

Análisis general del gasto del presupuesto del sector público 2012

Elaborado por: Equipo interprogramas del Presupuesto Público.

En virtud a lo dispuesto en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, el 30 de agosto de 2011 el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, los tres Proyectos que constituyen la Ley del Presupuesto Público del próximo año.¹

Como sabemos, el presupuesto empieza a ser elaborado desde el mes de marzo de cada año con la formulación del Marco Macroeconómico Multianual. A inicios del mes de agosto, fecha en que el nuevo gobierno entró formalmente en funciones, el presupuesto público ya está hecho casi en su totalidad, razón por la cual ha habido poco tiempo para que la actual gestión gubernamental realice cambios significativos.

Con el objetivo de promover el debate en torno a la aprobación del Presupuesto Público 2012, a continuación se realiza un análisis general de las principales características del Proyecto de Ley N° 115-2011, Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012 (PLP-2012).

1. CONTINUIDAD EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

Actualmente nos encontramos ante un escenario internacional incierto, especialmente por la significativa disminución de las expectativas de crecimiento económico de Estados Unidos, Europa y Japón, así como por la crisis de deuda pública de muchos países que está afectando el flujo de capitales financieros internacionales. Estos

-
- ¹ N° 114-2011, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012
 - N° 115-2011, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2012
 - N° 116-2011, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2012

factores son potenciales amenazas que podrían limitar el crecimiento que ha venido experimentando el Perú en los últimos años.

En este sentido, resulta fundamental que el gobierno implemente una política económica, tanto fiscal como monetaria, que le permita contar con cierto margen de maniobra frente a la concreción de una crisis internacional. Dicha preocupación es recogida en la Exposición de Motivos del PLP-2012 *“para no perjudicar el financiamiento de las intervenciones orientadas a promover la inclusión social frente a un eventual deterioro de la economía. Es así que, con la finalidad de mantener una posición fiscal sostenible, el Proyecto de Ley Presupuesto del año 2012 es acorde con el logro de un superávit fiscal de 1,0% del PBI, contemplando un crecimiento de 8% respecto al año anterior (5% en términos reales)”*

Esta prudencia en el gasto va acompañada con una prudencia en la proyección de los ingresos. Las proyecciones de los Recursos Públicos para el año fiscal 2012 ascienden realmente a 106,689 millones de soles, monto consistente con el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2012-2014 revisado (agosto del 2011) frente a los 95,535 millones de soles que están presupuestados como gasto. Además, para el caso de la fuente de recursos ordinarios, el monto de **ingresos potenciales** es de 70,169 millones de soles, pero, de acuerdo al PLP-2012 se ha considerado como ingresos solo 61,676 millones de soles. Esto, como señala la exposición de motivos del PLP 2012, se realiza con la finalidad de tener un margen de maniobra fiscal en caso el entorno internacional se deteriore (menor crecimiento mundial y menores precios de nuestros productos de exportación).

Ante esta situación es conveniente preguntarse ¿cuáles van a ser los mecanismos de asignación del gasto de los recursos no presupuestados?² Sobre todo en el caso de los recursos ordinarios por 8,493 millones de soles no programados, donde el Gobierno Nacional tiene las facultades y responsabilidad del uso de este fondo. Por otro lado, de acuerdo al MMM 2012-2014 revisado, la presión tributaria se mantiene en 15.3 puntos porcentuales de PBI para el 2011 y 2012. Desde una perspectiva de largo plazo, esta situación podría limitar la sostenibilidad de la implementación de políticas de inclusión social, las cuales estarían dependiendo principalmente del incremento de la recaudación como resultado del crecimiento económico, en lugar de una reforma tributaria progresiva.

² Este problema de no tener claridad de la asignación de los recursos no programados es un reto para avanzar en el proceso de Descentralización Fiscal.

De otro lado, cabe recordar que en paralelo a la presentación del PLP-2012 se negoció el **gravamen** que pagarán las empresas mineras, el cual, según lo anunciado, ascenderá a cerca de 3,000 millones de soles anuales. Al respecto, es importante mencionar que este fondo no está considerado en el PLP-2012, por lo cual queda como una tarea posterior corroborar las declaraciones del Ministro de Economía, Miguel Castilla, respecto a que los recursos del gravamen serán administrados por el gobierno nacional y que no mermarán las transferencias por canon a los gobiernos regionales y municipios. Asimismo, el ministro también declaró que dichos recursos serán utilizados en proyectos de infraestructura en regiones con limitados ingresos fiscales, lo cual ayudaría a que el Estado tenga una mayor presencia en zonas pobres y a disminuir los conflictos sociales.³

2. CONSTITUCIÓN DEL GASTO

El PLP-2012 asciende a 95,535 millones de nuevos soles, monto mayor en 8% al PIA del año 2011, presentando incrementos heterogéneos por nivel de gobierno como veremos a continuación.

