

Universidad Nacional de Ingeniería
Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias
Sociales



ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS EN EL PERÚ
POR LA MODALIDAD DE TESIS
PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAESTRO EN PLANIFICACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO

ELABORADO POR:

JUAN ENRIQUE SIERRA CONTRERAS
JORGE NOLBERTO ABADIE LINARES

2011

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I: ASPECTOS CONCEPTUALES EN EL CONTEXTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA ARTICULACIÓN PLAN-PRESUPUESTO	9
A. Crecimiento y Desarrollo	10
B. Política Económica	12
C. La Política Fiscal y la Programación Financiera	13
D. Presupuesto Público:.....	20
E. Pacto Fiscal	29
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS	35
1. Definiciones básicas:	37
a. Presupuesto económico	37
b. Presupuesto del sector público	37
c. Presupuesto de balanza de pagos	38
d. Presupuesto monetario	39
2. Principales relaciones entre los instrumentos de política económica	40
3. Modelo básico de ajuste fiscal	42
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CUENTAS FISCALES	48
A. El Contexto de Política Económica	48
B. El Contexto Macroeconómico	51
C. Análisis de la Evolución del Gasto Público	57
1. Por Niveles de Gobierno	57
2. Por Tipo de Gasto	59
3. Por Fuentes de Financiamiento.....	63
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DEPARTAMENTALIZADO: 2002 – 2010	67
A. Gasto Departamental.....	67

1. Gasto Departamental a nivel global.....	67
2. Gasto Departamental por Niveles de Gobierno.....	71
3. Gasto Per cápita Departamental.....	73
4. Gasto Departamental por Funciones.....	75
B. Gasto de los Gobiernos Regionales.....	77
C. Programas Educativos a Nivel Departamental.....	82
D. Programas de Salud a Nivel Departamental.....	86
CAPÍTULO V: MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.....	91
A. Análisis de la situación de la gestión del Estado a inicios de la década del 90 91	
B. Medidas y acciones para mejorar la gestión del Estado.....	92
1. La década del 90.....	92
2. La presente década.....	94
CONCLUSIONES.....	101
BIBLIOGRAFÍA.....	104
ANEXOS.....	¡Error! Marcador no definido.
PROYECTO DE TESIS.....	¡Error! Marcador no definido.
ANEXOS ESTADÍSTICOS.....	¡Error! Marcador no definido.

INTRODUCCIÓN

A partir de la década del noventa, el país experimenta una relativa estabilidad y equilibrio macroeconómico, como se puede apreciar en los indicadores del periodo 1990-2009; el déficit fiscal se ha reducido drásticamente y se ha mantenido en niveles inferiores al 2% del PBI; las reservas internacionales se han ido incrementando sostenidamente, a pesar que durante casi toda la década del noventa la balanza comercial fue deficitaria; el nivel de precios (la inflación interna) se ha reducido a menos del 5% anual, mostrando la economía un crecimiento errático. Los resultados macroeconómicos obtenidos en el periodo de estudio han sido resultado de una política económica neoliberal adoptada al inicio de la década del noventa.

Los ejes principales de la política económica adoptada se relacionan con la:

- a. Liberalización plena de la economía bajo el paradigma del mercado, para permitir un flujo sin restricciones de mercancías y de bienes de capital (real y financiero). Esto significó el desmontaje de todas las restricciones proteccionistas, tanto a nivel fiscal como en el tratamiento del capital extranjero.
- b. Inserción de la economía nacional al sistema financiero internacional, después de que el Fondo Monetario Internacional impusiera al Perú la calificación de país inelegible. Esto implicó que el país reiniciara el pago de sus compromisos financieros al exterior, proceso que fuera facilitado con las sucesivas reestructuraciones de la deuda internacional.
- c. Redefinición de las funciones del Estado, a partir del carácter subsidiario que este debe cumplir. Esto significó severas medidas de reestructuración del gasto público (eliminación de exoneraciones y beneficios tributarios) y redimensión del Estado (privatización de empresas y servicios públicos).

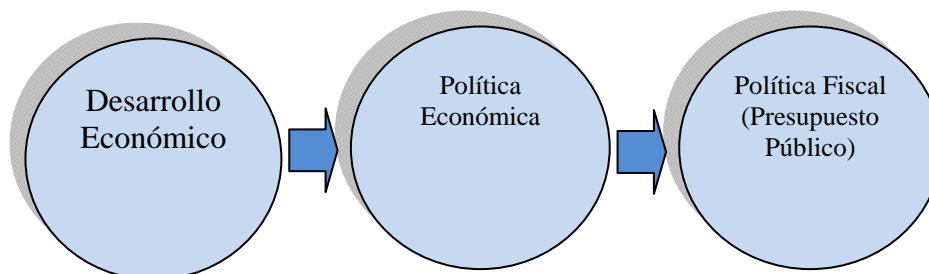
Estos ejes generales de política son convergentes con el llamado Consenso de Washington, como se conoce al manifiesto de 10 puntos publicado por Jhon Williamson en 1989, como corolario de la Conferencia Internacional que organizó el Instituto de Economía Internacional en la ciudad de Washington.

A pesar que los resultados fiscales han sido satisfactorios en el periodo, el gasto público muestra severas rigideces y problemas que limitan su eficiencia y efectividad, y que ordenaremos a manera de hipótesis:

1. Siendo el presupuesto público un instrumento de la política económica, cuyo principal propósito es la estabilización de la economía, ella requiere para su sostenibilidad en el mediano plazo, que responda a una política de desarrollo de mediano plazo, en un proceso virtuoso de desarrollo-crecimiento y estabilidad económica. En el caso peruano, en los últimos 20 años la ausencia de una definida política nacional de desarrollo, ha llevado a que el presupuesto público sea sólo un instrumento de política económica, cuando también es un instrumento de programación económica y de gestión del Estado.

En el primer capítulo de la presente investigación se discute esta hipótesis en términos conceptuales, verificándose la misma en el caso de la experiencia peruana.

Gráfico N° 01



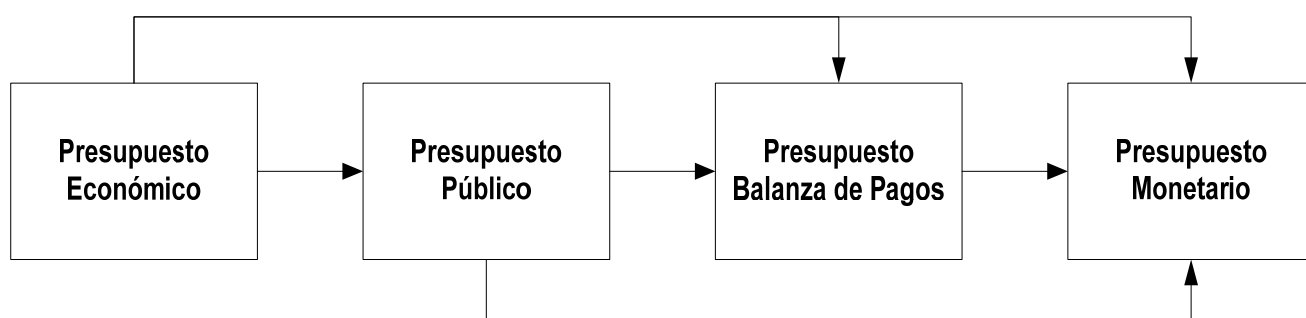
Elaboración: Propia

2. El proceso de discusión del presupuesto público en el Congreso de la República de acuerdo al capítulo primero, debería realizarse en el marco de la política económica (del programa económico) que sigue el gobierno, y por lo tanto su revisión y evaluación antes de la discusión del presupuesto público deberían considerar también la discusión de los otros instrumentos de política económica como son el presupuesto económico, el presupuesto de balanza de pagos y el presupuesto monetario.

En la experiencia peruana la discusión del presupuesto público se realiza exclusivamente entorno a ella, considerando como marco general un conjunto de supuestos económicos (que en los últimos años se desarrolla en el Marco Macroeconómico Multianual, que el gobierno aprueba en el mes de mayo de cada año y que se revisa en el mes de agosto), sin considerar los otros aspectos del proceso de política económica.

En el segundo capítulo, se discute analíticamente la unidad de las interrelaciones de las variables contenidas en cada uno de los instrumentos de política económica: presupuesto económico, presupuesto del sector público, presupuesto de balanza de pagos y presupuesto monetario, mostrando decisiones que se tomen en cada una de ellas afecta o impacta al resto de instrumentos. Se concluye demostrando la unidad de la política económica, que se requiere mantener permanentemente su consistencia (en términos de las proposiciones económicas) y su coherencia (en el sentido de su direccionalidad); y por lo tanto la discusión del presupuesto público debe realizarse considerando el conjunto de las áreas de la política económica.

Gráfico N° 02



Elaboración: Propia

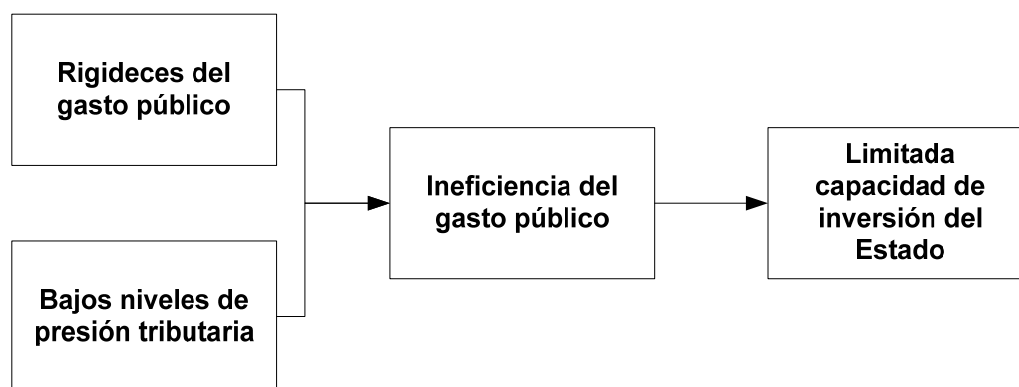
3. Si bien los resultados fiscales, medidos a través del resultado (déficit o superávit) económico ha mostrado en el periodo de estudio resultados satisfactorios, el gasto público mantiene un alto grado de ineficiencia originado en:

- a. Rigidez de la estructura del gasto público, donde el gasto inercial alcanza alrededor del 80% de los gastos totales, que limita la capacidad de inversión social de los gobiernos. Este elevado nivel de gasto inercial es resultado del peso que tiene en los gastos corrientes los gastos de personal, obligaciones sociales, obligaciones previsionales, bienes y servicios inerciales y el servicio de la deuda pública.

Asimismo, el bajo nivel de la presión tributaria, que en el periodo de estudio oscila entre el 13.5 y 15% del PBI, explicado por los altos niveles de evasión tributaria y que muestra todavía la ineficiencia de la administración tributaria.

Estas rigideces en el presupuesto público se analizan **en el tercer capítulo**, donde se constata la hipótesis planteadas, concluyéndose en la necesidad de remontar estos problemas para ganar grados de libertad para la implantación de nuevas actividades y proyectos que son las que corrientemente dan contenido a las políticas que un gobierno decide impulsar.

Gráfico N° 03

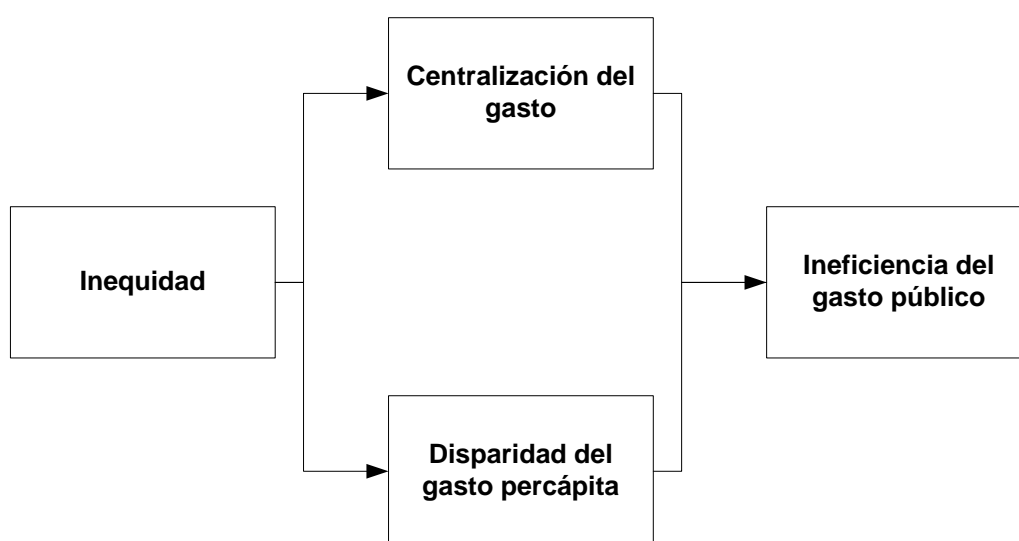


Elaboración: Propia

- b. Inequidad estructural del gasto público que se concentra en el gobierno nacional y en el departamento de Lima, y que se expresa en la disparidad del gasto per cápita en educación y salud a nivel departamental, como consecuencia de una metodología de presupuestación que en lo formal se basa en metas, pero que en la realidad sigue una tendencia histórica en la que el objeto del gasto sigue dominando la asignación de recursos.

En el capítulo cuatro se analiza esta hipótesis mostrando la concentración del gasto a nivel departamental en Lima y la disparidad de la asignación de recursos, que en casi todos los casos para los sectores sociales muestra servicios similares que el gasto per cápita, que se duplica en algunos departamentos. En el trabajo de investigación se plantea que si se siguiera una metodología por costeo de actividades la disparidad por departamentos debería reducirse drásticamente, variando ella fundamentalmente por las características particulares de cada departamento.

Gráfico N° 04



Elaboración: Propia

4. El proceso de presupuestación requiere para mejorar su eficiencia en el uso de los recursos, y para tener una mayor efectividad en alcanzar los objetivos de las políticas públicas que los sistemas administrativos acompañan con eficiencia ese proceso.

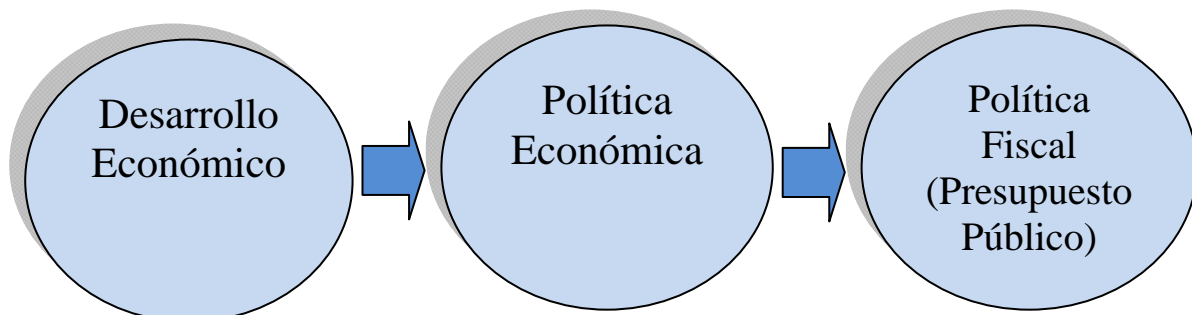
En las últimas décadas se han introducido una serie de cambios y promovido un conjunto de acciones para mejorar la eficiencia de los recursos públicos y la efectividad de las políticas públicas, proceso que no ha sido sistemático ni ha respondido a una política de modernización del Estado. Esta hipótesis es analizada en el **capítulo quinto**.

CAPÍTULO I: ASPECTOS CONCEPTUALES EN EL CONTEXTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA ARTICULACIÓN PLAN-PRESUPUESTO

En este capítulo se desarrollan un conjunto de conceptos que permiten una mejor comprensión de los hallazgos y las conclusiones principales y finales de la presente investigación.

El punto de partida es, considerar que el presupuesto público es un instrumento de la política económica, cuyo horizonte temporal es el corto plazo, y en la que se privilegian las variables financieras. A su vez la política económica para mantener su coherencia en el tiempo (y no ser sólo un instrumento para enfrentar o mantener el equilibrio macroeconómico) debe responder a la construcción de una visión de país en el largo plazo; la misma que debe expresarse en una política nacional de desarrollo que oriente la acción y decisiones de los distintos actores sociales.

Grafico N° 05



Elaboración: Propia

Aunque el gráfico N° 05 intenta mostrar la relación entre desarrollo y política económica, y política económica y presupuesto público, la idea central es que la política fiscal está contenida en la política económica y que ésta es la expresión de la política de desarrollo en el corto plazo.

Uno de los principales vacíos en el proceso económico peruano de las dos últimas décadas es la ausencia de una política nacional de desarrollo, es decir, de una política de mediano y largo plazo. La desaparición del Instituto Nacional de Planificación a inicios de junio de 1992, que cumplía esas funciones, explica la inexistencia del plan desarrollo de mediano plazo, bajo la premisa expresa de la

omnipresencia del mercado. En otros países de América Latina en los que se asumió el modelo neoliberal, ello no significó la desaparición de sus órganos de planificación global. Estos hechos no son materia de discusión en el presente trabajo de investigación, pero si deseamos destacar es la ausencia de una política nacional de desarrollo, a pesar de que podría sostenerse que las 31 políticas de Estado definidas en el Acuerdo Nacional pueden llenar ese vacío, que permite dotar al país de un conjunto de políticas con objetivos claros y explícitos de mediano y largo plazos.

A continuación, presentamos un conjunto de contenidos básicos para enmarcar el desarrollo del trabajo.

A. Crecimiento y Desarrollo

El **Crecimiento Económico** es el aumento de la renta o valor de bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado.

De manera general, podemos decir que el Crecimiento Económico se refiere al incremento de ciertos indicadores, como la producción de bienes y servicios finales, al ahorro, la inversión, un saldo favorable de la balanza comercial, etc. Teóricamente, el mejoramiento de estos indicadores “debería” llevarnos a un alza de los estándares de vida de la población.

El Crecimiento Económico se mide en porcentaje de aumento del Producto Nacional Bruto Real o PBI, y se asocia a la productividad, además, se le considera importante porque está relacionado con el PBI per cápita. No obstante, el Crecimiento Económico mide el aumento en la actividad económica en el corto plazo, sin considerar la situación social y ambiental en que viven las personas en el largo plazo. Podemos decir, en una expresión simplificada, que el crecimiento implica “más”; mientras que el desarrollo implica “mejor”.

Aunque no hay una respuesta definitiva sobre determinantes del crecimiento económico, el énfasis se pone en la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, las tasas de Ahorro e Inversión, la tasa de progreso tecnológico.

El **Desarrollo Económico**, en la década de los cincuenta, se entendió prácticamente como un sinónimo del crecimiento económico e industrialización. El ser humano es considerado como un factor más de la producción; es decir, como un medio para alcanzar un crecimiento económico mayor.

En los años sesenta, se cuestionó la anterior concepción de desarrollo.

Según Dudley Seers, si se quiere saber si un país se ha desarrollado, debemos preguntarnos qué ha pasado con la pobreza, el desempleo y la desigualdad. Si estos problemas siguen vigentes, o han empeorado; no se podría hablar de desarrollo. En tal sentido, queda claro que el Crecimiento Económico no puede ser el fin ni tampoco es sinónimo de desarrollo.

En la década de los setenta, el concepto de desarrollo exigía la búsqueda de un crecimiento con equidad. Lamentablemente, durante la década de los ochenta, la recesión de la economía internacional, los problemas de la deuda externa y la inflación dieron lugar a que el objetivo central fuera la estabilidad macroeconómica.

La década de los ochenta e inicios de los noventa fueron tiempos de los programas de estabilización y ajuste económico. Como no podría ser de otra manera, estos procesos de ajuste incrementaron la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y el deterioro del medio ambiente.

En los años noventa, se fortalece el concepto de “Desarrollo Humano Sostenible”; el mismo que debe incluir Crecimiento Económico, Cambio Social y Armonía con la Naturaleza (preservación de los recursos naturales y culturales).

El desarrollo económico, entonces, exige identificar con claridad los problemas estructurales que afligen a un país, trazar los objetivos de largo plazo y los ejes de política para alcanzarlos, comprometiendo a todos los actores de la sociedad.

Algunos analistas consideran que el desarrollo económico tiene dos dimensiones: el crecimiento económico y la calidad de vida (satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como espirituales).

Sin embargo, es comprensible incluir el tema de la calidad de vida dentro del desarrollo humano; concepto que el Programa de Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD) define como “*el proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades*”. Tal definición asocia el desarrollo directamente con el progreso de la vida y el bienestar humano, con el fortalecimiento de capacidades relacionadas con todas las cosas que una persona puede ser y hacer en su vida, en forma plena y en todos los terrenos, con la libertad de poder vivir como nos gustaría hacerlo y con la posibilidad de que todos los individuos sean sujetos y beneficiarios del desarrollo.

B. Política Económica

Los problemas del desarrollo de un país siempre demandan soluciones que se encuentran más allá del mercado, las mismas que comprometen la responsabilidad social de las instituciones públicas y privadas, y que el progreso social dependa de la construcción de un círculo virtuoso de Estabilidad-Crecimiento Económico-Desarrollo Económico y Social.

En este contexto, el Estado está determinado por un conjunto de instituciones, organizaciones y empresas que están administradas y/o reguladas por el poder público y que sirven para gobernar el país.

De otro lado, la Política Económica debe ser entendida como un conjunto de acciones que aplica el Estado en la economía; es decir, la Política Económica estudia las formas y los efectos de la intervención del Estado en el quehacer económico para lograr determinados objetivos y metas.

En tal sentido, la Política Económica, diseña y aplica normas y lineamientos con los que el Estado sistematiza y dirige el proceso económico, establece los criterios generales de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, para sustentar los ámbitos fundamentales y los instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las instituciones públicas, a la relación con la economía mundial, etc.

Como es de suponer, el desarrollo de un país, depende en gran medida de las acciones estratégicas planificadas y también de las políticas económicas concretas para aplicar e impulsar el crecimiento económico mediante el incremento de la producción y el ordenamiento del Estado en busca de una productividad más equitativa, además de adecuados niveles de estabilidad y sostenibilidad para que las

acciones económicas de hoy sean de utilidad para el desarrollo futuro; puesto que la Política económica no es sólo un conjunto de medidas para obtener objetivos de corto plazo que pueden solucionar problemas de coyuntura. Es más, lo “urgente” debe compatibilizarse con lo “importante”. El Perú de hoy necesita revalorar los planes estratégicos de largo y mediano plazos que incluyan objetivos económicos y sociales, cuyos resultados se expresen, fundamentalmente, en la elevación del nivel de vida de los peruanos. Sólo así, estaremos haciendo referencia a una Política Económica Inclusiva, que garantice el mejoramiento de la distribución de la renta, la creación de empleo productivo y que, sin descuidar la estabilidad macroeconómica, fortalezca la compatibilidad del crecimiento económico con el desarrollo humano, para reducir los niveles de pobreza e indigencia que actualmente registra el Perú.

El CEPLAN y el ACUERDO NACIONAL pueden ser dos organismos muy importantes, respecto a la responsabilidad técnico-política, para contribuir en el esfuerzo que significa la articulación del Plan estratégico –Presupuesto Público, considerando la ausencia de una Política Nacional de Desarrollo.

Obviamente, la Política Económica impone a la autoridad la doble tarea de seleccionar y jerarquizar las metas u objetivos y asignar a ellos los instrumentos que permitirán alcanzarlos.

