

Análisis independiente del presupuesto público

Pedro Francke, Rafael Ugaz, José Salazar, José Castro y Javier Paulini (PUCP)

Los siguientes cinco artículos forman parte del proyecto de "Análisis Independiente del Presupuesto de la República", realizado por un equipo de investigadores de la PUCP liderado por Pedro Francke, ganador del concurso correspondiente convocado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), con el auspicio del Banco Mundial. Esta iniciativa tuvo como objetivo analizar el Presupuesto General de la República y entregar los resultados de dicho análisis a la sociedad civil de manera fácilmente entendible, con el propósito de facilitar los procesos de participación y vigilancia ciudadana. Así, se buscaba contribuir con la institucionalización de prácticas de análisis independiente de presupuestos en el Perú, y su uso por diferentes actores sociales en el nivel nacional, departamental y local.

El actual contexto de transición democrática y descentralización ha posibilitado una actitud más proactiva por parte de la población. Existen esfuerzos para crear mayores canales de participación para la población, mientras que el Gobierno ha tomado medidas de transparencia ante la sociedad civil. Bajo estas condiciones, un mayor conocimiento del presupuesto constituye una oportunidad para que la po-

blación esté informada acerca de las prioridades del Gobierno, sus expectativas y la asignación de los recursos públicos.

El proyecto se concentró en tres áreas principales. En primer lugar, se realizó un análisis del proceso de gestión presupuestaria, con énfasis en la transparencia y las posibilidades de participación ciudadana. En segundo término, se realizó un análisis del Presupuesto de la República 2003, en el que se enfatizaron los aspectos macroeconómicos involucrados (tales como sus supuestos y su impacto en la economía peruana) y donde se analizaron con mayor detalle los presupuestos de educación, salud y programas sociales. En esta edición se han resumido los trabajos sobre el análisis macroeconómico del presupuesto y el sector educación. Finalmente, se analizó la ejecución del presupuesto 2002 en programas sociales y salud. Para ello, se contrastó el gasto efectivamente realizado por el Gobierno en estos rubros, con lo que había sido originalmente presupuestado en el Congreso. El lector podrá encontrar las versiones originales de todos los trabajos de este proyecto, así como mayor información sobre el mismo, en la siguiente página web: www.consortio.org/presupuesto



Evaluación del proceso presupuestal peruano¹

Pedro Francke, José Castro, Rafael Ugaz y José Salazar (PUCP)

El presente trabajo forma parte del proyecto “Análisis Independiente del Presupuesto de la República”, que realizó el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) con el auspicio del Banco Mundial. Este estudio busca ser el punto de partida de un trabajo consistente y sistemático en el análisis del proceso presupuestal, que amplíe los mecanismos de participación de la sociedad civil, medios de comunicación y público en general. La participación de la sociedad civil puede generar un valor agregado sobre las decisiones presupuestarias, además de ser un elemento importante en el proceso de democratización y regionalización de nuestro país.

Marco general

El Presupuesto de la República es el instrumento de política económica más importante de un gobierno. Es un cálculo financiero anticipado de los ingresos y egresos del sector público. En el caso peruano, el presupuesto público toma como referencia (en cumplimiento de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal) el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), formulado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Este marco incluye la declaración de principios de la política fiscal, los lineamientos de política económica y los objetivos de la política fiscal de mediano plazo. Además, incluye las metas de política fiscal, proyecciones de los ingresos y gastos fiscales, monto de inversiones, nivel de endeudamiento público y supuestos macroeconómicos para los tres próximos años.

El presupuesto revela cómo el Estado piensa devolverle a la sociedad los recursos que le extrajo, y concretiza en soles y centavos las prioridades y objetivos del Gobierno. En la medida que los ingresos que financian el gasto presupuestal provienen de la población (impuestos directos e indirectos, venta de bienes y servicios y del endeudamiento que todos los peruanos

«En la medida que los ingresos que financian el gasto presupuestal provienen de la población, tenemos derecho a exigir que este dinero se gaste y distribuya bien entre ella»



pagamos), tenemos derecho a exigir que este dinero se gaste y distribuya bien entre ella.