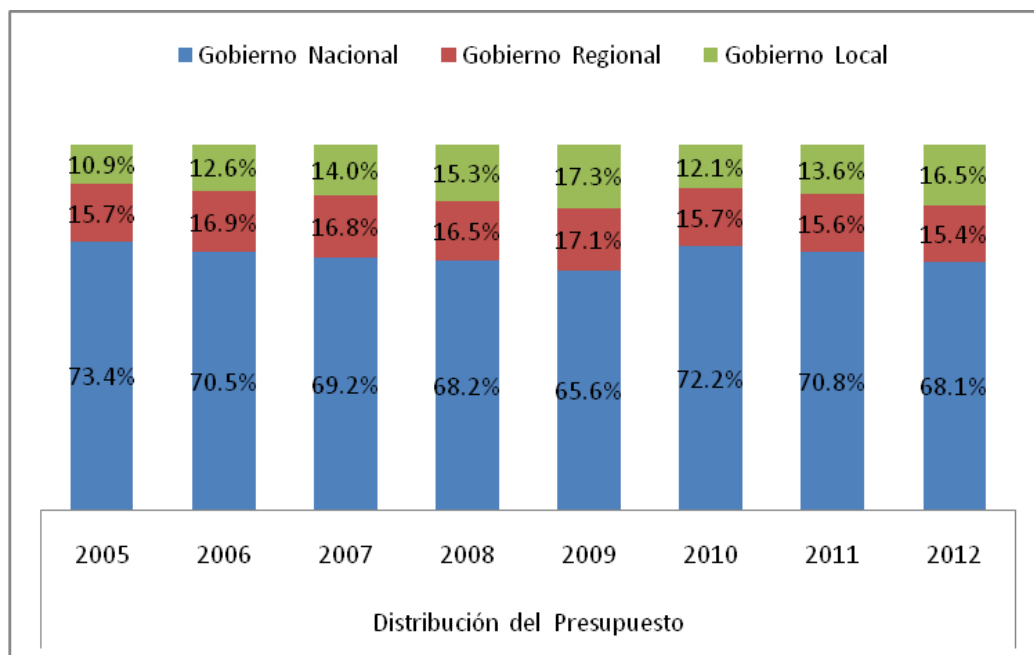
Por Niveles de Gobierno

Como indicamos, el presupuesto público 2012 es de 95,535 millones de los cuales el 68.1% corresponde al gobierno nacional, los gobiernos regionales participan del 15.4% y los gobiernos locales del 16.5% (ver gráfico 2.1). La disminución en el peso relativo del Gobierno Nacional se explica principalmente por el importante crecimiento del presupuesto de los gobiernos locales en 3,745 millones de soles, que representa el 31.1%, le siguen los gobiernos regionales con 6.5% y finalmente el gobierno nacional con 3.9%. Además, en los últimos cinco años el mayor incremento presupuestal relativo se dio el 2010-2009 donde por un lado se dio un incremento de 24.6% del presupuesto del gobierno nacional en desmedro del presupuesto de los gobiernos locales en 20.4%.

³ La Republica. Viernes 02 de setiembre de 2011.

Gráfico 2.1.

Participación en el presupuesto de apertura por nivel de gobierno, 2008-2012*



Cuadro 2.1. Presupuesto público de apertura 2008-2012*

Nivel de Gobierno	Presupuesto Institucional de Apertura (Millones de soles)				
	2008	2009	2010	2011	2012*
Gobierno Nacional	48,459	47,402	59,084	62,593	65,019
Gobiernos Regionales	11,709	12,516	12,877	13,839	14,743
Gobiernos Locales	10,882	12,438	9,897	12,027	15,772
Total	71,050	72,356	81,858	88,459	95,535

Nivel de Gobierno	Variaciones			
	Relativas (en porcentajes)			
	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012*- 2011
Gobierno Nacional	-2.2%	24.6%	5.9%	3.9%
Gobiernos Regionales	6.9%	2.9%	7.5%	6.5%
Gobiernos Locales	14.3%	-20.4%	21.5%	31.1%
Total	1.8%	13.1%	8.1%	8.0%

Fuente. SIAF Amigable-MEF y Proyecto Ley de Presupuesto del Sector Público 2012
Elaboración propia.

En el caso de los gobiernos locales, el mayor crecimiento (en términos absolutos en 2,719 millones de soles y relativos en 70.6%), es producto del aumento de los ingresos de los rubros Canon y Participaciones y el FONCOMUN que conforman la fuente Recursos Determinados. Debido a ello, para el año 2012 el presupuesto total de los gobiernos locales logra superar al PIA de los gobiernos regionales en más de mil millones de soles (recordemos que el 2009 se dio una situación similar). Por otro lado, llama la atención que la fuente de Recursos Ordinarios para este nivel de gobierno disminuya en 288 millones de soles lo que equivale a 23%, pero que se ve compensada con el incremento de la fuente Recursos Determinados.