C. La Política Fiscal y la Programación Financiera

La selección de políticas macroeconómicas orientadas a restablecer o mantener el equilibrio interno y externo, y su incorporación a un escenario cuantitativo que abarca los diversos sectores de la economía conforman lo que en la terminología del FMI se conoce como “Programa Financiero”.

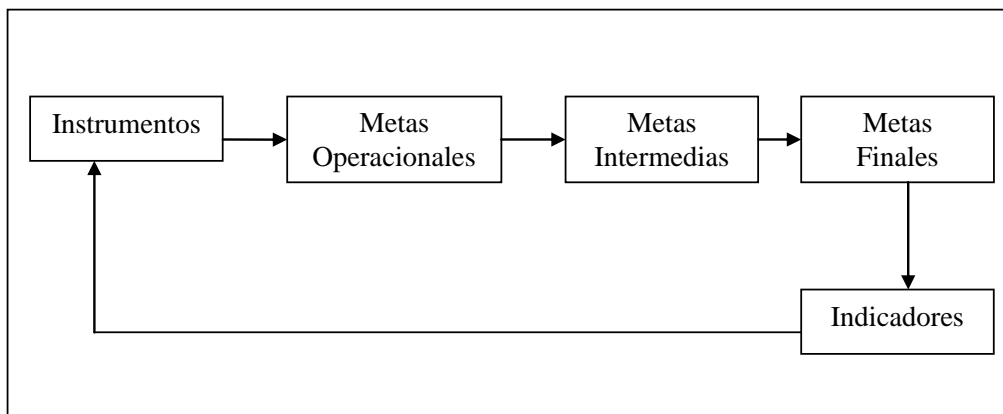
Un programa financiero es un conjunto de medidas de política económica coordinadas, principalmente en los sectores monetarios, fiscal y de balanza de pagos, dirigidos a alcanzar ciertas metas económicas. En la práctica, la programación financiera incluye las tareas de realizar un diagnóstico, establecer las metas económicas, seleccionar los instrumentos de política y cuantificar los valores apropiados de esos instrumentos para lograr las metas propuestas.

En términos más generales, las medidas de política de un programa financiero tienen por finalidad influir sobre el nivel y composición de la demanda interna y mejorar la oferta agregada para obtener una situación sostenible de mediano plazo, dados los recursos del país y el acceso al crédito externo neto. Las medidas destinadas a mejorar la oferta agregada son especialmente necesarias cuando existen distorsiones (por ejemplo, en los precios y los costos) que constituyen obstáculos para el crecimiento de la producción. La eliminación de estas distorsiones puede, igualmente, tener efectos favorables en la credibilidad del programa y reducir de manera apreciable los costos del ajuste.

Un programa financiero, generalmente, está constituido por cinco tipos de variables, clasificadas como: instrumentos, metas operacionales, metas intermedias, metas finales e indicadores.

El siguiente esquema muestra el orden de causalidad de los cinco tipos de variables relevantes de un programa financiero.

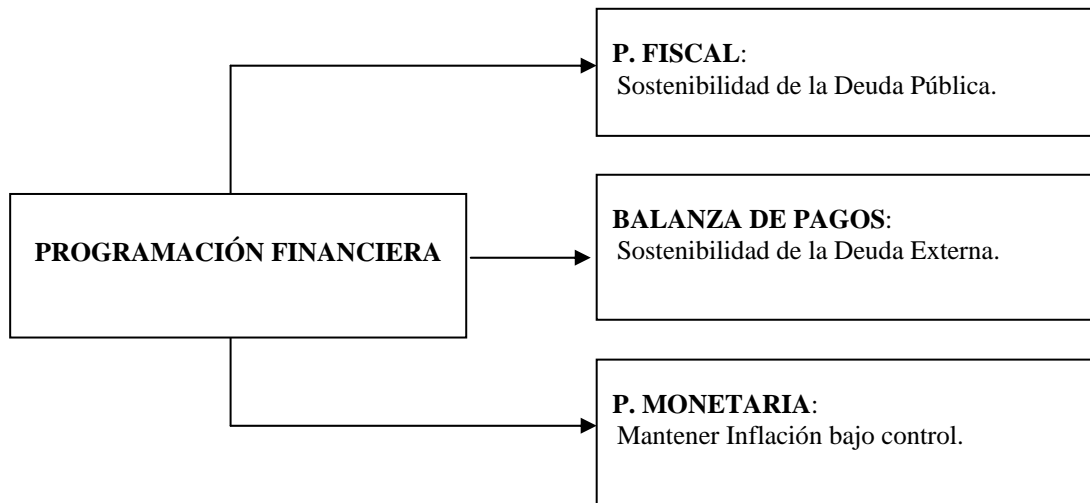
Gráfico N° 06



Fuente: Groce Enzo, Da Costa M., V. Juan Ramón. "Programación Financiera. Métodos y Aplicación al caso de Colombia". Instituto del FMI. Washington. DC. 2002.

La programación financiera; además, implica analizar los flujos de transacciones de bienes y servicios, así como, los requerimientos financieros de los agentes de modo que no se generen posibles desequilibrios macroeconómicos, por exceso de gasto.

Gráfico N° 07



Elaboración: Propia

Los instrumentos de política económica

Las dos áreas principales que utiliza el Estado para mantener el equilibrio macroeconómico y la estabilidad económica¹ son:

- **Política Fiscal:** Conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el propósito de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones y actividades que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales ingresos de la política fiscal se generan a través de los impuestos, derechos, productos y el endeudamiento público interno y externo.

La Política Fiscal como acción del Estado, en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por los impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales.

La Política Fiscal es el manejo por parte del Estado de los ingresos vía impuestos y la deuda pública, para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes: el Consumo y la Inversión. Su objetivo se expresa en tres aspectos: a) Redistribuir la renta y los recursos con ajustes de tipo impositivo, b)

Contrarrestar los efectos de los auges y las depresiones y, c) El nivel general de la renta real y la demanda.

El Banco Central de Reserva del Perú, sobre el particular señala “*que la política fiscal se refiere fundamentalmente a la administración de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público*”.

Precisa, además, que la Política Fiscal, en el contexto de la Programación Financiera, está relacionada con la sostenibilidad de la Deuda Pública.

La Política Fiscal, concretamente, es una política económica que usa el Gasto Público y los impuestos como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica y manejar el déficit o superávit.

- **La Política Fiscal es Expansiva:** cuando el objetivo es estimular la demanda agregada, especialmente cuando la economía está atravesando un periodo de recesión y necesita un impulso para expandirse, como resultado se tiende al déficit o incluso puede provocar inflación.
- **La Política Fiscal es Restrictiva:** cuando el objetivo es frenar la demanda agregada, por ejemplo cuando la economía está en un período de excesiva expansión y tiene necesidad de frenarse por la elevada inflación que está creando.
- **Política Monetaria:** Rama de la Política Económica orientada al diseño y ejecución de medidas para el control de variables monetarias.

Es decir, que el BCRP dispone de un conjunto de instrumentos y tiene capacidad para aplicar medidas encaminadas a controlar la moneda y el crédito; con el propósito de mantener la estabilidad económica del país y evitar desequilibrios fundamentales de la Balanza de Pagos.

La aplicación prevé el manejo de variables como la inflación, emisión monetaria, regulación de bancas comerciales, tipos de interés, protección de reservas de oro y dólares.

¹ Musgrave R. y Musgrave P, “Hacienda Pública: Teoría Aplicada”, Mc Graw Hill, 1991.

- **La Política Monetaria es Expansiva:** Cuando se aplica para aumentar la cantidad de dinero que circula en el mercado.

Algunos mecanismos:

- o Reducir tasa de interés, para hacer más atractivos los préstamos bancarios.
- o Reducir el coeficiente de caja (encaje bancario) para poder prestar más dinero.
- o Comprar deuda pública, para aportar dinero al mercado.

La política monetaria está directamente relacionada con la necesidad de mantener la inflación bajo control.

- **La Política Monetaria es Restrictiva:** Cuando en el mercado hay mucho dinero en circulación es necesario reducir la cantidad del mismo, y para ello se debe aplicar una política monetaria restrictiva; usando mecanismos contrarios a los utilizados por una política monetaria expansiva.
 - o Aumentar la tasa de interés para que al pedir un préstamo sea más caro, aumentar el coeficiente (encaje bancario), para reducir la circulación de dinero.
 - o Vender deuda pública, para quitar dinero del mercado cambiándolo por títulos.
- **Cuentas Fiscales:** Presentación Estadística que muestra las operaciones de ingresos, gastos y financiamiento del sector público en general.

Gráfico N° 08

OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	
I. AHORRO EN CUENTA CORRIENTE.	
a. Ahorros en cuenta corriente del gobierno central.	
b. Ahorros en cuenta corriente del resto del SPNF.	
II. INGRESOS DE CAPITAL.	
III. GASTOS DE CAPITAL.	
a. Formación Bruta de Capital.	
b. Otros gastos de Capital.	
IV. RESULTADO ECONÓMICO (I + II - III)	
V. FINANCIAMIENTO (- IV)	
a. Externo.	
b. Interno.	

Fuente: BCRP

- **Cuentas Monetarias:** Forma de presentación estadística de los balances de las instituciones bancarias que facilita el análisis del comportamiento del sistema bancario en su doble función de creador de medios de pago y de fondos prestables a la economía. Según la ley orgánica del Banco Central de Reserva del Perú (DL N° 26123), éste formula exclusivamente las cuentas monetarias del país.

La elaboración de las cuentas monetarias requiere el desglose del balance de los bancos en:

- a. Saldos de operaciones externas**, en las cuales se tiene en cuenta el crecimiento de las operaciones, la liquidez de los activos y la residencia del deudor o acreedor.
- b. Saldos de operaciones de crédito interno**, discriminados por clase de deudor.
- c. Saldos de operaciones**, que derivan de la captación de recursos del sector privado.

Gráfico N° 09

CUENTAS MONETARIAS DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU	
I.	RESERVAS INTERNACIONALES NETAS a. Activos. b. Pasivos.
II.	ENDEUDAMIENTO NETO CON EL EXTERIOR A LARGO PLAZO a. Créditos. b. Obligaciones.
III.	CREDITO INTERNO NETO A. Sistema Financiero. - Banca de Fomento en disolución. - Banca Múltiple. - Empresas Financieras. B. Sector Público. - Banco de la Nación. - Gobierno Central. - Otros. C. Otras cuentas netas.
IV.	OBLIGACIONES MONETARIAS A. En Moneda Nacional. 1. Emisión primaria o base monetaria. a. Billetes y monedas recibidos. b. Depósitos en moneda nacional. B. En Moneda Extranjera. 1. Sistema Bancario. 2. Resto.

Fuente: BCRP

Gráfico N° 10

CUENTAS MONETARIAS DEL SISTEMA BANCARIO	
I.	RESERVAS INTERNACIONALES NETAS a. Activos. b. Pasivos.
II.	ENDEUDAMIENTO NETO CON EL EXTERIOR A LARGO PLAZO a. Créditos. b. Obligaciones.
III.	CREDITO INTERNO NETO a. Sector Público. b. Sector Privado. c. Otras cuentas.
IV.	LIQUIDEZ DEL SISTEMA BANCARIO A. Moneda Nacional. 1. Dinero. a. Billetes y monedas en circulación. b. Depósitos a la vista. 2. Cuasidinero. B. En Moneda Extranjera.

Fuente: BCRP

D. Presupuesto Público:

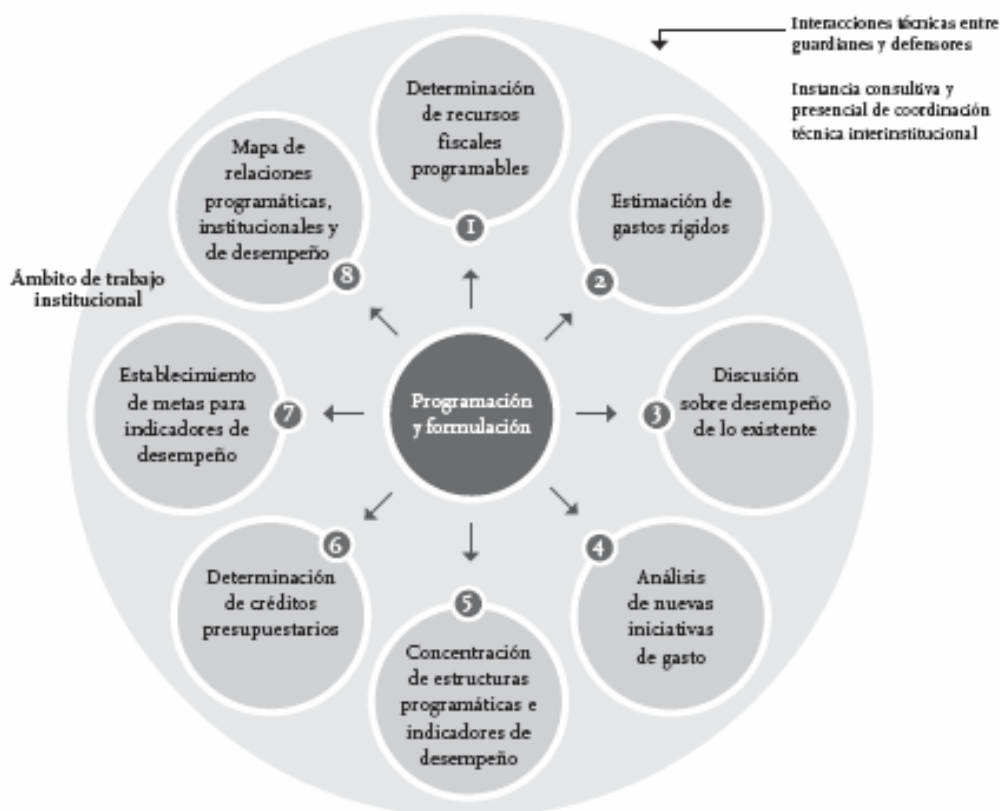
El presupuesto público es un instrumento de múltiples propósitos:

1. Es un instrumento de la política fiscal y como tal contribuye al equilibrio macroeconómico.
2. Es un instrumento de programación económica, que contribuye a la sostenibilidad del crecimiento económico, orientando los flujos de mediano plazo de la inversión pública.
3. Es un instrumento de gestión, que contribuye al logro de los objetivos, metas y resultados de la política de gobierno.

En la experiencia peruana, sin embargo, el presupuesto ha sido principalmente un instrumento de la política fiscal ante la ausencia de un programa de inversiones públicas de mediano plazo en las dos últimas décadas (ausencia de Plan Nacional de Desarrollo). En los últimos tres años a través del presupuesto por resultados se ha iniciado en forma todavía muy parcial su utilización también como un instrumento de gestión.

Gráfico N° 11

FASES DE UN PROCESO DE PROGRAMACION Y FORMULACION PRESUPUESTARIA



Fuente: Adaptado de Schack (2007b).

Gasto Público

Es el conjunto de gastos hechos por el gobierno y sus agencias, a diferencia del gasto que realizan los particulares y las empresas. No existe un criterio uniforme, internacionalmente, para definir los entes gubernamentales que participan en el Gasto Público total. En general, el Gasto Público de un país está integrado por los desembolsos que realiza el gobierno central, las administraciones locales y regionales, las agencias o institutos autónomos y eventualmente las empresas o corporaciones de propiedad estatal.

El Gasto Público se contabiliza según los organismos o entes que efectúan los Gastos y se proyecta, en cada ejercicio, en el presupuesto público o fiscal de cada país. Los gastos que realiza el Estado deben estar balanceados con los ingresos fiscales, existiendo, en caso de discrepancia, un Déficit o un Superávit fiscal.

Las tres principales partidas del Gasto Público son: **Los Gastos Corrientes**, que incluyen los sueldos y salarios pagados, las transferencias y Subsidios y las compras de bienes no duraderos que realizan los entes gubernamentales; **los Gastos de Inversión**, que se refieren a la compra de bienes de capital y a otras inversiones que realiza el Estado; y **los pagos de la Deuda Pública**, con los que el gobierno va amortizando los compromisos previamente contraídos.

– **Los Gastos Corrientes**

En cuentas fiscales, se refiere a pagos con no recuperables y comprende los gastos en planilla, compra de bienes y servicios, vencimiento de intereses, gastos de defensa y transferencia de recursos para gastos de la misma índole por otra entidades. Se puede clasificar en:

- Gasto Corriente Financiero, hace referencia a los vencimientos de intereses registrados durante el período.
- Gasto Corriente No Financiero, el resto de Gastos.

– **Los Gastos de Capital**

Hace referencia a los realizados en adquisiciones, instalación y acondicionamiento de bienes duraderos que, por su naturaleza, durabilidad, valor unitario o destino, incrementan el patrimonio del Estado y están ligados a proyectos de inversión.

Gráfico N° 12

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL	
I.	GASTOS CORRIENTES (A + B)
	A. Gastos Corrientes No Financieros.
	1. Remuneraciones.
	2. Bienes y Servicios.
	3. Transferencias Corrientes.
	B. Gastos Corrientes Financieros.
	1. Intereses de Deuda Externa.
	2. Intereses de Deuda Interna.
II.	GASTOS DE CAPITAL
	1. Formación Bruta de Capital.
	2. Transferencias de Capital.
	3. Otros.
III.	GASTOS TOTALES (I + II)

Fuente: BCRP. Gerencia de Estudios Económicos. Glosario de Términos Económicos. Lima. 1995.

El Gasto Público se subdivide también según una clasificación funcional. Se habla así de Gastos Sociales, que incluyen transferencias directas al público, el desarrollo de programas sociales y los gastos en salud y educación; de gastos militares o de defensa, de gasto por servicios y de otros de diferente tipo.

El Gasto Público forma parte de la Demanda Agregada Total y como tal se considera a la hora de calcular las Cuentas Nacionales. Su expansión puede acelerar la economía pero también producir inflación; su contracción, en cambio, puede llevar a una etapa de Recesión pero, en contrapartida, generar las condiciones para una moneda más estable y un Crecimiento más saludable.

– **El Gasto Social en el Perú**

El Gasto Social es aquel que ejecuta el Estado orientado a formar las capacidades básicas de las personas y hace posible su posterior perfeccionamiento y explotación. Estas capacidades son indispensables para lograr una vida digna, sana, prolongada, creativa y productiva.

El Gasto Social constituye el instrumento de gestión más importante para coadyuvar el logro de la igualdad de oportunidades que merecen los peruanos; principalmente, aquellos que se encuentran en niveles de pobreza y extrema pobreza; esto significa acceso universal y oportuno a servicios de buena calidad, prioritariamente el orden siguiente:

- **Nutrición** (complementación alimentaria) para familia en alto riesgo de 5 años (de 0 a 3 años) y madres gestantes y lactantes, enfermos de TBC y otras patologías.
- **Salud básica** (esencialmente preventiva) y atención de baja complementariedad.
- **Educación Preescolar** para niños de 3 a 5 años.
- **Justicia** que asegure los derechos fundamentales.
- **Previsión Social**, para la población que por la edad ha dejado de trabajar y para todos los cesantes y jubilados.
- **Vivienda decorosa**, para los hogares que residen en habitaciones inadecuadas, hacinadas y que carecen de servicios básicos.
- **Inversión Social**, en aras de eliminar el déficit de consumo de las familias y mejorar la infraestructura socioeconómica de las zonas de pobreza extrema en apoyo a la producción.

En este contexto, de la política social, el gobierno plantea como objetivo fundamental, la reducción de los niveles de desnutrición de la niñez y el mejoramiento de los niveles de alimentación y nutrición de la población en extrema pobreza.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Perú, la orientación del gasto social no responde solamente a buscar el bienestar de la sociedad como un fin específico, sino que se dirige a la búsqueda de logros en materia de equidad social, a través del desarrollo del capital físico y humano que promuevan, en el mediano o largo plazo, al aseguramiento de necesidades básicas de los ciudadanos; las cuales son consideradas como parte de sus derechos.

De esta manera, el enfoque de cobertura de las necesidades de la población que se muestra en esta concepción determina al gasto social como aquel gasto (directo o indirecto) que realiza el Estado ante la incapacidad real de los individuos de poder integrarse eficazmente al mercado, lo cual influye en la generación y reproducción de la pobreza”²

Presupuesto por Resultados

El cambio metodológico hacia un presupuesto por resultados, se inicia en el Perú en el 2007; la coordinación del mismo está a cargo de la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP) del MEF.

El propósito del cambio es:

“Fortalecer la eficacia y equidad del gasto público, para contribuir a la mejora del desempeño del Estado respecto al bienestar de la población, en particular, de los pobres y excluidos”.

Cuadro N° 01

<p>La eficacia es la capacidad de alcanzar los objetivos trazados. Por lo tanto, el Estado eficaz es aquel que brinda bienes y servicios de calidad.</p>	<p>La eficiencia es la capacidad de usar óptimamente los recursos escasos. Es decir, es distribuir bien lo que hay disponible para reducir las necesidades de la población y tener resultados concretos.</p>
---	---

Elaboración: Propia

Como enfoque de gestión, el presupuesto por resultados implica:

² Rodrigo Marines, María Paz C. “El Gasto Social en el Perú”. CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 158.

- a. Poner a la persona humana y su bienestar en el centro de la acción del Estado en sus tres niveles de organización (nacional, regional y local).
- b. Recolocar el proceso presupuestario al interior del proceso de planificación-acción-evaluación. Esto implica:
 - Articular el proceso de planificación con el de elaboración del presupuesto.
 - Reconocer la relación sustantiva entre ejecución del gasto y realización de actividades y proyectos.
 - Vincular la evaluación presupuestal con el logro de los resultados previstos en el plan.
- c. Contar con los indicadores que permitan el seguimiento y evaluación de los desempeños. Esto requiere:
 - Contar con una línea de base.
 - Definir metas o valores que se esperan alcanzar en el corto, mediano y largo plazos, así como los territorios de intervención.
 - Tener un sistema de información.

Gráfico N° 13

Objetivos Económicos y Sociales de la Administración 2006-2011 (A Julio 2011)

Objetivo	Variable	Meta	Línea de Base*	Avance**
Crecimiento Económico basado en la inversión	Inversión Pública (% PBI)	Mayor o igual a 4,5%	2,9	2,8
Incremento de la presión tributaria	Presión Tributaria (% PBI)	Mayor o igual a 16%	13,6	14,9
Reestructuración del gasto público	Crecimiento del Gasto de Capital del Gobierno Central (%)	15% en promedio	12,1	20,4
Sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo	Resultado Económico (% PBI)	Menor o igual a -1%	-0,3	2,0
	Deuda Pública (% PBI)	Igual o menor a 30%	36,3	32,6
Garantizar la estabilidad de la moneda y el ahorro	Coficiente de dolarización del Sistema Bancario (%)	Menor a 40%	55	51
	Tasa de Inflación (%)	2,0% con una tolerancia de ± 1 %	1,5	1,1
Política de lucha contra la pobreza***	Pobreza (%)	Menor o igual a 40%	50,4	n.d.
	Desnutrición crónica infantil (en menores de 5 años)	Menor o igual a 19%	24,1	n.d.

* Información correspondiente al cierre de 2005.

Fuente: MEF

** Información correspondiente al cierre de 2006.

*** Línea de base. Fuente: Herrera (2004), INEI (ENAH0-ENDES) y Censo Escolar 2005. Corresponde a los últimos datos disponibles.

**** Línea de Base y Avance determinados conforme a la normatividad vigente.

La Articulación entre Plan y Presupuesto

“La discusión respecto de cómo articular el plan y el presupuesto en América Latina tiene larga data”. En ciertos momentos, esta discusión ha tenido particular vigencia en las agencias públicas y, muchas veces se ha visto influida por criterios ideológicos respecto al rol del Estado y el mercado en los procesos del desarrollo.

