

Los hilos de la maraña corruptora

MARÍA JULIA MÉNDEZ*

Hace un año, además de un amplio análisis acerca de la corrupción e impunidad a nivel nacional, detallé “aspectos de la construcción modélica del *lobby* que acompañó a Luis Castañeda antes, durante y después de sus ocho años como alcalde de Lima”, mostrando por qué su gestión “parece un eficiente manual de puertas abiertas a la corrupción”.¹

Transcurridos ya veinte meses de la nueva gestión municipal (FS/Confluencia, alcaldesa Susana Villarán), me concentraré en analizar si ha habido cambios sustantivos en el manejo económico-financiero y presupuestal y en la toma de decisiones, y si ha mejorado la transparencia en la rendición de cuentas.

No incluiré apreciaciones sobre el funcionamiento del consejo municipal, que amerita un estudio político igualmente minucioso pero diferente. Tampoco desentrañaré los hilos de la maraña que enlazan a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) con el “gobierno regional” ni con las unidades descentralizadas (EMAPE, Protransporte, EMMSA, etc.), que también merecen estudios específicos. Son tareas pendientes.

Como material para esta nota seleccioné el que la Ley de Transparencia determina como obligatoriamente público: la publicación de los estados financieros (balance, estado de gestión/resultados y estado presupuestal) de cada año entre 2008 y 2011.

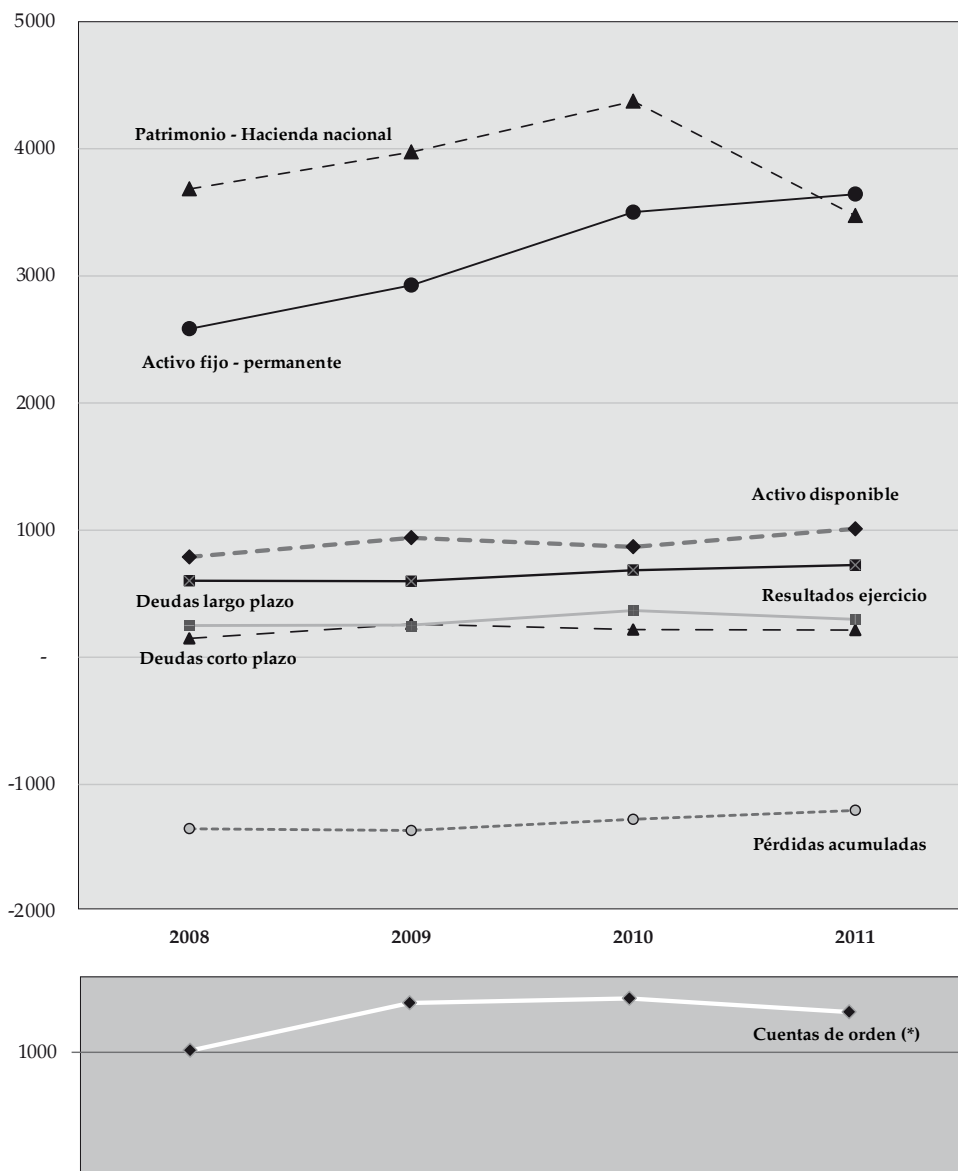
1. ¿LOS ESTADOS FINANCIEROS EVIDENCIAN CAMBIOS SUSTANTIVOS?

