



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA Período Anual de Sesiones 2021-2022

Señora presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República el Proyecto de Ley 1431/2021-CR, que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes, con la aprobación del acta con la dispensa de su lectura para ejecutar los acuerdos, en su Décima Cuarta Sesión Ordinaria del 23 de mayo de 2022, proponer la **APROBACIÓN** del dictamen recaído al Proyecto de Ley 1431/2021-CR. Votaron a favor los señores congresistas Acuña Peralta, Segundo Héctor; Quispe Mamani, Wilson Rusbel; Alegría García, Luis Arturo; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Bazán Calderón, Diego Alonso Fernando; Chacón Trujillo, Nilza Merly; Ciccía Vásquez, Miguel Ángel; Gonza Castillo, Américo; Jeri Oré, José Enrique; Juárez Calle, Heidy Lisbeth; Mori Celis, Juan Carlos; Paredes Castro, Francis Jhasmina; Quiroz Barboza, Segundo Teodomiro; Quito Sarmiento, Bernardo Jaime; Ramírez García, Tania Estefany; Reymundo Mercado, Edgard Cornelio; Soto Palacios, Wilson; y Vergara Mendoza Elvis Hernán.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 1431/2021-CR, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público, fue presentado a Trámite Documentario, área administrativa del Congreso de la República, el 8 de marzo de 2022 por el Congresista Segundo Héctor Acuña Peralta del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso.

Posteriormente, el 10 de marzo de 2022, fue decretado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (única comisión), para su estudio y dictamen correspondiente.

1.2. Antecedentes parlamentarios

Durante el presente periodo parlamentario, ni en los anteriores, no se han presentado iniciativas legislativas que aborden igual o similar tema.

2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La fórmula legal de la presente iniciativa legislativa contiene cinco artículos, con el siguiente contenido:

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

"LEY QUE ESTABLECE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PRESUPUESTOS INSTITUCIONALES A CARGO DEL FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO (FONAFE), DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) Y DE PETRÓLEOS DEL PERÚ PETROPERU S.A) EN EL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer las medidas necesarias para establecer la rendición de cuentas y la transparencia en la ejecución de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (PETROPERU S.A), dentro del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Artículo 2. Incorporación del artículo 82-A del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

Se incorpora el artículo 82-A del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en los siguientes términos:

"Artículo 82-A. Rendición de cuentas presupuestarias de ESSALUD, FONAFE y PETROPERU

Los titulares del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y Petróleos del Perú (PETROPERU S.A.) antes del 30 de abril de cada año fiscal, exponen ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, sobre:

- a) La ejecución presupuestal del año fiscal anterior.
- b) El presupuesto del año fiscal en curso y sus avances de ejecución.
- c) El estado de la situación financiera y sus proyecciones.
- d) El estado de endeudamiento.
- e) Los procesos de selección de bienes y servicios, según tipo de proceso, modalidades y principales proveedores.
- f) Las medidas de austeridad, disciplina y calidad del gasto de personal, de bienes y servicios, establecidas para el año fiscal en curso.

En el caso del FONAFE, la exposición aborda al conjunto de organismos que se encuentran bajo su ámbito, por rubro de negocio".

Artículo 3. Incorporación del artículo 7 de la Ley 27170, Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado

Se incorpora el artículo 7 de la Ley 27170, Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, en los siguientes términos:

"Artículo 7. Rendición de cuentas presupuestarias ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República

El Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), antes del 30 de abril de cada año fiscal, expone ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, la Ejecución Presupuestal del año fiscal anterior, el Presupuesto Institucional de Apertura del año fiscal correspondiente, así como

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

del conjunto de organismos que se encuentran bajo su ámbito, por rubro de negocio."

Artículo 4. Incorporación del artículo 17 de la Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD)

Se incorpora el artículo 17 de la Ley 27170, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD) en los siguientes términos:

"Artículo 17. Rendición de cuentas presupuestarias ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República

El Presidente Ejecutivo del Seguro Social de Salud (ESSALUD), antes del 30 de abril de cada año fiscal, expone ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, la Ejecución Presupuestal del año fiscal anterior y el Presupuesto Institucional de Apertura del año fiscal correspondiente."

Artículo 5. Incorporación de la cuarta disposición final del Decreto Legislativo N° 43, Ley de la Empresa Petróleos del Perú (PETROPERU)

Se incorpora la cuarta disposición final del Decreto Legislativo N° 43, Ley de la Empresa Petróleos del Perú (PETROPERU) en los siguientes términos:

"CUARTA. Rendición de cuentas presupuestarias ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República

El Presidente del Directorio de Petróleos del Perú (PETROPERÚ S.A.), antes del 30 de abril de cada año fiscal, expone ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, la Ejecución Presupuestal del año fiscal anterior y el Presupuesto Institucional de Apertura del año fiscal correspondiente."

3. OPINIONES

3.1. Opiniones solicitadas

La Comisión solicitó opinión del proyecto a los titulares de las entidades públicas que muestra la Tabla N° 01:

Tabla N° 01
Solicitudes de opiniones institucionales sobre el Proyecto de Ley 1431/2021-CR

Entidad	Oficio	Fecha de envío
Seguro Social de Salud (ESSALUD)	Oficio N° 914-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR	11 de marzo de 2022
Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio N° 915-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR	11 de marzo de 2022
Petróleos del Perú (PetroPerú)	Oficio N° 916-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR	11 de marzo de 2022

Con fecha 25 de abril de 2022 la Comisión reitera pedidos de opinión a las siguientes entidades

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

- **Seguro Social de Salud – EsSALUD**, mediante Oficio 1113-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR, remitido al Presidente Ejecutivo del Seguro Social de Salud – EsSALUD.
- **Ministro de Economía y Finanzas**, mediante Oficio 1114-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR, remitido al Ministro de Economía y Finanzas.
- **Presidente del Directorio de Petróleos del Perú**, mediante Oficio 1114-2021-2022-CPCGR/SHAP-CR, remitido al Presidente del Directorio de Petróleos del Perú.

3.2. Opiniones recibidas

A la fecha, la Comisión ha recibido la siguiente opinión:

- **CORPORACIÓN DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO-FONAFE.-** Mediante Oficio 211-2022-DE-FONAFE, del 12 de abril de 2022 indica lo que a continuación transcribimos:

"(...)

Al respecto, debido a que FONFE es una empresa adscrita al Sector Economía y Finanzas, nuestra opinión institucional ha sido comunicada al Ministerio de Economía y Finanzas a través del Oficio N° 0208-2022-DE-FONAFE, a fin de que su remisión y sustento sean canalizados de manera uniforme por el sector al cual FONAFE se encuentra adscrito."

4. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú (artículos 43, 77, 79, 96, 97, 102, y 118).
- Reglamento del Congreso de la República (artículo, 5, 70, 75, 76, 77 y 87).
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional del Presupuesto Público. (artículo 2).
- Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS. (artículos 1 y 7).
- Ley 27170, Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado. (artículos 1, 2 y 3).
- Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y modificatorias. (artículos 1 y 2).
- Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011 (Disposición Complementaria Final, Quincuagésima Quinta)
- Ley 28840, Ley de Fortalecimiento y Modernización de la Empresa Petróleos del Perú. (artículos 14, 15, 16, y 17).
- Ley 29142, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008 (Décima Sexta Disposición Complementaria Final).
- Ley 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009 (Trigésima Cuarta Disposición Complementaria Final).
- Decreto Legislativo 43, Ley de la Empresa Petróleos del Perú (PETROPERU).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

- Decreto Legislativo N° 1292, Decreto Legislativo que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del gobierno corporativo de PETROPERÚ S.A (artículo 7).

5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Cumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos en el Reglamento del Congreso.

De conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 en el Reglamento del Congreso de la República, se puede apreciar que el Proyecto de Ley 1431/2021-CR, cumple con los requisitos de admisibilidad, presenta en su contenido una fórmula legal, su exposición de motivos donde se formulan los problemas que se procuran resolver, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de norma que se propone sobre la actual legislación, se consigna su relación con el Acuerdo Nacional y contiene una sección de análisis costo beneficio.

5.2. Análisis técnico

5.2.1. La propuesta de la iniciativa legislativa

La proposición legislativa plantea establecer medidas para promover la rendición de cuentas y la transparencia en la ejecución de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de la Empresa Petróleos del Perú (PETROPERÚ S.A), dentro del Sistema Nacional de Presupuesto Público, entidades consideradas como extrapresupuestarias.

5.2.2. Justificación planteada en la iniciativa legislativa

La justificación de la propuesta legislativa se sintetiza en los siguientes párrafos:

"La Constitución Política (artículo 96) y Reglamento del Congreso de la República (artículo 87) señalan que los congresistas pueden solicitar información a los ministros y la administración pública, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Asimismo, el citado Reglamento contempla en su artículo 5 la función de control político para realizar la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos.

En ese sentido, siendo el Congreso un ente examinador del gasto público por antonomasia, no solo le compete aprobar el presupuesto público, sino también fiscalizar el uso de los recursos públicos.