En la actualidad, con un desempeño macroeconómico regional extraordinariamente favorable, por un lado, y por otro lado, la poca efectividad de las políticas públicas implementadas durante los últimos años en materia, por ejemplo, de lucha contra la pobreza, el tema se vuelve a discutir en los foros políticos y académicos de toda la región.

Precisamente, “la necesidad de fortalecer el sistema presupuestario sobre la base de un presupuesto con énfasis en resultados, traduce de manera concreta una demanda ciudadana por mayor efectividad en la resolución de los problemas

cotidianos (en particular, los grupos normalmente excluidos) por un mejor equilibrio entre el cumplimiento seguro de la función de estabilización y la no desatención de las funciones de asignación y distribución, y por una armonía entre las decisiones de corto y de largo plazo entre el plan y el presupuesto.”³

En el Perú, se han hecho esfuerzos de concertación y planificación que han dado lugar a importantes espacios e instrumentos - el Acuerdo Nacional, acuerdos regionales, locales y sectoriales, planes concertados de desarrollo, planes estratégicos institucionales, presupuesto participativo, entre otros. Sin embargo, aún hay dificultades para llevar a la realidad lo que se planifica. Muchas veces autoridades y ciudadanos, planificadores y “presupuestólogos” terminan hablando lenguajes diferentes y lo que se presupuesta y se ejecuta termina teniendo poco o nada que ver con lo que realmente se necesita en términos de calidad, eficacia y eficiencia.

Una buena articulación entre el proceso de planeamiento y de elaboración del presupuesto permitirá que las políticas, objetivos y proyectos definidos en el plan se traduzcan en una adecuada asignación de recursos⁴. Para esto la responsabilidad del presupuesto público en lo que concierne a su programación debería ser asumida por el órgano de planificación, en nuestro caso por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Es decir, este organismo debería asumir las funciones que ahora realizan la Dirección General de Programación Multianual y la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

³ Nelson Schalk. La Articulación entre el Plan y el Presupuesto. Algunas experiencias en América Latina. BID. PRODEV. Washington DC. Junio 2009.

⁴ Grupo Propuesta Ciudadana, “Presupuestos por Resultados: Articulación Plan y el Presupuesto”. Lima. Diciembre 2007.

Gráfico N° 14: MARCOS MACROECONOMICOS Y FISCALES DE MEDIANO PLAZO

País	¿Existe un marco fiscal de mediano plazo o similar?	¿Cuál es el horizonte temporal?	¿Cuándo se revisa y actualiza?	¿Existen proyecciones macroeconómicas?	¿Existen proyecciones de variables sociales (educación, salud, pobreza, otros)?	¿Existen indicadores de desempleo y metas por políticas sectoriales?	¿Está publicado en la web?	¿Existe una referencia explícita en relación con el FND, la Estrategia de Superación de la Pobreza, el Acuerdo Nacional o equivalente?
Argentina	Existe el marco presupuestario plurianual.	3 años	II Trimestre	Sí.	No.	Parcial.	Sí.	Sí.
Bolivia	No.							
Brasil	Existe el PPA que se incluye en el proyecto de Ley de Presupuesto Anual.	4 años	III Trimestre	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Chile	No.							
Colombia	Existe el MFMP.	10 años	II Trimestre	Sí.	No.	No.	Sí.	Sí.
Costa Rica	Existe un MFMP dentro de la Exposición de motivos del Presupuesto Anual.	3 años	III Trimestre	Sí.	No.	Parcial.	Sí.	Sí.
Ecuador	Existe un marco plurianual de presupuesto y un documento de programación macroeconómica.	4 años	II Trimestre	Sí.	Sí.	Parcial.	Sí.	Sí.
El Salvador	No.							
Guatemala	Existe el marco presupuestario multiannual.	3 años	II Trimestre	Sí.	No.	Parcial.	Sí.	Sí.
México	Existe un marco macroeconómico de acuerdo con los criterios generales de política económica que forma parte del proyecto de Ley de Egresos.	6 años	II Trimestre	Sí.	Parcial.	No.	Sí.	Sí.
Panamá	Existe un informe económico anual.	3 años	II Trimestre	Sí.	Parcial.	No.	Sí.	Sí.
Paraguay	Existe el marco de presupuesto plurianual.	3 años	III Trimestre	Sí.	Parcial.	Sí.	Sí.	Sí.
Perú	Existe el marco macroeconómico multiannual.	3 años	III Trimestre	Sí.	Sí.	Parcial.	Sí.	No.

Fuente: MEF

E. Pacto Fiscal

El “Pacto Fiscal” debe entenderse como el conjunto de normas de conducta, que orienta el manejo de las finanzas públicas; el mismo que debe ser suscrito por una mayoría nacional -representada por los partidos políticos, las organizaciones empresariales y laborales, los colegios profesionales, las universidades y otras

instituciones representativas de la sociedad civil- y sancionado mediante ley del Congreso de la República. El “Pacto Fiscal”, en la práctica, debería constituirse en una garantía para el cumplimiento de las políticas de Estado y convertirse en uno de los instrumentos fundamentales del planeamiento estratégico del sector público, articulándose y dando orientación a la gestión presupuestal.

Obviamente, el Pacto Fiscal es un compromiso de largo plazo que consiste en fundamentar el proceso en un enfoque integral de las finanzas públicas en procura de:

- Consensuar una visión futura del país que se desea.
- Establecer metas concretas y realistas para desarrollar el país en base a dicha visión.
- Asegurar la optimización del uso de los recursos públicos, con transparencia y una adecuada rendición de cuentas.

En este marco, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática es un componente imprescindible del Pacto Fiscal, porque las pautas de convivencia deben estar en la base del consenso en torno a la magnitud y composición del gasto público y al ejercicio adecuado de la gestión pública.

El Pacto Fiscal debería traducirse en reglas de juego que deben cumplir tanto el Estado como los contribuyentes. La elaboración de estas reglas debe tener como referentes los siguientes aspectos:

1. Ajuste Fiscal en función de un número priorizado de políticas de Estado.
2. Disponibilidad de una presión tributaria compatible con las responsabilidades que el Estado debe cumplir.
3. Ampliación de la base imponible, disminución de la regresividad de la tributación y mayor eficiencia en la recaudación.
4. Aumentar la productividad del gasto público que garantice la continuidad y eficacia de los resultados de las políticas de Estado.

5. Transparencia y permanente información sobre el manejo de las Finanzas Públicas.

La aplicación de estos aspectos debe irse concretando a través de una gestión, que avance por aproximaciones sucesivas, al logro de los objetivos nacionales que permitan la construcción de una sociedad cada vez más cohesionada; tanto en lo político como en lo social. En este contexto, el Poder Legislativo deberá reforzar su capacidad de fiscalización de la gestión pública; mientras la institucionalidad del planeamiento estratégico debería garantizar la asignación de los recursos para la ejecución de las políticas de Estado.

A continuación se insertan las principales ventajas de un “Pacto Fiscal” propuestas por el autor de la cita:⁵

- Articula a los grupos de interés en torno a una visión común de las tareas fundamentales del Estado.
- Otorga una visión estratégica a la gestión pública, dando mayor coherencia a la gestión presupuestal, garantizando la continuidad de las políticas de Estado.
- Fortalece el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales y de las funciones básicas del Estado.
- Permite una mayor contribución de la política fiscal al desarrollo sustentable, al garantizar una mayor estabilidad económica.
- Fortalece la gobernabilidad al promover mayor transparencia, responsabilidad y predictibilidad.
- Genera consensos sobre la disciplina y reglas fiscales.
- Establece un marco directriz de la política fiscal que trasciende la duración del presupuesto anual y de la vigencia de cada gobierno.
- Aumenta la transparencia en el manejo de las finanzas fiscales públicas.

Perú: Acuerdo Nacional y la importancia del Pacto Fiscal

Las bondades de un Acuerdo Nacional no podrán ser efectivas si es que no somos capaces de suscribir un Pacto Fiscal que se ajuste a las normas de una Economía Social de Mercado, como lo sanciona la Constitución Política de nuestro país. En este marco, el Perú debe intervenir en la Sociedad y el mercado, para contribuir a cautelar la competencia y propiciar la equidad e igualdad de oportunidades. Por lo tanto, se requiere asignar recursos financieros y establecer programas y actividades de gestión pública que viabilicen el cumplimiento de estas responsabilidades sociales.

En concordancia con lo anterior, las políticas que se consideren en el Acuerdo Nacional, deben sustentarse en una relación vinculante con la gestión pública la misma que debe concretarse en la definición de los programas, actividades y la correspondiente asignación de recursos considerados en el Presupuesto Público.

En este contexto, el Presupuesto Público se constituye en el instrumento financiero fundamental de la concertación política, y al mismo tiempo expresar las aspiraciones de la sociedad. En tal sentido, será importante y necesarias las relaciones que deben mantener tanto la visión política como los poderes públicos con la sociedad civil.

En el caso del Perú, la coyuntura actual nos exige revisar, priorizar y fortalecer el Acuerdo Nacional aprobado el año 2002, para formalizar la aplicación de las Políticas de Estado, que además de ser eficaces y eficientes tenga continuidad. Sólo así, las acciones regulatorias, la política fiscal y la adecuada asignación de recursos en el Presupuesto Público, resultarán fundamentales.

El Acuerdo Nacional, debe aclararse, no sustituye, en ningún caso, las atribuciones y responsabilidades de los poderes públicos. Este organismo, recomienda y orienta. Tiene visión de mediano y largo plazo. El Acuerdo Nacional, además, debería ser institucionalizado e integrado a un Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico del Desarrollo, que oriente tanto el ejercicio del planeamiento empresarial, como el

⁵ Elaborado por el autor, Sánchez A. Fernando, tomando como referencia a Rosana Mostajo G. "Consideraciones para un Pacto Fiscal en el Perú". Documento de Trabajo de la Dirección ILPES, elaborado dentro del Programa de cooperación con la Presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno de Transición de la República del Perú.

planeamiento del sector público. Como es de suponer, suscribir un Pacto Fiscal es de vital importancia.

En conclusión, el Acuerdo Nacional es:

- Un compromiso para definir, de manera consensuada, como queremos que sea nuestro país.
- Un proyecto nacional, dado que sus políticas de estado enrumbarán al Perú hasta el año 2021, cuando se cumplan 200 años de nuestra independencia.
- Un foro de diálogo y concertación, en el que sus participantes se reúnan de manera periódica, para afrontar juntos los grandes problemas del país y en el que todos los acuerdos son tomados por consenso.

EL SIAF

Usamos las siglas SIAF en el contexto de la administración pública nacional y regional, para referirnos al “Sistema Integrado de Administración Financiera” del Estado.

El SIAF constituye un sistema de ejecución, no de formulación presupuestal ni de asignaciones (trimestral y mensual), que es otro sistema. Su funcionamiento tiene como referencia el marco presupuestal y sus tablas.

El SIAF ha sido diseñado como un instrumento muy ligado a la Gestión Financiera del Tesoro Público en su permanente relación con las denominadas Unidades Ejecutoras (UES).

El registro, al nivel de la UES, está organizado de la siguiente manera:

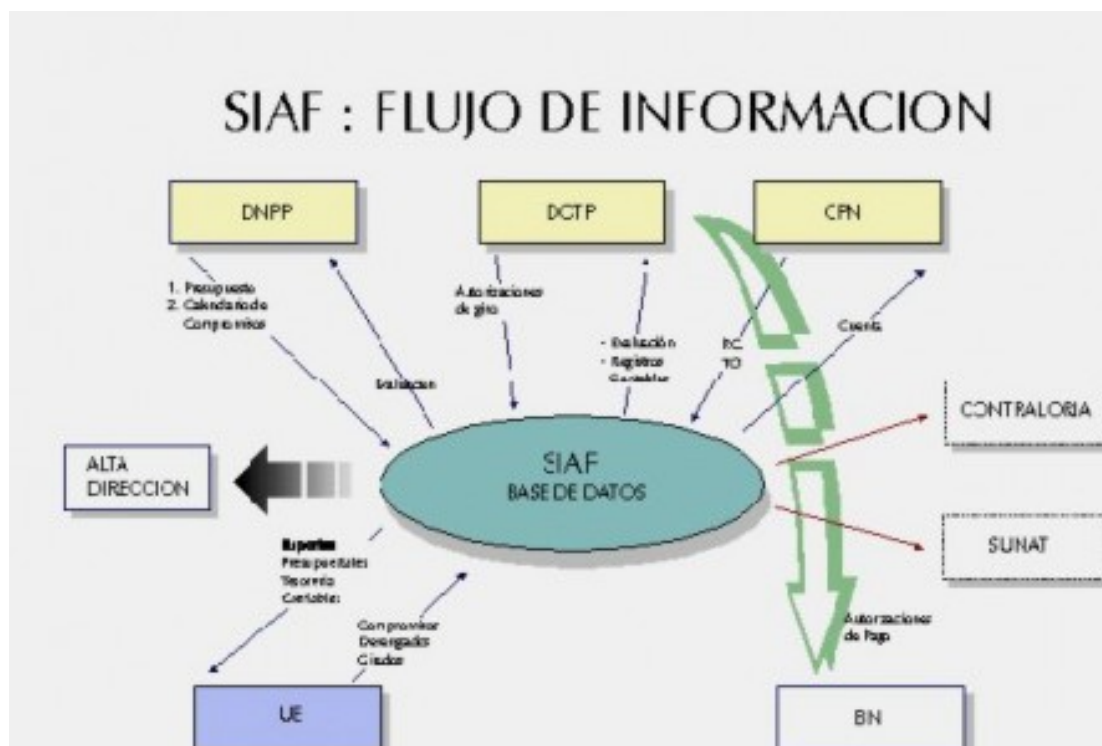
- **Registro Administrativo** (Fases: Compromiso, Devengado, Girado).
- **Registro Contable** (Contabilización de las Fases; así como notas contables).

A partir de enero de 1999, el SIAF se ha convertido en un Sistema Oficial de Registro de las Operaciones de Gasto e Ingreso de las UES, sustituyendo diversos registros y reportes de la DNPP, DGTP y la CPM.

Las entidades del Sector Público pueden consultar los datos registrados en la base de datos central del SIAF (véase diagrama) según su área de responsabilidad y el nivel de acceso.

- Organismos rectores del MEF (DNPP, DGTP y CPM)
- Organismos Sectoriales y Pliegos.
- Otras instituciones usuarias de la información (Contraloría General de la República y SUNAT)

Gráfico N° 15



Fuente: MEF

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS

Una de las características del proceso de discusión y aprobación del Presupuesto Público a nivel macroeconómico, es que aquella está centrada en el examen de las principales cuentas fiscales cuidando que su resultado, el déficit o superávit fiscal, se encuentren dentro de los límites establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual que aprueba el Ejecutivo para orientar el proceso de presupuestación.

Sin embargo, como se mostrará a continuación, el presupuesto del sector público es tan sólo uno de los instrumentos de política económica, cuyo equilibrio está sujeto también al equilibrio de los otros instrumentos de política económica como son el presupuesto económico, el presupuesto de balanza de pagos y el presupuesto monetario.

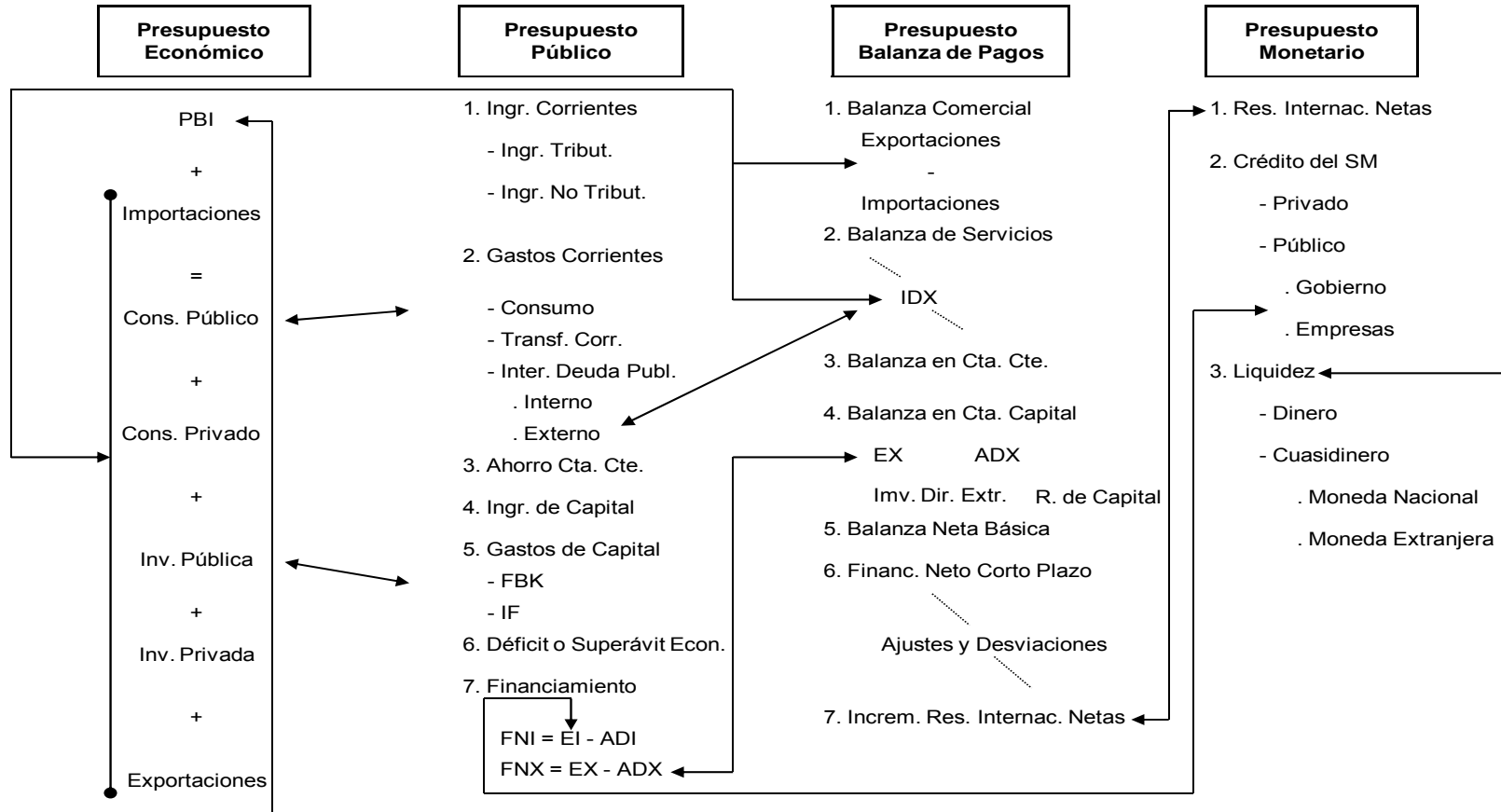
En este capítulo se muestra en forma analítica la interrelación entre los instrumentos de política económica y la unidad que debe mantener el equilibrio macroeconómico, razón por la cual la discusión del presupuesto público debe darse en el contexto de la política económica y no un tratamiento como comportamiento estanco.

Los agregados macroeconómicos o variables económicas contenidos en cada uno de estos instrumentos en conjunto describen el comportamiento de la economía en general y se encuentran estrechamente vinculados, de manera que modificaciones en alguna de estas variables impactarán en las otras.

En el siguiente gráfico se presenta las variables que dan contenido a cada uno de estos presupuestos, las mismas que pasamos a definir:

Grafico N° 16

PRINCIPALES RELACIONES ENTRE LAS VARIABLES MACROECONOMICAS



Elaboración: Propia

1. Definiciones básicas:

a. Presupuesto económico

Es la síntesis real-financiera de las variables macroeconómicas y se expresa a través del balance de oferta y demanda global, donde:

$$\text{Oferta Global} = \text{PBI} + \text{M}$$

$$\text{Demanda Global} = C_{\text{público}} + C_{\text{privado}} + I_{\text{pública}} + I_{\text{privada}} + \text{Exportaciones}$$

Como podemos observar, si se contrae el consumo público y la inversión pública con el propósito de reducir el déficit fiscal, esto presionaría a una reducción de la demanda interna, y por consiguiente a una reducción de la oferta global, en particular del PBI; en este caso, se dice que se están aplicando políticas contractivas por el lado del gasto público. Si por el contrario se incrementase el gasto público (consumo público e inversión pública), se dice que se están aplicando políticas expansivas de gasto público y estas medidas impulsaran el crecimiento de la económica global. Esto podría, sin embargo, impactar en la estructura de precios relativos causando presiones inflacionarias. Se requiere por lo tanto manejarse en los márgenes de un déficit fiscal controlable.

b. Presupuesto del sector público

Es la síntesis de los ingresos y gastos financieros del sector público. Se representa por la clasificación económica del presupuesto público.

Los principales agregados que lo componen son:

- **Ingresos corrientes**, que resultan de agregar los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios.
- **Gastos corrientes**, que resulta de agregar los gastos de consumo, transferencias corrientes e intereses de la deuda.

- **Ahorro en cuenta corriente o ahorro público**, que es la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes.
- **Ingresos de capital**, que constituyen los ingresos por la venta de activos del sector público.
- **Gastos de capital**, son aquellos gastos que aumentan el acervo de capital del sector y comprenden los gastos de inversión y la inversión financiera.
- **Déficit o superávit fiscal del sector público**, que se conoce también como el déficit o superávit fiscal, resulta de agregar el ahorro en cuenta corriente y los ingresos de capital menos los gastos de capital. Es un indicador de gestión de un periodo fiscal determinado ya que no incluye la amortización de la deuda, gasto que corresponde a decisiones anteriores al ejercicio fiscal vigente.
- **Financiamiento**, que es la cuenta que cierra el déficit o superávit fiscal, y se compone del financiamiento neto interno (la diferencia entre endeudamiento interno menos la amortización de la deuda interna) y el financiamiento neto externo (la diferencia entre endeudamiento externo y la amortización de la deuda externa).

Debe indicarse que si no se incluye los intereses de la deuda en los gastos corrientes, el déficit o superávit resultante es el déficit o superávit financiero, que es un agregado más próximo a un indicador de liquidez en el sector público.

c. Presupuesto de balanza de pagos

Es la síntesis de las transacciones reales y financieras que realiza un país con el exterior y se compone de los siguientes balances:

Balanza comercial, que registra las transacciones reales de bienes con el exterior, tanto de lo que venda un país como de lo que compra (exportaciones e importaciones).

Balanza de servicios, que registra las transacciones de servicios que realiza un país con el exterior, incluye entre otros: regalías, licencias, patentes, transacciones de intangibles, intereses de la deuda, etc.

Balanza en cuenta corriente, que es el resultado de agregar la balanza comercial y de servicios, y que en términos conceptuales su resultado neto constituye el saldo de la balanza de pagos.

Balanza en cuenta de capital, que son los ingresos netos de mediano plazo con los cuales se financia el saldo de la balanza en cuenta corriente. Está constituido entre otros por las siguientes cuentas: endeudamiento externo, inversión directa extranjera, amortización de la deuda y la repatriación de capitales.

Balanza neta básica, que es la diferencia entre la balanza en cuenta corriente y la balanza de cuenta de capital. Su resultado define la situación de la balanza de pagos. Cuando es negativo se dice que un país tiene problemas de balanza de pagos y debe recurrir a determinados mecanismos para financiar su balanza neta básica.

Financiamiento neto interno, que constituye operaciones de corto plazo a los que recurre un país para aliviar sus problemas de balanza de pagos. Son créditos que otorga el Fondo Monetario Internacional u otras instituciones financieras y excepcionalmente otros países.

