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y en inversiones a nivel del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) final, a través de esta variable se medirá la variabilidad a nivel de monto entre la estructura inicial y final programada presupuestalmente, se ha denominado “variabilidad de la cartera de inversiones” ya que los montos en ambos conceptos son programados en inversiones que pueden estar registradas al inicio del año con un monto programado o, en su defecto inversiones nuevas, que previamente son registradas en la cartera de inversiones por el pliego presupuestario.

Tabla 27

Definición de Variable Independiente Variabilidad de la Cartera de Inversiones

Variable: Independiente			
Abreviatura	Nombre	Definición Operacional	Fuente de datos
<i>variabilidad_cartera_inversiones</i>	Variabilidad de la Cartera de Inversiones	Monto en Inversiones programadas en el PIA- Monto en Inversiones programadas dentro del PIM al cierre del año fiscal	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) - Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI)

Nota. Elaborado por los autores en base al Marco Teórico

Variabes Independientes o explicativas de gestión y organización. Se ha considerado la siguiente variable:

Planeamiento. Definida como el registro de documentos de gestión presentados a través del Registro Nacional de Municipalidades correspondiente a cada gobierno local y cada periodo de estudio. Se han considerado dentro de esta variable los siguiente documentos para la gestión institucional del pliego: el Plan de Desarrollo Concertado a nivel Local, ya que este contiene acciones para el desarrollo de integral de cada territorio, precisando las prioridades de cada gobierno local, asimismo se ha considerado el Plan Estratégico para la Gestión Institucional (PEI) ya que dentro de este documento se contemplan objetivos y acciones que se formulan como estratégicas a las que la ejecución de inversiones debe estar alineada; en la misma línea el Plan de Desarrollo Económico constituye una herramienta que identifica las potencialidades económicas de un territorio, los datos se utilizan para inversiones productivas o de fortalecimiento de capacidades; por último, se ha considerado el Plan de Accesibilidad Local permite identifica el nivel de acceso a través de vías de la población, este sirve de base para la inversión en el Sector Transporte. Esta variable se define

como “dummy” y toma el valor de 1 si la entidad cuenta con al menos dos instrumentos de gestión vigentes en el año de ejecución.

Tabla 28

Definición de Variable Independiente Planeamiento

Variable: Independiente			
Abreviatura	Nombre	Definición Operacional	Fuente de datos
<i>planeamiento</i>	Planeamiento Estratégico	Variable dicotómica que señala si el GL cuenta con al menos dos planes de gestión aprobados y vigentes	Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU)

Nota. Elaborado por los autores en base al Marco Teórico

Tipo de Municipalidad

El estudio considerará la variable “Tipo de Municipal”, tomando en cuenta las clasificaciones consideradas dentro del programa de Incentivos a la mejora de la gestión municipal del MEF, que clasifica a las municipalidades según la calificación como “ciudad principal” y por el porcentaje de población urbana dentro del territorio, esta variable es de tipo multinomial asociada a los tipos de municipalidades A, B, D, E, F y G, las mismas que, en resumen corresponden a ciudades principales y municipalidades que registran una población urbana entre 0% y 70%.

Tabla 29*Definición de Variable Independiente Tipo de Municipalidad*

Variable	Clasificación según el programa de incentivos		Asignación de valor multinomial	Fuente de Datos
	Tipo	Definición		
<i>tipo_mun</i>	A	Municipalidades provinciales que pertenecen a una ciudad principal.	1	Clasificación Municipal del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del MEF
	B	Municipalidades provinciales que NO pertenecen a una ciudad principal.	2	
	D	Municipalidades distritales pertenecientes a otras ciudades principales	3	
	E	Municipalidades distritales que NO pertenecen a una ciudad principal y, cuentan con más del 70% de población urbana.	4	
	F	Municipalidades distritales que NO pertenecen a una ciudad principal y, cuentan con una población urbana entre el 35% y el 70% del total.	5	
	G	Municipalidades distritales que NO pertenecen a una ciudad principal y, cuentan con menos del 35% de población urbana, el total de la población.	6	

Nota. Elaborado por los autores en Base a la Clasificación Municipal del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del MEF

No se consideran las municipalidades tipo “C” ya que está corresponden a las “Municipalidades de Lima Metropolitana” como lo detalla el Programa de Incentivos que contribuyen a la Mejora de la Gestión Municipal del MEF.

Variabes Independiente o explicativa política. La misma que se presenta a continuación:

Ciclo Político. Se considerarán aproximaciones para la consideración de esta variable, tomando el valor de uno en los años 2022 y 2023 correspondientes a años de fin e inicio de gestión, esto en referencia a lo establecido por (Guo, 2009).

Tabla 30

Definición de Variable Independiente Ciclo Político

Variable: Independiente			
Abreviatura	Nombre	Definición Operacional	Fuente de datos
<i>ciclo_politico</i>	Ciclo Político	Variable Dicotómica que señala si el año de análisis corresponde al inicio o fin de gestión	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

Nota. Elaborado por los autores en base al Marco Teórico

CAPÍTULO IV: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. Enfoque de Investigación

En enfoque de la presente investigación es de tipo cuantitativo, ya que sigue un proceso determinado que inicia con el planteamiento del problema para seguir con la recolección de datos (SIAF, SSI, Datos Abiertos) y procesamiento de datos y concluir con la interpretación de resultados en línea con lo establecido en las hipótesis y la teoría presentada (Hernández & Fernández, 2014).

4.2. Nivel de Investigación

El presente estudio pretende explicar la relación existente entre las variables correspondientes a las asignaciones presupuestarias finales (medidas a través del PIM) y diversos factores como económicos, financieros, de gestión de organización, políticos, etc., por lo que el nivel de investigación asociado corresponde al “explicativo” (Hernández & Fernández, 2014).

4.3. Método de Investigación

Mediante el presente estudio se busca encontrar evidencia que permite comprobar o verificar las hipótesis propuestas que se derivan de las bases teóricas presentadas, por lo dado lo anterior el método de investigación asociado al estudio corresponde al método “hipotético-deductivo”.

4.4. Tipo y Diseño de Investigación

La presente investigación, de acuerdo al objetivo, corresponde al tipo “correlacional”, ya que a través del estudio se busca relacionar y vincular el comportamiento de las variables

propuestas, así como cuantificar las relaciones existentes y el grado de asociación entre las variables sin que ello signifique algún cambio en la estructura de las mismas (Hernández & Fernández, 2014); es así que, mediante este estudio se busca identificar si existe una relación o conexión entre las variables de Asignaciones Presupuestarias medidas a través del PIM a la conclusión del año fiscal y el PIM correspondiente al año previo (variable que captura el efecto “heredado” señalado por diversos autores), PIA, saldos de balance, variables asociadas a la “discrecionalidad” del pliego, planeamiento y ciclo político; para dicho fin se utilizarán datos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI) y Datos Abiertos del MEF, para realizar un análisis que desarrolle las implicancias de relación entre las variables independientes y la dependiente; para luego, realizar la regresión de un modelo econométrico empleando datos de panel.

El estudio corresponde al diseño de investigación de carácter “no experimental”, debido a que, la variable dependiente no es manipulada y se analiza su comportamiento y evaluación dentro de su contexto natural (Hernández & Fernández, 2014), en atención a ello, se han propuesto conjeturas sobre la relación o vinculación de las variables sin intervenir sobre ellas; específicamente, se ha identificado al estudio como no experimental-longitudinal, ya que este estudio analizará los en qué medida las variables independientes identificadas influyen sobre las asignaciones presupuestarias finales a nivel de GL del departamento de Cusco durante el periodo comprendido entre los años 2021-2023.

4.5.Unidad de Observación

La Unidad de Observación corresponde a municipalidad provincial o distrital denominada “gobierno local” (GL) dentro del departamento de Cusco, lo cual comprende 116 municipalidades identificadas de acuerdo al clasificador institucional y geográfico del

MEF; asimismo, para fines de análisis e interpretación se ha optado por estratificar los GL, agrupándolos por tipo de municipalidad, según la clasificación municipal del Programa de Incentivos que contribuyen a mejorar la Gestión Municipal del MEF, la misma que se muestra en el cuadro presentado a continuación:

Tabla 31

Estratificación de la Unidad de Observación

Departamento	Descripción	Clasificación Municipal
CUSCO		116
A	Municipalidades provinciales que pertenecen a una ciudad principal.	4
B	Municipalidades provinciales que NO pertenecen a una ciudad principal.	9
D	Municipalidades distritales pertenecientes a otras ciudades principales	4
E	Municipalidades distritales que NO pertenecen a una ciudad principal y, cuentan con más del 70% de población urbana.	11
F	Municipalidades distritales que NO pertenecen a una ciudad principal y, cuentan con una población urbana entre el 35% y el 70% del total.	37
G	Municipalidades distritales que NO pertenecen a una ciudad principal y, cuentan con menos del 35% de población urbana, el total de la población.	51
Total general		116

Nota. Elaborado por los autores en base a la clasificación municipal del Programa de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal

4.6.Periodo de Análisis

El periodo de análisis está expresado en ejercicios fiscales, comprendidos desde el año 2021 hasta el año 2023. Se ha considerado este periodo de análisis ya que, los años 2022 y 2023 corresponden a etapas del ciclo político correspondientes al inicio y fin de gestión, asimismo no se ha considerado un periodo más amplio de análisis ya que antes del 2021, en el año 2020, se registró la pandemia por COVID-19 que implicó autorizaciones de créditos presupuestarios para atender la emergencia por montos significativos y no necesariamente vinculados a inversión, en la misma línea durante ese año se registró uno de los niveles más bajos de ejecución de inversiones de las últimas décadas derivados de las restricciones dispuestas por el Gobierno.

4.7.Población de Estudio

La población objeto de estudio se encuentra conformada por las 116 entidades a nivel de GL del departamento de Cusco, dentro de la investigación se ha considerado la totalidad de los 116 gobiernos locales ya que se dispone de datos e información completa para las municipalidades en el periodo analizado.

4.8.Técnicas e instrumentos de Recolección de Datos

Según Baena (2017) para la obtención de información relacionada a la población objeto de análisis, el investigador emplea técnicas que sirven como una guía para desarrollar un trabajo o actividad determinada, en el caso de la presente investigación se consideran las siguientes técnicas de recolección de datos:

Tabla 32
Técnicas de Investigación

Técnica	Descripción	Justificación
Análisis Documental	Análisis de información existentes en documentos emitidos por instituciones	En el presente estudio se han extraído datos de fuente secundaria de instituciones como el MEF.
Análisis Estadístico	Consiste en organizar y describir datos con el fin de extraer información.	El estudio presentara en los resultados un análisis descriptivo

Nota. Elaborado por los autores en base a (Baena, 2017)

En síntesis, para cumplir el objetivo de la investigación, se han recolectado datos de fuente secundaria, todas vinculadas a la administración pública y financiera como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI), Datos Abiertos del MEF, Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) y del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal filtradas inicialmente en Excel para la identificación de datos según el ámbito y periodo de estudio. El detalle de las variables y procedencia de la información se presenta en el siguiente cuadro:

Tabla 33
Definición de Variables

NOMBRE	DEFINICIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	FUENTE DE INFORMACIÓN
Asignaciones Presupuestarias a favor de Inversiones	Presupuesto Institucional Modificado al cierre del año fiscal t	Soles (S/)	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) 2021 a 2023-MEF

	(considerando solo inversiones)		
Presupuesto Institucional Modificado del año previo al de ejecución	Presupuesto Institucional Modificado al cierre del año fiscal t-1 (considerando solo inversiones)	Soles (S/)	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) 2021 a 2023-MEF
Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)	Presupuesto Institucional de Apertura del año T (considerando solo inversiones)	Soles (S/)	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) 2021 a 2023-MEF
Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Funcional y Programático	Modificaciones Presupuestarias internas realizadas por el pliego presupuestario	N° de Modificaciones	Datos Abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas 2021 a 2023
Modificaciones Presupuestarias en el nivel Institucionales	Modificaciones Presupuestarias autorizadas por dispositivo legal	Soles (S/)	Datos Abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas 2021 a 2023
Variabilidad de la Cartera de Inversiones	Diferencia entre el monto programado en inversiones a nivel del PIA y monto programado en inversiones a nivel del PIM	Soles (S/)	Cruzados de Datos Abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas y del Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI) 2021 a 2023
Planeamiento	Variable dicotómica que señala si el GL cuenta con al menos dos planes de gestión aprobados y vigentes	Dummy 1: Cumple la Definición 0: No cumple	Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) 2021 a 2023
Ciclo Político	Variable Dicotómica que señala si el año de análisis corresponde al inicio o fin de gestión	Dummy 1: Cumple la Definición 0: No cumple	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

Nota. Elaborado por los autores

El instrumento de investigación a ser empleado en el presente estudio es la ficha de análisis documental, el mismo que permitirá organizar y recopilar los datos de las variables identificadas (Baena, 2017).

