

Crisis financiera, presupuesto público y gasto social

Epifanio Baca,
Alejandra Muñoz

Grupo Propuesta Ciudadana

Avances y retrocesos en la transferencia de los programas sociales. En octubre de 2006, transcurridos dos meses y medio desde que asumiera el Gobierno, el presidente García lanzó el denominado “shock descentralista” que comprendía, entre otras medidas, la transferencia total de competencias y funciones a los gobiernos regionales, el traspaso de algunos proyectos del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), la municipalización de la salud y la educación mediante

programas piloto, y proseguir con la transferencia de programas sociales¹ que aún continuaban bajo la gestión del Gobierno Nacional.

Con ese propósito se aprobó el “Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los

Gobiernos Regionales y Locales del año 2007” (decreto supremo 036-2007-PCM), que normaba tales transferencias desde los ministerios a los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Para esto se debía identificar, verificar y acreditar² al 100% de los gobiernos regionales,

1 En el año 2003 se inicia la transferencia a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales de los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional.

2 Comprende la capacitación, asistencia técnica e implementación de instrumentos, procedimientos y normas, y el costeo de recursos financieros que permitan la gestión de las competencias.



al 100% de los gobiernos locales provinciales reconocidos para la transferencia del Programa de Complementación Alimentaria (PCA), al 73% de estos últimos para la transferencia del Programa Integral de Nutrición (PIN) y de los Programas y Servicios de Protección Social del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), y al 98% de los gobiernos locales distritales reconocidos para la transferencia de los Proyectos de Infraestructura Social y Productiva (PISP).³ En los hechos, sin embargo, las transferencias han sido parciales, como veremos más adelante.

En cuanto al Programa Logros de Aprendizaje del Presupuesto por Resultados, el Ministerio de Educación (MINEDU), los gobiernos regionales y los gobiernos locales disponían a inicios de 2008 de 1 391 millones de nuevos soles para el cumplimiento de las metas de este programa estratégico que comprende la educación inicial y la primaria. En octubre se incrementaron los recursos del MINEDU y los de los gobiernos regionales, pero disminuyeron los de los gobiernos locales, tal como se puede ver en el cuadro 1. En el caso de los gobiernos regionales, del presupuesto destinado al Programa Logros de Aprendizaje el 98% comprende el pago de planillas, algunos bienes y servicios, de modo que queda solo un 2% para inversiones.

A inicios del presente año se encargó a las municipalidades la creación de espacios comunales para la implementación de los Programas de Atención No Escolarizada, así como ejecutar el Programa de Ali-

Cuadro 1

| Programa | Sector | PIA 2008 | PIM 2008 (octubre) | Ejecutado (%) | |
|---|-------------------------|--------------|--------------------|---------------|----|
| | | | | | |
| Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo | Ministerio de Educación | 591 | 625 | 464 | 74 |
| | Gobiernos regionales | 635 | 656 | 535 | 82 |
| | Gobiernos locales | 165 | 18,6 | 2 | 11 |
| Total Logros de Aprendizaje | | 1 391 | 1 296 | 915 | |

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.



En el caso de los gobiernos locales, el retroceso en la transferencia de competencias y programas sociales es más crítico.



mentación Complementaria preescolar (educación inicial) y realizar campañas en coordinación con el sector Educación para promover la asistencia a los locales escolares. También, coordinar con las entidades educativas y las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) la promoción del mantenimiento de la infraestructura de los centros educativos a partir de sus necesidades y capacidades financieras.⁴ Respecto de este último tema, el presupuesto de las municipalidades ha quedado reducido por

4 Ministerio de Economía y Finanzas-DNPP; 2007; Seminario-taller "Programas Estratégicos en el Marco del Presupuesto por Resultados". Lima: MEF-DNPP, septiembre.

recortes de recursos ordinarios previstos para llevar a cabo tales actividades.

En el caso de los gobiernos locales, el retroceso en la transferencia de competencias y programas sociales es más crítico. A pesar de que el MIMDES y el MINEDU habían identificado las municipalidades que estaban en capacidad de gestionar los programas de promoción social y de educación inicial y primaria relacionados con el Presupuesto por Resultados, a octubre de 2008 el Gobierno Nacional redujo su financiamiento en 279 millones de nuevos soles de la fuente de recursos ordinarios.