Variación de las Reservas Internacionales Netas, es la cuenta con la que se cierra la balanza de pagos, cuando la variación es negativa se dice que un país está usando sus reservas internacionales netas para aliviar sus problemas de balanza de pagos y cuando es positiva que un país está acumulando reservas.

d. Presupuesto monetario

Es el presupuesto que muestra la liquidez de la economía nacional.

La liquidez tiene tres fuentes principales de formación: las Reservas Internacionales Netas, el endeudamiento externo neto y el Crédito del Sistema Monetario, que puede orientarse tanto a agentes privados como públicos, aunque en ambos casos tiene efectos distintos ya que en el caso del sector público usualmente se utiliza para financiar el déficit del sector público, y eso provoca una alteración de los precios relativos y consecuentemente genera presiones inflacionarias.

2. Principales relaciones entre los instrumentos de política económica

Este ítem tiene como propósito mostrar las principales relaciones entre el presupuesto económico y el presupuesto público, el presupuesto de balanza de pagos y el presupuesto monetario.

En el gráfico N° 16 se puede observar:

- a. El presupuesto económico se relaciona con el presupuesto público; las variables consumo e inversión pública del presupuesto económico son las mismas variables consumo e inversión pública (FBK) del presupuesto público. Igualmente el comportamiento del PBI condiciona el resultado de los principales tributos: impuesto general a las ventas, impuesto selectivo al consumo e impuesto a las importaciones.

Asimismo, el presupuesto económico se vincula con el presupuesto de balanza de pagos; las exportaciones e importaciones del presupuesto económico son los mismos conceptos de exportaciones e importaciones de la balanza comercial y de servicios. Se evidencia que si un país toma medidas para mejorar la situación de su balanza de pagos, por ejemplo, reducir importaciones y aumentar exportaciones a través de medidas cambiarias o impositivas (tributarias) ello impactará en el presupuesto económico.

Igualmente, el presupuesto económico se relaciona con el presupuesto monetario, ya que la liquidez debe mantener una cierta proporcionalidad con el PBI, aceptando el supuesto que la relación consumo intermedio y valor bruto de la producción se mantiene constante en el corto plazo. El

rompimiento de esa proporcionalidad podría llevar a una situación inflacionaria o deflacionaria no deseada y a requerir o provocar ajustes en la tasa de interés para lograr una cierta estabilidad.

- b.** El presupuesto público a su vez se relaciona con el presupuesto de balanza de pagos; las variables intereses y amortización de la deuda externa, así como, el endeudamiento externo del presupuesto público, forman parte de las variables intereses y amortización de la deuda externa y endeudamiento externo de la balanza de pagos.

Asimismo, el presupuesto público se vincula al presupuesto monetario. Cuando por ejemplo, en un gobierno para financiar el déficit fiscal, recurre al financiamiento monetario (la maquinita). Aunque debe admitirse que en el caso peruano, de acuerdo a la Constitución Política vigente, se encuentra prohibido el financiamiento monetario del déficit fiscal, medida extrema tomada como consecuencia de la hiperinflación de 1987-1990.

- c.** El presupuesto de balanza de pagos, a su vez se relaciona con el presupuesto monetario, la cuenta de resultados del presupuesto de balanza de pagos: la variación de las reservas internacionales netas impacta en el nivel de las reservas internacionales netas que constituye una de las fuentes de formación de la liquidez.

La breve presentación de estas relaciones quieren mostrar que para una discusión rigurosa del presupuesto público en el seno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, y en el Pleno del Congreso de la República, se requiere previamente de la discusión política de los ejes de la política económica a seguir por el gobierno central y de las metas de los agregados macroeconómicos contenidas en cada una de los instrumentos de política económica, ya que las decisiones que se tomen en cada una de ellas impactan en el resto de las otras. Se requiere por esa razón, no solamente que se mantenga la consistencia de estas variables sino fundamentalmente de la coherencia de la política fiscal, de la política monetaria y de la política del sector externo en el marco de los objetivos de la política económica, mas

allá de la autonomía que tiene los organismos como el Banco Central de Reserva en la política monetaria.

Si bien el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), resuelve parte de esta insuficiencia en la discusión del presupuesto público, este es un documento que se encuentra relativamente sesgado a los aspectos macroeconómicos (presupuesto económico) y fiscales (presupuesto público), pero que trata débilmente los aspectos vinculados a la balanza de pagos y al presupuesto monetario.

Las relaciones hasta aquí mostradas son también de una gran utilidad para entender la naturaleza del ajuste fiscal, cuando un país atraviesa problemas de desequilibrio en sus principales agregados económicos, particularmente en sus cuentas fiscales.

En el siguiente ítem, presentamos un modelo básico del ajuste fiscal propuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el cual se presentan las relaciones entre estos instrumentos de política económica. Como se observa el modelo básico recoge las principales relaciones que hemos presentado.

3. Modelo básico de ajuste fiscal

Siguiendo la propuesta del FMI definiremos las siguientes relaciones básicas; que incluye el modelo:

a. Relaciones contables básicas:

$$Y = C + I + X + M \quad \dots (1)$$

$$Y = C + A \quad \dots (2)$$

Donde:

Y: Ingreso nacional o producto bruto interno

C: Consumo

I: Inversión

A: Ahorro

X: Exportaciones

M: Importaciones

De (1) y (2): $I - A = M - X \quad \dots (3)$

Diferenciando en la inversión y el ahorro la participación de los sectores públicos y privados, tenemos que:

$M - X = (I_p - A_p) + (I_g - A_g) \quad \dots (4)$

Donde:

p: sector privado

g: sector público

En la ecuación (4):

$I_p - A_p$ = representa la brecha de recursos privados

$I_g - A_g$ = representa la brecha de recursos públicos (déficit o superávit del sector público)

Si observamos con cuidado, la relación $I_g - A_g$ es exactamente el mismo resultado: déficit o superávit económico que se obtiene del flujo de variables presentado en el gráfico N° 16.

Donde A_g (ahorro público) es la diferencia entre los ingresos corrientes y gastos corrientes por lo que si se reduce los gastos de capital (inversión) el resultado es el déficit o superávit del sector público.

Recordemos también, que el control del déficit fiscal es el principal objetivo de la política fiscal, por lo que la ecuación (4) resulta la ecuación clave del proceso de ajuste fiscal.

Si en la ecuación (4) deducimos la entrada neta de capitales tanto del sector privado como de sector público obtenemos:

$$M - X - K_p - K_g = (I_p - A_p - K_p) + (I_g - A_g - K_g) \quad \dots (5)$$

Donde:

K_p : entrada neta de capital privado

K_g : entrada neta de capital pública

En la ecuación (5) se tiene que:

$(M - X - K_p - K_g)$ = constituye la balanza de pagos global, tal como fue mostrada en los ítems anteriores y su resultado representa el activo externo neto o la variación de las reservas internacionales netas.

$(I_g - A_g - K_g)$ y $(I_p - A_p - K_p)$ constituyen el financiamiento interno neto de los sectores público y privado; en el caso del primero es el resultado de restar al déficit o superávit del sector público el financiamiento externo neto, tal como se mostró en el gráfico N° 16.

Por lo tanto, la variación de las reservas internacionales netas equivale al financiamiento interno neto de los sectores públicos y privados, y constituye el principal objetivo macroeconómico fiscal.

La ecuación (5) muestra de esa manera la relación entre el presupuesto público y el presupuesto de balanza de pagos, cuya consistencia entre las proposiciones de las variables que la integran debe mantenerse para asegurar el equilibrio macroeconómico.

También pueden establecerse fácilmente las relaciones entre la balanza de pagos y el presupuesto monetario.

Sabemos que: $M - X - K_p - K_g = \Delta R$

Donde:

ΔR : variación de las reservas internacionales netas

Y que: $\Delta R + \Delta C_p + \Delta C_g = \Delta M$

Donde:

C: crédito del sistema monetario

M: liquidez

De donde: $\Delta R = \Delta M - (\Delta C_p + \Delta C_g)$... (6)

Por lo que en la ecuación (6) el resultado de la balanza de pagos (ΔR) es la diferencia entre el incremento de la liquidez y el crédito del sistema monetario, tal como se mostró en el gráfico N° 16.

Como puede observarse, las relaciones establecidas en el gráfico son fácilmente de ser llevados a un modelo básico que muestre estas relaciones en términos de un conjunto de ecuaciones contables.


b. Utilidad para el análisis de la política económica:

En el ítem anterior las ecuaciones (1) al (4) establecen las condiciones de equilibrio, así como, las identidades contables básicas, las mismas que en la programación financiera, sirven para:

- Verificar la coherencia interna de los programas y determinar la orientación de la política fiscal.
- Determinar la variación relativa de las variables que permiten mantener la proporción entre el déficit del sector público y privado, considerando que las medidas que se tomen para modificar uno u otro afectan a ambos, ya que no son independientes entre ellos; por ejemplo, una modificación de las tasas tributarias del gasto público pueden afectar el déficit o superávit privado, o una modificación de la tasa de interés, del tipo de cambio o de los incentivos tributarios, pueden afectar el déficit o superávit fiscal.

c. Proceso de ajuste fiscal:

Si partimos de la ecuación (4):

$$M - X = (I_p - A_p) + (I_g - A_g)$$


Brecha fiscal

Si se presenta una situación de déficit fiscal, para reducirse el mismo y mantener el equilibrio macroeconómico, el proceso a seguir puede ser el siguiente:

- Para cerrar el déficit tenemos dos alternativas o una combinación de ambas: aumentar el ahorro público o disminuir la inversión pública. Se recomienda usualmente aumentar el ahorro público porque el gasto público en capital promueve el crecimiento en mayor medida que el gasto corriente.
- Si el camino es aumentar el ahorro público, tenemos también dos posibilidades: i) aumentar los ingresos corrientes (que están constituidos principalmente por los ingresos tributarios y no tributarios) o ii) disminuir los gastos corrientes. En este caso se recomienda disminuir los gastos corrientes ya que aumentar los ingresos tributarios ocasionaría una reducción del ahorro privado y por ende de la inversión privada con sus efectos en la absorción del empleo.
- Si la decisión es disminuir el gasto corriente, debería distinguirse entre, el gasto corriente productivo e improductivo, considerando que el gasto productivo está referido al gasto que sostiene el mantenimiento de los servicios sociales básicos que presta el Estado, y que en países como el nuestro tienen un carácter estratégico, como son los gastos de educación y salud, gastos que por cierto tienen un alto retorno en el mediano plazo.

Mientras que el gasto improductivo, podemos asociarlo más al gasto administrativo, en el caso de nuestros países, el crecimiento de estos gastos muchas veces está asociado al clientelaje político. En este caso se recomienda reducir el gasto improductivo.

La lógica del ajuste parece correcta, pero tiene múltiples implicancias para la política fiscal concreta, y obedece a la naturaleza del déficit. En el caso de nuestro país, es cierto que el gasto administrativo es elevado, y el Estado mantiene un gasto innecesario que puede ser reducido.

De hecho a inicio de la década del 90 se redujo significativamente el número de trabajadores del sector público y se suprimieron sin un criterio explícito un conjunto de entidades públicas como el Instituto Nacional de Planificación y el Instituto Nacional de Administración Pública, entidades que han sido recreadas con los nombres de Centro de Planeamiento Estratégico y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

En la práctica, sin embargo, el sector público siguió absorbiendo trabajadores en la forma de contratos por servicios no personales, consultorías y asesorías especializadas, en este último caso mediante un fondo de gerencia creado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Por la magnitud del déficit a inicios de la década del 90 la trinchera del gasto administrativo no fue suficiente, y por lo tanto se afectó el gasto productivo, reduciendo la cobertura y calidad del gasto social (educación y salud) cuyo proceso de recuperación ha sido lento.

Aún así, por la magnitud del déficit se tuvo que afectar la inversión pública y tomar medidas en materia tributaria.

El proceso de recomposición del déficit ha sido lento, y se mantiene un conjunto de problemas, que todavía no permiten que el presupuesto público pueda convertirse además de un instrumento fiscal, también en un instrumento de gestión como podremos observar en el desarrollo de los siguientes capítulos.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CUENTAS FISCALES

En este capítulo se presenta la evolución de las principales cuentas fiscales en el periodo 2002-2010. Se partirá de una breve revisión del contexto macroeconómico en el que se desarrollaron los principales agregados presupuestales.

A. El Contexto de Política Económica

A inicios de la presente década la economía peruana mantenía niveles de déficit fiscal entre el 3.1% (1997) y 2.2% (2002) como consecuencia de un crecimiento desordenado del gasto público, en el período de crisis política que vivió el país por la pretendida reelección del señor Fujimori, que originó un período de desgobierno, después que el déficit fiscal se había mantenido entre 1996 y 1998 alrededor de 1% del PBI. A partir del 2003 el déficit disminuye drásticamente hasta lograr un saldo positivo entre 2006 y 2008, para alcanzar un déficit de 1.9%% en el 2009 como consecuencia del impacto de la crisis internacional. Para el 2010 se estima el déficit sea del orden de 1.6%.

Cuadro N° 02: RESULTADO ECONOMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

(Como porcentaje del PBI)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
RESULTADO ECONÓMICO	-2,2	-1,7	-1,1	-0,3	2,2	3,1	2,1	-1,9	-1,6

Fuente: BCRP - Memoria Anual 2009

*Estimación propia

Grafico N° 17



Fuente: BCRP - Memoria Anual 2009

El propósito de este capítulo, es mostrar el resultado de las cuentas fiscales en el periodo 2008-2010 y destacar algunas rigideces (gasto comprometido) que presenta el presupuesto público para impulsar los objetivos de la política del gobierno.

En el período en análisis el resultado económico (déficit o superávit fiscal) ha evolucionado en un escenario de sostenido crecimiento económico y de equilibrio macroeconómico, en un contexto de continuidad de la política económica.

Los ejes de esa política económica han sido dos, principalmente:

- Mantenimiento del equilibrio presupuestal a través de control del déficit, creándose en los casos de superávit fiscal un fondo de estabilización fiscal.
- Manejo de la política monetaria bajo un esquema de metas explícitas de inflación, cuyo propósito es anular las expectativas inflacionarias del público. La meta se mide por el IPC a la que se adiciona una medida referencial de inflación subyacente, con lo que se busca excluir el precio de algunos productos que no son relevantes para identificar la tendencia a mediano plazo, de la inflación. Lo que se busca es que si la inflación se mueve por encima de la meta, el BCRP elevará sus tasas de interés de referencia y reduciría la liquidez bancaria, o viceversa.

Estas dos políticas generales dan continuidad al conjunto de medidas que se promovieron a fines de la década del 80 e inicios de la década de los 90 y que fueron conocidas en la región como **Consenso de Washington**⁶. Señalaremos en forma breve cada una de ellas, porque coinciden, en general, con los ejes de política que se implementaron en la década del 90 en nuestro país:

- Disciplina fiscal, que proponía que el déficit fiscal debería ser lo suficientemente reducido para financiarlo sin recurrir al impuesto inflación (financiamiento monetario: emisión de dinero). Esto supone un superávit primario positivo y un déficit fiscal de no más del 2%.
- Prioridades del gasto público; por la insuficiencia de financiamiento, el gasto debería focalizarse principalmente en los sectores de educación y salud, sectores de alto rendimiento económico.
- Reforma tributaria, que suponía la ampliación de la base tributaria, la concentración en un número pequeño de impuestos, la eliminación de las exoneraciones tributarias y el mejoramiento de la administración tributaria.
- Liberalización financiera, con el propósito que las tasas de interés fueran fijadas por el mercado, eliminando toda forma de tasas de interés preferenciales y logrando tasas de interés reales positivas.
- Tipo de cambio único y lo suficientemente competitivo para estimular el crecimiento de las exportaciones (especialmente no tradicionales).
- Liberalización del comercio, reduciendo progresivamente las barreras arancelarias.
- Inversión Directa Extranjera; se proponía la supresión de barreras que impidan la entrada de empresas extranjeras, donde el capital extranjero debería competir en igualdad de condiciones con el capital nacional.
- Privatización de las empresas estatales.

⁶ En 1989, John Williamson como corolario de la Conferencia Internacional que organizó el Instituto de Economía Internacional propuso un conjunto de 10 reformas de política que deberían seguir los países de América Latina.

- Desreglamentación o desregulación; se propuso eliminar todas aquellas normas que impidan la participación de nuevas empresas y que restringían de alguna manera la competencia.
- Derechos de propiedad; el sistema financiero debería garantizar los derechos de propiedad, en particular al sector informal con costos razonables y accesibles.

Como finalmente podemos deducir de las principales acciones tomadas por el gobierno del señor Fujimori en su primer periodo, estas se encuentran contenidas en cada uno de los puntos expuestos en el Consenso de Washington.

B. El Contexto Macroeconómico

En cuadro N° 05 se muestra la evolución de los principales indicadores económicos, donde la inflación ha venido oscilando alrededor del 3% anual, con picos de 6.6% en el año 2008, el tipo de cambio ha venido descendiendo hasta situarse alrededor de S/. 3.00 por dólar, con tendencia a seguir disminuyendo como consecuencia de la depreciación del dólar por las medidas tomadas por el gobierno americano para paliar la severa crisis que afecta a ese país.

Cuadro N° 03: PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS: 2002-2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Inflación Acumulada (en %)	1,52	2,48	3,48	1,49	1,14	3,93	6,65	0,25
Tipo de cambio promedio (S/. por US\$)	3,52	3,48	3,41	3,29	3,27	3,13	2,93	3,01
PBI (en miles de millones S/.)	199.650	213.425	237.902	261.653	302.255	336.339	377.562	392.565
PBI (variación porcentual)	5,0	4,0	5,0	6,8	7,7	8,9	9,8	0,9
Demanda interna (variación. % real)	4,1	3,7	3,8	5,8	10,3	11,9	12,1	-2,9
Balanza comercial (millones US\$)	321	886	3.004	5.286	8.986	8.287	3.090	5.873
Presión tributaria (como % del PBI)	---	13,0	13,3	13,6	14,9	15,4	15,6	13,8
Resultado primario (como % del PBI)	-0,1	0,5	1,0	1,6	4,1	4,9	3,7	-0,6
Resultado económico (% del PBI)	-2,2	-1,7	-1,1	-0,3	2,2	3,1	2,1	-1,9
Saldo Deuda Pública Externa (% PBI)	36,5	37,1	35,1	28,1	23,8	18,7	15,1	16,2

Fuente: MEF - Marco Macroeconómico Multianual

El PBI ha crecido en promedio alrededor del 6% en el periodo de análisis, con un descenso notable en el 2009 por los impactos de la crisis internacional. El crecimiento del PBI se ha visto estimulado por el crecimiento de las exportaciones (70% aproximadamente en el periodo) y la inversión privada (que en el periodo prácticamente se ha duplicado en términos reales), en el 2009 la caída del PBI fue contenida por el crecimiento de la inversión pública, que entre el 2007 y el 2009 crece en 34% por el impacto de Plan de Estimulo Económico (PEE) que puso en práctica el gobierno como medida contra cíclica para evitar un descenso mayor de PBI, y que fuera financiado con recursos del Fondo de Estabilización Fiscal.

Durante todo el periodo, la balanza comercial ha sido positiva, alcanzando sus mayores niveles en los años 2006 y 2007, donde se logra un superávit promedio de 8,500 millones de dólares. Estos resultados fueron obtenidos, principalmente, por el

crecimiento de las exportaciones, en la que el incremento de los precios de los principales commodities en el mercado internacional, permitieron un crecimiento del nivel de las exportaciones.

Se puede concluir que el dinamismo mostrado por la economía peruana ha respondido principalmente a las condiciones externas favorables, ya que el consumo privado muestra una mediana recuperación en relación a otros periodos, creciendo en promedio por debajo de las otras variables en el Balance Oferta-Demanda Global.

Cuadro N° 04: DEMANDA Y OFERTA GLOBAL

(Millones de nuevos soles a precios de 1994)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Demanda interna	125.894	130.514	135.527	143.410	158.220	177.006	198.461	192.791
a. Consumo privado	91.769	94.860	98.313	102.857	109.483	118.618	128.961	131.992
b. Consumo público	11.460	11.909	12.401	13.529	14.559	15.220	15.536	18.095
c. Inversión bruta interna	22.664	23.744	24.814	27.025	34.178	43.169	53.964	42.704
Inversión bruta fija	21.665	22.951	24.725	27.703	32.941	40.391	51.817	47.361
i. Privada	18.129	19.268	20.829	23.332	28.010	34.561	43.494	36.918
ii. Pública	3.536	3.683	3.895	4.371	4.931	5.829	8.324	10.445
Variación de inventarios	999	793	89	-678	1.237	2.779	2.147	-4.658
II. Exportación de bienes y servicios no financieros	23.070	24.491	28.221	32.512	32.772	34.816	37.874	36.936
Menos:								
III. Importación de bienes y servicios no financieros	21.561	22.461	24.607	27.282	30.846	37.416	44.830	36.571
IV. PBI	127.402	132.545	139.141	148.640	160.145	174.407	191.505	193.155

1/ Preliminar.

Fuente: BCRP – Memoria Anual 2009

Cuadro N° 05: DEMANDA Y OFERTA GLOBAL
(Tasas de crecimiento)

	2006/2002	2009/2007
I. Demanda interna	5,9	4,4
a. Consumo privado	4,5	5,5
b. Consumo público	6,2	9,0
c. Inversión bruta interna	10,8	-0,5
Inversión bruta fija	11,0	8,3
i. Privada	11,5	3,4
ii. Pública	8,7	33,9
Variación de inventarios	5,5	---
II. Exportación de bienes y servicios no financieros	9,2	3,0
Menos:		
III. Importación de bienes y servicios no financieros	9,4	-1,1
IV. PBI	5,9	5,2

1/ Preliminar

Fuente: BCRP - Memoria Anual 2009

Asimismo, por el lado de la producción, como se observa en los siguientes cuadros, el crecimiento de la economía peruana ha sido sostenido por el crecimiento de los sectores no primarios (construcción y manufactura) y en menor medida por la minería y la agricultura. Esto muestra, como fue comentado anteriormente, que el efecto precios incide principalmente en la balanza comercial, la misma que se mide en dólares corrientes.

Cuadro N° 06: PRODUCTO BRUTO INTERNO POR SECTORES PRODUCTIVOS
(Millones de nuevos soles a precios de 1994)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agropecuario 2/	11.450	11.795	11.629	12.259	13.286	13.718	14.712	15.050
- Agrícola	7.306	7.409	7.274	7.578	8.215	8.378	8.994	9.076
- Pecuario	3.230	3.329	3.430	3.668	3.971	4.180	4.432	4.627
Pesca	664	596	779	804	823	879	934	861
Minería e hidrocarburos	8.133	8.579	9.031	9.790	9.926	10.195	10.974	11.040
- Minería metálica y no metálica	7.531	8.003	8.414	9.028	9.121	9.339	10.029	9.943
- Hidrocarburos	602	576	617	761	805	857	945	1.097
Manufactura	19.147	19.830	21.300	22.887	24.607	27.328	29.804	27.672
- De procesamiento de recursos primarios	4.284	4.419	4.773	4.957	5.161	5.022	5.405	5.407
- No primaria	14.863	15.411	16.527	17.930	19.446	22.169	24.133	22.078
Electricidad y agua	2.706	2.805	2.931	3.094	3.307	3.588	3.865	3.910
Construcción	6.136	6.413	6.712	7.276	8.350	9.737	11.340	12.036
Comercio	18.013	18.453	19.604	20.821	23.248	25.495	28.808	28.693
Otros servicios 3/	61.153	64.075	67.155	71.708	76.599	83.466	91.068	93.893
PRODUCTO BRUTO INTERNO	127.402	132.545	139.141	148.640	160.145	174.407	191.505	193.155
Sectores primarios 3/	24.530	25.389	26.212	27.810	29.196	29.815	32.025	32.357
Sectores no primarios 3/	102.872	107.156	112.929	120.830	130.950	144.592	159.480	160.798

1/ Preliminar.