Durante el período 1990-2000, el proceso presupuestario peruano fue manejado con hermetismo y falta de transparencia. La Comisión de Presupuesto del Congreso de la República fue el organismo que garantizaba el control absoluto en la etapa de aprobación presupuestal, dado que la propuesta del Ejecutivo permanecía mayormente inalterada.

La Contraloría General de la República, encargada de monitorear y fiscalizar la ejecución del gasto público, estuvo manejada directamente por el Poder Ejecutivo. Fue utilizada como un mecanismo de presión a los distintos sectores que no estaban de acuerdo con el régimen. Se ha podido corroborar que más

1/ Resumen del documento *Evaluación del proceso presupuestal peruano, con énfasis en la transparencia*. Podrá descargar la versión completa desde www.consorcio.org/presupuesto

del 90% de las acciones de control realizadas por la Contraloría entre 1993 y 2000, fueron aplicadas a los gobiernos locales (municipalidades), quienes solo manejaban el 3% del presupuesto público. Por el contrario, solamente el 10% restante de las acciones se aplicó al Gobierno central, que manejaba el grueso de los recursos públicos. Los procesos de privatización y concesión de empresas públicas fueron separados explícitamente del ámbito de la Contraloría, al igual que las grandes licitaciones y adquisiciones. En el período 1994-2000, el Ministerio de Defensa gastó recursos por más de US\$ 992 millones, a través de diez Decretos de Urgencia secretos² que no fueron incluidos como parte del presupuesto nacional.

Gran parte de los problemas señalados líneas arriba han sido reflejados en estudios internacionales. Uno de ellos es el índice de transparencia presupuestaria, elaborado por el International Budget Project (ver el gráfico 1). Se puede apreciar al Perú (3,7) como el país que presenta el más bajo índice de transparencia presupuestaria, lejos de los demás integrantes de la muestra: Chile, Brasil, Argentina y México.

El ciclo presupuestario peruano

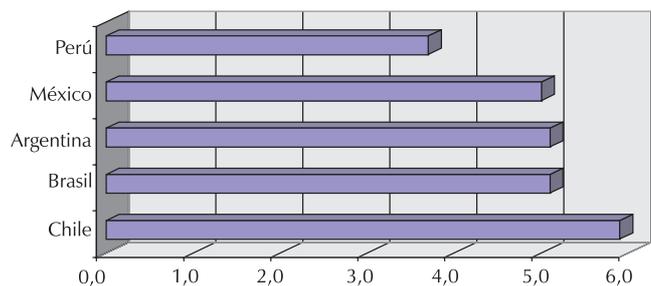
El proceso presupuestario peruano se rige por la Ley 27209, también denominada Ley de Gestión presupuestaria del Estado, de diciembre de 1999. El ciclo consiste en cuatro etapas básicas, que toman un tiempo de casi dos años y medio. Estas cuatro etapas son: a) programación y formulación del presupuesto, a cargo del Ejecutivo; b) aprobación del presupuesto, donde el Poder Legislativo discute y aprueba la propuesta del Ejecutivo; c) ejecución del gasto durante el año; y d) control y evaluación, por parte del Congreso, Contraloría y cada entidad pública.

Todas las etapas se desenvuelven en un período determinado; sin embargo, algunas de ellas se traslapan o realizan paralelamente en el tiempo. Así, por ejemplo, mientras se está programando y formulando el presupuesto del próximo año, a la vez, se está ejecutando

«Se ha podido corroborar que más del 90% de las acciones de control realizadas por la Contraloría entre 1993 y 2000, fueron aplicadas a los gobiernos locales (municipalidades), quienes solo manejaban el 3% del presupuesto público»

Gráfico 1

Índice de transparencia presupuestaria



Fuente: International Budget Project

el presupuesto del año en curso y se está evaluando la ejecución del presupuesto del año anterior.

Programación y formulación

La programación y formulación del presupuesto se realiza de manera exclusiva al interior del Poder Ejecutivo. Los principales actores que participan en esta etapa del ciclo son: a) la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del MEF y b) cada una de las entidades gubernamentales (o pliegos presupuestarios)³. Dentro de cada entidad gubernamental, participan en el proceso de programación y formulación: a) el titular de la entidad, b) el responsable de la Oficina de Presupuesto de la entidad, c) las Unidades Ejecutoras adscritas al pliego y d) las Áreas Técnicas de las entidades gubernamentales.