Por Tipo de Gasto

La participación del Gasto No Financiero Ni Previsional-GNFNP 2012 respecto al total del presupuesto del sector público para el año fiscal 2012 es similar al 2011 (75%) y mayor al del 2010. Lo que muestra que para el 2012 se espera contar con una mayor holgura en la disposición de recursos para el sector público en comparación con los años anteriores. Esto se refleja en el crecimiento de 25% del presupuesto GNFNP en los dos últimos años, que pasa de 57,603 millones de soles el 2010 a 71,883 millones de soles el 2012, esta tasa de crecimiento es la mayor respecto a otros rubros como son el pagos previsionales, el pago de deuda o el presupuesto destinado a las reservas de contingencia.

Al interior de los GNFNP los gastos de capital presenta la mayor velocidad del incremento del presupuesto para los dos últimos años, con un tasa de 43%, alcanzando los 25,339 millones de soles el 2012. En el caso de los gastos corrientes su participación en la estructura del gasto se mantiene en 49% aun cuando se incrementa cerca de 3 mil millones de soles (monto similar al incremento de los gastos de capital). Ver cuadro 2.2.

Cuadro 2.2. Presupuesto Público por Genérica del Gasto, 2010-2012*
En millones de soles y porcentajes

	PIA 2010		PIA 2011		PIA 2012*	
TOTAL GENERICAS :	81,857	100%	88,461	100%	95,534	100%
RESERVA DE CONTINGENCIA	4,680	6%	4,035	5%	4,884	5%
GASTO PREVISIONAL (PENSIONES)	9,014	11%	8,929	10%	9,274	10%
GASTO FINANCIERO	10,560	13%	9,368	11%	9,493	10%
GASTO NO FINANCIERO NI PREVISIONAL	57,603	70%	66,129	75%	71,883	75%
GASTO CORRIENTE	39,883	49%	43,628	49%	46,544	49%
GASTOS DE CAPITAL	17,720	22%	22,500	25%	25,339	27%

Fuente. SIAF Amigable-MEF y Proyecto Ley de Presupuesto del Sector Público 2012
Elaboración propia

Los gastos corrientes pertenecientes al GNFNP 2012 continúan concentrados principalmente en el gobierno nacional con 28,669 millones de soles (62%), mientras que los gobiernos regionales y locales participan con 9,785 millones de soles (21%) y 8,090 millones de soles (17%), respectivamente. En el caso de los gobiernos locales estos presentan una mejora en su participación pasando de 15% el 2011 a 17% el 2012, que equivale un incremento de 1,624 millones de soles.

En el caso de los gastos de capital pertenecientes al GNFNP 2012, el gobierno nacional cuenta con el 58% que equivale a 14,661 millones de soles, 599 millones más que en el año 2011, disminuyendo su participación con respecto al PIA 2011 que fue de 62%. Es el caso de los gobiernos locales, éstos presentan el mayor incremento nominal de los tres niveles de gobierno, el cual asciende a 2,072 millones de soles. Por ello, su

participación mejora de 23% en el 2011 a 28% en el 2012. Los gobiernos regionales presentan un aumento de su presupuesto en solo 166 millones de soles, por lo tanto su participación en el presupuesto de gastos de capital disminuye de 15% en el 2011 a 14% el 2012.

Por Funciones

Para avanzar el análisis del proyecto de presupuesto 2012, se ha agrupado el presupuesto del gasto en tres tipos según sus funciones:

- Tipo uno, son aquellas funciones que corresponden a planeamiento, reservas de contingencia, gastos previsionales y pago de deuda;
- Tipo dos, son las relacionadas a gasto sociales: funciones de educación, salud, saneamiento, protección social y vivienda, e incluye Programas Pensión 65 y Cuna Mas del Fondo de contingencia.
- Tipo tres, son las relacionadas con el fomento y el desarrollo económico, que corresponde a las funciones de transporte, energía, comunicaciones, entre otros.

En base a lo señalado se elabora el cuadro 2.3, donde se muestra que las funciones tipo 1 son las que contienen el mayor porcentaje del presupuesto, alcanzando el 36% el 2012, presentando una disminución en su participación respecto al 2010 que fue de 39%. Le sigue los gastos del tipo social, que ha incrementado su presupuesto de 21,917 millones de soles el 2009 a 31,763 millones de soles el 2012; mejorando su participación en el total de presupuesto llegando a participar de cerca de la tercera parte del presupuesto el 2012 en gastos sociales.