En el caso de los programas sociales el Gobierno ha decidido recentralizar en el MIMDES los recursos transferidos a los gobiernos locales en el Presupuesto 2008. Así, de un presupuesto de apertura de 351 millones de nuevos soles se pasó, en octubre, a uno de 981 millones de nuevos soles. Siguiendo la misma lógica centralista, en la exposición de motivos de la Ley de Presupuesto 2009 se posterga una vez más la transferencia de los programas sociales del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)-MIMDES a los gobiernos locales hasta fines de ese año. El argumento esgrimido es que las municipalidades aún no están preparadas para gestionarlos, aun cuando parece que detrás de esta

3 Decreto supremo 036-2007-PCM, Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007.

decisión se esconde la intención del Gobierno de manejarlos con fines clientelistas.

En suma, los hechos concretos (las cifras presupuestales) desmienten la voluntad política (los discursos) del presidente García de avanzar en la descentralización de los programas sociales. La descentralización no solo se ha detenido: en los casos recién descritos, parece que incluso ha retrocedido.

Esperamos que el cambio de Gabinete, y en particular la presencia de la nueva ministra del MIMDES, permita retomar este proceso tal y como se había plasmado en los planes de transferencia. Carmen Vildoso, la nueva titular del Despacho, ha expresado su interés en reiniciar el diálogo con la Red de Municipalidades Rurales del Perú y con la Asamblea de Presidentes de Gobiernos Regionales, con el objetivo de tomar acuerdos básicos para avanzar hacia un modelo de gestión descentralizado de los programas sociales.



se posterga una vez más la transferencia de los programas sociales del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)-MIMDES.



La crisis mundial y su impacto en el gasto público

La crisis financiera que empezó en los Estados Unidos de América y ahora golpea a la economía mundial está generando una recesión económica oficialmente reconocida en Europa, Japón y los propios Estados Unidos, y que definitivamente impactará en la economía peruana, en varios ámbitos: la caída de los

precios de los minerales afectará las exportaciones y los ingresos fiscales que provienen del impuesto a la renta, lo que se traducirá en un menor canon para las regiones y municipalidades que cuentan con estos recursos en 2009 y 2010. La reducción de la demanda de los Estados Unidos y la caída de los precios de algunos productos aminorarán nuestras exportaciones, sobre todo las textiles y agrícolas, y las remesas de los migrantes peruanos ya empezaron a disminuir. Para el próximo año se espera que la actividad económica crezca a tasas menores; los más optimistas pronostican un 6%, mientras los pesimistas creen que no habrá crecimiento. Sea como fuere, nuestro nivel de producción y de generación de empleo se verá afectado.

Según el Banco Central de Reserva,⁵ los ingresos corrientes del Gobierno Central disminuirán de 20,8% del PBI en 2008 a 19,4% del PBI en 2009; es decir, una reducción de más o menos 5 000 millones de nuevos soles, en el mejor de los casos. Para hacer frente a esta disminución de los ingresos de 2009, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) está aplicando, desde el mes de agosto y sobre todo en septiembre y octubre de 2008, una política de “modulación” del gasto público que se traduce en el recorte o la restricción del gasto en todas las entidades públicas del nivel nacional y regional. Su objetivo es generar un “ahorro” que sirva para financiar el plan de contingencia en el caso de que el impacto de la recesión mundial nos afecte drásticamente.

Para aproximar la magnitud de este ahorro se ha restado del saldo pre-



5 BCR; 2008; Reporte de inflación de septiembre 2008. Lima: BCR.

Cuadro 2
Ahorro del Gobierno Nacional

| Presupuesto del Gobierno Nacional por grupo de gasto (IV trimestre) | Saldo por ejecutar para el IV trimestre | Asignación para el IV trimestre | Ahorro |
|---|---|---------------------------------|----------------------|
| Gastos corrientes | 10 176'008 185 | 7 161'659 405 | 3 014'348 780 |
| Gastos de capital | 5 568'410 083 | 1 693'486 845 | 3 874'923 238 |
| Servicio de deuda | 3 701'954 376 | 874'476 676 | 2 827'477 700 |
| Total | 19 446'372 644 | 9 729'622 926 | 9 716'749 718 |

Fuente: SIAF, resolución directoral 056-2008-EF/76.01.
Elaboración: Vigila Perú.