En una etapa inicial, la formulación se apoya en los niveles manejados por el presupuesto previo y en parámetros clave establecidos por el MEF, mediante las Directivas que emite para este fin. En función de estos parámetros cada entidad del Gobierno proyecta sus requerimientos, identificando los gastos que le resultan ineludibles. Esta es probablemente la etapa más importante, considerando que es donde se definen

2/ Decretos de Urgencia N° 020 y 016-95; N° 020, 28 y 35-96; N° 5 y 60-97; N° 32,38-98; y N° 52-99.

3/ El aparato estatal está conformado por 26 sectores (sector Educación, sector Defensa, etc.). Cada sector está compuesto por varios pliegos, a los cuales se les asigna un presupuesto anual para el cumplimiento de sus actividades. Existen más de 142 pliegos dentro de la gestión pública. A su vez, cada pliego está compuesto por una o más Unidades Ejecutoras, definidas como instancias orgánicas con capacidad para desarrollar funciones administrativas y contables. Cada Unidad Ejecutora (UE) es responsable de informar sobre el avance y/o cumplimiento de sus metas. Para el año 2003, el número de UE alcanza 583.

los objetivos, metas y prioridades de cada entidad pública y se determina concretamente cuánta plata recibirá cada una de ellas para cumplir con sus actividades; constituyendo la propuesta del Ejecutivo que se debatirá luego en el Poder Legislativo, pero sin mayores modificaciones. No obstante, es la etapa menos abierta, transparente y participativa de todo el ciclo presupuestal.

Programación

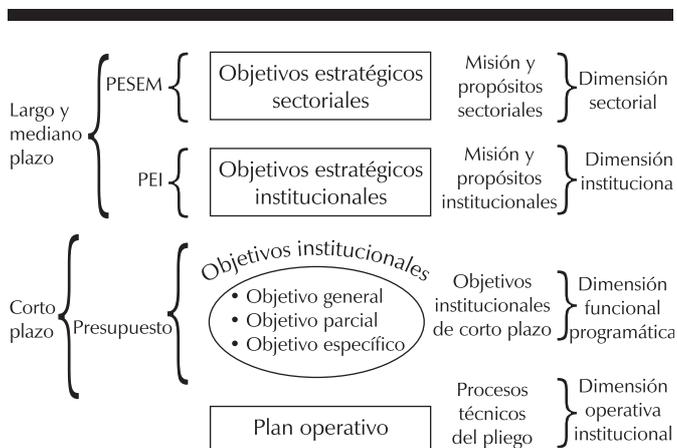
En esta fase: a) se establecen y priorizan los objetivos institucionales para el año fiscal; b) se proponen las metas presupuestarias; c) se determina la asignación presupuestal total con la que contará cada entidad⁴; y d) se determina la demanda global de gastos ineludibles para atender los servicios y funciones que presta y desarrolla la entidad.

Cada uno de los pliegos (o entidades gubernamentales) establece y prioriza sus objetivos institucionales, y propone sus metas presupuestales. Cada sector del aparato público cuenta con un Plan Estratégico del Sector con Carácter Multianual (PESEM). Identificados y priorizados los objetivos por cada pliego, el MEF determina el techo presupuestario con el que contará el pliego de la entidad. La relación entre los diferentes objetivos institucionales y los planes vinculados al presupuesto, se puede observar en el gráfico 2.

En la fase de programación, el titular del pliego es responsable de: a) establecer los objetivos institucionales de la entidad y proponer las metas presupuestarias; b) establecer una escala de prioridades de los objetivos trazados; y c) aprobar la asignación presupuestaria

Gráfico 2

Esquema de articulación de los objetivos institucionales vinculados al presupuesto



Fuente: Dirección Nacional del Presupuesto Público - MEF (2001). Directiva N° 007-2001-EF/76.01.

entre las Unidades Ejecutoras que conforman la entidad o pliego. Por su parte, el jefe de la oficina de presupuesto de la entidad es responsable de estimar los ingresos de la entidad y (conocidos los recursos ordinarios asignados) determinar cuánto se le asignará a cada una de las Unidades Ejecutoras. En esta etapa, cada Unidad Ejecutora informa a la Oficina de Presupuesto de la entidad a la que está adscrita, el monto de gasto que requiere para su funcionamiento.