Cuadro 2.3. Presupuesto Público por agrupaciones según Funciones, 2010-2012*
En millones de soles y porcentajes

	PIA 2009		PIA 2010		PIA 2011		PROPUESTA DE PIA 2012	
	Mill. Soles	Participación	Mill. Soles	Participación	Mill. Soles	Participación	Mill. Soles	Participación
PLANEAMIENTO, RESERVAS DE CONTINGENCIA, PREVISIONAL Y FINANCIERO	28,002	39%	32,384	40%	31,947	36%	33,698	35%
SOCIALES (EDUCACIÓN, SALUD, SANEAMIENTO, PROTECCIÓN SOCIAL, VIVIENDA, incluye Programas Pensión 65 y cuna Mas del Fondo de contingencia, PRONAA y FONCODES)*	21,917	30%	24,053	29%	28,068	32%	31,763	33%
ECONÓMICAS (TRANSPORTE, ENERGÍA, COMUNICACIONES, OTROS)	8,241	11%	10,034	12%	12,616	14%	12,667	13%
OTROS	14,196	20%	15,386	19%	15,829	18%	17,406	18%
TOTAL	72,355	100%	81,857	100%	88,459	100%	95,535	100%

Fuente. SIAF Amigable-MEF y Proyecto Ley de Presupuesto del Sector Público 2012

Elaboración propia

Nota: * se ha limpiado el presupuesto de la reserva de contingencia designado a Pensión 65, Cuna Más, PRONAA y FONCODES asignándolo al tipo II (Sociales).

Por otro lado, de acuerdo al discurso del Presidente del consejo de Ministros en el Congreso de la Republica, el 25 de agosto de 2011, se corrobora en el cuadro 2.4 incrementos en las funciones sociales. Pero se debe señalar que es el año 2011 se dio el mayor incremento tanto relativo (17%) como absoluto (4,015 millones de soles) en este tipo de funciones. Esta situación se da porque aun cuando la función educación se incrementa para el 2012 en mayor monto que el 2011, las otras funciones como salud, saneamiento, vivienda aumentaron en el 2011 en mayor medida que el 2012.

Al respecto, es importante señalar que el crecimiento presupuestal de las funciones sociales en el 2011 estuvo concentrado principalmente en proyectos para la construcción de hospitales a nivel nacional, los cuales en la actualidad presentan problemas en su funcionamiento. Asimismo, fue descuidado el presupuesto para la adquisición de bienes y servicios de salud, aspecto fundamental para elevar la calidad de dicho servicio.

De otro lado, para el año 2012 la función de protección social presenta una reducción de su presupuesto de 800 millones de soles respecto al 2011. La razón de esta disminución estriba en que, de manera inusual, los recursos que pertenecen al PRONAA y FONCODES (cerca de mil millones de soles) no han sido asignados al presupuesto del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, sino que están ubicados en la reserva de contingencia. Como sabemos, la reserva de contingencia es una cuenta presupuestal de libre disponibilidad del gobierno nacional, la cual fue diseñada para ser gastada en eventos imprevistos o fortuitos, como desastres naturales y otros.

Ciertamente, la reserva de contingencia no es la cuenta en que naturalmente deben estar recursos tan importantes como los destinados al PRONAA y FONCODES, dado que ello otorga al gobierno nacional, y en particular al MEF, un amplio margen de discrecionalidad para decidir sobre la finalidad, usos y distribución de fondos que serán utilizados en acciones relevantes de la política social, haciéndola poco predecible. Además, debido a que la reserva de contingencia no requiere de mayores precisiones sobre la manera en que se utilizarán sus recursos, mantener al PRONAA y FONCODES en dicho fondo hará que el debate presupuestal en el Congreso no aborde una parte importante de la política social.

Cuadro 2.4. Variaciones del Presupuesto Público por agrupaciones según Funciones, 2010-2012*

En millones de soles y porcentajes

GRUPOS FUNCIONALES	VARIACIÓN 2010-2009		VARIACIÓN 2011-2010		VARIACIÓN 2012-2011	
	Mill. Soles	Porcentajes	Mill. Soles	Porcentajes	Mill. Soles	Porcentajes
Tipo 1: GESTION: PLANEAMIENTO, RESERVAS DE CONTINGENCIA, PREVISIONAL Y FINANCIERO	4,382	16%	-437	-1%	1,752	5%
Tipo 2: SOCIALES: EDUCACIÓN, SALUD, SANEAMIENTO, PROTECCIÓN SOCIAL, VIVIENDA.	2,137	10%	4,015	17%	3,695	13%
TIPO 3: ECONÓMICAS: TRANSPORTE, ENERGÍA, COMUNICACIONES, OTROS	1,793	22%	2,582	26%	52	0%
OTROS	1,190	8%	442	3%	1,578	10%
TOTAL	9,502	13%	6,602	8%	7,076	8%

