

Presupuesto Público 2011 (2º parte)

Por: Eduardo O'Brien

La Creciente Brecha entre Gasto Corriente e Inversión

Corrientemente en términos académicos y políticos se afirma que el Estado debe privilegiar los gastos de inversión a los gastos corrientes; esta afirmación es correcta pero no tiene validez absoluta si no se ha realizado un examen a profundidad de la naturaleza del gasto público en un país. Los gastos corrientes no contienen solamente gasto burocrático de tipo administrativo, que por su naturaleza es improductivo, sino también es el gasto que sostiene los principales servicios sociales a cargo del Estado. En un país como el nuestro, en el que una parte importante de la población (la mayoría) depende de estos servicios por su situación de carencia económica (desempleo, subempleo, informalidad productiva), la cobertura y calidad de estos servicios son condiciones necesarias para una efectiva política de Estado en la lucha contra la pobreza.

En nuestro país, por la prevalencia del presupuesto como instrumento fiscal y no de planificación y gestión, cada vez que se requiere ajustar el déficit fiscal el gasto más sensible al ajuste lo ha constituido el gasto corriente, como consecuencia de ello se ha producido un deterioro de los servicios a cargo del Estado, que a pesar de la mejora relativa de los ingresos públicos no se ha expresado en una recuperación de la calidad del gasto público. Considerando esta situación podría haberse esperado una recuperación de las brechas relativas entre gasto corriente y de inversión; la realidad muestra, como señalaremos enseguida, que éstas se han acentuado.

Una muestra clara de que la formulación del presupuesto público no responde a un proceso integral de planificación y no se constituye en un instrumento eficaz para las políticas de Estado, se refleja en que los recursos presupuestados para inversión han crecido a una tasa muchísimo más alta que los fondos para el gasto corriente. Entre los años 2004 y 2008, el presupuesto de inversión de los tres niveles de gobierno creció en 367%, mientras que el presupuesto de gasto corriente aumentó solamente en 82%. En el caso de los gobiernos regionales el desnivel es aún más pronunciado, para el mismo

período de tiempo su presupuesto de inversión creció en casi 300%, por su parte el presupuesto para gasto corriente aumentó en tan solo 41%.

Entre los años 2006 a 2010 la función educación de los tres niveles de gobierno el PIA de inversión creció en 177%, mientras que los gastos corrientes en 33%. Dicha situación es grave, dado que los gastos corrientes son utilizados para el funcionamiento de los servicios educativos por el Estado, es decir material educativo, textos, y capacitación de docentes, entre otros. Por lo tanto, muchas de las obras que se están construyendo como colegios, ampliación de número de aulas, reposición, etc. Estarían siendo subutilizadas, debido a que no se ha presupuestado suficientes recursos para contratar el número necesario de profesores, ni tampoco se podrá comprar la cantidad requerida de insumos educativos. Además, si esta brecha entre gasto corriente e inversión se prolonga, no se contará con los fondos suficientes para el mantenimiento de las obras construidas, las cuales irán deteriorándose en los próximos años.

En el caso de la función de salud de los tres niveles de gobierno el PIA de inversiones creció en 112%, mientras que los gastos corrientes en 59%. Esta situación aparentemente es más adecuada, pero no es comparable con la actividad educativa, porque la función de producción del servicio de salud, tiene una mayor cantidad de insumos por usuario. Basta señalar la variedad y cantidad de recursos humanos que requiere la función de producción del servicio de salud, como por ejemplo, las necesidades de médicos, enfermeras y obstetras que requiere el actual sistema público de salud. Disminuir dicha brecha resulta fundamental para la mejora de la calidad y cobertura de las prestaciones de salud individual, más aún en el contexto de la promulgación de la Ley de Aseguramiento Universal, la cual no está adecuadamente financiada.

La Necesidad de Incrementar el Gasto Corriente en los Sectores de Salud y Educación

Los requerimientos financieros para cubrir el déficit para atender la atención primaria de salud, solamente la referida con los recursos humanos en el sector salud se elevan a S/. 1,205. Tomando como referencia el cálculo realizado por el Ministerio de Salud, se propone incluir S/. 180 millones en el proyecto del Presupuesto 2011, monto que representa el 15% del déficit total de recursos humanos.

Las prestaciones del Seguro Integral de Salud (SIS) que realizan los Gobiernos Regionales son financiadas mediante transferencias del Gobierno Nacional utilizando el sistema de reembolso, es decir, los recursos son transferidos luego de que las Direcciones Regionales ya realizaron la ejecución presupuestal por dichas prestaciones. Al respecto, existe un reembolso aún no realizado correspondiente al año 2008, cuyo monto asciende a 52 millones de nuevos soles. Resulta fundamental incorporar estos recursos en el presupuesto público 2011, con la finalidad de evitar la descapitalización de las unidades de salud y evitar caídas en la calidad y cobertura de las atenciones médicas.

Las necesidades de gasto corriente también se perciben claramente en el sector educación. Una manera de ir disminuyendo estas necesidades consiste en llevar a cabo procesos de costeo de actividades de programas educativos, los cuales son intensivos en el uso de bienes y servicios, aspecto fundamental del gasto corriente que redundará directamente en la calidad de la educación.

En ese sentido, la ANGR, en coordinación con el Ministerio de Educación y el MEF, ha llevado a cabo un costeo de las actividades que realizarán los Gobiernos Regionales en el 2011 correspondientes al Programa Presupuestal Estratégico (PPE) “Logros de aprendizajes al finalizar el III ciclo de educación básica regular”. Como resultado de este proceso, la ANGR ha propuesto incorporar la suma de 128 millones de nuevos soles en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2011 para la estrategia de acompañamiento docente de este PPE, lo que significa un incremento de 41 millones con respecto al PIA 2010. Asimismo, se propone incluir adicionalmente la suma de 11 millones por concepto de transporte de materiales.

PUNTOS DE REFLEXIÓN PARA LA DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO

1. *¿Ud. cree que las funciones transferidas especialmente la educación y la salud a los Gobiernos Regionales están debidamente financiadas para cumplir con los requerimientos de la población? En lo posible fundamente apoyándose en el caso de su región.*

- **Montos de recursos asignados**

El presupuesto por resultados (PPR) debe asignar los recursos financieros de acuerdo con las prioridades nacionales, a fin de integrar consideraciones sobre resultados al proceso de toma de decisiones, que permitan solucionar los problemas prioritarios de la población. A pesar que formalmente, en términos metodológicos, se señala que la tendencia es ir hacia un PPR, todavía prevalece como criterio básico la asignación por objeto del gasto: remuneraciones, bienes y servicios, inversiones, etc.

2. *¿En su opinión sería más conveniente introducir al Presupuesto Público el criterio de asignación de recursos por metas (PPR) en lugar de la actual manera de otorgarlos mediante el clasificador por objeto del gasto?*