En esta fase, la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF es responsable de: a) estimar los ingresos del sector público y asignar a cada entidad la proporción que le corresponde de estos ingresos; y b) enviar a cada entidad una propuesta de presupuesto denominada "Estructura Funcional Programática", sobre la base de información que la entidad le haya enviado y en función de las directivas enviadas por el MEF.

Formulación

En esta etapa se define la Estructura Funcional del Presupuesto Institucional del Pliego, la que debe reflejar los objetivos institucionales de corto plazo. Asimismo, se seleccionan las metas presupuestarias propuestas en la fase de programación, en función de la escala de prioridades aprobada por el titular del pliego. Las metas presupuestarias deben expresar productos cuantificables y mesurables que representen los objetivos específicos del pliego.

La Estructura Funcional Programática debe articular, de manera coherente, las funciones con los programas que se seleccionen, en función de las políticas institucionales del año. Una vez articulada la Estructura Funcional Programática del pliego, se realiza la Formulación de los gastos. Esto consiste en asignar los gastos en el nivel de actividades y proyectos, teniendo en cuenta los componentes y las metas presupuestarias fijadas. Las áreas técnicas de las entidades deben elaborar un cronograma de ejecución física de las metas presupuestarias establecidas para el año. Finalmente, la DNPP consolida los cronogramas de cada entidad o pliego en el Anteproyecto de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, el cual es sometido a la aprobación del Consejo de Ministros y remitido por el Presidente de la República al Poder Legislativo.

4/ La asignación presupuestaria total se determina en función de: a) la Asignación presupuestaria-MEF, correspondiente a la fuente "Recursos ordinarios" (cifra definitiva comunicada por el MEF); y b) la Asignación presupuestaria-Pliego, que son montos estimados por el pliego correspondiente a fuentes de financiamiento distintas a la de "Recursos ordinarios".

Comentarios y recomendaciones

Si bien se establece la obligatoriedad de publicar el MMM, el Gobierno no explica o no muestra la metodología que utilizó para obtener dichas proyecciones. Una recomendación podría ser que el MEF sustente el MMM ante el Congreso. Esto no implica que requiera una aprobación del pleno, pero sí que se sujete a evaluación. También podría publicarse y dar un plazo, para que la sociedad civil realice los comentarios que crea convenientes. El Congreso podría solicitar los comentarios de los principales centros de investigación y análisis económico que realizan proyecciones macroeconómicas. El Ejecutivo no estará obligado a cambiar sus proyecciones, pero estas serán más sólidas ante la opinión pública.

Uno de los temas más críticos es la consistencia entre el presupuesto y las metas, que muchas veces no están bien definidas ni correctamente vinculadas a los recursos solicitados. Sin embargo, la DNPP emite directivas para la programación y formulación de los presupuestos institucionales con el objetivo de estandarizar la calidad con que se formulan los presupuestos de cada entidad. Cada año las directivas son más detalladas e incluyen una metodología con formularios y plantillas, que las entidades deben llenar. No obstante, aún no es suficiente; observándose una alta disparidad entre el establecimiento de los objetivos generales, parciales y específicos para el año fiscal y la identificación de los gastos ineludibles. Sería apropiado conocer cuáles son los criterios que utiliza el MEF para aprobar o rechazar los requerimientos presupuestales de los pliegos.

Por otra parte, como no existe una suficiente fundamentación técnica en la programación del gasto social, no es adecuadamente priorizado. En algunos casos, la estructura funcional programática del presupuesto no clasifica adecuadamente las actividades, haciendo difícil la identificación de temas clave como los programas sociales. Sería importante que el MEF presente un reporte con los criterios que utilizó para asignar más o menos recursos entre las entidades y cómo se distribuyeron al interior de estas. Esto permitiría ver los criterios utilizados para la priorización del gasto.