Fuente. SIAF Amigable-MEF y Proyecto Ley de Presupuesto del Sector Público 2012

Elaboración propia

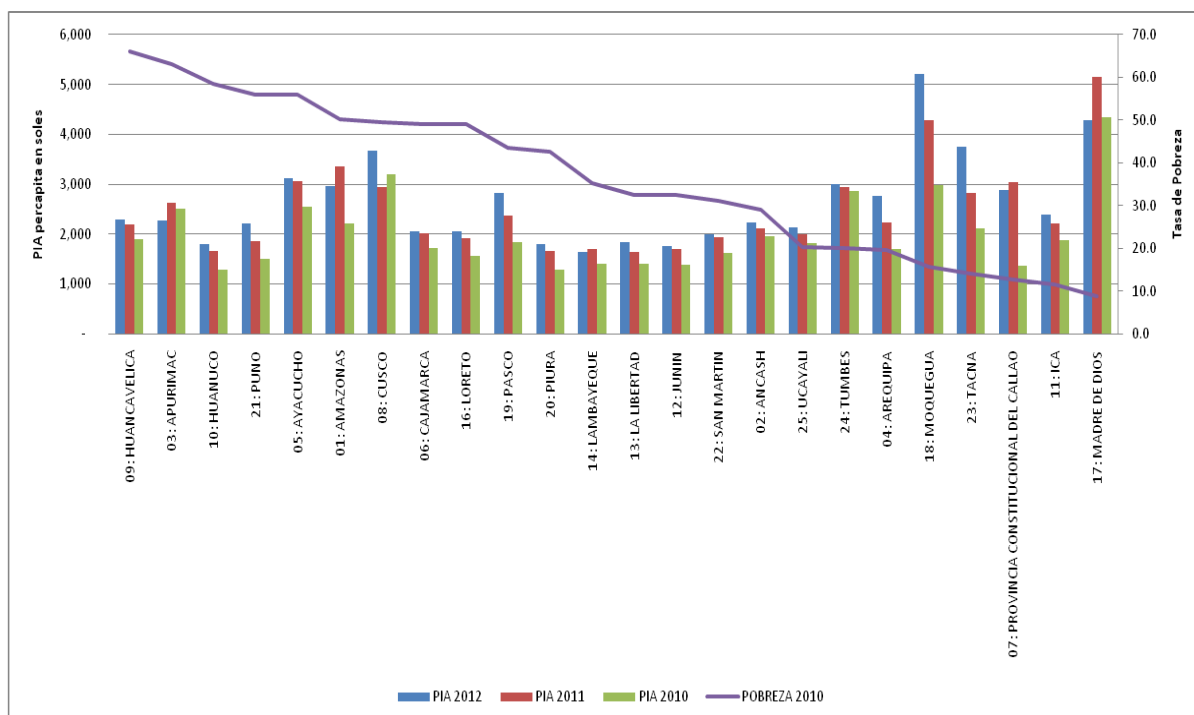
Nota: * se ha limpiado el presupuesto de la reserva de contingencia designado a Pensión 65, Cuna Más, PRONAA y FONCODES asignándolo al tipo II (Sociales).

Por Departamentos

A nivel de departamentos Lima, concentra el 50.07% del total del PLP-2012, seguido de lejos por Cusco con 4.89%, Arequipa con 3.52% y La Libertad con 3.35% y Piura con 3.33%, entre otros, mientras que los departamentos con menor participación son Moquegua, Pasco, Tumbes y Madre de Dios con menos de 1%.

Para avanzar en calcular cómo se distribuye el gasto por departamentos, y la equidad en la asignación del presupuesto público, se ha relacionado el PIA per cápita por habitante para los años 2010, 2011 y 2012 y la tasa de pobreza 2010 (ver gráfico 2.2). Como puede observarse, hay algunos casos como Moquegua, Tacna e Ica que a pesar de tener las menores tasas de pobreza monetaria presentan incrementos sobre sus PIA per cápita, contrariamente sucede con los departamentos más pobres como Apurímac y Amazonas que disminuye su presupuesto per cápita. Esta situación no solo se debe a la discrecionalidad del MEF en el proyecto de presupuesto 2012, sino también al efecto distorsionador del canon minero.

Gráfico 2.2. Presupuesto de apertura per cápita y pobreza monetaria por departamentos
En soles/persona y tasa de pobreza



Fuente: SIAF Amigable-MEF y Proyecto Ley de Presupuesto del Sector Público 2012
Elaboración propia

Por otro lado, revisando cómo va la descentralización del gasto por departamentos, sin considerar el departamento de Lima, se puede señalar que en los tres últimos años se vienen dando algunos avances. Veamos por qué:

- Ha aumentado el número de departamentos en donde los GGSS tienen más de la mitad del presupuesto total asignado al territorio, para el 2010 fueron 17 y en el 2012 pasaron a ser 19. Ver cuadro 2.5.
- A nivel agregado el presupuesto del conjunto de los gobiernos sub nacionales (GGSS), sin considerar Lima fue de 54% en el 2010, 50% en el 2011 y 55% en el 2012.

