

Base de Datos sobre Inversión Pública

La Base de Datos sobre Inversión Pública constituye una herramienta de información desarrollada por el Grupo Propuesta Ciudadana, con el financiamiento del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), con la finalidad de proveer información de fácil acceso sobre las inversiones que realiza el Estado en los distritos, provincias y departamentos del país.

Características de la Herramienta

Las fuentes de información utilizadas para implementar esta herramienta fueron el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el Sistema de Integración Contable de la Nación (SICON). En este sentido, la Base contiene información sobre los montos de dinero presupuestados y efectivamente invertidos durante los años 2005 y 2006, correspondientes al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y monto Ejecutado en la fase de compromiso.

Para presentar el gasto ejecutado luego del cierre presupuestal es preferible utilizar el gasto en la fase devengado en lugar de la ejecución en la fase de compromiso, debido a que el primer concepto corresponde a montos de dinero que efectivamente serán desembolsados por el Estado. En cambio, el compromiso significa solamente una reserva de dinero que realizan las instituciones públicas para cumplir con los pagos de bienes y/o servicios contratados a terceros, los cuales serán devengados solo en caso sean cumplidas las especificaciones previamente establecidas entre las partes.

Sin embargo, por restricciones en el acceso a la información presupuestal del gasto público, solamente accedimos al gasto ejecutado en la fase compromiso. Lo cual no representa problema porque al cierre presupuestal ambos conceptos (gasto comprometido y gasto devengado) tienden a ser iguales, tal como se puede comprobar revisando el SIAF amigable del Portal de Transparencia Económica del MEF (<http://transparencia-economica.mef.gob.pe>)

De otro lado, debido a que los datos de la Base están organizados de acuerdo a la estructura que presentan el SIAF y el SICON, las consultas y aplicaciones disponibles responden a ambos sistemas. En este sentido, la Base permite la realización de consultas que responde a los siguientes criterios:

- Geográfico o territorial. Establece la ubicación geográfica en la que se ejecutan las inversiones públicas. Responde a la pregunta **¿en dónde se invierte?**
- Funcional – programático. Describe las funciones o actividades del Estado en las cuales se usan las inversiones. Responde a la pregunta **¿en qué se invierte?**
- Institucional. Presenta las instituciones que ejecutan inversiones públicas. Responde a la pregunta **¿quién invierte?**
- Fuente de financiamiento. Establece el origen de los fondos con los que se financian las inversiones públicas. Responde a la pregunta **¿con qué se invierte?**

Es importante mencionar que el SIAF no contiene toda la información de inversiones de los gobiernos locales¹. Los datos de las municipalidades restantes se encuentran disponibles en el SICON. Para el año 2006 ha sido posible integrar la información de los dos sistemas, sin embargo, para el año 2005 no es posible, debido a las limitaciones que presentan los datos de este año en cuanto a su estructura funcional-programática.

La Base de Datos sobre Inversión Pública cuenta con cuatro aplicaciones o consultas principales y dos complementarias que describimos a continuación.

Aplicaciones Principales

La primera aplicación, denominada **“Inversión Pública por Departamento”**, ofrece una descripción geográfica o territorial de la inversión, desagregándola en los niveles departamental, provincial y distrital. Complementariamente, es posible realizar una consulta más específica a través del uso de filtros que permiten seleccionar funciones, programas o sub-programas; niveles de gobierno, sectores, pliegos o unidades ejecutoras; así como las fuentes de financiamiento. De otro lado, esta aplicación cuenta con una interfaz gráfica de mapas interactivos, que permite un acceso más amigable y rápido a los datos de inversión.

Con respecto a esta primera aplicación, resulta importante señalar que algunos gastos de inversión del gobierno nacional y de los gobiernos regionales no pueden ser ubicados en un distrito en particular, debido a que corresponden a proyectos que por su alcance y naturaleza comprenden a varios distritos. Este tipo de inversión ha sido clasificado bajo la categoría denominada “multidistrital”.

La segunda aplicación, **“Inversión Pública por Estructura Funcional”**, utiliza el criterio funcional-programático como eje organizador de la información, pudiendo agrupar los datos de inversión según sus usos particulares, como son las funciones y sus respectivos programas y sub-programas. De manera similar a la primera aplicación, los filtros secundarios de selección brindan la posibilidad de acotar el alcance de la consulta, especificando el área geográfica, la institución que realiza la inversión y la fuente de financiamiento.

La tercera aplicación, **“Inversión Pública por Cadena Institucional”**, permite a los usuarios acceder a los gastos de inversión ordenados de acuerdo a las instituciones estatales que los ejecutan. Entre ellos están los gobiernos locales, gobiernos regionales y el gobierno nacional, siendo éste último desagregado según sus sectores, pliegos y unidades ejecutoras. Al igual que en las dos aplicaciones anteriores, pueden ser utilizados filtros de selección que permitan la interacción del criterio institucional con la estructura funcional programática, así como con el área geográfica y la fuente de financiamiento.

La cuarta aplicación, **“Proyectos de Inversión Pública”**, permite obtener información sobre los proyectos de inversión pública que se han realizado en los ámbitos departamental, provincial y distrital, consignando sus nombres y montos de dinero ejecutados. Asimismo, es posible combinar el criterio geográfico con todos los otros que ya se han utilizado en las aplicaciones anteriores.

¹ Para el año 2006, el SIAF contiene información de aproximadamente 756 municipalidades (cerca del 42% del total de distritos del Perú), las cuales representan más del 71% del gasto total en inversiones que han ejecutado los gobiernos locales.

