

Transparencia presupuestal en el Perú: avances y desafíos

Elaborado por: Alejandra Muñoz
Epifanio Baca
Juan Narváez

1. Antecedentes

Desde que iniciamos el trabajo de vigilancia ciudadana el año 2003, el Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, específicamente la Consulta Amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), nos ha proporcionado información detallada sobre el presupuesto y su ejecución, los proyectos de inversión, el gasto social, entre otros, información a la cual era impensable acceder antes del año 2001.

El SIAF fue creado por el Ministerio de Economía y Finanzas a fines de los años noventa, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con la participación de especialistas del Banco Mundial¹. En ese entonces, el interés del gobierno estaba centrado en el control de los flujos financieros de las entidades públicas, por ello al inicio el SIAF fue un sistema de uso interno del gobierno y las entidades públicas. En este sistema, inicialmente denominado SIAF-SP, las entidades registraban los datos concernientes a cada compra realizada, por ejemplo: entidad que realiza la compra, mes de ejecución, tipo de operación, tipo de proceso de selección, fase contractual, datos del proveedor, la clasificación del bien, monto total a pagar, la cadena funcional programática a la que pertenece la compra del bien, y los saldos del calendario.

¹ Arnao Rondán, Raymundo. Contribución a la descentralización desde las municipalidades: Diagnóstico y propuestas para el caso peruano.

Cuadro 1: Lo que las entidades públicas registran en el SIAF

Registro SIAF 2007																	
Expediente		Entidad [000196] CONTRALORIA GENERAL															
[0000000003]		Destino/Origen [005000] MEF-Dirección Nacional del Tesoro Público															
Mes Ejecución [01] Enero		Tipo Operación [AV] ENCARGO INTERNO PAI		Exp. Encargo		Secuencia Fase						[0001] Op. Inicial		A			
Modal Compra [NA] NO APLICABLE		Tipo Proc. Sel		Fase Contractual													
Area [0000] CONTRALORIA GENERAL		Datos del Contrato															
C	F	Doc.	Serie	Número	Fecha	Mejor Fecha	Rb	Año	Bco.	Cta.	Moneda	Tipo Cambio	Monto Inicial	Estado			
[G]	[C]	[043]		0001-2007	19/01/2007	/ /	1-00				S/.		600.00	A			
[G]	[D]	[043]		0001-2007	19/01/2007	19/01/2007	1-00				S/.		600.00	A			
[G]	[G]	[009]		0005	19/01/2007	19/01/2007	1-00	2003	001	001	S/.		600.00	A			
Ciclo [G] Gasto Fase [C] Compromiso Tipo Giro												Notas [omision de servicio]		Saldo MN [0.00]		Monto Actual [600.00]	
Documento A				Mejor Fecha		Proveedor		Conv		M. Pago		Cta. Cte.					
Cod. Serie		Número		Fecha		Tipo / RUC		FF/Rb		Proy. TP TR TC		Año Bco. Cta.		Moneda Tipo de Cambio			
[043]		[0001-2007]		[19/01/2007]		[/ /]		[9]		[T] [00]		[000]		[E] [0] [11] S/.			
Clasificador			Descripción			Monto			Meta			Cadena Funcional			Monto		
[5] [3] [11] [20]			VIATICOS Y ASIGNACIONES			500.00			[0001]			03.003.0006.1000267.3000693			500.00		
[5] [3] [11] [32]			PASAJES Y GASTOS DE TRANSPORTE			100.00											
Saldos de Calendario							Saldos de Presupuesto										
Gn	Rb	Fn	Prg	M/Pago	Calendario	Comprometido	Saldo										
51	00	03	005	E 0 11	4,424,363.00	0.00	4,424,363.00										
51	00	03	006	E 0 11	582,544.00	0.00	582,544.00										
52	00	05	015	E 0 11	2,381,608.00	0.00	2,381,608.00										
53	00	03	003	E 0 11	320,051.00	600.00	319,451.00										
Función:		ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO															
Programa:		ADMINISTRACION															
Sub-Prog.:		ADMINISTRACION GENERAL															
Act./Proy.:		GESTION ADMINISTRATIVA															
Componente:		GESTION ADMINISTRATIVA															
Meta:		GESTION ADMINISTRATIVA															