Cuadro 2.5. Descentralización del presupuesto Público, 2010-2012*

Departamentos	PIA 2012		PIA 2011		PIA 2010	
	Mill. S/.	Partc.Gob. Sub.	Mill. S/.	Partc.Gob. Sub.	Mill. S/.	Partc.Gob. Sub.
18: MOQUEGUA	890	83%	733	76%	511	81%
23: TACNA	1,202	71%	906	71%	677	73%
09: HUANCAVELICA	1,091	67%	1,039	63%	902	64%
02: ANCASH	2,493	66%	2,353	64%	2,174	54%
19: PASCO	828	64%	694	63%	539	58%
16: LORETO	2,013	61%	1,885	59%	1,541	69%
08: CUSCO	4,674	60%	3,759	54%	4,086	44%
25: UCAYALI	993	60%	926	60%	850	57%
24: TUMBES	664	60%	654	56%	636	52%
04: AREQUIPA	3,362	60%	2,725	49%	2,081	57%
11: ICA	1,782	57%	1,654	46%	1,397	48%
06: CAJAMARCA	3,082	57%	3,023	51%	2,583	51%
03: APURIMAC	1,018	55%	1,178	46%	1,119	49%
21: PUNO	2,992	53%	2,517	50%	2,026	59%
13: LA LIBERTAD	3,200	53%	2,851	53%	2,451	56%
20: PIURA	3,178	52%	2,927	50%	2,266	56%
22: SAN MARTIN	1,569	51%	1,515	49%	1,271	53%
10: HUANUCO	1,492	51%	1,371	50%	1,064	53%
12: JUNIN	2,300	51%	2,213	49%	1,793	53%
05: AYACUCHO	2,035	46%	1,997	39%	1,654	44%
07: PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	2,713	42%	2,870	33%	1,279	67%
17: MADRE DE DIOS	495	41%	596	38%	503	40%
14: LAMBAYEQUE	1,989	40%	2,048	38%	1,695	42%
01: AMAZONAS	1,220	38%	1,389	36%	912	44%
Total	47,277	55%	43,823	50%	36,010	54%

Fuente. SIAF Amigable-MEF y Proyecto Ley de Presupuesto del Sector Público 2012

Elaboración propia

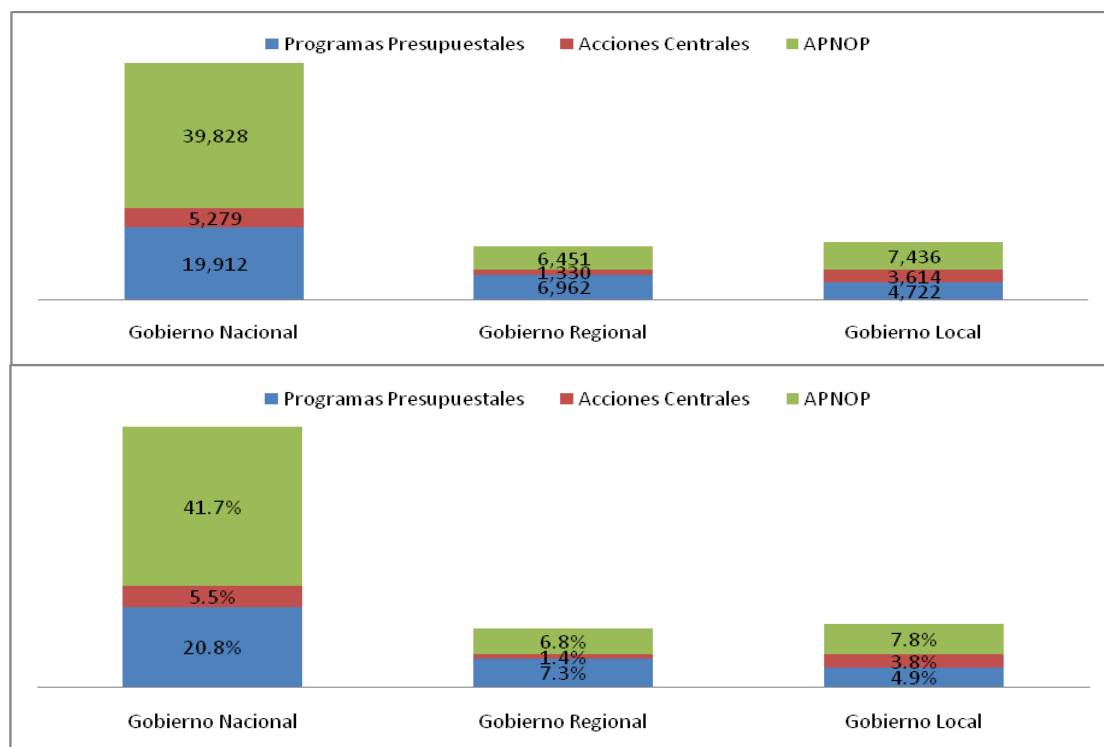
Nota: no se considera el gasto del departamento de Lima

3. PRESUPUESTO POR RESULTADOS

El Ministerio de Economía y Finanzas emitió las Resoluciones Directorales N° 002-2011-EF/76.01, N° 001-2011-EF/50.01 y N° 002-2011-EF/50.01, las cuales establecían cambios en el enfoque del presupuesto por resultados de manera muy rápida y sin evaluación ni consulta con los ministerios ni los gobiernos regionales. Estos cambios trajeron consigo una serie de preocupaciones sobre la idoneidad de su implementación, así como el impacto negativo que podría tener en la calidad de la programación presupuestal del 2012 y en la eficiencia y eficacia del gasto público. Además, las modificaciones del presupuesto por resultados significan en la práctica la disminución de la autonomía a los Gobiernos Regionales y Locales, reduciendo su rol al de simples ejecutores de políticas que son diseñadas y formuladas únicamente por el Gobierno Nacional. Ello constituye un retroceso en el proceso de descentralización y contradice a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”.⁴ Aparentemente, esta situación se ha mantenido en el nuevo gobierno.

