

¿Más de lo mismo?

Revisión del Proyecto Ley de Presupuesto Público 2017



Lima, Noviembre 2016

¿Más de lo mismo?

Revisión del Proyecto Ley de Presupuesto Público 2017



Lima, Noviembre 2016

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Federico Tenorio

Presidente del Directorio

Álvaro Campana

Coordinación Ejecutiva

¿Más de lo mismo? Revisión del Proyecto Ley de Presupuesto Público 2017

Lima, noviembre 2016.

Elaboración de contenidos: Grupo Propuesta Ciudadana.

Cuidado de edición: Teresa Cabrera.

Diseño y diagramación: Renzo Espinel y Luis de la Lama.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-16614

Tiraje: 1,000 ejemplares.

Calle León de la Fuente 110, Lima 17

613 8313 / 613 8314 Fax: 613 8315

www.propuestaciudadana.org.pe

propuest@desco.org.pe

Impreso en Lettera Gráfica S.A.C.

Av. La Arboleda 431, Ate, Lima - Perú

Teléfono: 340-2200



Esta publicación contó con el aporte de
Natural Resource Governance Institute
y Oxfam.

¿Más de lo mismo?

Revisión del Proyecto Ley de Presupuesto Público 2017

Índice

Siglas	4
Presentación	5
1. Las restricciones en el plano fiscal.....	6
2. El proyecto de ley del Presupuesto Público 2017	6
2.1. Un presupuesto centralista.....	6
2.2. El protagonismo del gasto social	11
2.3. Pobreza y gasto de capital	12
2.4. Inequidad en el gasto social	13
3. Más presupuesto, ¿mejores resultados?	14
3.1. El reto en saneamiento.....	17
3.2. El reto en salud pública	21
4. Conclusiones	25
4.1. Conclusiones	25
4.2. Recomendaciones	26
Bibliografía.....	27

Siglas

FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
GL	Gobierno Local
GN	Gobierno Nacional
GR	Gobierno Regional
GpR	Gestión por Resultados
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MININTER	Ministerio del Interior
MINEDU	Ministerio de Educación
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PpR	Presupuesto por Resultados
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIGA	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
SIS	Sistema Integrado de Salud

Presentación

La baja calidad del gasto público es un problema persistente en el Perú. Recientemente se han intentado algunas fórmulas para enfrentarlo -como la implementación del Presupuesto por Resultados-, pero pocos son los resultados conseguidos en la mejora de servicios básicos como la educación, salud, seguridad ciudadana, agua y saneamiento, pese al crecimiento del presupuesto público, que se multiplicó por tres en la última década.

Luego de un ciclo de auge económico en el que se vivió una suerte de ilusión descentralista gracias a mecanismos como el canon minero, el canon petrolero y las regalías, en los últimos tres años el presupuesto público se ha tornado cada vez más centralista. Actualmente el gobierno central controla el 75% del presupuesto público. Este retorno al centralismo se refleja en la disminución de los recursos presupuestales en la mayor parte de departamentos del país, en los que la paralización y postergación de obras que generan empleo está dando lugar a un creciente malestar social.

El proyecto de presupuesto 2017 presentado por el Ejecutivo prolonga este carácter centralista, pues con ligeras modificaciones se trata del esquema heredado del gobierno de Ollanta Humala. Como una salida a la situación, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) ha ofrecido que las transferencias de recursos hacia las municipalidades y gobiernos regionales se programen a inicios de año. Ello es positivo, pero insuficiente para atender a un ciclo de inversión que debiera caracterizarse no solo por una adecuada priorización, sino por un ritmo de ejecución previsible y oportuno.

A fin de aportar información y análisis para el debate presupuestal, el Grupo Propuesta Ciudadana propone en el presente documento una lectura de las principales tendencias del presupuesto público en los últimos diez años, así como un análisis de los problemas y desafíos del Estado en la gestión del presupuesto. En particular, se ilustran las dificultades que enfrentan los tres niveles de gobierno en la gestión del gasto orientado a los servicios de salud y de agua y saneamiento.

Este esfuerzo ha sido posible gracias al apoyo de Oxfam en el marco de las actividades institucionales de seguimiento al presupuesto público y la descentralización.

1. Las restricciones en el plano fiscal

Los años de precios altos para las exportaciones peruanas han terminado. Según el Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019 para el año 2017 los términos de intercambio serán negativos (-0.3%), en un contexto en el que el crecimiento de la economía mundial será lento (3%). La economía china se habrá desacelerado (5.7%), mientras que la de los países desarrollados y la de los países de América Latina crecerá apenas (1.6% y 0.4%, respectivamente).

En nuestro país, los indicadores macroeconómicos se han deteriorado en los últimos años. Altamente dependiente de las industrias extractivas, la economía se ha desacelerado producto de la disminución de los precios de los minerales y del menor volumen de inversiones privadas. La caída de los ingresos fiscales ha conducido a un creciente déficit fiscal y a que el financiamiento del presupuesto tome progresivamente más deuda. Asimismo, la balanza comercial y la balanza de pagos muestran cifras negativas, lo que produce presiones devaluatorias sobre nuestra moneda.

El Ministro de Economía y Finanzas Alfredo Thorne ha informado que se tomarán medidas de recorte del gasto a fin de controlar un déficit fiscal que bordea el 3,8% del PBI, y se ha comprometido a llevarlo al 3% para el año fiscal 2016 y al 2.5% para el 2017. No obstante, en el plano fiscal el principal problema a enfrentar es la disminución de los ingresos, con cifras negativas por segundo año consecutivo. El reporte de inflación del Banco Central de Reserva (BCR) a septiembre de 2016 revisa a la baja las proyecciones de ingresos pasando de 19,8% del PBI a 18,9%. Para el 2017 se ha proyectado con optimismo un crecimiento de los ingresos de 5% y de 4,8% para el PBI.

Esta tendencia de los ingresos deja un margen de juego muy estrecho al gobierno actual. Y en efecto son pocos los cambios que ha logrado introducir al proyecto de presupuesto heredado de la gestión de Humala. Así, en 2017 el presupuesto público apenas crecerá 2,9% en términos nominales, lo que descontando la inflación es prácticamente cero.

En este contexto, la propuesta del gobierno de rebajar en 1% el Impuesto General a las Ventas (IGV) ha sido fuertemente criticada por lo contraproducente que podría resultar ante la tendencia a la baja en los ingresos. Para dar viabilidad a esta propuesta, se ha ofrecido dejar sin efecto la rebaja del Impuesto a la Renta (IR) de las empresas que promoviera el MEF durante la administración de Alonso Segura, con lo cual el balance podría ser ligeramente positivo.

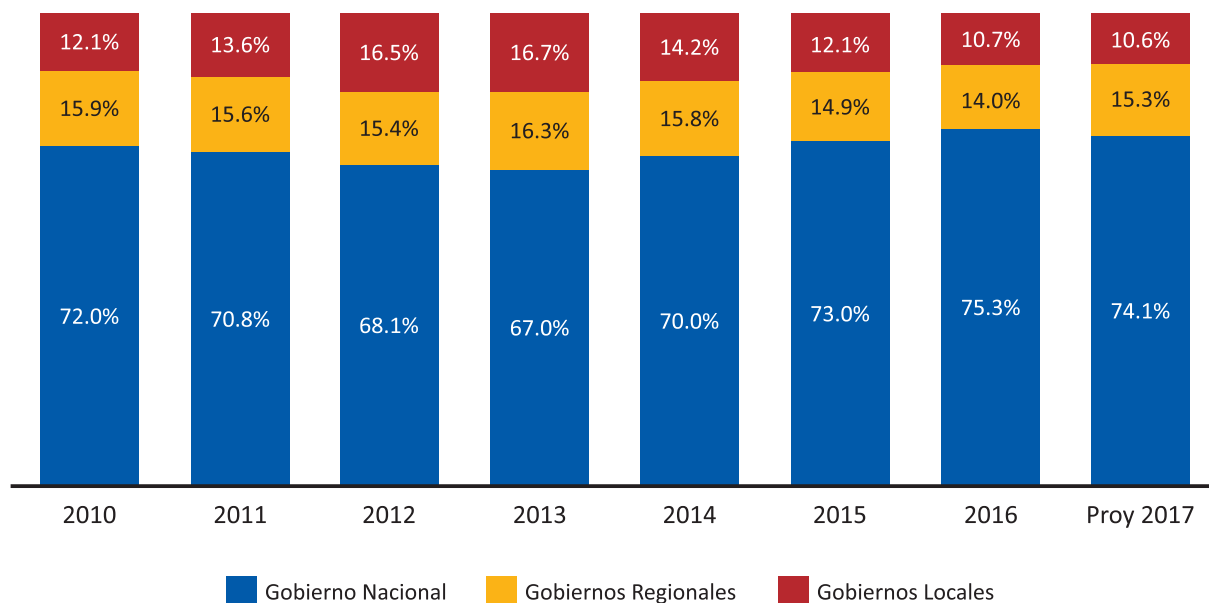
2. El proyecto de ley del Presupuesto Público 2017