Fuente: Escuela Nacional de Control

Para poner en marcha este sistema, en el año 1998 el MEF entregó equipos como computadoras, módems, impresoras, estabilizadores, a un grupo de Unidades Ejecutoras e instaló un software general (MS Office 97) para el Módulo Visual del Registro SIAF-SP. Con la instalación de la nueva tecnología en algunas entidades del gobierno nacional el SIAF comenzó a funcionar bajo la responsabilidad de una persona capacitada para registrar las operaciones de ingreso y gasto utilizando la Tabla de Operaciones (TO SIAF), la misma que luego serviría a la Contaduría Pública de la Nación para elaborar la Cuenta General de la República. Cabe señalar que los sectores Defensa e Interior no fueron incluidos en este proceso, pues estaban bajo el control y manejo secreto de Montesinos y Fujimori.

Con la caída de la dictadura y la llegada del gobierno de transición se aprobó la Ley de Transparencia y la información del SIAF - concebido para ordenar el sistema presupuestario, contable y de tesorería, y tener un manejo más eficiente sobre los recursos públicos- fue abierto al acceso público, lo cual constituye un hecho histórico importante en el proceso de democratización, participación ciudadana y descentralización de los años siguientes.

2. La consulta amigable del SIAF: Avances y retrocesos 2001-2009

En la primera versión de la Consulta Amigable del SIAF contábamos con información del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) aprobado en la Ley de Presupuesto Público para cada entidad pública. De otro lado, cada vez que una entidad realizaba una compra para realizar una actividad y lo registraba en el SIAF (de uso interno) automáticamente esta información aparecía en la Consulta Amigable (de uso público) de tal manera que podíamos ver su ejecución, la fuente de financiamiento, el tipo de gasto, la función y programa al que pertenecía. De esta manera, las políticas y programas de sectores importantes como Educación, Salud, y Defensa podían ser monitoreados por la población y comprobar si una actividad o proyecto prevista fue o no ejecutada.

Para esta fecha la cobertura del sistema se había ampliado a varias entidades públicas del nivel nacional, incluyendo a los sectores Defensa e Interior que se resistían salir a la luz, transparentando su información presupuestal. Desde entonces, el registro virtual de los ingresos y gastos comenzó a realizarse progresivamente lográndose una mayor cobertura de entidades públicas, aunque el grueso de las entidades locales del país todavía se encontraba fuera del sistema, registrando su información en instrumentos obsoletos como los diskettes.

Entre las mejoras que este sistema ha tenido, está la incorporación del Módulo de Formulación Presupuestal del SIAF-GL en el 2003, al cual estaban registradas un porcentaje pequeño de municipalidades que transmitían información presupuestal a la Dirección Nacional de Presupuesto Público. Al finalizar el año 2006 sólo 739 de 1831 municipalidades podían registrar sus operaciones en el sistema mientras que el resto, debido a su lejanía, economía, y su resistencia al cambio, no contaban con electricidad o conectividad para hacer el respectivo el registro². Un avance logrado en el 2007 fue la publicación de la información local en la Consulta Amigable, aunque este año todavía no se contaba con la totalidad de las municipalidades. Recién a partir del 2009 se puede contar con información de casi el 100% de las municipalidades del país lo cual es importante porque ahora contamos con información presupuestal de los tres niveles de gobierno: Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local.

Otro avance importante se dio en el año 2004 con la inclusión del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) en la Consulta Amigable del SIAF. Con el crecimiento de la economía y el boom minero, la recaudación de ingresos en la última década resultó siendo mucho mayor a la proyectada por el MEF, con lo cual el presupuesto inicial iba modificándose cada vez que se incorporaban recursos adicionales, haciendo que cada entidad disponga de mayores recursos para ejecutar, sobre todo aquellas que recibían transferencias de las industrias extractivas. Con la incorporación del PIM, se facilitó el

² MEF. Sistema Integrado de Administración Financiera para los Gobiernos Locales (SIAF-GL).

trabajo de vigilancia ciudadana porque permitía estimar rápidamente el indicador de avance de ejecución³.