«Sería importante que el MEF presente un reporte con los criterios que utilizó para asignar más o menos recursos entre las entidades y cómo se distribuyeron al interior de estas»



En esta fase, el gasto en personal debería ser transparente. Actualmente, existen varias modalidades de contratación (planilla, SNP, consultorías, etc.), formas de pago (canasta, CAFAE) y una gran dispersión entre los montos que se pagan en una institución y otra. Es necesario, además, sacar de los presupuestos de los pliegos el gasto en pensiones, dado que distorsiona, fuertemente, el análisis de la asignación presupuestal.

Aprobación

En esta etapa, el actor es el Poder Legislativo. El papel principal lo cumple la Comisión de Presupuesto del Congreso. Se inicia después del 30 de agosto, fecha que tiene como límite el Poder Ejecutivo para enviar el Proyecto de Ley de Presupuesto, así como la Ley de Equilibrio Financiero y Endeudamiento. El proceso culmina con el envío de la autógrafa del proyecto, a más tardar el 30 de noviembre. Si no es remitida la autógrafa del Proyecto hasta esa fecha, el proyecto es aprobado por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Legislativo.

Luego de la presentación ante el Congreso, continúa un proceso de debate y análisis. Inicialmente, se convoca a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y al MEF para que expongan el proyecto. Dicha exposición es seguida por un debate con intervención de los voceros de los grupos parlamentarios. Concluido el debate, el proyecto de ley es publicado en *El Peruano* y derivado a la Comisión de Presupuesto para su análisis. La comisión elabora un plan de trabajo para analizar y dictaminar los proyectos de Ley de Presupuesto, Equilibrio y Endeudamiento. Durante esta fase se visitan a los titulares de los sectores para que sustenten los supuestos, ingresos y gastos programados por cada sector. Además, revisan la normatividad remitida con los proyectos, elaboran el dictamen y lo sustentan en el Congreso a partir del 15 de noviembre. Este dictamen debe ser aprobado por la mitad más uno de los congresistas, para luego ser enviado al Ejecutivo.

«...si bien los congresistas pueden hacer propuestas, la ley no es clara respecto de si tienen capacidad de realizar modificaciones al presupuesto»

Comentarios y recomendaciones

El período de análisis del presupuesto, por parte del Congreso, es de solo 2 meses y medio (del 30 de agosto al 15 de noviembre). Resulta muy difícil para una comisión evaluar en tan poco tiempo, de manera integral, lo que al Ejecutivo le tomó 4 meses elaborar. La comisión no elabora su información para el análisis, sino la recibe de distintas instancias del Ejecutivo. En muchos casos, esta información es enviada en formato de solo lectura (PDF) y no en formatos que permiten el trabajo en base de datos (DBF, Excel o Access). Sugerimos la transmisión de información en formatos más “amigables”. El MEF debería colocar esta información en el portal de Transparencia Económica, para que pueda analizarse fácilmente.

La comisión no cuenta con un sistema que le permita almacenar datos de presupuestos pasados ni con personal de planta, que sirva como secretaría técnica. Esto impide que genere sus propias cifras para contrastarlas con el Ejecutivo o provea información a las distintas comisiones. La comisión debería generar su propia base de datos, en coordinación con otras instancias del Congreso. Esto le permitirá ejercer mejor su labor y facilitar el trabajo de análisis de los proyectos de ley con implicancias presupuestarias. Debe institucionalizarse un equipo técnico de apoyo que haga análisis y seguimiento permanente del tema.

Durante el debate en pleno del Congreso, si bien los congresistas pueden hacer propuestas, la ley no es clara respecto de si tienen capacidad de realizar modificaciones al presupuesto. Las propuestas son incorporadas, siempre y cuando el MEF cuente con los recursos y sea de conformidad del Presidente del Consejo de Ministros, al finalizar el debate y aprobación del presupuesto en el Congreso.

Ejecución

Se divide en cuatro subetapas:

- La programación mensual de ingresos y gastos: antes del inicio del año fiscal (1 de enero al 31 de

diciembre), se programan los ingresos y gastos que tendrá el sector público para cada mes del año.

