

EL GASTO SOCIAL EN EL PERÚ

2000-2005



© UNICEF/PERA09449

Contenido

Gráficos y Cuadros

Gráficos	5
Cuadros	6

Diagramas y Recuadros

Diagramas	7
Recuadros	7

Introducción	8
Una mirada al gasto social en el Perú	9

Capítulo 1: El gasto social peruano en el contexto de América Latina.....	11
--	-----------

Capítulo 2: El gasto social en el Perú: particularidades y tendencias	17
2.1. Tendencias recientes del gasto público	18
2.2. El proceso de descentralización de los recursos públicos	21
2.3. Evolución histórica del gasto social	22

Capítulo 3: ¿Qué hemos aprendido del gasto social en los últimos años?	27
3.1. ¿Es el nivel de gasto social aceptable para un país como el Perú?	28
3.2. ¿A cuánto debería incrementarse el gasto social?	30
3.3. El incremento del gasto social en los últimos años ¿ha tenido un correlato con la mejora en la provisión de servicios sociales?	31
3.4. ¿El gasto social en el Perú se asigna con criterios de equidad?	34
3.5. ¿En qué medida los recursos destinados al gasto social están llegando efectivamente a los beneficiarios?	37
3.6. ¿Qué tan aceptables son los niveles de inversión en los sectores sociales?	37
3.7. ¿La prioridad del gasto social ha sido la niñez?	38

Capítulo 4: Buscando recursos para el gasto social: El caso del canon	43
4.1. Relevancia del canon en la actualidad	44
4.2. Marco en el que se manejan los recursos del canon	44
4.3. Características del uso del canon en los últimos años	45

Capítulo 5: Reflexiones finales y recomendaciones.....	49
---	-----------

Anexos

Anexo 1: Clasificación y organización del gasto público	52
Anexo 2: Iniciativas para mejorar la calidad del gasto público	55

Bibliografía.....	56
Normas y Leyes.....	57
Glosario.....	58



Gráficos

Gráfico 1.	Gasto social en América Latina, 2002/03 (Porcentaje del PBI)	12
Gráfico 2.	Nivel de gasto social por habitante en América Latina, 2002/03	12
Gráfico 3.	Evolución del gasto social por componentes en América Latina, 1990/91, 1996/97 y 2002/03 (Porcentaje del PBI)	13
Gráfico 4.	Evolución del gasto social por componentes en el Perú, 1990/91, 1996/97 y 2000/01 (Porcentaje del PBI)	13
Gráfico 5.	Tasas de variación del gasto social en América Latina, 2000/01 - 2002/03 (Porcentaje del PBI).....	14
Gráfico 6.	Evolución del gasto público en el Perú, 2000 - 2005.....	18
Gráfico 7.	Evolución del gasto público según tipo de gasto, 2000 - 2005.....	18
Gráfico 8.	Evolución del gasto corriente en el Perú, 2000 - 2005	19
Gráfico 9.	Evolución del gasto público según fuentes de financiamiento, 2000 - 2005	20
Gráfico 10.	Evolución de la estructura porcentual del gasto público según niveles de gobierno, 2002 -2005.....	21
Gráfico 11.	Estructura porcentual del gasto en educación, salud y asistencia según niveles de gobierno, 2004 - 2005.....	22
Gráfico 12.	Evolución del gasto social en el Perú, 2000 - 2005 (Porcentaje del PBI).....	23
Gráfico 13.	Evolución del gasto social por habitante, 2000 - 2005	23
Gráfico 14.	Evolución de la estructura porcentual por tipo de gasto en la ejecución del gasto social, 2000 - 2005.....	24
Gráfico 15.	Evolución de la estructura del gasto en educación por tipo de gasto, 2000 - 2005.....	24
Gráfico 16.	Evolución de la estructura del gasto en salud por tipo de gasto, 2000 - 2005.....	25
Gráfico 17.	Ingreso público total en América Latina, 2004 (Porcentaje del PBI).....	29
Gráfico 18.	Gasto en educación en Perú vs. promedio América Latina (Porcentaje del PBI).....	30
Gráfico 19.	Gasto en salud en Perú vs. promedio América Latina (Porcentaje del PBI).....	30
Gráfico 20.	Gasto social per cápita, PBI per cápita e incidencia de la pobreza, 2000 - 2004.....	31
Gráfico 21.	Gasto en educación per cápita y tasa de asistencia escolar, 2000 - 2004	32
Gráfico 22.	Gasto en salud per cápita y cobertura de partos institucionales, 2001 - 2004	32
Gráfico 23.	Gasto en salud per cápita y porcentaje de atendidos institucionalmente, 2001 - 2004.....	33
Gráfico 24.	Remuneraciones a docentes y capacitaciones, 2000 - 2005	33
Gráfico 25.	Gasto por remuneraciones a profesionales de salud y capacitaciones, 2000 - 2005.....	34
Gráfico 26.	Gasto en educación per cápita e incidencia de la pobreza departamental, 2004	35
Gráfico 27.	Gasto en salud per cápita e incidencia de la pobreza departamental, 2004	35
Gráfico 28.	Gasto en programas alimentarios asociados a niños menores de 5 años per cápita y tasa de desnutrición crónica departamental, 2004.....	36
Gráfico 29.	Evolución de la importancia relativa por grupos étnicos en la ejecución del gasto en educación, 2000 - 2005.....	39
Gráfico 30.	Evolución de la importancia relativa por grupos étnicos en la ejecución del gasto en salud, 2000 - 2005	39
Gráfico 31.	Evaluación Nacional de Rendimiento Escolar: desempeño alcanzado en prueba lógico matemática	41
Gráfico 32.	Prueba PISA: resultado de prueba de comprensión de lectura	41
Gráfico 33.	Evolución histórica del canon y sobre canon y perspectiva 2006.....	44
Gráfico 34.	Asignación geográfica del canon y sobre canon, presupuesto 2006.....	46

Cuadros

Cuadro 1.	Presupuesto público 2006 por usos (en millones de nuevos soles).....	19
Cuadro 2.	Estructura del gasto público por funciones, 2001 - 2006	20
Cuadro 3.	Presupuesto público 2006 por niveles de gobierno (en millones de nuevos soles).....	21
Cuadro 4.	Indicadores relevantes, presupuesto 2006.....	25
Cuadro 5.	Ranking de países de América Latina respecto a diversos indicadores relativos al gasto social.....	28
Cuadro 6.	Indicadores relevantes asociados al gasto social, países seleccionados.....	29
Cuadro 7.	Filtración de programas sociales (porcentaje).....	37
Cuadro 8.	Necesidades de inversión en infraestructura educativa (en millones de US\$).....	38
Cuadro 9.	Necesidades de inversión en salud (en millones de US\$)	38
Cuadro 10.	Simulación financiera para alcanzar objetivos presupuestales en educación y salud.....	40
Cuadro 11.	Canon, sobre canon y regalías asignados por regiones, presupuesto 2006.....	45
Cuadro 12.	Clasificaciones del gasto público.....	52




Diagramas

Diagrama 1. Funciones asociadas al gasto social	15
Diagrama 2. El circuito del canon minero	46
Diagrama 3. Gasto público por funciones	53
Diagrama 4. Gasto público por sectores	54
Diagrama 5. Gasto público por categoría y grupo de gasto	54

Recuadros

Recuadro 1. ¿Qué se entiende por gasto social?	15
Recuadro 2. Perspectivas del gasto social en el presupuesto 2006	25
Recuadro 3. ¿Es posible alcanzar las metas presupuestales en educación y salud?	40
Recuadro 4. Evaluaciones de rendimiento escolar en el Perú	41
Recuadro 5. El circuito del canon minero	46



Introducción

En los últimos años, el Perú ha logrado avances importantes en el aspecto macroeconómico, obteniendo un crecimiento anual promedio del PBI de 3.9% durante el período de 2000 a 2005, con la tasa más alta de 6.7% para el año 2005. La balanza de la cuenta corriente logró el nivel más alto en su historia por el aumento en las exportaciones, tanto en volúmenes como en precios; con un desempeño creciente del sector de exportaciones no tradicionales, promoviendo el empleo descentralizado. La inflación se mantuvo baja a lo largo del período, por un prudente manejo fiscal.

Sin embargo, estas condiciones macroeconómicas favorables no significaron avances considerables en la reducción de la pobreza. Su tasa nacional sigue siendo mayor de 50%, con niveles significativamente más altos en ciertas regiones: 67.7% de la población andina y 59.5% de la amazonía viven en situación de pobreza. En algunos de los departamentos más pobres del país como Huancavelica, los indicadores muestran una situación aún más dramática: 85.7% de la población vivía en situación de pobreza y 68.6% en pobreza extrema en el año 2003. Allí donde hay pobreza, los niños y las niñas son los más afectados. En ese mismo año, en Huancavelica, la tasa de niños con edades entre los 0 y 11 años en situación de pobreza superó el 97%.

Considerando la importancia de la inversión en la niñez para contribuir a romper el ciclo de pobreza que va de generación en generación, el Perú logró algunos avances en los últimos años al priorizar los temas de infancia en su agenda para el desarrollo. En abril del 2004, se firmó el Compromiso Político, Social, Económico de Corto Plazo del Acuerdo Nacional, el cual prioriza los siete temas más importantes para el ple-

no desarrollo de niñas y niños peruanos. En abril del 2005, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2002-2010, fue elevado a Ley de la República, buscando asegurar su cumplimiento. La prioridad de la niñez para el adecuado desarrollo del país, ha sido incluida también en la agenda internacional, donde seis de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio se relacionan directamente al tema de la niñez.

Si bien los montos que el Perú invierte en programas sociales son todavía muy escasos para la magnitud del problema, durante los últimos años se ha hecho un esfuerzo fiscal importante por destinar mayores recursos. En el período 2000-2005 se experimentó un crecimiento del PBI corriente del orden del 35.4%¹ y el gasto público creció en 58.1%. Sin embargo, este mayor gasto se destinó básicamente al rubro remuneraciones, pues el gasto corriente aumentó en 90.4%. El gasto en personal y obligaciones sociales prácticamente se duplicó, de 6,300 millones de nuevos soles en el 2000 a 12,500 millones de nuevos soles en el 2005. Por el contrario, no se avanzó lo suficiente en los procesos de reforma de la gestión pública para mejorar la calidad e impacto de los programas sociales.

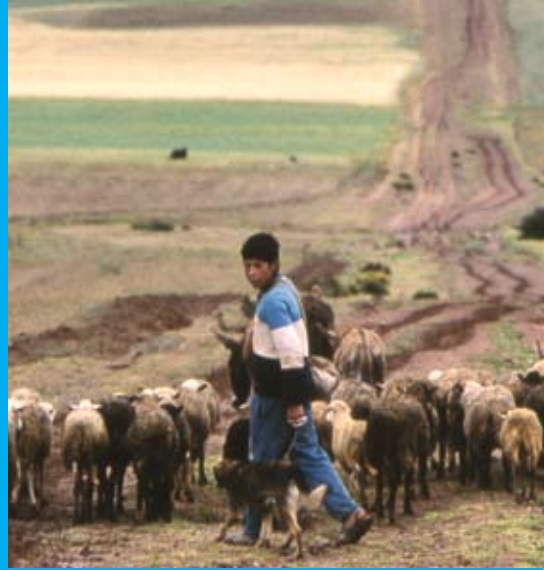
La inversión en programas sociales es una herramienta poderosa para el cumplimiento de los compromisos asumidos si se ejecuta de manera efectiva. Es con esta convicción que el Instituto Apoyo y UNICEF realizaron el presente estudio, que a través del diagnóstico del gasto social realizado en el Perú en los últimos 5 años y el análisis comparativo con los países de América Latina, busca contribuir a identificar qué aspectos necesitan ser trabajados de manera prioritaria para mejorar la inversión social en materia de niñez.

¹ El crecimiento real fue de 20.6% en el mismo período.

Una mirada al gasto social en el Perú

- En los últimos años la proporción del PBI que se destina al gasto social público ha crecido de 7.9% en el año 2000 a 9.2% en el año 2005. Actualmente, aproximadamente la mitad del gasto público se destina, de una u otra manera, a los sectores sociales.
- El nivel del gasto social en el Perú es significativamente menor que el promedio regional de América Latina, medido tanto por el porcentaje del gasto social respecto al PBI (8% versus 15%), como por el gasto social por habitante (170 dólares versus 610 dólares).
- Entre el año 2000 y 2005, el gasto público se incrementó en aproximadamente 17,100 millones de nuevos soles, gracias al crecimiento económico y la mayor presión tributaria.
- Diversos estudios han demostrado la relativa efectividad del gasto social en el Perú, debido a problemas de filtración, superposición de actividades y descoordinación entre los organismos públicos e insuficiente evaluación y retroalimentación, para permitir mejoras sostenidas de la gestión. Mientras no se atienda esta problemática de manera consistente, la mayor asignación de recursos no garantiza ningún avance en los indicadores sociales, existiendo el riesgo de que se generen gastos recurrentes que limiten la capacidad del Estado para mejorar la gestión de sus programas sociales.
- Los departamentos de Moquegua y Tacna reciben más de 1,500 nuevos soles por alumno, mientras que departamentos con mayor índice de pobreza, como Amazonas, Cajamarca y Huánuco, reciben menos de 900 nuevos soles por alumno.
- Para reflejar el promedio regional en América Latina y alcanzar las metas de asignación presupuestal, como el compromiso de aumentar el gasto en educación hasta 6% del PBI y en salud hasta 3% del PBI, se necesitaría un monto adicional de 12,388 millones de nuevos soles.
- Aumentar el gasto en educación y salud implicaría realizar una reforma tributaria que permita incrementar los ingresos del Estado, revisando exoneraciones y ampliando la base tributaria. De muy poco serviría ello si no se hace una reforma de la ejecución del gasto en paralelo. Ambas reformas son fundamentales.
- Aunque todavía hay una brecha importante, en los últimos años el monto absoluto del gasto en educación se ha incrementado de manera constante, de S/. 862 nuevos soles por alumno en el año 2000 a S/. 1,168 nuevos soles en el 2005. El mayor aumento ha sido en el rubro de remuneraciones mientras que el nivel de inversión se mantuvo sin aumento.
- Una oportunidad inmediata para destinar mayores recursos a programas e inversiones sociales es el canon. En el 2006 el presupuesto del canon minero casi se duplicó: de S/. 1,156 a S/. 2,184 millones. Sin embargo, ello sólo beneficia a algunos departamentos con índices de pobreza altos, como Cajamarca y Cusco, pero no a otros, como Amazonas y Huánuco, que tienen similares índices de pobreza y no reciben dicho recurso.





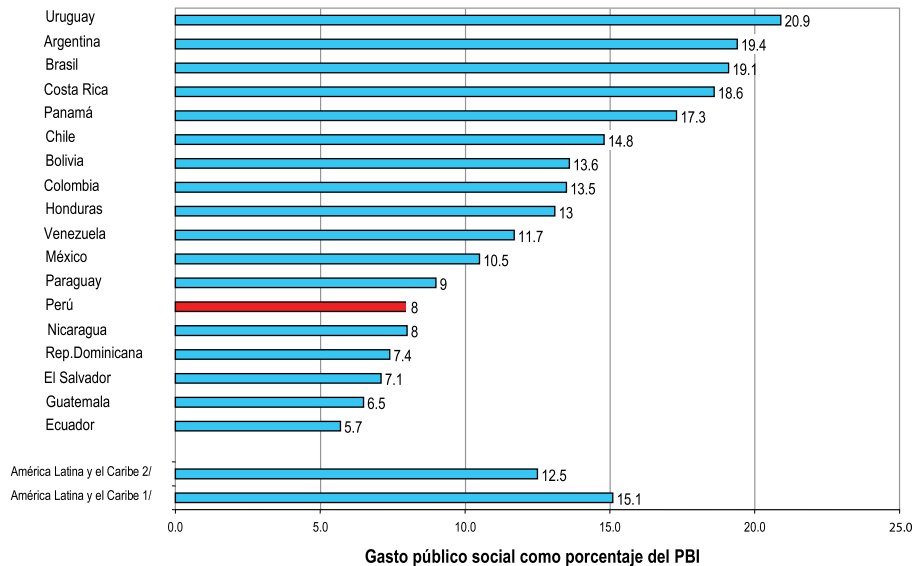
Capítulo 1

El gasto social peruano en el contexto de América Latina

En América Latina (AL) se observa una importante heterogeneidad entre países. En general, los países con ingresos más altos destinan mayores recursos a lo social y muestran mejores indicadores de gasto. Para el período 2002/03, se aprecia que países como Uruguay y Argentina alcanzan niveles de 20.9% y 19.4% de gasto social como porcentaje del PBI respectivamente, mientras que países como Guatemala y Ecuador alcanzan

6.5% y 5.7% respectivamente. La heterogeneidad del gasto social hace que AL tenga un nivel promedio de gasto de 15.1%, superado solamente por países como Uruguay, Argentina, Brasil, Costa Rica y Panamá. El Perú alcanza un nivel de gasto social ascendente al 8% del PBI, casi la mitad del promedio de la región (Gráfico 1)².

Gráfico 1: Gasto social en América Latina, 2002/03 (Porcentaje del PBI)

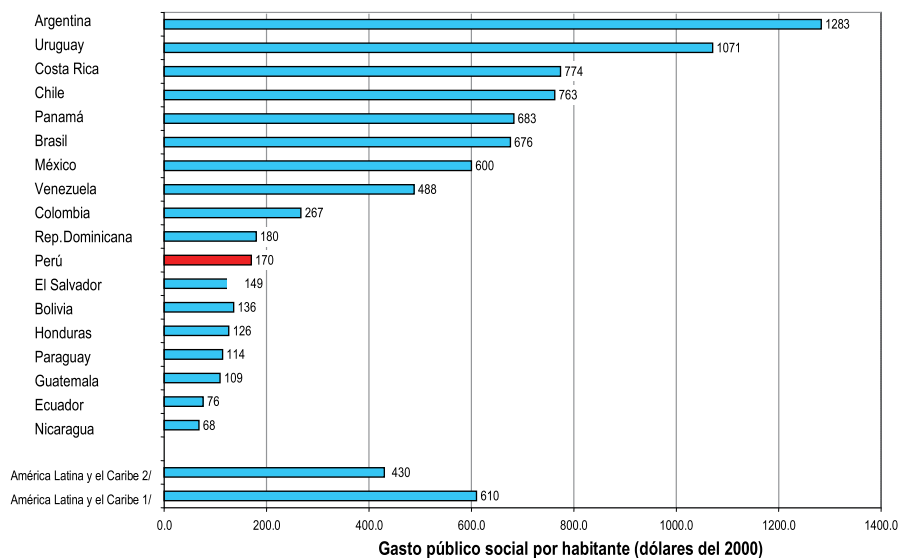


1/ Promedio ponderado. 2/ Promedio simple. Fuente: CEPAL. Elaboración: Instituto APOYO.

Si se observa el nivel de gasto por habitante con respecto al gasto total medido en términos del PBI el panorama no cambia mucho. El gasto social por habitante para el período 2002/03 alcanza niveles de US\$1,071 y US\$1,283 en Uruguay y Argentina respectivamente. Al otro extremo se encuentran países como Ecuador y Nicaragua con niveles de US\$76 y US\$68 de

gasto social por habitante, respectivamente. El promedio para AL es alrededor de US\$610 por habitante, siendo mayor en Brasil, Panamá, Chile, Costa Rica, Uruguay y Argentina (Gráfico 2). En el caso del Perú, se gasta alrededor de US\$170, nivel muy por debajo del promedio de la región.