4.9. Técnica de análisis e Interpretación de Datos

Para analizar los datos dentro de la investigación se ha utilizado la estadística de carácter descriptivo, la misma que permitirá identificar y describir características de los datos. Luego, en línea a los datos presentados, se ha planteado una modelación econométrica utilizando un panel de datos dinámico, el mismo que será procesado empleando el software econométrico *STATA*, en este último caso los resultados serán interpretados considerando las elasticidades de cada variable luego del procesamiento de datos.

4.10. Modelación Econométrica

Para la modelación econométrica de las asignaciones presupuestarias a favor de inversiones se ha considerado emplear un panel de datos dinámico.

Wooldridge (2002) explica que un panel se refiere a una sección transversal o conjunto de individuos que se someten a encuestas en intervalos regulares a lo largo de un periodo específico. El análisis de datos de panel constituye una modalidad de investigación que se centra en examinar un tema específico en diversos contextos, observados de manera periódica a lo largo de un marco temporal determinado. En el campo económico, el análisis de datos de panel se emplea para analizar la evolución de las empresas y los salarios de las personas a lo largo del tiempo. Al realizar observaciones repetidas de múltiples secciones transversales, el análisis de paneles permite a los investigadores explorar la dinámica del cambio mediante series temporales cortas.

El mismo autor especifica que, para abordar la heterocedasticidad y autocorrelación, existen diversos tipos de modelos analíticos de paneles, como los modelos de coeficientes constantes, modelos de efectos fijos y modelos de efectos aleatorios. Estos modelos ofrecen soluciones a problemas específicos y pueden adaptarse a diferentes contextos de investigación. Además, se destaca la importancia de considerar la estructura de los datos antes de aplicar estos modelos

En la misma línea, Gujarati y Porter (2013) señalan que, la combinación de series temporales y secciones transversales puede mejorar la calidad y cantidad de datos de maneras que serían impracticables utilizando solo una de estas dimensiones. El análisis de paneles ofrece un enfoque detallado y potente para estudiar grupos de individuos, siempre y cuando se considere tanto la dimensión espacial como la temporal de los datos. En el análisis de paneles, la regresión adquiere tanto una dimensión espacial como temporal, por un lado, la dimensión espacial se refiere a un conjunto de unidades transversales de observación, como países, estados, empresas o individuos; mientras que, la dimensión temporal se refiere a observaciones periódicas de variables que caracterizan estas unidades transversales a lo largo de un período específico. Además del número de variables, la estructura de datos confiere a las variables dos dimensiones: una unidad de observación transversal, como el gobierno local del departamento de Cusco " i ", y una referencia temporal " t ", que indica el año fiscal. El término de error también tiene dos dimensiones, una para el gobierno local y otra para el período de tiempo.

Wooldridge (2002) indica que los datos de panel pueden tomar las siguientes formas:

1) **Modelo de Coeficientes Constantes**. Este modelo asume coeficientes constantes para interceptos y pendientes. En situaciones donde no hay efectos significativos a nivel de las

entidades ni efectos temporales significativos, se puede emplear un modelo de regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Asimismo, asume constante para todos gobiernos locales del departamento de Cusco, de manera similar a una regresión por mínimos cuadrados ordinarios. Este es un primer modelo considerado por el método econométrico de datos de panel, denominado “Pooled”, el cual toma una constante fija para todos los gobiernos locales (GL) del departamento de Cusco, sin que se tome en cuenta su heterogeneidad inobservable o los factores idiosincráticos propios de cada gobierno local "i".

La especificación se detalla a continuación:

$$Y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + e_{it}$$

2) Modelo de Efectos Fijos (Modelo de Variables “Dummy” de Mínimos Cuadrados).

Este modelo implica pendientes constantes, pero un intercepto que varía según la unidad transversal (por ejemplo, el gobierno local). Aunque no haya efectos temporales significativos, existen diferencias significativas entre las unidades transversales en este tipo de modelo. Se le conoce como modelo de efectos fijos o modelo de variables “dummy” de mínimos cuadrados (Wooldridge, 2002). El modelo de efectos fijos (EF) asume un determinado nivel de correlación entre las características individuales (α_i) de cada gobierno local del departamento de Cusco, y las variables explicativas observables (X_{it}). Lo que deriva en la siguiente especificación:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + e_{it}$$

La consistencia de estimadores en este modelo está relacionada a el error idiosincrático; es decir, si este es independiente e idénticamente distribuido, con media 0 y varianza constante (Wooldridge, 2002).

3) Modelo de Efectos Aleatorios. Este modelo se refiere a un modelo de regresión con un término constante aleatorio. Este enfoque maneja la perturbación o error asumiendo que el intercepto es una variable de resultado aleatoria, la cual es una función de un valor medio más un error aleatorio específico de la sección transversal (gobierno local). Este modelo de Efectos Aleatorios (EA) considera que no existe correlación entre el efecto individual (α_i) y las variables explicativas observables (X_{it}), sino que se explica principalmente por el factor aleatorio. Lo que se representa en la siguiente especificación:

$$Y_{it} = (\alpha_i + v_i) + \beta X_{it} + e_{it}$$

En virtud de lo señalado se aplica un modelo econométrico de datos de panel, en el cual se considera lo siguiente:

i: Gobierno local del Departamento de Cusco

t: Año (comprendido entre el 2021 – 2023)

Y: ASIGNACION_PIM

X: Vector de variables independientes a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco.

Para la base de datos se utilizarán las fuentes de información mencionadas en el capítulo anterior tales como el Portal de Transparencia del MEF, Datos Abiertos de la misma fuente, SIAF, etc.

CAPÍTULO V: RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

En el desarrollo de este capítulo, se presentarán los resultados del estudio, se iniciará con una descripción estadística de las variables para seguir con una descripción longitudinal de las variables luego del procesamiento de datos, mediante esta última se buscará identificar algunas relaciones las variables de estudio, unidades de observación y el periodo de estudio analizado.

Luego, el presente capítulo, mediante el Tes de Hausman, desarrollará la selección entre el modelo de Efectos Fijos (EF) o Efectos Aleatorios (EA), para finalmente presentar el análisis por modelo derivado de la modelación econométrica.

6.1.Descripción Estadística de las Variables

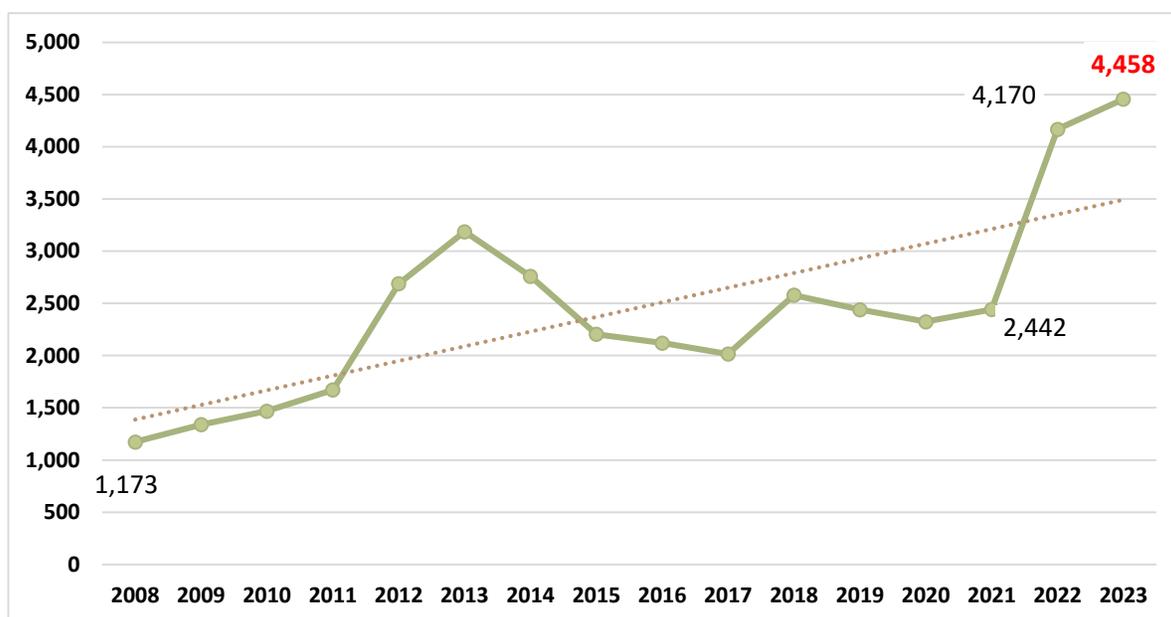
Descripción General. A nivel del departamento de Cusco, la inversión pública registró durante los últimos diez años una tendencia de crecimiento en cuanto a asignación, particularmente durante el periodo de estudio en el que se registra los niveles más altos de asignaciones a favor de inversiones, a nivel de año, se registran variaciones de 11.58%, 55.63% y 16.92% en los años 2021, 2022 y 2023, existiendo una diferencia significativa entre los años 2021 y 2022; el año 2023 fue el que se registró un mayor nivel de asignaciones equivalentes a 4,457.57 millones de soles.

Tabla 34

Evolución de las Asignaciones Presupuestarias a favor de Inversiones, 2021-2023 (Millones de S/)

AÑO	PIM	VARIACIÓN
2021	2,442.38	11.58%
2022	4,169.83	55.63%
2023	4,457.57	16.92%

Nota. Adaptado de las series estadísticas del BCRP

Figura 10*Inversión Pública, 2013-2023 (Millones de S/)*

Nota. Adaptado de las series estadísticas del BCRP

Descripción Específica. A nivel de PIM asignado en inversiones a favor de gobiernos locales del departamento de Cusco, durante el periodo de análisis, la provincia de La Convención registra el mayor PIM asignado, seguida de Chumbivilcas y Cusco; por otro lado, es la provincia de Acomayo la que presenta menor PIM asignado, por el monto de 419 millones de soles.

Tabla 35

Asignación a favor de inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco, 2021-2023 (millones de S/)

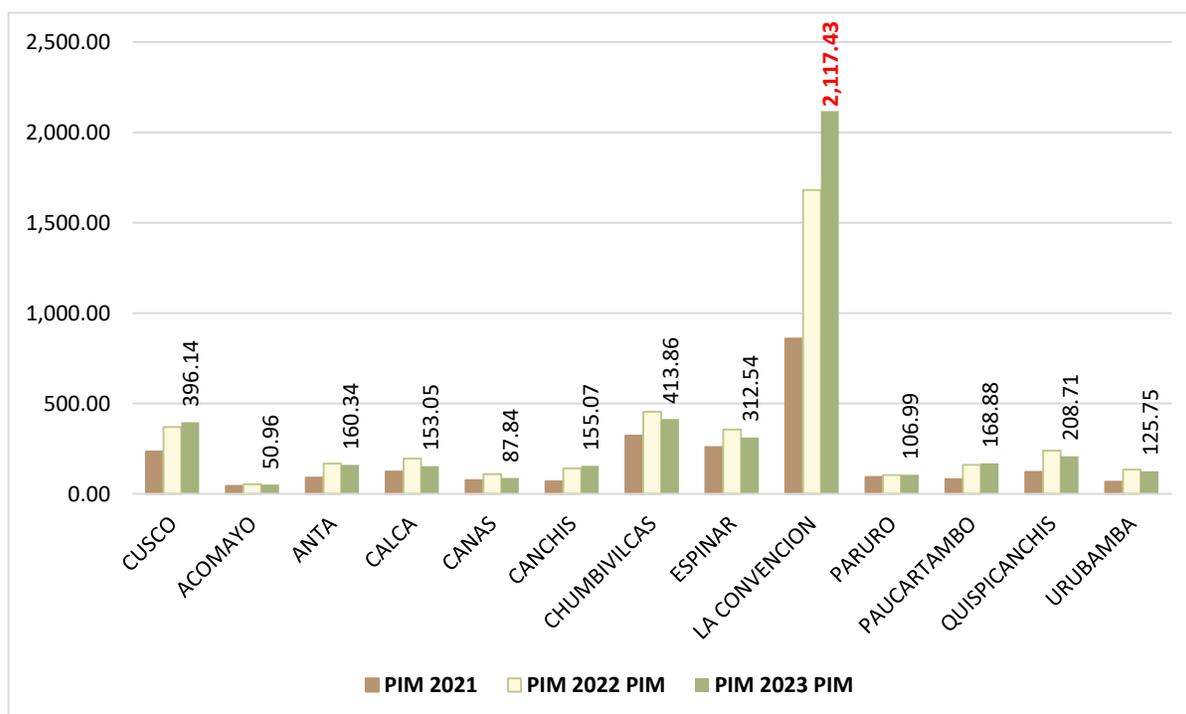
PROVINCIA	PIM 2021	PIM 2022	PIM 2023	TOTAL
<i>CUSCO</i>	233.91	369.87	396.14	999.92
<i>ACOMAYO</i>	44.63	53.66	50.96	149.26
<i>ANTA</i>	90.84	167.86	160.34	419.05
<i>CALCA</i>	123.73	196.18	153.05	472.96
<i>CANAS</i>	75.62	108.97	87.84	272.43
<i>CANCHIS</i>	69.69	141.40	155.07	366.16