Veamos la evolución entre los años 2008 a 2011 (los tres últimos de Castañeda y el primero de Villarán). Todos los gráficos muestran valores históricos.

El gráfico 1 permite reconocer (como si fuese una foto) la evolución acumulada de activos, pasivos y resultados. Comento:

- Los saldos acumulados más importantes corresponden al *patrimonio* de la ciudad (cuenta *hacienda nacional*). Se mantuvieron en crecimiento: de S/.3684 millones de nuevos soles en 2008 hasta S/.4374 mill. en 2010 (gestión Castañeda).

Gráfico 1
Evolución patrimonial y financiera de la MML, 2008-2011
 (Millones de nuevos soles)



(*) Las cuentas de orden no son patrimoniales, pero se muestran por separado en el balance y son muy significativas en este caso.

* Auditora y consultora en gestión de proyectos privados y públicos en el Perú, países andinos, Centroamérica y Brasil. Argentina nacionalizada peruana, radica en Lima.

1 Véase *Quehacer* 183. Lima: **desco**, julio-septiembre de 2011, pp. 28-33.

En el primer año de la gestión Villarán, la cifra decrece significativamente a S/.3474 mill. (-20%) por efecto de los ajustes contra el patrimonio de las pérdidas acumuladas (déficit), que no han podido superarse a pesar de los resultados positivos de los últimos cuatro años.

- Los *activos fijos* (no corrientes, infraestructuras y bienes) continúan aumentando con algunas obras y compras en valores relativamente constantes debido a la escasa inflación, pasando de S/.2584 mill. en 2008 a S/.3501 mill. en 2010 (gestión Castañeda), y a S/.3643 mill. en 2011 (primer año de la gestión Villarán).
- Los *activos disponibles* (corrientes) en el corto plazo crecieron 16%: de S/.789 mill. (2008) hasta S/.1010 mill. (2011).
- Las *deudas de largo plazo* (pasivo no corriente) también crecieron (20,6%): de S/.601 mill. (2008) a S/.725 mill. (2011), el último año de Castañeda y el primero de la gestión Villarán.
- Las *deudas de corto plazo* (pasivo corriente) aumentaron de S/.148 mill. (2008) a S/.213 mill. (2011).
- En cuanto al *resultado anual*, los cuatro años dan evidencia de superávit: S/.249 mill. (2008), S/.253 mill. (2009), S/.368 mill. (2010) y S/.298 mill. (2011).
- No obstante, pese a los últimos resultados positivos anuales, la Municipalidad *arrastra un pronunciado déficit* (resultados acumulados) que viene de varios años atrás: S/.1349 mill. (2008), S/.1363 mill. (2009), S/.1275 mill. (2010), hasta S/.1205 mill. (2011).
- Por último, en los cuatro períodos examinados aparecen considerables montos: S/.1015 mill. (2008), S/.1405 mill. (2009), S/.1443 mill. (2010) y S/.1331 mill. (2011) como *cuentas de orden*, que corresponden a operaciones financieras de la Municipalidad que no son contabilizadas como parte de la evolución patrimonial. Estas cuentas dejan constancia de algunas operaciones especiales, como por ejemplo contratos y órdenes aprobadas, valores y documentos pendientes en cartera, bienes en préstamo, custodia y no depreciables, y obligaciones previsionales (cálculo actuarial).