Es decir, que "(...) existe un marco normativo constitucional y legal destinado a promover las prácticas de transparencia y acceso a la información pública, facultando al Congreso de la República a establecer las medidas legales necesarias para regular la rendición de cuentas y la transparencia en la ejecución de los presupuestos institucionales asignados a las entidades del sector público".

En ese contexto, la proposición legislativa busca instituir "(...) las medidas necesarias para establecer la rendición de cuentas y la transparencia en la ejecución de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Estado (FONAFE) del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de la Empresa Petróleos del Perú (PETRO PERU S.A), dentro del Sistema Nacional de Presupuesto Público."

Hasta el año 2018, PETROPERU, ESSALUD y FONAFE tenían "la obligación de rendir cuentas de manera periódica e indefectible" ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y se ha venido cumpliendo sin inconvenientes. "Lamentablemente, la rendición de cuentas fue derogada el año 2018 por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, el cual sustituyó a la Ley 28411".

Esa derogatoria, ha dado lugar que "PETROPERU, ESSALUD Y FONAFE, por su condición de pliegos extrapresupuestarios, no tengan marco normativo que los obligue sustentar sus proyectos de presupuesto ni sus avances de ejecución en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, como sí lo hacen los pliegos del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales, pese a que cuentan con presupuestos de gran magnitud".

En ese sentido, con la proposición legislativa se plantea establecer "disposiciones expresas que los obliguen a rindan cuentas de su gestión presupuestaria, (..) que por la magnitud de sus presupuestos requieren de una fiscalización especializada, como lo venían haciendo hasta hace cuatro años ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del parlamento peruano".

5.2.3. Identificación del problema

De acuerdo con la exposición de motivos, existen entidades públicas consideradas como "extrapresupuestarias" que no sustentan su ejecución financiera ni los proyectos de presupuesto anuales ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, como sí lo hacen los pliegos del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales, lo que afecta la transparencia y rendición de cuentas.

Entre estas entidades extrapresupuestarias de mayor importancia por la magnitud de sus presupuestos se tiene a la Empresa Petróleos del Perú (PETROPERU S.A), el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), holding que agrupa 35 empresas públicas y una por encargo.

Hasta el año 2018, por disposición de la Ley 28411 y sus modificatorias (Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto) las entidades PETROPERU, ESSALUD y FONAFE tenían la obligación de rendir cuentas de manera periódica e indefectible ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, se venía efectuando sin inconvenientes.

Sin embargo, esa norma que permitía la rendición de cuentas de estas entidades públicas fue derogada y retirada en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, con lo que se generó un "vacío" normativo, que la proposición legislativa plantea restablecer.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

5.2.4. Relevancia de la rendición de cuentas y transparencia presupuestal

En las últimas décadas, las prácticas de transparencia presupuestaria, el acceso a la información, la rendición de cuentas y de indicadores de desempeño se han incrementado significativamente en el mundo, inducida por el avance de la tecnología de información y el impulso de organismos internacionales vinculadas al seguimiento de las finanzas públicas, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Estos organismos internacionales, sobre la base de la experiencia internacional, consideran que uno de los aspectos vitales para una gestión pública exitosa es la transparencia fiscal, lo cual expresa la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño de los resultados y los órganos de control.

Estas prácticas han contribuido a una mejor gestión pública y mayor credibilidad a las políticas económicas, dotando de información de forma asequible, completa, creíble, pertinente y de calidad; pero también a identificar potenciales casos de corrupción. En otros términos, las buenas prácticas de transparencia perfeccionan los mecanismos de rendición de cuentas, suscitan una mejor asignación de los recursos públicos y dota de información a la comunidad.

El FMI cuenta con el *"Código de Buenas Prácticas y el Manual de Transparencia Fiscal"*. El código introduce una serie de principios y requisitos básicos de la transparencia presupuestaria, que podría garantizar que los gobiernos estén dotados un horizonte claro de la estructura y las finanzas públicas, que permita evaluar con certeza la solidez de la política fiscal.

Por su parte, las prácticas de la OCDE se plasman en el documento *"Código de Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria"*, donde se introducen "una serie de herramientas de referencia para los países miembros y no miembros, con el fin de coadyuvar a aumentar los niveles de transparencia presupuestaria".

En ese contexto, transparentar las acciones gubernamentales en materia de finanzas públicas lleva consigo a la "franqueza frente al público en general con respecto a la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones. Supone el acceso inmediato a información sobre las actividades del gobierno que sea fiable, exhaustiva, puntual, comprensible y comparable a escala internacional, de tal manera que los electores y los mercados financieros puedan evaluar con precisión la situación financiera del gobierno y los costos y beneficios verdaderos de las actividades del gobierno, incluidas las implicaciones económicas y sociales, tanto actuales como futuras" (Kopits y Craig, 1998, pág. 1. Citado en FMI, 2007)¹

Las prácticas de transparencia presupuestaria han permitido mejorar la rendición de cuentas de las entidades públicas, la calidad del gasto público y disminuir las brechas sociales y de infraestructura. Asimismo, ha permitido generar información completa y confiable sobre las actividades de las entidades públicas e identificar los riesgos para las finanzas públicas para la adopción de medidas correctivas.

¹ Report on the Observance of Standards and Codes; Fiscal Transparency Module, Country Report No.07/372, FMI; Washington D.C., noviembre 2007.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Según Orion Augusto Platt Neto et al (2007)², la transparencia de los estados financieros y presupuestarios, tiene tres componentes: publicidad (amplia difusión y acceso), comprensión de la información (simplicidad y lenguaje sencillo) y utilidad para las decisiones (relevancia, comparabilidad, confiabilidad y oportunidad de las informaciones).

Figura N° 1
Elementos de la transparencia de las Cuentas Públicas



Fuente: Orion Augusto Platt Neto et al (2007): "Publicidade e Transparencia das Contas Públicas", Contabilidade Vista & Revista v. 18, n. 1, p. 75-94. (Citado por el Proyecto de Ley 1431/CR-2021)

El otro componente de la fiscalización de los recursos públicos, es la rendición de cuentas que significa *"la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es último depositario de la soberanía en una democracia"*³ También, *"implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas"*. (Schedler, 2004)⁴ En ese sentido, la transparencia refuerza a la rendición de cuentas, porque es una herramienta que conduce a la evaluación, de ahí la relevancia del acceso a la información.

Desde otra óptica, la rendición de cuentas en el sector público es un instrumento establecido en la información y el acceso a ella para la transparencia. En realidad, tiene tres categorías⁵.

² Platt Neto, O. et al (2007): "Publicidade e Transparência das Contas Públicas", Contabilidade Vista & Revista Vol. 18, N° 1, p. 75-94.

³ Ugalde, L. (2002). Rendición de Cuentas y Democracia: el caso de México. México: Instituto Federal Electoral. Pág.12

⁴ Schedler, A. (2004): ¿Qué es la Rendición de Cuentas? Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), (3), 5-39.

⁵ Behn, D. (2001). Rethinking Democratic Accountability. Brookings Institution. Washington DC.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

- **La primera**, rendición de cuentas financieras, focalizada sobre el estado de los registros contable y presupuestario, así como cuál es el destino de los recursos públicos.
- **La segunda**, rendición de cuentas referida a la imparcialidad para atestiguar que el gobierno y sus funcionarios confieran una concienzuda atención a las normas éticas referidas a con justicia y equidad.
- **En tercer lugar**, rendición de cuentas sobre los resultados, especialmente de la ejecución de los gastos y cumplimientos de los objetivos trazados.

Figura N° 2
 Categorías Generales de la Rendición de Cuentas



Fuente: Elaborado en base a Robert Behn (2001). Rethinking Democratic Accountability. Brookings Institution. Washington DC.

Las dos primeras categorías (financiera e imparcialidad) expresan a *"como el gobierno hace lo que hace"*. Mientras que la tercera categoría (resultados) irradia la *"responsabilidad es si las políticas, programas y actividades del gobierno están produciendo los resultados que se planearon originalmente, cuya cuestión central es lo que realmente logra"*. Es decir, una vertiente de rendición de cuentas se refiere a la legalidad y la otra vertiente a los resultados.

En el Perú, en las dos últimas décadas, existe un avance en la implementación de algunas de las prácticas presupuestarias diseñadas por el FMI, que ha permitido mejorar la información fiscal y presupuestaria, así como la implementación de portales de transparencia de los gastos e ingresos públicos. No obstante, existen algunos "claroscuros" que requieren de mejoras de transparencia y rendición de cuentas, como son las entidades "extrapresupuestarias".