CHUMBIVILCAS	322.30	455.25	413.86	1,191.41
ESPINAR	258.73	356.69	312.54	927.95
LA CONVENCION	860.02	1,681.11	2,117.43	4,658.56
PARURO	93.91	103.72	106.99	304.62
PAUCARTAMBO	81.30	160.28	168.88	410.47
QUISPICANCHIS	121.16	240.42	208.71	570.30
URUBAMBA	66.53	134.40	125.75	326.68

Nota. Adaptado del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas (2024)

Figura 11

Asignación a favor de inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco, 2021-2023 (millones de S/)



Nota. Adaptado del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas (2024)

A) Variabilidad de Asignaciones. Considerando las asignaciones iniciales y finales en inversiones, la totalidad de provincias, registran durante el periodo de análisis una variación positiva respecto al PIA, siendo la menor variación la registrada a favor de la provincia de Quispicanchis en el año 2023 (26.46%). Detalle que se muestra a continuación:

Tabla 36

Variabilidad de Asignaciones Presupuestarias por Provincia, 2021-2023 (Millones de S/)

PROVINCIA	2021			2022			2023		
	PIA	PIM	VAR. (%)	PIA	PIM	VARIACIÓN (%)	PIA	PIM	VAR. (%)
CUSCO	68.17	233.91	243.13%	98.98	369.87	273.70%	240.17	396.14	64.94%
ACOMAYO	20.27	44.63	120.20%	13.00	53.66	312.67%	33.36	50.96	52.79%
ANTA	21.51	90.84	322.33%	42.20	167.86	297.75%	116.62	160.34	37.49%
CALCA	32.21	123.73	284.12%	52.18	196.18	275.98%	104.53	153.05	46.41%
CANAS	30.58	75.62	147.31%	19.68	108.97	453.58%	46.20	87.84	90.14%
CANCHIS	27.82	69.69	150.51%	41.40	141.40	241.58%	94.03	155.07	64.91%
CHUMBIVILCAS	110.40	322.30	191.94%	104.10	455.25	337.32%	177.57	413.86	133.07%
ESPINAR	64.95	258.73	298.33%	109.49	356.69	225.78%	194.72	312.54	60.50%
LA CONVENCION	439.36	860.02	95.74%	553.88	1,681.11	203.52%	1,297.14	2,117.43	63.24%
PARURO	30.09	93.91	212.11%	23.53	103.72	340.82%	53.30	106.99	100.75%
PAUCARTAMBO	34.82	81.30	133.47%	44.63	160.28	259.13%	88.31	168.88	91.24%
QUISPICANCHIS	49.39	121.16	145.32%	71.55	240.42	236.03%	165.04	208.71	26.46%
URUBAMBA	34.58	66.53	92.41%	31.91	134.40	321.19%	73.04	125.75	72.17%

Nota. Adaptado del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas (2024)

B) Distribución de asignaciones según tipo de Municipalidad. A nivel del departamento de Cusco, las municipalidades de gobiernos locales se clasifican en tipo A, B, D, E, F, y G siendo las de tipo A y B las correspondientes a municipalidades provinciales, mientras que los tipos B, D, E, F, G las asignadas a municipalidades distritales, el cuadro siguiente detalla el número de municipalidades por tipo según el Programa de Incentivos, correspondientes al departamento de Cusco:

Tabla 37:

Clasificación Municipal de Gobiernos Locales del Departamento de Cusco

Departamento	Descripción	Clasificación Municipal
CUSCO		116
A	Municipalidades provinciales que pertenecen a una ciudad principal.	4
B	Municipalidades provinciales que NO pertenecen a una ciudad principal.	9
D	Municipalidades distritales pertenecientes a otras ciudades principales	4
E	Municipalidades distritales que NO pertenecen a una ciudad principal y, cuentan con más del 70% de población urbana.	11
F	Municipalidades distritales que NO pertenecen a una ciudad principal y, cuentan con una población urbana entre el 35% y el 70% del total.	37
G	Municipalidades distritales que NO pertenecen a una ciudad principal y, cuentan con menos del 35% de población urbana, el total de la población.	51
Total general		116

Nota. Adaptado de la Clasificación Municipal PI, Ministerio de Economía y Finanzas (2021)

Respecto a la asignación por tipo de municipalidad, como se muestra en el siguiente cuadro, las municipalidades tipo G son las que acumulan mayores asignaciones iniciales

durante el periodo de análisis, siendo estas el mayor número por tipo, programan una mayor cantidad de recursos para el inicio del ejercicio fiscal., monto equivalente a 2,473 millones de soles.

Tabla 38

PIA asignado por Tipo de Municipalidad, 2021-2023 (Millones de soles S/)

Tipo	PIA 2021	PIA 2022	PIA 2023	TOTAL
A	85.4123	151.328613	305.373554	542.114467
B	77.671658	90.276695	187.943826	355.892179
D	38.499141	44.522341	144.464481	227.485963
E	100.877606	114.511072	235.509516	450.898194
F	158.386076	186.418049	460.342441	805.146566
G	503.309061	619.466257	1350.398102	2473.17342

Nota. Adaptado del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas (2024)

El mismo comportamiento se observa en las asignaciones finales programadas a través del PIM, en las que los gobiernos locales correspondientes a municipalidades distritales de tipo G registran las mayores asignaciones acumuladas e individuales durante el periodo de estudio.

Tabla 39*PIM asignado por Tipo de Municipalidad, 2021-2023 (Millones de soles S/)*

TIPO	PIM 2021	PIM 2022	PIM 2023	TOTAL
A	289.16585	445.843882	395.69278	1130.70251
B	222.143589	308.684153	317.75726	848.585002
D	139.414893	241.944603	251.046371	632.405867
E	167.055406	280.843125	342.924309	790.82284
F	432.85731	761.933418	770.575772	1965.3665
G	1191.744815	2130.577297	2379.569458	5701.89157

Nota. Adaptado del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas (2024)

Sobre la relación PIA-PIM calculada como: $V = \frac{(PIM-PIA)}{PIA}$, durante el ejercicio fiscal 2021 fueron las municipalidades tipo D las que mayor variación registran, el mismo comportamiento se observa en el año 2022; mientras que, durante el ejercicio fiscal 2023 las municipalidades tipo G registran la mayor variación, en el cuadro siguiente, también se puede observar que el periodo en el que la totalidad de municipalidades por tipo registran menores variaciones corresponde al año 2023; en resumen, no se observa un patrón, existen fluctuaciones a nivel de variación por tipo de municipalidad.

Tabla 40*Variación de Asignaciones por Tipo de Municipalidad, 2021-2023 (%)*

Tipo	VARIACIONES PIA-PIM		
	2021	2022	2023
A	238.55%	194.62%	29.58%
B	186.00%	241.93%	69.07%
D	262.12%	443.42%	73.78%
E	65.60%	145.25%	45.61%
F	173.29%	308.72%	67.39%
G	136.78%	243.94%	76.21%

Nota. Adaptado del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas (2024)

C) *Saldos de Balance.* La información presentada a continuación, muestra los montos correspondientes a los saldos no ejecutados en los años fiscales previos (saldos de balance) la diferencia entre el PIM y el MONTO INCORPORADO (recaudado y registrado en el SIAF) corresponde a los saldos pendientes por incorporar, de ser este resultado positivo, el pliego no ha incorporado la totalidad de recursos; por otro lado, si este valor es negativo, el pliego ha incorporado en su estructura presupuestal un presupuesto mayor al correspondiente, presupuesto que no tiene respaldo financiero. Del cuadro, se desglosa que, durante el ejercicio fiscal 2021 los gobiernos locales de la provincia de La Convención no registraron 8.76 millones de soles por este concepto, mientras que en la provincia de Urubamba se sobre incorporaron 3.35 millones al presupuesto institucional. En la misma línea durante el 2022 los gobiernos locales de la provincia de Espinar dejaron de incorporar 10.11 millones, por el contrario, en el mismo nivel de gobierno las municipalidades de la provincia de Chumbivilcas sobre incorporaron 6.28 millones. Durante el 2023 se observan

una mayor cantidad de sobre incorporaciones, siendo la mayor registrada por la provincia de La Convención (112.99 millones).

Tabla 41

Incorporación de Saldos de Balance, 2021-2023 (Millones de S/)

Provincia	2021			2022			2023		
	PIM	INCORPORADO	PENDIENTE POR INCORPORAR	PIM	INCORPORADO	PENDIENTE POR INCORPORAR	PIM	INCORPORADO	PENDIENTE POR INCORPORAR
CUSCO	69.68	67.58	2.10	110.38	107.50	2.88	153.20	203.11	-49.91
ACOMAYO	4.54	4.75	-0.20	13.94	13.21	0.73	15.49	15.95	-0.46
ANTA	10.34	8.43	1.91	36.09	34.93	1.16	32.98	35.55	-2.56
CALCA	31.54	31.35	0.20	55.29	53.63	1.66	44.54	45.66	-1.12
CANAS	3.68	3.97	-0.29	27.74	28.08	-0.35	14.17	15.55	-1.37
CANCHIS	12.53	13.10	-0.57	42.89	40.30	2.59	33.61	31.05	2.55
CHUMBIVILCAS	29.41	30.93	-1.52	118.93	125.21	-6.28	117.88	117.63	0.25
ESPINAR	91.03	90.99	0.05	120.55	110.45	10.11	114.89	163.32	-48.43
LA CONVENCION	108.13	99.37	8.76	481.08	480.62	0.45	844.13	957.12	-112.99
PARURO	13.78	15.02	-1.24	31.97	31.74	0.23	24.32	17.39	6.93
PAUCARTAMBO	5.17	5.70	-0.53	35.27	36.36	-1.09	44.81	53.18	-8.37
QUISPICANCHIS	10.17	9.76	0.42	50.05	50.25	-0.20	41.08	49.39	-8.31
URUBAMBA	10.99	14.34	-3.35	35.82	41.17	-5.35	52.88	64.17	-11.29

Nota. Adaptado del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas (2024)

D) Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Funcional y Programático en Inversiones. En atención a la estructura de análisis propuesta por (Shack, N. & Rivera, R., 2022) que considera a las modificaciones presupuestarias en este nivel como el resultado del número de inversiones ejecutadas a nivel del PIA y el número de inversiones nuevas ejecutadas, se ha elaborado el siguiente cuadro para las inversiones en el periodo de análisis:

Tabla 42

Detalle de Modificaciones Presupuestales en el Nivel Funcional y Programático a favor de Inversiones, 2021-2023

AÑOS FISCALES	DETALLE N° DE PROYECTOS				
	Número de Inversiones en el PIA	Número de Inversiones PIA ejecutadas	Número de Inversiones nuevas ejecutadas	% de inversiones del PIM respecto al PIA	Total de Inversiones Ejecutadas
2021	1,614	1,185	3,396	210.41%	4,581
2022	1,735	1,361	3,591	206.97%	4,952
2023	2,115	1,309	3,649	172.53%	4,958

Nota. Adaptado de Información para el Seguimiento de Inversiones y Datos Abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas (2024)

Como se detalla en el cuadro anterior, al inicio del ejercicio fiscal 2021, a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco, se registraron 1,614 inversiones cuyo monto programado es positivo, del total se ejecutaron 1,185 inversiones (solo el 73.4% del total de inversiones programadas); durante el ejercicio fiscal, se ejecutaron 3,396 inversiones “nuevas” que representan un incremento de 210.41% en número de inversiones comparadas a las registradas en el PIA; a nivel agregado, durante el año fiscal 2021 se ejecutaron 4,581 inversiones (se entiende como inversiones ejecutadas a aquellas que registran un monto devengado acumulado al cierre del ejercicio fiscal mayor a cero). En la misma línea de análisis, durante el ejercicio fiscal 2022, en el mismo nivel de gobierno y departamento, se registraron 1,735 inversiones programadas en el PIA, de este número se ejecutaron 1,361 (78.4%), durante la fase de ejecución se registraron 3,591 inversiones “nuevas” ejecutadas, equivalentes al 206.97% del número de inversiones programadas en el PIA, al cierre del

ejercicio fiscal se ejecutaron 4,952 inversiones. Finalmente, al inicio del ejercicio fiscal 2023 se programaron 2,115 inversiones, de las cuales se ejecutaron 1,309 equivalentes al 61.8% del total de inversiones programadas (menor porcentaje durante el periodo de análisis); mientras que, durante el ejercicio se registraron 3,649 inversiones nuevas ejecutadas (172.53% con relación al número de inversiones programadas en el PIA), de forma agregada, durante el ejercicio fiscal 2023 se ejecutaron 4,952 inversiones.