Cuadro 3
Ahorro de los gobiernos regionales

| Presupuesto de los gobiernos regionales por grupo de gasto (IV trimestre) | Saldo por ejecutar para el IV trimestre | Asignación para el IV trimestre | Ahorro |
|---|---|---------------------------------|----------------------|
| Gastos corrientes | 2 763'960 276 | 2 329'459 229 | 434'501 047 |
| Gastos de capital | 4 015'442 490 | 454'576 984 | 3 560'865 506 |
| Servicio de deuda | 2'087 723 | 2'029 095 | 58 628 |
| Total | 6 781'490 489 | 2 786'065 308 | 3 995'425 181 |

Fuente: SIAF, resolución directoral 056-2008-EF/76.01.
Elaboración: Vigila Perú.

supuestal por ejecutar en el cuarto trimestre de 2008 la asignación presupuestal trimestral aprobada por el MEF para el mismo periodo. El monto resultante sería el "ahorro" generado en el año fiscal 2008, que incluye el recorte presupuestal indicado y los saldos de balance no ejecutados en los sectores intensivos en inversiones y en los gobiernos regionales que reciben fuertes sumas por canon y regalías.

En el caso de los sectores del Gobierno Nacional, el saldo por ejecutar para el cuarto trimestre de 2008 es de 19 446 millones de nuevos soles, y el monto aprobado por la Dirección Nacional de Presupuesto para ese mismo periodo ha sido de 9 729 millones de nuevos soles, de modo que se prevé un ahorro de 9 700 millones de nuevos soles (véase el cuadro 2). El ahorro más significativo se registra en el rubro

gastos de capital, seguido de gastos corrientes y servicio de deuda.

En el caso de los gobiernos regionales, si se realiza la misma operación se obtiene un ahorro que bordea los 4,000 millones de nuevos soles, y se ahorraría sobre todo en gastos de capital. Hay que mencionar que este monto sería mayor si se toman en cuenta los recursos que los gobiernos regionales tienen en las cuentas de los bancos privados (véase el cuadro 3).

En suma, considerando ambos niveles de gobierno, al finalizar 2008 se alcanzaría un ahorro fiscal de alrededor de 13 700 millones de nuevos soles por toda fuente de financiamiento: si se toma en cuenta el ahorro de las municipalidades, este monto sería mayor. Las cifras que presentó el ministro Valdivieso en la última Conferencia Anual de

Ejecutivos (CADE) son mayores: 16 000 millones de nuevos soles (9 500 millones de nuevos soles correspondientes al Gobierno Nacional y 6 600 millones de nuevos soles a los gobiernos regionales),⁶ y se utilizarían para contrarrestar una caída en la inversión privada y para incrementar el presupuesto de los programas sociales.

Sin embargo, es importante aclarar que estos recursos no son de "libre disponibilidad"; por el contrario, la mayor parte de ellos están ya asignados a proyectos priorizados por cada Gobierno Regional o por cada Ministerio. Son recursos disponibles pero que no pueden ser fácilmente reasignados, por ejemplo, al financiamiento de gasto social.

■ El gasto social para 2009

El Proyecto de Presupuesto Público 2009 considera 3 666 millones de nuevos soles para nueve Programas Estratégicos de Lucha Contra la Pobreza, enmarcados en el Presupuesto por Resultados. En comparación con 2008, este presupuesto se incrementa en 851 millones de nuevos soles, de los cuales 612 millones pertenecen a cuatro nuevos programas incorporados para 2009. El MEF ha previsto que se destinen 700 millones de nuevos soles a programas sociales en el rubro reserva de contingencia, monto que incluye 276,5 millones de nuevos soles para atender la implementación de la Carrera Pública Magisterial del sector Educación (véase el cuadro 4).

El programa cuyo presupuesto aumenta más es el de Acceso a

6 Diario El Comercio; "¿Cuándo debe el MEF activar su plan B ante una crisis financiera mundial?". Lima, 10 de noviembre de 2008.