Gráfico 2: Nivel de gasto social por habitante en América Latina, 2002/03



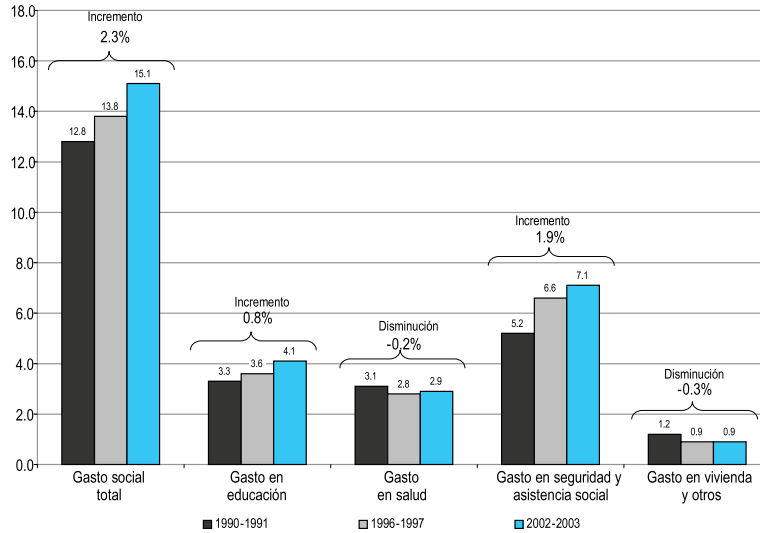
1/ Promedio ponderado. 2/ Promedio simple. Fuente: CEPAL. Elaboración: Instituto APOYO.

²Existe un elemento adicional que debería ser tomado en cuenta al realizar el análisis del gasto: la inversión social que efectúa el sector privado en el país. Se estima que sólo el 24% del gasto total en salud en el Perú lo realiza el gobierno a través del gasto público. *Cuentas Nacionales de Salud: 1995-2000*. MINSU-OPS. 2003.

El Gasto Social en AL ha tenido un incremento sostenido en los últimos años, pasando de 12.8% del PBI en 1990/91 a 15.1% del PBI en 2002/03. Esto representa un incremento de 2.3 puntos porcentuales, debido al aumento en gastos como

seguridad y asistencia social³ y educación, en 1.9 y 0.8 puntos porcentuales respectivamente, mientras los gastos en salud y en vivienda y otros, han experimentado un leve decrecimiento, de 0.2 y 0.3 puntos porcentuales respectivamente (Gráfico 3).

Gráfico 3: Evolución del gasto social por componentes en América Latina, 1990/91, 1996/97 y 2002/03 (Porcentaje del PBI)

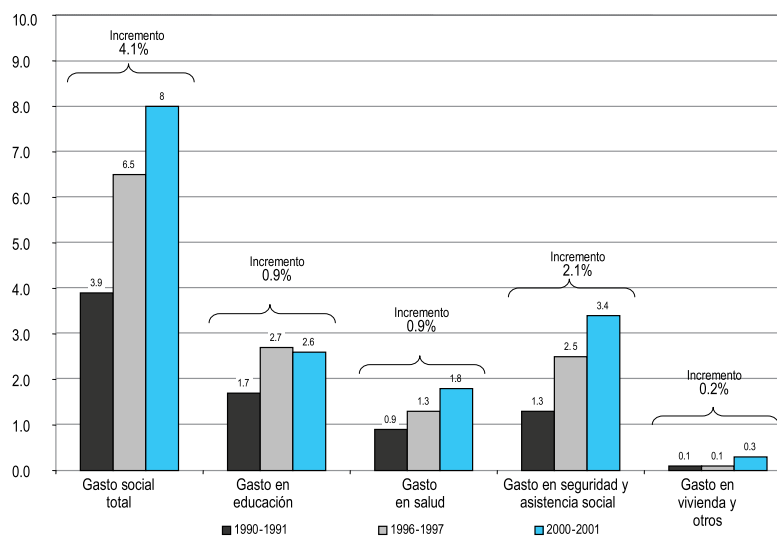


Fuente: CEPAL. Elaboración: Instituto APOYO.

En el Perú el comportamiento del gasto social total en los últimos años es coherente con la tendencia de la región. La diferencia radica en que todos los componentes del gasto social peruano han aumentado, ninguno ha experimentado dismi-

nución. El mayor incremento se da en seguridad y asistencia social con 2.1 puntos porcentuales, seguido de educación y salud con 0.9 puntos porcentuales cada uno y, de vivienda y otros con 0.2 puntos porcentuales (Gráfico 4).

Gráfico 4: Evolución del gasto social por componentes en el Perú, 1990/91, 1996/97 y 2000/01 (Porcentaje del PBI)



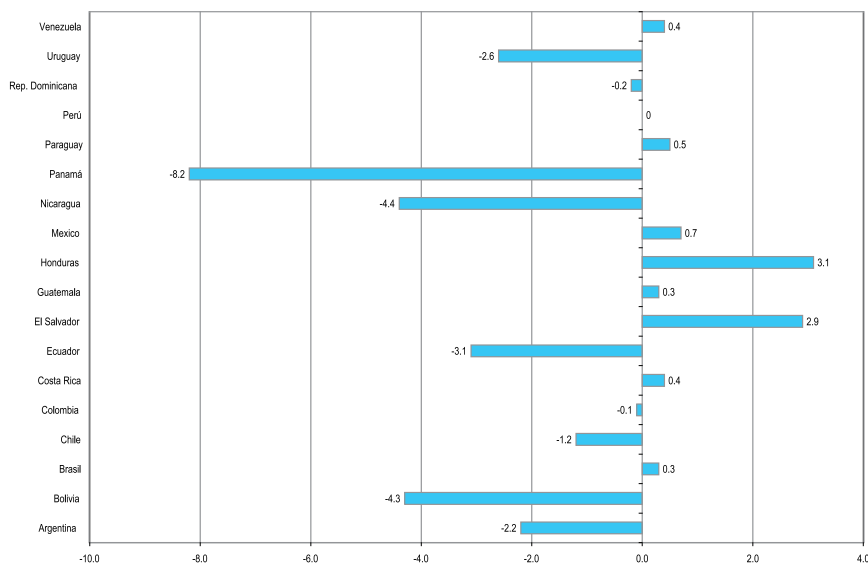
Fuente: CEPAL. Elaboración: Instituto APOYO.

³ El concepto de seguridad y asistencia social alude a los gastos en programas alimentarios / nutricionales, programas de lucha contra la pobreza y pago de pensiones.

En términos de tasas de variación del gasto social como porcentaje del PBI, entre el período 2000/01 a 2002/03, 9 países de AL tuvieron una reducción, 8 países tuvieron un incremento y un país -el Perú- mantuvo constante sus niveles de gasto social (Gráfico 5).

En el pasado reciente el gasto social en el Perú ha seguido la tendencia creciente del promedio de América Latina. Sin embargo, las brechas con respecto a los demás países -en especial los líderes- se mantienen a pesar de los esfuerzos emprendidos.

Gráfico 5: Tasas de variación del gasto social en América Latina, 2000/01 – 2002/03 (Porcentaje del PBI)



Fuente: CEPAL. Elaboración: Instituto APOYO.

Recuadro 1: ¿Qué se entiende por gasto social?

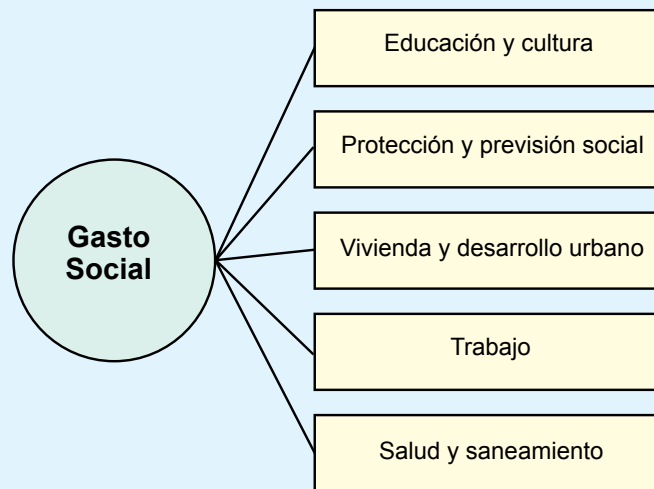
La noción adoptada para el análisis corresponde a la utilizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, que es de carácter amplio y que involucra conceptos asociados a las siguientes funciones del gasto público:

- Educación y cultura
- Protección y previsión social
- Vivienda y desarrollo urbano
- Trabajo
- Salud y saneamiento.

Definir de esta forma el gasto social lleva algunas ventajas importantes: primero, brinda una visión general respecto a todos los gastos que el sector público hace sobre alguna función o finalidad en particular; segundo, neutraliza los efectos de cambios en la organización del Estado; y tercero, favorece las comparaciones internacionales.

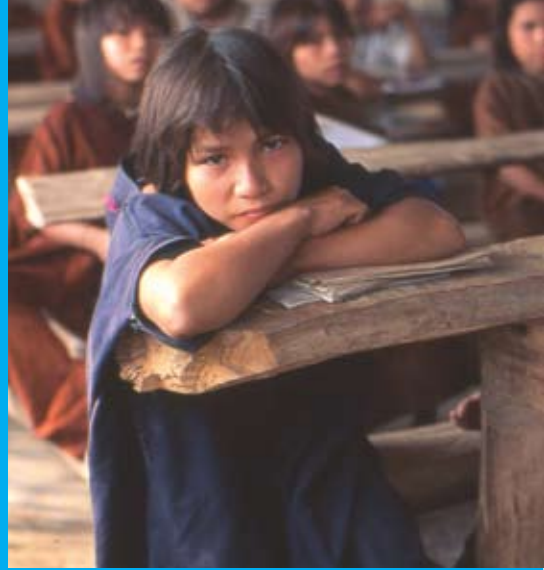
El concepto de gasto social que se maneja en el documento no involucra gastos como los programas de desarrollo agrario, los programas de justicia básica, la operatividad de ESSALUD, entre otros.

Diagrama 1: Funciones asociadas al gasto social



Fuente: Resolución Directoral N° 010-2005-EF/76.01. Elaboración: Instituto APOYO.





Capítulo 2

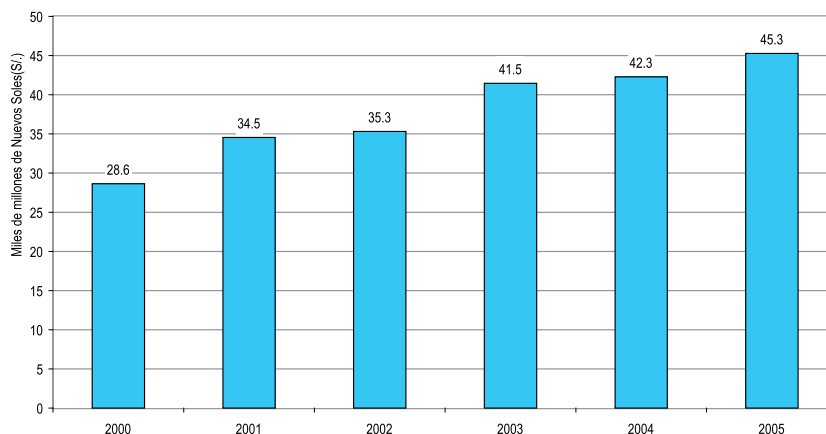
El gasto social en el Perú: particularidades y tendencias

2.1. Tendencias recientes del gasto público

La evolución del gasto público en los últimos años muestra un crecimiento sostenido, el mismo que se explica fundamentalmente por el crecimiento de la economía peruana (3.9% promedio anual en el período 2000-2005). De un gasto pú-

blico de 28.2 miles de millones de nuevos soles en el año 2000, se pasó a un gasto de 45.3 miles de millones en el año 2005, experimentando un crecimiento en el período de 58.1% (Gráfico 6).

**Gráfico 6: Evolución del gasto público en el Perú
2000 – 2005**

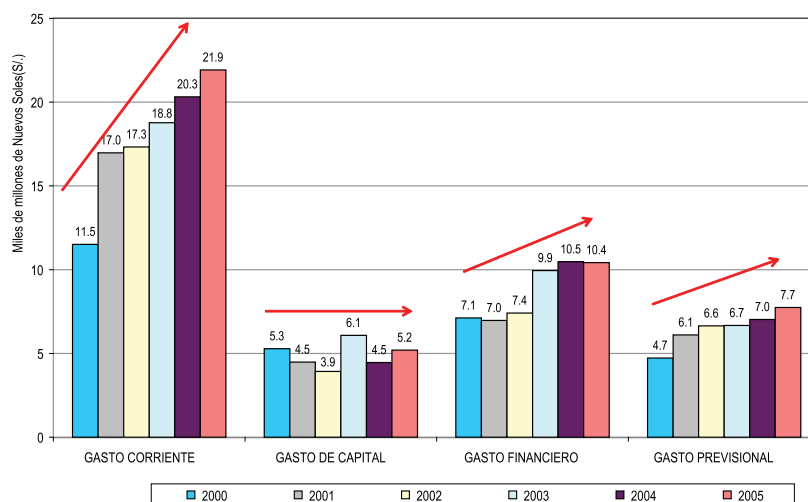


Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

Si hay más dinero, ¿a dónde han ido a parar esos recursos presupuestales adicionales? Según la evolución del gasto público por tipo de gasto, durante el último quinquenio los recursos adicionales se han ido a gasto corriente (Gráfico 7).

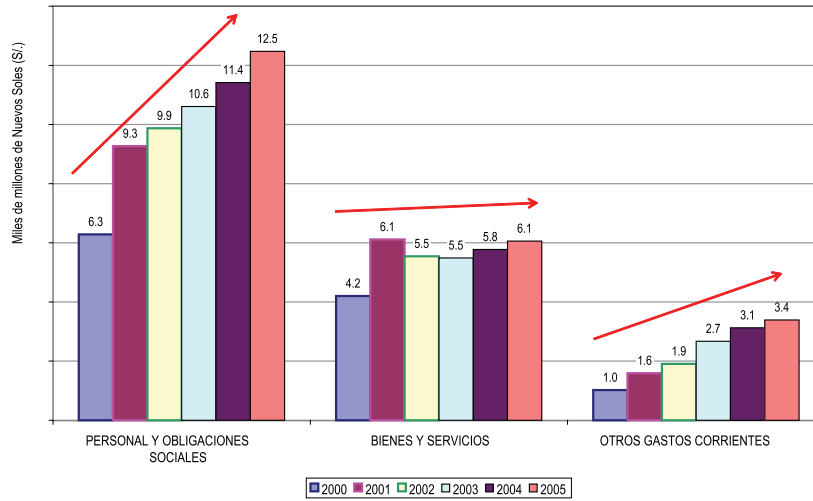
En la evolución de la estructura del gasto corriente, se observa que su crecimiento se debe principalmente al aumento en el rubro "Personal y obligaciones sociales" (Gráfico 8).

**Gráfico 7: Evolución del gasto público según tipo de gasto
2000 – 2005**



Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

**Gráfico 8: Evolución del gasto corriente en el Perú
2000 – 2005**



Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

En suma, en el período 2000-2005 se experimentó un crecimiento del PBI corriente del orden del 35.4%⁴; mientras que en el caso del gasto público el crecimiento ascendió a 58.1%. Dentro del gasto público se resalta el crecimiento del gasto corriente en 90.4% y dentro del gasto corriente sobresale el gasto en personal y obligaciones sociales que, prácticamente, se duplicó, de 6,300 millones de nuevos soles en el 2000 a 12,500 millones de nuevos soles en el 2005. Los recursos adicionales presupuestales de los últimos años se han destinado fundamentalmente al incremento remunerativo de los servidores públicos.

Para el presupuesto del año 2006 esta tendencia se acentúa. Lo asignado al rubro “Personal y obligaciones sociales” llega a 13,094 millones de nuevos soles, un 5% de crecimiento respecto al gasto ejecutado en el 2005 y con un “peso” respecto al total del presupuesto del 2006 de 28.7%, un punto porcentual más de lo que representaba en la estructura del 2005 (Cuadro 1).

**Cuadro 1: Presupuesto público 2006 por usos*
(en millones de nuevos soles)**

USOS	Total	Estructura %	Variación respecto gasto 2005
I. Gasto no Financiero ni Previsional	26,756	58.7%	5.1%
a) Gasto Corriente	22,082	48.4%	7.6%
Personal y Obligaciones Sociales	13,094	28.7%	5.0%
Bienes y Servicios	5,887	12.9%	8.3%
Otros Gastos Corrientes	3,101	6.8%	18.8%
b) Gasto de Capital	4,673	10.3%	-5.5%
II. Gasto Financiero	11,183	24.5%	5.0%
III. Gasto Previsional	7,611	16.7%	-1.7%
Reserva de contingencia	29	0.1%	nc
TOTAL	45,579	100.0%	3.9%

*Presupuesto institucional de apertura (PIA).
Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

⁴El crecimiento real fue de 20.6% en el mismo período.

Otra manera de clasificar el gasto público es por funciones, la cual alude al gasto que el Estado hace en su conjunto en un determinado rol, independientemente de quien sea el responsable (Ministerios, Gobiernos Regionales, OPDs y Municipios, entre otros). En la evolución de la estructura del gasto público por las 16 funciones en que se basa el accionar del Estado, se observan cambios producto de la reorientación establecida por el gobierno 2001 – 2005. La función “Educación y Cultura” ha adquirido a lo largo del tiempo una mayor prioridad, mientras que funciones como la “Agraria” y “Defensa y Seguridad

Nacional” han experimentado lo contrario. En general, para el 2006 la tendencia se mantiene (Cuadro 2).

De las cinco funciones más importantes en términos de gasto, tres están ligadas directamente a un rol social. Éstas son “Asistencia y Previsión Social”, “Educación y Cultura” y “Salud y Saneamiento”, que para el año 2005 registraron gastos del orden de 10,741 millones de nuevos soles, 8,020 millones de nuevos soles y 4,006 millones de nuevos soles, respectivamente.