Gráfico 3.1

Asignación de los recursos por categoría programática y nivel de gobierno, PIA 2012
En millones de soles



Fuente. SIAF Amigable-MEF y Proyecto Ley de Presupuesto del Sector Público 2012
Elaboración propia

⁴ Ver “Posición institucional del Grupo Propuesta Ciudadana sobre las normas que establecen los lineamientos para la programación del presupuesto del sector público 2012 y afectan seriamente el proceso de Descentralización”. Grupo Propuesta Ciudadana, julio 2011.

De acuerdo a la Exposición de Motivos del PLP-2012 la formulación presupuestaria ha avanzado significativamente hacia la profundización del presupuesto por resultados-PpR mediante los Programas Presupuestales -PP. Tal es así que para el presupuesto 2012 se alcanza a cubrir el 44% del presupuesto del GNFNP, sin incluir la reserva de contingencia; y el 33% si se considera el total del presupuesto público. Además, el MEF señala en el documento que este proceso sea progresivo y tiene como objetivo el 100% del presupuesto público.

Asimismo, de acuerdo al MEF las ventajas que se obtienen en avanzar en la implementación del PpR, y que esperamos se cumplan de la mano con el proceso de la Descentralización, son:

- i) se amplía la cobertura de intervenciones públicas diseñadas sobre la base de las evidencias disponibles,
- ii) se genera y utiliza información de desempeño para una asignación más eficaz y eficiente de los recursos públicos;
- iii) se consolida la programación multianual del gasto;
- iv) se mejora la articulación entre gasto corriente y de capital;
- v) se fortalece la articulación territorial entre los distintos niveles de gobierno; y
- vi) se consolida dentro del sector público una cultura de rendición de cuentas hacia la mejora de la calidad del gasto y el control ciudadano.

El dinero asignado mediante PpR (sin incluir a los gobiernos locales, para poder hacerlo comparable entre los distintos periodos) se ha venido incrementando año a año. Tal es así que pasó de 2,726 millones de soles en el PIA 2008 a 26,874 millones de soles en el PIA 2012, que equivale de pasar de una participación del 4.5% del presupuesto del 2008 a 33.7% del presupuesto del 2012. (Ver cuadros 3.1).

Cuadro 3.1. Presupuesto Público de apertura según correspondencia a GpR, 2008-2012
En millones de soles

	2008	2009	2010	2011	2012
Presupuesto que responde a GpR (PPE o PP)	2,726	3,666	6,799	10,465	26,874
Presupuesto que NO responde a GpR (PPE o PP)	57,187	56,252	65,161	65,968	52,888
Total (NO incluye GL)	59,913	59,918	71,960	76,433	79,762

En porcentajes

	2008	2009	2010	2011	2012
Presupuesto que responde a GpR (PPE o PP)	4.5%	6.1%	9.4%	13.7%	33.7%
Presupuesto que NO responde a GpR (PPE o PP)	95.5%	93.9%	90.6%	86.3%	66.3%
Total (NO incluye GL)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: SIAF Amigable-MEF y Proyecto Ley de Presupuesto del Sector Público 2012. Elaboración propia

Este incremento al enfoque por resultados en el PLP-2012 se da a través de 58 Programas Presupuestales con 31,596 millones de soles (considera 4,772 millones de soles de Programas Presupuestales a nivel de gobiernos locales), de los cuales 10 Programas Presupuestales concentran el 79,7% de los recursos, equivale a 25,181 millones de soles (Ver cuadro 3.2).

Cuadro 3.2. Presupuesto Público de apertura según correspondencia a GpR, 2008-2012
En millones de soles