5.2.5. Presupuesto público, transparencia, y rendición de cuentas

En materia presupuestal, además de la Constitución Política, la norma marco es el Decreto Legislativo 1440, que regula el Sistema Nacional de Presupuesto, donde se establecen *"el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que conducen el proceso presupuestario de las Entidades Públicas"*.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
 "Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

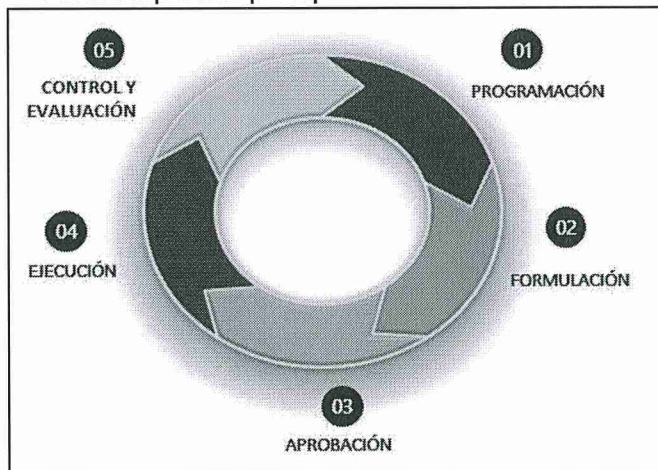
En efecto, en su artículo 2 se establecen los principios que rigen el Sistema Nacional de Presupuesto Público, entre estos el principio de transparencia (*"Consiste en que el proceso presupuestario sigue los criterios de transparencia en la gestión presupuestal, brindando a la población acceso a los datos del presupuesto, conforme a la normatividad vigente"*), que es vital para el mejor uso de los recursos públicos.

Figura N° 3
Principios que rigen el Sistema Nacional de Presupuesto Público



Según esa misma norma el proceso presupuestario comprende las fases de Programación Multianual, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación Presupuestaria.

Figura N° 4
Fases del proceso presupuestario del Sector Público



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

La rendición de cuentas puede estar presente en las distintas fases del proceso presupuestario del Sector Público. En la primera y segunda fase (programación y formulación) es preciso que se conozcan los planes, programas y las proyecciones financieras del de los siguientes años, en la tercera fase (aprobación) se difunde la información correspondiente al proyecto de presupuesto, en la cuarta fase (ejecución) debe comunicarse el grado de avance de la gestión y, por último, en la fase de control y evaluación, se necesita la difusión de la información coligada a los resultados.

Durante el proceso presupuestario, el Poder Ejecutivo tiene atribución única en el diseño del proyecto de presupuesto (fases de programación y formulación) y en la ejecución presupuestaria (fase de ejecución), mientras que el Poder Legislativo tiene la facultad exclusiva en la aprobación del presupuesto público. En la fase de control y evaluación participan ambos poderes.

Sin embargo, el papel de ambos poderes de Estado durante el proceso presupuestario no se replica para el caso de entidades extrapresupuestarias. El caso más relevante, es que durante el debate y aprobación del presupuesto público no participan las entidades extrapresupuestarias.

Es decir, el proyecto de presupuesto de las entidades extrapresupuestarias no tiene la aprobación del Congreso, sino del Directorio u órgano colegiado de la Entidad. En el control y ejecución de los recursos públicos el papel del Congreso, es marginal, lo que afecta la transparencia presupuestaria y rendición de cuentas.

Todo lo argumentado en esta sección, se puede concluir que existe un marco normativo constitucional y legal destinado a promover y profundizar las prácticas de transparencia y acceso a la información pública, facultando al Congreso de la República a establecer las medidas legales necesarias para regular la rendición de cuentas y la transparencia en la ejecución de los presupuestos institucionales asignados a las entidades del sector público.

5.2.6. El presupuesto público y las entidades "extrapresupuestarias"

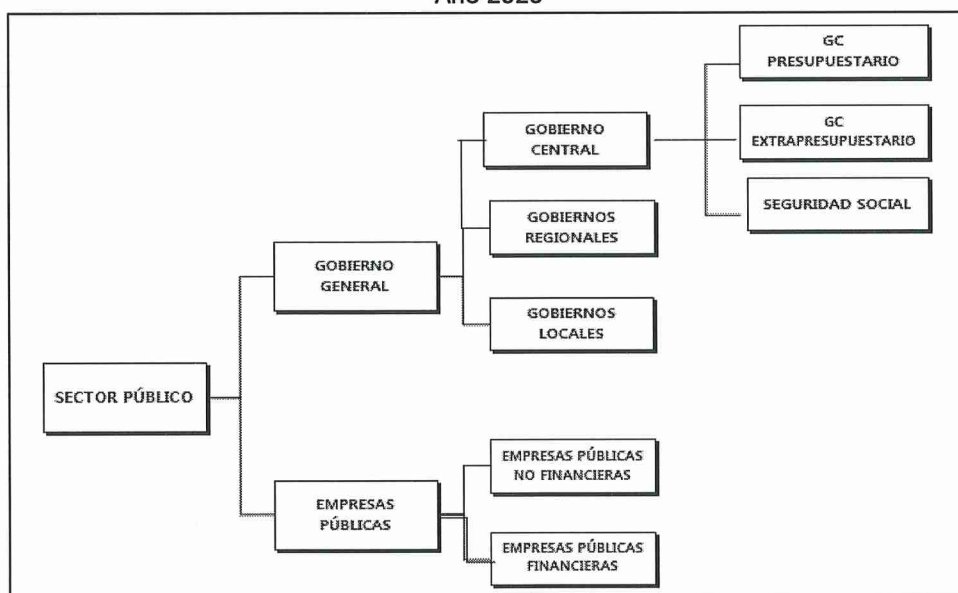
El presupuesto del sector público, que anualmente aprueba el Congreso, comprende los créditos presupuestarios de los pliegos del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Sin embargo, en ese consolidado o en sus anexos financieros no se incluye los presupuestos de otras entidades denominadas "extrapresupuestarias", que están fuera del ámbito de los anexos de la ley del presupuesto del sector público, tales como las empresas públicas, otras formas organizativas no financieras que administren recursos públicos, organismos públicos descentralizados del Gobierno Nacional, Regional y Local, Seguro Social de Salud y otras entidades.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
 "Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Figura N° 5
Sectorización de entidades para fines de estadísticas de finanzas públicas:
Año 2020



Fuente: Cuenta General de la República del año 2020

Entre estas entidades extrapresupuestarias, que sobresalen por el tamaño de sus presupuestos institucionales, se tiene a PETRO PERÚ S.A., ESSALUD y la corporación FONAFE.

5.2.7. Precedentes de la rendición de cuentas de entidades extrapresupuestarias

En la Ley 29142, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008, por iniciativa parlamentaria se incorporó en la Décima Sexta de las Disposiciones Finales, la obligación de los titulares de FONAFE, ESSALUD Y PETROPERÚ, de sustentar su presupuesto anual y su ejecución ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República antes del 30 de marzo del año 2008. Se transcribe la disposición en mención:

"DÉCIMA SEXTA. - Los Titulares del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado –FONAFE, de PETROPERÚ S.A. y de EsSalud, antes del 30 de marzo del año 2008, exponen, ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, la Ejecución Presupuestal del Año Fiscal 2007 y el Presupuesto Institucional de Apertura del Año Fiscal 2008 de sus respectivos Pliegos.
 En caso del FONAFE, la exposición abordará al conjunto de organismos que se encuentran bajo su ámbito."

Luego, en el año 2009, con el propósito de darle permanencia en el tiempo, en la Trigésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Fiscal 2009, esa disposición fue incorporada como artículo 78 de la Ley de General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411 y sus modificatorias). Se transcribe la disposición en mención:

"TRIGÉSIMA CUARTA.- Incorpórase en el Capítulo III, Normas Específicas Adicionales, del Título III, Normas Complementarias para la Gestión Presupuestaria, de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, el artículo siguiente:

"Artículo 78º.- Los Titulares de la Empresa Petróleos del Perú (PETROPERÚ S.A.), el Seguro Social de Salud (EsSalud) y el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe), antes del 30 de marzo de cada año fiscal, exponen ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, la Ejecución Presupuestal del año fiscal anterior y el Presupuesto Institucional de Apertura del año fiscal correspondiente, de sus respectivos Pliegos. En el caso del Fonafe, la exposición abordará al conjunto de organismos que se encuentran bajo su ámbito."

El 19 de julio de 2018, el Congreso de la República a través de la Ley 30823, delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado, por un plazo de sesenta (60) días calendario.