2/ Incluye el sector silvícola

3/ Incluye impuestos a los productos y derechos de importación.

Fuente: Memoria 2009 – BCRP

Cuadro N° 07: PRODUCTO BRUTO INTERNO POR SECTORES PRODUCTIVOS

(Tasas de Crecimiento)

	2006/2002	2009/2007
Agropecuario 2/	3,8	4,7
- Agrícola	3,0	4,1
- Pecuario	5,3	5,2
Pesca	5,5	-1,1
Minería e hidrocarburos	5,1	4,1
- Minería metálica y no metálica	4,9	3,2
- Hidrocarburos	7,5	13,2
Manufactura	6,5	0,6
- De procesamiento de recursos primarios	4,8	3,8
- No primaria	7,0	-0,2
Electricidad y agua	5,1	4,4
Construcción	8,0	11,2
Comercio	6,6	6,1
Otros servicios 3/	5,8	6,1
PRODUCTO BRUTO INTERNO	5,9	5,2
Sectores primarios 3/	4,4	4,2
Sectores no primarios 3/	6,2	5,5

Fuente: Memoria 2009 - BCRP

C. Análisis de la Evolución del Gasto Público

1. Por Niveles de Gobierno

En los siguientes cuadros se presenta la evolución del gasto público por niveles de gobierno. Puede observarse que la serie recién incluye a los gobiernos locales a partir del año 2007, mostrando un problema corriente del proceso de presupuestación en el Perú, que en su inicio comprendía sólo a las entidades del gobierno central y las transferencias que se realizaban a las otras instancias de gobierno (las llamadas transferencias corrientes y de capital que realizaba el gobierno central). En forma progresiva se han ido incorporando las otras instancias de gobierno, pero todavía sin incorporar el conjunto de ellas, sobre todo de aquellos que gozan de autonomía financiera, como son el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP's, entre otras. Por esa razón, la discusión del presupuesto público se centra en aquellas entidades cuyo financiamiento se realiza con recursos ordinarios. En el caso de las empresas públicas y de aquellas entidades de tratamiento empresarial, ellas se regulan a través del FONAFE (Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado).

Anotadas estas precisiones se ha dividido el período de estudio en dos subperíodos: 2002-2006 y 2007-2010, donde el gasto público crece en 9.0% promedio anual en el primer período y 12.1% en el segundo. En el primer período aumenta la participación de los gobiernos regionales que pasan de 15.1% a 20.0%. En el segundo período, que incluye a los gobiernos locales, se observa entre 2007 y 2009 que mientras la participación de los gobiernos regionales tiende a estacionarse, aumenta significativamente la participación de los gobiernos locales y disminuye la participación del gobierno nacional. Sin embargo, en el año 2010, disminuye dramáticamente la participación de los gobiernos regionales y locales, y aumenta significativamente la participación del gobierno nacional, en lo que ha sido llamado como un proceso de recentralización del gasto, esquema que se mantiene en el presupuesto del 2011.

En resumen, en el periodo 2002-2006, considerando los comentarios realizados, el gasto público ha crecido en alrededor de 170%, habiéndose duplicado (100%) el gasto del gobierno nacional y en un 150% el gasto de los gobiernos regionales.

Cuadro N° 08: PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO: 2002-2010

(Millones de Nuevos Soles)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Gobierno Nacional	29,987	34,813	34,421	36,070	39,938	39,650	45,508	48,987	58,954
Gobierno Regional	5,318	6,651	7,849	8,987	9,963	11,571	12,859	14,797	13,007
Gobierno Local	----	----	----	----	----	6,858	13,154	15,843	9,897
Total	35,305	41,464	42,270	45,058	49,900	58,079	71,522	79,627	81,857

Fuente: SIAF

Cuadro N° 09: PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO: 2002-2010

(Estructura Porcentual)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Gobierno Nacional	84.9	84.0	81.4	80.1	80.0	68.3	63.6	61.5	72.0
Gobierno Regional	15.1	16.0	18.6	19.9	20.0	19.9	18.0	18.6	15.9
Gobierno Local	----	----	----	----	----	11.8	18.4	19.9	12.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: SIAF

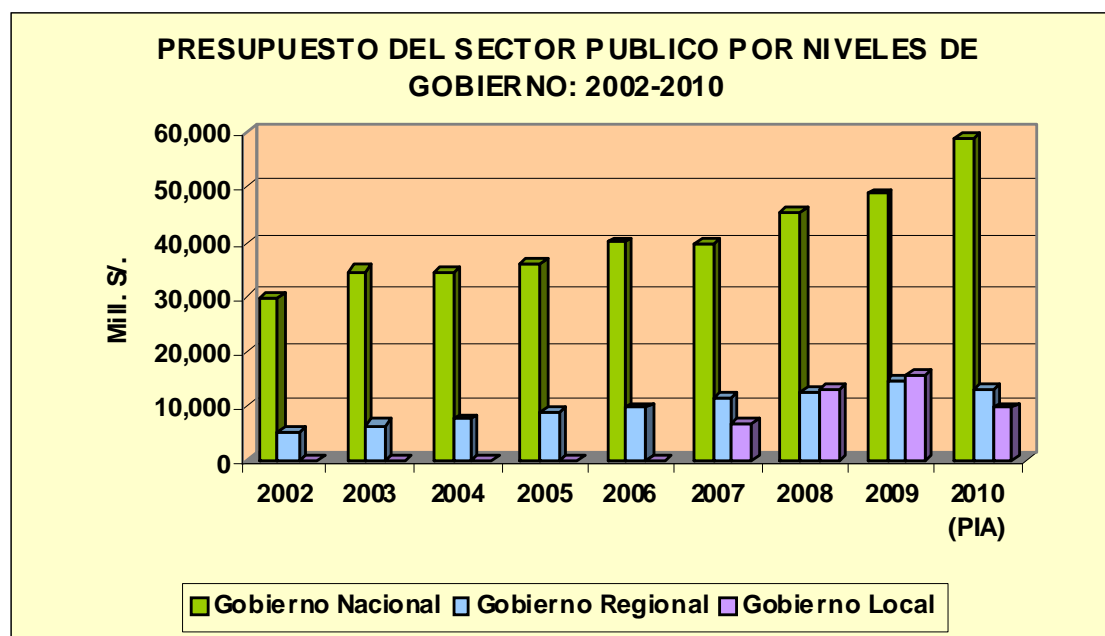
Cuadro N° 10: PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO

(Tasa de crecimiento)

	2006/2002	2010/2007
Gobierno Nacional	7,4	14,1
Gobierno Regional	17,0	4,0
Gobierno Local	-----	13,0
Total	9,0	12,1

Fuente: SIAF

Grafico N° 18



Fuente: SIAF

Elaboración: Propia

2. Por Tipo de Gasto

En este caso, los gastos corrientes en el período absorben alrededor del 50% de los gastos totales, que incluyen principalmente los gastos en remuneraciones y bienes y

servicios; los gastos de capital en el último subperíodo (2007-2010) representan alrededor del 23% prácticamente duplicando su participación en relación al primer periodo (2002-2006). Los gastos previsionales disminuyen su participación de 18.8% en el 2002 a 12.9% en el año 2010, situación que expresa el congelamiento de las pensiones del Estado, las cuales no se han reajustado en la práctica en todo el período; y el servicio de la deuda que reduce su participación casi en un 50% en el período.

Si se considera que los gastos corrientes, los gastos previsionales y el servicio de la deuda pública son gastos de naturaleza rígida y su programación es prácticamente inercial, los grados de libertad que tiene un gobierno para poner en marcha su política son limitados porque históricamente, tendencia que no se ha modificado en el periodo de análisis, no es mayor al 20%, lo que limita la acción del Estado para impulsar políticas públicas que requieren ser financiadas. En este aspecto todavía no se ha realizado un esfuerzo importante para introducir mecanismos que permitan cambiar la naturaleza del gasto público, cuya formulación sigue siendo básicamente pasiva (histórica). La introducción de criterios basados en indicadores de costos para actividades y programas, permitiría romper la inercia del proceso de presupuestación. Es usual que en las entidades del Estado para actividades similares los costos unitarios son drásticamente diferentes. En el siguiente capítulo se desarrolla esta apreciación para el gasto departamentalizado en Educación y Salud.

Por tipo de gasto, en el periodo 2002-2010 el gasto corriente representa en el período 2001-2005 el 50% del gasto total, el gasto de capital ha pasado de 11.1 a 21.6%, los gastos previsionales y el servicio de la deuda han reducido su participación de 18.8% en el 2002 a 12.9% en el 2010, en el caso del primero, y de 21.0% a 12.9% en el caso del segundo. En cuanto al gasto de capital se observa que a partir del 2006 incrementa significativamente su contribución de 13.9% a 21.6% en el 2010. La menor participación de los gastos previsionales y del servicio de la deuda ha permitido el 2010 orientar aproximadamente el 75% del presupuesto al gasto corriente (prestación de servicios sociales principalmente) y al gasto de capital (infraestructura productiva y social), a diferencia del 2005 en donde este porcentaje era de 60%.

**Cuadro N° 11: PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO POR TIPO DE GASTO:
2002-2010**

(Millones de Nuevos Soles)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Gasto Corriente	17,325	18,768	20,313	21,811	24,577	29,587	36,409	38,570	43,049
Gasto de Capital	3,929	6,081	4,456	5,092	6,944	10,341	16,389	22,365	17,720
Gasto Previsional	6,642	6,669	7,029	7,737	7,862	8,082	7,996	10,379	10,529
Servicio de la Deuda	7,409	9,946	10,472	10,419	10,518	10,070	10,727	8,313	10,560
Total	35,305	41,464	42,270	45,058	49,900	58,079	71,522	79,627	81,857

Fuente: SIAF

Cuadro N° 12: PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO POR TIPO DE GASTO

(Estructura Porcentual)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Gasto Corriente	49.1	45.3	48.1	48.4	49.3	50.9	50.9	48.4	52.6
Gasto de Capital	11.1	14.7	10.5	11.3	13.9	17.8	22.9	28.1	21.6
Gasto Previsional	18.8	16.1	16.6	17.2	15.8	13.9	11.2	13.0	12.9
Servicio de la Deuda	21.0	24.0	24.8	23.1	21.1	17.3	15.0	10.4	12.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

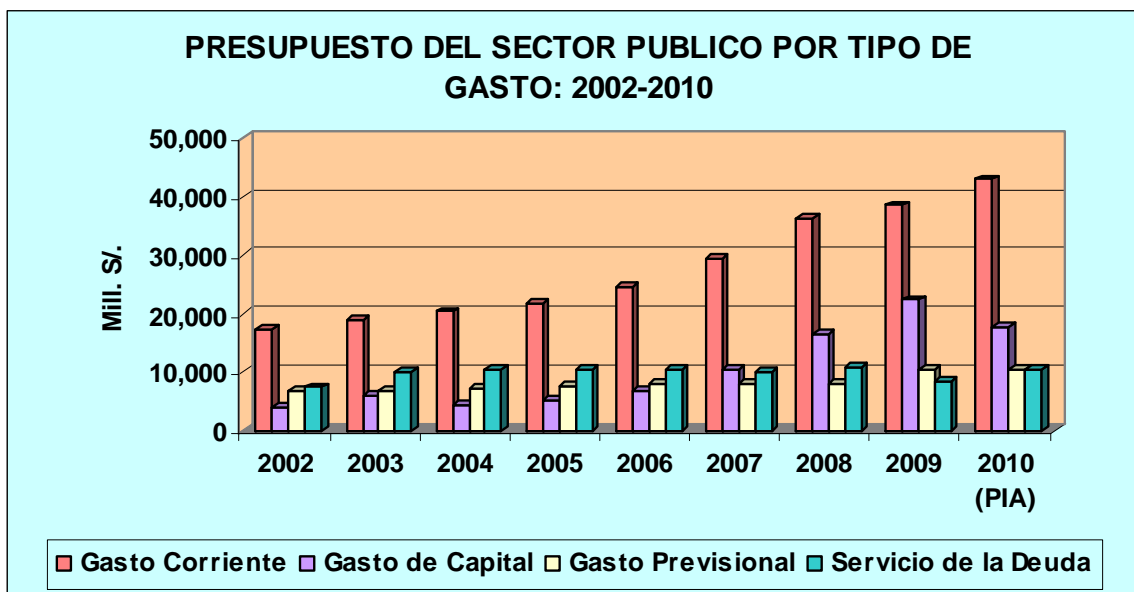
Fuente: SIAF

**Cuadro N° 13: PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO POR TIPO DE GASTO
(Tasa de Crecimiento)**

	2006/2002	2010/2007
Gasto Corriente	9,1	13,3
Gasto de Capital	15,3	19,7
Gasto Previsional	4,3	9,2
Servicio de la Deuda	9,2	1,6
Total	9,0	12,1

Fuente: SIAF

Gráfico N° 19



Fuente: SIAF

Elaboración: Propia

Se concluye que con el periodo 2002-2010, a pesar que el gasto de capital duplica su participación, todavía el gasto rígido o comprometido comprende casi el 80% de los recursos públicos; aún mas en situaciones en la que el déficit fiscal aumenta, por la rigidez del gasto corriente, gastos previsionales y servicio de la deuda, la

tendencia natural es a disminuir los gastos de capital, paralizándose o disminuyendo actividades y proyectos estratégicos que dan contenido a la política que impulsan los gobiernos.

3. Por Fuentes de Financiamiento

Por fuentes de financiamiento, los recursos ordinarios que llegaron a alcanzar el 77.8% en el 2006, descienden a 65.0% en el 2010, mientras que los recursos determinados pasan de representar el 4.7% en el 2002 a 13.5% en el 2010, habiendo llegado a alcanzar el 19.1%. Los recursos determinados explican su mayor participación por el impacto de los precios internacionales en alguno de los conceptos que lo integran como son: Canon, Sobrecanon, Regalías, ya que en el resto de los recursos que lo integran constituyen ingresos destinados que se deciden en términos de la política de gobierno. Asimismo, los ingresos directamente recaudados mantienen una participación de alrededor de 9% en los últimos años, mientras que los recursos por operaciones oficiales de crédito, pasan de representar en el primer subperíodo (2002-2006) el 17.5% a representar alrededor del 7.5% en el siguiente subperíodo (2007-2010).

Las estructura del presupuesto por fuentes de financiamiento muestra también una debilidad estructural, ya que en el caso de los recursos determinados el mayor monto de los mismos depende de condiciones externas como son los precios de los commodities que generan canon, sobrecanon y regalías, mientras que los recursos ordinarios que constituyen las 2/3 partes de los recursos del Estado tienen un crecimiento relativamente débil en comparación, por ejemplo, con el dinamismo que ha mostrado la economía peruana. En ese sentido la presión tributaria muestra una lenta expansión, oscilando entre el 13.5 y 15% del PBI en los últimos años a pesar de las mejoras en la administración tributaria, cuyos objetivos inspiradores han sido comunes en América Latina: suficiencia, neutralidad, simplicidad y equidad, no se ha logrado aumentar significativamente la presión tributaria, que en los casos de países como Brasil, Argentina y Chile entre 1999-2000 lograron tasas de presión tributaria

de 20.5, 18.3 y 17.9% (en porcentaje del PBI)⁷, tasas muy superiores a la que presenta la economía peruana.

En conclusión, la presión tributaria constituye también una rigidez que presenta el presupuesto público que limita la capacidad de generación de recursos públicos.

Cuadro N° 14: PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO

(Millones de Nuevos Soles)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Recursos Ordinarios	26,112	25,946	27,831	31,957	38,809	40,667	45,420	49,711	53,192
Rec. Directamente Recaudados	2,424	2,390	2,502	2,695	2,906	4,369	6,218	7,315	7,578
Recursos Operac. Ofic. Crédito	4,925	8,078	8,446	7,384	4,506	3,760	4,533	4,463	9,680
Donaciones y Transferencias	174	526	1,512	733	958	1,785	2,463	2,893	370
Recursos Determinados	1,670	4,524	1,979	2,289	2,721	7,498	12,888	15,245	11,037
Total	35,305	41,464	42,270	45,058	49,900	58,079	71,522	79,627	81,857

Fuente: SIAF

⁷ Panorama de la Gestión Pública, Ilpes, Cepal 2009.

Cuadro N° 15: PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO

(Estructura Porcentual)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Recursos Ordinarios	74.0	62.6	65.8	70.9	77.8	70.0	63.5	62.4	65.0
Rec. Directamente Recaudados	6.9	5.8	5.9	6.0	5.8	7.5	8.7	9.2	9.3
Recursos Operac. Ofic. Crédito	13.9	19.5	20.0	16.4	9.0	6.5	6.3	5.6	11.8
Donaciones y Transferencias	0.5	1.3	3.6	1.6	1.9	3.1	3.4	3.6	0.5
Recursos Determinados	4.7	10.9	4.7	5.1	5.5	12.9	18.0	19.1	13.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: SIAF

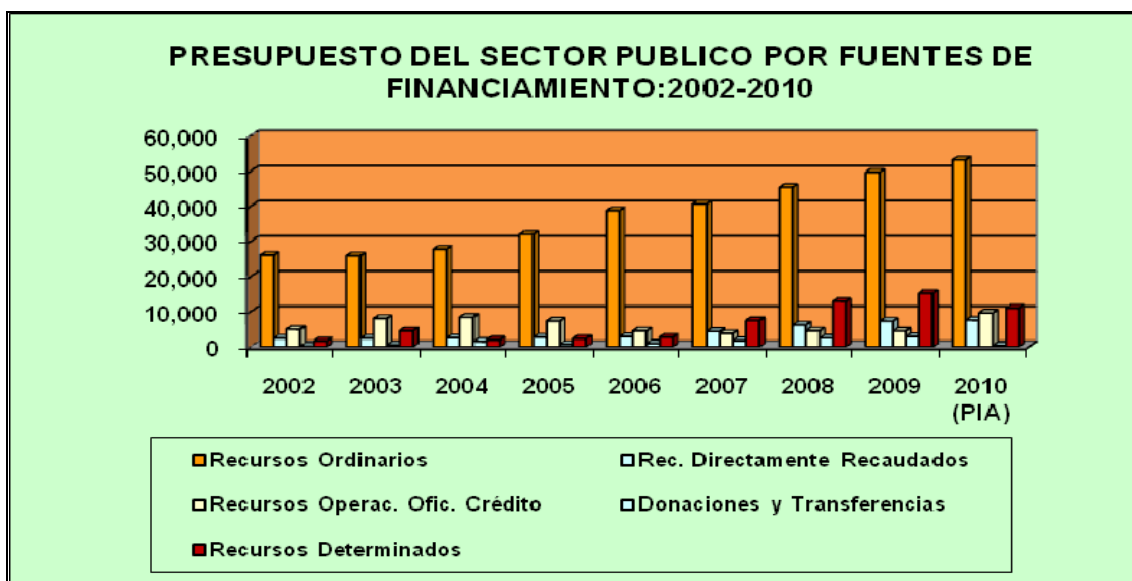
Cuadro N° 16: PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO

(Tasa de crecimiento)

	2006/2002	2010/2007
Recursos Ordinarios	10,4	9,4
Rec. Directamente Recaudados	4,6	20,2
Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito	-2,2	37,1
Donaciones y Transferencias	53,2	-40,8
Recursos Determinados	13,0	13,8
Total	9,0	12,1

Fuente: SIAF

Grafico N° 20



Fuente: SIAF

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DEPARTAMENTALIZADO: 2002 – 2010

En este capítulo, se presentan algunas de las inequidades más significativas que encierran el presupuesto del sector público nacional a través del llamado gasto departamentalizado, donde se mostrará que en el departamento de Lima se concentra la mayor cantidad de recursos financieros en relación al resto de departamentos (que es una expresión del centralismo económico que todavía afecta a la sociedad peruana). Si bien es cierto, que en algunos departamentos que muestran los mayores índices de pobreza y que fueron afectados por la violencia social han mejorado su participación, el gasto departamental sigue manteniéndose fuertemente concentrado en Lima, con lo que el esfuerzo de la descentralización requiere en los próximos años de un impulso significativo para cambiar las condiciones de heterogeneidad del gasto público.

Para la estimación del gasto departamental se ha partido por excluir del presupuesto total el gasto previsional, el gasto financiero (servicio de la deuda pública) y el gasto de los organismos que ubicados en Lima, son de alcance nacional: Relaciones Exteriores, Defensa, Congreso de la República, Defensoría del Pueblo, Jurado Nacional de Elecciones, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional.

A. Gasto Departamental

1. Gasto Departamental a nivel global

Para estimar el gasto departamental se procedió a excluir del gasto total los gastos del programa previsión y el servicio de la deuda y los gastos de las entidades de ámbito nacional. Durante el periodo de análisis el gasto departamental se ha incrementado, pasando de representar el 46.7% del gasto total en el 2002 a 68.7% en el 2010. En el 2010 al gasto previsional y el servicio de la deuda participan con el 25% del gasto total y las entidades de ámbito nacional con el 7.9%. Como se señala en el siguiente ítem, esto se explica principalmente por la inclusión en el presupuesto

de sector público del gasto de los gobiernos locales que hasta el 2007 no estaban incluidos.

**Cuadro N° 17: CÁLCULO DEL GASTO DEPARTAMENTAL
(En Millones de Nuevos Soles)**

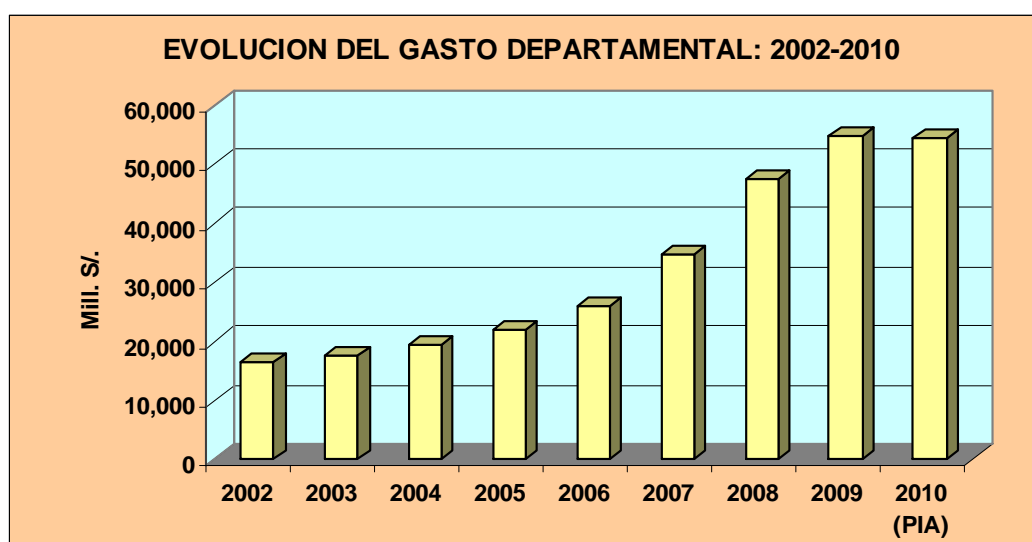
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total Gasto	35,305	41,464	42,270	45,058	49,900	58,079	71,522	79,591	81,857
- Gastos Externo y Sin Descripción	533	460	416	375	358	318	374	380	418
- Programa Previsión	6,927	7,370	8,298	8,543	8,746	8,974	8,922	9,695	9,962
- Servicio de la Deuda	7,409	9,945	10,471	10,419	10,518	10,070	10,727	8,313	10,560
- Entidades Ámbito Nacional	3,954	3,999	3,630	3,747	4,271	3,876	4,121	4,880	4,609
Total Gasto Departamental	16,482	17,600	19,455	21,974	26,008	34,841	47,379	56,323	56,308

Nota: El gasto departamental del año 2003 no considera los gastos de capital del CND (2,090 millones de soles), que se transfirieron a los gobiernos locales.