Para la identificación de la variable como se ha detallado en la descripción de las variables, se ha considerado el cálculo equivalente a la diferencia entre las “Inversiones no Ejecutadas del PIA” y las “Inversiones Nuevas Ejecutadas en el PIM”, se ha considerado este cálculo ya que, en el PIA existen inversiones registradas que durante el ejercicio fiscal no registran monto programado, lo que significa que existe una re dirección de los recursos hacia otras inversiones, por lo que no registran ejecución financiera; por otro lado, también se ha considerado inversiones nuevas que registran ejecución financiera en el PIM, ya que al inicio del ejercicio no contaban con presupuesto asignado y, luego de modificaciones presupuestarias registran monto positivo a nivel del PIM y ejecución financiera.

E) Descripción de las Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Institucional. En cuanto a las Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Institucional, como se ha detallado en las bases teóricas estas están determinadas por las autorizaciones de créditos suplementarios (correspondientes a incrementos provenientes del registro de mayores recursos en relación a los aprobados a través de la Ley de Presupuesto) y, transferencia de partidas (correspondientes a transferencias o movimientos de recursos entre pliegos); al respecto, durante el año 2021 se registraron 4 autorizaciones de créditos suplementarios a favor de gobiernos locales por el monto de 2.6 millones de soles, por otro

lado se registraron 54 autorizaciones de transferencias de partidas a través de dispositivos legales. Para el año 2022, se registran únicamente transferencias de partidas (87) por el monto de 191 millones de soles. Finalmente, durante el 2023 se registraron la mayor cantidad de autorizaciones (119), respecto a los años anteriores de periodo de estudio, correspondiendo 13 a créditos suplementarios (13 millones de soles) y 106 a transferencias de partidas (133 millones).

Tabla 43

Detalle de Modificaciones Presupuestales en el Nivel Institucional a favor de Inversiones, 2021-2023 (Millones de S/)

AÑO/ TIPO DE AUTORIZACIÓN	N° DE AUTORIZACIONES	MONTO ASIGNADO	MONTO INCORPORADO
2021	58	81.018604	81.018604
CREDITOS SUPLEMENTARIOS	4	2.636579	2.636579
TRANSFERENCIAS DE PARTIDAS	54	78.382025	78.382025
2022	87	191.270782	191.270782
TRANSFERENCIAS DE PARTIDAS	87	191.270782	191.270782
2023	119	146.06504	145.70768
CREDITOS SUPLEMENTARIOS	13	13.053168	13.053168
TRANSFERENCIAS DE PARTIDAS	106	133.011872	132.654512
Total general	264	418.354426	417.997066

Nota. Adaptado de Información para el Seguimiento de Inversiones y Datos Abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas (2024)

Como se muestra en la tabla anterior, durante el año 2021 y 2022 fueron incorporados la totalidad de recursos autorizados; mientras que, durante el año 2023 se dejaron de incorporar 357, 360 soles derivados de transferencias de partidas.

A nivel de rubro de financiamiento, se autorizaron créditos presupuestarios u transferencias de partidas, durante el 2021 en los rubros de financiamiento correspondientes a “Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito” y “Recursos Ordinarios”, la misma estructura de financiamiento se repite en el ejercicio fiscal 2022; mientras que, durante el 2023, se autorizaron además de recursos del rubro de Recursos Ordinarios, recursos en el rubro de “Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones”.

Tabla 44

Asignaciones Presupuestarias e Incorporaciones por Rubro a nivel de Inversiones, 2021-2023 (Millones de S/)

AÑO/RUBRO	MONTO ASIGNADO	MONTO INCORPORADO
2021	81.018604	81.018604
RECURSOS ORDINARIOS	14.996046	14.996046
RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	66.022558	66.022558
2022	191.270782	191.270782
RECURSOS ORDINARIOS	126.240983	126.240983
RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	65.029799	65.029799
2023	146.06504	145707680
CANON Y SOBRECANON, REGALIAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES	20.06596	20.06596
RECURSOS ORDINARIOS	125.99908	125.64172
Total general	418.354426	417.997066

Nota. Adaptado de Información para el Seguimiento de Inversiones y Datos Abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas (2024)

F) Planeamiento Estratégico. En el periodo de análisis y ámbito de estudio, se ha considerado la información proporcionada por el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) para identificar la posesión de diversos planes para la gestión institucional asociados a las finalidades registradas a nivel de inversiones como se ha detallado anteriormente. Es así que, se ha desarrollado el siguiente cuadro:

Tabla 45

Registro de Planes de Gestión Municipal, 2021-2023

NIVEL DE GOBIERNO: LOCAL									
DEPARTAMENTO		PLAN DE DESARROLLO LOCAL CONCERTADO (PDLC)		PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL (PEI)		PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL (PDEL)		PLAN DE ACCESIBILIDAD LOCAL (PAL)	
		POSEE	NO POSEE	POSEE	NO POSEE	POSEE	NO POSEE	POSEE	NO POSEE
		CUSCO	2021	61	52	46	67	5	108
	2022	67	46	45	68	4	109	0	113
	2023	43	70	45	68	1	112	0	113

Nota. Adaptado del resultado del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU)

Durante el periodo de análisis, a nivel de los gobiernos locales, se visualiza que, en el 2021 existen 61 entidades que poseen el instrumento mencionado, 46 gobiernos locales del departamento poseen el PEI actualizado y vigente para el año, 5 gobiernos locales poseen un PDEL vigente y solo 3 entidades poseen un PAL; para el año 2022, 67 gobiernos locales registran un PDLC actualizado, 46 un PEI vigente, 4 respecto al PDEL y ningún gobierno local registra un PAL actualizado; respecto al PDLC se observa que, para el 2023 disminuyó el número de gobiernos locales que registran el instrumento vigente (43), el valor del PEI se mantiene al igual que el año previo; mientras que, solo un gobierno local posee un PDEL

aprobado y vigente, al igual que el año anterior no se registran gobiernos locales con un PAL vigente.

6.1.1. Resumen de Resultados Descriptivos

De la descripción estadística anterior, se desprenden los siguientes datos que serán de importancia para el estudio:

- Considerando la información para gobiernos locales, dentro del departamento de Cusco, la Inversión Pública muestra una tendencia al alza, particularmente, durante el periodo de estudio se visibiliza el incremento gradual de este tipo de gasto, siendo el año 2023 el que mayor presupuesto asignado registra para este fin.

- A nivel de provincias del departamento de Cusco, se replica el comportamiento de asignaciones registrado a nivel agregado, la mayoría de las provincias registran un incremento anual de recursos programados a favor de inversiones; considerando el monto programado acumulado en los tres años correspondientes al periodo de análisis, las provincias de La Convención y Chumbivilcas registran los mayores montos asignados; mientras que, son provincias como Acomayo y Canas las que registran menores recursos programados.

- Respecto al nivel de variabilidad PIA-PIM, durante los años analizados, se registran niveles de variación que oscilan entre 26% y 450%, no existe un ajuste preciso y específico entre ambos conceptos en ninguna provincia.

- Considerando el tipo de municipalidad, establecido en el Programa de Incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas, son las municipalidades tipo “G” las que mayores recursos registran para la ejecución de inversiones, tanto a nivel de PIA como de PIM, esto alineado a que representan la mayoría

por tipo (51) todas correspondientes a municipalidades distritales; analizando la variabilidad (PIA-PIM) considerando la clasificación mencionada, por tipo de municipalidad se registran variaciones entre 29% y 450%.

- Acerca de la variable correspondiente a Saldos de Balance, a nivel de provincia se observa que, durante el 2021 existen siete provincias que registran montos pendientes por incorporar, por el contrario, se observa que, seis provincias registran *sobre incorporaciones*, destaca que, la provincia de la Convención durante este ejercicio fiscal registro una sobre incorporación de más de 8 millones de soles. Similar comportamiento se registra en los siguientes años, para el 2022 se registraron gobiernos locales dentro de cinco provincias que dejaron de incorporar recursos, destacando los 6.2 millones no incorporados por la provincia de Chumbivilcas, al igual que el año anterior la provincia de la Convención registra la mayor sobre incorporación (10 millones). Para concluir, en el año 2023, destaca que, dentro de la provincia de La Convención los gobiernos locales dejaron de incorporar 112 millones, monto significativo respecto al PIM total asignado a los gobiernos locales de la provincia.

- En relación con las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático, se observa en los tres años un incremento significativo de inversiones nuevas ejecutadas, alcanzado más de 200% en número de inversiones respecto a las programadas en el PIA.

- Respecto a las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional (transferencia de partidas y créditos suplementarios), durante el periodo de análisis se autorizaron 264 modificaciones, equivalentes a 418 millones de soles, por tipo, la mayor

proporción corresponden a Transferencias de Partidas. Según rubro de financiamiento, la mayor parte corresponden a Recursos Ordinarios.

- Finalmente, en cuanto a la variable de “Planeamiento”, se visualiza que, durante el periodo de estudio, se reduce el número de entidades que cuentan con documentos de gestión actualizados y vigentes.

6.2. Resultados de la Estimación Econométrica

6.2.1. Modelo “Pooled”

De acuerdo con el modelo “Pooled”, que considera una constante similar para todos los gobiernos locales del departamento de Cusco, se tienen los siguientes resultados:

En el modelo, las variables que resultan significativas (que son aquellas con una probabilidad menor a $p < 0.05$, lo que significa que se rechaza la hipótesis nula de valor cero del coeficiente estimado), los resultados se presentan a continuación:

Tabla 46

Estimación Modelo “Pooled”

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	348
-----+-----				F(9, 338)	>	99999.00
Model	9.4549e+17	9	1.0505e+17	Prob > F	=	0.0000
Residual	2.0480e+14	338	6.0592e+11	R-squared	=	0.9998
-----+-----				Adj R-squared	=	0.9998
Total	9.4570e+17	347	2.7253e+15	Root MSE	=	7.8e+05
-----+-----						
asignacion_pim	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]	
-----+-----						
asignacion_pia	.9884078	.0054457	181.50	0.000	.9776961	.9991195
PIM_AÑOPREVIO	-.002088	.0037748	-0.55	0.581	-.0095131	.0053371
saldo_balance	.0191863	.0049335	3.89	0.000	.009482	.0288906
mpfp_1	-333.7149	510.8367	-0.65	0.514	-1338.534	671.1046
mpni	.0146986	.015548	0.95	0.345	-.0158844	.0452815
planeamiento	26575.95	107011.5	0.25	0.804	-183916.5	237068.4
tipo_mun	6477.852	33304.18	0.19	0.846	-59031.72	71987.42
ciclo_pol	-101130.5	91693.61	-1.10	0.271	-281492.5	79231.53
varia_cart_invers	.9961927	.003065	325.02	0.000	.9901638	1.002222
_cons	307247	333362.2	0.92	0.357	-348478.8	962972.9

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

Tabla 47
Detalle R-Squared (Modelo Pooled)

Indicador		Descripción del Resultado
R-squared	0.9998	La mayor parte del cambio identificado entre grupos está explicada por las variables consideradas en el modelo econométrico

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

El análisis de coeficientes de las variables del modelo se presenta a continuación:

Tabla 48
Interpretación de Coeficientes Asociados a las Variables

Variable	Coeficiente en el Modelo	Interpretación	¿El coeficiente es significativo?
asignacion_pia	0.9884	Lo que significa que por cada incremento de una unidad en la asignacion_pia se prevé un incremento en 0.9884 en la asignación_pim	Si, $p < 0.05$
pim_año_previo	-0.0021	La variable no es significativa lo que significa que no existe un efecto claro de la variable pim_año_previo sobre la asignación_pim.	No, $p > 0.05$
saldo_balance	0.0191	Un incremento sobre el saldo_balance está relacionado a un incremento en la asignación_pim.	Si, $p < 0.05$
mpfp_1; mpni, planeamiento, tipo_mun, ciclo_pol	Los coeficientes asociados a estas variables no son significativos.		No, $p > 0.05$
var_car_inv	0.9961	Esta variable tiene un alto grado de significancia, lo que indica que está variable tiene alto grado de influencia sobre la variable asignación_pim.	Si, $p < 0.05$

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

En resumen, el modelo sugiere que las variables correspondientes a *asignación_pia*, *saldo_balance* y *variabilidad_cartera_inversiones* tienen efectos significativos sobre la variable dependiente (*asignacion_pim*).