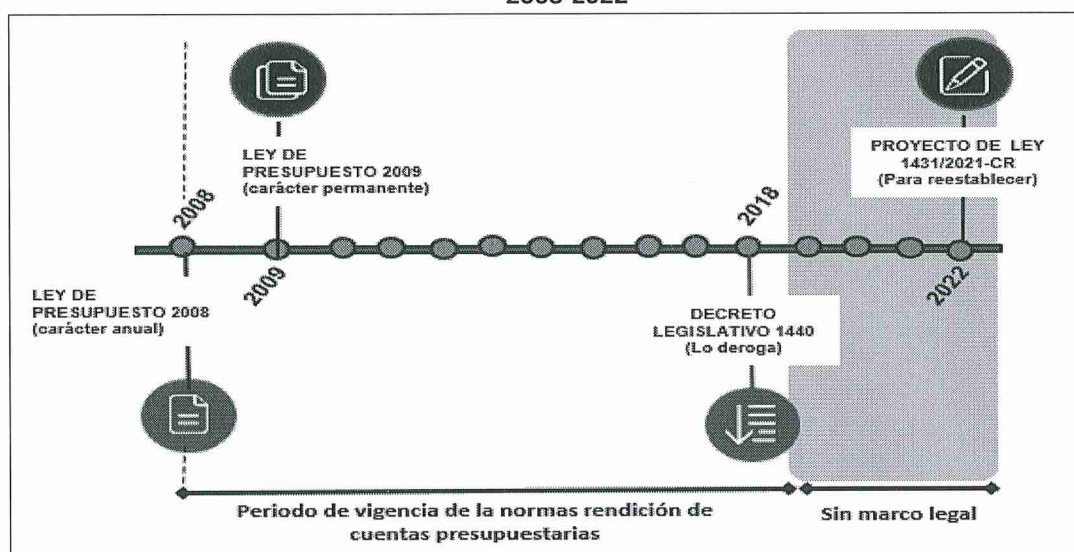
En esta ley, en el literal a.2) del inciso 5 del artículo 2 se facultó al Poder Ejecutivo para legislar sobre la modernización de los sistemas administrativos del Estado, con el objetivo de modernizar el Sistema Nacional de Presupuesto, adecuando la cobertura de instituciones al Marco Macroeconómico Multianual, al Tesoro Público y a la Contabilidad Pública, además de conciliar la secuencia de formulación y establecer las reglas de variación de asignación de recursos; introducir la programación multianual, la programación de ingresos, la programación de gastos corrientes futuros asociados a inversiones, la regulación del Presupuesto por resultados y la evaluación presupuestaria en el proceso presupuestario, observando lo señalado en los artículos 80, 101 y 104 de la Constitución Política del Perú, respetando las disposiciones establecidas sobre modificaciones presupuestarias y reserva de contingencia.

Posteriormente, el 16 de setiembre de 2018, se publica el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (Disposición Complementaria Derogatoria, Única), derogando la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, salvo la Cuarta, Séptima, Octava, Décima, Duodécima y Décimo Tercera Disposición Final y la Segunda, Tercera, Cuarta, Sexta, Séptima y Novena Disposición Transitoria de dicha Ley, las cuales mantienen su vigencia.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
 "Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Figura N° 6
Cronología normativa sobre la Rendición de Cuentas del presupuesto de
PETRO PERÚ, FONAFE y ESSALUD
2008-2022



Fuente: Leyes de Presupuesto y Proyecto de ley

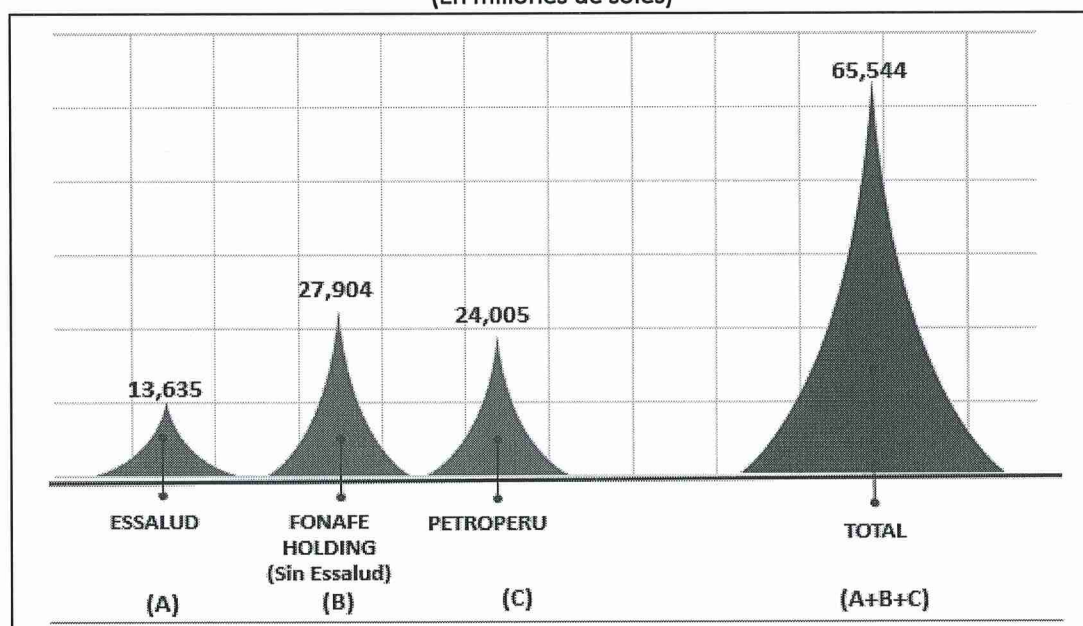
5.2.8. Magnitud de presupuesto de PETROPERU, FONAFE Y ESSALUD

El presupuesto de apertura del año 2022 de ESSALUD asciende a S/ 13,635 millones, el de la Corporación FONAFE (excluido EsSalud) a S/ 27,904 millones y el PETROPERU es de S/ 14,534 millones. En consecuencia, el presupuesto del conjunto de esas entidades asciende a S/ 65,544 millones, que equivale aproximadamente el 33.3% del Presupuesto del Sector Público.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
 "Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Figura N° 7
Marco Presupuestal de ESSALUD, FONAFE y PETROPERU
Año Fiscal 2022
(En millones de soles)



Fuente: Elaborado en base de cifras de FONAFE, ESSALUD Y PETROPERU.

Si comparamos, con los presupuestos de otros pliegos como Ministerio de Salud (S/ 8,640 millones), Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (S/ 1,678 millones), Poder Judicial (S/ 3,171 millones), y Gobierno Regional de Cusco (S/ 645 millones), se deduce claramente que ESSALUD, FONAFE y PETROPERÚ, por la magnitud de sus presupuestos requieren de una fiscalización especializada, como lo venía haciendo hasta hace cuatro años la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, por mandato legal.

a) Rasgos institucionales y dimensión del presupuesto de PETROPERÚ

La empresa Petróleos del Perú (PETROPERÚ S.A.), es una compañía estatal de derecho privado que tiene participación en casi toda la cadena de valor del sector hidrocarburos, es decir, opera en las fases de: transporte, refinación, distribución y comercialización de hidrocarburos.

Fue constituida y denominada como Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A. por el Decreto Ley 17753, el 24 de julio de 1969. El Estado es el único propietario del 100% de las acciones y su representación es ejercida por cinco funcionarios, dos de ellos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y tres del Ministerio de Energía y Minas (MEM), cada uno de los cuales representa el 20% de las acciones.

PETROPERÚ S.A. se rige por el Decreto Legislativo 43 – Ley de la Empresa Petróleos del Perú, PETROPERÚ S.A y sus normas modificadas. Entre otras disposiciones establece que *"actuará con autonomía"*

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

económica, financiera y administrativa" (artículo 3), en otros términos, queda excluida del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento del Estado – FONAFE y de las normas y reglamentos del Sistema de Inversión Pública – SNIP (hoy invierte).

Asimismo, en el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1292 establece que *"Las adquisiciones y contrataciones de PETROPERÚ S.A. se rigen por su propio Reglamento, el cual es propuesto por la Gerencia General y aprobado por su Directorio"*. En tal sentido, actualmente las normas sobre contrataciones y adquisiciones aplicables a PETROPERÚ S.A. son aprobadas sin intervención del OSCE. El Plan Operativo y el Presupuesto de PETROPERU, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 de la Ley 29817, y en los artículos 46º y 51º de su Estatuto Social, el Directorio es el órgano societario competente para aprobarlos.

De acuerdo a la Ley 28840, Ley de Fortalecimiento y Modernización de la Empresa Petróleos del Perú, el presupuesto de PETROPERÚ no forma parte del presupuesto del sector público, ya que está dotada de autonomía financiera, con propio Régimen Económico, Financiero y Tributario (artículos 14, 15, 16, y 17).