PROGRAMAS PRESUPUESTALES		GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL	TOTAL 2012	Estructura %
1	REDUCCION DEL COSTO, TIEMPO E INSEGURIDAD VIAL EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE TERRESTRE	5,068.00	295.00	1,419.00	6,783.00	21.5
2	LOGROS DE APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES DE PRIMARIA DE EDUCACION BASICA REGULAR	1,224.00	2,509.00	518.00	4,251.00	13.5
3	LOGROS DE APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES DE SECUNDARIA DE EDUCACION BASICA REGULAR	883.00	1,943.00	8.00	2,833.00	9
4	REDUCCION DE LA VICTIMIZACION EN ZONAS URBANAS DEL PAIS EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	2,227.00	-	46.00	2,273.00	7.2
5	LOGROS DE APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES DE II CICLO DE EDUCACION BASICA REGULAR	1,468.00	722.00	5.00	2,195.00	6.9
6	FORMACION UNIVERSITARIA DE PREGRADO	1,624.00	-	-	1,624.00	5.1
7	AGUA V SANEAMIENTO PARA LA POBLACION URBANA	842.00	18.00	585.00	1,445.00	4.6
8	SALUD MATERNO NEONATAL	771.00	438.00	191.00	1,400.00	4.4
9	PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL	763.00	481.00	35.00	1,278.00	4
10	AGUA Y SANEAMIENTO PARA LA POBLACION RURAL	623.00	20.00	456.00	1,099.00	3.5
	OTROS	4,421.00	536.00	1,459.00	6,418.50	20.30
TOTAL		19,914.00	6,962.00	4,722.00	31,599.50	100
Estructura %		63.02	22.03	14.94	100.00	

Fuente. Proyecto Ley de Presupuesto del Sector Público 2012
Elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

- El superávit fiscal de 1% del PBI establecido en el presupuesto público 2012 generará un monto de ingresos no presupuestados de 8,493 millones de soles, el cual sería utilizado para aumentar el gasto público ante una eventual crisis económica internacional. Dado que las políticas fiscales contracíclicas requieren ser implementadas con rapidez para que sean eficaces, resulta necesario establecer mecanismos de distribución y ejecución de los fondos no presupuestados para que sean gastados con celeridad. Aparentemente, dichos mecanismos aún no han sido definidos.
- El MMM 2012-2014 revisado ha proyectado un aumento nominal de los ingresos fiscales, sin embargo ello se estaría debiendo solamente a los efectos del crecimiento económico y no al incremento de la presión tributaria, la cual se mantendría en alrededor 15,3% del PBI. Esta situación genera que el monto del presupuesto público dependa casi exclusivamente del aumento del PBI, lo cual es altamente riesgoso bajo las actuales condiciones económicas internacionales. En este sentido, es muy importante implementar reformas que eleven significativamente la presión tributaria, con la finalidad de hacer sostenibles en los próximos años políticas de inclusión social y de universalización de derechos.
- El Gasto No Financiero Ni Previsional del 2012 presenta un crecimiento nominal de 25% en los dos últimos años, pasando de 57,603 millones de soles en el 2010 a 71,883 millones de soles el 2012. Esta tasa de crecimiento es la mayor respecto a otros rubros como son los pagos previsionales, el pago de deuda y el presupuesto destinado a las reservas de contingencia. Ello representa una mayor holgura financiera para las políticas públicas que implemente el Estado.
- Los gastos de capital siguen concentrados en el gobierno nacional en un 58%, pero en menor medida que en el 2011, en cuyo año contaba con el 62%. Para el caso de los gobiernos locales, éstos presentan el mayor incremento nominal en este rubro, por un valor de 2,072 millones de soles. Por ello, su participación mejora de 23% en el 2011 a 28% en el 2012.
- Si bien las funciones tipo 2 referente a gastos sociales (educación, salud, saneamiento, protección social, vivienda, pensión 65 y cuna mas) han tenido un incremento nominal importante en su presupuesto, su participación en el presupuesto total se mantiene en 32% entre el 2011 y el 2012. El resto de funciones también cuentan con mayores recursos y no se ha modificado su participación en el presupuesto total.
- Existe una disminución del presupuesto de la función protección social en 800 millones de nuevos soles. Ello se debe a que los recursos de los programas del

PRONAA y FONCODES no han sido asignados al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, como era de costumbre, sino a la reserva de contingencia. Esta situación otorga al gobierno nacional, y en particular al MEF, un amplio margen de discrecionalidad para decidir sobre la finalidad, usos y distribución de fondos que serán utilizados en acciones relevantes de la política social, haciéndola poco predecible.

- La descentralización del gasto por departamentos en los tres últimos muestra algunos avances. Ello se refleja en el número de departamentos en donde los gobiernos sub nacionales tienen una participación mayor al 50% del presupuesto departamental. Así, en el año 2010 fueron 17 departamentos y el año 2012 pasaron a ser 19.
- La histórica inequidad en la asignación del gasto presupuestal entre los departamentos se mantiene. En los casos de Apurímac y Amazonas, regiones con altos niveles de pobreza monetaria, su presupuesto per cápita ha disminuido en el 2012. Asimismo, las distorsiones generadas por el canon hacen que departamentos como Moquegua y Tacna vean incrementado su presupuesto per cápita, a pesar de tener menores niveles de pobreza monetaria. Finalmente, departamentos como Ica con bajo nivel de pobreza y reducidas transferencias de canon cuentan en el 2012 con un aumento de su presupuesto per cápita.

Lima, setiembre 2011