Fuente: SIAF

Nota: El gasto departamental del año 2003 no considera los gastos de capital del CND (2,090 millones de soles), que se transfirieron a los gobiernos locales.

Grafico N° 21



Fuente: SIAF

Elaboración: Propia

Del total del gasto departamental para el periodo 2002-2010, el departamento de Lima concentra, en promedio el 43.6%, siguiéndole Cusco (4.4%), Ancash (3.9%), Cajamarca y Piura con (3.6%), Puno (3.5%) y La Libertad y Arequipa con (3.2%). En el período se observa que los departamentos que han mejorado su participación son Amazonas, Ancash, Ayacucho, Cajamarca y La Libertad, mientras que los departamentos de Lima, Apurímac, Arequipa, Callao, Junín y Loreto han disminuido su participación en términos porcentuales.

Cuadro N° 18: GASTO DEPARTAMENTAL: 2002 – 2010

(En Millones de Soles)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
AMAZONAS	172	275	234	273	343	634	816	1,130	869
ANCASH	485	603	715	881	903	1,518	2,317	2,823	1,951
APURIMAC	417	373	299	354	408	490	702	867	1,078
AREQUIPA	518	584	572	650	731	1,070	1,701	2,052	1,629
AYACUCHO	330	391	451	540	612	855	1,062	1,381	1,582
CAJAMARCA	490	624	767	739	905	1,262	1,709	2,079	2,466
CALLAO	412	467	483	480	558	890	1,240	1,337	1,191
CUSCO	497	601	598	795	901	1,469	2,615	3,622	3,941
HUANCAVELICA	224	317	328	408	475	571	844	960	870
HUANUCO	266	316	385	428	448	622	1,038	1,176	978
ICA	286	323	361	399	453	730	948	1,218	1,091
JUNIN	468	542	683	786	760	1,034	1,545	1,802	1,440
LA LIBERTAD	448	549	596	658	712	1,138	1,837	2,061	1,992
LAMBAYEQUE	328	387	455	525	569	760	1,196	1,390	1,292
LIMA	8,223	7,953	9,031	10,077	12,426	14,410	17,782	20,217	24,024
LORETO	504	525	570	656	732	1,088	1,363	1,417	1,446
M. DE DIOS	81	106	105	116	229	231	303	943	493
MOQUEGUA	105	118	140	159	207	623	814	819	463
PASCO	128	175	221	255	350	371	711	835	457
PIURA	593	605	692	753	898	1,380	1,865	2,098	1,958

PUNO	581	686	649	745	819	1,171	1,689	2,178	1,874
SAN MARTIN	381	385	392	461	537	838	1,157	1,184	1,202
TACNA	180	192	223	244	293	717	998	1,223	605
TUMBES	149	162	171	200	261	402	452	572	610
UCAYALI	215	342	336	392	478	568	804	938	806
TOTAL	16,482	17,600	19,455	21,974	26,008	34,842	47,508	56,323	56,308

Fuente: SIAF

Cuadro N° 19: GASTO DEPARTAMENTAL: 2002 – 2010

(Estructura Porcentual)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
AMAZONAS	1.0	1.6	1.2	1.2	1.3	1.8	1.7	2.0	1.5
ANCASH	2.9	3.4	3.7	4.0	3.5	4.4	4.9	5.0	3.5
APURIMAC	2.5	2.1	1.5	1.6	1.6	1.4	1.5	1.5	1.9
AREQUIPA	3.1	3.3	2.9	3.0	2.8	3.1	3.6	3.6	2.9
AYACUCHO	2.0	2.2	2.3	2.5	2.4	2.5	2.2	2.5	2.8
CAJAMARCA	3.0	3.5	3.9	3.4	3.5	3.6	3.6	3.7	4.4
CALLAO	2.5	2.7	2.5	2.2	2.1	2.6	2.6	2.4	2.1
CUSCO	3.0	3.4	3.1	3.6	3.5	4.2	5.5	6.4	7.0
HUANCAVELICA	1.4	1.8	1.7	1.9	1.8	1.6	1.8	1.7	1.5
HUANUCO	1.6	1.8	2.0	1.9	1.7	1.8	2.2	2.1	1.7
ICA	1.7	1.8	1.9	1.8	1.7	2.1	2.0	2.2	1.9
JUNIN	2.8	3.1	3.5	3.6	2.9	3.0	3.3	3.2	2.6
LA LIBERTAD	2.7	3.1	3.1	3.0	2.7	3.3	3.9	3.7	3.5
LAMBAYEQUE	2.0	2.2	2.3	2.4	2.2	2.2	2.5	2.5	2.3
LIMA	49.9	45.2	46.4	45.9	47.8	41.4	37.4	35.9	42.7
LORETO	3.1	3.0	2.9	3.0	2.8	3.1	2.9	2.5	2.6
M. DE DIOS	0.5	0.6	0.5	0.5	0.9	0.7	0.6	1.7	0.9
MOQUEGUA	0.6	0.7	0.7	0.7	0.8	1.8	1.7	1.5	0.8
PASCO	0.8	1.0	1.1	1.2	1.3	1.1	1.5	1.5	0.8

PIURA	3.6	3.4	3.6	3.4	3.5	4.0	3.9	3.7	3.5
PUNO	3.5	3.9	3.3	3.4	3.1	3.4	3.6	3.9	3.3
SAN MARTIN	2.3	2.2	2.0	2.1	2.1	2.4	2.4	2.1	2.1
TACNA	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	2.1	2.1	2.2	1.1
TUMBES	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	1.2	1.0	1.0	1.1
UCAYALI	1.3	1.9	1.7	1.8	1.8	1.6	1.7	1.7	1.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: SIAF

2. Gasto Departamental por Niveles de Gobierno

Por niveles de gobierno, durante el periodo de análisis los gobiernos locales, cuya información se registra en el SIAF a partir del 2007, han alcanzado una mayor participación en el presupuesto departamentalizado, alcanzando en el 2010 el 17.6%, mientras que los gobiernos regionales y el gobierno nacional han reducido su participación pasando de 30.9% en el 2002 a 20.5% en el 2010 en el caso de los primeros y de 69.1% en el 2002 a 61.9% en el 2010 en el caso del gobierno nacional.

La situación descrita muestra que a nivel departamental el gobierno central mantiene el control del gasto público departamental (más del 50%), a pesar que se asumía que con el proceso de descentralización su participación debería disminuir drásticamente a favor de los gobiernos regionales y locales, con lo cual a nivel nacional y departamental se mantiene la centralización del gasto público.

Cuadro N° 20: GASTO DEPARTAMENTAL POR NIVELES DE GOBIERNO

(En Millones de Nuevos Soles)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Gobierno Nacional	11,396	12,114	12,901	14,375	17,412	17,790	22,688	27,216	34,830
Gobierno Regional	5,086	5,486	6,554	7,598	8,596	10,193	11,537	13,266	11,581

Gobierno Local						6,858	13,154	15,841	9,897
Total Gasto Departamental	16,482	17,600	19,455	21,974	26,008	34,841	47,379	56,323	56,308

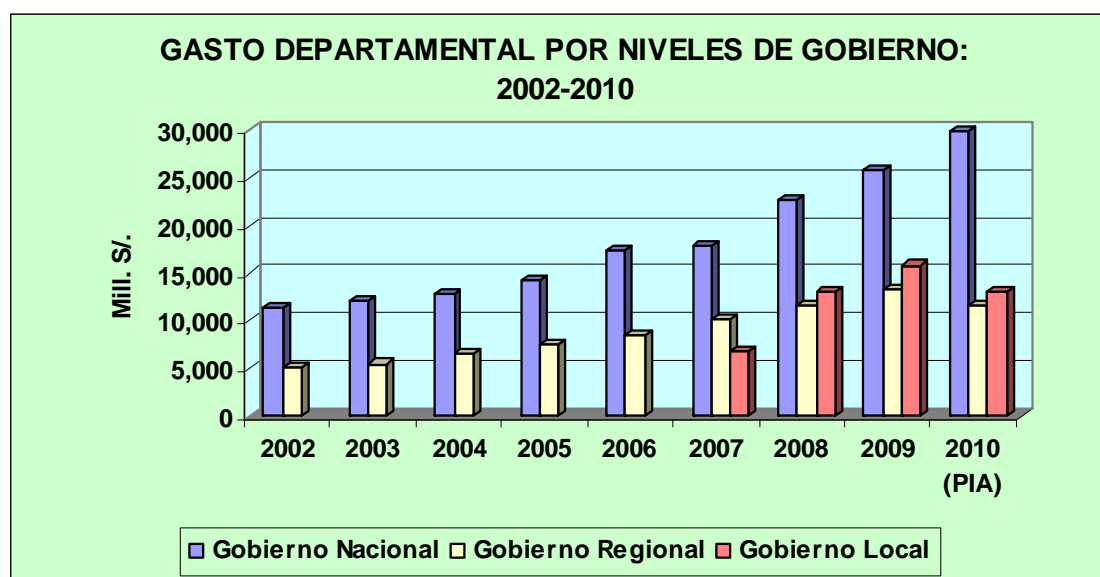
FUENTE: SIAF

Cuadro N° 21: GASTO DEPARTAMENTAL POR NIVELES DE GOBIERNO (Estructura Porcentual)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Gobierno Nacional	69.1	68.8	66.3	65.4	66.9	51.1	47.9	48.3	61.9
Gobierno Regional	30.9	31.2	33.7	34.6	33.1	29.3	24.4	23.6	20.5
Gobierno Local						19.7	27.8	28.1	17.6
Total Gasto Departamental	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: SIAF

Grafico N° 22



Fuente: SIAF

Elaboración: Propia

3. Gasto Per cápita Departamental

Para el 2010, a nivel departamental, excluyendo al departamento de Lima (que tiene un gasto per cápita de 2,463 nuevos soles), existen 12 departamentos, entre los que destacan Madre de Dios, Cusco, Tumbes, Moquegua, Ayacucho, Apurímac, Pasco, Apurímac, Amazonas, Tacna y Huancavelica, los cuales presentan un gasto departamental per cápita por encima del promedio (1,587 nuevos soles en el período). De ellos, los departamentos de Ayacucho, Pasco, Apurímac y Huancavelica, fueron afectados por la violencia social, y son también los que presentan los índices de mayor pobreza a nivel nacional. Esto indicaría que la política de asignación de recursos ha estado orientada a mejorar la situación socio-económica de los departamentos afectados por este problema, sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado, se requiere de una política pública más intensa para revertir la situación de pobreza de estos departamentos, considerando además que a su interior, (a nivel provincial) también se presentan diferencias significativas.

**Cuadro N° 22: GASTO PERCAPITA DEPARTAMENTAL SIN INCLUIR LIMA: 2002
– 2010**

(En Soles por Habitante)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
AMAZONAS	476	754	636	738	919	1,684	2,151	2,750	2,104
ANCASH	473	583	686	838	852	1,422	2,153	2,543	1,748
APURIMAC	1,053	938	750	882	1,013	1,212	1,732	1,953	2,412
AREQUIPA	490	544	524	586	649	935	1,462	1,703	1,338
AYACUCHO	586	684	777	916	1,025	1,409	1,724	2,151	2,431
CAJAMARCA	365	462	563	540	656	909	1,222	1,392	1,644
CALLAO	529	587	594	578	658	1,026	1,398	1,443	1,265
CUSCO	446	534	527	694	779	1,259	2,222	2,861	3,092
HUANCAVELICA	522	731	748	917	1,056	1,255	1,833	2,035	1,828
HUANUCO	368	432	521	573	594	815	1,346	1,435	1,182
ICA	439	487	535	583	651	1,033	1,321	1,648	1,460
JUNIN	406	464	578	658	629	845	1,248	1,395	1,106
LA LIBERTAD	303	365	390	423	450	708	1,123	1,195	1,140
LAMBAYEQUE	317	369	428	489	523	689	1,070	1,161	1,070
LORETO	624	639	682	770	845	1,233	1,518	1,459	1,471
M. DE DIOS	886	1,123	1,077	1,148	2,185	2,125	2,702	8,392	4,267
MOQUEGUA	710	782	913	1,022	1,307	3,878	4,981	4,839	2,703
PASCO	496	666	830	941	1,276	1,331	2,512	2,875	1,560
PIURA	380	383	432	464	547	829	1,107	1,195	1,107
PUNO	488	569	533	605	658	931	1,328	1,624	1,386
SAN MARTIN	577	572	570	658	751	1,150	1,557	1,536	1,536
TACNA	702	737	840	904	1,065	2,558	3,497	3,876	1,891
TUMBES	789	838	865	992	1,266	1,904	2,095	2,625	2,754
UCAYALI	566	882	849	970	1,158	1,349	1,870	2,047	1,733
TOTAL	468	539	575	647	729	1,082	1,554	1,792	1,587

Fuente: SIAF – INEI

4. Gasto Departamental por Funciones

A nivel de funciones, los sectores sociales (educación y salud) que representaban entre el 2002-2006 alrededor del 50%, reducen su participación entre el 2009-2010 alrededor del 36%. Esto puede explicarse porque los gastos de administración y planeamiento (que son gastos importantes en los gobiernos locales) aumentan su participación alcanzando en el 2010 el 22.5%, habiéndose mantenido al inicio del periodo por debajo del 10%. Es importante, sin embargo, destacar el aumento de los gastos de infraestructura (transportes) que pasa de 6.4 al en el 2002 al 13.6% en el 2010.

Por el peso de los gastos administrativos, que son de una naturaleza improductiva, la distribución en la asignación de recursos, resulta ineficiente, ya que reduce la capacidad de inversión a nivel departamental. Debe remarcarse además que, usualmente el incremento de los gastos administrativos no sigue criterios técnicos sino que en muchos casos ellas responden a satisfacer las demandas del clientelaje político.

Cuadro N° 23: GASTO DEPARTAMENTAL POR FUNCIONES

(En Millones de Nuevos Soles)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Educación y Cultura	5,965	6,482	7,429	8,000	8,593	9,960	11,820	12,258	11,719
Salud y Saneamiento 1/	2,874	2,925	3,681	3,978	4,637	6,404	8,969	8,892	8,617
Transportes	1,052	1,440	1,513	1,561	1,793	3,740	5,813	8,950	7,650
Administración y Planeamiento	815	2,180	833	1,493	3,029	3,434	6,196	7,595	11,717
Agraria	946	874	890	813	1,257	1,584	2,017	2,452	2,115
Asistencia y Previsión Social	1,561	906	1,249	1,568	1,663	3,158	2,658	2,775	2,826
Otras Funciones	3,269	2,792	3,860	4,560	5,036	6,560	9,906	13,402	11,663
Total	16,482	17,600	19,455	21,974	26,008	34,841	47,379	56,323	56,308

Fuente: SIAF

1/ La serie de la función Salud y Saneamiento es hasta el año 2008. A partir del año 2009 Saneamiento en una nueva función, pero para efectos de cálculo se ha incluido este programa como parte de la función Salud y Saneamiento

Cuadro N° 24: GASTO DEPARTAMENTAL POR FUNCIONES

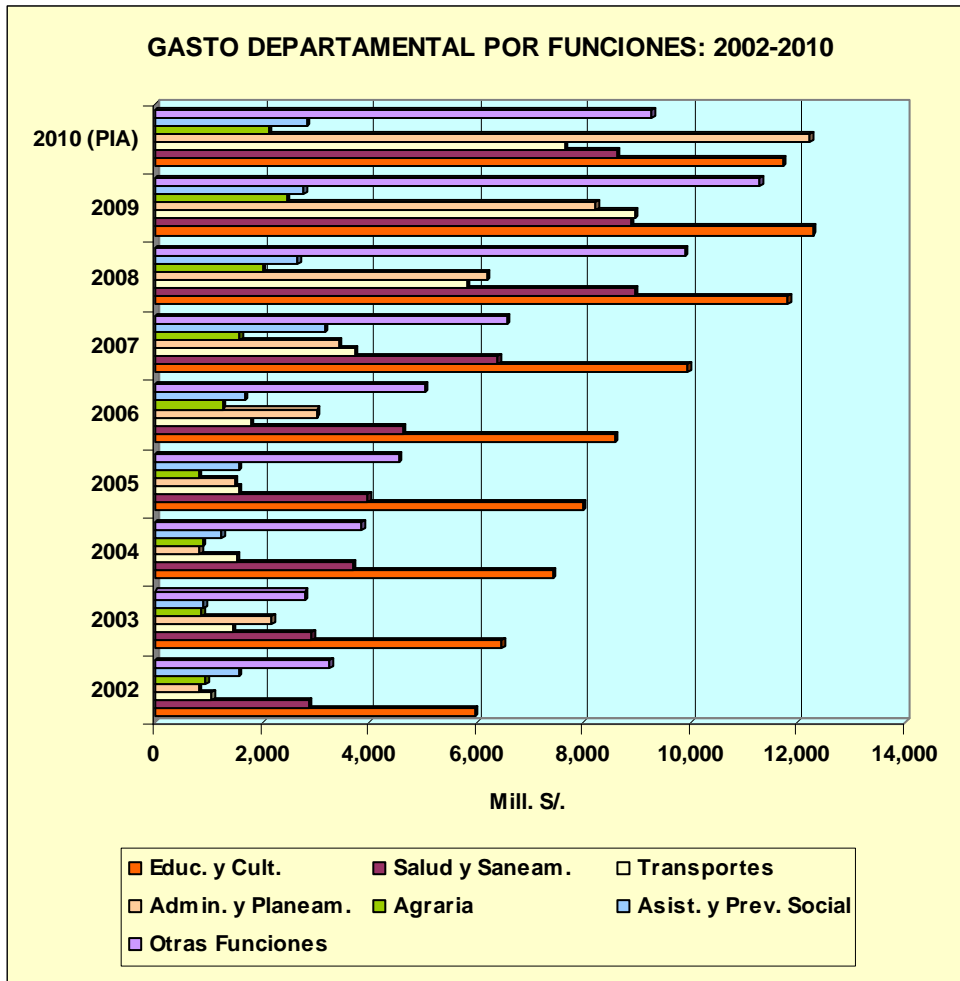
(Estructura Porcentual)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Educación y Cultura	36.2	36.8	38.2	36.4	33.0	28.6	24.9	21.8	20.8
Salud y Saneamiento 1/	17.4	16.6	18.9	18.1	17.8	18.4	18.9	15.8	15.3
Transportes	6.4	8.2	7.8	7.1	6.9	10.7	12.3	15.9	13.6
Administración y Planeamiento	4.9	12.4	4.3	6.8	11.6	9.9	13.1	13.5	20.8
Agraria	5.7	5.0	4.6	3.7	4.8	4.5	4.3	4.4	3.8
Asistencia y Previsión Social	9.5	5.1	6.4	7.1	6.4	9.1	5.6	4.9	5.0
Otras Funciones	19.8	15.9	19.8	20.8	19.4	18.8	20.9	23.8	20.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: SIAF

1/ La serie de la función Salud y Saneamiento es hasta el año 2008. A partir del año 2009 Saneamiento en una nueva función, pero para efectos de calculo se ha incluido este programa como parte de la función Salud y Saneamiento

Grafico N° 23



Fuente: SIAF

Elaboración: Propia

B. Gasto de los Gobiernos Regionales

Durante el período 2002-2010 el gasto departamentalizado de los gobiernos regionales se ha incrementado, en promedio, en 10.8% anual, siendo las regiones con mayor tasa de crecimiento promedio: Lima (48.1%), Madre de Dios (17.4%), Callao (17.3%), Apurímac, 13.5%), Cajamarca (13.3%) y Amazonas (12.8%). Los departamentos que destacan por su mayor participación en el 2010 son los de Cajamarca, Loreto, Cusco, La Libertad, Puno, Piura y Lima.

Cuadro N° 25: GASTOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES: 2002 – 2010

(Millones de Soles)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
AMAZONAS	114	131	146	166	195	263	288	336	299
ANCASH	322	332	384	438	477	807	687	863	561
APURIMAC	148	164	186	206	239	288	333	351	406
AREQUIPA	282	319	373	422	465	570	673	777	597
AYACUCHO	199	220	255	292	349	437	444	504	494
CAJAMARCA	320	350	421	492	647	707	688	818	870
CALLAO	127	133	167	206	266	295	364	518	456
CUSCO	291	311	341	414	504	592	769	827	705
HUANCAVELICA	140	167	197	247	259	310	373	379	356
HUANUCO	160	185	217	241	264	315	372	375	379
ICA	191	201	228	257	280	315	338	347	342
JUNIN	302	342	412	441	492	523	588	658	553
LA LIBERTAD	302	344	402	458	497	599	725	744	679
LAMBAYEQUE	204	217	254	285	324	351	430	445	404
LIMA	28	17	192	277	310	388	546	709	649
LORETO	406	388	443	526	526	579	661	672	776
M. DE DIOS	46	62	60	71	77	103	122	177	166
MOQUEGUA	72	87	106	132	172	213	219	329	169
PASCO	83	103	131	154	164	198	252	317	175
PIURA	405	382	473	527	616	645	684	764	663
PUNO	360	414	453	489	539	607	631	790	655
SAN MARTIN	204	229	269	318	320	403	542	551	493
TACNA	98	117	132	175	215	257	312	419	213
TUMBES	116	104	111	130	146	181	188	224	215
UCAYALI	166	167	201	236	255	245	308	373	303
TOTAL	5,086	5,486	6,556	7,598	8,596	10,193	11,537	13,266	11,581

Fuente: SIAF

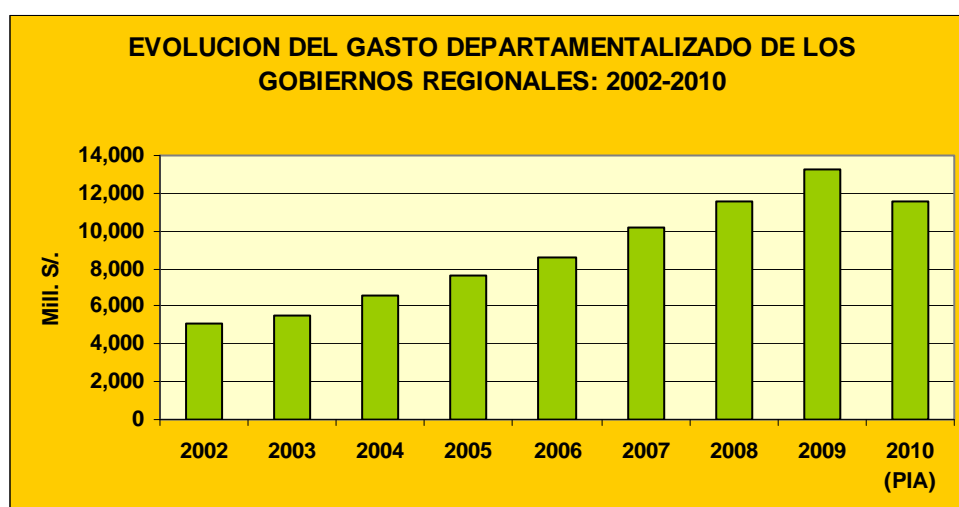
Cuadro N° 26: GASTOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES: 2002 – 2010
(Estructura Porcentual)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
AMAZONAS	2.2	2.4	2.2	2.2	2.3	2.6	2.5	2.5	2.6
ANCASH	6.3	6.1	5.9	5.8	5.5	7.9	6.0	6.7	4.8
APURIMAC	2.9	3.0	2.8	2.7	2.8	2.8	2.9	2.6	3.5
AREQUIPA	5.5	5.8	5.7	5.6	5.4	5.6	5.8	5.8	5.2
AYACUCHO	3.9	4.0	3.9	3.8	4.1	4.3	3.9	3.8	4.3
CAJAMARCA	6.3	6.4	6.4	6.5	7.5	6.9	6.0	6.1	7.5
CALLAO	2.5	2.4	2.5	2.7	3.1	2.9	3.2	3.9	3.9
CUSCO	5.7	5.7	5.2	5.5	5.9	5.8	6.7	6.2	6.1
HUANCAVELICA	2.8	3.0	3.0	3.3	3.0	3.0	3.2	2.9	3.1
HUANUCO	3.1	3.4	3.3	3.2	3.1	3.1	3.2	2.8	3.3
ICA	3.8	3.7	3.5	3.4	3.3	3.1	2.9	2.6	3.0
JUNIN	5.9	6.2	6.3	5.8	5.7	5.1	5.1	5.0	4.8
LA LIBERTAD	5.9	6.3	6.1	6.0	5.8	5.9	6.3	5.6	5.9
LAMBAYEQUE	4.0	4.0	3.9	3.8	3.8	3.4	3.7	3.3	3.5
LIMA	0.6	0.3	2.9	3.6	3.6	3.8	4.7	5.3	5.6
LORETO	8.0	7.1	6.8	6.9	6.1	5.7	5.7	5.1	6.7
M. DE DIOS	0.9	1.1	0.9	0.9	0.9	1.0	1.1	1.3	1.4
MOQUEGUA	1.4	1.6	1.6	1.7	2.0	2.1	1.9	2.5	1.5
PASCO	1.6	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9	2.2	2.4	1.5
PIURA	8.0	7.0	7.2	6.9	7.2	6.3	5.9	5.7	5.7
PUNO	7.1	7.5	6.9	6.4	6.3	6.0	5.5	5.9	5.7
SAN MARTIN	4.0	4.2	4.1	4.2	3.7	4.0	4.7	4.1	4.3
TACNA	1.9	2.1	2.0	2.3	2.5	2.5	2.7	3.2	1.8

TUMBES	2.3	1.9	1.7	1.7	1.7	1.8	1.6	1.7	1.9
UCAYALI	3.3	3.0	3.1	3.1	3.0	2.4	2.7	2.8	2.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: SIAF

Grafico N° 24



Fuente: SIAF

Elaboración: Propia

Para el 2010 por funciones, los gastos se concentran en educación y cultura, y salud y saneamiento, que en conjunto absorben el 77.1% del gasto de los gobiernos regionales, siendo los gastos de otras funciones el restante 25.5%.