2.1. Un presupuesto centralista

El proyecto de ley del Presupuesto Público 2017 mantiene el carácter centralista que marcó el gobierno de Ollanta Humala. Para el año 2017 el gobierno nacional (GN) tendrá control sobre el 74.1% del presupuesto total y los gobiernos descentralizados el 25.9% restante. Respecto al año previo los presupuestos de los gobiernos regionales tienen un incremento de 12,6%, mientras que las municipalidades pierden ingresos por tercer año consecutivo (Gráfico N° 1)

Siguiendo la tendencia general, el gasto corriente necesario para operar la maquinaria pública también se ha recentralizado (Cuadro N° 1). En 2012 el gobierno nacional controlaba el 61.9% del gasto corriente mientras que para 2017 esta participación llega a 68.2%. En contraste, los gobiernos regionales y locales ven disminuida su participación en el gasto corriente en el mismo periodo.

En montos, el GN incrementó su presupuesto en 121.4%, en tanto que los gobiernos regionales y locales lo hicieron en 82.6% y 84.7%, respectivamente, pese a ser los responsables de la prestación de servicios para dos terceras partes de la población. (Cuadro N° 1).

Gráfico N° 1. Distribución del presupuesto público total (PIA)* por niveles de gobierno, 2010-2017**
(porcentajes)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

* PIA = Presupuesto Institucional de Apertura

** Para el año 2017 la fuente es el Proyecto de Presupuesto Público 2017.

Cuadro N° 1. Distribución del presupuesto para gasto corriente (sin deudas ni pensiones) PIA 2010-2017*

Año	Gasto Corriente (S/. Millones)			Participación del		
	Gobierno Nacional	Gobierno Local	Gobierno Regional	Gobierno Nacional	Gobierno Local	Gobierno Regional
2010	24,588	5,206	8,575	64.1%	13.6%	22.3%
2011	27,112	6,044	9,063	64.2%	14.3%	21.5%
2012	28,303	7,655	9,763	61.9%	16.7%	21.4%
2013	33,858	8,644	11,104	63.2%	16.1%	20.7%
2014	39,998	8,684	12,366	65.5%	14.2%	20.3%
2015	46,657	8,756	13,116	68.1%	12.8%	19.1%
2016	50,937	8,964	14,047	68.9%	12.1%	19.0%
2017	54,447	9,506	15,833	68.2%	11.9%	19.8%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

* Para el año 2017 la fuente es el Proyecto de Presupuesto Público 2017.

El gasto de capital es el que más se ha recentralizado en los últimos años. La participación del GN en este rubro pasó de 62,4% en 2010 a 75,0% en 2017. En contraste, la participación de los gobiernos subnacionales disminuye (Cuadro N° 2). Esta tendencia se explica en primer lugar por la disminución constante de los ingresos por canon minero y canon petrolero; en segundo lugar, por la decisión política del gobierno de Ollanta Humala de concentrar la gestión de las inversiones en los Ministerios, creando fondos específicos, como Mi Riego en el caso del Ministerio de Agricultura (MINAGRI).

Sin duda, los gobiernos locales (GL) son los más golpeados por la disminución de los recursos del canon (Gráfico N° 2). Los ingresos por canon caen consecutivamente desde 2014 hasta 2016 en montos significativos. Para 2017 se prevé que los ingresos por esta fuente disminuirán en 399 millones de soles¹. Por otra parte, los GL tendrán pequeños incrementos a través del Fondo de Compensación Municipal (fuente FONCOMUN), así como por la recaudación de impuestos municipales y por los recursos directamente

recaudados. Frente a esta situación de caída del canon en los últimos cuatro años no existe una política de compensación.

El incremento de 2,435 millones de soles en el presupuesto de los GR se sostiene en dos fuentes: recursos ordinarios por 1,882 millones de soles y en operaciones oficiales de crédito por 711 millones de soles. Aún así, la participación de los GR en el total del presupuesto no se ha recuperado. Los recursos del canon se reducen en 160 millones de soles (Gráfico N° 3).

Los pliegos del GN con mayor incremento en el PP 2017 respecto al 2016 son Vivienda, Construcción y Saneamiento, Interior, Educación y Transportes y Comunicaciones, mientras que Economía y Finanzas, Defensa, Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Agricultura y Riego se cuentan entre los sectores con mayor disminución presupuestal. En similar situación se encuentran entidades como la Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE y el Sistema Integral de Salud-SIS.

Cuadro N° 2. Distribución del presupuesto para gastos de capital PIA 2010-2017*

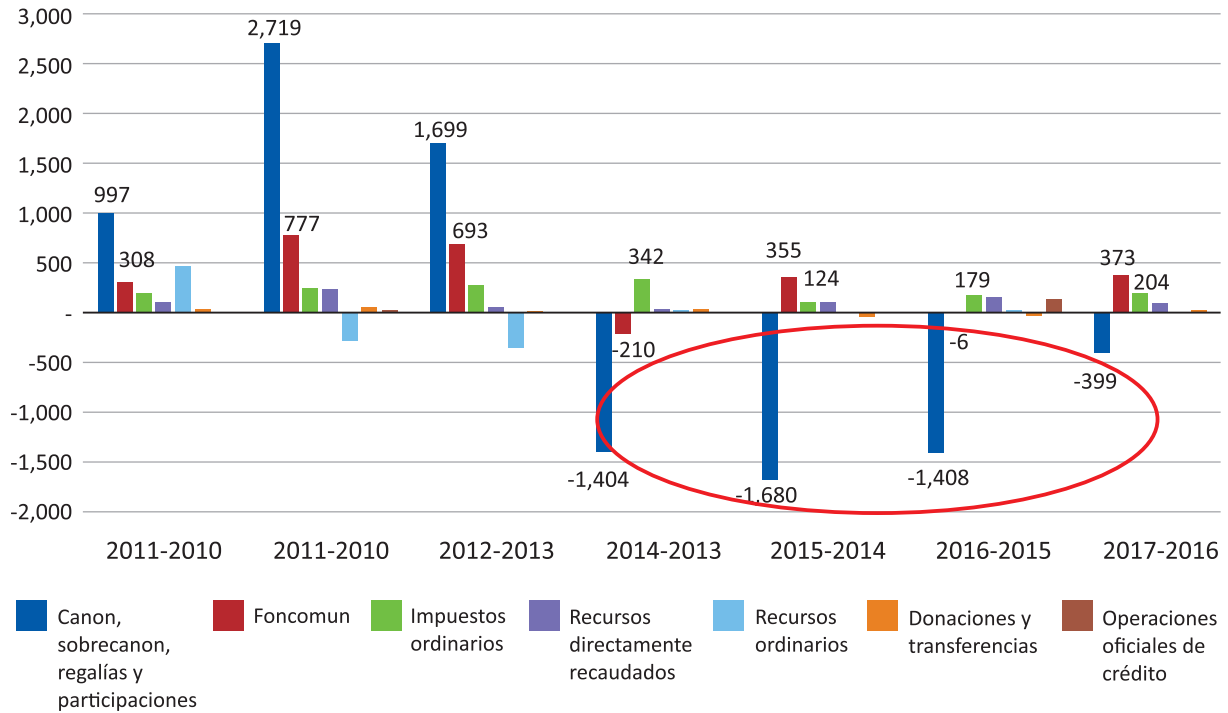
Año	Gasto de capital (S/. Millones)			Participación del		
	Gobierno Nacional	Gobierno Local	Gobierno Regional	Gobierno Nacional	Gobierno Local	Gobierno Regional
2010	11,056	3,655	3,009	62.4%	20.6%	17.0%
2011	14,061	5,139	3,301	62.5%	22.8%	14.7%
2012	15,111	7,211	3,514	58.5%	27.9%	13.6%
2013	16,837	8,644	4,917	55.4%	28.4%	16.2%
2014	20,187	7,341	4,756	62.5%	22.7%	14.7%
2015	23,023	6,125	4,528	68.4%	18.2%	13.4%
2016	24,831	4,902	3,422	74.9%	14.8%	10.3%
2017	25,660	4,614	3,957	75.0%	13.5%	11.6%