Una información que inicialmente se encontraba en la Consulta Amigable pero hace dos años la sacaron de la web era la autorización de calendarios y los saldos de cada entidad. Actualmente, la Consulta ya no cuenta con esta información importante que nos permitía observar cuanto fue el calendario aprobado por trimestre para una Unidad Ejecutora, cuanto fue el monto ejecutado en base a ese monto asignado⁴.

Otro de los problemas que encontramos en la Consulta Amigable es el referido al nivel de agregación de los datos en las fuentes de financiamiento. Por ejemplo, en la fuente de Donaciones y transferencias se registran múltiples montos transferidos por los ministerios a los gobiernos subnacionales como el SIS, Provías descentralizado, Agua para Todos entre otros. Además, dentro de este rubro también se registran donaciones realizadas por entidades privadas nacionales e internacionales; las transferencias realizadas por las mineras a los gobiernos regionales por el Remanente del Fondoempleo.

Otra fuente donde también ha venido ocurriendo lo mismo es la correspondiente al Rubro 18 “Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones” donde se han ido incorporando nuevas fuentes como el Foniprel y los Fideicomisos regionales que no tienen nada que ver con los recursos provenientes de las industrias extractivas antes mencionados, más aún cuando uno quiere ver el monto correspondiente a cada recursos no se puede visibilizar el detalle del presupuesto de apertura ni el modificado que le correspondería a cada uno y tampoco se puede distinguir entre las transferencias correspondientes al año fiscal de los saldos del año anterior incorporado al presupuesto.

³ Antes de este cambio, esta información la obteníamos mediante solicitudes de información que demoraban mucho tiempo.

⁴ MEF. Manual de Usuario. Redistribución de Saldos de Calendario por Tipo de Recursos, Versión 5.0.0 del 20/06/2007.

Cuadro 2: Detalle del rubro 18 “Canon, sobre canon, regalías, renta de aduanas y participaciones”

Tipo de Recurso	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
			Compromiso	Devengado	Girado	
▲ TOTAL	81,857,278,697	95,083,864,478	27,108,793,572	24,769,765,699	23,589,164,438	26.1
▲ Nivel de Gobierno R: GOBIERNOS REGIONALES	13,006,620,011	17,295,257,819	4,483,105,820	4,228,505,875	4,151,019,628	24.4
▲ Sector 09: GOBIERNOS REGIONALES	13,006,620,011	17,295,257,819	4,483,105,820	4,228,505,875	4,151,019,628	24.4
▲ Fuente de Financiamiento 5: RECURSOS DETERMINADOS	1,362,341,169	4,032,715,337	701,778,043	630,918,434	600,305,257	15.6
▲ Rubro 18: CANON Y SOBRECANON, REGALIAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES	1,362,341,169	4,032,715,337	701,778,043	630,918,434	600,305,257	15.6
○ A: REGALIAS MINERAS	0	0	0	0	0	0.0
○ B: RENTAS DE ADUANA	0	0	2,589,005	2,181,310	2,149,722	0.0
○ C: PARTICIPACIONES - DNTP	0	0	79,231	79,231	79,231	0.0
○ D: SUB CUENTA - PARTICIPACIONES - DNTP	0	0	10,252,292	9,406,609	5,111,270	0.0
○ E: SUBCUENTA - PARTICIPACIONES - FONIPREL	0	0	9,981,953	8,892,504	7,527,885	0.0
○ G: FOCAM	0	0	4,642	4,642	4,642	0.0
○ H: SUB CUENTA - CANON MINERO	0	0	182,876,230	157,980,297	150,493,788	0.0
○ I: SUB CUENTA - CANON HIDROENERGETICO	0	0	835,644	803,236	116,758	0.0
○ J: SUB CUENTA - CANON PESQUERO	0	0	123,799	89,591	71,591	0.0
○ K: SUB CUENTA - CANON Y SOBRECANON PETROLERO	0	0	97,158,897	89,359,934	80,207,096	0.0
○ L: SUB CUENTA - CANON FORESTAL	0	0	99,908	94,108	91,304	0.0
○ M: SUB CUENTA - CANON GASIFERO	0	0	7,794,179	7,138,707	6,863,166	0.0
○ N: SUB CUENTA - CANON GASIFERO, REGALIAS	0	0	37,874,015	27,670,941	27,483,169	0.0
○ Ñ: SUB CUENTA - FIDEICOMISO REGIONAL	0	0	252,628,023	233,241,442	230,480,100	0.0
○ O: SUB CUENTA - CANON PESQUERO, DERECHOS	0	0	41,129	27,489	27,489	0.0
○ P: SUB CUENTA - REGALIAS MINERAS	0	0	10,309,445	9,386,495	8,384,089	0.0
○ Q: SUB CUENTA - RENTAS DE ADUANA	0	0	45,493,726	43,867,814	42,565,157	0.0
○ R: SUB CUENTA - FOCAM	0	0	10,008,194	7,721,391	5,996,907	0.0
○ T: SUB CUENTA - PARTICIPACIONES - FORSUR	0	0	1,041,597	987,397	971,603	0.0
○ 0: CANON	1,362,341,169	4,032,715,337	19,730,905	19,467,141	19,176,450	0.5
○ 2: CANON MINERO	0	0	8,904,077	8,589,540	8,589,540	0.0
○ 4: CANON PESQUERO	0	0	0	0	0	0.0
○ 5: CANON Y SOBRECANON PETROLERO	0	0	3,951,155	3,928,056	3,914,300	0.0