Cuadro 2: Estructura del gasto público por funciones, 2001 - 2006

Funciones	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Administración y Planeamiento	25.8%	24.6%	26.1%	27.2%	25.6%	27.1%
Agraria	3.4%	2.9%	2.2%	2.2%	1.9%	2.2%
Asistencia y Previsión Social	23.1%	24.4%	26.9%	22.7%	23.7%	22.9%
Comunicaciones	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%
Defensa y Seguridad Nacional	13.9%	12.7%	11.5%	11.4%	11.7%	11.2%
Educación y Cultura	15.6%	17.0%	15.9%	17.7%	17.7%	17.9%
Energía y Recursos Minerales	0.7%	0.4%	0.6%	0.6%	1.1%	0.9%
Industria, Comercio y Servicios	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.5%	0.6%
Justicia	2.2%	2.3%	2.2%	2.5%	2.6%	2.5%
Legislativa	0.7%	0.7%	0.6%	0.5%	0.5%	0.6%
Pesca	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Relaciones Exteriores	1.1%	1.0%	1.0%	0.9%	1.0%	0.9%
Salud y Saneamiento	8.7%	9.1%	7.9%	8.9%	8.8%	8.7%
Trabajo	0.1%	0.4%	0.7%	0.6%	0.6%	0.5%
Transporte	3.6%	3.4%	3.6%	3.8%	3.5%	3.1%
Vivienda y Desarrollo Urbano	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.5%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

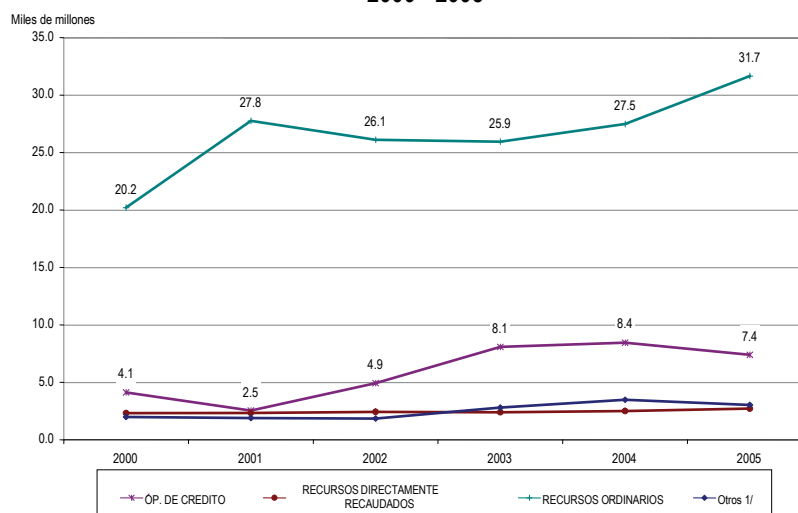
*Presupuesto institucional de apertura.

Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

El incremento del gasto público experimentado en el período 2000-2005 se sustenta principalmente por la fuente “Recursos ordinarios”, que pasa de S/.20.2 miles de millones en el 2000 a S/.31.7 miles de millones en el 2005. Otra fuente que crece son los recursos obtenidos por “Operaciones oficiales de crédito” que en el 2000 ascendía a S/.4.12 miles de millones y en el 2005 llega a S/.7.4 miles de millones. La existencia de una mayor recaudación debido al crecimiento económico en el producto bruto, así como un mayor nivel de endeudamiento

explicarían esta tendencia (Gráfico 9). Sin embargo, la fuente que más crecimiento está teniendo en los últimos años es la correspondiente al “Canon, sobrecanon y regalías” que, sólo en el año 2006, ha crecido en 20.2%. Una característica resaltante de este “boom” del canon es que los recursos están asignados principalmente al ámbito local, producto de la normatividad vigente, y que no arrastran ningún compromiso de gasto inercial, sino que constituyen recursos “frescos”.⁵

Gráfico 9: Evolución del gasto público según fuentes de financiamiento 2000 - 2005



1/ Incluye canon y sobre canon, contribuciones a fondos, participación de renta de aduanas y donaciones y transferencias.

Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

⁵ Para mayor detalle respecto al tema del canon, véase el Capítulo 4.

2.2. El proceso de descentralización de los recursos públicos

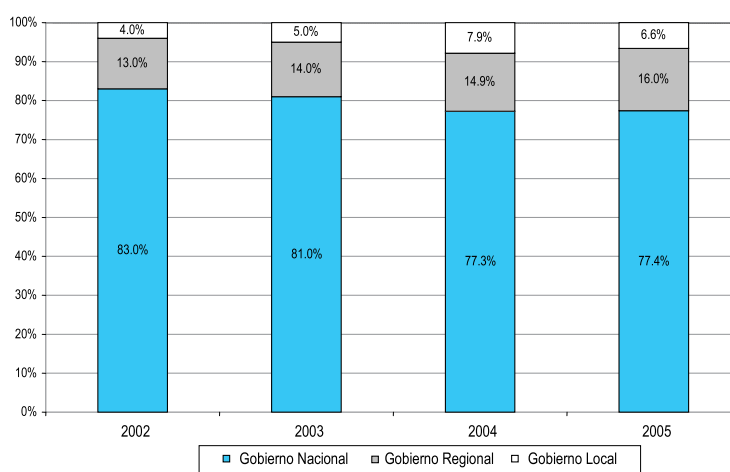
De acuerdo a la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización aprobada en el 2002, este proceso debe desarrollarse por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales.

La evolución del gasto público revela que las transferencias de recursos hacia el ámbito regional y local ha aumentado. El presupuesto del Gobierno Nacional ha pasado de 83% en el 2002 a un 77.4% en el 2005. Decrecimiento que ha tenido

correlato en una mayor proporción de participación del gasto en los niveles regionales y locales. En el mismo período, la participación presupuestal del nivel regional se incrementó de 13% a 16%, mientras que a nivel local evolucionó de 4% a 6.6% (Gráfico 10).

La perspectiva para el 2006 es consecuente con esa tendencia. Se reduce la participación presupuestal del Gobierno Nacional en 2.9 puntos porcentuales y se incrementa en los niveles regionales y locales, en 1.2 y 1.7 puntos porcentuales cada uno, respecto al Presupuesto Institucional de Apertura 2005 (Cuadro 3).

Gráfico 10: Evolución de la estructura porcentual del gasto público según niveles de gobierno, 2002 – 2005



Fuente: Leyes de presupuesto del sector público años 2002, 2003, 2004 y 2005.
Elaboración: Instituto APOYO.

Cuadro 3: Presupuesto público 2006 por niveles de gobierno (en millones de nuevos soles)

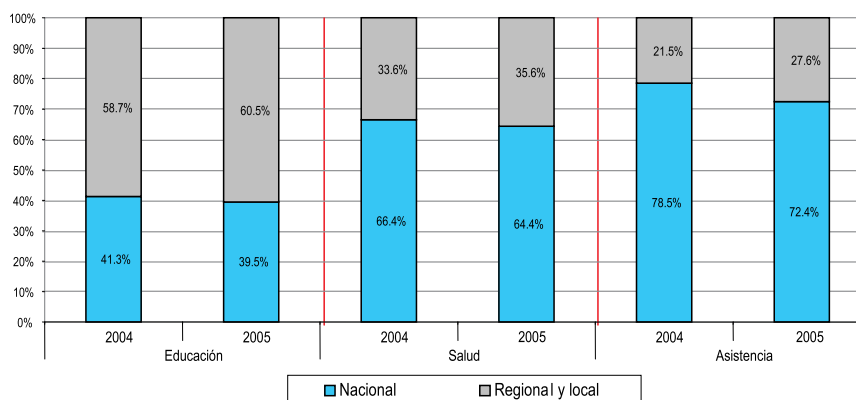
Niveles de Gobierno	Total	Estructura	Diferencia respecto al PIA 2005
Gobierno Nacional	37,806.8	74.6%	-2.9%
Gobierno Regional	8,591.9	16.9%	1.2%
Gobierno Local	4,293.6	8.5%	1.7%

Fuente: DNPP. Elaboración: Instituto APOYO.

El análisis a través de la ejecución del gasto es un enfoque incompleto, pero muestra cosas interesantes: primero, el grado de descentralización de recursos es más acentuado en las funciones asociadas al gasto social que en el resto de funciones que componen el presupuesto público; y segundo, existen diferencias notorias en los grados de avance de cada componente

del gasto social. En educación el avance parecería ser mayor que en el caso de salud⁶, y a su vez éste último tiene un mayor avance que el gasto asociado a asistencia social (Gráfico 11). Sin embargo, esto puede reflejar sólo el peso del componente remunerativo dentro del gasto.

Gráfico 11: Estructura porcentual del gasto en educación, salud y asistencia según niveles de gobierno, 2004 – 2005



Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

A nivel de definición de funciones entre los distintos entes de gobierno, la normatividad todavía tiene una gran cantidad de vacíos que pueden impactar en cuanto a la efectividad de los programas sociales. El Perú cuenta con 4 niveles de gobierno, que se eligen independientemente unos de otros y, en el caso, tanto de los 26 gobiernos regionales como de los casi 2000 gobiernos municipales provinciales y distritales, los presidentes regionales y alcaldes elegidos cuentan automáticamente con la mayoría en sus respectivos concejos, sin importar el nivel de votación que hayan obtenido. Este marco institucional de leyes insuficientemente precisas y una diversidad de autorida-

des independientes unas de otras, sumado a la fragmentación política existente, puede generar espacios de innovación interesantes, pero también grandes desperdicios de recursos.

La evaluación de la calidad del gasto social en las regiones resulta un eje imprescindible de la reforma del Estado en los próximos años. El problema no debe ser planteado como de conflicto político de autonomías a expensas del ciudadano que financia ambos niveles de gobierno, sino de colaboración entre niveles de gobierno para mejorar los servicios del Estado hacia la población más vulnerable.

2.3. Evolución histórica del gasto social

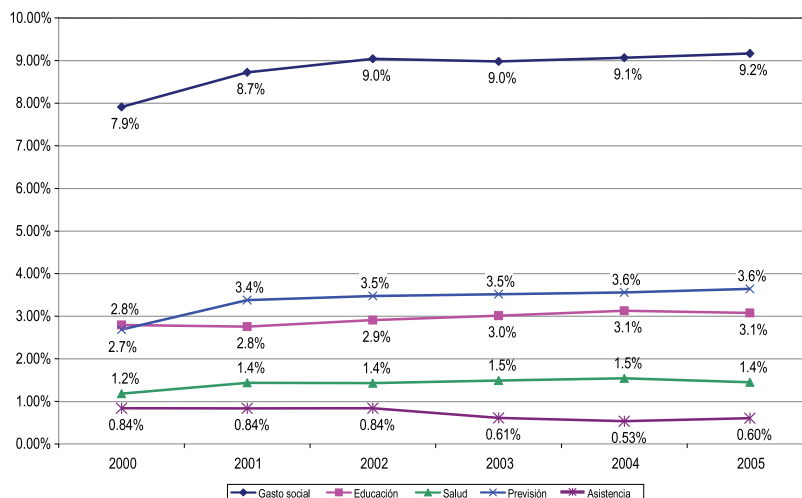
En el Perú, aproximadamente 1 de cada 2 nuevos soles del gasto público se destina al gasto social. A lo largo del período 2000-2005 esta participación se ha mantenido más o menos invariable.

En los últimos años la evolución del gasto social respecto al PBI en el Perú muestra una dirección gradualmente creciente. Mientras en el año 2000 el gasto social respecto al PBI representaba el 7.9%, para el año 2005 ascendía a 9.2%.

Al desagregar el gasto social en relación al PBI por componentes, se observa que el gasto en previsión social (pago de pensiones) es el que más se ha incrementado con 0.9 puntos porcentuales, seguido del aumento en educación (0.3 puntos porcentuales) y salud (0.2 puntos porcentuales). Sólo en el caso del gasto en asistencia social se evidencia un decrecimiento de 0.2 puntos porcentuales a lo largo del quinquenio (Gráfico 12).

⁶ Existen todavía recursos humanos que trabajan en regiones que son presupuestados en el nivel central del MINSA.

**Gráfico 12: Evolución del gasto social en el Perú, 2000 – 2005
(Porcentaje del PBI)**

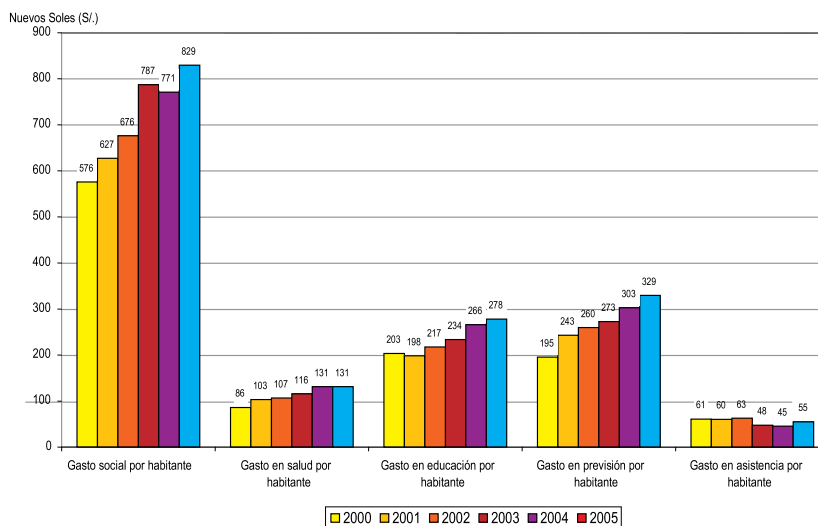


Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

En el caso del gasto social total por persona se han tenido incrementos sostenidos, pasando de S/.576 nuevos soles por habitante en el año 2000 a S/.829 nuevos soles en el año 2005, experimentando un aumento de S/.253 nuevos soles por habitante. No obstante, para el caso de educación y salud los incrementos han sido moderados (S/.75 y S/.45 respecti-

vamente) contribuyendo, en conjunto, con menos de la mitad del aumento del gasto social. El mayor incremento se presenta en previsión social (S/.134), contribuyendo en más de la mitad del aumento del gasto social. Sólo en el caso de asistencia social se observa un decrecimiento de S/.6.00 en el período de análisis (Gráfico 13).

Gráfico 13: Evolución del gasto social por habitante, 2000 – 2005

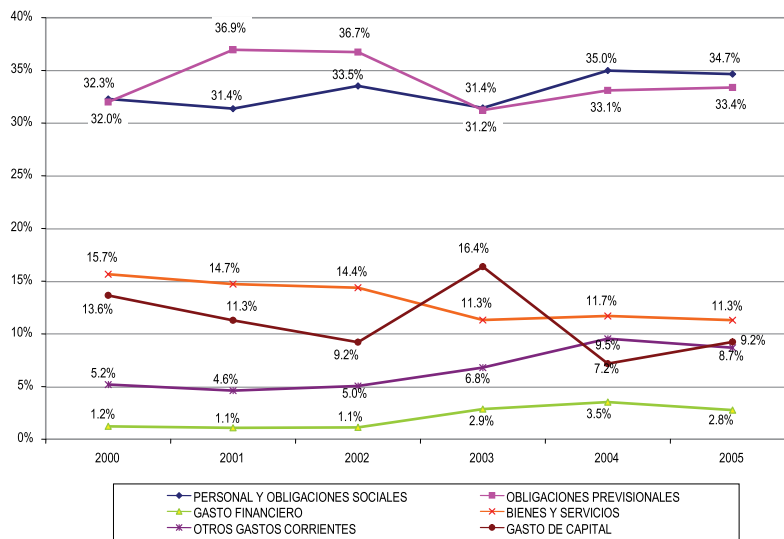


Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

El análisis por tipo de gasto muestra un crecimiento sustantivo del rubro "Personal y obligaciones sociales". El pago por remuneraciones a los servidores públicos en los sectores sociales cada vez tiene más importancia a expensas de los gastos de capital. En el período 2000-2005 el gasto en remuneraciones

se incrementó de 32.3% a 34.7% respecto del gasto social total, en cambio, el gasto de capital paso de 13.6% a 9.2%. Otra categoría que ha sido afectada por el incremento del pago de remuneraciones es la de "Bienes y servicios", con una reducción de 15.7% a 11.3% en el mismo período (Gráfico 14).

Gráfico 14: Evolución de la estructura porcentual por tipo de gasto en la ejecución del gasto social, 2000 - 2005

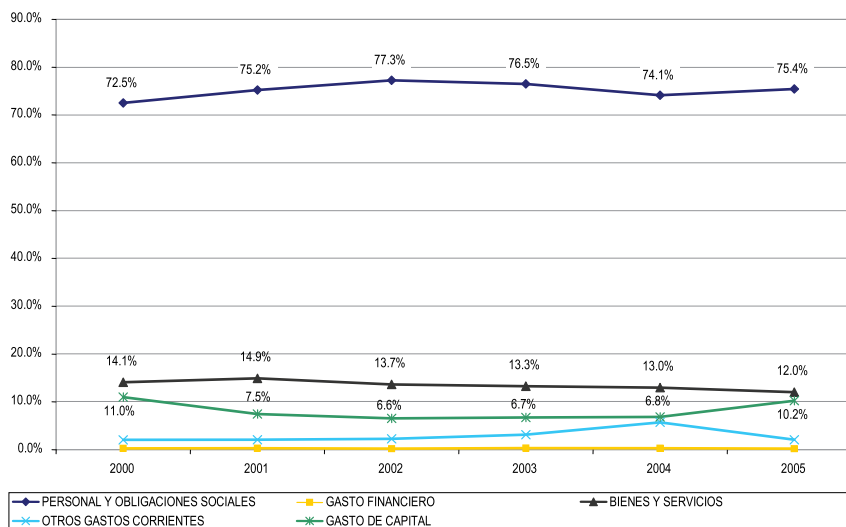


Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

Para el gasto en educación, se encuentran algunas particularidades propias: primero, se evidencia la importancia relativa que el gasto en remuneraciones tiene en el sector; alcanzando el 75.4% del gasto total en educación para el año 2005; y se-

gundo, la evolución del gasto a lo largo del período muestra un leve aumento en remuneraciones, en detrimento de los otros tipos de gasto (Gráfico 15).

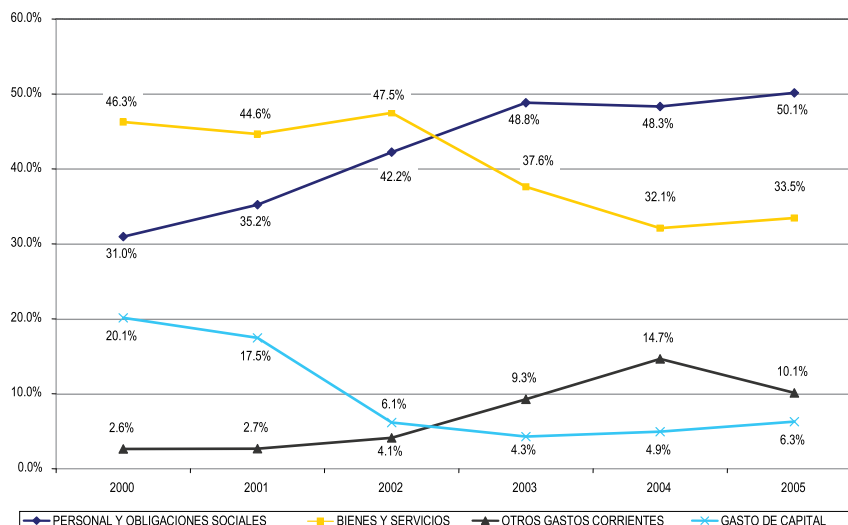
Gráfico 15: Evolución de la estructura del gasto en educación por tipo de gasto, 2000 - 2005



Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

Gráfico 16: Evolución de la estructura del gasto en salud por tipo de gasto, 2000 – 2005

En el caso de salud, se observa un incremento significativo del gasto en remuneraciones, en casi 20 puntos porcentuales, de 31% a 50.1% en el período 2000-2005. También es notorio el incremento del rubro “Otros gastos corrientes”. Se evidencia un decrecimiento en los rubros “Bienes y servicios” y “Gastos de capital” en 13 y 14 puntos porcentuales aproximadamente (Gráfico 16).



Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

Recuadro 2: Perspectivas del gasto social en el presupuesto 2006

Se estima que el total del gasto social asciende a 22,975 millones de nuevos soles, producto de la suma de las cinco funciones presupuestales involucradas. Este monto representa el 50.4% del Presupuesto Total de la República para el año 2006.

Sin embargo, es necesario distinguir el gasto efectivo, que está disponible para brindar prestaciones y/o servicios sociales dirigidos a generar bienestar a las personas. El gasto social total incluye también el gasto financiero proveniente de operaciones de deuda referidas a programas sociales y el gasto previsorial, es decir, recursos dirigidos a pagar pasivos de carácter pensionario a los jubilados del Estado. Así, el gasto social que efectivamente se puede gastar asciende a 15,039 millones de nuevos soles, que corresponde al 33% del presupuesto público 2006.

¿Existen cambios respecto a las tendencias recientes del gasto social en el presupuesto 2006?

Se observa una pequeña reducción en el presupuesto respecto al gasto social ejecutado en el 2005, lo que representaría un cambio en la tendencia creciente del gasto social en los últi-

mos años. El gasto social como porcentaje del PBI se reduciría en 0.7 puntos porcentuales, siendo el componente más afectado el gasto relativo a la asistencia y previsión social (0.4 puntos porcentuales), seguido de los gastos en educación y salud (0.1 puntos porcentuales cada uno) (Cuadro 4). En términos absolutos, también existe una reducción del gasto social, de 23,192 millones de nuevos soles ejecutados en el 2005, a 22,975 millones de nuevos soles presupuestados para el 2006. Sin embargo, ello puede modificarse en función de la ejecución del presupuesto mediante la aprobación de créditos suplementarios.

La tendencia observada en el período 2000-2005, respecto a la estructura por tipo de gasto, se mantiene en el presupuesto asociado al gasto social en el 2006. El gasto corriente representa en el total asignado al gasto social un 51.1% del presupuesto. En educación, el gasto corriente alcanza el 90.6% de su presupuesto y en salud el 84.8% de su presupuesto. La importancia de las remuneraciones se mantiene en el caso de los sectores sociales, donde aproximadamente el 76.4% y 50.1% del presupuesto en educación y en salud respectivamente se destinan a este concepto.

Cuadro 4: Indicadores relevantes, presupuesto 2006

Indicador	Monto	Var. respecto al gasto 2005	Diferencia respecto al gasto 2005
Gasto social/ Gasto total	50.4%	-	-0.8%
Gasto social /PBI	8.5%	-	-0.7%
Gasto educación/ PBI	3.0%	-	-0.1%
Gasto salud /PBI	1.3%	-	-0.1%
Gasto asistencia y previsión / PBI	3.9%	-	-0.4%
Gasto social por habitante	S/. 810.4	-2.3%	-
Gasto en educación por habitante	S/. 284.8	2.4%	-
Gasto en salud por habitante	S/. 125.6	-4.2%	-
Inversión asociada al gasto social/inversión total	44.7%	-	1.3%

Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.





Capítulo 3

¿Qué hemos aprendido del gasto social en los últimos años?

3.1. ¿Es el nivel de gasto social aceptable para un país como el Perú?

Determinar si el nivel de gasto social en el Perú es suficiente es una pregunta que puede abordarse desde diversas perspectivas. Si se parte de las necesidades que tiene una sociedad, claramente la respuesta sería negativa, pues siempre las necesidades de los países como el Perú excederán a sus posibilidades. Si, por otro lado, se parte de las posibilidades reales que tiene un país, la respuesta siempre estará en función a los recursos de que dispone una sociedad respecto a las demás y la garantía de que podrá gastarlo de manera que obtenga los resultados previstos.

El cuadro 5 muestra un ranking de 18 países de América Latina según diferentes indicadores asociados al gasto social.

A nivel de ingreso per cápita, el Perú se ubica en noveno lugar; mientras indicadores correspondientes al gasto público social per cápita y el gasto público social como porcentaje del PBI muestran al Perú en el puesto 10 y 15, respectivamente, en el ranking de países.

Mientras en el Perú el gasto social per cápita alcanza US\$187, países con ingreso per cápita similar, como es el caso de Colombia, alcanza US\$337 para el mismo indicador. Sin embargo, el peso que el gasto social tiene dentro del presupuesto público en el Perú (46.8% en el período 2000/01), lo ubica en el puesto 8 en la región.

Cuadro 5: Ranking de países de América Latina respecto a diversos indicadores relativos al gasto social

	PBI por habitante (en dólares de 1995) Año 2003	Gasto público social per cápita (en dólares de 1997) Año 2000/01	Gasto público social (como % del PBI) Año 2000/01	Gasto público social (como % Gasto Público Total) Año 2000/01	Gasto público Total (como % del PBI) Año 2000/01
1	Argentina (US\$ 6601)	Argentina (US\$ 1650)	Panamá (25.5%)	Uruguay (75%)	Panamá (51.3%)
2	Chile (US\$ 6051)	Uruguay (US\$ 1494)	Uruguay (23.5%)	Chile (69.7%)	Costa Rica (44.9%)
3	Uruguay (US\$ 4953)	Chile (US\$ 936)	Argentina (21.6%)	Argentina (62.4%)	Colombia (40.6%)
4	México (US\$ 4682)	Brasil (US\$ 936)	Brasil (18.8%)	Brasil (61.6%)	Argentina (34.6%)
5	Brasil (US\$ 4142)	Panamá (US\$ 853)	Costa Rica (18.2%)	México (61.5%)	Nicaragua (34.4%)
6	Costa Rica (US\$ 3935)	Costa Rica (US\$ 689)	Bolivia (17.9%)	Bolivia (60.4%)	Uruguay (31.3%)
7	Panamá (US\$ 3470)	México (US\$ 456)	Chile (16%)	Panamá (49.7%)	Brasil (30.5%)
8	Venezuela (US\$ 2470)	Venezuela (US\$ 402)	Colombia (13.6%)	Perú (46.8%)	Venezuela (29.8%)
9	Perú (US\$ 2431)	Colombia (US\$ 337)	Nicaragua (13.2%)	Guatemala (45.6%)	Bolivia (29.6%)
10	Colombia (US\$ 2352)	Perú (US\$ 187)	Venezuela (11.3%)	Rep.Dominicana (45.2%)	Ecuador (29.5%)
11	Rep.Dominicana (US\$ 2120)	Bolivia (US\$ 183)	Honduras (10%)	Paraguay (43.8%)	Honduras (25.8%)
12	Ecuador (US\$ 1855)	Rep.Dominicana (US\$ 170)	México (9.8%)	Costa Rica (40.5%)	Chile (23%)
13	El Salvador (US\$ 1760)	Paraguay (US\$ 148)	Ecuador (8.8%)	Honduras (38.7%)	Paraguay (19.4%)
14	Guatemala (US\$ 1574)	Ecuador (US\$ 131)	Paraguay (8.5%)	Nicaragua (38.4%)	Perú (17.1%)
15	Paraguay (US\$ 1287)	Guatemala (US\$ 109)	Perú (8%)	Venezuela (37.9%)	Rep.Dominicana (16.8%)
16	Bolivia (US\$ 939)	El Salvador (US\$ 82)	Rep.Dominicana (7.6%)	Colombia (33.5%)	México (15.9%)
17	Nicaragua (US\$ 820)	Honduras (US\$ 77)	Guatemala (6.2%)	El Salvador (30.9%)	Guatemala (13.6%)
18	Honduras (US\$ 721)	Nicaragua (US\$ 61)	El Salvador (4.2%)	Ecuador (29.8%)	El Salvador (13.6%)

Fuente: CEPAL. Elaboración: Instituto APOYO.

La determinación del gasto público social per cápita de un país es producto de tres variables asociadas: El PBI per cápita, el

gasto público total como porcentaje del PBI y el gasto público social como porcentaje del gasto público total.

$$\frac{\text{Gasto} \cdot \text{Público} \cdot \text{Social}}{\text{Población}} = \frac{\text{Gasto} \cdot \text{Público} \cdot \text{Social}}{\text{Gasto} \cdot \text{Público} \cdot \text{Total}} \times \frac{\text{Gasto} \cdot \text{Público} \cdot \text{Total}}{\text{PBI}} \times \frac{\text{PBI}}{\text{Población}}$$

La cantidad de dinero que el Estado gasta por habitante en programas sociales resulta de multiplicar tres ratios fundamentales:

- La proporción del gasto público que se destina a programas sociales.
- La porción de la producción nacional que representa el presupuesto del Estado.
- El producto bruto interno por habitante.

Estos indicadores se retroalimentan entre sí. Si el gasto social es bien ejecutado y logra mejorar los niveles de educación y salud de la población, el PBI per cápita puede mejorar, generando un círculo virtuoso: mejor gasto permite aumentar la producción per cápita, lo que trae más recursos. En el otro extremo, si el Estado crece en tamaño pero no mejora la efectividad de su gasto, se vuelve un lastre que reduce las posibilidades de crecimiento de la economía, sin generar mayor impacto en las necesidades de los grupos vulnerables. El mayor tamaño del Estado consume recursos que se requieren para generar

inversión y consumo privado, que son generadores de empleo productivo, reduciendo el PBI per cápita potencial.

Los tres determinantes del gasto público social per cápita en los países andinos que tienen características similares al Perú, tales como Ecuador y Colombia, se resumen en el cuadro que se muestra a continuación.

El Perú tiene un elevado gasto público social respecto al gasto público total, el 46.8% del gasto público total se dedica a lo social, mientras que en Colombia y Ecuador la proporción es mucho menor, con 33.5 y 29.8% respectivamente. Sin embar-

go, la población peruana se beneficia con sólo \$187 por persona, monto significativamente menor del gasto social per cápita en Colombia (\$337 por persona); país que presenta similares características que el Perú en cuanto a niveles de pobreza y de ingreso per cápita.

El Perú debe aumentar su gasto público social per cápita, ¿Cómo puede lograrse dicho incremento? El cuadro 6 muestra que en el Perú la dimensión del presupuesto público es muy limitada para cubrir de manera adecuada las necesidades de la población; el gasto público total como porcentaje del PBI es de sólo 17.10%, mientras en Colombia es 40.60% y en

Cuadro 6: Indicadores relevantes asociados al gasto social, países seleccionados

País	Población	Pobreza ajustada	Gasto público social per cápita		Gasto público social	Gasto público Total	PBI por habitante
	(en millones)	Gasparini	(en dólares de 1997)	(en dólares de 1997)	(como % Gasto Público Total)	(como % del PBI)	(en dólares de 1995)
	Año 2005	Año 2000/02	Año 2000/01	Año 2000/01	Año 2000/01	Año 2000/01	Año 2003
Colombia	46.0	56.8%	\$337	33.5%	40.60%		\$2,352
Perú	27.8	54.2%	\$187	46.8%	17.10%		\$2,431
Ecuador	13.8	41.9%	\$131	29.8%	29.50%		\$1,855

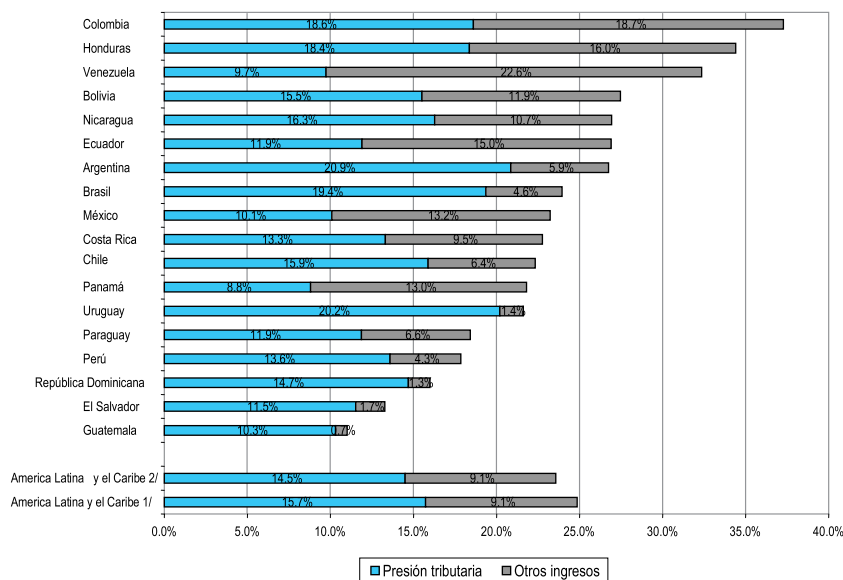
Fuente: CEPAL, Gasparini (2005).

Elaboración: Instituto APOYO.

el ingreso público total como porcentaje del PBI, Perú se ubica en el puesto 15, entre 18 de países de América Latina (Gráfico 17). La clave es conseguir mayores niveles de ingresos públi-

cos, a través de una reforma tributaria y el fortalecimiento de la capacidad del Estado en la recaudación de impuestos.

Gráfico 17: Ingreso público total en América Latina, 2004 (Porcentaje del PBI)



1/ Promedio ponderado. 2/ Promedio simple.

Fuente: SIAF, CEPAL. Elaboración: Instituto APOYO.

3.2. ¿A cuánto debería incrementarse el gasto social?

Tomando como referencia el gasto social como porcentaje del PBI promedio de América Latina existe una significativa brecha financiera por cerrar.

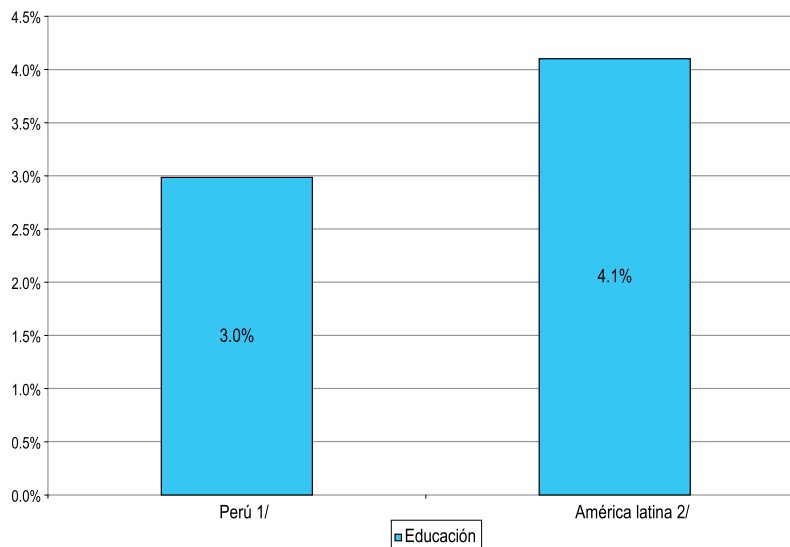
En educación la brecha, entre lo que gasta el Perú y el promedio de América Latina, asciende a 1.1% del PBI (Gráfico 18).

Para que el Perú llegue a tener un gasto en educación similar

al promedio de la región, necesitaría invertir aproximadamente 3,000 millones de nuevos soles adicionales a lo que actualmente tiene presupuestado para el año 2006.

En salud la brecha asciende a 1.6% del PBI (Gráfico 19), lo que equivale aproximadamente a 4,260 millones de nuevos soles de recursos adicionales que se necesitarían respecto a lo actualmente presupuestado para el año 2006.

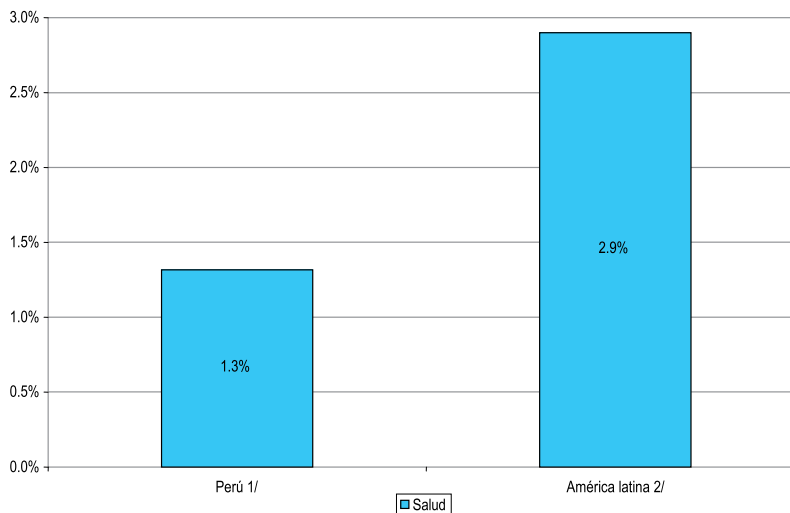
Gráfico 18: Gasto en educación en Perú vs. promedio América Latina (Porcentaje del PBI)



1/ Presupuesto Institucional de Apertura 2006. 2/ Año 2002/03.

Fuente: SIAF, CEPAL. Elaboración: Instituto APOYO.

Gráfico 19: Gasto en salud en Perú vs. promedio América Latina (Porcentaje del PBI)



1/ Presupuesto Institucional de Apertura 2006. 2/ Año 2002/03.

Fuente: SIAF, CEPAL. Elaboración: Instituto APOYO.

Alcanzar el promedio del gasto público respecto al PBI de América Latina en educación y salud, representaría al Perú un gasto adicional anual de 7,260 millones de nuevos soles. Actualmente, esta cifra representa los presupuestos agregados de las funciones "Transporte", "Justicia", "Agraria", "Energía y Recursos Minerales", "Industria, Comercio y Servicios", "Vivienda y Desarrollo Urbano", "Relaciones Exteriores", "Legislativa", "Trabajo", "Comunicaciones" y "Pesca".

La brecha sería más amplia si se toma en consideración otros estándares ad hoc, como el 6% del PBI para educación. Se

necesitarían recursos adicionales anuales por 8,128 millones de nuevos soles sólo para el componente educativo.

Es claro que los esfuerzos por priorizar el gasto social dentro del gasto público son importantes, pero no son suficientes. Para llegar a niveles deseables de gasto en educación y salud, hay que hacer un esfuerzo fiscal importante y generar mayores niveles de recaudación tributaria. Naturalmente, ello debe darse dentro de un enfoque que combata la evasión y racionalice las exoneraciones, para evitar un alto grado de concentración de la base tributaria.

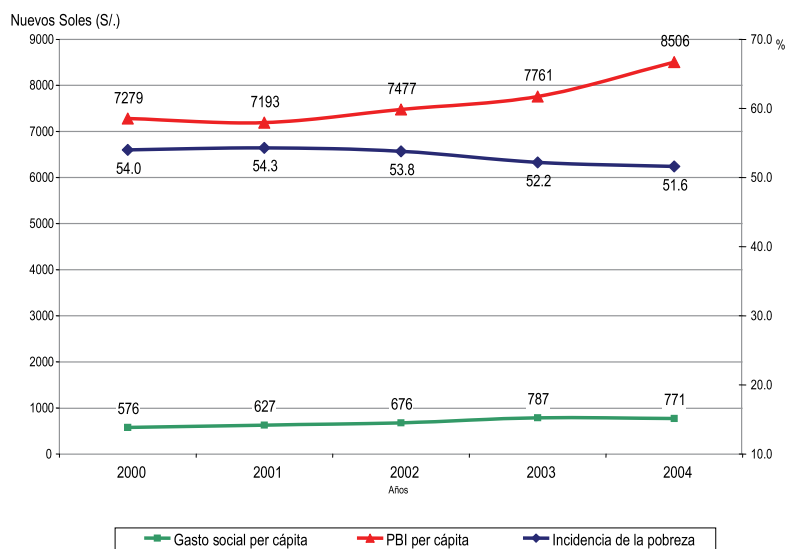
3.3. El incremento del gasto social en los últimos años ¿ha tenido un correlato con la mejora en la provisión de servicios sociales?