Fuente Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

* Para el año 2017 la fuente es el Proyecto de Presupuesto Público 2017

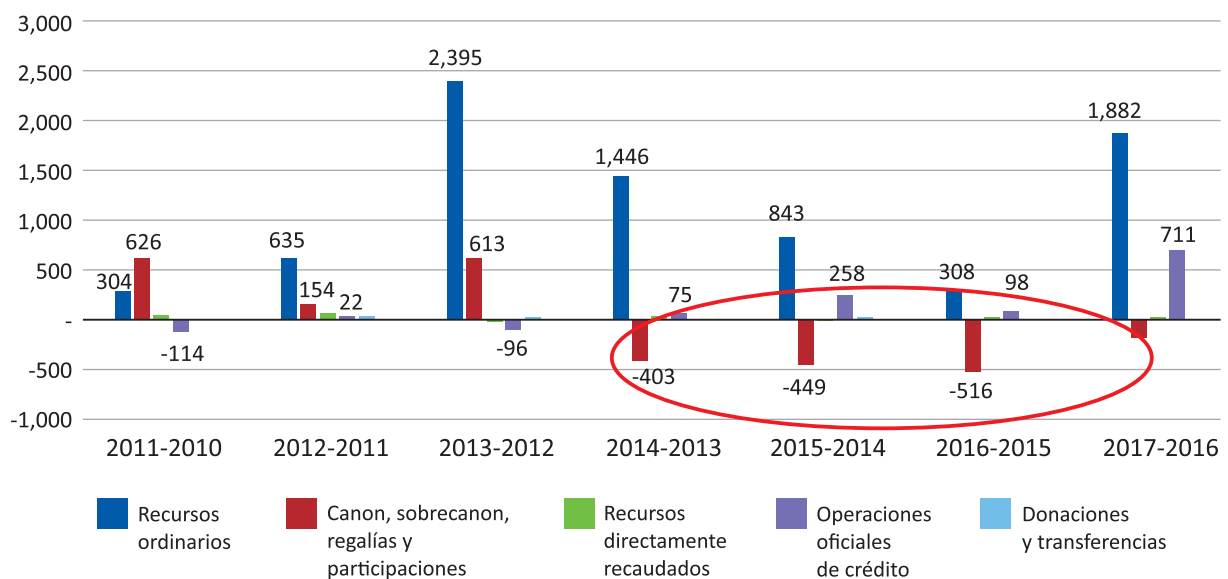
¹ En 2013 se asignó por canon 8,269 millones de soles, el mayor monto del periodo 2010-2017. Esta cifra se ha reducido progresivamente hasta llegar a 3,778 millones de soles en 2017.

Gráfico N° 2. Variación del presupuesto* de los gobiernos locales según fuente de financiamiento- 2011-2017**
(en millones de soles)



Fuente Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.
* PIA = Presupuesto Institucional de Apertura
** Para el año 2017 la fuente es el Proyecto de Presupuesto Público 2017.

Gráfico N° 3. Variación del presupuesto* de los gobiernos regionales según fuente de financiamiento- 2011-2017**
(en millones de soles)



Fuente Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.
* PIA = Presupuesto Institucional de Apertura
** Para el año 2017 la fuente es el Proyecto de Presupuesto Público 2017.

Cuadro N° 3. Los 10 pliegos del gobierno nacional que mejoran su presupuesto en 2017*

(en millones de soles)

Nombre de los pliegos	2016	2017	Variación
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	4,760.18	6,517.82	1,757.64
Ministerio del Interior	8,577.00	9,693.63	1,116.63
Ministerio de Educación	12,269.33	12,934.50	665.17
Ministerio De Transportes y Comunicaciones	10,213.89	10,676.58	462.68
Instituto de Gestión de servicios de salud	2,516.02	2,812.75	296.73
Poder Judicial	1,803.61	2,056.37	252.77
Instituto Nacional Penitenciario	564.57	798.61	234.05
Instituto Nacional de Estadística e Informática	202.46	379.18	176.73
Ministerio de Relaciones Exteriores	577.66	743.95	166.29
Oficina de Normalización Previsional	6,033.57	6,176.68	143.10

Fuente Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

*Pliegos con mayor incremento del PIA 2017 respecto al 2016. Para el año 2017 la fuente es el Proyecto de Presupuesto Público 2017

Cuadro N° 4. Los 10 pliegos del gobierno nacional con mayor disminución de presupuesto en 2017

(en millones de soles)

Nombre de los pliegos	2016	2017	Variación
Presidencia del Consejo de Ministros	141.14	116.19	-24.95
Ministerio de Salud	3,586.63	3,516.93	-69.70
Instituto Tecnológico de la Producción	227.7	133.54	-94.16
Jurado Nacional de Elecciones	147.25	40.18	-107.07
Ministerio de Agricultura y Riego	1,416.43	1,263.97	-152.46
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	706.91	495.59	-211.32
Seguro Integral de Salud	1,657.84	1,409.97	-247.87
Oficina Nacional de Procesos Electorales	338.22	43.93	-294.29
Ministerio de Defensa	7,510.28	7,064.25	-446.03
Ministerio de Economía y Finanzas	20,556.90	16,852.83	-3,704.06

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

*Pliegos con mayor disminución del PIA 2017 respecto al 2016. Para el año 2017 la fuente es el Proyecto de Presupuesto Público 2017

2.2. El protagonismo del gasto social

El presupuesto para las funciones de tipo social -salud, educación, protección social y agua y saneamiento- ha crecido de manera sostenida en los últimos años, al pasar de 32,384 millones de soles en 2010 a 51,769 millones de soles en 2017 (Cuadro N° 5) El aumento más significativo se da en las funciones de saneamiento y Educación. En cuanto a las funciones

económico-productivas, su participación en el gasto también se ha incrementado, en particular en la función transporte.

De otro lado, las funciones que reducen de manera considerable su presupuesto respecto al año 2016 son: “planeamiento”, “gestión y reserva de contingencia”, “vivienda y desarrollo urbano”, “defensa y seguridad nacional” e “industria” (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 5. Distribución del presupuesto (PIA) por tipo de gasto* 2010-2017

En millones de soles

Tipo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (PROY)
Planeamiento, Previsional y Financiero	32,384	31,947	34,610	36,180	39,460	42,399	45,530	42,562
Social	23,163	26,882	29,199	35,719	38,193	45,074	47,663	51,769
Económico	13,039	16,102	16,788	19,625	21,407	21,833	22,443	23,392
Otros	13,272	13,528	14,938	16,894	19,874	21,315	22,854	24,746
Total	81,857	88,459	95,535	108,419	118,934	130,621	138,491	142,469

En porcentaje

Tipo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (PROY)
Planeamiento, Previsional y Financiero	39.6%	36.1%	36.2%	33.4%	33.2%	32.5%	32.9%	29.9%
Social	28.3%	30.4%	30.6%	32.9%	32.1%	34.5%	34.4%	36.3%
Económico	15.9%	18.2%	17.6%	18.1%	18.0%	16.7%	16.2%	16.4%
Otros	16.2%	15.3%	15.6%	15.6%	16.7%	16.3%	16.5%	17.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

*Nota: Se agrupa el gasto en cuatro tipos; i) Planeamiento y gastos financieros; ii) sociales (incluye funciones de educación, salud, saneamiento, protección social), iii) económico-productivo (transporte, energía, comunicaciones, agricultura, turismo, pesca, minero y energía) y iv) otras de carácter general (medio ambiente, cultura, relaciones exteriores, defensa, orden interno, justicia y otros).