- Asignación trimestral del gasto: una vez que el MEF proyecta sus flujos de ingresos por recaudación de recursos ordinarios a lo largo del año, comunica a cada entidad el monto de la asignación trimestral de gastos, para que cada pliego programe sus gastos trimestrales y luego autorizar los calendarios de compromisos.
- Calendarios de compromisos: la DNPP aprueba los calendarios de compromisos mensuales, en función de la disponibilidad de recursos públicos. Esta instancia constituye la autorización máxima para la ejecución de los gastos. Los calendarios pueden ser modificados en cualquier momento del proceso presupuestario, de acuerdo con la disposición de los recursos públicos.
- Modificaciones presupuestales: pueden ser en el nivel de pliego o en el de programa, actividad o proyecto. Para realizar el primero se requiere modificar la Ley Presupuestal, dado que se estarán pasando recursos de una entidad a otra. Para modificar el nivel programático, solo se necesita la autorización del titular de la entidad. Esta modificación se podrá hacer siempre y cuando se estén quitando recursos de una actividad considerada no prioritaria.

Comentarios y recomendaciones

En la práctica, rara vez el gasto se ejerce tal y como se presupuestó originalmente. En algunas ocasiones, las modificaciones son menores y justificables. En otros casos, las diferencias entre el presupuesto aprobado y el ejercicio del gasto son constantes, recurrentes y no necesariamente se desprenden de políticas consistentes. Por ejemplo, en el caso del sector educación, para algunos años se ejecutó 30% más de lo inicialmente presupuestado. Asimismo, se encontró que el gasto corriente era mayor que lo presupuestado, mientras que el gasto en inversión era siempre menor al presupuestado. Nos queda claro que existe un alto grado de discrecionalidad en la ejecución presupuestaria por parte del Ejecutivo, lo cual afecta las asignaciones interpliegos de los sectores.

«...en el caso del sector educación, para algunos años se ejecutó 30% más de lo inicialmente presupuestado»

Otro problema es la incertidumbre frente a la calendarización de compromisos y los montos efectivamente desembolsados. Esto lleva a que se observen baches y saltos en la ejecución del gasto, los que se traducen en ineficiencias y sobrecostos de la gestión pública.

El grado de participación en esta etapa es casi nulo: queda a entera disposición del Ejecutivo. Durante el régimen de Fujimori, el MEF enviaba al Congreso un reporte sobre el avance de ejecución del presupuesto. Esta práctica ya no se realiza en la actualidad. Sin embargo, es importante reconocer que existe un mayor nivel de transparencia en la ejecución del gasto que en años anteriores. El Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF), al que se puede acceder vía Internet, publica el seguimiento de la ejecución del presupuesto con nivel de actualización menor a un mes. Sin embargo, no permite el acceso al sustento de las modificaciones presupuestarias. Se recomienda al Ejecutivo publicar informes de avance de gestión financiera que presente la información general de lo ejercido cada trimestre, de manera que se detecten modificaciones importantes durante la ejecución del gasto.

También se podría reportar los avances en términos de metas. Un aspecto importante es que cada vez que se realicen reasignaciones de recursos públicos, estas se publiquen con el debido sustento o justificación. El portal Transparencia Económica - SIAF debería incluir estos cambios y los presupuestos institucionales modificados. Asimismo, se deberían establecer criterios técnicos, estables, explícitos y transparentes para la ejecución de los recursos públicos.

Control y evaluación

Control

El control presupuestario lo ejerce la DNPP y consiste en el seguimiento de los niveles de ejecución de los ingresos y de los gastos con respecto al presupuesto autorizado y sus modificaciones; y en el control de la legalidad y de la gestión, que es efectuado por la Contraloría General de la República. Los órganos de control interno de las entidades del sector público ejercen el control gubernamental del Presupuesto.

Evaluación

En esta etapa, las entidades del sector público deben determinar los resultados de la gestión presupuestaria del pliego. Se analiza y mide la ejecución presupuestaria de ingresos, gastos y metas presupuestarias, así como de las variaciones observadas, y se señalan sus causas.

La evaluación financiera y de metas está a cargo de los pliegos presupuestales y se realiza semestralmente.

Además, el MEF realiza una evaluación financiera trimestral y una evaluación anual. La evaluación del MEF se centra en los criterios de eficacia (avance de la ejecución presupuestal), eficiencia (utilización de recursos versus costos medios de las metas), desempeño (cumplimiento de metas y nivel de ejecución con relación al calendario de compromisos) y operación (evaluación de partidas según costos medios por funcionario).