Cuadro N° 27: GASTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES POR FUNCIONES

(Estructura Porcentual)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Educación y Cultura	3,332	3,590	4,271	4,849	5,308	5,773	6,208	6,403	5,911
Salud y Saneamiento	967	1,042	1,216	1,445	1,673	2,007	2,602	3,291	3,024
Administración y Planeamiento	219	316	292	362	393	455	615	891	683
Otras Funciones	598	535	776	942	1,223	1,958	2,112	2,681	1,962
Total	5,086	5,483	6,556	7,598	8,596	10,193	11,537	13,266	11,581

Fuente: SIAF

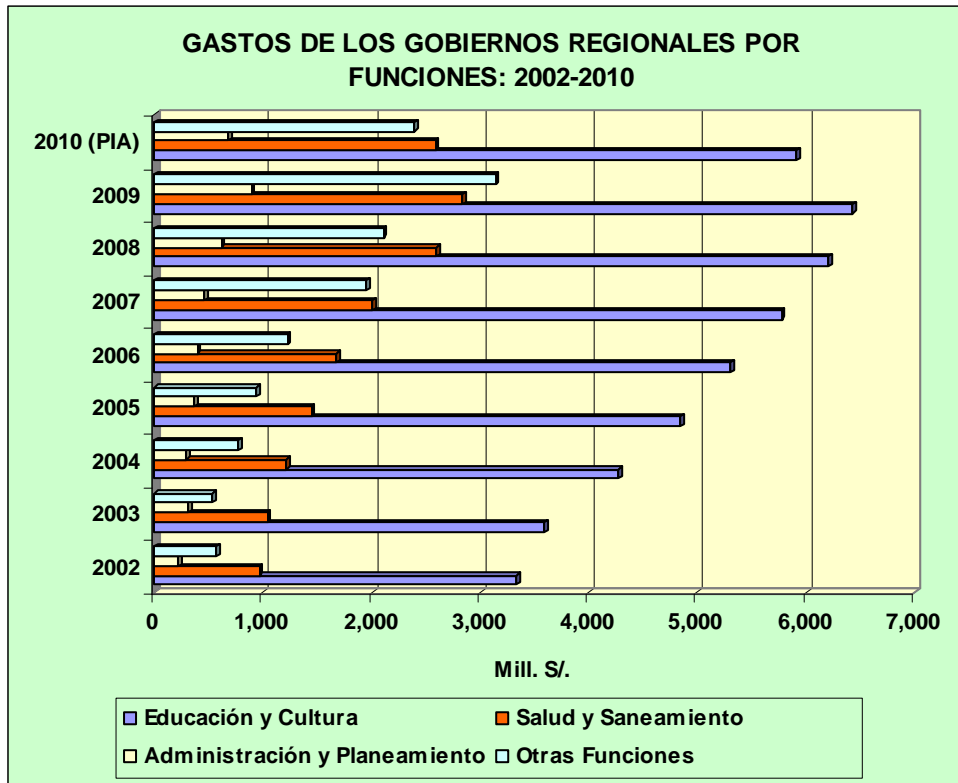
Cuadro N° 28: GASTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES POR FUNCIONES

(Estructura Porcentual)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Educación y Cultura	65.5	65.5	65.1	63.8	61.7	56.6	53.8	48.3	51.0
Salud y Saneamiento	19.0	19.0	18.6	19.0	19.5	19.7	22.6	24.8	26.1
Administración y Planeamiento	4.3	5.8	4.5	4.8	4.6	4.5	5.3	6.7	5.9
Otras Funciones	11.2	9.8	11.8	12.4	14.2	19.2	18.3	20.2	16.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: SIAF

Grafico N° 25



Fuente: SIAF

Elaboración: Propia

C. Programas Educativos a Nivel Departamental

A nivel departamental, los gastos de educación primaria y secundaria concentran en el periodo 2001-2010 el 74.9% del total del gasto de la función educación y cultura. Debe destacarse que el programa de educación secundaria ha mostrado el mayor crecimiento promedio anual en el periodo con el 9%, seguido de los programas educación inicial y educación primaria con 7%. Por departamentos, Lima concentra alrededor de la tercera parte del gasto de la función educación (31.2% en el 2002, 28.7% en el 2006 y 29% en el 2010) del mismo, distribuyéndose las 2/3 partes restantes en el resto de departamentos.

Cuadro N° 29: GASTOS EN PROGRAMAS EDUCATIVOS

(En Millones de Nuevos Soles)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Educación Especial	52	56	77	68	72	80	79	83	91
Educación Inicial	511	552	569	591	655	713	761	875	894
Educación Primaria	2.024	2.175	2.506	2.580	2.789	3.116	3.415	3.287	3.498
Educación Secundaria	1.647	1.820	2.146	2.328	2.449	2.623	2.675	2.641	2.419
Educación Superior	1.062	1.148	1.351	1.453	1.503	1.718	1.989	2.183	2.042
Resto	668	731	818	980	1.124	1.710	2.902	3.220	2.775
Total	5.965	6.482	7.467	8.000	8.593	9.960	11.821	12.288	11.719

Fuente: SIAF

Cuadro N° 30: GASTOS EN PROGRAMAS EDUCATIVOS

(Estructura Porcentual)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Educación Especial	0,9	0,9	1,0	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8
Educación Inicial	8,6	8,5	7,6	7,4	7,6	7,2	6,4	7,1	7,6
Educación Primaria	33,9	33,6	33,6	32,3	32,5	31,3	28,9	26,7	29,9
Educación Secundaria	27,6	28,1	28,7	29,1	28,5	26,3	22,6	21,5	20,6
Educación Superior	17,8	17,7	18,1	18,2	17,5	17,2	16,8	17,8	17,4
Resto	11,2	11,3	11,0	12,2	13,1	17,2	24,5	26,2	23,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: SIAF

El relación al gasto per cápita⁸ en educación inicial estos varían de S/. 541/alumno (departamento de Lambayeque) a S/. 1,250/alumno (departamento de Moquegua) en el 2002 y de S/. 860/alumno a S/. 2,076/alumno en el 2010, en los mismos departamentos; para un promedio de S/ 863 y 1,248 en los años 2002 y 2010.

En relación al gasto per cápita en educación primaria estos oscilan entre S/. 433 (Lambayeque) y S/. 1,144 (Moquegua) el año 2002 y S/. 712 (Callao) y S/. 1,677 (Apurímac) en el año 2010 para un promedio de S/. 550 y S/. 1,158 para los años 2002 y 2010.

En relación al gasto per cápita en educación secundaria estos varían entre S/. 672 (Lambayeque) a S/. 1,409 (Moquegua) en el 2002; S/. 903 (Lambayeque) a S/. 1,860 (Moquegua) en el 2010.

Como se puede observar en todos los casos, el presupuesto per cápita varia en mas del doble, lo que estaría mostrando dos situaciones posibles, la primera que aquellos departamentos que tiene un menor gasto per cápita (asumiendo que el nivel de calidad es el mismo) tienen una mayor eficiencia, o una segunda que existe una distorsión severa por la ausencia de criterios claros y explícitos para la asignación de recursos siguiéndose criterios mas inerciales (históricas) que criterios técnicos. Es decir, de una metodología basada en costos para los centros educativos públicos, que permitiría una asignación más equitativa con criterios técnicos explícitos. El resultado mostrado tiene una cierta distorsión pero en ningún caso es significativo porque la participación privada no es mayor al 25%, por lo cual consideramos que las conclusiones a las que se arriban son validas.

⁸ El gasto per cápita por niveles educativos ha sido construido considerando el gasto de los programas educativos sobre el número de alumnos matriculados por niveles educativos a nivel departamental. No ha sido posible discriminar entre alumnos matriculados públicos y privados. Sin embargo, considerando que la matrícula publica es mayoritaria las condiciones del análisis son validas porque el menor peso de la matrícula privada no distorsiona el análisis.

**Cuadro N° 31: GASTO PERCAPITA DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS
EDUCATIVOS A NIVEL DEPARTAMENTAL: 2002, 2006 Y 2010**

(En Nuevos Soles por Alumno)

	2002			2006			2010		
	E. Inic.	E. Prim.	E. Secund.	E. Inic.	E. Prim.	E. Secund.	E. Inic.	E. Prim.	E. Secund.
AMAZONAS	992	616	872	1.478	939	1.142	1.495	1.418	1.249
ANCASH	799	636	949	1.257	989	1.368	1.312	1.314	1.424
APURIMAC	897	623	757	1.343	1.026	1.155	1.609	1.677	1.400
AREQUIPA	676	559	817	929	809	1.154	916	944	1.160
AYACUCHO	956	628	863	1.299	1.068	1.292	1.429	1.414	1.333
CAJAMARCA	1.005	569	767	1.542	917	1.041	1.635	1.419	1.132
CALLAO	551	362	615	837	550	1.000	1.092	712	1.036
CUSCO	805	485	583	1.176	774	926	1.346	1.109	959
HUANCAVELICA	972	585	830	1.388	931	1.205	1.132	1.454	1.391
HUANUCO	787	494	688	1.201	724	1.018	1.256	1.173	996
ICA	645	563	797	986	849	1.289	963	1.028	1.306
JUNIN	770	554	752	1.112	837	1.149	1.088	1.175	1.203
LA LIBERTAD	613	457	726	922	725	1.017	921	1.078	1.138
LAMBAYEQUE	541	433	637	801	687	964	860	880	903
LIMA	979	518	784	921	791	1.238	1.312	1.033	1.105
LORETO	909	602	1.039	1.221	857	1.362	1.205	1.170	1.359
M. DE DIOS	947	724	936	1.423	1.004	1.567	1.383	1.208	1.543
MOQUEGUA	1.250	1.144	1.409	2.058	1.361	1.975	2.096	1.607	1.860
PASCO	1.007	626	915	1.569	1.043	1.472	1.503	1.449	1.540
PIURA	613	485	657	937	746	997	762	1.064	1.033
PUNO	1.170	692	855	1.639	1.069	1.259	2.022	1.482	1.374
SAN MARTIN	846	614	890	1.254	946	1.214	1.258	1.245	1.372

TACNA	961	663	1.003	1.264	915	1.711	1.780	1.041	1.910
TUMBES	1.553	1.139	1.234	2.239	1.157	2.152	2.024	1.327	2.101
UCAYALI	854	519	845	1.452	803	1.130	995	1.095	1.349
T O T A L	863	550	788	1.098	842	1.184	1.248	1.158	1.187

Fuente: SIAF / MINEDU

D. Programas de Salud a Nivel Departamental

De los programas de salud que se ejecutan a nivel departamental, el programa de salud individual absorbe, en promedio, el 63.2% de la función de salud, siguiéndole el programa de saneamiento con el 15.1% y del programa de salud colectiva con sólo el 9.0%. Es de destacar que a partir del 2005 se incrementan significativamente los recursos asignados al programa saneamiento, participando en dicho año con el 6.8% y pasando en el 2010 a representar el 25.6% del total de la función.

A nivel departamental el departamento de Lima participa, con aproximadamente el 45% del total del gasto de la función salud y saneamiento, explicado, principalmente, por la concentración de los hospitales nacionales en la ciudad de Lima.

Cuadro N° 32: GASTOS EN PROGRAMAS DE SALUD Y SANEAMIENTO

(En Millones de Nuevos Soles)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Salud Colectiva	588	289	284	312	376	533	543	565	505
Salud Individual	2.058	2.237	2.745	2.850	3.075	3.413	3.360	5.101	5.165
Saneamiento	78	82	131	271	656	1.615	2.628	2.293	2.203
Resto	150	317	521	545	530	844	2.438	933	744
Total	2.874	2.925	3.681	3.978	4.637	6.405	8.969	8.892	8.617

Fuente: SIAF

1/ La serie de la función Salud y Saneamiento es hasta el año 2008. A partir del año 2009 Saneamiento en una nueva función, pero para efectos de cálculo se ha incluido este programa como parte de la función Salud y Saneamiento

Deben destacarse que mientras en el 2002 los gastos de salud colectiva orientados a la promoción y prevención de la salud significaban el 25% de los gastos de salud individual (consultas externas y hospitalización) en el 2010 constituyen alrededor del 10%. Se asume corrientemente que las políticas de salud deben orientarse a ampliarse los gastos de prevención y promoción de la salud con el propósito de disminuir en el tiempo la morbilidad y consecuentemente los gastos en recuperación de la salud.

Cuadro N° 33: GASTOS EN PROGRAMAS DE SALUD Y SANEAMIENTO
(Estructura Porcentual)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (PIA)
Salud Colectiva	20,5	9,9	7,7	7,8	8,1	8,3	6,1	6,4	5,9
Salud Individual	71,6	76,5	74,6	71,6	66,3	53,3	37,5	57,4	59,9
Saneamiento	2,7	2,8	3,6	6,8	14,1	25,2	29,3	25,8	25,6
Resto	5,2	10,8	14,2	13,7	11,4	13,2	27,2	10,5	8,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: SIAF

1/ La serie de la función Salud y Saneamiento es hasta el año 2008. A partir del año 2009 Saneamiento en una nueva función, pero para efectos de cálculo se ha incluido este programa como parte de la función Salud y Saneamiento

A nivel del gasto per cápita en salud, por niveles de servicio, se observa al igual que en el sector educación una distorsión en la asignación de recursos a nivel departamental. Para el 2010 los gastos de salud colectiva varían de S/. 6 en el departamento de Huánuco a S/. 26 en los departamentos de Lima y Amazonas, en salud individual de S/. 86 en el departamento de Piura a entre S/. 261 a S/. 507 en los departamentos de Lima y Madre de Dios.

Si bien el sector salud la programación del gasto debe seguir además de criterios de costos claros, debe responder a los perfiles epidemiológicos de cada departamento. Se observa que en términos históricos Lima concentra la mayor cantidad de recursos humanos y financieros a nivel global y per cápita, concentrando los hospitales de mayor capacidad, situación que es expresión también del centralismo del gasto público.

Cuadro N° 34: GASTO PERCAPITA DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE SALUD A NIVEL DEPARTAMENTAL: 2002, 2006 Y 2010

(En Nuevos Soles por Habitante)

	2002			2006			2010		
	Salud Colectiva	Salud Individual	Saneam.	Salud Colectiva	Salud Individual	Saneam.	Salud Colectiva	Salud Individual	Saneam.
AMAZONAS	19	42	1	8	112	45	26	133	83
ANCASH	27	52	6	9	72	75	9	117	82
APURIMAC	32	66	0	12	153	42	24	332	61
AREQUIPA	12	54	1	8	99	31	12	135	77
AYACUCHO	34	52	5	4	125	13	12	157	77
CAJAMARCA	26	29	1	4	62	8	9	109	157
CALLAO	15	101	2	6	167	0	9	181	14
CUSCO	27	35	1	10	89	10	14	187	125
HUANCAVELICA	35	44	2	10	101	37	15	129	51
HUANUCO	17	39	0	6	92	8	6	146	37
ICA	14	58	2	7	94	50	8	243	41
JUNIN	16	41	1	4	85	39	9	119	51
LA LIBERTAD	7	41	0	6	74	17	8	108	97
LAMBAYEQUE	7	30	1	4	60	20	9	110	102
LIMA	34	160	3	30	171	6	26	261	26
LORETO	15	43	6	10	93	83	10	138	289
M. DE DIOS	25	124	5	12	205	93	23	507	83
MOQUEGUA	9	88	4	10	182	17	12	218	158
PASCO	18	51	1	7	81	145	10	119	64
PIURA	9	35	7	5	63	45	8	86	125
PUNO	28	47	5	5	79	9	8	115	37
SAN MARTIN	14	51	0	9	79	51	22	97	73

TACNA	20	82	16	12	130	33	14	138	51
TUMBES	14	50	10	14	81	31	215	142	378
UCAYALI	17	56	2	9	97	25	16	105	96
TOTAL	23	81	3	14	114	24	17	175	75

FUENTE: SIAF – INEI

CAPÍTULO V: MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

El proceso de presupuestación requiere para mejorar su eficiencia en el uso de los recursos y tener una mayor efectividad para alcanzar los objetivos de las políticas públicas que los sistemas administrativos acompañan con eficiencia ese proceso. Se requiere que estos sistemas se modernicen permanentemente en sus metodologías, técnicas y en su organización. Ese proceso en el caso peruano ha sido errático por la ausencia de un modelo definido de gestión pública que se encuentre inserto en un modelo global de desarrollo. En los últimos 20 años, la ausencia de los organismos que en el Estado deberían haber asumido esas tareas como son el Instituto Nacional de Planificación y el Instituto Nacional de la Administración Pública, son una expresión de la falta de direccionalidad de la modernización del Estado.

En ese sentido, en las últimas décadas se han venido introduciendo una serie de cambios y promoviendo un conjunto de acciones para mejorar la eficiencia en los recursos del Estado y la efectividad de las políticas públicas; aunque este esfuerzo no ha sido sistemático ni ha respondido a una política definida de modernización del Estado.

A. Análisis de la situación de la gestión del Estado a inicios de la década del 90

Los diagnósticos más generales para caracterizar al Estado peruano partían, a los inicios de los 90, por identificar los siguientes problemas:

- El tamaño del Estado era elefantiásico, con un crecimiento desordenado y proliferación de entidades públicas, muchas de las cuales duplicaban funciones, que hacía lento, inoperante y poco eficiente al Estado. Esto era resultado, entre otros, de procedimientos administrativos frondosos, con un escaso empleo de tecnología moderna.
- La ineficiencia del gasto público para enfrentar los problemas sociales, con precarios sistemas de gestión de una gerencia profesional. La ausencia de sistemas de rendición de cuentas por parte del gobierno y de mecanismos de transparencia facilitaban la “corrupción generalizada”.

- La centralización del Estado y del gasto público, que impedía el desarrollo de una efectiva descentralización económica y territorial, significaba que los problemas regionales, independientes de su magnitud técnica, debían pasar por decisiones que se tomaban en el gobierno central.
- La herencia de un Estado desarrollista, que limitaba el desarrollo de una economía plena de mercado, y en la cual se identificaba el origen de la crisis de los años '80.
- En resumen, la imagen del Estado y de sus instituciones para los ciudadanos del país se encontraba completamente deteriorado.

B. Medidas y acciones para mejorar la gestión del Estado

1. La década del 90

Al inicio de la década del 90 se promueven e implementan un conjunto de medidas complementarias a las tomadas para estabilizar la economía (reforma fiscal, monetaria, etc.), a través de más de 150 decretos legislativos que perseguían desmontar las bases del llamado “Estado Desarrollista”. Estas medidas son las que dan contenido a la Constitución Política de 1993, constitución que va a ser cuestionada por la ilegitimidad del régimen que le dio origen. El Estado asume un papel subsidiario a la iniciativa privada en el marco de una economía de mercado; y este papel permitió sustentar las medidas más importantes que se dieron inicialmente:

- Privatización de las empresas y servicios públicos, focalizando la acción del Estado en la prestación de los servicios sociales de educación, salud y vivienda, y en la generación de infraestructura económica necesaria para promover la iniciativa privada.
- Reducción del número de trabajadores públicos y supresión de un conjunto de entidades públicas (INP, INAP, entre otros).

Posteriormente se van tomando medidas para desregular y simplificar los procesos administrativos:

- La obligación de las entidades del Estado de publicar los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA's) con el propósito de disminuir la discrecionalidad de los funcionarios públicos y dotar de capacidad de cuestionamiento de los ciudadanos.
- Las declaraciones juradas bajo la presunción de veracidad y su fiscalización posterior para agilizar los trámites administrativos.

Asimismo, se toman medidas para mejorar el gasto, entre otros, la modernización del presupuesto público y la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), se crea la Oficina de Programación de Inversiones (OPI's) del Ministerio de Economía y Finanzas para cumplir algunas de las funciones del ex INP.

En 1996 se crea el Programa de Modernización de la Administración Pública, bajo la premisa del carácter subsidiario del Estado. El programa se planteó los siguientes objetivos:

- Focalizar la acción de los ministerios y órganos del Estado a través del planeamiento estratégico institucional.
- Disminuir el gasto corriente mediante la racionalización de personal, desactivación de organismos públicos descentralizados e incorporación a la estructura de los ministerios de aquellos organismos que no requieran autonomía.
- Diseñar estructuras flexibles a nivel ministerial sin necesidad de seguir un patrón único de organización.
- La descentralización de las direcciones regionales y subregionales integradas a los ministerios como órganos desconcentrados.
- Profesionalización del sector público.
- Construir un sistema de gestión de control por resultados.

Este programa no logró ejecutarse, aunque algunas de las líneas propuestas se han implementado posteriormente.