Cuadro N° 6. Presupuesto* según funciones, variación 2017*-2016

(en millones y porcentajes)

Función	2016		2017 (PROY)		Variación 2017-2016	
	Mill. Soles	Part.	Mill. Soles	Part.	Mill. Soles	Part.
Educación	24,960	18.00%	26,181	18.40%	1,221	4.90%
Planeamiento, Gestión y Reserva de contingencia	22,201	16.00%	18,236	12.80%	-3,965	-17.90%
Previsión social	12,183	8.80%	12,614	8.90%	431	3.50%
Transporte	12,878	9.30%	14,083	9.90%	1,205	9.40%
Deuda pública	11,147	8.00%	11,712	8.20%	565	5.10%
Salud	13,471	9.70%	13,776	9.70%	305	2.30%
Orden Público y Seguridad	8,336	6.00%	9,361	6.60%	1,025	12.30%
Defensa y Seguridad Nacional	5,376	3.90%	4,886	3.40%	-490	-9.10%
Saneamiento	3,593	2.60%	6,032	4.20%	2,439	67.90%
Justicia	4,574	3.30%	4,997	3.50%	423	9.20%
Agropecuaria	3,460	2.50%	3,635	2.60%	175	5.00%
Protección social	5,638	4.10%	5,780	4.10%	142	2.50%
Ambiente	2,331	1.70%	2,462	1.70%	131	5.60%
Vivienda y Desarrollo urbano	2,833	2.00%	2,080	1.50%	-753	-26.60%
Energía	982	0.70%	996	0.70%	14	1.50%
Cultura y Deporte	1,086	0.80%	1,738	1.20%	652	60.10%
Relaciones Exteriores	558	0.40%	714	0.50%	156	28.00%
Comercio	418	0.30%	517	0.40%	99	23.70%
Turismo	412	0.30%	495	0.30%	83	20.30%
Legislativa	595	0.40%	588	0.40%	-7	-1.10%
Comunicaciones	305	0.20%	407	0.30%	102	33.50%
Trabajo	357	0.30%	414	0.30%	57	15.90%
Pesca	357	0.30%	415	0.30%	58	16.30%
Industria	312	0.20%	223	0.20%	-89	-28.50%
Minería	130	0.10%	127	0.10%	-3	-2.10%
Total	138,491	100.00%	142,469	100.00%	3,978	2.90%

Fuente Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

* PIA = Presupuesto Institucional de Apertura

** Para el año 2017 la fuente es el Proyecto de Presupuesto Público 2017.

2.3. Pobreza y gasto de capital

Para 2017, los gobiernos regionales que cuentan con un presupuesto² per cápita para gasto de capital superior a los 1,500 soles son Madre de Dios, Amazonas, Cusco, Apurímac, Moquegua, y Tacna. Entre ellos, solo Amazonas y Ayacucho presentan tasas de pobreza mayores

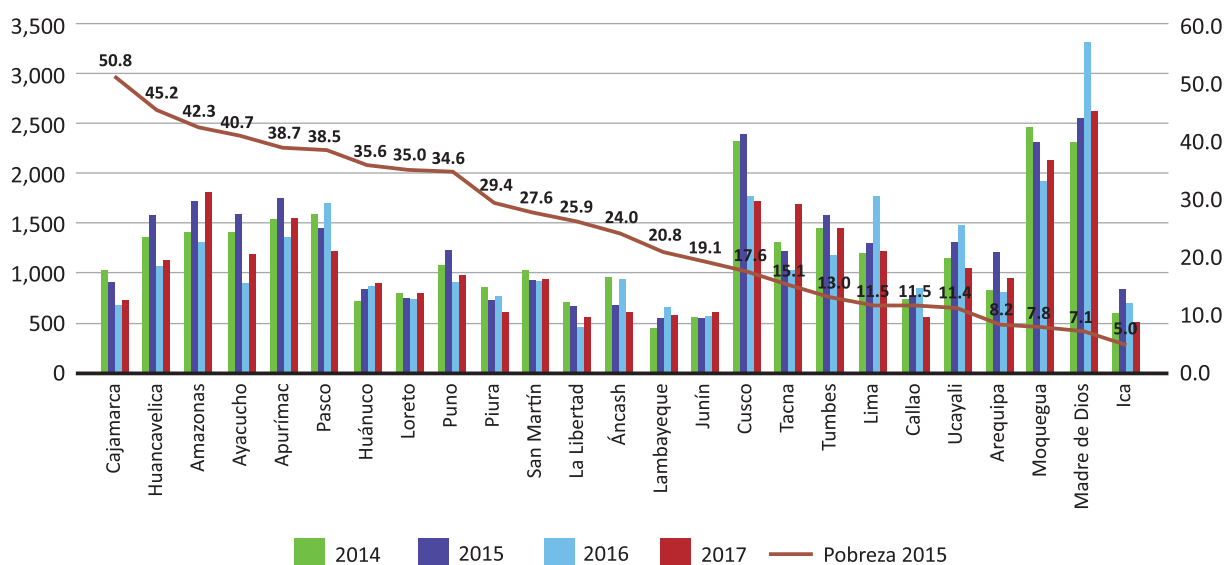
al promedio nacional (23%), mientras que Moquegua y Madre de Dios que tienen los montos presupuestales más altos, tienen los más bajos índices de pobreza, con 7.1% y 7.8%, respectivamente.

De otro lado, departamentos en los que prevalecen altos índices de pobreza, como Cajamarca, Huancave-

2 En adelante, con presupuesto nos referimos al presupuesto institucional de apertura-PIA

Gráfico N° 4. Presupuesto* para gasto de capital per cápita por departamento 2012- 2017 y tasa de pobreza (monetaria, 2015).**

(en soles y porcentajes)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

* PIA = Presupuesto Institucional de Apertura

** Para el año 2017 la fuente es el Proyecto de Presupuesto Público 2017.

lica, Huánuco y Loreto, cuentan con un presupuesto *per cápita* inferior o apenas superior al promedio del año 2017, con 1,136 soles. Finalmente, son 8 los departamentos a los que se ha asignado un presupuesto *per cápita* inferior a 750 soles (Callao, Ica, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Cajamarca, Piura y Junín).

2.4. Inequidad en el gasto social

Respecto a las funciones de salud, educación, protección social y agua y saneamiento, que constituyen el rubro de gasto social, resulta relevante analizar la relación entre la tasa de pobreza en cada departamento³ y el presupuesto⁴ asignado a cada una de estas funciones por habitante.

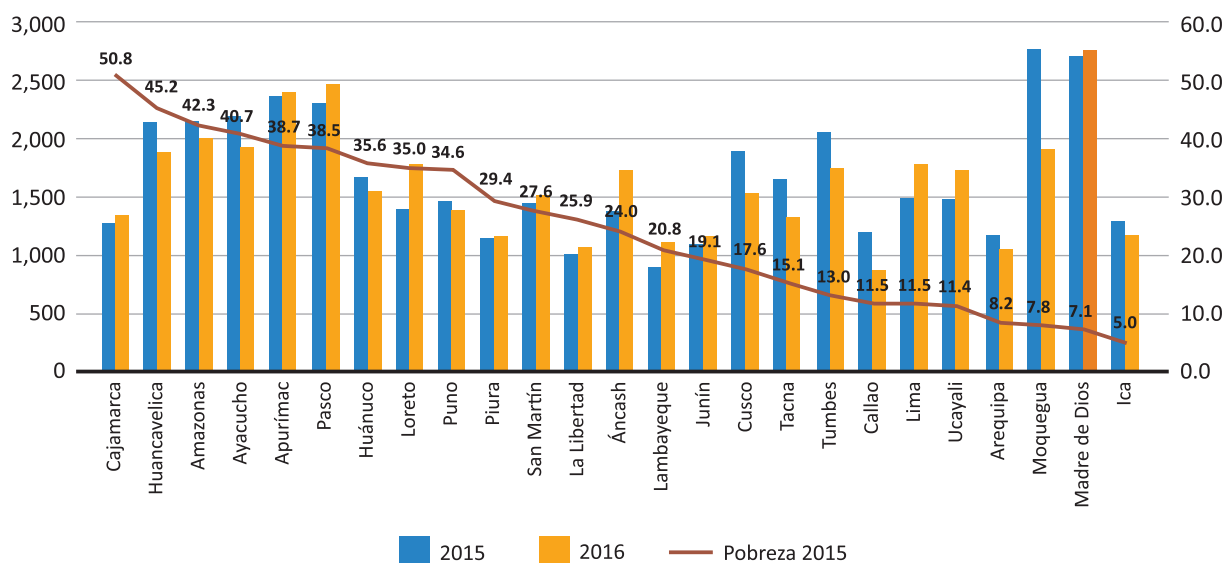
Así, vemos que departamentos como Cajamarca y Huancavelica, que cuentan con las más altas tasas de pobreza a nivel nacional (con 50% y 45%, respectivamente) no son los que presentan los montos *per cápita* más altos en gasto social. Estas primeras posiciones están ocupadas por Madre de Dios, Pasco y Apurímac, con más de 2,000 soles por habitante, siendo estos dos últimos departamentos con niveles de pobreza muy por encima del promedio nacional con 38.5% y 38.7%, respectivamente. Finalmente, los departamentos de Puno y Piura cuentan con una asignación presupuestal en gasto social por habitante menor a la del promedio nacional con 1,547 soles, siendo que sus tasas de pobreza permanecen por encima del promedio nacional con 30% y 29.4%, respectivamente.