Comentarios y recomendaciones

Una limitación de la Contraloría es que no puede sancionar directamente, en la vía administrativa, a los funcionarios que cometen irregularidades. Solo se limita a elevar un informe al titular de la entidad y este es quien decide el castigo que se impondrá. La Contraloría debería tener facultades para sancionar directamente, en la vía administrativa, a los funcionarios públicos.

Las evaluaciones sobre el gasto presupuestal se realizan ex post y de manera desfasada. No son preventivas. Además, se basan en procedimientos, con énfasis en auditorías e informes. Se evalúan los procedimientos y no los resultados e impactos, permitiendo que, en algunos casos, se sigan financiando proyectos de baja calidad. Sería más productivo desarrollar sistemas de auditoría que se centren en los resultados y no en los procesos.

Actualmente, la función de seguimiento de la ejecución del gasto la cumple la DNPP y cada entidad por sí misma. El Congreso y la Comisión de Presupuesto deberían desempeñar un papel fiscalizador durante esta etapa.

Finalmente, se observa una carencia de procesos de rendición de resultados y de corresponsabilidad entre niveles y unidades públicas. No existe un adecuado sistema de incentivos ni de control y evaluación adecuados para la administración pública. Es indispensable implementar una cultura de evaluación sistemática de los resultados, con rendición de cuentas periódica y plena asunción de responsabilidades por parte de los funcionarios públicos.

«Nuestro referente, en términos de transparencia, no debe ser el régimen pasado, frente al cual hay avances, sino que debemos exigir la transparencia que garantice el desenvolvimiento de la democracia»

Transparencia y acceso a la información

Si bien se observan cambios significativos en el manejo presupuestal con respecto al régimen de Fujimori, aún quedan aspectos importantes por mejorar. Nuestro referente, en términos de transparencia, no debe ser el régimen pasado, frente al cual hay avances, sino que debemos exigir la transparencia que garantice el desenvolvimiento de la democracia. Sobre la base de nuestra experiencia en el análisis del presupuesto 2003, deseamos mostrar qué tipo de análisis no es posible por falta de información o mala calidad de esta.

¿Qué entendemos por transparencia?

La transparencia permite el acceso a la información del Presupuesto Público, que a su vez hace posible el análisis sobre el origen, distribución, uso y destino de los recursos públicos. La transparencia presupuestaria identifica a los responsables de la decisión del gasto, de las operaciones y los supervisores o evaluadores del mismo. Debe implicar la publicación de documentos presupuestarios comprensivos, que provean información detallada de las operaciones gubernamentales. Debe contemplar, además, la existencia de canales formales para la participación ciudadana, desde el establecimiento de prioridades y programas institucionales hasta la exigencia de rendición de cuentas y acceso a la información.

La información presentada en el proyecto de presupuesto

El Poder Ejecutivo presentó al Legislativo, el proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el año 2003, en tres partes: la exposición de motivos, el proyecto de Ley de Presupuesto y los anexos a dicho proyecto.

La exposición de motivos contiene los objetivos y estrategias de acción del Gobierno central. Describe, en forma agregada, la distribución de los recursos para

«La calidad y presentación de la información presupuestal es un obstáculo para el análisis profundo del gasto»



el año fiscal en cuestión. En este caso, el año fiscal 2003, cuyo énfasis está en el proceso de descentralización y su asignación de recursos. Se ha incluido, por primera vez, las exoneraciones tributarias debidamente cuantificadas, las que reflejan el costo de oportunidad para las regiones.

El proyecto de Ley de Presupuesto de la República es el documento más visible y el que se somete a la aprobación del Congreso. Contiene los montos agregados de todos los ramos que los integran, además de una serie de disposiciones y reglas de tipo administrativo para el ejercicio y control del gasto. No ofrece mucha información relevante que permita llevar a cabo un análisis de tipo presupuestario, pues los montos asignados a cada ramo están completamente agregados.

La presentación de los anexos ha variado debido al proceso de descentralización en curso. Esta vez se presentaron cuatro tomos. En ellos se brinda información sobre los gobiernos nacionales, regionales, la distribución de Foncomun y del Vaso de leche a los gobiernos locales, y se resume el gasto público por fuente de financiamiento.