El presupuesto ingresos de la Empresa Petróleos del Perú – PETROPERU, para el Año Fiscal 2022 asciende a US\$ 6,409 millones (equivalente a S/ 24,005 millones), que presenta un incremento de 52% respecto al ejecutado durante el 2021, principalmente operación de la Nueva Refinería Talara y otras estrategias comerciales. Sin embargo, al término del año 2022 arrojaría una utilidad neta de solo US\$ 86 millones, que representa 19% menos del logrado en el 2021.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Cuadro N° 01
PETROPERU: Resultados 2021 y Presupuesto 2022
(En millones de dólares)

Concepto	Presupuesto Real 2021	Presupuesto 2022	Var (%)
Ingresos por venta	4,156	6,317	52%
Ingresos por servicios	65	92	41%
Total Ingresos	4,222	6,409	52%
Costo de ventas	-3,764	-5,873	56%
Utilidad (Pérdida) bruta	457	536	17%
Gastos de ventas y generales	-207	-274	32%
Otros ingresos	48	23	-53%
Otros gastos	0	0	-100%
Utilidad (Pérdida) operativa	299	285	-5%
Financieros neto	-22	-184	756%
Diferencia de cambio neta	-66	12	-118%
Utilidad antes de IR	211	113	-47%
Impuesto a la Renta	-105	-27	-74%
Utilidad (Pérdida) Neta	106	86	-19%

Fuente: PETROPERÚ

PETROPERÚ S.A. posee una posición estratégica para el abastecimiento nacional de hidrocarburos líquidos al contar con plantas de venta a lo largo del territorio nacional, obteniendo una ventaja competitiva respecto a la competencia, al tener presencia en todas las regiones del país.

PETROPERU abastece:

- El 36% de participación de mercado interno de combustibles (Con Nueva Refinería Talara y otros proyectos, espera alcanzar la participación de mercado de 52%).
- El 55% de la demanda nacional de gasolinas.
- El 40% de la demanda nacional de diésel

La empresa PETROPERU desarrolla la actividad petrolera en dos de sus tres fases: Midstream y downstream.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
 "Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Figura N° 8
 Fases de la actividad petrolera



El Perú cuenta con siete plantas de refinación, de las cuales PETROPERÚ S.A tiene cinco bajo su control.

Tabla N° 02
 Capacidad instalada de refinación

Accionista principal	Refinería	Capacidad (BPD)	%
Petroperú	Talara	65,000	30.0%
	Conchán	15,500	7.2%
	Iquitos	12,000	5.5%
	El Milagro	1,900	0.9%
	Pucallpa	3,300	1.5%
Refinerías Privadas			
Repsol	Pampilla	117,000	54.0%
Pluspetrol	Shiviyacu	2,000	0.9%
Total		216,700	100.0%

Fuente: SMV

b) Rasgos institucionales y dimensión del presupuesto de FONAFE

De acuerdo a los artículo 1,2 y 3 de la Ley 27170, *Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE)*, "es una Empresa de Derecho Público adscrita al Sector Economía y Finanzas". "Sus principales objetivos son: a) Normar y dirigir la actividad empresarial del Estado. b) Administrar los recursos derivados de la titularidad de las acciones del Estado. c) Llevar un registro y custodiar los títulos representativos del capital de las empresas del Estado. d) Dirigir el proceso presupuestario y la gestión de las empresas bajo su ámbito de conformidad con las normas, directivas y acuerdos que se emitan para esos efectos."

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Tiene un Directorio⁶, que es el máximo órgano de FONAFE. Sus funciones del Directorio son las siguientes: *"a) Aprobar el presupuesto consolidado de las Empresas, en el marco de las normas presupuestales correspondientes; b) Aprobar las normas de gestión de las Empresas. c) Aprobar el Plan Estratégico de las Empresas, previa aprobación del mismo por el respectivo Sector. d) Ejercer la titularidad de las acciones representativas del capital social de todas las Empresas, creadas o por crearse"*.

Al 2022, el ámbito operacional de la Corporación FONAFE a 34 empresas, que brindan servicios financieros, de electricidad, de saneamiento, remediación ambiental, puertos, aeropuertos, entre otros.

⁶ Está conformado por: a) El Ministro de Economía y Finanzas, quien lo presidirá. b) El Presidente del Consejo de Ministros. c) El Ministro de Transportes y Comunicaciones. d) El Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento. e) El Ministro de Energía y Minas. f) El Ministro a cuyo Sector esté adscrito PROINVERSIÓN.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Tabla N° 03
El ámbito operacional de la Corporación FONAFE

N°	Sector	Empresa	Departamentos
1	Electricidad-distribución	Adinelsa	Amazonas, Cajamarca, Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Lima provincias, Ica, Huancavelica, Ayacucho, Junín, Pasco, Huánuco, San Martín, Arequipa, Iquitos y Ucayali
2	Electricidad-distribución	Electro Oriente	Loreto, San Martín, Amazonas y Cajamarca
3	Electricidad-distribución	Electro Puno	Puno
4	Electricidad-distribución	Electro Sur Este Cusco,	Apurímac y Madre de Dios
5	Electricidad-distribución	Electro Ucayali	Ucayali
6	Electricidad-distribución	Electro Centro	Huánuco, Pasco, Huancayo, Huancavelica y Ayacucho
7	Electricidad-distribución	Electro Noroeste	Piura y Tumbes
8	Electricidad-distribución	Electro Norte	Cajamarca y Lambayeque
9	Electricidad-distribución	Electrosur	Tacna y Moquegua.
10	Electricidad-distribución	Hidrandina	Cajamarca, La Libertad y Ancash
11	Electricidad-distribución	SEAL	Arequipa e Ica
12	Electricidad-generación	Egasa	Arequipa e Ica
13	Electricidad-generación	Egema	Cusco
14	Electricidad-generación	Egesur	Tacna e Ica
15	Electricidad-generación	Electroperú	Huancavelica y Tumbes
16	Electricidad-generación	San Gabán	Puno
17	Financieras	Agrobanco	Todos los departamentos del Perú
18	Financieras	Banco de la Nación	Todos los departamentos del Perú
19	Financieras	Cofide	Lima
20	Financieras	Fondo Mivivienda	Todos los departamentos del Perú
21	Remediación	Activos Mineros	Lima, Junín, Pasco, Cajamarca, Ancash, Ica, Huancavelica y Puno
22	Hidrocarburos	Perupetro	Tumbes, La Libertad, Lima, Ica, Moquegua, Puno, San Martín, Bagua, Arequipa, Madre de Dios, Ucayali, Loreto y Piura
23	Infraestructura y transporte	Corpac	Todos los departamentos del Perú
24	Transporte	Enapu	La Libertad, Moquegua, Loreto, Lima, San Martín y Madre de Dios
25	Saneamiento	Sedapal	Provincia de Lima y Provincia Constitucional del Callao
26	Defensa	SIMA Perú	Lima y Ancash
27	Defensa	SIMA Iquitos	Loreto
28	Defensa	FAME	Todos los departamentos del Perú
29	Servicios y producción	Editora Perú	Lima, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Chiclayo, Chimbote, Huancayo, Ica, Loreto, Tacna, Tumbes, San Martín, La Libertad, Huánuco, Piura, Junín, Madre de Dios, Ucayali, Moquegua, Puno, Cusco
30	Servicios y producción	Enaco	Junín, Cusco, La Libertad, Ancash, Lima, Ayacucho, Huánuco y Puno
31	Servicios y producción	Esvicsac	Todos los departamentos del Perú
32	Servicios y producción	Serpost	Todos los departamentos del Perú
33	Servicios y producción	Silsa	Todos los departamentos del Perú
34	Salud	Essalud	Todos los departamentos del Perú

Fuente: FONAFE

Según el Acuerdo de Directorio N° 001-2021/010-FONAFE, el presupuesto consolidado de las empresas del ámbito de FONAFE para el Año Fiscal 2022, asciende a S/ 27,904 millones y un saldo final de S/ 3.036 millones.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Cuadro N° 02
Presupuesto consolidado de las empresas del ámbito de FONAFE
para el año 2022
(En millones de soles)

Rubros	2021	2022	Aumento	Var(%)
INGRESOS	24,428	27,904	3,475	14.2%
INGRESOS CORRIENTES	20,986	23,769	2,783	13.3%
TRANSFERENCIAS	1,046	961	-85	-8.1%
INGRESOS DE CAPITAL	299	323	24	8.1%
FINANCIAMIENTO	2,098	2,850	753	35.9%
EGRESOS	24,428	27,904	3,475	14.2%
EGRESOS CORRIENTES	13,302	14,341	1,039	7.8%
TRANSFERENCIAS	3,961	5,038	1,077	27.2%
EGRESOS DE CAPITAL	2,762	3,667	905	32.8%
SERVICIO DE DEUDA	2,170	1,821	-348	-16.0%
SALDO FINAL	2,233	3,036	803	35.9%

Fuente: FONAFE

Cuadro N° 03
Presupuesto del ámbito de FONAFE por empresas para el año 2022
(En millones de soles)