3 Pobreza monetaria, calculada a 2015.

4 La información consignada en los anexos del Proyecto Ley de Presupuesto Público 2017 no permite calcular la asignación per cápita del PIA en las funciones que hemos agrupado como “gasto social”. Por esta razón, basamos nuestro cálculo en información de la plataforma de Consulta Amigable del Portal de Transparencia Económica del MEF hasta el año 2016.

Gráfico N° 5. Presupuesto* para gasto social per cápita por departamento 2015- 2016 y tasa de pobreza (monetaria, 2015).**

(en nuevos soles y porcentajes)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

* PIA incluye a los tres niveles de gobierno. El gasto social es la agregación de las funciones de educación, salud, saneamiento, protección social.

3. Más presupuesto, ¿mejores resultados?

El Presupuesto por Resultados (PpR) es una estrategia que el MEF definió con el propósito de vincular de manera más efectiva la asignación de recursos con productos y resultados medibles. Desde su creación en 2007, su implementación avanza de manera contradictoria.⁵ El propio MEF reconoce⁶ que la mayor cobertura de los Programas Presupuestales⁷ -que pasaron de 5 en 2008 a 90 en la actualidad- no está seguida de avances en la calidad en su implementación, entre otras razones, por

los diseños inadecuados, la insuficiente capacitación y motivación de los servidores públicos involucrados, así como por la alta rotación de técnicos y funcionarios. A ello hay que añadir el enfoque centralista del PpR, que relega a los gobiernos regionales y locales a ser ejecutores de prioridades definidas por las autoridades sectoriales, lo que redunda en la escasa articulación entre los tres niveles de gobierno para la entrega de los bienes y servicios comprendidos en los programas presupuestales.

En general, la asignación del gasto mantiene un fuerte peso inercial, siendo el reto aún mayor cuando se trata de la programación presupuestal basada en resultados. A modo de ejemplo veamos los avances de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) del sector de Educación y Salud al año 2016.

5 De acuerdo al Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016, el objetivo al concluir dicho periodo era que “cerca del 100% del presupuesto programable (excluyendo gasto previsional, financiero y administrativo) sea formulado en programas con una lógica de resultados”. Del 3.8% del presupuesto programable programado bajo esta modalidad en 2008, hemos llegado al 49.7% en 2017, lo que nos deja aún bastante lejos de la meta anunciada.

6 García, Orlando; “La evaluación de diseño y ejecución presupuestal para la mejora del gasto público”. MEF, 2016.

7 Un programa presupuestal es una herramienta del PpR definida como “una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr un resultado específico en la población y así contribuir al logro de un resultado final asociado a un objetivo de política pública”.

En el Sector Educación (Cuadro N° 7) se tiene dificultad para lograr las meta planteada al 2017: i) la tasa neta de asistencia en educación primaria, en lugar de aumentar respecto a 2001 se ha reducido en 2015, ii) la tasa neta de asistencia en educación secundaria a 2015 alcanzó el 82.65%; pero aún está por debajo de la meta a 2017 (88.2%); y iii) la tasa de conclusión de educación superior de las mujeres de 25 a 34 años de

edad alcanzó en 2015 un 25.76%, siendo que la meta a 2017 es de 31.6%.

En el Sector Salud (Cuadro N° 8) encontramos dificultades de cumplimiento en al menos tres metas: (i) mujeres que acceden a métodos anticonceptivos modernos; (ii) tasa de embarazo adolescente, y (iii) reducción de la violencia contra las mujeres.

Cuadro N° 7. Algunos resultados de los compromisos del PESEM 2016-Educación

		2001	2015	Año 2015-2001	Meta a 2017
Tasa neta de asistencia, educación primaria (% de población con edades 6-11)	PERÚ	92.73	90.82	-1.91	Al 2017 se incrementa la tasa neta de asistencia escolar a 96.3% en niños y niñas.
	Femenino	92.07	90.42	-1.65	
	Masculino	93.39	91.21	-2.17	
	Urbana	92.85	90.38	-2.48	En el área urbana a 95.1% en niñas y niños
	Urbana-Femenino	92.09	89.91	-2.18	
	Urbana-Masculino	93.60	90.84	-2.77	
	Rural	92.53	91.90	-0.63	En el área rural a 98.3% en niñas y niños
	Rural-Femenino	92.03	91.67	-0.36	
Rural-Masculino	93.03	92.12	-0.91		
Alumnos con atraso escolar, primaria, total (% de matrícula inicial)	PERÚ	19.32	6.46	-12.86	Al 2017 el ratio de atraso escolar en primaria se reducirá a 7.4% en niñas y a 8.3% en niños.
	Femenino	18.85	6.00	-12.85	En el área urbana a 5.2% en niñas y a 6.3% en niños.
	Masculino	19.77	6.90	-12.87	
	Urbana	13.40	4.38	-9.01	En el área urbana a 5.2% en niñas y a 6.3% en niños.
	Femenino	12.92	3.95	-8.97	
	Masculino	13.87	4.80	-9.07	
	Rural	32.93	14.81	-18.12	En el área rural a 20.4% en niñas y a 21.0% en niños.
	Femenino	32.71	14.11	-18.60	
Masculino	33.15	15.48	-17.67		
Tasa neta de asistencia, educación secundaria (% de población con edades 12-16)	PERÚ	68.82	82.65	13.83	Al 2017 la tasa neta de asistencia en Educación Secundaria inclusiva se habrá incrementado a 88.2% en adolescentes mujeres y varones
	Femenino	68.09	82.62	14.53	
	Masculino	69.51	82.67	13.16	
	Urbana	77.87	85.74	7.87	
	Femenino	77.55	85.87	8.33	
	Masculino	78.19	85.60	7.41	
	Rural	52.11	75.60	23.48	
	Femenino	49.19	74.82	25.64	
Masculino	54.62	76.30	21.68		

		2001	2015	Año 2015-2001	Meta a 2017
Alumnos con atraso escolar, secundaria, total (% de matrícula final)	PERÚ	23.23	11.22	-12.01	Al 2017 se reduce el ratio de atraso escolar en secundaria a 10.7% en adolescentes mujeres y a 13.9% en adolescentes hombres
	Femenino	20.55	9.60	-10.95	
	Masculino	25.68	12.80	-12.88	
	Urbana	20.95	9.33	-11.62	En área urbana a 9.8% en adolescentes mujeres y a 13.3% en adolescentes hombres.
	Femenino	18.76	7.96	-10.80	
	Masculino	23.00	10.67	-12.32	
	Rural	46.75	26.13	-20.62	En área rural a 29.5% en adolescentes mujeres y a 32.9% en adolescentes hombres
	Femenino	42.52	23.69	-18.83	
Masculino	49.63	28.22	-21.41		
Tasa de conclusión, educación superior, grupo de edades 25-34 (% del total)	PERÚ	19.59	25.76	6.16	Al 2016 se ha incrementado a 31.6% la tasa de conclusión de educación superior de las mujeres de 25 a 34 años de edad
	Femenino	20.74	27.17	6.43	
	Masculino	18.46	24.38	5.92	
	Urbana	25.04	30.24	5.20	
	Femenino	26.21	31.65	5.44	
	Masculino	23.84	28.82	4.98	
	Rural	4.88	6.78	1.90	
	Masculino	4.79	7.12	2.33	

Fuente: MINEDU.