Cuadro 4
Presupuesto por Resultados
(En millones de nuevos soles)

| Programa estratégico | 2008 | | 2009 | | Incremento | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------|-------------------|
| | Gobierno Nacional | Gobierno Regional | Gobierno Nacional | Gobierno Regional | Gobierno Nacional | Gobierno Regional |
| Programa Nutricional (PCM, MINSA, MIMDES, INS, SIS y gobiernos regionales) | 888 | 85 | 931 | 122 | 43 | 37 |
| | | 973 | | 1 053 | | 80 |
| Salud Materno Neonatal (MINSA, SIS, gobiernos regionales) | 218 | 122 | 214 | 145 | -4 | 23 |
| | | 340 | | 359 | | 19 |
| Logros al finalizar el III Ciclo (MINEDU y gobiernos regionales) | 591 | 635 | 353 | 575 | -238 | -60 |
| | | 1 226 | | 928 | | -298 |
| Acceso de la Población a la Identidad (RENIEC) | 25 | 0 | 28 | 0 | 3 | 0 |
| | | 25 | | 28 | | 3 |
| Acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado (MTC y gobiernos regionales) | 205 | 46 | 243 | 443 | 38 | 398 |
| | | 251 | | 686 | | 436 |
| Acceso a Agua Potable y Disposición Sanitaria de Excretas para Poblaciones Rurales de 2 000 Habitantes o Menos (Vivienda y gobiernos regionales) | - | - | 44 | 44 | - | - |
| | - | - | | 88 | - | - |
| Acceso a Servicios Públicos Esenciales de Telecomunicaciones en Poblaciones Rurales de Menos de 3 000 Habitantes (MTC y gobiernos regionales) | - | - | 50 | 3 | - | - |
| | - | - | | 53 | - | - |
| Acceso a Energía en Localidades Rurales (MINEM y gobiernos regionales) | - | - | 305 | 84 | - | - |
| | - | - | | 389 | - | - |
| Gestión Ambiental Prioritaria (gobiernos regionales) | - | - | 0 | 82 | - | - |
| | - | - | | 82 | - | - |
| Total programas estratégicos | Gobierno Nacional | Gobierno Regional | Gobierno Nacional | Gobierno Regional | - | - |
| Total | 1 927 | 888 | 2 169 | 1 497 | - | - |
| Participación (%) | 67 | 33 | 59 | 41 | - | - |
| Monto total de programas estratégicos | | 2 815 | | 3 666 | - | - |

Fuente: Ley de Presupuesto 2008 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2009.

Elaboración: Vigila Perú.



Servicios Sociales Básicos y a Oportunidades de Mercado, orientado al mejoramiento, rehabilitación y conservación de caminos rurales. En 2009 el incremento es de 436 millones de nuevos soles (38 millones de nuevos soles más para el Gobierno Nacional y 398 millones para los gobiernos regionales).

Entre los nuevos programas incorporados en el Presupuesto 2009 destaca sobre los demás, por los recursos asignados, el de Acceso a Energía de Localidades Rurales: cuenta con 389 millones de nuevos soles que serán manejados sobre todo por el Ministerio de Energía y Minas (305 millones) y en menor medida por los gobiernos regionales (84 millones). Uno de los programas novedosos es el de Gestión Ambiental Prioritaria, con 82 millones de nuevos soles que estarán a cargo de los gobiernos regionales y que deben ser utili-

zados para mejorar la calidad del aire y de los recursos hídricos en las principales áreas urbanas y para incrementar la conservación y restauración de ecosistemas y la biodiversidad.

Llama la atención en este presupuesto la reducción de fondos del Programa Logros de Aprendizaje en 210 millones de nuevos soles (150 del Gobierno Nacional y 60 millones de los gobiernos regionales).

En el caso de que los ingresos fiscales caigan más de lo previsto el año 2009 y estos recursos sean insuficientes para atender las necesidades de gasto, el MEF ha señalado que utilizará parte de los "ahorros" antes indicados. Incluso se ha mencionado que, de ser necesario, acudirán al endeudamiento externo para completar los requerimientos de este tipo de gasto.

Hay entre los economistas, incluidos los del MEF, consenso en reconocer que será necesario aplicar una política fiscal expansiva (contracíclica) para contrarrestar los impactos de la recesión económica mundial en nuestro crecimiento, en el empleo y los ingresos de los sectores sociales más vulnerables. No hay acuerdo, sin embargo, acerca de si tal política debe empezar ya o debemos esperar a tener señales más claras del deterioro de nuestra economía.

En cualquier caso, también se ha señalado que este gasto tendría que priorizar la inversión pública descentralizada (en vías de comunicación, agua y saneamiento, electrificación, etcétera) y el gasto social a favor de las poblaciones en situación de pobreza. En ambos, la mejora de la calidad del gasto es un imperativo para todos los pliegos nacionales y regionales encargados de ejecutar el gasto público ■