EMPRESA	PRESUPUESTO DE INGRESOS	SALDO FINAL	EMPRESA	PRESUPUESTO DE INGRESOS	SALDO FINAL
1 ADINELSA	94	5	21 CORPAC S.A.	521	63
2 ELECTROCENTRO S.A.	1,069	39	22 ENAPU S.A.	98	35
3 ELECTRONORTE S.A.	602	21	23 SIMA IQUITOS SR LTDA	84	7
4 ELECTRONOROESTE S.A.	1,350	157	24 SIMA PERU S.A.	610	168
5 ELECTRO ORIENTE S.A.	868	100	25 FAME SAC	19	2
6 ELECTRO SUR ESTE S.A.A.	705	39	26 SEMAN	25	5
7 ELECTRO UCAYALI S.A.	274	15	27 ENACO S.A.	44	9
8 ELECTRO PUNO S.A.A.	318	40	28 SEDAPAL S.A.	3,633	620
9 ELECTROSUR S.A.	327	26	29 ESWCSAC	200	2
10 HIDRANDINA S.A.	1,446	67	30 SILSA	199	10
11 SEAL S.A.	938	78	31 AGROBANCO S.A.	154	60
12 EGASA	256	0	32 COFIDE S.A.	488	31
13 EGEMSA	159	25	33 FMV S.A.	1,764	695
14 EGESUR S.A.	85	0	34 BANCO DE LA NACION	2,386	558
15 ELECTROPERU S.A.	2,939	92	35 FONAFE	1,134	0
16 SAN GABAN S.A.	149	24			
17 PERUPETRO S.A.	4,587	30			
18 ACTIVOS MINEROS S.A.C.	144	0			
19 EDITORA PERU S.A.	75	0			
20 SERPOST S.A.	160	14			
			TOTAL	27,904	3,036

Fuente: FONAFE

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

c) Rasgos institucionales y dimensión del presupuesto de ESSALUD

El Seguro Social de Salud (ESSALUD), a lo largo de su historia ha tenido una serie de cambios. Se inició como Caja Nacional de Seguro Social Obrero (1936), luego se transformó en el Instituto Peruano de Seguridad Social – IPSS (1980) y posteriormente en Seguro Social de Salud - EsSalud (1999).

Tabla N° 04
Antecedentes normativos de ESSALUD

Norma	Fecha	Disposición
Ley N° 8433	12.08.1936	Crea el Seguro Social Obrero Obligatorio y la Caja Nacional del Seguro Social.
D.L. N° 10902	19.11.1948	Crea de Seguro Social Obligatorio del Empleado.
D.L. N° 19990	24.04.1973	Unifica los diversos regímenes de pensiones existentes.
D.L. N° 23161	16.07.1980	Se crea el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS).
Ley N° 26790	15.05.1997	Ley de modernización de la Seguridad Social de Salud.
Ley N° 27056	29.01.1999	Crea el Seguro Social de Salud (EsSalud), adscrito al MTPE.
Ley N° 29344	09.04.2009	Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.
Ley N° 29626	09.12.2010	Ley que incorpora a EsSalud al ámbito de FONAFE.
D.S. N° 016-2021-TR	12.09.2012	Declara en reorganización el Seguro Social de Salud.

En la actualidad, según la Ley 27056, Ley que crea el Seguro Social de Salud (ESSALUD) (artículo 1), esta entidad es un organismo público descentralizado, con personería jurídica de derecho público interno, pero incorporado al ámbito de regulación del FONAFE, por la Quincuagésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011.

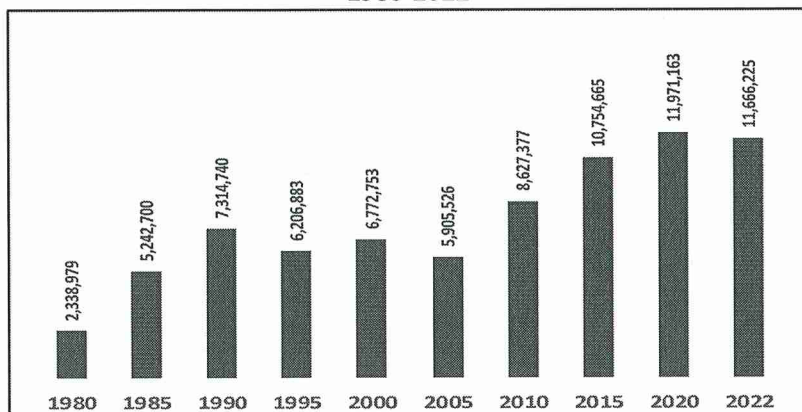
Según el artículo 2 de la Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD), su objeto es dar cobertura a los asegurados y sus derechos habientes, a través del otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación de salud; prestaciones económicas, y prestaciones sociales bajo el régimen contributivo de la Seguridad Social en Salud, así como otros seguros de riesgos humanos; mediante la recepción, captación y gestión de los fondos de la Seguridad Social de Salud.

Esta entidad se orienta a atender a más de 11 millones de asegurados, equivalente al 35% de la población del país. Los servicios que presta, se dan a través de las siguientes actividades: Las prestaciones de salud, prestaciones económicas (subsidio) y prestaciones sociales (atención al adulto mayor y personas con discapacidad).

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Figura N° 9
Evolución de la población asegurada en ESSALUD
1980-2022



Fuente: ESSALUD

En el presupuesto de ESSALUD, las partidas que integran del rubro de ingresos son: aportaciones, prestaciones a no asegurados, ingresos financieros y otros; siendo el de mayor relevancia el concepto de aportaciones.

Por Acuerdo de Directorio N° 001-2021/010-FONAFE, el Presupuesto de ESSALUD para el año 2022 asciende a S/ 13,635 millones.

Cuadro N° 04
Presupuesto de ESSALUD para el año 2022
(En millones de soles)

Rubros	2021	2022	Aumento	Var(%)
INGRESOS	12,942	13,635	693	5.4%
INGRESOS CORRIENTES	12,939	13,634	695	5.4%
TRANSFERENCIAS	0	0	0	0.0%
INGRESOS DE CAPITAL	2	1	-1	-52.37%
FINANCIAMIENTO	0	0	0	0.0%
EGRESOS	12,942	13,635	693	5.4%
EGRESOS CORRIENTES	12,072	12,413	341	0.3%
TRANSFERENCIAS	190	454	264	139.3%
EGRESOS DE CAPITAL	423	503	80	18.9%
SERVICIO DE DEUDA	50	50	0	0.0%
SALDO FINAL	207	215	8	4.0%

Fuente: ESSALUD y FONAFE

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

5.2.9. Pautas para el estudio y evaluación de la propuesta

Un análisis integral y especializado de la proposición legislativa pasa por evaluar los siguientes aspectos:

- Si la propuesta legislativa, vulnera o está acorde los principios de separación de Poderes, consagrado por el artículo 43 de la Constitución Política.
- Si la propuesta legislativa, colisiona o no con el artículo 79 de la Constitución Política.
- Si la materia de la propuesta legislativa, está dentro de las competencias exclusivas de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la Republica.
- Si la propuesta legislativa, está acorde con el Reglamento del Congreso de la República, norma con rango de ley orgánica, que establece que los Congresista puede pedir a los ministros y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función.
- Si la propuesta legislativa, está acorde con el Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que tiene la finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información.
- Si la propuesta legislativa, el Decreto Legislativo 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público, recoge alguno de los principios que rigen el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

5.2.10. Análisis constitucional y normativo presupuestario

El Perú se rige por el principio de separación de Poderes, establecido en el artículo 43 de la Constitución Política: De acuerdo al artículo 118 (incisos 3, 17 y 24) de la Carta Magna al Poder Ejecutivo le corresponde dirigir la política general del gobierno, administrar la hacienda pública y ejercer las demás funciones. Los artículos 96, 97 y 102 de la Constitución Política establecen que al Congreso de la Republica, le competen las funciones de dar las leyes y fiscalizar el cumplimiento de estas.

"Constitución Política del Perú

Artículo 43°. - La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes."

Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
[...]"

De lo anterior se puede inferir que, el Congreso de la República tiene la facultad exclusiva de sancionar leyes.

En ese sentido, si el Poder Legislativo aprobara la iniciativa legislativa, materia del presente estudio, no estaría contraviniendo la Constitución Política del Perú, pues contiene de materias que le competen. De otro lado, la propuesta legislativa no conlleva a aumento creación de gasto público, siendo parte de un sistema administrativo de presupuesto público, las entidades públicas tienen recursos destinados

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

para actividades vinculadas a la transparencia y rendiciones de cuentas. Por consiguiente, la proposición legislativa no vulnera el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

"Constitución Política del Perú

Artículo 79°. Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
(...)"

Tampoco transgrede el literal a) del numeral 2, del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República "(No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto)".

Con respecto a facultad que tienen los Congresistas de solicitar información, el proyecto de ley está planteado en el marco de lo que señala el artículo 96 de la Constitución, que establece que "*Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios*".

Por otra parte, la propuesta legislativa, está acorde con el Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que tiene la finalidad promover la transparencia y la rendición de cuentas de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información.

"Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Artículo 1.- Alcance de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información (...).

El derecho de acceso a la información de los Congresistas de la República se rige conforme a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso."

Finalmente, la proposición legislativa recoge el principio de transparencia incluido en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, que promueve el acceso a la información sobre la asignación y ejecución de los recursos públicos en la gestión presupuestal.

"Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público
Artículo 2. Principios

2.1 (...)

13. **Transparencia presupuestal:** Consiste en que el proceso presupuestario sigue los criterios de transparencia en la gestión presupuestal, brindando a la población acceso a los datos del presupuesto, conforme a la normatividad vigente.