Cuadro N° 8. Algunos resultados de los compromisos del PESEM 2016- Salud

Indicadores	2010	2015	Variación 2015-2010	Meta a 2017
Proporción de parto institucional de gestantes procedentes del área rural del último nacimiento en los 5 años anteriores de la encuesta	62.50	73.2	10.7	Al 2017 se Incrementa el parto institucional rural a 75%
Porcentaje de la población femenina afiliada a algún seguro de salud (Porcentaje respecto del total de población de cada ámbito geográfico)	65.60	73.00	7.4	Al 2017 se ha incrementado el aseguramiento de mujeres para el acceso a los servicios de salud.
Uso actual de métodos anticonceptivos entre las mujeres actualmente unidas. Total métodos modernos. Zona Rural	43.4	47.6	4.2	Al 2017 se Incrementa el uso de métodos anticonceptivos modernos en el área rural a 70% en mujeres.
Porcentaje de adolescentes (15-19 años) alguna vez embarazadas (Porcentaje)	13.5	13.6	0.1	Al 2017 el embarazo adolescente se reduce en un 1,3% en el área urbana y en un 4,3% en el área rural
Violencia física contra la mujer ejercida alguna vez por parte del esposo o compañero (Porcentaje)	37.7	32	-5.7	Al 2017 disminuir en un 4.1% la violencia física severa
Violencia sexual contra la mujer ejercida alguna vez por parte del esposo o compañero	8.59	7.9	-0.7	Al 2017 reducir la proporción de mujeres víctimas de violencia sexual en un 5,4%

Fuente: INEI. ENDES.

3.1. El reto en saneamiento

El acceso a Agua y Saneamiento es una de las principales promesas del actual gobierno. Para 2017 se ha presupuestado 6,032 millones de soles, de los cuales 2,000 millones se destinarán a la creación e implementación del “Fondo para el financiamiento de proyectos de inversión pública en materia agua y saneamiento y otras materias” que tiene por fin mejorar los indicadores de cobertura de agua y desagüe en el ámbito urbano y rural en todo el país, y está a cargo del MVCS.

Entre 2009 y 2015 el país ha gastado 23,000 millones de soles en la función saneamiento (monto devengado), 84% de los cuales corresponde a proyectos y el resto a actividades. De dicho monto, son los gobiernos locales los que han ejecutado más del 63%, seguidos por los gobiernos regionales con 18% y el gobierno nacional con 17%. (Cuadro N° 9). Pese a que este gasto ha facilitado avances en los indicadores de acceso de agua y alcantarillado, las brechas de cobertura son aún importantes: 12.13% para cobertura de agua y 27.9% para saneamiento (INEI, 2015). Además, los avances en la cobertura son muy heterogéneos, (Mapas N°1 y N° 2).

Cuadro N° 9. Monto ejecutado en la función Saneamiento, según nivel de gobierno y actividad/proyecto. Período 2009-2015

En millones de soles

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Acumulado
Sólo Actividades	312	268	327	558	539	964	783	3,751
Gobierno Nacional	272	195	200	430	446	889	729	3,162
Gobiernos Locales	17	25	29	46	33	44	43	237
Gobiernos Regionales	23	47	98	83	60	31	10	352
Sólo Proyectos	2,109	2,568	2,962	3,342	1,906	3,607	2,760	19,255
Gobierno Nacional	121	139	160	94	111	151	165	941
Gobiernos Locales	1,560	1,770	1,907	2,488	1,393	3,044	2,309	14,471
Gobiernos Regionales	428	659	894	759	403	413	287	3,842
Total general	2,421	2,836	3,289	3,900	2,445	4,572	3,543	23,006

En porcentajes

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Acumulado
Sólo Actividades	12.9%	9.5%	9.9%	14.3%	22.0%	21.1%	22.1%	16.3%
Gobierno Nacional	11.3%	6.9%	6.1%	11.0%	18.2%	19.4%	20.6%	13.7%
Gobiernos Locales	0.7%	0.9%	0.9%	1.2%	1.3%	1.0%	1.2%	1.0%
Gobiernos Regionales	0.9%	1.7%	3.0%	2.1%	2.5%	0.7%	0.3%	1.5%
Sólo Proyectos	87.1%	90.5%	90.1%	85.7%	78.0%	78.9%	77.9%	83.7%
Gobierno Nacional	5.0%	4.9%	4.9%	2.4%	4.5%	3.3%	4.7%	4.1%
Gobiernos Locales	64.4%	62.4%	58.0%	63.8%	57.0%	66.6%	65.2%	62.9%
Gobiernos Regionales	17.7%	23.2%	27.2%	19.5%	16.5%	9.0%	8.1%	16.7%
Total general	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

De cualquier modo, no existe una relación clara entre el monto invertido en saneamiento en cada departamento y el avance en el cierre de brechas (Cuadro N°10). Para demostrar ello, tomando el período 2012-2015 hemos

definido 5 grupos de departamentos, según la tasa de cobertura de hogares con acceso al servicio de agua por red pública al año 2015.

Cuadro N° 10. Tasa de acceso a agua por red pública 2015, avance en el cierre de brecha de cobertura de agua (2011-2015) y monto ejecutado por persona (2012-2015) en la función Saneamiento.

Por departamento

	Departamento	Cobertura de agua por red pública, 2015 (porcentaje)	Avance en cierre de brecha de la cobertura de Agua. Entre 2011 y 2015. (porcentaje)*	Monto ejecutado per cápita, entre los años 2012-2015. (Soles)
Grupo 1	Arequipa	93%	47%	614
	Apurímac	93%	73%	1,023
	Lima	93%	21%	247
	Tacna	93%	23%	438
	Moquegua	93%	18%	1,175
	Cusco	92%	76%	1,252
	Áncash	92%	63%	837
	Ica	92%	19%	677
	Lambayeque	91%	55%	542
Grupo 2	Ayacucho	88%	58%	832
	La Libertad	87%	37%	499
	Junín	86%	46%	308
	Nacional (promedio)	86%	37%	543.2
	Madre de Dios	85%	46%	290
	San Martín	83%	55%	669
	Piura	82%	29%	801
	Huancavelica	80%	59%	1,040
Grupo 3	Tumbes	79%	1%	753
	Amazonas	79%	60%	1,191
	Huánuco	73%	31%	617
	Cajamarca	71%	1%	744
Grupo 4	Ucayali	66%	4%	519
	Pasco	65%	45%	1,025
	Puno	62%	26%	678
Grupo 5	Loreto	57%	21%	584

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Nota: Avance del cierre de brecha: (tasa final- tasa inicial)/ (100%-Tasa inicial).

En el primer grupo, conformado por 9 regiones con tasas de cobertura mayores al 90%, sobresalen dos regiones por su velocidad de cierre de brechas: (i) Cusco, que pasó de 67% a 92%, lo que representa un 76% de avance en el cierre de brecha y un gasto de 1,252 soles por persona en la función saneamiento; (ii) Apurímac, que con una cobertura de 93%, presenta un avance de 73% en el cierre de brecha y una inversión de 1,023 soles por persona entre el 2012-2015.

El segundo grupo lo conforman las 7 regiones con tasas de cobertura entre 79.9% y 89.9%, destacando Huancavelica, donde se ha alcanzado una cobertura de 80% en 2015, y se ha invertido un monto importante (1,040 soles por persona), aunque el avance en el cierre de la brecha es solo de 59%,

El tercer grupo comprende a las cuatro regiones con tasas entre 69.9% y 79.9%, donde destacan Tumbes y Cajamarca, que a pesar de haber invertido montos

mayores al promedio nacional (543 soles), con 753 soles y 744 soles por persona respectivamente, sólo ha mejorado su cierre de brecha en un punto porcentual en todo el período.

En el cuarto grupo conformado por 3 regiones, destaca Pasco, donde a pesar de haberse invertido cerca de mil soles por persona, casi el doble del promedio nacional, muestra un avance de brecha de sólo 45% y llega a tener una de las coberturas más bajas del país para el 2015 (65%). Finalmente tenemos a Loreto, el departamento con la tasa de cobertura más baja del país: 57%

Respecto a la calidad del servicio, sólo el 28.2% de los hogares (INEI, 2015) cuentan con la dosificación de cloro que establece la normativa correspondiente (D.S. 031-2010-SA). Peor situación se observa en el ámbito rural, con 31.64% de hogares sin acceso a agua de la red pública y 77.9% de hogares sin acceso a alcantarillado de la red pública, mientras el 98,5% de

La gestión del servicio de agua y saneamiento en el Perú

(con información de la “Nota de Política Pública de Agua y Saneamiento” - Diálogo de Políticas Públicas, 2016)

- El mercado de saneamiento es atomizado, predomina la gestión municipal y de organizaciones comunales. Los operadores carecen de institucionalidad y capacidades técnicas.
- Las entidades prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) revelan una grave situación económica, financiera y operativa. El cobro del servicio está subestimado, las contrataciones y retribuciones del personal especializado son limitadas. Además, deben responder a múltiples supervisores y fiscalizadores.
- Los usuarios no valoran el uso del agua. La actividad agrícola utiliza más del 80% del agua y riega mediante sistemas poco óptimos, como la inundación. Además, se pierde el 46% de las aguas producidas y sólo se trata el 45% de las aguas residuales.
- Desequilibrio espacial entre oferta y demanda de agua: 63% de la población y casi el 80% del PBI se concentra en la costa, con solo el 1.8% de recursos de agua dulce. Además, en la costa se concentra el 81% de la demanda, principalmente por la agro-exportación y la exportación de minerales, con solo 9% el agua para uso de la población.
- La brecha en el sector saneamiento es de 53.4 mil millones de soles¹; para cerrarla al 2021 se tendría que invertir cerca de 10 mil millones de soles anuales. En esa lógica, aún se tiene un déficit de 4 mil millones, sólo el 2017. Sin tener claridad aún en los estudios para promover las APP, se vislumbra difícil cubrir esta brecha en la inversión en el corto plazo.