Examinemos ahora el desempeño de los estados de gestión (determinan el superávit o déficit de las operaciones de cada año) 2008 al 2011.

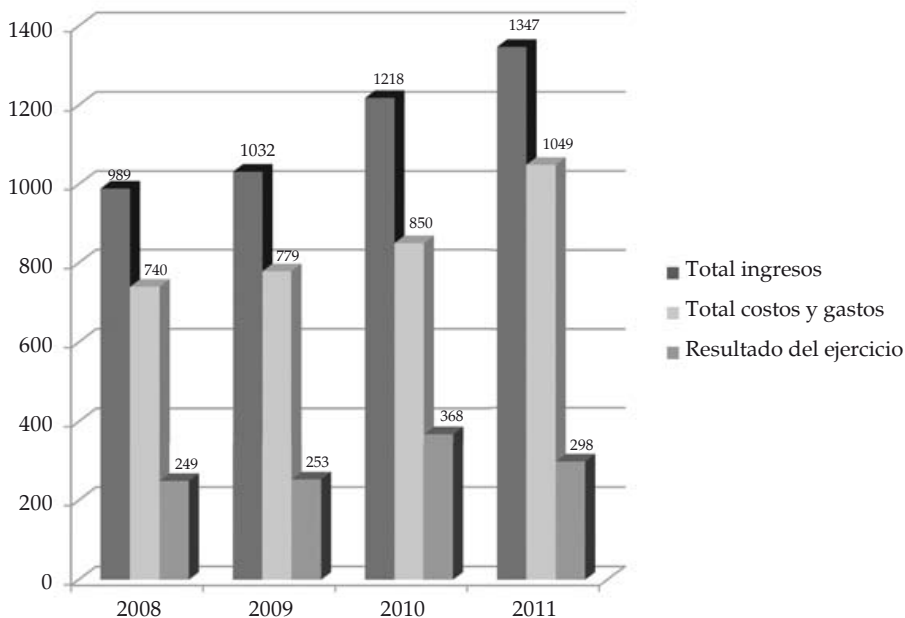
El gráfico 2 permite reconocer (como si fuera un video) la evolución de las operaciones anuales de ingresos, gastos y resultados, constatándose:

- Los *ingresos* han ido mejorando: crecieron 23% —de S/.989 mill. (2008) a S/.1218 mill. (2010)— en los últimos años de la gestión Castañeda, y 10%, a S/.1347 millones, en el primer año de la gestión Villarán.
- Los *gastos* también se incrementaron 21%, de S/.740 mill. (2008) a S/.850 mill. (2010), para pasar a un total de S/.1049 mill. (2011) en el primer año de la gestión

Villarán (28% respecto de 2010). Resalta la duplicación del monto del ítem “estimaciones y provisiones del ejercicio”.

- Los *resultados* han sido positivos (superávit) en los últimos cuatro años: S/.249 mill., S/.253 mill., S/.368 mill. y S/. 298 mill.

Gráfico 2
Estados de gestión de la MML
(Ingresos, gastos y resultados 2008-2011)
(Millones de nuevos soles)



CONCLUSIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS

En la evolución de los estados financieros (balances y estados de gestión) no se evidencian cambios sustantivos en el manejo económico-financiero que permitan reconocer patrones diferentes entre la gestión Castañeda y la de los nuevos responsables a partir de 2011. Se trata de los grandes números. Una de las causas es la evidente dificultad para instalar, en apenas un año, las medidas que pudieran transformar el esquema heredado. Falta entonces trabajar opciones alternativas para superar lo señalado en nuestra nota de septiembre de 2011: Castañeda instaló una compleja maraña de tercerización con eje en lo “público-privado” operando bajo la conducción de un *lobby* que aseguró la “preeminencia de lo privado no solo para el aporte de inversión, sino para decidir qué quiere la ciudad”. Así, la actual administración municipal recibió una pesada carga que puede resumirse en: (i) el contrato consumado del “Proyecto