En los últimos años, importantes recursos han sido invertidos en los sectores sociales. Dichos recursos debieran traducirse en más y mejores servicios sociales que, a su vez, lleven a que los indicadores muestren una evolución favorable. Una revisión gruesa de algunos indicadores generales, evidencia la no existencia de una relación directamente proporcional entre el incremento del gasto social y la mejora en la provisión de los servicios; lo cual refuerza las conclusiones de diversos

estudios, sobre la necesidad de una mejora en la gestión de las intervenciones sociales.

En el período 2001 - 2004 el gasto social per cápita se incrementó en 28.5%, mientras la incidencia de la pobreza se redujo levemente, de 54.3% a 51.6% (3.2 puntos porcentuales). En términos generales y pese a lo invertido, no se ha avanzado respecto a los niveles de pobreza en el Perú (Gráfico 20).

Gráfico 20: Gasto social per cápita, PBI per cápita e incidencia de la pobreza, 2000 - 2004



Fuente: INEI. SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

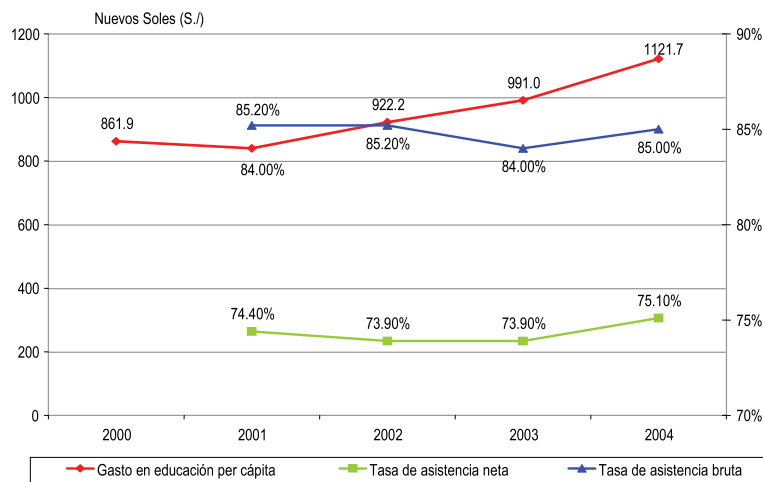
Para el análisis del gasto en educación y salud, se han elegido indicadores de resultado que están relacionados a la ejecución del gasto mismo; y no indicadores de impacto que, si bien son más relevantes para medir la efectividad del gasto, tienen plazos mayores y revisten mayor complejidad en la relación causa-efecto.⁷

El nivel de los recursos asignados a educación se ha incrementado en los últimos años. Así, mientras en el año 2000 el Estado gastaba en la educación de cada niño alrededor de

S/.862, en el 2004 gastaba alrededor de S/.1,122. Sin embargo, ¿se puede afirmar lo mismo para la calidad del gasto?.

La evolución positiva del gasto en educación no ha significado mejoras en términos de tasas de asistencia bruta⁸ y neta⁹ en el período analizado, las cuales se han mantenido prácticamente invariables (Gráfico 22). Naturalmente, este indicador no es suficiente por sí sólo para afirmar que el mayor gasto no ha tenido un impacto positivo, pero deja en claro que es fundamental tener indicadores que permitan responder este tipo de preguntas.

Gráfico 21: Gasto en educación per cápita* y tasa de asistencia escolar, 2000 – 2004

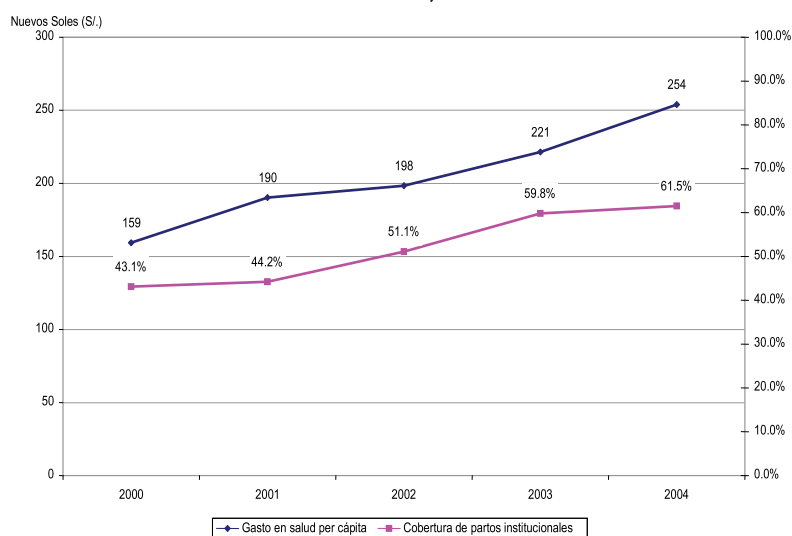


*Aplicado a población objetivo: niños entre 6 - 16 años.

Fuente: INEI, ENAHO 2000-IV, 2001- IV, 2002- IV, 2003- IV, 2004- IV, SIAF.

Elaboración: Instituto APOYO.

Gráfico 22: Gasto en salud per cápita* y cobertura de partos institucionales, 2001 – 2004



*Aplicado a población objetivo: población pobre.

Fuente: INEI, ENAHO 2001- IV, 2002- IV, 2003- IV, 2004- IV, SIAF.

Elaboración: Instituto APOYO.

⁷ En ese sentido, elegir indicadores de rendimiento escolar o indicadores como la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) o la Tasa de Mortalidad Materna (TMM) no es lo más adecuado.

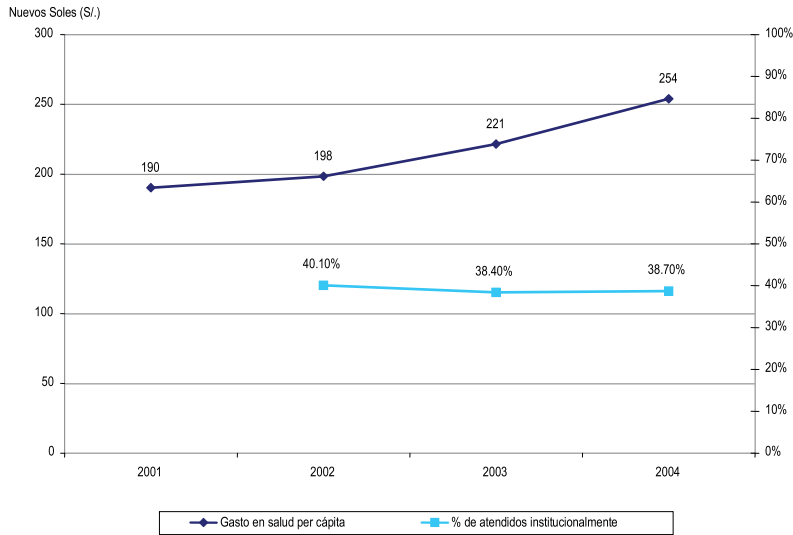
⁸ La tasa bruta de asistencia corresponde al porcentaje de la población de cierta edad o cohorte (6-6 años) que asiste al sistema educativo independientemente del grado a que asiste.

⁹ La tasa neta de asistencia corresponde al porcentaje de la población de cierta edad o cohorte (6-16 años) que asiste al sistema educativo en el nivel que le corresponde por su edad.

En el caso de salud la situación no es distinta. Así, mientras el gasto en salud per cápita ha aumentado consistentemente en los últimos años, los indicadores como la cobertura de partos institucionales y el porcentaje de población atendida institucio-

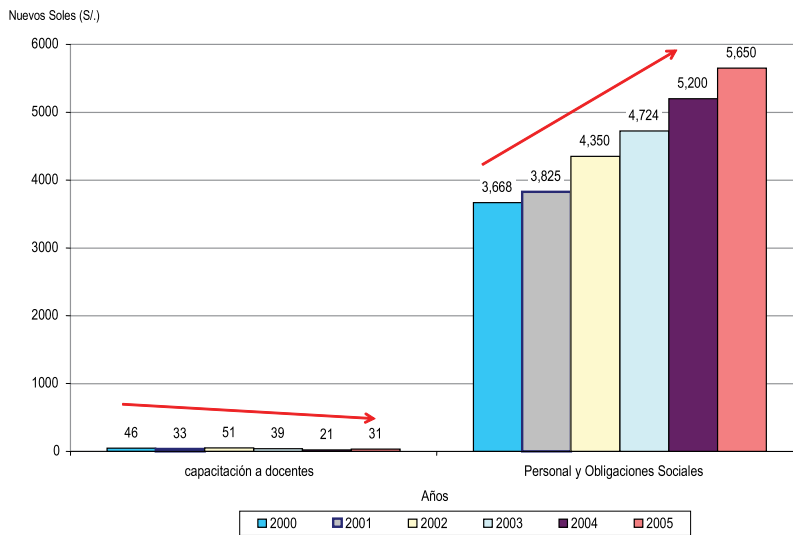
nalmente muestran evoluciones totalmente diferentes (Gráfico 22 y Gráfico 23). En el caso de la cobertura de partos hay un aumento y el porcentaje de atendidos se mantiene sin variación.

Gráfico 23: Gasto en salud per cápita* y porcentaje de atendidos institucionalmente, 2001 – 2004



*Aplicado a población objetivo: población pobre.
 Fuente: INEI, ENAHO 2001- IV, 2002- IV, 2003- IV, 2004- IV, SIAF.
 Elaboración: Instituto APOYO.

Gráfico 24: Remuneraciones a docentes y capacitaciones, 2000-2005



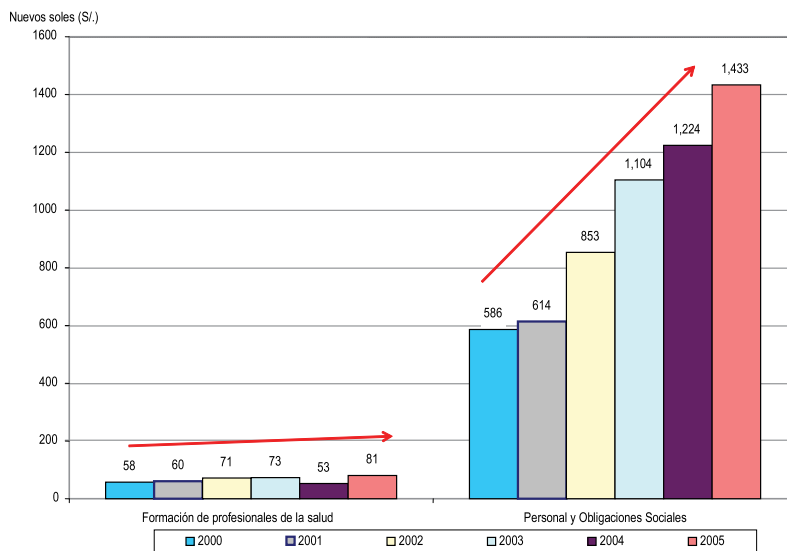
Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

El análisis realizado para educación y salud no arroja resultados concretos y definidos, en términos de mejora en la provisión de servicios sociales. Por el contrario, la evidencia muestra resultados difusos en cuanto a logros alcanzados.

¿Por qué el aumento del gasto social no llevó a resultados más concretos y definidos en la realidad? En los últimos años, el aumento del gasto en educación y salud se ha destinado fundamentalmente a incrementos remunerativos a docentes y profesionales de la salud. Aumentos que si no vienen acom-

pañados de una serie de medidas, no tienen porqué traducirse en una mejora directa del impacto de los programas sociales. Un análisis interesante es evaluar que pasó con los programas de capacitación, dado que una apuesta por mejores sueldos posiblemente requeriría un esfuerzo complementario de capacitación, para mejorar la calidad del gasto. Sin embargo, mientras el gasto en remuneraciones aumenta en forma sostenida durante el período, el gasto en capacitaciones muestra un comportamiento de ligero decrecimiento en ambos casos (Gráfico 24 y Gráfico 25).

Gráfico 25: Gasto por remuneraciones a profesionales de salud y capacitaciones, 2000-2005



Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

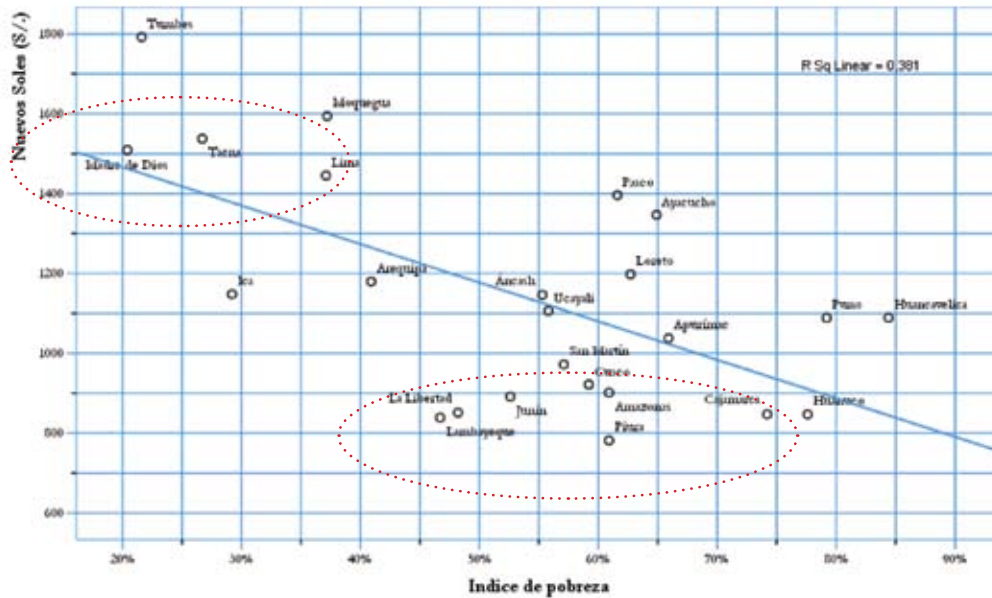
3.4. ¿El gasto social en el Perú se asigna con criterios de equidad?

Una adecuada distribución del gasto público social debería contribuir a disminuir las diferencias sociales existentes entre segmentos poblacionales, sobretodo en aspectos cruciales como la educación, salud y nutrición.

Con el objetivo de evaluar el grado de equidad en los criterios utilizados en la asignación de recursos en los sectores sociales, se realizó un análisis de distribución del gasto a nivel departamental para sus diferentes componentes.

En lo que respecta al gasto en educación, no hay un patrón progresivo del gasto hacia los departamentos que tienen un mayor índice de pobreza (Gráfico 26). Departamentos como Lima, Madre de Dios, Moquegua y Tacna, que presentan menor incidencia de pobreza, reciben por alumno alrededor de S/.1,522 en promedio, mientras que los departamentos de Junín, Amazonas, Piura, Huánuco y Cajamarca, que presentan mayores niveles de pobreza, reciben alrededor de S/.854 por alumno. Departamentos con mayores niveles de pobreza reciben menos recursos por alumno que los departamentos con menores niveles de pobreza.

Gráfico 26: Gasto en educación per cápita* e incidencia de la pobreza departamental, 2004

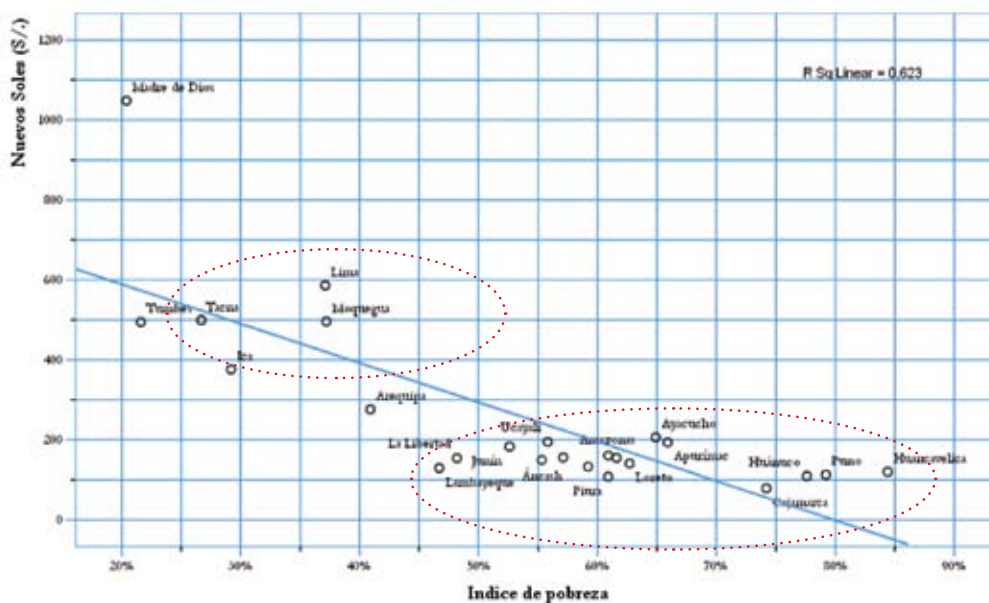


*Aplicado a población objetivo: niños entre 6 - 16 años.
Fuente: INEI, SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

También en salud los criterios de equidad en la ejecución del gasto parecen no estar considerados adecuadamente (Gráfico 28), incluso la tendencia regresiva del gasto es mucho más consistente. Así, para los departamentos de Lima, Moquegua, Tacna, Tumbes e Ica se asigna alrededor de S/.491 per cápita

mientras que para los departamentos que presentan mayor incidencia de pobreza -y por tanto mayores necesidades en salud- como Junín, Amazonas, Piura, Huánuco y Cajamarca, se asigna alrededor de S/.128 per cápita.