6.2.2. Opción “Robust” del Modelo

De manera alternativa se presenta resultados con la opción “robust”, opción que permite uniformizar la desviación estándar de la muestra. Donde las variables que resultan significativas (que son aquellas con una probabilidad menor a $p < 0.05$, lo que significa que se rechaza la hipótesis nula de valor cero del coeficiente estimado), las implicancias del modelo son las siguientes:

Tabla 49

Estimación del Modelo (opción “Robust”)

Random-effects GLS regression	Number of obs	=	348			
Group variable: id	Number of groups	=	116			
R-squared:	Obs per group:					
Within = 0.9992	min =		3			
Between = 0.9999	avg =		3.0			
Overall = 0.9998	max =		3			
	Wald chi2(9)	=	1.47e+06			
corr(u_i, X) = 0 (assumed)	Prob > chi2	=	0.0000			
	(Std. err. adjusted for 116 clusters in id)					

		Robust				
asignacion_pim	Coefficient	std. err.	z	P> z	[95% conf. interval]	
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
asignacion_pia	.9884078	.0108658	90.96	0.000	.9671112	1.009704
PIM_AÑOPREVIO	-.002088	.0078764	-0.27	0.791	-.0175254	.0133495
saldo_balance	.0191863	.0092137	2.08	0.037	.0011279	.0372447
mpfp_1	-333.7149	342.7258	-0.97	0.330	-1005.445	338.0154
mpni	.0146986	.0194486	0.76	0.450	-.02342	.0528171
planeamiento	26575.95	133766.2	0.20	0.843	-235601	288752.9
tipo_mun	6477.852	27465.99	0.24	0.814	-47354.5	60310.21
ciclo_pol	-101130.5	75257.53	-1.34	0.179	-248632.5	46371.57
varia_cart_invers	.9961927	.005777	172.44	0.000	.9848699	1.007516
_cons	307247	241368.3	1.27	0.203	-165826.1	780320.2
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
sigma_u		0				
sigma_e		735449.47				
rho		0	(fraction of variance due to u_i)			

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

Tabla 50*Detalle R-Squared (Modelo Opción “Robust”)*

Indicador		Descripción del Resultado	
R-squared	Within	0.9992	La mayor parte del cambio identificado entre grupos está explicada por las variables consideradas en el modelo econométrico
	Between	0.9999	La variabilidad identificada entre grupos está explicada por el modelo casi en su totalidad
	Overall	0.9998	Existe un ajuste adecuado en general

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

El análisis de coeficientes de las variables del modelo se presenta a continuación:

Tabla 51*Interpretación de Coeficientes Asociados a las Variables*

Variable	Coeficiente en el Modelo	Interpretación	¿El coeficiente es significativo?
asignacion_pia	0.9884	Lo que significa que por cada incremento de una unidad en la asignacion_pia se prevé un incremento en 0.99 (aproximadamente en la asignación_pim	Si, $p < 0.05$
pim_año_previo	-0.0021	La variable no es significativa lo que significa que no existe un efecto claro de la variable	No, $p > 0.05$

		pim_año_previo sobre la asignación_pim.	
saldo_balance	0.0192	Un incremento sobre el saldo_balance está relacionado a un incremento en la asignación_pim.	Si, $p < 0.05$
mpfp_1; mpni, planeamiento, tipo_mun, ciclo_pol	Los coeficientes asociados a estas variables no son significativos.		No, $p > 0.05$
var_car_inv	0.9962	Esta variable tiene un alto grado de significancia, lo que indica que está variable tiene alto grado de influencia sobre la variable asignación_pim.	Si, $p < 0.05$

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

Del modelo se extrae que las variables *asignación_pia* (con signo positivo), *saldo_balance* (con signo positivo), y *variabilidad_cartera_inversiones* (con signo positivo) son significativas e importantes para explicar la variable *asignación_pim*.

6.2.3. Modelo de Efectos Fijos (EF)

El modelo de Efectos Fijos (EF) considera que existe una incidencia de las características particulares de cada gobierno local del departamento de Cusco sobre los resultados de la estimación. Se ha realizado la estimación del modelo econométrico en *STATA*, el mismo que registra los siguientes resultados:

Tabla 52*Estimación del Modelo de Efectos Fijos (EF)*

Fixed-effects (within) regression	Number of obs	=	348			
Group variable: id	Number of groups	=	116			
R-squared:	Obs per group:					
Within = 0.9993	min =		3			
Between = 0.9998	avg =		3.0			
Overall = 0.9997	max =		3			
corr(u_i, Xb) = 0.5456	F(8, 224)	=	40621.66			
	Prob > F	=	0.0000			

asignacion_pim	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]	
asignacion_pia	.9862672	.0081489	121.03	0.000	.970209	1.002326
PIM_AÑOPREVIO	-.021334	.0059586	-3.58	0.000	-.033076	-.009592
saldo_balance	.0379286	.0085126	4.46	0.000	.0211536	.0547036
mpfp_1	-1042.028	595.9306	-1.75	0.082	-2216.375	132.3196
mpni	-.0404614	.0193712	-2.09	0.038	-.0786345	-.0022883
planeamiento	-41823.64	174774.3	-0.24	0.811	-386235.8	302588.5
tipo_mun	0	(omitted)				
ciclo_pol	85950.84	98762.46	0.87	0.385	-108671.6	280573.2
varia_cart_invers	.9908251	.0052078	190.26	0.000	.9805626	1.001088
_cons	1096565	357709	3.07	0.002	391660.2	1801471

sigma_u	734424.85					
sigma_e	735449.47					
rho	.49930292	(fraction of variance due to u_i)				

F test that all u_i=0: F(115, 224) = 1.35				Prob > F = 0.0309		

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

Tabla 53*Detalle R-Squared (Modelo de Efectos Fijos)*

Indicador		Descripción del Resultado
R-squared	Within	0.9993 La mayor parte del cambio identificado entre grupos está explicada por las variables consideradas en el modelo econométrico
	Between	0.9998 La variabilidad identificada entre grupos está explicada por el modelo casi en su totalidad
	Overall	0.9997 Existe un ajuste adecuado en general

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

El análisis de coeficientes de las variables del modelo se presenta a continuación:

Tabla 54

Interpretación de Coeficientes Asociados a las Variables

Variable	Coefficiente en el Modelo	Interpretación	¿El coeficiente es significativo?
asignacion_pia	0.9863	Lo que significa que por cada incremento de una unidad en la asignacion_pia se prevé un incremento en 0.98 (aproximadamente en la asignación_pim; considerando como constantes otras variables.	Si, $p < 0.05$
pim_año_previo	-0.0213	La variable es significativa lo que indica que, un incremento en una unidad en la variable pim_año_previo está relacionado con una disminución de 0.0213 en la asignación_pim.	Si, $p < 0.05$
saldo_balance	0.0379	Un incremento sobre el saldo_balance está relacionado a un incremento en la asignación_pim en 0.0379	Si, $p < 0.05$
mpni	-0.0405	La variable es significativa lo que indica que, un incremento de mpni está asociada a una disminución de 0.0405 en la variable asignación_pim.	Si, $p < 0.05$
mpfp_1, planeamiento, ciclo_pol	Los coeficientes asociados a estas variables no son significativos.		No, $p > 0.05$
var_car_inv	0.9908	Esta variable tiene un alto grado de significancia, lo que indica que está variable tiene alto grado de influencia sobre la variable asignación_pim.	Si, $p < 0.05$

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

En resumen, de este modelo se desglosa que, las variables *asignación_pia* (con signo positivo), *pim_año_previo* (signo negativo), *saldo_balance* (con signo positivo), *mpni* (signo negativo) y, *variabilidad_cartera_inversiones* (con signo positivo) son significativas e importantes para explicar la variable *asignación_pim*.

6.2.4. Modelo de Efectos Aleatorios (EA)

En el modelo de Efectos Aleatorios (EA), se considera que el factor estocástico tiene mayor peso en los resultados, es así que, las variables que resultan significativas (que son aquellas con una probabilidad menor a $p < 0.05$, lo que significa que se rechaza la hipótesis nula de valor cero del coeficiente estimado), desarrollado en modelo en el programa ya mencionado, se tienen los siguientes resultados:

Tabla 55

Estimación del Modelo de Efectos Aleatorios (EA)

Random-effects GLS regression		Number of obs	=	348		
Group variable: id		Number of groups	=	116		
R-squared:		Obs per group:				
Within	= 0.9992	min	=	3		
Between	= 0.9999	avg	=	3.0		
Overall	= 0.9998	max	=	3		
corr(u_i, X) = 0 (assumed)		Wald chi2(9)	=	1.56e+06		
		Prob > chi2	=	0.0000		

asignacion_pim	Coefficient	Std. err.	z	P> z	[95% conf. interval]	
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
asignacion_pia	.9884078	.0054457	181.50	0.000	.9777344	.9990812
PIM_AÑOPREVIO	-.002088	.0037748	-0.55	0.580	-.0094865	.0053105
saldo_balance	.0191863	.0049335	3.89	0.000	.0095167	.0288559
mpfp_1	-333.7149	510.8367	-0.65	0.514	-1334.936	667.5066
mpni	.0146986	.015548	0.95	0.344	-.0157749	.045172
planeamiento	26575.95	107011.5	0.25	0.804	-183162.8	236314.7
tipo_mun	6477.852	33304.18	0.19	0.846	-58797.14	71752.85
ciclo_pol	-101130.5	91693.61	-1.10	0.270	-280846.6	78585.7
varia_cart_invers	.9961927	.003065	325.02	0.000	.9901854	1.0022
_cons	307247	333362.2	0.92	0.357	-346130.8	960624.9
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
sigma_u		0				
sigma_e		735449.47				
rho		0	(fraction of variance due to u_i)			

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

Tabla 56

Detalle R-Squared (Modelo de Efectos Aleatorios)

Indicador		Descripción del Resultado	
R-squared	Within	0.9992	La mayor parte del cambio identificado entre grupos está explicada por las variables consideradas en el modelo econométrico
	Between	0.9999	La variabilidad identificada entre grupos está explicada por el modelo casi en su totalidad
	Overall	0.9998	Existe un ajuste adecuado en general

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

Tabla 57

Interpretación de Coeficientes Asociados a las Variables

Variable	Coefficiente en el Modelo	Interpretación	¿El coeficiente es significativo?
asignacion_pia	0.9884	Lo que significa que por cada incremento de una unidad en la asignacion_pia se prevé un incremento en 0.9884 en la asignación_pim	Si, $p < 0.05$
pim_año_previo	-0.0021	La variable no es significativa lo que significa que no existe un efecto claro de la variable pim_año_previo sobre la asignación_pim.	No, $p > 0.05$
saldo_balance	0.0192	Un incremento sobre el saldo_balance está relacionado a un incremento en la asignación_pim.	Si, $p < 0.05$
mpfp_1; mpni, planeamiento, tipo_mun, ciclo_pol	Los coeficientes asociados a estas variables no son significativos.		No, $p > 0.05$
var_car_inv	0.9962	Esta variable tiene un alto grado de significancia, lo que indica que está variable tiene alto grado de influencia sobre la variable asignación_pim.	Si, $p < 0.05$

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

En resumen, el modelo sugiere que las variables correspondientes a *asignación_pia*, *saldo_balance* y *variabilidad_cartera_inversiones* tienen efectos significativos sobre la variable dependiente (*asignacion_pim*).