Línea Amarilla” (ahora “Proyecto Vía Parque Rímac”), que hipotecaba treinta años del peaje sin que esta deuda fuera mostrada completa en el balance gracias a los ingeniosos métodos contables “post 90”, deuda en la que la renegociación por mejores condiciones del convenio se ha extendido con la nueva gestión a la captura del peaje por cuarenta años; (ii) la delegación de responsabilidades emergentes del voto popular a unidades semiautónomas de ejecución que tercerizan el trabajo a empresas privadas bajo control de organismos internacionales (como la OIM) o a grandes corporaciones; (iii) el cambio de la estructura organizativa, renunciando al rol de los órganos de línea para trasladarlos a unidades descentralizadas, y de la contabilidad, disminuyendo la transparencia.

2. ¿HAY OTROS INDICADORES DE CAMBIO EN LA GESTIÓN?

Un análisis complementario sobre las formas de gestionar la MML puede hacerse con base en los controles de ejecución del presupuesto.

En la administración pública peruana no se estudia adecuadamente los estados financieros (balance y estados de gestión) para evaluar la evolución financiera de las entidades. La propia Contraloría General de la República (CGR), como señalé en mi anterior artículo, confiesa que la cuenta general de cada año se viene presentando por la Contaduría de la República y es auditada con datos incompletos. Para 2009, 28 entidades (incluyendo ministerios) no fueron auditadas, y solo uno de 1834 municipios fue examinado.

No hay entonces una política de control confiable. Tal vez sea una de las causas que determina el uso generalizado del análisis presupuestal para la medición de indicadores en el sector público.

La MML no es la excepción, por lo que parece prudente agregar el enfoque presupuestario (limitado a los egresos devengados) a continuación:

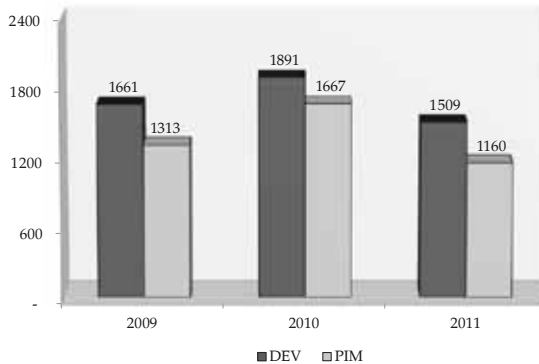
(a) Los pagos en el marco presupuestal 2009-2011

La información disponible permite resumir:

Tabla 1
(Millones de nuevos soles)

	Presupuesto ejecutado (PIM)	Gastos S/E de gestión	Pagos deudas, transferencias y otros
2009	1313	779	534
2010	1667	850	817
2011	1160	1049	111

Gráfico 3
Visión de conjunto MML 2009 - 2011
(Millones de nuevos soles)



Subgenérica Top5	2009	2010	2011
CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIOS Y ESTRUCTURAS	509	610	203
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS CORRIENTES	233	281	339
CONTRATACIÓN DE SERVICIOS	228	279	254
AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA	91	190	124
OTROS GASTOS DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	81	106	25
Total	1143	1466	945

SubgenDetalle Top5	2009	2010	2011
OTRAS ESTRUCTURAS	496	538	177
A OTRAS UNIDADES DEL GOBIERNO	233	281	339
SERVICIOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS	146	173	164
AMORTIZACIÓN DE DEUDA INTERNA	74	169	103
OTROS GASTOS DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	81	106	25
Total	1031	1266	807

Genérica	2009	2010	2011
ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	634	748	237
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	235	281	339
BIENES Y SERVICIOS	256	317	273
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	112	215	144
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	31	60	86
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	31	31	31
OTROS GASTOS	14	16	26
ADQUISICIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS			24
TOTAL DEV (devengado de gastos y pagos)	1313	1667	1160
PIM (Presupuesto Inicial Modificado)	1661	1891	1509