2. La presente década

En los últimos años (regímenes de Toledo y García) se continúa con una serie de acciones que reseñaremos a continuación:

- En relación al proceso de regionalización, en julio del 2002 se da la Ley de Bases de la Descentralización y en el mes de noviembre del mismo año se da la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. El 2003 se eligen Presidentes de los Gobiernos Regionales y los Consejos Regionales. Asimismo, se crea el Consejo Nacional de Descentralización (CND), cuyos objetivos principales fueron: iniciar el proceso de transferencias de funciones a los gobiernos regionales y la creación de las macrorregiones. Al abortar la formación de macrorregiones el gobierno actual decide desactivar el CND y crear la Secretaría de Descentralización en el seno de la Presidencia del Consejo de Ministros.

A la fecha se han transferido alrededor de 300 funciones del gobierno central, habiendo el proceso casi concluido; sin embargo, el principal problema que enfrentan los gobiernos regionales es que estas transferencias no han sido acompañadas de los recursos necesarios, razón por la cual las funciones transferidas no pueden ser implementadas por los gobiernos regionales.

En la actualidad la Secretaría de Descentralización se encuentra abocada en el desarrollo de capacidades para el fortalecimiento institucional de las regiones, para lo cual se ha formulado el Plan Nacional de Capacidades.

- En relación a la modernización del Estado, en el año 2002 se aprueba la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización del Estado, proceso por el cual se aspira a convertir la administración estatal en un aparato eficiente, austero, descentralizado, incluyente, honesto y ágil.

En la mencionada ley se señala que el Estado debe:

- Estar al servicio de la ciudadanía
- Crear canales efectivos de participación ciudadana
- Ser descentralizado y desconcentrado
- Transparente en su gestión
- Fiscalmente equilibrado

Como mecanismo de gestión innovador se crean los Convenios de Gestión⁹, estableciéndose que deberían desarrollarse experiencias pilotos en los sectores de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Los esfuerzos para implementar estos programas pilotos de modernización han sido parcialmente desarrollados, sin haberse logrado concretar los convenios de gestión por la carencia de recursos para financiar los incentivos por el cumplimiento de metas. Una experiencia anterior a los Convenios de gestión fue los CAR (Convenio de Administración de Resultados) que fueron promovidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En el año 2003, en el marco de la modernización del Estado, el gobierno del Perú suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un contrato de préstamo por 40 millones de dólares para la ejecución del Programa de Modernización y Descentralización del Estado. Con recursos de este programa se ha apoyado la elaboración de la LOPE (Ley Orgánica de Poder Ejecutivo), el aplicativo Constitución de Empresas en 72 horas y se vienen ejecutando los proyectos: Registro Unificado de Funciones del Estado (RUFÉ), Sistema Único de Trámites (SUT), Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) y Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE). Este último de significativa importancia porque permitirá la prestación transaccional de servicios en línea (inicialmente los servicios más demandados como pasaporte, licencia de conducir, DNI, antecedentes policiales, etc.) y la integración de los macro sistemas de información como RUFÉ, SUT, SEACE, Registro Nacional de Personal, SIAF, entre otros.

⁹ Los Convenios de Gestión son instrumentos en los cuales se fijan metas vinculadas al proceso de modernización y descentralización, al Marco Macroeconómico Multianual y en los Planes Estratégicos

El Programa también ha apoyado el desarrollo de un piloto para mejorar la atención de los ciudadanos y las empresas, a través de los Centros de Servicios Integrados, denominados MAC (Mejor Atención al Ciudadano). En dichos centros un conjunto de entidades públicas y privadas prestarán un conjunto de servicios en un mismo espacio físico, evitando de esa manera que los ciudadanos tengan que desplazarse de oficina en oficina para la realización de sus trámites. Los beneficios de estos centros de atención para los ciudadanos son importantes: menos tiempo, menores gastos y mayor calidad de los servicios, ya que todas las entidades participantes lo hacen con los mismos estándares en la prestación de los servicios.

El primer MAC dirigido a los micros y pequeños empresarios se inaugurará en noviembre de 2010 en Lima Plaza Norte. Se espera que los MAC cambien radicalmente el actual modelo de prestación de servicios, al igual que ha ocurrido en Brasil y Colombia, donde se han desarrollado las primeras experiencias de Centros de Atención Integral de Servicios del Estado. En Brasil, a través de los SAC (en Bahía), Poupa Tempo (en Río de Janeiro) y en Colombia, en la ciudad de Bogotá, a través de los CADE y SUPER CADE.

Puede concluirse que en el último periodo se han tomado importantes acciones orientadas a modernizar la gestión del Estado y la descentralización del mismo. Todavía sus resultados deberán ser evaluados, pero se requiere el compromiso del gobierno para dar sostenibilidad a los cambios que se vienen introduciendo, de manera de hacer eficiente y transparente la gestión del Estado. No obstante el impacto de estos cambios en la percepción ciudadana, no es muy importante. El deterioro de la imagen del Estado se mantiene, y se deteriora aún más cada vez que se producen denuncias de corrupción.

- En relación a la reorganización del Estado; en diciembre del 2008 se aprobó la Ley Orgánica de Poder Ejecutivo (LOPE), que introduce modificaciones sustantivas en la organización del Estado, normando los procedimientos para la formulación de las leyes de organización y funciones de los ministerios. Esta tarea está dirigida por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, la que viene

Sectoriales Multianuales (PESEM), y se suscriben entre las entidades con la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas.

desarrollando las Matrices de Funciones Sectoriales de las tres instancias de gobierno: nacional, regional y local, con el propósito de delimitar las funciones de responsabilidad exclusiva y compartida de cada una de ellas, considerando que la LOPE, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Municipalidades se dieron en periodos distintos y requieren ser compatibilizadas.

- En relación a la simplificación administrativa, se han aprobado:
 - La Política Nacional de Simplificación Administrativa
 - La Ley del Silencio Administrativo Positivo
 - La Ley de Licencias de Funcionamiento

Estas normas tienen como propósito simplificar los procesos bajo el concepto que el ciudadano es el centro de los servicios del Estado, precisando que estos servicios responden a los criterios de: calidad, menor tiempo en la prestación y tarifas justas. En ese sentido se ha promovido a través del programa Tramifácil, integrado por entidades del Estado, del sector privado y la cooperación internacional, la Mesa Nacional de Trámites Municipales (INTERMESA). Esto ha permitido la simplificación de trámites en más de 30 municipalidades del país para la tramitación de las licencias de funcionamiento.

Se ha creado el aplicativo “Constitución de empresas en 72 horas”, que es administrado por la PCM y ofrece servicios en línea para la constitución de empresas, principalmente de micro y pequeños empresarios.

Las mejoras en la prestación de los trámites, la simplificación de sus procesos y la acción conjunta de las entidades del Estado han permitido que el Perú mejore su posición en el Doing Business del Banco Mundial, donde ahora ocupa el puesto 36. Esta clasificación mide las condiciones para hacer negocios en un país.

- En relación a la profesionalización del personal del Estado, se creó en julio de 2008 la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), que con apoyo del Programa de Modernización y Descentralización del Estado, ha formado alrededor de 100 gerentes públicos (la meta es 300 gerentes para el año 2011),

con un proceso riguroso de selección y calificación, que vienen prestando servicios en diferentes entidades del gobierno nacional y los gobiernos regionales. El programa de gerentes públicos opera bajo condiciones especiales, permitiendo que en entidades que no cuentan con recursos suficientes para cubrir determinadas posiciones, los recursos faltantes sean asumidos por SERVIR.

- En relación a las medidas para mejorar el gasto público, en noviembre del año 2004 se dio la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que derogó la Ley 27209, Ley de Gestión Administrativa del Estado. El propósito de la ley es establecer los principios así como los procesos y procedimientos que regulen el Sistema Nacional de Presupuesto. En ella se establecen las fases que se deben seguir en el proceso presupuestario: programación, formulación, aprobación, ejecución, y evaluación presupuestaria, así como los procedimientos para la gestión presupuestaria de los fondos y gastos públicos. La dación de esta ley debe permitir que las leyes anuales de presupuesto tengan un contenido mucho menos frondoso que antes, donde las leyes anuales eran verdaderas leyes ómnibus, en la que en cada disposición complementaria incluía un conjunto de disposiciones que, en la mayoría de los casos, no tenían, directamente carácter presupuestal, como por ejemplo la creación de entidades públicas.

El año 2000 se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), a cargo de la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas. El Sistema busca asegurar la calidad y beneficios de los proyectos de inversión, estableciendo un conjunto de pautas metodológicas a cumplir, de acuerdo a la complejidad de los proyectos y a la fase del proceso del proceso de pre-inversión (perfil, prefactibilidad o factibilidad). Una de las dificultades que ha enfrentado, sobre todo en sus inicios, fue la escasez de profesionales calificados para la formulación de proyectos, particularmente en los gobiernos regionales y locales, lo que originaba un tiempo extenso para que un proyecto alcance su viabilidad siendo uno de los factores que explican los bajos niveles de ejecución en los gastos de inversión.

En el año 2007 se introduce la presupuestación por gestión por resultados, con la formulación de 05 programas estratégicos; para el año 2010 los programas

estratégicos alcanzan el número de 15. Los resultados que se vienen alcanzando son importantes porque permiten en un programa bajo el liderazgo de una unidad programática, que concurran todas aquellas entidades que tienen relación con el objetivo del programa y con las metas que se esperan alcanzar. Sin embargo, en relación al gasto total, los programas estratégicos alcanzan solamente alrededor del 10% del presupuesto total.

Igualmente, en los últimos años se ha introducido, inicialmente en los gobiernos locales, los presupuestos participativos. Se han dado disposiciones para el proceso de presupuestación participativa, que es convocado por el Alcalde o Presidente Regional de los gobiernos locales y regionales, respectivamente. El sesgo del presupuesto participativo (que se enmarcan en los procesos de inclusión presupuestaria que se viene promoviendo a nivel internacional), es hacia los gastos de inversión, cuyos acuerdos deben incluirse después en el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) del gobierno local o regional. La experiencia desarrollada tiene un sesgo burocrático y no ha logrado todavía generar un espacio de diálogo social efectivo entre autoridades y ciudadanía, ya que muchas veces los acuerdos tomados no son considerados en los presupuestos respectivos o son introducidos con nombres distintos (los proyectos) que no permiten realizar el seguimiento y evaluación de los mismos.

La conclusión a la que se arriba es que en los últimos años se han desarrollado un conjunto de acciones con el propósito de modernizar la gestión del Estado, promocionadas desde la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, cuyos ejes orientadores han sido:

- Posicionar al ciudadano como el centro de las políticas públicas, “*el Estado al servicio del ciudadano*”. Este eje es análogo al “*enfoque de clientes*” en la empresa privada, es decir un enfoque desde la demanda. Esto cambia radicalmente la antigua concepción de que el Estado se organiza desde la oferta ya que tiene un mercado cautivo.
- Simplificar los procesos y procedimientos que presta el Estado tanto a los ciudadanos como a las empresas. En este último caso, creando una

institucionalidad de mercado que le permita ser más competitivo internamente como externamente, en una economía cada vez más globalizada.

- La búsqueda de una mayor transparencia en la gestión del Estado, a través de sistemas de información basadas en tecnologías de punta de información y comunicación.

Sin embargo, estos esfuerzos no llegan a constituir un modelo de gestión pública, por el contrario los avances en la gestión de algunas instituciones con uso intensivo de las TICs, responden más a sus propios modelos de modernización, como son los casos de la SUNAT, SUNARP, y RENIEC entre otros, que son instituciones que cuentan con sus propios recursos para impulsar proyectos de modernización en cada una de las entidades.

La nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), crea el Sistema Nacional de Modernización del Estado a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, el cual aun no ha sido implementado.

Una restricción severa que enfrenta estos esfuerzos de modernización, es la falta de decisión política de priorizar el financiamiento de los mismos, constituyéndose en enunciados normativos sin capacidad de desencadenar un proceso sostenido de modernización de Estado.

CONCLUSIONES

1. **En el primer capítulo** se realiza la revisión de los principales conceptos de desarrollo, crecimiento, política económica y presupuesto público, evidenciándose la necesidad de un proceso que integre la política nacional de desarrollo, la política económica y el presupuesto público. En el caso de la experiencia peruana la ausencia de una política nacional de desarrollo de mediano plazo no ha posibilitado la articulación efectiva del presupuesto público, en una perspectiva de mediano plazo, ya que el Acuerdo Nacional no ha generado los mecanismos que permitan su implementación.
2. **En el segundo capítulo** se concluye que para una discusión rigurosa del presupuesto público en el seno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y en el Pleno del Congreso de la República, se requiere previamente de la discusión política de los ejes de la política económica a seguir por el gobierno central y de las metas de los agregados macroeconómicos contenidas en cada una de los instrumentos de política económica, ya que decisiones que se tomen en cada una de ellas impactan en las demás. Se requiere por esa razón, no solamente que se mantenga la consistencia de estas variables sino fundamentalmente de la coherencia de la política fiscal, de la política monetaria y de la política del sector externo en el marco de los objetivos de la política económica, más allá de la autonomía que tiene los organismos como el Banco Central de Reserva en la política monetaria.

Si bien el Marco Macroeconómico Multianual – MMM, resuelve parte de esta insuficiencia en la discusión del presupuesto público, este es un documento que se encuentra relativamente sesgado a los aspectos macroeconómicos (presupuesto económico) y fiscales (presupuesto público), pero que trata débilmente los aspectos vinculados a la balanza de pagos y al presupuesto monetario.

3. **En el capítulo tres**, se concluye que los gastos corrientes, los gastos previsionales y el servicio de la deuda pública que son gastos de naturaleza rígida y su programación es prácticamente inercial, constituyen alrededor del 80% con lo cual los grados de libertad que tiene un gobierno para poner en marcha su política son limitados porque históricamente no es mayor al 20%,

tendencia que no se ha modificado en el periodo de análisis, lo que limita la acción del Estado para impulsar políticas públicas que requieren ser financiadas. En este aspecto todavía no se ha realizado un esfuerzo importante para introducir mecanismos que permitan cambiar la naturaleza del gasto público, cuya formulación sigue siendo básicamente pasiva (histórica). La introducción de criterios basados en indicadores de costos para actividades y programas, permitiría romper la inercia del proceso de presupuestación. Es usual que en las entidades del Estado para actividades similares los costos unitarios son drásticamente diferentes.

Asimismo, la estructura del presupuesto por fuentes de financiamiento muestra también una debilidad estructural, ya que en el caso de los recursos determinados el mayor monto de los mismos depende de condiciones externas como son los precios de los commodities que generan canon, sobrecanon y regalías, mientras que los recursos ordinarios que constituyen las 2/3 partes de los recursos del Estado tienen un crecimiento relativamente débil en comparación, por ejemplo, con el dinamismo que ha mostrado la economía peruana. En este sentido, la presión tributaria muestra una lenta expansión, oscilando entre el 13.5 y 15% del PBI en los últimos años a pesar de las mejoras en la administración tributaria, no se ha logrado aumentar significativamente la presión tributaria.

La presión tributaria se constituye también en un factor de rigidez que afecta el presupuesto público.

4. **En el capítulo cuatro** se concluye que a nivel departamental el gobierno central mantiene el control del gasto público (más del 50%), a pesar que se asumía que con el progreso de descentralización su participación debería disminuir drásticamente a favor de los gobiernos regionales y locales, con lo cual a nivel nacional y departamental se mantiene la centralización del gasto público, asimismo, el departamento de Lima concentra más del 50% del gasto total. A nivel de los servicios por niveles educativos y niveles de atención en salud se observa una disparidad en el gasto per cápita por departamento que muestra la inequidad en la asignación de recursos.

5. **En el capítulo quinto** se concluye que en los últimos años se han desarrollado un conjunto de acciones con el propósito de modernizar la gestión del Estado, promocionadas desde la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, cuyos ejes orientadores han sido:

- Posicionar al ciudadano como el centro de las políticas públicas, “*el Estado al servicio del ciudadano*”. Este eje es análogo al “*enfoque de clientes*” en la empresa privada, es decir un enfoque desde la demanda. Esto cambia radicalmente la antigua concepción de que el Estado se organiza desde la oferta ya que tiene un mercado cautivo.
- Simplificar los procesos y procedimientos que presta el Estado tanto a los ciudadanos como a las empresas. En este último caso, creando una institucionalidad de mercado que le permita ser más competitivo internamente como externamente, en una economía cada vez más globalizada.
- La búsqueda de una mayor transparencia en la gestión del Estado, a través de sistemas de información basadas en tecnologías de punta de información y comunicación.

Sin embargo, estos esfuerzos no llegan a constituir un modelo de gestión pública, por el contrario los avances en la gestión de algunas instituciones con uso intensivo de TICs, responden más a sus propios modelos de modernización, como son los casos de la SUNAT, SUNARP, y RENIEC entre otros, que son instituciones que cuentan con sus propios recursos para impulsar proyectos de modernización en cada una de las entidades.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldunate, Eduardo “Panorama y Perspectivas de la Innovación en la Gestión Gubernamental en América Latina”.
- CEPAL – ILPES. Zacatecas. México. 13 de Agosto 2010.
- Armijo, Marianela “Planificación Estratégica en Organizaciones Públicas. Taller Internacional.”
- ILPES – CEPAL – Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública.
- Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. 3 – 9 Abril.
- ASIES “El Papel del Estado en la Reactivación Económica”
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Serie Economía.
- Revista “Momento” N° 3. 2010.
- Apartado Postal 1005 A. Guatemala. Centro América.
- Barcena, Alicia; Prado, Antonio y Hopenhayn. “La hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir”. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL.
- Coordinadores. CEPAL. Brasilia. 30 de Mayo al 01 de Junio de 2010.
- Beckerman, Paul “Multiannual Macroeconomic Programming Techniques for Developing Economies”.
- World Scientific. 2010.
- BCRP “Memoria 2009: III Finanzas Públicas”
- BCRP “Notas de Estudio N ° 62.”
- 6 de diciembre del 2010.

- BCRP “Programación Financiera y el Presupuesto Público”
Subgerencia de Análisis Macroeconómico.
Lima, Diciembre 2010.
- BCRP “Presentaciones y Discursos del BCRP”
Lima, 6 de Febrero 2009.
- Bonnefoy, Juan C. “Aspectos Teóricos y Conceptuales en la elaboración de indicadores del Sector Público”.
ILPES – CEPAL, XXI Reunión Plenaria del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas.
Jujuy, Argentina. Mayo de 2005.
- CAD. Ciudadanos al Día “La Deuda Pública Peruana. Transferencia Fiscal”.
Lima. Informe CAD N° 38. Marzo 2005.
- Carranza, Luís. “Presupuesto por Resultados en el Perú. Plan de Implementación”
Ministro de Economía y Finanzas.
Lima, 29 de Mayo 2007.
- CEPAL “Síntesis del Panorama Social de América Latina 2010”.
- CEPAL “Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desarrollo. Síntesis”.
CEPAL. Santiago de Chile. Abril 1998.
Panorama Social de América Latina 2005.
- Córdova S. Francisco. “El Presupuesto por Resultados. Un instrumento innovativo de Gestión Pública”.
Documento de Trabajo. Piura. Febrero 2007.
- Croce E., Da Costa M. y V. “Programación Financiera. Métodos y aplicación al caso de

- Hugo Juan. Colombia”.
Instituto del Fondo Monetario Internacional.
Washington DC. 2002.
- Díaz A., Roger “El Sistema Nacional de Presupuesto Público y la relación con el Sistema Nacional de Planeamiento y los Planes Regionales de Desarrollo”.
MEF. Dirección General de Presupuesto Público.
- DNEP “El Sistema Nacional de Endeudamiento”
Dirección Nacional de Presupuesto Público 2010. Perú.
Ministerio de Economía y Finanzas.
- FMI El Ajuste Fiscal y los Programas Respaldados por el FMI.
FMI 1982
- Libertad y Desarrollo. “Latinoamérica 2010 y su heterogéneo panorama económico”
Garcés Francisco.
Instituto Libertad y Desarrollo.
Serie Informe Económico. Mayo 2010.
- Lora, Eduardo “El Futuro de los Pactos Fiscales en América Latina”.
Banco Interamericano de Desarrollo.
Washington DC. 2008.
- Marcel, Mario. “Presupuesto por Resultados en América Latina: ¿Moda Burocrática o Nuevo Paradigma en Gestión Pública?”.
Seminario Internacional: “Presupuesto por Resultados”.
Secretaria de Hacienda Pública y Crédito Público – BM – BID – OECD – DFID.

México 9 – 10 Junio 2008.

Martínez, Rodrigo “El Gasto Social en El Salvador, el Paraguay y el Perú”.

Paz C. María CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 158.

(Editores)

Ministerio de Economía y Finanzas Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto

Ministerio de Economía y Finanzas Leyes de Presupuesto del Sector Público

Ministerio de Economía y Finanzas Leyes de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público

Ministerio de Economía y Finanzas Ley de Racionalización del Gasto Público

Ministerio de Economía y Finanzas Leyes de Endeudamiento del Sector Público

Ministerio de Economía y Finanzas Marcos Macroeconómicos Multianuales del periodo

Mendoza, Xavier Del Estado del Bienestar al Estado Relacional.
VIMP. 1995

Morón A., Eduardo “Los Ingresos del Presupuesto Público 2009”.
MEF. Viceministerio de Economía.
Lima, Septiembre 2008.

Musgrave, R. y P. “Hacienda Pública: Teórica y Aplicada”.
Musgrave.
Ed. Mc Graw Hill. Madrid. 1991.

- Mussi, Carlos y Lerda, Juan C. “Nuevos Instrumentos en la Política Fiscal de Latinoamérica: El Uso de Reglas y Leyes de Responsabilidad y Transparencia”
- CEPAL. Santiago de Chile.
- OF. CEPAL. Brasilia.
- Muñoz, Oscar Hacia el Estado regular. Oscar Muñoz.
- CIEPLAN. 1996
- Olias, Blanca La Nueva Gestión Pública.
- Prentice Hall
- Petrei, Humberto Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina.
- DIB. 1997
- Propuesta Ciudadana. “El Presupuesto por Resultados en el Proceso de Descentralización”
- Lima, Diciembre de 2007.
- Rozenberg, Arnoldo. “Comprendiendo la Balanza de Pagos: Teoría General, Aplicaciones Económicas, Financieras y Contables en América Latina”.
- CENTRUM – PUCP. 2009.
- Sánchez A., Fernando. “Constitución Política. Acuerdo Nacional y Planeamiento Estratégico en el Perú”
- CEPAL – ILPES. Santiago de Chile. Febrero 2003.
- Serie Gestión Pública N° 30.

- Sánchez A., Fernando. “Acuerdo Nacional y Gestión Presupuestaria en el Perú”.
CEPAL – ILPES.
Serie Gestión Pública N° 43.
- Schack, Nelson. “La Articulación entre el Plan y el Presupuesto: Algunas experiencias en América Latina”. Tomado de “Efectividad en el desarrollo y la gestión presupuestaria por resultados”.
Documento publicado por el BID-PRODEV. Washington DC. Junio 2009.
- Schack, Nelson. “Planificación Estratégica y Políticas Públicas. Modelos para la construcción de un Proceso de Planificación articulado al Presupuesto. Experiencias en la Región de América Latina”.
ILPES – CEPAL. Montevideo. Mayo 2010.
- Sierra Contreras, Juan. Hacia un Presupuesto Departamentalizado.
Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM. N° 6, Setiembre 2001
- Stiglitz, Joseph “La Economía del Sector Público”.
Antonio Bosh Editor. 2002
- Urrunaga, Roberto. Fundamentos de Economía Pública. Universidad del Pacífico. 2001
- John Williamson. Revisión de Consenso de Washington.
BID