Fuente: Consulta Amigable SIAF

3. Agenda pendiente

A la fecha, el Sistema Integrado ya cuenta con información financiera de casi el 100% de las entidades públicas existentes en todo el país, salvo un pequeño porcentaje de municipalidades alejadas que deben cargar sus presupuestos a las municipalidades provinciales más cercanas a su área. Tampoco se encuentra entidades públicas del gobierno central como el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), las reguladoras como OSINERG, Essalud, las Empresas de Tratamiento Empresarial ni las del Fonafe. Estas últimas cuentan con un SIAF aparte dentro del Portal de Transparencia pero la información del presupuesto público total estaría más completa si las incorporan todas dentro de la base de la Consulta Amigable que contiene la información del presupuesto público.

Como el SIAF es un sistema alimentado por todas las entidades públicas cuando éstas van a realizar alguna adquisición o contratación, en el sistema registran los datos del proveedor, el tipo de proceso de selección, los montos a pagar, etc. con lo cual este sistema podría estar perfectamente enlazado con el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones de tal manera que podamos ver toda la historia de una compra o de un proyecto de inversión. Se espera que en un tiempo no muy lejano los

tres sistemas, el SNIP, SIAF y SEACE se encuentren conectados y que la información de un sistema coincida con la proporcionada por el otro.

En particular, la integración del SIAF con el SNIP representa una prioridad muy importante, tanto para la gestión interna y planificación de las inversiones de los Gobiernos Regionales y Locales, así como para los procesos de vigilancia. Al respecto, el problema central consiste en que la denominación numérica y agrupación de los proyectos durante su proceso de aprobación en el SNIP, no guardan relación con la forma en que se organizan los proyectos en la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP). Esta situación genera que no se pueda identificar clara y rápidamente las características técnicas con las que fueron aprobados los proyectos que actualmente se están ejecutando, como por ejemplo el monto total del proyecto, las metas físicas y cobertura para las que fueron diseñados, su impacto en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones, etc.

Este año 2009 ocurrió algo insólito con las transferencias del canon y regalías, estas fueron menores a las proyectadas debido al impacto de la crisis internacional en las actividades extractivas. Como sabemos, el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), aprobado por el Congreso de la República, tiene los montos proyectados de las fuentes de financiamiento que sustentan el presupuesto de las entidades públicas; pero debido a la crisis y la caída de los precios internacionales este año algunos gobiernos regionales y locales recibieron menos transferencias a las proyectadas afectando a la baja el presupuesto aprobado, sin embargo esa disminución no fue modificada en el Sistema, generando en aquellos gobiernos regionales y locales más afectados un PIA, PIM y ejecución sobreestimados.