Específica Top 5	2009	2010	2011
INFRAESTRUCTURA VIAL	401	476	122
A OTRAS UNIDADES DEL GOBIERNO	233	281	339
OTROS SERVICIOS	127	146	156
OTRAS AMORTIZACIONES INTERNAS	31	121	55
OTROS GASTOS DIVERSOS DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	78	90	21
Total	870	1115	693

Especif. det. Top 5	2009	2010	2011
COSTO DE CONSTRUCCIÓN POR CONTRATA	401	327	88
SERVICIOS DIVERSOS	126	146	156
A FONDOS PÚBLICOS	106	133	152
A OTRAS UNIDADES DEL GOBIERNO LOCAL	100	129	147
DE LA BANCA PRIVADA Y FINANCIERA	31	121	53
TOTAL	764	857	596

En este marco general, es posible dilucidar si la nueva gestión Villarán evidencia cambios en el modo y en la transparencia para ejecutar los gastos anuales. Elegimos unos pocos casos ilustrativos.

La *visión de conjunto* puede tenerse con varias clasificaciones establecidas en las normas públicas.

Comentarios:

- Como se aprecia en el gráfico 3, los devengados (incluyen gastos de cada año, pago de deudas anteriores y transferencias) muestran una evolución creciente (27%) entre 2009 y 2010, último año de Castañeda, y un decrecimiento del 30% en el primer año de Villarán (2011), particularmente concentrado en menos pagos por activos (obras) y por servicios de la deuda pública.

Se observa también que en ninguno de los años se logró cumplir la meta prevista en el Presupuesto Inicial Modificado (PIM) en 21% (2009), 12% (2010) y 23% (2011).

- Como refleja el mismo gráfico, las cuentas públicas del control presupuestal son registradas en una cadena de varias codificaciones de menor a mayor número de dígitos: genérica, subgenérica, subgenérica detalle, específica y específica detalle.

Las distintas clasificaciones permiten conocer las características de algunos procesos.²

Por ejemplo:

- Los pagos en activos como infraestructura vial son pronunciadamente mayores en la última etapa de Castañeda —S/.401 mill. (2009) y S/.476 mill. (2010)—, en contraste con los S/.122 mill. gastados en el primer año de la gestión Villarán.

Asimismo, puede verse que la modalidad predominante para las obras de infraestructura vial fue la “Construcción por contrata” durante el período de Castañeda, con S/.401 mill. en 2009 (100%) y S/.327 mill. en 2010 (69%), mientras que en el primer año de Villarán esta modalidad alcanzó S/.88 mill. (72%).

Destacan algunas peculiaridades:

- En cuanto al pago de personal y obligaciones sociales, se asigna a diversas partidas, por eso solo correspondería comparar los datos en el nivel más agregado de la clasificación, que muestra: S/.31 mill. en 2009, S/.60 mill. en 2010 (un crecimiento de 94%) y S/.86 mill. en el año 2011 (43% más).
- Las pensiones y otras prestaciones sociales se muestran también idénticas a nivel de pagos: S/.31 mill. en los tres años analizados.
- El ítem genérico “otros gastos” alcanza S/.14 mill. en 2009, S/.16 mill. en 2010 y crece a S/.26 mill. en 2011, el primer año de la gestión Villarán.
- Destaca también que en el año 2011 se registra el ítem genérico “adquisición de activo financiero” por S/.24 mill., que no aparece en 2009 ni en 2010.

Conclusiones sobre el control presupuestal

Tampoco en este enfoque se muestran diferencias significativas entre las administraciones Castañeda y Villarán, en principio debido a la obsolescencia de los clasificadores usados, que no dejan de ser genéricos a pesar de subdividirse en cinco niveles y hasta siete dígitos.

2 En el gráfico 3 se muestra la categoría genérica en todos los niveles de pago alcanzados.

Cabe señalar que existe una clasificación adicional por “función”: Planeamiento, Transporte, Deuda Pública, Medio Ambiente, Cultura y Deporte, Comercio, Vivienda y Desarrollo, Orden Público y Seguridad, Protección Social, Prevención Social, Salud, Turismo e Industria.