La calidad y presentación de la información presupuestal es un obstáculo para el análisis profundo del gasto.

El Poder Ejecutivo entrega esta información en formato físico o, en el mejor de los casos, en formato de solo lectura (PDF). Esta es una costumbre que se mantiene desde el régimen anterior y que dificulta el análisis del presupuesto. Consideramos inadmisibles que el Gobierno no presente, al Congreso, el presupuesto en formato de base de datos.

Nueva ley de Transparencia y Acceso a la información

La nueva ley de Transparencia y Acceso a la información Pública⁵ otorga importantes atribuciones al ciudadano común, para solicitar información a las entidades públicas. El artículo 3 indica que toda la información que posee el Estado se presume pública y que este tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas. El artículo 7 indica que en ningún caso se exige expresión de causa para ejercer el derecho de solicitar información. Además, la Ley indica que cada entidad debe publicar su presupuesto, los proyectos en ejecución (presupuesto y nivel de ejecución), información sobre su personal, sobre contrataciones y adquisiciones y los progresos en los indicadores de desempeño establecidos en los planes estratégicos. Dada su reciente promulgación, la mayoría de las instituciones públicas aún no ha implementado la ley.

Portal de transparencia económica

La información presentada en el Portal de Transparencia Económica del MEF⁶ es amplia y completa, pero aún tiene margen para mejorar. Las presentaciones o interfaces de algunas secciones son difíciles de entender y son poco "amigables". Las secciones más consultadas por el proyecto fueron la base de datos del Gobierno Central (CIAF-SP) y la Consulta Amigable (SIAF-SP). La primera contiene la estructura de gastos al interior del Gobierno central desde 1999 a 2003, clasificada de manera funcional, sectorial, por fuente de financiamiento y grupo de gasto. La Consulta Amigable contiene la misma información, pero presentada de manera sencilla. Muestra la composición temporal del gasto (por meses) y la composición departamental del gasto. Los datos se presentan en tres etapas del proceso: presupuesto de apertura, calendario acumulado y ejecución (devengado). Ambas secciones permiten almacenar la información deseada en formatos compatibles con una hoja de cálculo. El portal presenta, en su menú superior, información sobre terminología básica de finanzas públicas, así como sus procedimientos más elementales.

La información del portal es abundante. La presencia de un buscador al inicio de la página de presentación sería muy útil para encontrar lo que se quiere. Se podrían publicar las modificaciones de los presupuestos sectoriales durante el año. Podría elaborarse una base de datos, donde se consignen las habilitaciones y créditos suplementarios aprobados; así como, las reprogramaciones intrasectoriales. Se podrían presentar, además, los informes de evaluación de la gestión por sectores. Se podría simplificar la presentación y base de datos de algunas secciones. Finalmente, se podría elaborar una base de datos de usuarios del portal para medir el conocimiento de la ciudadanía y enviar, vía correo electrónico, información reciente sobre el portal.

Conclusiones

El análisis realizado por el proyecto nos permite concluir que la influencia real del Congreso en el Presupuesto es aún marginal. La transparencia en los procesos de formulación y aprobación del presupuesto es baja. La relación entre recursos financieros, metas y objetivos es débil. El seguimiento y evaluación también es débil, poco participativo y poco transparente.

Algunas recomendaciones importantes que podemos hacer son:

- La formulación del presupuesto se debe hacer de manera más transparente y participativa. En particular, deben hacerse públicos los topes asignados por el MEF a cada pliego. Debe revisarse la clasificación funcional programática, en particular de los programas sociales.
- La aprobación del presupuesto requiere un equipo técnico más solvente y estable en el Congreso, y de un proceso más abierto, con audiencias públicas e información más "amigable" a la ciudadanía.
- El portal de transparencia económica debe incorporar las modificaciones presupuestarias, así como los informes de seguimiento y evaluación de los distintos pliegos.
- Debe reformarse el sistema de evaluación y control, centrándose más en los resultados que en los procesos.

5/ Publicada el 2 de agosto de 2002.

6/ <http://transparencia-economica.mef.gob.pe>