Otro punto importante que debería ser trabajado por el Ministerio de Economía y Finanzas es la calidad de la información que se registra en el SIAF, sobre todo la del nivel local, se ha encontrado en algunos casos que actividades correspondientes a un programa o función están registradas en otros lugares. Así mismo, el registro de la información referida a la ejecución de las metas físicas no es del todo confiable puesto que muchas veces hay errores de digitación o simplemente los responsables de registrar colocan cualquier número por cumplir con el envío de la información. Es necesario que se establezca algún mecanismo para controlar la calidad de la información que ingresa al sistema.

Siguiendo con el tema del registro de la información un tema que debe ser puesto sobre la agenda de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) es el problema de la doble contabilidad que se registra en el SIAF. Los Ministerios cuentan con presupuesto para ciertos programas que son ejecutados por los gobiernos regionales o locales a través de transferencias, esta la realiza el ministerio y una vez transferida la contabiliza como si la hubiese ejecutado, pero el problema se encuentra cuando llega a la otra entidad y se incorpora en su presupuesto generando una doble contabilidad, luego esta entidad es la que realmente ejecuta los recursos con lo cual también hay una doble contabilidad en la ejecución.

Adicionalmente, es importante mencionar que la versión amigable del SIAF presenta un indicador de eficiencia presupuestal que consiste en el porcentaje del monto de recursos ejecutado con respecto al PIM. Si bien este indicador brinda una aproximación sobre la capacidad de gasto de cada pliego y/o unidad ejecutora, también introduce ciertas distorsiones de análisis cuando no va acompañado de otros indicadores que permitan contar con una visión más amplia y completa de la gestión pública presupuestal, especialmente cuando se realiza el seguimiento a la ejecución de las inversiones. Algunos indicadores que podrían añadirse serían: i) el incremento porcentual del gasto con respecto al año anterior, ii) la relación entre el gasto de inversión con el gasto en personal, iii) la relación entre el gasto de inversión con el gasto en bienes y servicios, etc.

Otro problema existente está relacionado con la forma en que las unidades ejecutoras interactúan con el SIAF al momento de reportar su información de gasto. En general, todas las unidades ejecutoras de un pliego reportan sus gastos directa e individualmente al SIAF, por lo cual algunos pliegos, como por ejemplo los Gobiernos Regionales, no cuentan con información en línea del gasto detallado e integrado de todas sus unidades ejecutoras. Esta limitación genera problemas para que los pliegos realicen eficientemente labores de monitoreo y control de su gestión presupuestal, aspecto clave para Gobiernos Regionales que están a cargo de unidades territoriales amplias. Se propone que el SIAF genere una plataforma informática por cada Región que consolide la información en línea del gasto de todas sus unidades ejecutoras. Cada Gobierno Regional, a través de su administración central, deberá tener acceso en línea a su respectiva plataforma.

Finalmente, el presupuesto por resultados ha sido la última innovación en el Sistema Presupuestario. Actualmente, existen 15 programas que representan más o menos 21% del presupuesto total pero en el futuro se pretende que todo el presupuesto público sea por resultados. En la Consulta Amigable del SIAF, con mucha dificultad, uno puede ver cuáles son los programas del Presupuesto por Resultados que actualmente están ejecutándose, pero por ejemplo un programa como el Articulado Nutricional comprenden muchas actividades realizadas por diferentes entidades como el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Programa Juntos de la PCM, Ministerio de Salud y los gobiernos regionales es difícil visibilizar la información completa de un programa. Es por ello que, además de registrarse en la consulta amigable como parte del total del presupuesto público, se recomienda que se cree un Portal con información de los resultados alcanzados en cada uno de los programas, así como su avance físico y presupuestal.

Si bien es cierto, el SIAF es uno de los instrumentos más importantes en materia de transparencia, es cierto también que después de más de diez años de creación es necesario ajustar, mejorar e incrementar la oferta informativa que internamente manejan el MEF y las entidades públicas, sólo mejorando la calidad y cantidad de la información la fiscalización y participación de la ciudadanía será cada vez más exigente e informada.