Tales códigos se desagregan a su vez en “metas”, siendo cargados de gasto: Transferencias Financieras, Mejorar el Transporte Público, Transferencias Financieras (bis), Efectuar Transferencias Financieras (sic), Programa de Transporte Urbano, Administración de Deuda Interna, Sin Descripción (sic), y sigue la lista.

La manifiesta incoherencia del desagregado en metas, que apenas permite reconocer los objetivos que se pretende alcanzar, no resuelve la oscuridad de la lectura genérica e insuficiente que señalamos antes. Es otra tarea pendiente.

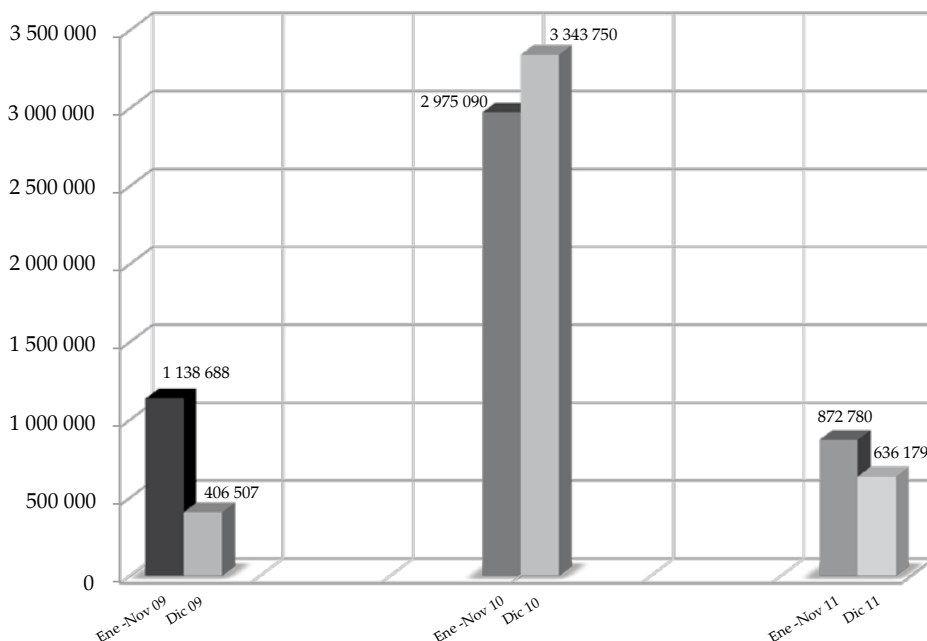
(b) Casos que diferencian el estilo de gestión. ¿Hay cambios?

A partir de la visión de conjunto que muestra el gráfico 3, es posible identificar algunos casos ilustrativos.

Caso 1. Gasto de publicidad ¿Hay cambios?

Los datos disponibles permiten mostrar:

Gráfico 4
Publicidad, impresiones, difusión e imagen institucional en la MML 2009-2011