[...]"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

5.2.11. Competencias de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

En el Reglamento Interno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, en lo concierne a sus funciones y atribuciones, literal a) del artículo 6, se menciona lo siguiente:

"Artículo 6, De las funciones y atribuciones del Pleno de la Comisión

a. Revisar, debatir y dictaminar los Proyectos de la ley de Presupuesto del Sector Público, Equilibrio Financiero, Endeudamiento, Cuenta General de la República y todos aquellos proyectos de ley relacionados a aspectos presupuestario; y de la Cuenta General que sean enviados a la Comisión para su conocimiento, estudio y dictamen, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República.

[...]"

c. Acordar la presencia física o virtual de ministros de Estado, titulares de pliego, autoridades y funcionarios públicos para que sustenten, esclarezcan e informen sobre asuntos de interés de la Comisión (...)

[...]

f. Evaluar, controlar y fiscalizar la ejecución física, financiera y de gasto público de todas las entidades del Sector Público.

La proposición legislativa en estudio, abarca precisamente una materia relacionada con aspectos presupuestarios, tales como son transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos. Por consiguiente, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, tiene potestades para revisar, debatir y dictaminar el Proyecto de Ley 1431/2021-CR.

5.3. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

• Necesidad

Ante la falta de normas específicas de seguimiento presupuestario y de fiscalización de entidades públicas (PETROPERU, FONAFE y ESSALUD) que manejan altos monto de presupuesto, es de imperiosa necesidad la dación de normas, como el que plantea el Proyecto de Ley 1431/2021-CR, para que los representantes (Congresistas) y los ciudadanos puedan juzgar la forma en que se gestionan, utilizan los fondos públicos y el modo en que se toman las decisiones.

También porque sería un mecanismo disuasivo para el *"mal uso de los recursos públicos, el secreto, la improvisación, la ineficiencia, la discrecionalidad arbitraria y el abuso en el ejercicio de dicha función"*. En otros términos, se fortalece el principio de transparencia y se encamina hacia el principio de universalidad establecidos en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

• Viabilidad

Tal como está planteado el Proyecto de Ley 1431/2021-CR, no vulnera ninguna disposición de la Constitución Política. En el caso de ser aprobados por el Congreso, la probabilidad que sea observada o vetada por el Poder Ejecutivo es mínima, por lo que es factible su propósito de convertirse en Ley.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

- **Oportunidad**

Ante la alta magnitud de la corrupción en el uso de los recursos públicos⁷, resulta oportuna a través de la proposición legislativa "hacer público todo lo público", proscribir la "cultura del secreto" y fomentar que la información de índole presupuestal esté en la "vitrina pública" para el escrutinio correspondiente de los Congresistas, los órganos de control y de la ciudadanía en general.

5.2.12. Valoración de la fórmula legal de la proposición legislativa

La propuesta legislativa (Proyecto de Ley 1431/2021-CR) tiene cinco artículos, que son los siguientes:

- En el artículo 1, se propone el objeto de la ley, estableciendo las medidas necesarias para establecer la rendición de cuentas y la transparencia en la ejecución de los presupuestos institucionales a cargo del FONAFE, ESSALUD y PETRO PERU S.A.
- En el artículo 2, que es el punto central de la proposición legislativa, se plantea la incorporación de un artículo en el Decreto Legislativo Nº 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en el sentido que los titulares del FONAFE, ESSALUD y PETROPERÚ S.A. antes del 30 de abril de cada año fiscal, expongan ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, sobre el presupuesto de la entidad, su ejecución y avances, situación financiera, estado de endeudamiento, procesos de selección de compras, medidas austeridad, disciplina y calidad del gasto, entre otros.
- Con esta disposición se mejoraría significativamente la transparencia del uso de recursos de estas tres importantes entidades públicas, que en los últimos años no han tenido una normativa específica que los obligue la rendición de cuentas ante el Parlamento.
- Respecto al mandato que tenían en la derogada Ley 28411, la propuesta amplía los temas de la rendición de cuentas, lo que contribuiría a la cantidad y calidad de la información en la transparencia presupuestal.
Se trata de una propuesta que es estrictamente de materia presupuestal, en los que la Comisión de Presupuesto y Cuenta General, tiene competencia exclusiva para pronunciarse.
- En los artículos 3, 4, y 5, se plantea incorporar parte del texto del artículo 2, en las leyes de creación, organización, competencia y funcionamiento de PETROPERU, FONAFE y ESSALUD, seguramente con la finalidad de robustecer la obligación de rendición de cuentas.

Sin embargo:

⁷ Según el estudio publicado por la Contraloría General de la República, titulado "La incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020, el "perjuicio económico identificado en servicios de control posterior, nuestro indicador de corrupción e inconducta funcional- estima que el daño patrimonial producido por la corrupción y la inconducta funcional en el 2020 asciende a poco más de los S/ 22 mil millones -equivalente a 12.6% del presupuesto ejecutado" de las entidades del gobierno general (nacional y subnacional).

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

- ✓ El pronunciamiento sobre modificaciones de leyes de creación, organización, competencia y funcionamiento de las entidades del Poder Ejecutivo, no es competencia exclusiva de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General.
- ✓ La incorporación de esos artículos, si bien intencionadas, conllevarían a una sobre legislación de la misma materia.
- ✓ Por esas razones, consideramos que los artículos 3, 4 y 5, no deben incluirse en la fórmula legal del dictamen de la presente iniciativa legislativa.

En ese contexto, para el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas presupuestaria se plantea un texto sustitutorio, que se presenta en la sección de la fórmula legal, con los siguientes términos.

Se reformula el título de la fórmula legal, por uno más directo y orientado a fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia presupuestal:

"Ley que incorpora artículos en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, con la finalidad de fortalecer la rendición de cuentas y transparencia presupuestal".

Se propone, además, un artículo único, que plantea incorporar los artículos 84, 85 y 86 en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

- El artículo 84, recoger la propuesta central del Proyecto de Ley referido a la Rendición de cuentas presupuestarias de ESSALUD, FONAFE y PETROPERU, referido a los temas de las exposiciones en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República:
 - La ejecución presupuestal del año fiscal anterior.
 - El presupuesto del año fiscal en curso y sus avances de ejecución.
 - El estado de la situación financiera y sus proyecciones.
 - El estado de endeudamiento.
 - Los procesos de selección de bienes y servicios, según tipo de proceso, modalidades y principales proveedores.
 - Las medidas de austeridad, disciplina y calidad del gasto de personal, de bienes y servicios, establecidas para el año fiscal en curso.
- Adicionalmente, para tener una mejor información económica y financiera de las entidades públicas que ayude a la calidad de la rendición de cuentas, se plantea incorporar los siguientes temas:
 - El plan estratégico corporativo.
 - Indicadores de gestión y calificaciones financieras.
 - Número de trabajadores por categoría ocupacional, régimen laboral y remuneración promedio, por todo concepto.
 - Otras que el titular de la entidad considere de importancia.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

- El artículo 85, referido a la difusión y remisión del plan operativo y el presupuesto anual PETROPERÚ, FONAFE y EsSalud, busca "asegurar" que se difundan y publiquen los detalles de estos instrumentos de gestión, para lo cual se establece un plazo máximo (15 de diciembre de cada año). También que se remita a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y a la Contraloría General de la República.
- El artículo 86, referido a la rendición de cuentas presupuestarias de los pliegos presupuestarios en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, se establece la obligatoriedad de los titulares de las entidades del Sector Público, o quien haga sus veces, de asistir bajo responsabilidad, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, cuando sean convocados, con lo que se supera un vacío existente en las normas presupuestales vigentes.

Para, la exposición de los titulares se propone que la misma con los anexos estadísticos correspondientes, se remiten antes de las 48 horas de la convocatoria a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

Además, en el caso que el titular no asista dos veces consecutivas a las convocatorias señaladas en el primer párrafo, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, solicita a la Contraloría General de la República una acción de control inmediata respecto a la ejecución de recursos públicos y la gestión financiera de la entidad.

5.4. Análisis del marco normativo y efectos de la vigencia de la norma

La Constitución Política del Perú, señala que el acceso a la información como un derecho fundamental: *"Toda persona tiene derecho a solicitar información sin requerir explicación y a recibirla de cualquier entidad pública, dentro del plazo legal, y con el costo asociado al mismo. Queda excluida la información que afecte la privacidad personal, la seguridad nacional o que esté expresamente mencionada por ley"* (artículo 2, inciso 5 de la Constitución Política).

Asimismo, el artículo 96 de la Carta Magna establece que cualquier representante al Congreso puede pedir a los ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

"Constitución Política

Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios."

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Por su parte, la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículos 1 y 7)⁸, que desarrolla y puntualiza ese derecho fundamental establecido en la Constitución. Regula el derecho fundamental del acceso a la información y obliga al Estado a adoptar medidas para garantizar la transparencia.