8 Ver Plan de Inversiones del Sector Saneamiento de Alcance Nacional 2014-2021.

Limitantes para la inversión pública en agua y saneamiento en el Perú
(con información del Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial)

- Falta de un análisis de funcionamiento de la infraestructura en los estudios de pre-inversión.
- Insuficiente coordinación entre Unidades Formuladoras, Unidades Ejecutoras y Entidades Prestadoras del servicio.
- Inadecuada participación de las comunidades para asumir responsabilidades.
- Arbitrariedad en los costos asignados en los proyectos.
- Marco legal e institucional que no fomenta una buena conceptualización técnica, ni garantiza adecuada operación y mantenimiento.

los hogares consume agua con tratamiento inadecuado o sin ningún tratamiento y el 31.1% aún defeca al aire libre (INEI, 2015).

Pese a que la decisión política de mejorar el acceso al agua se refleja en el proyecto de Presupuesto 2017 –la función de saneamiento crece en 2,439 millones de soles respecto al 2016– y en la creación de un fondo específico, no queda clara la ruta integral para abordar este complejo problema. Más allá de flexibilizar el proceso de inversión o incentivar las Asociaciones Público Privadas, son necesarias medidas finas para mejorar la gestión del servicio.

Aun cuando se logre incrementar la cobertura, de más de 3 millones de personas, quedan otros dos desafíos grandes por resolver. En un primer plano, la situación de las fuentes de agua frente al aumento de la demanda, la necesidad de tratamiento de las aguas servidas⁹ y las medidas de adaptación frente al cambio climático. En un segundo plano, el fortalecimiento de los procesos de regulación de los servicios de agua, ante el eventual aumento de la participación de entidades privadas.

Finalmente, anotemos que persisten dificultades para la ejecución de las inversiones programadas. De acuerdo al portal del MEF a octubre de 2016, el avance de ejecución en inversiones es de solo 34.8%, con el avance más bajo en el nivel nacional (30%), seguido por las municipalidades con 33% y los gobiernos regionales con 55%.

3.2. El reto en salud pública

Entre 2016 y 2017, el presupuesto en la función salud se ha incrementado en 2.4%, al pasar de 13,471 a 13,775 millones de soles. Este aumento se sostiene en el gasto corriente, mientras el gasto de capital ha disminuido. Esta mejora presupuestal beneficiará principalmente a los gobiernos regionales, que contarán con cerca de 300 millones de soles adicionales de la fuente de recursos ordinarios.

Como una medida puntual destinada a evitar los retrasos de los gobiernos regionales en los pagos al personal de salud, el MEF plantea que el presupuesto asignado a los Contratos Administrativos de Servicios (CAS) que corresponden al Seguro Integral de Salud (SIS), que actualmente se pagan por la fuente de Donaciones y Transferencias; sean desde ahora asignados directamente a los gobiernos regionales como Recursos Ordinarios por un valor de 280 millones de soles.

Sin embargo, el Proyecto Ley de Presupuesto Público 2017 no refleja atención a los temas de fondo de la salud pública; por ejemplo, no se responde a la aparición de nuevas patologías o a los cambios epidemiológicos en la población (obesidad, envejecimiento, zika, entre otros). Prevalece el enfoque de dotación de infraestructura, en desmedro de una política intensiva de salud preventiva.

9 Se están encontrando restos de ibuprofeno, paracetamol y otros en aguas de ciudades que no son tratadas y que contaminan otras fuentes.

i. Producto 3033254: Niños con vacuna completa.

La desnutrición crónica infantil (DCI) se ha reducido en 8.8 puntos porcentuales en el periodo 2010-2015. La mayor reducción (11 puntos porcentuales) se presenta en las áreas rurales, probablemente porque las intervenciones de atención a la primera infancia y la articulación de esfuerzos sectoriales, estuvieron centradas en ese ámbito. Por el contrario, al comparar los años 2014 y 2015 se observa un incremento de la DCI en el área urbana y se mantiene la brecha urbano-rural¹⁰.

Los logros en la lucha contra la DCI podrían ponerse en cuestión por una asignación inequitativa del presupuesto para la vacunación de niños (producto 3033254 *Niños con vacuna completa*) entre las regiones (Cuadro N°11):

Cinco gobiernos regionales (Madre de Dios, Lambayeque, Callao, Ica, Lima Región) han disminuido los recursos de su presupuesto 2017 respecto al 2016 para este producto; lo grave es que se trata de los departamentos con las menores tasas de niños con vacuna. En el caso de Madre de Dios, con una tasa de cobertura de 61%, el gobierno regional disminuye en 2017 su presupuesto per cápita a 34 soles, casi la tercera parte del promedio nacional.

El departamento de Ucayali presenta la menor tasa de cobertura en vacunación (51%), y su gobierno regional ha incrementado su presupuesto en los tres últimos años, logrando el 2017 un gasto per cápita de 204 soles, casi el doble del promedio nacional. Finalmente, destacan Ancash, Huánuco y Apurímac, departamentos con tasas de cobertura en vacunación por encima del 80%, lo que se explica porque sus gobiernos regionales han incrementado el presupuesto de este producto en los últimos años.

ii. Producto 3000005: Adolescentes acceden a servicios de salud para prevención del embarazo.

El presupuesto por adolescente asignado por los gobiernos regionales al producto 3000005 “Adolescentes acceden a servicios de salud para prevención del embarazo”, no muestra una asignación equitativa, pues no tiene relación con la tasa de embarazo adolescente calculada a 2015 (Cuadro N°12)

En cinco de los seis departamentos con las más altas tasas de embarazo adolescente (Loreto, Ucayali, Amazonas, Tumbes y Madre de Dios) los gobiernos regionales han asignado presupuestos por adolescente (PpA) por debajo del promedio nacional (5 soles por adolescente).

En tanto, Loreto, Amazonas, Madre de Dios, Ica, Lima Región, Apurímac, Tacna, Arequipa y Moquegua han disminuido su presupuesto respecto a 2016.

La situación es más crítica en las regiones selváticas, pues sus tasas de embarazo adolescentes son las más altas. El gobierno regional de San Martín, uno de los departamentos con las mayores tasas de embarazo adolescente, ha incrementado su presupuesto sosteniblemente en los tres últimos años, y para 2017 ha asignado un gasto per cápita de 15 soles, valor que es tres veces el promedio nacional.

Para el 2017 se espera que entre en vigencia la norma de planificación familiar, que señala que el anticonceptivo no es un tratamiento médico y se puede brindar a los y las adolescentes; esta expectativa no es tangible en el presupuesto público pues no se observa un incremento sustantivo del presupuesto de 2017 respecto al de 2016.

¹⁰ Otro desafío que afecta a la primera infancia es la anemia infantil, que para 2015 afectaba al 43.5% de niños y niñas menores de 3 años. En el periodo 2011-2015 la anemia se incrementó al menos en 12 departamentos, en tanto que se observaron reducciones en Cajamarca, Tacna, Lambayeque, Huánuco, Cusco y Moquegua.

Cuadro N° 11. Presupuesto de Gobiernos Regionales para el Producto “Niños con vacuna completa” del Programa Articulado Nutricional* y tasa de niños menores de 36 meses con vacuna completa para su edad (2015).