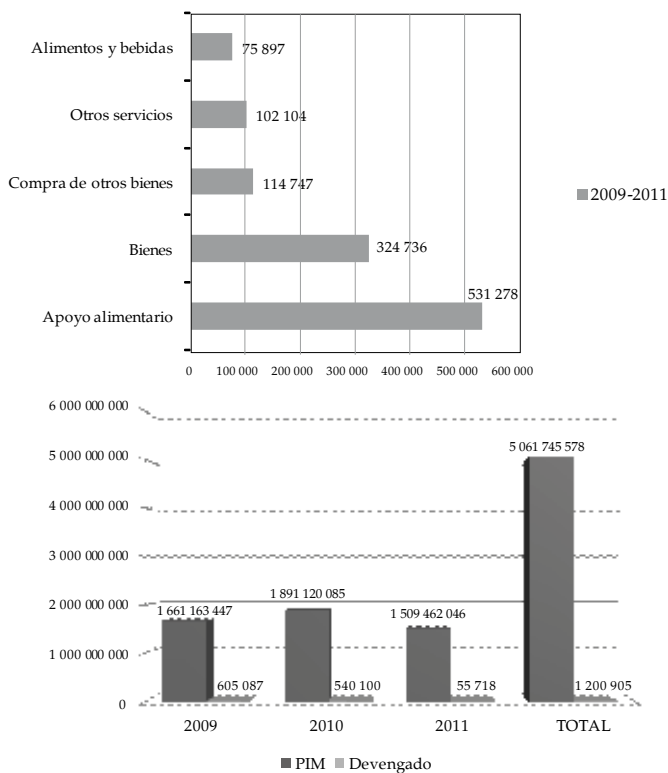


Comentarios:

- Al comparar los *niveles de gasto* de ambas gestiones, se constata que en el primer año de la gestión Villarán (2011) son sustantivamente menores que en el último año de la gestión Castañeda (S/.1,5 mill. frente a S/.6,3 mill.)
- Llama la atención que en condiciones normales (por ejemplo comparando 2009 con 2011) los gastos en publicidad se muestren similares (alrededor de S/. 1,5 mill. al año), incluyendo las proporciones en el último mes del año. En contraste, es notorio el incremento durante el último año de Castañeda (2010), y resulta sorprendente que en el mes de diciembre de 2010, últimos días de la gestión de un alcalde en campaña electoral para la presidencia del Perú, se gaste S/.3,3 mill. Solo una investigación detallada (a quién, cómo y por qué se pagaron estos montos) podría esclarecer esta deformación publicitaria.

Caso 2. Gasto en apoyo alimentario

Gráfico 5



Comentarios:

- Se buscó también entender las características de las decisiones en servicios relacionados con la Función Protección Social (p. ej. Vaso de Leche).

- Se pudo identificar que hay una persona natural proveedora (Tello) que recibió pagos directos por abastecer de apoyo alimentario hasta por S/ .531 278 (ver gráfico) y por otros servicios entre 2009 y 2011 hasta completar la cifra de 1,2 millones de soles, que aparecen fraccionados en múltiples pagos (los diez más importantes van desde S/ .20 000 a S/ .169 000, y el resto en pequeñas facturaciones que cubren 63% de lo pagado).
- Durante el primer año de la gestión Villarán (2011) solo aparecen pagos a esta persona por un monto de S/ .55 000.
- Solo un examen y seguimiento exhaustivo del proceso decisorio en la gestión haría posible reconocer cuántos casos de fraccionamiento de pagos destinados a contratar con personas naturales han existido en la gestión Castañeda o pudieran existir en la gestión Villarán. Son tareas pendientes.

Conclusión sobre los indicadores de cambios en la gestión

Como puede adelantarse de los casos específicos examinados en esta segunda parte, existen prometedores indicios a partir de la nueva gestión Villarán, más aún si se considera que los datos abarcan apenas su primer año: (i) hay cambios que han eliminado el uso y abuso de gastos en publicidad (que en el caso de la gestión Castañeda son altísimos en el último mes de su gobierno); (ii) hay cambios en las contrataciones relacionadas con la inclusión social, evidenciándose mayor transparencia en los procedimientos de adjudicación.

CONCLUSIONES

- Los aspectos enmarañados de la gestión municipal de nuestra gran metrópoli continúan sin cambios sustantivos: los contratos y pagos más grandes se negocian, deciden, cancelan y registran sin que se muestren con transparencia ni en los estados financieros ni en el control presupuestal (este último ni siquiera simula basarse en una gestión por resultados).
- Las decisiones para enfrentar y eliminar procesos corruptos en los contratos y pagos muestran cambios positivos relacionados con el funcionamiento operativo y las metas de transparencia. Se observa un nuevo estilo y el avance parece obedecer más a la ética y respeto a lo ofrecido por el mandato de Villarán que a un elaborado plan para superar una trama administrativa enmarañada y poco transparente. Se espera la ampliación y consolidación del avance. Sin duda, ello ayudaría a superar las limitaciones señaladas antes. Son tareas pendientes que requieren cambios de fondo que la ciudad anhela y merece: las autoridades municipales son elegidas para gobernar en función del bien público. ■