Gráfico 27: Gasto en salud per cápita* e incidencia de la pobreza departamental, 2004

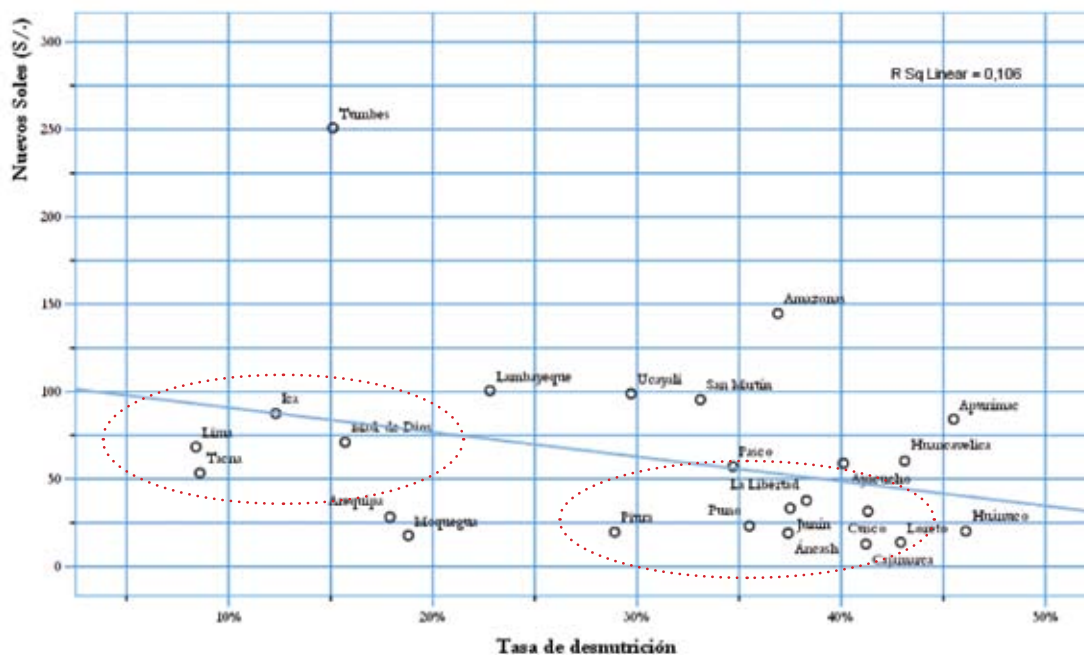


*Aplicado a población objetivo: niños de 0 a 5 años.
Fuente: SIAF, CENAN. Elaboración: Instituto APOYO.

Ello ocurre también en los programas alimentarios asociados a la niñez, donde existe mucha dispersión en cuanto al gasto per cápita ejecutado (Gráfico 28). Los departamentos de Ica, Lima, Madre de Dios y Tacna, que tienen menores niveles de desnutrición son los que gastan alrededor de S/.70 por niño

menor de 5 años, mientras que otros departamentos con mayores índices gastan S/.32 por niño menor de 5 años (Piura, Pasco, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Cajamarca, Ancash, Junín, Cusco, Puno, La Libertad y Ayacucho).

Gráfico 28: Gasto en programas alimentarios asociados a niños menores de 5 años per cápita* y tasa de desnutrición crónica departamental, 2004



*Aplicado a población objetivo: niños de 0 a 5 años.
Fuente: SIAF, CENAN. Elaboración: Instituto APOYO.

En este punto cabe hacer una precisión. Generalmente se argumenta que las conclusiones sobre la distribución del gasto no son válidas en tanto que en Lima se ejecuta gasto que luego, ya transformado en bienes (vacunas y textos escolares), se distribuye a los departamentos. Vale decir, no todo lo ejecutado en Lima se queda en Lima. Esta característica de la ejecución del gasto origina cierta distorsión en las conclusiones, toda vez que el gasto en Lima está sobredimensionado y el gasto en los departamentos está subdimensionado. Análisis más profundos realizados para “corregir” la distorsión señalada¹⁰, solamente llegan a clarificar la dirección progresiva del gasto en el caso de los programas alimentarios nutricionales.

El gasto social en el Perú no presenta criterios claros de búsqueda de equidad, mostrando incluso patrones regresivos importantes como es el caso del gasto en salud.

Lograr cambios sustantivos en los patrones de distribución del gasto social actual implica profundas reformas en la operatividad en que se mueve el gasto público. Por ejemplo, el modo de construir los presupuestos, muchas veces siguiendo la línea de lo “histórico”, replica los patrones de gasto de años anteriores que no necesariamente son los óptimos. Por otro lado, el grado de inflexibilidad que va adquiriendo el gasto social tampoco colabora con los propósitos planteados. Finalmente, la falta de mecanismos y criterios claros de asignación de recursos de carácter progresivo a nivel regional, también atenta contra el objetivo de que los recursos lleguen a las zonas donde se encuentran quienes más lo necesitan.

¹⁰ A través del análisis de distribución acumulada del gasto según departamentos, incluyendo y excluyendo a Lima.

3.5. ¿En qué medida los recursos destinados al gasto social están llegando efectivamente a los beneficiarios?

Existe una preocupación latente por la posibilidad que una importante proporción de los recursos que se destinan al gasto social no llegue a los destinatarios finales transformados en bienes, servicios o dinero en efectivo. Diversos estudios han evidenciado estos problemas de eficiencia y eficacia en las intervenciones sociales¹¹.

Los estudios indican severos problemas de filtraciones¹² y subcoberturas¹³ en programas sociales. Estos problemas en la gestión originan que importantes recursos sean desviados hacia otros fines o segmentos poblacionales y no lleguen de manera efectiva al beneficiario objetivo de la política social.

A pesar de los esfuerzos emprendidos en los últimos años, no se ha logrado mejorar la situación de los grados de filtra-

ción de algunos programas sociales, sino por el contrario, ésta ha empeorado, en especial en los casos de programas como Comedores Populares, Desayunos Escolares y Planificación Familiar (Cuadro 7). La existencia de programas sociales con grados de filtración, nos da una idea de la magnitud de los recursos que pueden ser reenocados hacia los sectores que verdaderamente lo necesitan.

Fundamentalmente es un problema de gestión el que origina que no lleguen de manera adecuada los recursos a los beneficiarios potenciales de los servicios sociales. Enfrentar este problema es crucial para mejorar la calidad del gasto en lo social y lograr efectos sustantivos en los indicadores sociales.

Cuadro 7: Filtración de programas sociales (porcentaje)

Programa	2001	2004
Vaso de Leche	29	27
Comedor Popular	30	37
Desayuno Escolar	14	23
Seguro Integral de Salud	31	25
Planificación Familiar	43	51

Fuente: ENAHO 2001 – IV trimestre 2003 – IV trimestre
Elaboración: Instituto APOYO.

3.6. ¿Qué tan aceptables son los niveles de inversión en los sectores sociales¹⁴ ?

El diseño de una política de inversión sectorial exige conocer, entre otras cosas, las necesidades de inversión y la composición óptima entre gastos recurrentes y de capital. En un país como el Perú, donde el principal prestador de servicios sociales de educación y salud es el Estado, los criterios de inversión no necesariamente son establecidos de manera técnica. Los factores políticos, una programación financiera "histórica" o una limitada cantidad de recursos fiscales pueden originar resultados poco efectivos en términos de lo que el país necesita.

Se evidencia un decrecimiento constante de la importancia del gasto de capital dentro de la estructura del gasto social total, pasando de un 13.6% en el año 2000 a un 9.2% para el año 2005 (Gráfico 14). La disminución de la inversión no ha sido homogénea en todos los componentes del gasto social. Así,

mientras en el caso de la educación el "peso" que representa el gasto de capital se ha mantenido prácticamente constante, alrededor del 10%, en el caso de la salud la reducción del gasto de capital ha sido dramática, de 20.1% a 6.3% (Gráfico 15 y Gráfico 16).

Diversos estudios señalan la existencia de una brecha importante entre lo que actualmente se gasta en inversión en los sectores sociales y lo que realmente se necesita, dimensionando la inversión requerida en dichos sectores para poder dar una respuesta a las necesidades de la población. Para el caso de educación, el Instituto Peruano de Economía (IPE) ha estimado necesidades de inversión en infraestructura educativa básica. Dichas estimaciones anualizadas exceden el monto actual presupuestado para el mismo concepto en el año 2006 que asciende a 100 millones de dólares (Cuadro 8).

¹¹ Por ejemplo, para el caso específico del vaso de leche se estimó que por cada sol invertido en ese programa, sólo 29 centavos llega efectivamente a la población objetivo. Mayor detalle en Las Pérdidas en el Camino. Lorena Alcázar. Instituto APOYO.2003.

¹² Filtración: Ocurre cuando se benefician a personas a las que no estaba dirigida la intervención social.

¹³ Subcobertura: Ocurre cuando se deja de lado a personas que no han sido receptoras de la intervención social, pero que debieron serlo.

¹⁴ El concepto de inversión utilizado en esta sección es el estrictamente formal. Es decir, involucra lo correspondiente a gastos en infraestructura, mantenimiento y equipos.

**Cuadro 8: Necesidades de inversión en infraestructura educativa
(en millones de US\$)**

Rubros	Inversión requerida 2006 - 2016	
	Total	Promedio anual
Centros educativos 1/	1,707	170.7
Aulas en regular o mal estado	1,431	143.1
Carencias de servicios básicos	276	27.6

1/ Cifras preliminares.

Fuente: IPE. Elaboración: Instituto APOYO.

Para el caso de salud, Madueño, Alarcón y Sanabria¹⁵ estimaron necesidades de inversión para distintos escenarios. Si se toma en cuenta que para el año 2006 el presupuesto público correspondiente a salud tiene asignado aproximadamente 38

millones de dólares para gastos de inversión, se encuentra que en todos los casos existiría un déficit que va entre los 16 y los 133 millones de dólares (Cuadro 9).

**Cuadro 9: Necesidades de inversión en salud
(en millones de US\$)**

Escenario	Inversión requerida 2003 - 2020	
	Total	Promedio anual
Pasivo 1/	972	54
Potencial 2/	3,078	171
Activo 3/	1,656	92

1/ Se cubre la demanda efectiva. 2/ Se cubre la demanda potencial.

3/ Reducción gradual de la brecha entre la demanda efectiva y la demanda potencial.

Fuente: Madueño, Alarcón y Sanabria (2003). Elaboración: Instituto APOYO.

Los niveles de inversión en los sectores sociales no son suficientes, existiendo importantes brechas que faltan cubrir. Esta situación se torna todavía más crítica en un contexto de reducción de los gastos de capital. Replantear una política de inversión agresiva se vuelve una necesidad inmediata.

La evidencia también muestra que existe cada vez menor margen de maniobra para realizar cambios en el gasto social,

debido al carácter recurrente de los gastos asociados a remuneraciones. Esto se torna preocupante, sobretodo teniendo en cuenta los problemas actuales que experimenta el gasto social y mirando sus posibles soluciones. Ampliar el "espacio flexible" del gasto, a medida que se obtienen mayores ingresos, es una tarea a emprender a efectos de garantizar que su manejo no sea una limitante para emprender políticas más eficientes en el campo social.

3.7. ¿La prioridad del gasto social ha sido la niñez?

El Estado peruano está comprometido con objetivos sociales prioritarios asociados a la niñez, los cuales deberían estar reflejados tanto en la elaboración del presupuesto público como en la ejecución del gasto.

En esa línea, y con el objeto de determinar el grado de importancia que tiene la niñez en el gasto social, se desagregó el gasto total de educación y de salud asociándolos a cuatro (04) grupos de edad: niños, adolescentes, adultos y adultos ma-

yores¹⁶. De esta manera, cada componente de la Estructura Funcional Programática (EFP) fue asociado con el grupo de edad que le corresponde¹⁷. Luego se estimó el gasto correspondiente a cada grupo de edad, en base al gasto ejecutado en el período 2000 - 2005.

En el gasto en educación hay una tendencia decreciente en la importancia relativa del gasto asociado a niños, de un 48.9% en el año 2000 a un 46.4% en el año 2005. En contraste, tanto

¹⁵ Análisis de la brecha entre la oferta y la demanda de servicios de salud para la programación de la inversión sectorial de mediano plazo. Partners for Health Reform plus (PHRplus). 2003.

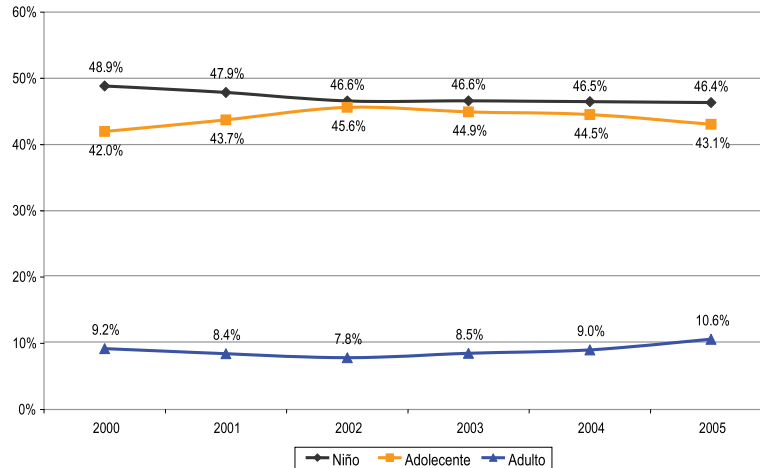
¹⁶ Las edades correspondientes a cada grupo son las siguientes: Niños: de 0-9 años, adolescentes: de 10-19 años, adultos: de 20-65 años y adultos mayores: mayor de 65 años.

¹⁷ El componente funcional corresponde al nivel básico de la clasificación del gasto público por funciones.

el gasto asociado a adolescentes como el asociado a adultos muestran un leve crecimiento (Gráfico 29). La tendencia muestra una señal de alerta respecto a las decisiones de gasto, sobretodo tomando en cuenta que aún falta cerrar algunas brechas de cobertura de educación primaria y queda pendien-

te el necesario fomento de la educación inicial. Esto, asociado a la evolución de la estructura del gasto en educación en el período 2000 - 2005, evidencia la no priorización clara del gasto en educación hacia la infancia.

Gráfico 29: Evolución de la importancia relativa por grupos etáreos en la ejecución del gasto en educación, 2000 - 2005

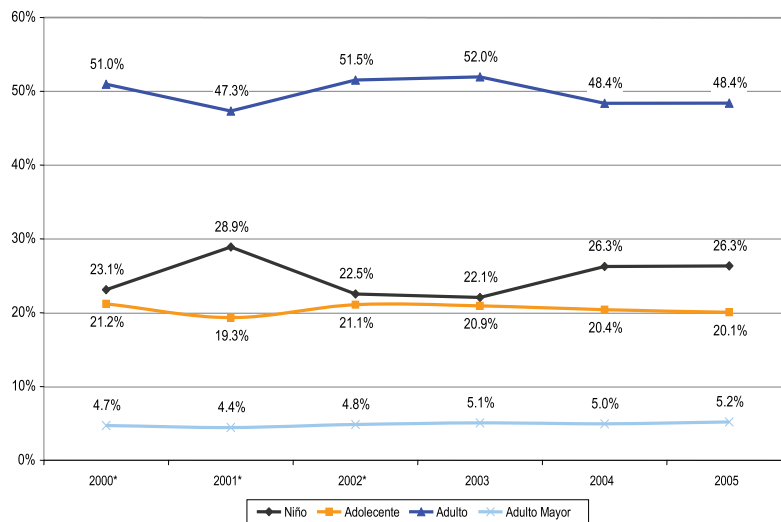


Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

La evolución de la estructura de gasto en salud según estratos de edades, revela un importante grado de variabilidad en el período 2000-2005 (menos estable que educación), lo cual no permite establecer un patrón de comportamiento. Sólo en

el caso de los 2 últimos años se observa una cierta regularidad del gasto de salud en niños, con un nivel de 26.3% en promedio. Tampoco en salud es posible concluir de manera clara una priorización por la niñez (Gráfico 30).

Gráfico 30: Evolución de la importancia relativa por grupos etáreos en la ejecución del gasto en salud, 2000 - 2005



* No se considera el gasto realizado en programas alimentarios.

Fuente: SIAF. Elaboración: Instituto APOYO.

Según estimaciones realizadas para el año 2005, la inversión dirigida a la niñez en educación fue de 3,330 millones de nuevos soles y en salud 825 millones de nuevos soles. Sin em-

bargo, las cifras alcanzadas no revelan de manera clara la prioridad por la infancia en el gasto social.

Recuadro 3: ¿Es posible alcanzar las metas presupuestales en educación y salud?

La necesidad de mayores recursos para educación y salud implica un esfuerzo fiscal importante. A efectos de dimensionar esa posibilidad se plantea el siguiente ejercicio de simulación para el quinquenio 2006-2011:

Metas para educación y salud

En concordancia con el Acuerdo Nacional (AN), existe el compromiso de aumentar el gasto en educación en 0.25 puntos porcentuales del PBI cada año hasta alcanzar el 6%. A ese ritmo de crecimiento anual se llegaría al 2011 con un gasto en educación de 4.53% del PBI (meta para el 2011).

En el caso de salud se analiza el escenario de aumentar los niveles de gasto a razón de 0.15 puntos porcentuales cada año, hasta llegar al 3% del PBI, nivel promedio de los países de Amé-

rica Latina. A este ritmo se llegaría el 2011 con un gasto en salud ascendente a 2.20% del PBI (meta para el 2011).

Esto implica la necesidad de financiamiento ascendente a 2 puntos porcentuales del PBI adicional para el 2011, que son los que se necesitan para educación y salud.

Supuestos

- La economía crece sostenidamente a una tasa del 5% anual.
- Se implementan los siguientes mecanismos:
 - a) Reducción progresiva de la evasión en el Impuesto a la Renta.
 - b) Reducción progresiva de la evasión del IGV.
 - c) Reducción progresiva de las exoneraciones tributarias

Cuadro 10: Simulación financiera para alcanzar objetivos presupuestales en educación y salud

Indicador	2005	2006 /1	2007	2008	2009	2010	2011	Diferencia 2006-2011	Variación 2006-2011
PBI (millones de S/. del 2005)	253,000	265,650	278,933	292,879	307,523	322,899	339,044	-	28%
Presión tributaria	13.90%	14.30%	14.70%	15.10%	15.50%	15.90%	16.30%	2.00%	-
Gasto Público - RO/PBI 2/	12.51%	12.9%	13.3%	13.7%	14.1%	14.5%	14.9%	2.00%	-
Gasto Social/PBI	9.17%	9.57%	9.97%	10.37%	10.77%	11.17%	11.57%	2.00%	-
Gasto en educación/PBI	3.07%	3.28%	3.53%	3.78%	4.03%	4.28%	4.53%	1.25%	-
Gasto en salud/PBI	1.45%	1.45%	1.60%	1.75%	1.90%	2.05%	2.20%	0.75%	-
Gasto en educación/habitante	278.2	307.6	343.2	380.9	420.9	463.4	508.4	-	65.24%
Gasto en salud/habitante	131.2	136.0	155.5	176.3	198.5	221.9	246.9	-	81.53%

1/ Cifras proyectadas. 2/ Se considera solo el gasto proveniente de recursos ordinarios.

Fuente: DNPP, SIAF, MMM 2006 - 2008, PEI 2004 - 2006, PIA 2006. Elaboración: Instituto APOYO.

Resultados

El ejercicio de simulación revela la necesidad de realizar esfuerzos en el orden de incrementar la presión tributaria en 2 puntos porcentuales hasta llegar al 16.3% del PBI, a fin de solventar las metas financieras planteadas para educación y salud en el año 2011. Para este propósito se plantea mejorar la

eficiencia en la recaudación de IGV, de la Renta y la eliminación de algunas exoneraciones. Si esto es así, no habría necesidad de crear un nuevo impuesto o implementar la modificación de alguna tasa.

Recuadro 4: Evaluaciones de rendimiento escolar en el Perú

En los últimos años, el Perú ha realizado tres evaluaciones nacionales de rendimiento escolar y ha participado en dos evaluaciones internacionales. En el ámbito nacional se llevaron a cabo dos pruebas CRECER (Crecer con calidad y equidad en el rendimiento), en los años 1996 y 1998 y una Evaluación Nacional de Rendimiento Escolar en el año 2001. En el ámbito internacional, el Perú ha participado en el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de 1997 y en el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (Program for International Student Assessment, PISA) de la OECD en el año 2001.