(en soles y porcentaje)

Gobierno Regional	Variación 2016/2015	Variación 2017/2016	PIA percapita, 2017 (Soles/niño)	Menores de 36 meses con vacunas básicas completas para su edad (Porcentaje)
Ucayali	9%	8%	204.53	51.2
Puno	27%	20%	81.96	58.4
Loreto	41%	38%	99.74	58.5
Madre de Dios	1%	-27%	34.23	61.4
La Libertad	-23%	9%	111.7	62.1
Lambayeque	11%	-1%	42.97	62.7
Callao	99%	-23%	41.1	63.4
Ica	4%	-5%	49.39	66
San Martín	8%	2%	37.18	66.6
Pasco	-2%	11%	140.34	69
Arequipa	38%	2%	58.22	70.7
Piura	34%	3%	87.16	70.7
Lima	37%	-15%	88.88	71.2
Moquegua	20%	3%	300.05	71.6
Amazonas	46%	49%	206.18	71.8
Cajamarca	17%	10%	82.65	72.5
Junín	76%	3%	69.16	72.5
Huancavelica	12%	17%	233.94	72.9
Ayacucho	14%	23%	152.53	73
Tacna	324%	2%	167.6	73.2
Cusco	9%	35%	90.36	73.7
Tumbes	1%	27%	112.95	76.4
Áncash	100%	8%	151.85	81.9
Huánuco	13%	18%	109.67	84
Apurímac	38%	11%	181.21	85.1

Fuente: MEF e INEI. Elaboración propia.

*Relación 2016/2015 y 2017/2016 y per cápita niño menor de cinco años.

Cuadro N° 12. Presupuesto de Gobiernos Regionales para el Producto “Adolescentes acceden a servicios de salud para prevención del embarazo” por adolescente (2016 y 2017) y la tasa de embarazo adolescente (2015).

(en soles y porcentaje)

Gobierno Regional	Variación 2016/2015	Variación 2017/2016	PIA percapita, 2017 (Soles/adolescente)	Tasa de embarazo adolescente 2014-2015 (Porcentaje)
Loreto	149%	41%	3.5	32.8
Ucayali	154%	131%	3.5	26.2
San Martín	134%	211%	15.1	25.5
Amazonas	112%	26%	0.4	22.8
Tumbes	100%	100%	0.6	22.2
Madre De Dios		5%	0.8	21.9
Ica	129%	94%	4.3	19.9
Huanuco	110%	104%	3.1	19.2
Lima	126%	56%	3.5	18.4
Cajamarca	165%	111%	10.2	17.6
Piura	480%	103%	3	16.4
Pasco	91%	100%	0.1	16
Huancavelica	122%	142%	3.3	15.4
Ayacucho	178%	115%	13.6	15.1
La Libertad	1011%	139%	13.7	13.7
Ancash	124%	103%	2.3	13.5
Apurímac	129%	96%	16.1	12.7
Cusco	167%	120%	4.8	11.7
Puno	109%	121%	4.9	11.6
Junín	103%	453%	5.5	11.2
Lambayeque	112%	199%	7.1	11.2
Callao	173%	80%	3.3	11
Tacna	100%	72%	1.3	9.3
Arequipa	113%	79%	1.9	7.5
Moquegua	65%	92%	0.9	6.4

Fuente: MEF e INEI. Elaboración propia.

4. Conclusiones y Recomendaciones

4.1. Conclusiones

El carácter altamente centralista del presupuesto público que dejó el gobierno de Ollanta Humala se mantiene con muy pequeñas variaciones. Así, para el año 2017 el gobierno central controlará el 74.1% del presupuesto, dejando para los gobiernos subnacionales el 24.9% restante.

Los gobiernos regionales se benefician con un incremento de 12,6%, mientras que los gobiernos locales siguen perdiendo en la distribución del presupuesto: en 2017 tendrán el 12% del presupuesto no previsional ni financiero, a diferencia del año 2013, cuando tuvieron el 21%.

Las municipalidades y gobiernos regionales tienen cada vez menos recursos para financiar inversiones. El 75% del gasto de capital están en manos del gobierno nacional; mientras que en 2012 los gobiernos descentralizados manejaban el 41.6% del gasto de capital, ahora solo tienen el 25%. Frente a esta situación el gobierno ha ofrecido adelantar las transferencias al primer trimestre 2017.

La distribución geográfica del presupuesto público no financiero no guarda relación con los indicadores de pobreza. Por ejemplo, departamentos con mayor pobreza reciben menos presupuesto por habitante para gasto social. Cajamarca y Huancavelica, con las más altas tasas de pobreza, no presentan los montos per cápita más altos en temas sociales. O Loreto, con alto porcentaje de su población en situación de pobreza y sus recursos por canon petrolero reducidos al mínimo, solo tiene un aumento de 12% mientras que Tacna tiene un aumento de 28% y Arequipa de 24%.

La implementación del presupuesto por resultados avanza lentamente y con resultados poco visibles. Su cobertura ha crecido rápidamente llegando al 49.7% del presupuesto público para el año 2017, pero la calidad de su implementación es baja, entre otras razones, por programas presupuestales con diseños inadecuados, insuficiente capacitación y motivación de los funcionarios públicos involucrados y alta rotación de técnicos y funcionarios, de acuerdo con conclusiones de un informe del MEF al 2016.

El país ha invertido en saneamiento 23,000 millones de soles entre 2009 y 2015, con lo cual se ha avanzado en los indicadores de cobertura de acceso de agua y alcantarillado, aunque las brechas de cobertura son aún importantes: 12.13% y 27.9% respectivamente (INEI, 2015). En el medio rural el 31.6% de los hogares no tienen acceso a agua de red pública y el 98.5% consume agua con tratamiento inadecuado o ningún tratamiento. Además, los avances en la cobertura son muy heterogéneos, donde los departamentos de la selva son los que tienen los déficits más grandes.

Para el 2017 el gobierno ha destinado 4,500 millones de soles para inversiones en agua y saneamiento. Sin embargo, no hay claridad respecto a cuáles serán los proyectos priorizados para cerrar las brechas de agua y saneamiento en el medio rural, en especial para los 80 mil centros poblados con menos de 150 habitantes. Tampoco acerca de

las estrategias para ofrecer agua segura y de calidad a las poblaciones que ya cuentan con una conexión.

Para la función Salud el presupuesto se ha incrementado en 2.4%, pasando de 13,471 a 13,775 millones de soles. Sin embargo, los temas de fondo de la salud pública no se ven reflejados claramente en el Proyecto Ley de Presupuesto Público 2017. Por ejemplo, la aparición de nuevas patologías o los cambios epidemiológicos en la población (obesidad, envejecimiento, entre otros).

Aun cuando se ha avanzado en la implementación del presupuesto por resultados y se tienen avances importantes en temas como la lucha contra la desnutrición, persisten varios desafíos. Para el caso de los productos (i) niños menores de 36 meses con vacunas básicas completas y (ii) adolescentes acceden a servicios de salud para prevención del embarazo, se identifican retos en la equidad de la asignación del presupuesto. Llama la atención que a departamentos con altas tasas de embarazo adolescente (Loreto, Amazonas, Madre de Dios, Ica y Lima Región) o con baja cobertura de vacunación (Madre de Dios, Lambayeque, Callao e Ica) han asignado menos recursos que años anteriores.

4.2. Recomendaciones

- Retomar la agenda de la descentralización fiscal, implementando las propuestas consensuadas por la Comisión Multisectorial integrada por el Ministerio de Economía y Finanzas, la Presidencia del Consejo de Ministros y la Plataforma de gobiernos descentralizados.
- Descentralizar el presupuesto público retomando el promedio del 33% para los gobiernos subnacionales de años anteriores.
- Realizar con transparencia y participación de las autoridades regionales y locales las transferencias de recursos anunciadas para el primer trimestre del 2017.

Bibliografía

BACA, Epifanio y Gustavo Ávila (2016). “La política fiscal del gobierno de Humala”. En DESCO. *Perú Hoy, Ni Gran Transformación ni Hoja de Ruta*. Lima: Desco, pp. 305 - 329.

Diálogo de Políticas Públicas, Enero del 2016. Nota de Política Pública de Agua y Saneamiento. http://www.dialogosperu.pe/files/downloads/notas_agua.pdf

GARCÍA, Orlando (2016). La evaluación de diseño y ejecución presupuestal para la mejora del gasto público. MEF, 2016.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/publicacion_EDEP.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2016) Proyecto Ley de Presupuesto Público, varios años.
<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-del-sector-publico/proyecto-de-presupuesto>



SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA

CEPES

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfonos: 613 8313, 613 8314. Telefax: 613 8315
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@desco.org.pe
facebook.com/PuritaEnergiaColectiva/
facebook.com/Nos-Sale-A-Cuenta