6.2.5. Test de “Hausman”

Se realiza este Test para determinar si el modelo de efectos fijos o el de efectos aleatorios es el que mejor representa la naturaleza de los datos y es el más eficiente. Para la interpretación se emplea lo siguiente:

Tabla 58

Interpretación Valor p Test de Hausman

HIPÓTESIS	<p>Ho: Los EA son apropiados, lo que significa que no hay correlación entre los efectos no observables y las variables independientes o explicativas (Wooldridge, 2002).</p> <p>Hi: Los efectos fijos son requeridos ya que hay correlación entre los efectos no observables y las variables independientes o explicativas (Wooldridge, 2002).</p>
VALOR	INTERPRETACIÓN
$p < 0.05$	Se rechaza la hipótesis nula, lo cual indica que los Efectos Aleatorios (EA) no son consistente y se debería optar por un modelo de Efectos Fijos (EF)
$p > 0.05$	No se rechaza la hipótesis nula, lo cual indica que existe consistencia en los Efectos Aleatorios (EA) y es factible emplear ese modelo.

Nota. Elaborado por los autores en base a (Wooldridge, 2002)

Respecto al estadístico de Hausman, se sugiere que, un valor más alto se interpretaría como una diferencia significativa entre los estimadores de EF y EA, lo que derivaría en la elección del modelo de EF. En el siguiente cuadro se presentan los resultados para este Test:

Tabla 59

Test de Hausman

	---- Coefficients ----			
	(b) fixed	(B) random	(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) Std. err.
asignacion~a	.9862672	.9884078	-.0021406	.0060621
PIM_AÑOPRE~0	-.021334	-.002088	-.019246	.0046103
saldo_bala~e	.0379286	.0191863	.0187423	.0069372
mpfp_1	-1042.028	-333.7149	-708.3129	306.8863
mpni	-.0404614	.0146986	-.05516	.0115544
planeamiento	-41823.64	26575.95	-68399.58	138183.2
ciclo_pol	85950.84	-101130.5	187081.3	36692.04
varia_cart~s	.9908251	.9961927	-.0053676	.0042103

b = Consistent under H0 and Ha; obtained from xtreg.
B = Inconsistent under Ha, efficient under H0; obtained from xtreg.

Test of H0: Difference in coefficients not systematic

chi2(3) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
= 27.49
Prob > chi2 = 0.0000
(V_b-V_B is not positive definite)

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA; la tabla presenta los coeficientes asociados a la estimación para el caso del modelo de EF (representado por b), modelo de efectos aleatorios (representado por B), la diferencia existente entre los modelos (b-B) y, finalmente se presentan los errores estándar.

Análisis de Coeficientes según el Test de Hausman. De acuerdo con los resultados presentados a través del presente test, se identifican las siguientes implicancias para los coeficientes asociados a las variables del modelo:

Tabla 60*Análisis de coeficientes asociados al Test de Hausman*

Variable	Diferencia	Implicancia
asignacion_pia	-0.00214	Diferencia mínima, lo que señala que, para esta variable ambos modelos registran resultados semejantes.
mpfp_1	-708.3129	Diferencia alta, lo que señala que, el modelo de EA puede no estar capturando de manera adecuada la relación existente entre las variables.
planeamiento	-68399.58	Diferencia alta, lo que señala que, el modelo de EA puede ser inconsistente.

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

Análisis de Resultados según el Test de Hausman. Respecto a los resultados adicionales obtenidos a través del test, podemos señalar lo siguiente:

Tabla 61*Resultados del Test de Hausman*

Estadístico	Valor	Implicancia
chi2(3)	27.49	Valor que permite comparar la diferencia existente entre los coeficientes
Prob > chi2	0.0000	El valor que registrado señala que, existe evidencia para rechazar la hipótesis nula.

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

En conclusión, la hipótesis nula en este caso señala que, no existe diferencia sistemática entre los coeficientes: dado que $p=0.0000$ ($p<0.05$) **SE RECHAZA LA HIPÓTESIS NULA**, lo que deriva en la existencia de una diferencia significativa entre los coeficientes de ambos modelos. **En consecuencia, se opta por el modelo de EF por proporcionar estimaciones mucho más consistentes.**

6.2.6. Regresión con Errores Estándar de “Driscoll-Kraay”

Este método de estimación fue desarrollado por Driscoll y Kraay (1998) y es utilizado en el tratamiento de modelos de EF y EA, este método es robusto tanto a existencia de Heterocedasticidad (varianza no constante) como a Autocorrelación (correlación de errores en el tiempo); sus estimaciones son más precisas y son utilizados para reducir el impacto de la dependencia espacial y temporal de los resultados. En atención a lo señalado, se ha desarrollado la regresión, obteniendo los siguientes resultados:

Tabla 62
Regresión con Errores Estándar de “Driscoll-Kraay”

Regression with Driscoll-Kraay standard errors		Number of obs	=	348		
Method: Pooled OLS		Number of groups	=	116		
Group variable (i): id		F(9, 2)	=	13.58		
maximum lag: 1		Prob > F	=	0.0704		
		R-squared	=	0.9998		
		Root MSE	=	7.8e+05		

		Drisc/Kraay				
	Coefficient	std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]	

asignacion_pim	.9884078	.0085237	115.96	0.000	.9517333	1.025082
PIM_AÑOPREVIO	-.002088	.0020459	-1.02	0.415	-.010891	.006715
saldo_balance	.0191863	.0103379	1.86	0.205	-.025294	.0636667
mpfp_1	-333.7149	829.6921	-0.40	0.726	-3903.592	3236.162
mpni	.0146986	.0042062	3.49	0.073	-.0033991	.0327962
planeamiento	26575.95	30186.23	0.88	0.472	-103304.9	156456.8
tipo_mun	6477.852	18139.04	0.36	0.755	-71568.13	84523.84
ciclo_pol	-101130.5	21617.96	-4.68	0.043	-194145	-8115.902
varia_cart_invers	.9961927	.0059364	167.81	0.000	.9706506	1.021735
_cons	307247	434764.7	0.71	0.553	-1563394	2177888

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

A continuación, se presenta el análisis del coeficiente de las variables y su significancia:

Tabla 63

Análisis de Coeficientes-Regresión con Errores Estándar de “Driscoll-Kraay”

Variable	Coeficiente en el Modelo	$p > t $	Interpretación	¿El coeficiente es significativo?
asignacion_pia	0.9884	0.000	Lo que significa que por cada incremento de una unidad en la asignacion_pia se prevé un incremento en 0.9884 en la asignación_pim	Si, $p < 0.05$
pim_año_previo	-0.0021	0.415	La variable no es significativa lo que significa que no existe un efecto claro de la variable pim_año_previo sobre la asignación_pim.	No, $p > 0.05$
saldo_balance	0.0192	0.0205	Un incremento sobre el saldo_balance está relacionado a un incremento en la asignación_pim.	Si, $p < 0.05$
mpfp_1; mpni, planeamiento, tipo_mun,	Los coeficientes asociados a estas variables no son significativos.			No, $p > 0.05$
ciclo_pol	-101130.5	0.043	El resultado señala que, cambiar de año (de uno asociado al fin o inicio de gestión) está relacionado con una reducción de la variable asignación_pim.	Si, $p < 0.05$
var_car_inv	0.9962	0.000	Esta variable tiene un alto grado de significancia, lo que indica que esta variable tiene alto grado de influencia sobre la variable asignación_pim.	Si, $p < 0.05$

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

6.2.7. Resumen de Resultados

El resultado de los modelos estimados se presenta a continuación:

Tabla 64*Resumen de Resultados de las Estimaciones*

Variable	Mod1Pooled	Mod1Pooledr~t	Mod2EfecFijos	Mod3EfecAleat	Mod4Driscol
asignacion~a	.98840779***	.98840779***	.98626724***	.98840779***	.98840779***
PIM_AÑOPRE~O	-.002088	-.002088	-.021334***	-.002088	-.002088
saldo_bala~e	.01918632***	.01918632*	.03792864***	.01918632***	.01918632
mpfp_1	-333.71486	-333.71486	-1042.0278	-333.71486	-333.71486
mpni	.01469857	.01469857	-.0404614*	.01469857	.01469857
planeamiento	26575.948	26575.948	-41823.635	26575.948	26575.948
tipo_mun	6477.8523	6477.8523	(omitted)	6477.8523	6477.8523
ciclo_pol	-101130.47	-101130.47	85950.843	-101130.47	-101130.47
varia_cart~s	.99619273***	.99619273***	.99082513***	.99619273***	.99619273***
_cons	307247.05	307247.05	1096565.5**	307247.05	307247.05

Legend: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

A continuación, se presenta el análisis de coeficientes:

Tabla 65*Interpretación del Resumen de Resultados*

Variable	Interpretación de Coeficientes por Variable
asignacion_pia	Dentro de todos los modelos la variable tiene asignado un coeficiente cercano a 0.9884, es significativo, lo que implica una asociación alta en todos los modelos
pim_año_previo	Solo significativo en el modelo de efectos fijos, lo que significa que su incidencia varía según modelo
saldo_balance	Variable significativa y positiva, lo que señala que, un incremento en la variable está relacionada a un aumento en la variable dependiente analizada
mpfp_1	Coefficiente negativo y no significativo en ninguna de las especificaciones, lo que señala que esta variable podría no tener impacto sobre la variable dependiente analizada.
mpni	Coefficiente positivo en casi todas las estimaciones; sin embargo, solo es significativo en el modelo de EF, en el registra signo positivo.

planeamiento	En ninguna especificación registra significancia, lo que podría indicar que dentro de los GL no existe relación entre el planeamiento estratégico y la programación presupuestal.
tipo_mun	Dentro del modelo de EF esta variable figura como omitida; lo que puede significar que el efecto de la variable no puede ser estimado.
ciclo_pol	Solo en la Regresión con Errores Estándar de “Driscoll-Kraay” el coeficiente de esta variable es significativo.
var_car_inv	Los coeficientes asociados a esta variable son altamente significativos en todas las especificaciones presentadas, condición que señala una fuerte relación con la variable dependiente.

Nota. Elaborado por los autores considerando la Base de Datos procesada en STATA

Como se detalla en el cuadro anterior, las variables *asignacion_pia* y *var_car_inv* muestran resultados consistentes en la totalidad de estimaciones; asimismo, el cuadro muestra que existe una variabilidad en la significancia de los coeficientes de las variables, es el caso de las variables *ciclo_pol* y *mpni* son significativas solo en una especificación.

CONCLUSIONES

Los resultados derivados de las estimaciones econométricas permiten señalar lo siguiente respecto a las hipótesis planteadas:

- i.** De acuerdo con las estimaciones presentadas a través del análisis econométrico y los datos de la revisión estadística, los coeficientes de asignacion_pia, pim_año_previo, saldo_balance, mpni, ciclo_pol y var_car_inv resultan significativos, lo que indica que, estas variables tienen algún tipo de incidencia sobre la variable dependiente.
- ii.** Las variables denominadas como económicas y financieras correspondientes a la asignación inicial aprobada en la Ley de Presupuesto de cada año o ejercicio fiscal analizado influye significativamente sobre las asignaciones presupuestarias finales medidas a través del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) lo que es esperado, ya que la base de la estructura presupuestaria final está formada por esta variable, los gobiernos locales inician la ejecución considerando los créditos presupuestarios aprobados a través del PIA y luego, desarrollan cambios o modificaciones; en la misma línea los Saldos de Balance, correspondientes a la diferencia entre el monto programado y devengado al cierre del año fiscal constituyen créditos disponibles para ser incorporados por los GL, influyen significativamente sobre la variable dependiente; como se ha detallado en la descripción estadística, los GL en su mayoría incorporan igual o superior cantidad de recursos provenientes de saldos de balance, lo que por lógica modifica la estructura inicial (PIA) del pliego presupuestario. Por el contrario, el PIM del año previo, incide negativamente sobre la variable, en uno de los casos, este resultado sugiere que, los pliegos, no consideran la estructura

- programática presupuestal final para desarrollar la dos primeras fases del proceso presupuestario.
- iii. Dentro de estas variables asociadas a la discrecionalidad del pliego, la variabilidad de la cartera tiene una incidencia fuerte y significativa sobre las asignaciones presupuestarias finales (PIM) de los GL, este resultado es relevante, ya que muestra que, durante la ejecución de los años fiscales los GL varían de manera significativa la cartera de inversiones programada inicialmente, incorporando inversiones que incluso doblan o triplican el número de inversiones iniciales, condición que es indicador de una débil integración entre el Sistema Nacional de Presupuesto Público y el Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones en sus fases de programación respectivas.
 - iv. Respecto a la variable de planeamiento, los resultados muestran que, en ninguno de los casos está variable incide sobre el comportamiento de las asignaciones presupuestarias finales, lo que sugiere que, tanto el fase de programación presupuestaria como en la fase de ejecución, los GL no consideran aspectos incluidos dentro de los planes de gestión institucional desarrollados, asimismo, de los resultados descriptivos se extraen que en muchos casos los GL no cuentan con estos documentos aprobados y vigentes por año fiscal. En ambos casos se muestra una débil incidencia del planeamiento estratégico sobre las asignaciones presupuestarias; asimismo, no se observa una incidencia del tipo de municipalidad sobre la variable dependiente analizada.
 - v. La significancia de la variable asociada al ciclo político, en uno de los casos, señala que, si el año de ejecución corresponde al inicio o fin de gestión dentro del ciclo

político, las asignaciones presupuestarias disminuyen, este comportamiento está explicado en la naturaleza temporal del gasto de los pliegos, al cierre de un ejercicio fiscal no se observan un alto número de inversiones nuevas, ya que la gestión vigente no prevé concluir con la ejecución de la inversión; luego, al inicio de una gestión política en muchos de los casos las inversiones no cuentan con los arreglos institucionales (permisos, Planes de Monitoreo Arqueológico, etc.) para iniciar o continuar con la ejecución física y financiera de las inversiones, lo que genera retrasos y reprogramaciones en los ejercicios fiscales siguientes.