También, establece que el derecho de acceso a la información de los Congresistas de la República se rige conforme a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso.

En lo que respecta a la materia presupuestal, el artículo 77 de la Constitución Política del Perú, establece que la "administración económica y financiera del Estado se rige por el Presupuesto Público que anualmente aprueba el Congreso de la República". En concordancia con lo que establece el numeral 4 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, el Parlamento tiene dentro de sus atribuciones la aprobación del Presupuesto Público.

El Reglamento del Congreso de la República, norma con rango de ley, en su artículo 5, establece que la función de control político del Poder Legislativo tan bien comprende "la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos".

Constitución Política **"Función del Control Político"**

Artículo 5. La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores."

De otro lado, la propuesta legislativa modificaría el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, incorporando disposiciones que fortalecerían la rendición de cuentas presupuestarias de los titulares del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y la Empresa Petróleos del Perú (PETROPERÚ S.A.), ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

El proyecto de ley no trasgrede lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú ("*Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto*").

⁸ Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Por todo lo señalado, se evidencia que existe un marco normativo que soporta la proposición legislativa materia de estudio. Asimismo, la iniciativa legislativa guarda concordancia con el Acuerdo Nacional, en la siguiente política de Estado:

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

24. Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente.

5.5. Análisis Costo Beneficio

El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, establece que los proyectos de ley contengan un Análisis Costo Beneficio, que exprese en términos cuantitativos y cualitativos de los impactos económicos y sociales.

"Artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República.

[...] Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos (...) el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.
[...]"

Asimismo, la Ley 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, en su artículo 2 sobre estabilidad presupuestaria dispone que las proposiciones legislativas incluyan el análisis costo beneficio.

Ley 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

Artículo 2. Estabilidad presupuestaria

[...].

2.2 Durante el Año Fiscal 2022, las entidades señaladas (...) deben cumplir con las siguientes reglas:

(...)

4.- Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con (...) un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

[...]"

En ese contexto normativo, la proposición legislativa acompaña un Análisis Costo - Beneficio (ACB), de conformidad a lo que se establece. El análisis del proyecto de ley, señala los impactos positivos y negativos que se resumen en la siguiente Tabla:

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

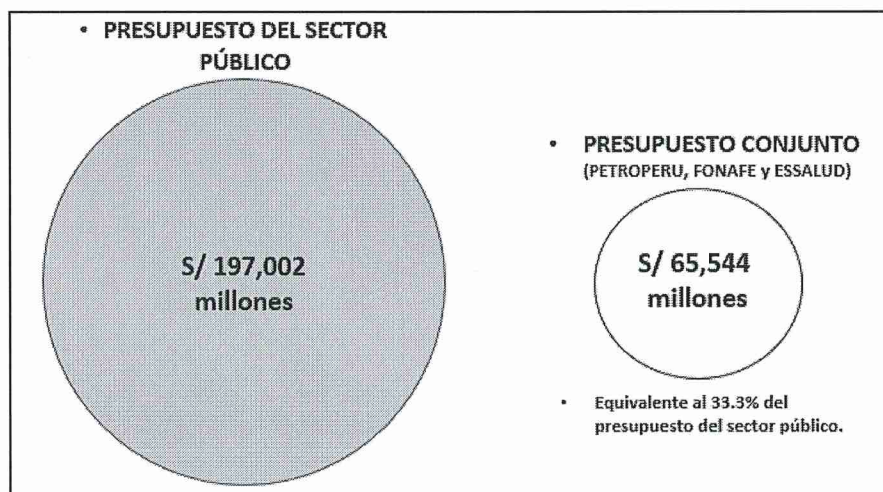
Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Tabla N° 5
Impactos positivos y negativos que genera la proposición legislativa

Grupos	Impacto positivo	Impacto negativo
Estado en general.	Mejora de la rendición de cuentas y la transparencia presupuestaria.	Ninguno.
Congreso de la República.	Accede a material detallado para el cumplimiento de sus labores de control y fiscalización.	Ninguno.
Entidades públicas	Propende la cultura de rendición de cuentas.	Ninguno.
Sociedad en general.	Aporta de información para las actividades de fiscalización ciudadana.	Ninguno.
Universidades y ONG's.	Dota de información para sus labores de investigación y desarrollo	Ninguno.

El presupuesto conjunto de FONAFE, ESSALUD y PETROPERU, para el año 2022, asciende a S/ 65,544 millones, que equivale al 33.3% del presupuesto del sector público y 6.9% del PBI.

Figura N° 10
Peso del presupuesto conjunto de PETROPERU, FONAFE Y ESSALUD respecto al presupuesto del sector público para el año 2022



En estricto, el Proyecto de Ley 1431/2001-CR presenta un análisis costo beneficio de la proposición legislativa, en términos cuantitativos y cualitativos de los impactos económicos y sociales.

Asimismo, por todo lo señalado en las secciones anteriores del presente documento, el Proyectos de ley 1431/2021-CR, no vulnera lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en el

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

sentido que *"los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto"*.

6. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, de conformidad con el inciso b) del Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda **APROBAR** el Proyecto de Ley 1431/2021-CR, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público, con el siguiente texto sustitutorio:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1440, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO, CON LA FINALIDAD DE FORTALECER LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL

Artículo único. Incorporación de los artículos 84, 85 y 86 en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

Se incorpora los artículos 84, 85 y 86 en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en los siguientes términos:

"Artículo 84. Rendición de cuentas presupuestarias de FONAFE, ESSALUD y PETROPERÚ"

84.1. *Los titulares del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y Petróleos del Perú (PETROPERÚ S.A.) antes del 30 de abril de cada año fiscal, exponen ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, sobre los siguientes aspectos:*

- a) *Ejecución presupuestal del año fiscal anterior.*
- b) *Plan estratégico corporativo.*
- c) *Presupuesto del año fiscal en curso y sus avances de ejecución.*
- d) *Estado de la situación financiera y sus proyecciones.*
- e) *Indicadores de gestión y calificaciones financieras.*
- f) *Estado de endeudamiento.*
- g) *Procesos de selección para la contratación de bienes y servicios, según tipos, modalidades y proveedores.*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA, Luis
Herman FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2022 15:05:55-0500

h) Número de trabajadores por categoría ocupacional, régimen laboral y remuneración promedio, por todo concepto.

i) Medidas de austeridad, disciplina y calidad del gasto de personal, de bienes y servicios, establecidas para el año fiscal en curso.

j) Otras que el titular de la entidad considere de importancia.

84.2. En el caso del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), la exposición aborda al conjunto de organismos que se encuentran bajo su ámbito, por rubro de negocio y entidad.

Artículo 85. Difusión y remisión del plan estratégico corporativo y el presupuesto anual de FONAFE, ESSALUD y PETROPERÚ

85.1. Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y Petróleos del Perú (PETROPERÚ S.A.) publican en sus respectivos portales institucionales el plan estratégico corporativo y el detalle del presupuesto anual del próximo ejercicio fiscal, en un plazo que no exceda el 15 de diciembre de cada año.

85.2. Asimismo, remiten esta información a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República, dentro de los cinco días siguientes de publicada en sus portales respectivos.

Artículo 86. Rendición de cuentas presupuestarias de los pliegos presupuestarios ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República

86.1. Los titulares de las entidades del sector público, o quien haga sus veces, estipuladas en el artículo 3 de la presente norma, tienen la obligación de concurrir, bajo responsabilidad, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, cuando sean convocados para exponer y sustentar su presupuesto institucional durante el proceso presupuestal.

86.2. En el caso que el titular no asista dos veces consecutivas a las convocatorias señaladas en el párrafo 86.1, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, solicita a la Contraloría General de la República una acción de control inmediata respecto a la gestión de recursos públicos y la gestión financiera de la entidad."



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/05/2022 14:03:58-0500



Firmado digitalmente por:
JERFÓRE Jose Enrique FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2022 16:26:31-0500

Salvo mejor parecer.
Dese cuenta.
Plataforma virtual.
Lima, 23 de mayo de 2022.



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2022 11:53:56-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2022 13:40:47-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy
Lisbeth FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2022 17:28:32-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1431, que propone la Ley que establece la rendición de cuentas de los presupuestos institucionales a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento de La Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y de Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.



Firmado digitalmente por:
REYMONDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/05/2022 13:10:19-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/05/2022 15:21:38-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA REQUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/05/2022 11:47:10-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 24/05/2022 15:38:48-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/05/2022 16:01:44-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/05/2022 14:22:20-0500

Héctor Acuña Peralta
Presidente,
Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/05/2022 09:47:45-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/05/2022 18:03:28-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/05/2022 11:43:44-0500

Wilson Quispe Mamani
Vicepresidente,
Comisión de Presupuesto y Cuenta General de
la República

Luis Alegría García
Secretario,
Comisión de Presupuesto y Cuenta General de
la República



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/05/2022 16:41:46-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 25/05/2022 15:39:55-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/05/2022 11:46:10-0500