En las evaluaciones nacionales los resultados revelan que:

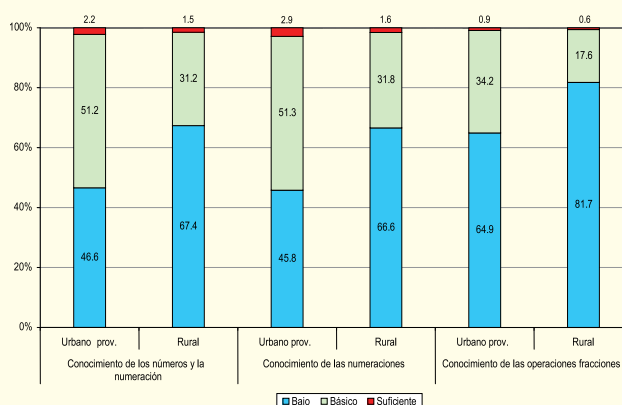
- Los puntajes de estudiantes de centros educativos privados fueron superiores a los de centros educativos públicos.
- Las zonas urbanas muestran un mejor desempeño que las zonas rurales.
- Los puntajes de matemática y lenguaje están altamente correlacionados.

- Existe una correlación entre el nivel de desarrollo socioeconómico del departamento y el puntaje de las pruebas.

A nivel internacional, el Perú obtiene resultados deficientes en la comparación entre alumnos de grados similares de diversos países. En la escala combinada de lectura PISA el Perú obtuvo 327, mientras que el resto de países de América Latina alcanzó en promedio 411. El Perú también tuvo la mayor desigualdad en el aprendizaje¹⁸ con 2.8, por encima de países como Brasil (2.1), México (2.0) y la República de Corea (1.6).

En pruebas de comprensión de lectura, el 54% de los estudiantes peruanos de 15 años tuvo un desempeño calificado "por debajo del nivel 1", en donde el nivel 1 ya es considerado como "deficiente". Así, 79.6% de los estudiantes, que se encuentran por debajo del nivel 1 y en el nivel 1, difícilmente pueden realizar tareas básicas de comprensión de lectura (Gráfico 32).

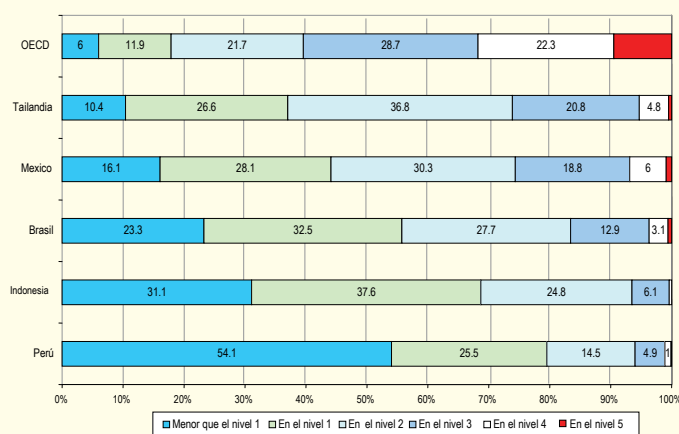
Gráfico 31: Evaluación Nacional de Rendimiento Escolar: Desempeño alcanzado en prueba lógico matemática



1/ Aplicado a alumnos del sexto grado de primaria.

Fuente: Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil. Elaboración: Instituto APOYO.

Gráfico 32: Resultado de prueba de comprensión de lectura 1/ Prueba PISA



1/ Aplicado a alumnos de 15 años de cada país siendo el nivel 5 el mejor.

Fuente: Evaluación PISA. Elaboración: Instituto APOYO.

¹⁸ La desigualdad en el aprendizaje es medida por la razón del desempeño de los estudiantes del 95° percentil con respecto a los estudiantes del 5° percentil.





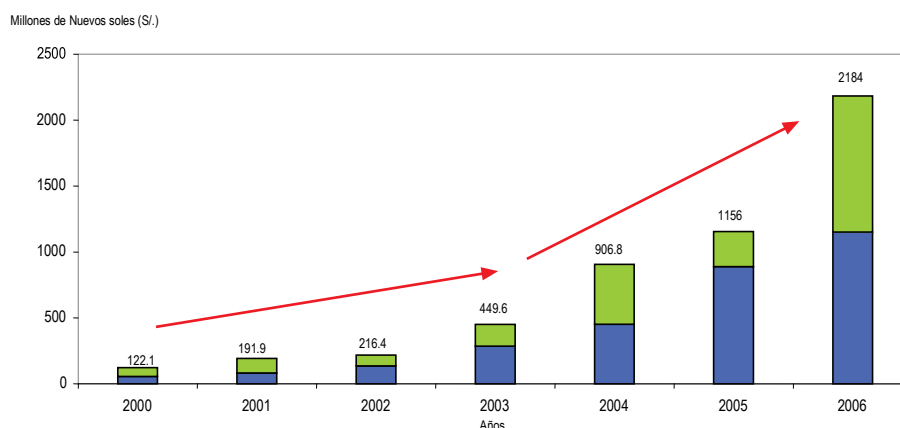
Buscando recursos para el gasto social: El caso del canon

4.1. Relevancia del canon en la actualidad

El aumento de los recursos financieros provenientes del canon está adquiriendo enorme importancia dentro de los presupuestos públicos a nivel local, regional y nacional. En el año 2006, los recursos del canon y sobre canon ascienden a

S/. 2,184 millones, casi el doble que los recursos del año 2005 (Gráfico 33). Estos fondos se constituyen en recursos “frescos” a los cuales es necesario dar un uso eficiente y equitativo en beneficio del desarrollo del país.

Gráfico 33: Evolución histórica del canon y sobre canon y perspectiva 2006



*Incluye el canon petrolero, pesquero, hidroenergético, forestal y gasífero.
Fuente: SIAF, DNPP. Elaboración: Instituto APOYO.

4.2. Marco en el que se manejan los recursos del canon

Según la Ley del Canon No 27506, publicada en julio del 2001 y sus modificaciones, el canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado, debido a la explotación económica de los recursos naturales. Las actividades que se consideran son: minería, hidrocarburos, recursos hidro-energéticos, pesqueros, y forestales.

El canon implica una repartición de los impuestos y demás rentas que se consiguen por el aprovechamiento económico de los recursos naturales entre el Gobierno Central y los gobiernos del lugar donde se hallan los recursos.

Actualmente, los índices de distribución del canon (minero, hidroenergético, gasífero y forestal) son los siguientes:

- 10% para los gobiernos locales de los distritos donde se encuentra localizado el recurso natural.
- 25% para los gobiernos locales de los distritos y provincias donde se explota el recurso natural.
- 40% para los gobiernos locales de los distritos y provincias del departamento o departamentos de las zonas donde se explota el recurso.
- 25% para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural. De dicho monto total, el 20% será transferido a las universidades públicas.

La asignación específica a cada gobierno local tiene en cuenta tanto la densidad poblacional como las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Es decir, indicadores de vivienda, educación y salud, entre otros, a nivel distrital.

El canon se transfiere mensualmente al año siguiente de recaudado el impuesto. Por ejemplo, el canon 2004 se distribuye de junio del 2005 hasta mayo del 2006.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley del Canon, referente a la utilización del canon: los recursos que los Consejos Municipales y Gobiernos Regionales reciban por concepto de canon se utilizarán de manera exclusiva en gastos de inversión¹⁹. En el caso del canon minero los recursos deben emplearse en proyectos de inversión y, a partir del 2005 con la promulgación de la Ley No 28562²⁰, hasta en un 20% en mantenimiento de las obras de infraestructura generadas por los proyectos de impacto regional y local. En el caso petrolero puede ser utilizado también en rubros distintos a inversiones, como gastos en personal y obligaciones sociales u otros gastos corrientes hasta en un 20%.

¹⁹ Un proyecto de inversión pública es toda inversión limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes o servicios; cuyos beneficios se generan durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los otros proyectos. No es un proyecto de inversión pública las intervenciones que constituyen gastos de operación y mantenimiento.

²⁰ Ley que autoriza el Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2005.

4.3. Características del uso del canon en los últimos años

En la última década se han desarrollado nuevos proyectos de inversión en recursos naturales, en especial en el sector minero, entrando en operación grandes yacimientos mineros como Yanacocha (Cajamarca), Antamina y Pierina (Ancash), Cuajone (Moquegua) y Cerro Verde (Arequipa), entre otros. Estos han favorecido el crecimiento vertiginoso de la actividad minera, cuyos productos se exportan casi en su totalidad, propiciando que el canon proveniente de este sector alcance importantes dimensiones. Cabe resaltar el aumento del canon en el sector gasífero (Gas de Camisea) que empezará a redituar importantes montos de dinero en los años venideros.

Para el año 2006 se proyecta que el canon minero representaría el 52% de las transferencias totales de canon y sobre canon, superando al canon petrolero que se constituía como el de mayor importancia. Asimismo, se estima que las transferencias de canon minero aumentarían en 1977% respecto al año 2000. Es decir, de 55.4 millones de nuevos soles a 1150.8 millones de nuevos soles.

Este aumento vertiginoso ha originado que varias localidades cuenten con importantes recursos para inversión. Sin embargo, muchas de ellas se han visto excedidas, por limitaciones técnicas y gerenciales, llevando a una utilización no adecuada de los recursos. Un ejemplo de esto lo constituye la construcción de un edificio municipal de 6 pisos en un distrito rural del país, con una población de 27,626 habitantes (2003) y alta incidencia de pobreza, la misma que demanda importantes proyectos de inversión en áreas prioritarias como educación y salud. Es importante considerar temas como éstos en la agenda de trabajo de las autoridades, a fin de lograr un uso más eficiente de los recursos del canon.

Al observar la distribución de recursos que por concepto de canon recibiría cada departamento para el año 2006, producto de la normatividad vigente, se evidencia el fuerte sesgo no equitativo de la distribución, donde algunos departamentos se ven ampliamente beneficiados y otros no (Cuadro 11).

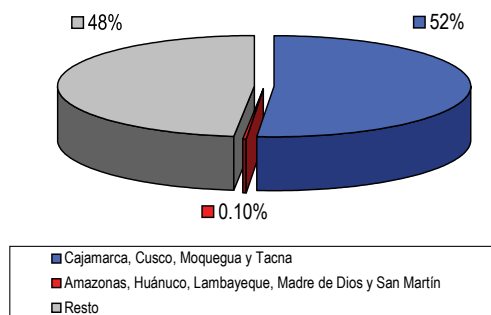
Cuadro 11: Canon, sobre canon y regalías asignados por regiones, presupuesto 2006

No	Departamento	Nuevos soles	% del total
1	Amazonas	47,429	0.00%
2	Ancash	79,623,414	3.65%
3	Apurímac	8,612,496	0.39%
4	Arequipa	85,645,828	3.92%
5	Ayacucho	20,733,421	0.95%
6	Cajamarca	318,741,098	14.60%
7	Cusco	298,183,752	13.65%
8	Huancavelica	66,271,817	3.03%
9	Huánuco	1,079,438	0.05%
10	Ica	28,857,424	1.32%
11	Junín	23,354,958	1.07%
12	La Libertad	27,048,784	1.24%
13	Lambayeque	4,941	0.00%
14	Loreto	193,546,696	8.86%
15	Madre de Dios	344,844	0.02%
16	Moquegua	257,629,841	11.80%
17	Pasco	39,450,109	1.81%
18	Piura	144,264,065	6.61%
19	Puno	150,302,663	6.88%
20	San Martín	711,759	0.03%
21	Tacna	248,655,770	11.39%
22	Tumbes	35,188,932	1.61%
23	Ucayali	73,247,818	3.35%
24	Lima	77,371,022	3.54%
25	Provincia Constitucional del Callao	1,761,069	0.08%
26	Municipalidad Metropolitana de Lima	3,208,876	0.15%
	TOTAL GENERAL	2,183,888,264	100%

Fuente: DNPP. Elaboración: Instituto APOYO.

Sólo entre los departamentos de Cajamarca, Cusco, Moquegua y Tacna se llevarían el 51.4% de los recursos del canon, más de la mitad (Gráfico 34). Esta característica de la distribución, plantea la necesidad de dimensionar las consecuencias que se tendrían en el largo plazo.

Gráfico 34: Asignación geográfica del canon y sobre canon, presupuesto 2006



Fuente: DNPP. Elaboración: Instituto APOYO.

Recuadro 5: El circuito del canon minero

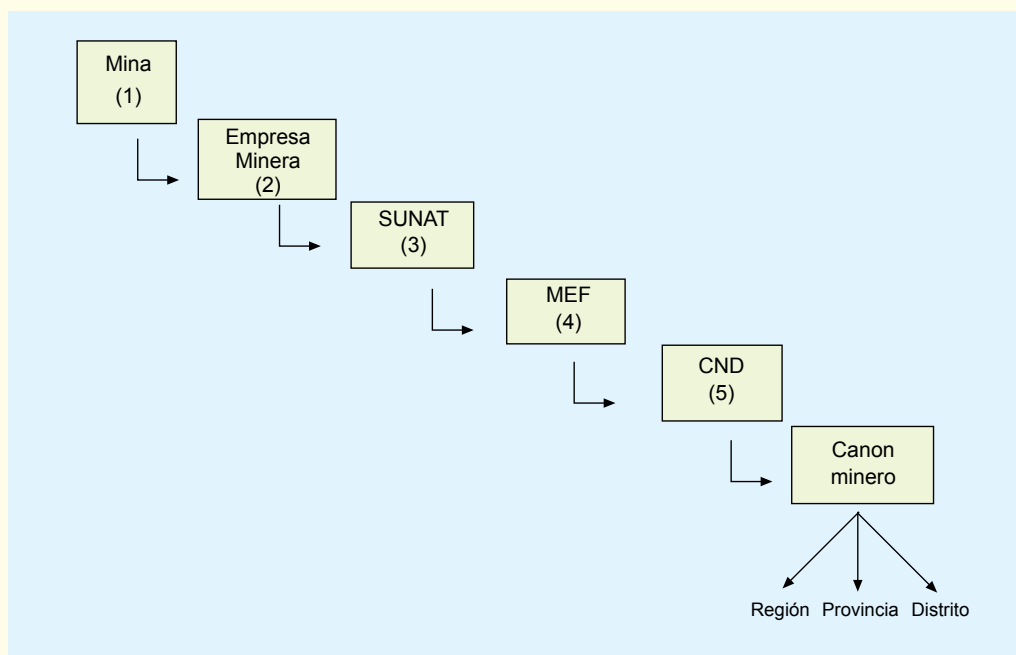
Para que los recursos del canon se hagan efectivos en inversiones concretas que beneficien a la población se debe cumplir las siguientes etapas:

1. Se extraen los minerales de la mina.
2. Las empresas mineras registran utilidades de la comercialización de minerales, por las que deben pagar impuestos.
3. La SUNAT recibe el Impuesto a la Renta.
4. Sobre lo recaudado, el MEF calcula los montos de canon minero (50% del Impuesto a la Renta de tercera categoría pagado por las empresas mineras) e informa al Consejo Nacional de Descentralización (CND).

5. El CND transfiere a los gobiernos regionales y locales (provincial y distrital) para el desarrollo de proyectos de inversión en la zona.

El gobierno regional, provincial y distrital presenta los proyectos de inversión que considera convenientes a efectos de utilizar la transferencia recibida. Los proyectos aprobados pueden ser ejecutados.

Diagrama 2: El circuito del canon minero



Elaboración: Instituto APOYO.





Reflexiones finales y recomendaciones

Esta sección tiene por objetivo establecer una serie de reflexiones y recomendaciones en torno al presupuesto público, el gasto social y, en general, en torno a la política social del país. Dos grandes temas aparecen como los más relevantes:

A. La necesidad de invertir más en lo social

Esto pasa por la asignación de un mayor presupuesto a lo social. Con este objetivo se puede trabajar en:

- Dirigir esfuerzos en obtener mayores ingresos tributarios. Continuar los esfuerzos por reducir los niveles de evasión del IGV y el impuesto a la renta.
- Eliminar las exoneraciones tributarias y destinar los recursos a programas sociales que sean adecuadamente focalizados y monitoreados.
- Precisar en la normatividad del canon la necesidad que un porcentaje de los recursos se oriente a la inversión social.
- Incluir en la normatividad que toda ampliación presupuestal implicará que un 50% como mínimo se destine al gasto social, en las áreas y programas prioritarios, y bajo estrictos esquemas de monitoreo y evaluación de impacto.
- Contemplar mecanismos de compensación (pisos mínimos) para las zonas que no reciben canon.

B. La necesidad de mejorar la calidad del gasto social

Mejorar la calidad del gasto social implica voluntad política y esfuerzos de todos los involucrados en la conducción de la política social del país. En esa línea entre otras cosas, se debe:

- Mejorar el diseño y la gestión de las intervenciones y programas sociales. Definir estándares de servicio que permitan medir fácilmente la calidad de los mismos.

- Someter todos los programas sociales a evaluaciones independientes por concurso de méritos, cuyos resultados sean públicos y utilizados por la Comisión de Presupuesto del Congreso, para una adecuada asignación de recursos en el futuro.
- Promover la conducción objetiva de los programas sociales, sin tintes políticos ni favoritismos.
- Relacionar aumentos remunerativos en los sectores sociales al logro de metas concretas en el desempeño.
- Asegurar mecanismos de evaluación, promoción y sanción que permitan vincularse a resultados, en la carrera pública.
- Trabajar en el fortalecimiento de las capacidades de gestión a nivel regional y local, principalmente en:
 - o Gestión descentralizada de programas a transferir.
 - o Formulación de perfiles de proyectos de inversión pública de conformidad al SNIP.
 - o Acelerar la implementación general del SIAF Municipal.
 - o Evaluación centralizada de desempeño y difusión de experiencias demostrativas.

En el ámbito presupuestal se puede trabajar en las siguientes líneas:

- La orientación presupuestal debe priorizar partidas ligadas a conseguir:
 - o Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
 - o Las políticas contenidas en el Acuerdo nacional (AN).
 - o Las metas contenidas en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA).
- Proteger partidas presupuestales para poblaciones vulnerables.
- Orientar el presupuesto hacia una distribución más equitativa de los recursos, en los ámbitos regional y local.
- Cualquier ampliación presupuestal en torno a los sectores sociales debe implicar un compromiso de mejora en el desempeño y de protección de los programas específicos.

Anexo 1: Clasificación y organización del gasto público

El gasto público se clasifica y organiza de diferentes maneras. Principalmente, se clasifica de acuerdo a 4 enfoques básicos:

- ¿Para qué se gasta? Alude a la identificación del destino del gasto, siendo una forma de clasificación funcional del mismo.
- ¿Quién gasta? Se refiere a la clasificación por cadena institucional, identificando al agente que ejecuta el gasto.
- ¿En qué se gasta? Se traduce en una clasificación por tipo de gasto que se refiere, en general, a si éste fue destinado a gasto corriente o a una inversión.

- ¿Con qué se financia el gasto? El presupuesto se clasifica por fuentes de financiamiento, las que determinan la procedencia de los recursos utilizados.

El Cuadro 12 resume de manera esquemática la clasificación del gasto público. Esta a su vez se puede sub clasificar por niveles, permitiendo desglosarlo de mejor manera.