RECOMENDACIONES

Del estudio presentado se pueden derivar las siguientes recomendaciones:

- i. A través de la presente investigación se ha mostrado que existe un alto grado de variabilidad entre el presupuesto asignado inicial (PIA) y la programación presupuestaria al cierre del ejercicio fiscal (PIM), lo que muestra una débil consistencia entre la fase de formulación y programación presupuestaria y, la fase de ejecución presupuestaria, para buscar generar una mayor consistencia entre fases, es necesario que, los entes rectores, así como los pliegos presupuestarios establezcan, en el primer caso, medidas y metodologías mucho más optimas y amigables para el pliego, este último debe buscar realizar una programación acorde con su realidad presupuestal realizando proyecciones correctas y una priorización adecuada de inversiones.
- ii. Se ha detallado que existe una débil integración entre los sistemas de Planeamiento Estratégico y el Sistema Nacional de Presupuesto Público y, como lo detalla Shack (2006) el resultado de la fases de Formulación y Programación Presupuestaria debe estar alineado con los objetivos estratégicos de la entidad, mismos objetivos que están plasmados a través de los planes de gestión institucional, se ha evidenciado que muchas entidades no poseen planes actualizados, por lo que dada la relación nula identificada en los resultados, estos no tienen incidencia sobre la programación. En atención a ello, se recomienda la implementación de evaluaciones estratégicas institucionales que permitan identificar e implementar metodologías adecuadas para el desarrollo de planes de gestión y, fomentar su vinculación con el Presupuesto Público.

- iii. Respecto a la variabilidad de cartera, hasta el 2023 las entidades incorporaban inversiones nuevas dentro de la Programación Multianual de Inversiones únicamente registrando un documento de sustento emitido por la OPMI (Oficina de Programación Multianual de Inversiones), no existía un límite o regulación de las incorporaciones; es decir, este procedimiento estaba sujeto a la “discrecionalidad” del pliego, desde este año, los GL necesitan de criterio adicionales como informes emitidos por la Oficina de Presupuesto de cada pliego, respecto a la disponibilidad presupuestal en el año fiscal vigente o, en su defecto, de ser el plazo de la ejecución mayor al año fiscal, se requiere un compromiso de priorización de recursos futuros. Ya que la medida fue implementada a partir de este año, se recomienda, al cierre del ejercicio fiscal, realizar una evaluación del impacto.
- iv. En línea con el estudio presentado, para contribuir a la base teoría relacionada a la Gestión y Administración Pública, se recomienda realizar indagaciones a nivel agregado nacional dentro de los tres niveles de gobierno empleando las variables analizadas e incluyendo variables como la capacidad técnica de los funcionarios para ejecutar actos administrativos dentro los Sistemas Administrativos del Estado, ya que en muchos casos, no se conoce de manera efectiva los procedimientos dentro de estos; asimismo, se recomienda, desarrollar mayores indagaciones respecto a la integración extra sistémica de los sistemas de la Administración Financiera del Sector Público con el Planeamiento Estratégico, se ha evidenciado que los factores asociados a la gestión y administración del pliego presupuestario como el planeamiento estratégico no tienen incidencia significativa y positiva sobre las asignaciones presupuestarias finales medidas a través del PIM, lo que contradice el Artículo 17 del “Decreto

Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público” en el que se indica que, los procesos asociados a los sistemas de la administración financiera del Estado se articulan con los planes y políticas de carácter nacional, sectorial o institucional .

INFERENCIAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

De los resultados presentados en la investigación, en base al análisis de la incidencia de las variables explicativas sobre la variable dependiente definida como las asignaciones presupuestarias finales a nivel de inversiones (PIM) y sus respectivas elasticidades, ya que el proceso presupuestario se encuentra alineado a documentos normativos de diferente índole emitidos por el ente rector del Sistema Administrativo, en los siguientes párrafos se proponen soluciones que parten desde la política económica, particularmente fiscal, para atender del problema identificado:

- i. El estudio muestra una alta incidencia de la variabilidad de la cartera de inversiones sobre las asignaciones presupuestarias a nivel de inversiones, en mérito a este resultado, hasta el 2023 los pliegos presupuestarios incorporaban las inversiones nuevas o “no previstas” considerando el Anexo N° 05 de la Directiva N° 001-2019-EF/63.0, denominado “Lineamientos para las Modificaciones de la cartera de Inversiones del PMI”, en el que únicamente exigía informes de la Oficina de Presupuesto y Oficina de Programación Multianual de Inversiones para registrar las inversiones dentro de la Programación Multianual de Inversiones, esta solicitud era aprobada de manera inmediata; luego, en el año 2024, se actualiza este anexo, incluyendo aspectos como la garantía por parte de la Oficina de Presupuesto en relación a la disponibilidad presupuestaria de recursos que garanticen la culminación de la fase de ejecución considerando un documento como la certificación de crédito presupuestario o compromiso de programación de recursos como fuente de verificación, asimismo, dentro del mencionado anexo, se realiza una clasificación según las características particulares de la inversión exigiendo requisitos específicos

para cada tipo; este aspecto ha permitido regular la incorporación de las inversiones conocidas como “no priorizadas” o “no previstas”. Para atender la misma deficiencia, se propone, desde la política fiscal, establecer un vínculo sistemático entre los recursos disponibles proyectados, montos de inversión de las inversiones objeto de potencial incorporación y el plazo de ejecución previsto, de tal forma que se establezca un “techo presupuestario” real y concreto que limite el número de inversiones programadas al presupuesto el pliego; esta medida sería concretada a través de un documento normativo.

- ii. Respecto a la diferencia significativa existente entre los Saldos de Balance generados y los incorporados, en la que este último excede en gran proporción a la capacidad financiera real del pliego presupuestario, se recomienda que, a través de documentos técnicos normativos se regule este tipo de incorporaciones, considerando una evaluación de la conciliación de los gastos realizados por los pliegos y, estableciendo dentro del SIAF un límite equivalente al saldo real; asimismo, se propone que, al momento de realizar la aprobación de la nota modificatoria, esta sea remitida hacia la DGPP para su revisión, particularmente considerando las incorporaciones se realizan dentro de las finalidades para las cuales fueron programadas inicialmente.
- iii. Como política económica también se propone la creación del vínculo sistemático entre los sistemas nacionales de Presupuesto Público y Planeamiento Estratégico, desde las fases de programación y formulación del primer sistema, considerando en el módulo de programación presupuestaria el registro de la ruta estratégica, priorizadas de gestión entre otros aspectos, los mismos que deben vincularse con la estructura funcional y programática a la que cargan las demandas de gasto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, A., & Drazen, A. (1991). Why are Stabilizations Delayed? *Economic Review*, 1170-1188.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). *Budget Deficits and Budget Institutions*. NBER Working Paper No. 5556.
- Aranibar, J. F. (2020). Los Saldos de Balance y Su Impacto en la Transparencia de las Rendiciones de Cuentas del Perú, 2020. *Balance"s*, 17-29.
- Baena, G. (2017). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: Grupo Editorial Patria.
- Cervantes, E. C. (2012). Cambio político y reforma del sistema presupuestario en México. *Andamios*, 233-256.
- Contraloría General de la República del Perú. (2022). *Análisis de la inversión pública desde la Perspectiva del Control Gubernamental (2017-2021)*. Lima Perú: Contraloría General de la República del Perú.
- Contreras, C. (2022). *Repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. Obtenido de Repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Perú: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/22656/CONTRERAS_SORIA_CESAR_CICLO_COSTOS_PRESUPUESTALES.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Dirección General de Abastecimiento-MEF. (26 de Diciembre de 2021). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2734452/Directiva0005_2021EF5401.pdf.pdf?v=1642175221

Dirección General de Presupuesto Público. (16 de Setiembre de 2018). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas:

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/206025/DL_1440.pdf?v=159424807

4

Dirección General de Presupuesto Publico. (Marzo de 2019). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas:

<https://www.mef.gob.pe/transparenciainanciera/presupuesto-publico1/glosario-financiero>

Dirección General de Presupuesto Público. (30 de Abril de 2024). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas:

https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_docman&language=es-

[ES&Itemid=101661&lang=es-ES&view=list&slug=directivas-presupuesto-publico](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_docman&language=es-ES&Itemid=101661&lang=es-ES&view=list&slug=directivas-presupuesto-publico)

Dirección General de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. (Marzo de 2019).

Ministerio de Economía y Finanzas. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas:

https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_seoglossary&language=en-

[GB&Itemid=101330&lang=en-GB&view=glossaries&catid=5&limit=15](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_seoglossary&language=en-GB&Itemid=101330&lang=en-GB&view=glossaries&catid=5&limit=15)

Echeverry, J., Fergusson, L., & Querubin, P. (2004). *La Batalla Política por el Presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o Supervivencia Fiscal*. Bogotá: Universidad de los Andes CEDE 2004-01, enero.

Echeverry, J.; Ferguson, L. y Moya, A. (2006). *Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria: Los Casos de Argentina, Colombia, México y Perú*. Bogotá: Universidad de Los Andes. Documento CEDE 2006-33.

- Flores, L. V. (2022). *Repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. Obtenido de Repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Perú: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/24041/ROJAS_FLORES_LESLY_VANESSA_LC_ESTIMACION.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Fondo Monetario Internacional. (1990). *Unproductive Public Expenditures A Pragmatic Approach To Policy Analysis*. Obtenido de International Monetary Fund: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam48/pam48int.htm>
- Gujarati, D., & Porter, D. (2013). *Econometría*. México D.F.: McGraw-Hill.
- Guo, G. (2009). China's Local Political Budget Cycles. *American Journal of Political Science*, 621-632.
- Hernández, R., & Fernández, C. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: MCGRAW-HILL.
- Horna, E. J. (2018). *Repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. Obtenido de Repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Perú: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/13383/HORNA_MORENO_EDGAR_PLANIFICACION_GESTION.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Makón P., M. (1999). *Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Martirene A., R. (2007). *Manual de Presupuesto Plurianual*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Martner, R. (2008). *Planificar y Presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Ministerio de Economía y Finanzas. (08 de Diciembre de 2004). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-tema/normativa-basica-presupuestaria/7149-ley-n-28411-3/file>

Ministerio de Economía y Finanzas. (28 de Junio de 2018). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: https://mef.gob.pe/contenidos/siaf/cartillas/Guia_de_usuario_MPP_WEB_GN_GR.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas. (16 de Setiembre de 2018). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/206025/DL_1440.pdf?v=1594248074

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-inv-publica/instrumento/directivas/19114-resolucion-directoral-n-001-2019-ef-63-01-2/file>

Ministerio de Economía y Finanzas. (19 de Julio de 2020). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/835977-006-2020-ef-63-01>

Ministerio de Economía y Finanzas. (6 de Diciembre de 2020). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/ley/24380-ley-n-31084/file>

Ministerio de Economía y Finanzas. (6 de Febrero de 2020). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: <https://mef.gob.pe/es/por-instrumento/directivas/22353-directiva-n-001-2020-ef-50-01/file>

Ministerio de Economía y Finanzas. (31 de Diciembre de 2020). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1510868/RD0034_2020EF5001.pdf.pdf?v=1609453201

Ministerio de Economía y Finanzas. (21 de Diciembre de 2021). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/2575889-020-2021-ef-50-01>

Ministerio de Economía y Finanzas. (30 de Noviembre de 2021). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/ley/27512-ley-n-31365/file>

Ministerio de Economía y Finanzas. (06 de Febrero de 2021). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: <https://mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/directivas/24954-directiva-n-0001-2021-ef-50-01/file>

Ministerio de Economía y Finanzas. (31 de Diciembre de 2021). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas:

<https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/directivas/28010-directiva-n-0002-2021-ef-50-01/file>

Ministerio de Economía y Finanzas. (06 de Diciembre de 2022). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3914918/Ley_31638.pdf.pdf?v=1670380246

Ministerio de Economía y Finanzas. (19 de Febrero de 2022). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/anexos/2022/Directiva_0002_2022EF5001.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas. (28 de Diciembre de 2022). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: <https://mef.gob.pe/es/por-instrumento/directivas/30501-directiva-n-0005-2022-ef-50-01-1/file>

Ministerio de Economía y Finanzas. (23 de Marzo de 2024). *El Peruano*. Obtenido de El Peruano: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2273436-1>

Mostajo, R. (2002). *El Sistema Presupuestario en el Perú*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Neut, A., & Velasco, A. (2003). *NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH*. Obtenido de NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w9932/w9932.pdf

Organización para la cooperación y el desarrollo económico. (2016). *Organización para la cooperación y el desarrollo económico*. Obtenido de Organización para la

cooperación y el desarrollo económico:

file:///C:/Users/Usuario/Downloads/9789264262904-en.pdf

PEFA. (2019). *Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas*.