Al igual que en la primera aplicación, esta consulta contempla la existencia de proyectos cuya ejecución abarca varios distritos a la vez, los cuales han recibido la denominación de “multidistritales” y se diferencian del resto de proyectos.

Aplicaciones Complementarias

La Base de Datos de Inversión Pública cuenta con dos aplicaciones complementarias. La primera, denominada “**Programas Sociales**”, tiene como finalidad que los usuarios puedan realizar consultas sobre el gasto ejecutado en cada uno de los principales Programas Sociales del Estado. En esta consulta incluimos los siguientes programas: *i)* Inabif, *ii)* A Trabajar Urbano, *iii)* SIS, *iv)* Wawa Wasi, *v)* Programas Nutricionales, *vi)* Juntos, y *vii)* Vaso de Leche.

Los criterios que se han tomado en cuenta para seleccionar estos programas son:

1. Focalización. Se han considerado programas cuyas intervenciones tengan como objetivo prioritario a las poblaciones en pobreza y pobreza extrema del país.
2. Tipo de gasto. Los programas seleccionados presentan un gasto importante en bienes y servicios y en otros gastos corrientes. Este criterio permite establecer diferencias claras con los proyectos de inversión.
3. Responsabilidad y autonomía. Se han considerado programas con intervenciones que están bajo la responsabilidad de una unidad operativa claramente identificable y que tiene un significativo grado de autonomía.

Es importante mencionar que el monto ejecutado que se presenta en la consulta de los programas sociales corresponde solamente a los rubros de gasto que se transfieren a la población beneficiaria final. Ello significa que los gastos en administración central y otros conceptos de gastos indirectos no han sido considerados, incorporando únicamente los costos en infraestructura de los servicios, los costos logísticos y los gastos de personal relacionados con la prestación del servicio final.

Finalmente, la segunda aplicación complementaria ofrece una base de datos en formato Excel de los proyectos que ha realizado la Cooperación Internacional. Dicha base recopila y sistematiza la información publicada por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), para los años 2004 y 2005². Cabe señalar que esta aplicación aún está en proceso de revisión y es de carácter preliminar, por lo cual los datos deben ser utilizados con cautela.

La información de los proyectos de la Cooperación Internacional está organizada de una manera diferente a la del SIAF y SICON. Por lo tanto, con la finalidad de poder realizar algún nivel de comparación entre dicha información y la de la inversión pública, el equipo técnico del Grupo Propuesta Ciudadana ha clasificado los proyectos de la Cooperación Internacional de acuerdo a los siguientes criterios:

- Tipo de gasto. Criterio utilizado para determinar si el desembolso de dinero de cada proyecto corresponde a inversión o a gasto social.
- Ámbito de ejecución. Permite establecer el alcance que tienen los proyectos en lo referente al ámbito geográfico de su ejecución. De acuerdo a este criterio los proyectos se han clasificado en departamentales, regionales o nacionales.
- Función. Empleado para clasificar los proyectos de la Cooperación Internacional de acuerdo a las funciones que tiene el Estado.
- Tipo de institución ejecutora. Permite identificar en cada proyecto la naturaleza de la institución que lo ejecuta, clasificándolas en ONGs o instancias estatales.

² A finales de 2007 la información del año 2006 todavía no estaba publicada.

Utilidad de la Base y Potenciales Usuarios

La Base de Datos de Inversión Pública cuenta con muchas posibilidades de uso. En primer lugar, debido a la visión integral sobre las inversiones que ofrece la Base, ésta sirve como fuente de información y herramienta de soporte en las tareas que realizan las diferentes entidades del Estado con respecto a la planificación y gestión estratégica de sus inversiones. En segundo lugar, la base resulta de especial utilidad en las actividades de vigilancia y análisis del gasto público, debido al nivel de detalle en que se ofrece la información.

En tercer lugar, las aplicaciones que presenta la base permiten acceder al gasto en inversiones realizado en cada distrito, por lo cual se convierte en un insumo muy importante para potenciar la eficacia de los procesos de elaboración de presupuestos participativos locales y regionales, elevando la calidad de la participación de los diferentes actores sociales.

En este sentido, los potenciales usuarios de la base de datos son:

- Funcionarios del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales que participan en las tareas de planificación estratégica de las inversiones públicas y en los procesos de elaboración de los presupuestos participativos.
- Actores sociales que intervienen en los procesos de elaboración de los presupuestos participativos.
- Vigilantes y analistas del gasto público.
- Investigadores y formuladores de políticas públicas.

En términos generales, el acceso público a los datos de la Base y el alto nivel de amigabilidad del mismo contribuyen significativamente a incrementar la transparencia de la información sobre los gastos del Estado.

Proyectos de Actualización de la Base

Para que esta herramienta tenga un uso dinámico en el tiempo y así pueda servir efectivamente en las tareas ya mencionadas, debe ser actualizada anualmente e implementar un proceso continuo de verificación de la calidad de los datos.

En este sentido, se ha proyectado en el corto plazo incorporar la información de las inversiones realizadas durante el 2007, luego de cerrado el ejercicio presupuestal hacia fines del mes de marzo del presente año. De otro lado, en vistas de la formulación de los presupuestos participativos del 2009 que se inician en el mes de abril, debemos incorporar a la base la información del PIA del 2008.

Personas de referencia:

Epifanio Baca (ebaca@desco.org.pe)

Juan Narváez (jnarvaez@desco.org.pe)