Cuadro 12: Clasificaciones del gasto público

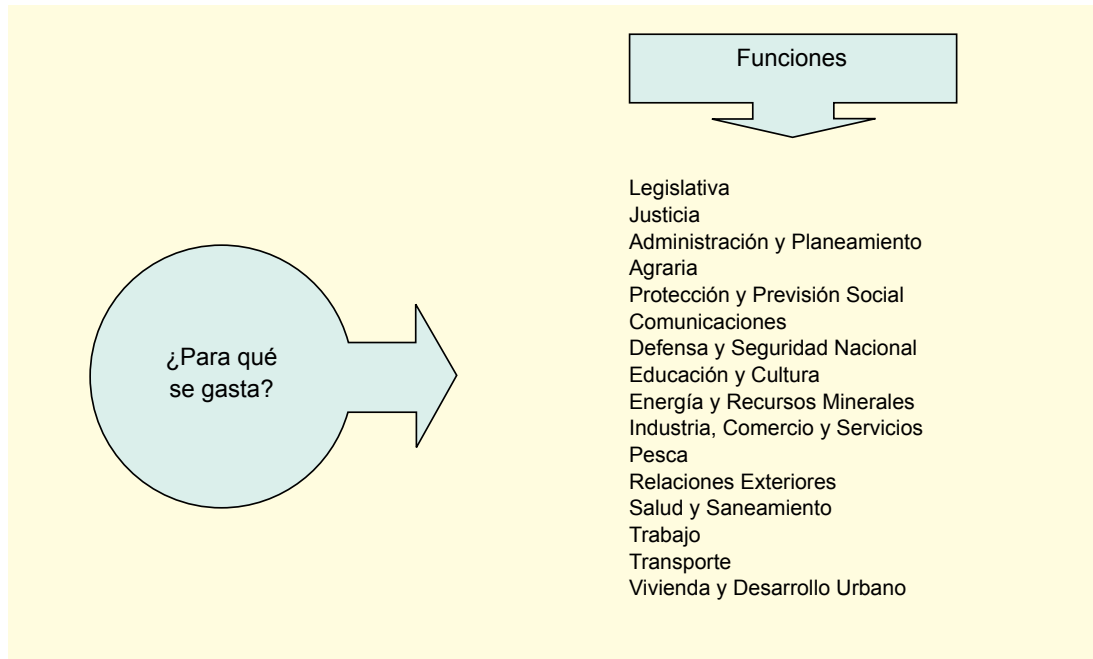
Tipos de Clasificación	Niveles
Por Cadena Funcional (¿Para qué se gasta?)	Función / Programa / Sub-programa / Actividad-Proyecto / Componente / Meta
Por Cadena Institucional (¿Quién gasta?)	Sector / Pliego / Unidad Ejecutora
Por Tipo de Gasto (¿En qué se gasta?)	Categoría de gasto / Grupo genérico / Modalidad de aplicación / Específica de gasto
Por Fuente de Financiamiento (¿Con qué se financia el gasto?)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Recursos ordinarios ➤ Canon y sobre canon ➤ Participación en rentas de aduanas ➤ Contribuciones a fondos ➤ Fondo de compensación municipal ➤ Otros impuestos municipales ➤ Recursos directamente recaudados ➤ Endeudamiento interno ➤ Endeudamiento externo ➤ Donaciones y transferencias

Fuente: Resolución Directoral N° 010-2005-EF/76.01.
Elaboración: Instituto APOYO.

En el diagrama 3 se aprecia la clasificación por funciones del gasto público en el Perú, el cual se destina a 16 funciones específicas en que el Estado basa su accionar. Cada una de

estas funciones, a su vez, se sub clasifican en: programas; actividades y proyectos; programas y metas de gasto; lo que permite tener un mayor detalle del gasto.

Diagrama 3: Gasto público por funciones



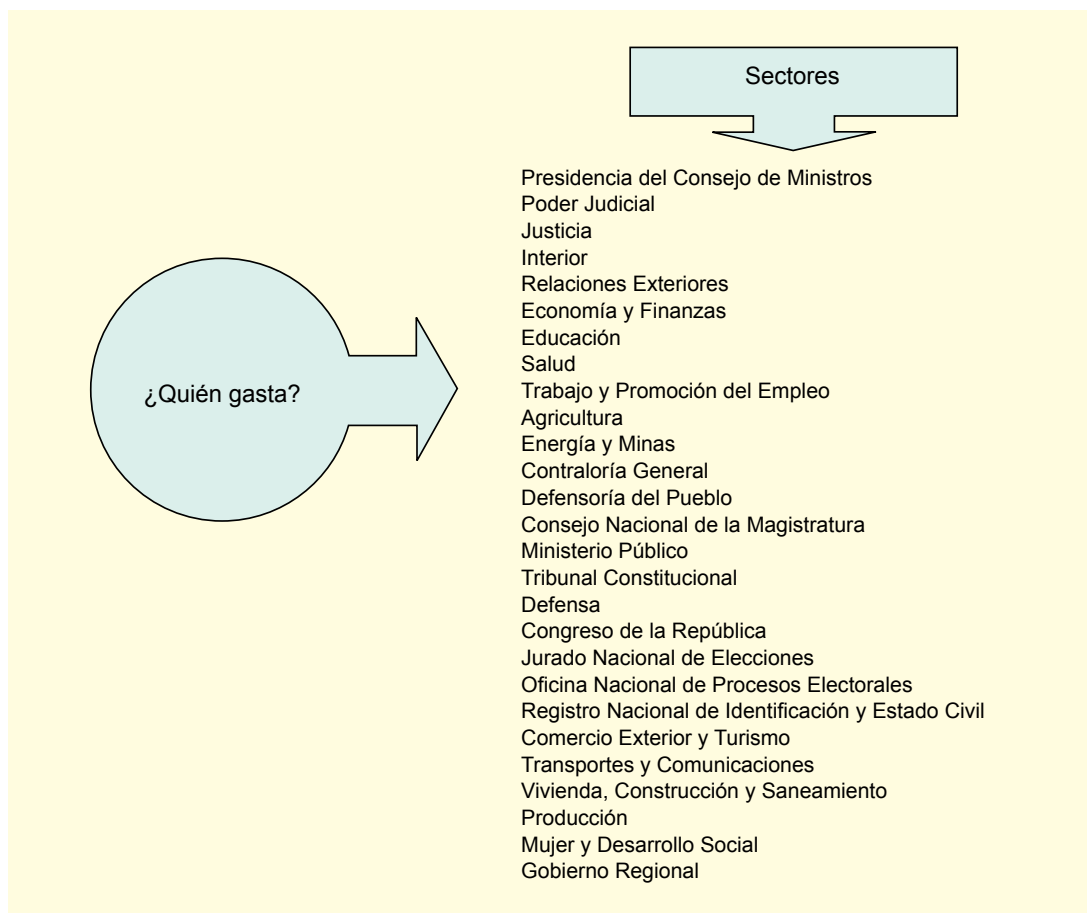
Fuente: Resolución Directoral N° 010-2005-EF/76.01.
Elaboración: Instituto APOYO.

La clasificación por sectores, que se presenta en el diagrama 4, permite identificar a los que ejecutan los diversos proyectos o programas con el fin de cumplir algún objetivo de política específico. Los sectores se sub clasifican en pliego y unidad

ejecutora, de esta manera es posible identificar una Unidad Ejecutora (UE) específica para evaluar el desempeño que ésta tiene respecto al gasto. La UE se constituye en la célula básica de ejecución del gasto público²¹.

²¹ Ejemplo de Unidades Ejecutoras: el Seguro Integral de Salud (SIS) o el Programa Nacional de Asistencia y Alimentación (PRONAA).

Diagrama 4: Gasto público por sectores

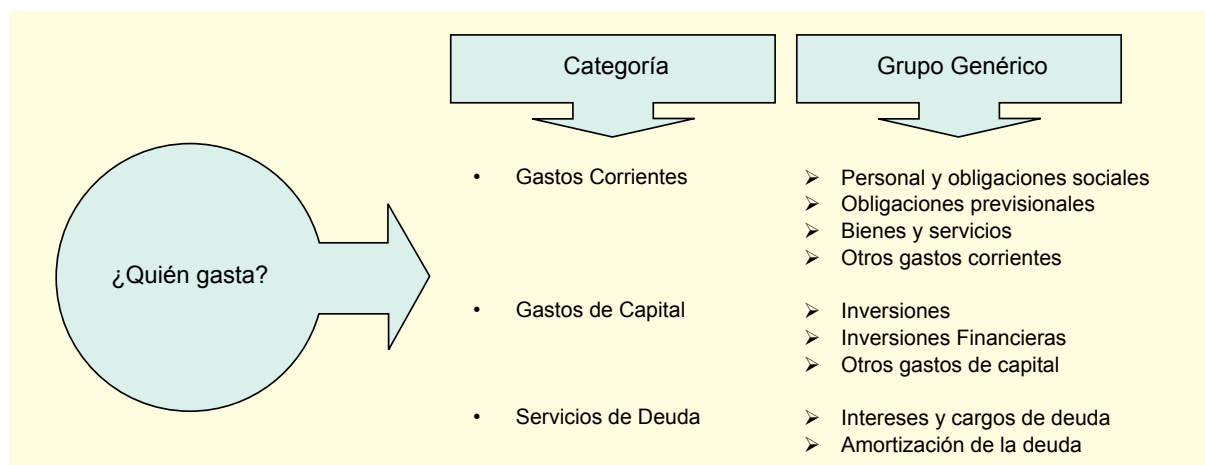


Fuente: Resolución Directoral N° 010-2005-EF/76.01.
Elaboración: Instituto APOYO.

Tal y como se muestra en el diagrama 5 la clasificación por categoría y grupo de gasto permite identificar los usos del mismo. La clasificación por categoría desglosa el gasto en 3: gastos corrientes, gastos de capital y servicios de deuda y la

clasificación por grupo genérico permite, a su vez, separar las categorías de gasto en una tipología más detallada, para un mejor entendimiento de su destino.

Diagrama 5: Gasto público por categoría y grupo de gasto



Fuente: Resolución Directoral N° 010-2005-EF/76.01.
Elaboración: Instituto APOYO.

Anexo 2: Iniciativas para mejorar la calidad del gasto público

En el pasado reciente el sector público ha emprendido diversas iniciativas orientadas a mejorar la calidad del gasto público y, en especial, el gasto social. Las principales son las siguientes:

1. Establecimiento de una gestión por resultados

Se reorienta la gestión pública hacia la búsqueda de resultados e impactos, sin perder atención en los insumos, procesos, y productos asociados a ellos. Así, se enfoca al ciudadano como cliente y se definen claramente las responsabilidades.

Herramientas que permiten una gestión por resultados:

- La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF).
- El Marco Macroeconómico Multianual (MMM).
- El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
- El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).
- El Plan Estratégico Nacional.
- Los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM).
- Los Planes Estratégicos Institucionales (PEI).
- Los Convenios de Administración por Resultados entre la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del MEF y las entidades del Gobierno.
- Los Convenios de Gestión entre las empresas estatales y el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

2. Definición de prioridades y estándares

Se estructura una metodología para definir acciones prioritarias por cada sector y realizar el seguimiento de las actividades. Para el año 2006, en el caso de los sectores educación y salud, se han definido actividades “protegidas”, en las cuales

los fondos asignados en el presupuesto están garantizados y a la vez no pueden ser reasignados a otros fines.

3. Establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño.

Se establecen indicadores que permitan hacer seguimiento a las principales acciones públicas a dos niveles:

- Nivel sectorial o macro, seguimiento al cumplimiento de objetivos nacionales, pero de competencia sectorial.
- Nivel institucional, seguimiento y control a la gestión institucional.

Este sistema se convertirá en una herramienta de gestión pública que contribuirá a transformar la gestión del Estado y la asignación del presupuesto.

4. Implementación de un sistema de evaluación

Sustentado en dos componentes:

a) Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP (Ley 26293)

Cobertura: Proyectos de Inversión

Instrumentos vigentes: Evaluación Ex-Ante, en la etapa de preinversión de los proyectos: otorga la viabilidad o inviabilidad de proyectos (no garantiza desembolso).

Seguimiento presupuestal a los proyectos en proceso de ejecución.

b) Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público - SEP (Decreto Supremo 163-2004-EF, artículo 6)

Cobertura: Programas y Proyectos en ejecución

Posibles Instrumentos de evaluación: Evaluación de Programas Públicos y Evaluación de Impacto.

Bibliografía

- ACUERDO NACIONAL
2002 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Suscrito el 22 de julio del 2002. Lima, Perú.
- ALCAZAR, Lorena
2004 Evaluation of Priority Social Programs Expenditure in Peru. Mimeo. Lima, Perú.
- ALCAZAR, Lorena; LÓPEZ CÁLIZ, José Roberto; WACHTENHEIM, Eric
2003 Las Pérdidas en el Camino. Fugas en el gasto público: Transferencias Municipales, Vaso de Leche y Sector Educación. Instituto Apoyo. Lima, Perú.
- BANCO MUNDIAL
1993 Perú: Poverty Assessment and Social Policies and Programs for the Poor. Report N° 11191-PE. Washington D.C., USA.
2002 Perú: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction: a Public Expenditure Review. Report N° 24286. Washington D.C., USA.
2006 Un Nuevo Contrato Social para el Perú ¿Cómo Lograr un País más Educado, Saludable y Solidario? Lima, Perú.
- CABALLERO, V.
2004 El Presupuesto 2005 y la Transferencia de los Programas Sociales. Participa Perú. Mimeo. Lima, Perú.
- CIUDADANOS AL DÍA
2004 El Canon Minero en el Perú. Lima, Perú.
- CEPAL
2003 Panorama Social de América Latina 2002-2003. Santiago de Chile, Chile.
2005 Panorama Social de América Latina 2004. Santiago de Chile, Chile.
2006 Panorama Social de América Latina 2005. Santiago de Chile, Chile.
- DEMERY, Lionel
2004 Analyzing the Incident of Public Spending, in The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution. The World Bank; Oxford University Press. USA.
- DU BOIS, Fritz
2004 Programas Sociales, Salud y Educación en el Perú: Un Balance de las Políticas Sociales. Instituto Peruano de Economía Social de Mercado - IPESM. Lima, Perú.
- FRANCKE, Pedro; CASTRO, José; UGAZ, Rafael; SALAZAR, José
2002 Análisis independiente del presupuesto público 2003 en programas sociales. Proyecto Análisis independiente del Presupuesto Público 2003. Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima, Perú.
2002 Análisis independiente del presupuesto público 2003 en el Sector Educación. Proyecto Análisis independiente del Presupuesto Público 2003. Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima, Perú.
2002 Análisis independiente del presupuesto público 2003 en el Sector Salud. Proyecto Análisis independiente del Presupuesto Público 2003. Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima, Perú.
- GASPARINI, Leonardo; GUTIÉRREZ, Federico; TORNAROLLI, Leopoldo
2005 Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys. Documento de Trabajo Nro. 30. Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales, Maestría de Economía, Universidad Nacional de la Plata. Argentina.
- GOBIERNO DEL PERÚ
2002 Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010. Lima, Perú.
- INSTITUTO APOYO
2000 Task Forces, Agenda para la Primera Década: Educación. Lima, Perú.
2000 Task Forces, Agenda para la Primera Década: Salud. Lima, Perú.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)
2000 Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). Lima, Perú.
2001a Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). Lima, Perú.
2001b Estimaciones y proyecciones de población 1950 - 2050, Urbana-Rural 1970-2025. Boletín de Análisis Demográfico Nro. 35. Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales. Lima, Perú.
2002 Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). Lima, Perú.
2003 Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). Lima, Perú.
2004 Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). Lima, Perú.
- JARAMILLO, Miguel; ARTEAGA, Irma
2003 La Inversión Pública en Educación: Proceso de Asignación y Determinantes de la Distribución del Gasto por Alumno. Instituto Apoyo. Lima, Perú.
- MADUEÑO, Miguel; ALARCÓN, Jorge; SANABRIA, César
2003 Análisis de la brecha entre oferta y demanda de servicios de salud para la programación de la inversión sectorial de mediano plazo. Partners for Health Reformplus. Lima, Perú.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
2000 Exposición de motivos: Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2001. Lima, Perú.
2001 Exposición de motivos: Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2002. Lima, Perú.
2002 Exposición de motivos: Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003. Lima, Perú.
2003 Exposición de motivos: Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004. Lima, Perú.
2004 Exposición de motivos: Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005. Lima, Perú.
2005 Exposición de motivos: Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006. Lima, Perú.
2005 Marco Macroeconómico Multianual 2006 - 2008. Lima, Perú.
2005a Sistema Integrado de Administración Financiera. En www.mef.gob.pe. Lima, Perú.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN
2005 Indicadores de la Educación, Perú 2004. Unidad de Estadística Educativa, Secretaría de Planificación Estratégica. Lima, Perú.
- MINISTERIO DE SALUD; ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD
2004 Cuentas Nacionales de Salud: Perú 1995 - 2000. Lima, Perú.

- PORTOCARRERO, Augusto
2005 Boletín N° 3: Análisis del Presupuesto del Sector Salud 2006. Observatorio del Derecho a la Salud. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Lima, Perú.
- SAVEDRA, Jorge; MELZI, Roberto; MIRANDA, Arturo
1997 Financiamiento de la Educación en el Perú. Documento de Trabajo Nro. 24. GRADE. Lima, Perú.
- VÁSQUEZ, Enrique
2004 Gasto Social en el Perú: Un balance crítico al 2004. CIES. Lima, Perú.
2004 ¿Los Niños.....Primero? Volúmen II. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Save the Children. Lima, Perú.
- UNICEF
2005 ¿Cómo Influenciar una Mayor Inversión Social en la Infancia? Argumentos y Estrategias. UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Panamá, República de Panamá.
2005 El Presupuesto 2005 y el Gasto Social. UNICEF, Ecuador. Quito, Ecuador.

Norma y Leyes

- Ley de Canon, Ley N° 27506, modificada por las Leyes N° 28077 y N° 28322.
- Reglamento de la Ley del Canon, Decreto Supremo N° 187-2004-EF.
- Normas reglamentarias para la transferencia de fondos en aplicación de la Ley del Canon y de la Ley de Bases de la Descentralización, Decreto Supremo N° 029-2003-EF.
- Ley que autoriza el Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005, Ley N° 28562.
- Norma de autorización de Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006, DS N° 012-2006-EF.

Glosario

AN	Acuerdo Nacional
AL	América Latina
GC	Gobierno Central
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLAS	Comunidad Local de Administración de Salud
DNPP	Dirección Nacional del Presupuesto Público
EFP	Estructura Funcional Programática
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ESSALUD	Seguro Social de Salud
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONCOR	Fondo de Compensación Regional
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MINEDU	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINSA	Ministerio de Salud
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
LRTF	Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OPD	Organismo Público Descentralizado
PBI	Producto Bruto Interno
PEI	Plan Estratégico Institucional - Ministerio de Economía
PESEM	Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales
PHRplus	Partners for Health Reform plus
PIA	Presupuesto Inicial de Apertura
PISA	Program for International Student Assessment
PNAIA	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
SIAF-SP	Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNP	Servicios no Personales
SIS	Seguro Integral de Salud
TMM	Tasa de Mortalidad Materna
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