PEFA.

Serna, J. G. (1988). *Aspectos de la política presupuestal en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Hacienda.

Shack, N. & Rivera, R. (2022). *Contraloría General de la República del Perú*. Obtenido de <https://repositorio.contraloria.gob.pe/handle/ENC/144>

Shack, N. (2006). *Presupuestar en Perú*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Torres, C. L. (2022). *Repositorio de la Pontifica Unviersidad Católica del Perú*. Obtenido de Repositorio de la Pontifica Unviersidad Católica del Perú: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/24032/CHOQUENEIRA_TORRES_CLAUDIA_LALESHKA_LC_ABRIENDO.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Velasco, A. (1997). *Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking*. NBER Working Paper No. 6286.

Weingast, B., Johnsen, C., & Shepsle, K. (1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Redistributive Politics. *Journal of Political Economy* CXXXIX, 642-664.

Wooldridge, J. (2002). *Econometrics Analysis of Cross Section and Panel Data*. The MIT Press.

Zuluaga, A. L. (2007). *El Presupuesto Público en Colombia: Hacia un Modelo más Eficiente de Asignación de Recursos, el Presupuesto por Resultados*. Bogotá: Universidad de los Andes.

ANEXOS

ANEXO 1: OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

Tabla 66

Operacionalización de la Variable Independiente

Variable Dependiente	Definición Conceptual	Definición Operacional	Dimensión	Indicador	Instrumento
Asignaciones Presupuestarias a favor de inversiones (PIM)	Monto programado en base al PIA y las modificaciones presupuestarias durante la fase de ejecución presupuestaria	Monto en S/ equivalente a la suma de la asignación presupuestaria inicial y monto resultado de modificaciones presupuestarias	Monto en soles registrado en el Sistema Integrado de Administración Financiera	Monto S/	Ficha de análisis documental

Nota. Elaborado por los autores

Tabla 67
Operacionalización de las Variables Independientes

Variable Independiente	Definición Conceptual	Dimensión	Definición Operacional	Indicador	Instrumento
Factores Económico-Financieros	Corresponden a variables asociadas a créditos presupuestarios como: el monto programado en base al PIA y las modificaciones presupuestarias durante la fase de ejecución presupuestaria, la asignación presupuestaria inicial a favor de inversiones, asignación presupuestaria final a favor de inversiones del año previo y, los saldos de libre disponibilidad que son resultado de asignaciones no ejecutadas durante el ejercicio fiscal vigente.	Asignaciones Presupuestarias a favor de inversiones (PIM)	Monto en S/ equivalente a la suma de la asignación presupuestaria inicial y monto resultado de modificaciones presupuestarias	Monto S/ del PIM	Ficha de análisis documental
		Presupuesto Institucional de Apertura (asignación_pia)	Monto en soles registrado del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) en el Sistema Integrado de Administración Financiera	Monto S/ del PIA	Ficha de análisis documental
		Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año Previo	Monto en soles registrado del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año previo en el Sistema Integrado de Administración Financiera considerando solo inversiones.	Monto S/ del PIM del año previo	Ficha de análisis documental
		Saldo de Balance	Total del monto incorporado en la específica de ingreso 1.9.1.1.1.1. Saldos de Balance y a favor de inversiones	Monto S/ dentro de la específica de ingreso 1.9.1.1.1.1	Ficha de análisis documental
Factores asociados a la "discrecionalidad" del Pliego Presupuestario	Atributos dentro del manejo presupuestario sobre los cuales los encargados de las Oficinas de Presupuesto u	Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Funcional y Programático	Diferencia entre el número de inversiones no ejecutadas en el PIA e inversiones nuevas ejecutadas en el PIM	N° de Inversiones	Ficha de análisis documental

	OPMI tienen manejo y funcionalidad de cambio	Modificaciones Presupuestarias en el nivel Institucional	Monto incorporado en el presupuesto institucional del pliego y autorizado a través de dispositivos legales, expresado en S/	Monto en S/	Ficha de análisis documental
		Variabilidad de la Cartera de Inversiones	Monto en Inversiones programadas en el PIA- Monto en Inversiones programadas en el PIM al cierre del año fiscal	Monto en S/	Ficha de análisis documental
Factores asociados a la Gestión y Organización del Pliego	La gestión y organización del Pliego Presupuestario se realiza considerando la estructura organizacional y documentos de gestión para la concreción de actos administrativos, las emiten documentos de gestión asociados al Planeamiento	Planeamiento	Variable dicotómica que toma un valor según el N° de planes de gestión institucional vigentes y aprobados en el año fiscal de análisis	1: El GL cuenta con al menos dos planes de gestión aprobados y vigentes	Ficha de análisis documental
	Estratégico, son guías institucionales de gestión como el PEI, POI, etc.; asimismo, la clasificación del tipo de municipalidad permite focalizar las actividades para el cumplimiento de objetivos institucionales.	Tipo de Municipalidad	Variable multinomial (categórica) que toma un valor según el tipo de municipalidad.	0: El GL no cuenta con al menos dos planes de gestión aprobados y vigentes	Ficha de análisis documental
	1: Municipalidades tipo "A"	Ficha de análisis documental			
2: Municipalidades tipo "B"	Ficha de análisis documental				
3: Municipalidades tipo "D"	Ficha de análisis documental				

				4: Municipalidades tipo "E"	Ficha de análisis documental
				5: Municipalidades tipo "F"	Ficha de análisis documental
				6: Municipalidades tipo "G"	Ficha de análisis documental
Factores Políticos	Variable que identifica la característica del año fiscal en ejecución considerando el ciclo político para gobiernos locales establecido en la normatividad vigente	Ciclo Político	Variable dicotómica que toma un valor de acuerdo al año de análisis	1: El año fiscal corresponde al inicio o fin de gestión del ciclo político	Ficha de análisis documental
				0: El año fiscal no corresponde al inicio o fin de gestión del ciclo político	Ficha de análisis documental

Nota. Elaborado por los autores

ANEXO 2: MATRIZ DE CONSISTENCIA

Tabla 68

Matriz de Consistencia

TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN: FACTORES DETERMINANTES DE LAS ASIGNACIONES DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS PROGRAMADOS EN INVERSIONES A NIVEL DE GOBIERNOS LOCALES DEL DEPARTAMENTO DE CUSCO EN EL PERIODO 2021-2023							
PROBLEMAS		OBJETIVOS	HIPÓTESIS				
PROBLEMA GENERAL	OBJETIVO GENERAL	HIPÓTESIS GENERAL	VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLE INDEPENDIENTE	DIMENSIONES	INDICADORES	METODOLOGÍA
¿Cuáles son los factores que influyen sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023?	Identificar y cuantificar los factores que influyen sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023	A nivel de gobiernos locales, en el departamento de Cusco, durante el periodo comprendido entre los años 2021-2023 existen factores que influyen significativamente en las asignaciones presupuestarias a favor de inversiones.	Asignaciones Presupuestarias a favor de inversiones (PIM)	Factores Económico-Financieros	Asignaciones Presupuestarias a favor de inversiones (PIM)	Monto S/ del PIM	Enfoque de Investigación: Cuantitativo Alcance: Correlacional Diseño: No Experimental-Longitudinal Técnicas e Instrumentos: Análisis Documental y Estadístico-Ficha
PROBLEMAS ESPECÍFICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HIPÓTESIS ESPECÍFICAS			Presupuesto Institucional de Apertura (asignación_pia)	Monto S/ del PIA	

<p>P1: ¿Cómo influyen los factores económicos y financieros como el Presupuesto de Apertura (PIA), Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año previo y los saldos de balance sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023?</p>	<p>O1: Identificar cómo influyen los factores económicos y financieros como el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año previo y los saldos de balance sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023.0</p>	<p>H1: Los factores económicos y financieros como: el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año previo y los saldos de balance influyen significativamente sobre las asignaciones presupuestarias (PIM) a favor de inversiones en los gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo comprendido entre los años 2021-2023.</p>			<p>Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año Previo</p>	<p>Monto S/ del PIM del año previo</p>	<p>de Análisis Documental</p> <p>Procesamiento de Datos: Excel-STATA</p>
<p>P2: ¿De qué manera los factores asociados a la “discrecionalidad” del pliego como las modificaciones presupuestarias y la variabilidad de la cartera de inversiones influyen</p>	<p>O2: Mostrar de qué manera los factores asociados a la “discrecionalidad” del pliego como las modificaciones presupuestarias y la variabilidad de la cartera de inversiones</p>	<p>H2: Los factores asociados a la “discrecionalidad” del pliego como son las modificaciones presupuestarias, tanto en el nivel institucional como en el nivel</p>		<p>Factores asociados a la "discrecionalidad" del Pliego Presupuestario</p>	<p>Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Funcional y Programático</p>	<p>Monto S/ dentro de la específica de ingreso 1.9.1.1.1.1</p>	<p>N° Inversiones</p>

<p>sobre asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023?.</p>	<p>influyen sobre asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023.</p>	<p>funcional y programático, así como la variabilidad de la cartera de inversiones influyen significativamente sobre las asignaciones presupuestarias (PIM) a favor de inversiones en los gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo comprendido entre los años 2021-2023.</p>			<p>Modificaciones Presupuestarias en el nivel Institucional</p>	<p>Monto en S/</p>	
<p>P3: ¿Cómo influyen los factores asociados a la gestión y organización del pliego sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023?</p>	<p>O3: Analizar cómo influyen los factores asociados a la gestión y organización del pliego sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023.</p>	<p>H3: Los factores asociados a la gestión y organización del pliego como los documentos de gestión asociados a la gestión y organización del pliego y su clasificación municipal influyen significativamente sobre las asignaciones presupuestarias (PIM) a favor de inversiones en los</p>		<p>Factores asociados a la Gestión y Organización del Pliego</p>	<p>Planeamiento</p>	<p>1: El GL cuenta con al menos dos planes de gestión aprobados y vigentes</p>	
					<p>Tipo de Municipalidad</p>	<p>0: El GL no cuenta con al menos dos planes de gestión aprobados y vigentes 1: Municipalidades tipo "A" 2: Municipalidades tipo "B" 3: Municipalidades tipo "D"</p>	

		gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo comprendido entre los años 2021-2023.				4: Municipalidades tipo "E"	
						5: Municipalidades tipo "F"	
						5: Municipalidades tipo "G"	
P4: ¿De qué manera los factores políticos asociados al ciclo político influyen significativamente sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023?	O4: Verificar de qué manera los factores políticos asociados al ciclo político influyen sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023	H4: Los factores políticos asociados al ciclo político influyen significativamente sobre las asignaciones de créditos presupuestarios programados en inversiones a nivel de gobiernos locales del departamento de Cusco en el periodo 2021-2023.		Factores Políticos	Ciclo Político	1: El año fiscal corresponde al inicio o fin de gestión del ciclo político	
						0: El año fiscal no corresponde al inicio o fin de gestión del ciclo político	

Nota. Elaborado por los autores