

**ANALISIS Y PROPUESTAS DEL GASTO SOCIAL EN EL
PRESUPUESTO PÚBLICO 2012(*)**

El documento que ponemos a su disposición es un texto de análisis y recomendaciones sobre los programas sociales que han sido integrados en el MIDIS. Se busca aportar insumos para el debate del Presupuesto Público 2012.

(*) Documento elaborado por Rocío García.

1. Análisis de la Ley de Creación del Ministerio de Inclusión Social y del Documento de Exposición de motivos

De acuerdo a la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) se adscribirán a este Ministerio los siguientes programas (Disposiciones Complementarias Finales – Tercera: Adscripción y fusión):

- a. JUNTOS – Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres.
- b. FONCODES – Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social.
- c. PRONAA – Programa Nacional de Asistencia Alimentaria.
- d. GRATITUD – Programa Nacional de Asistencia Solidaria.
- e. WAWA WASI – Programa Nacional Wawa Wasi.
- f. PENSIÓN 65, que se constituye sobre la base de GRATITUD.
- g. CUNA MÁS, que se constituye sobre la base de WAWA WASI.

La cuarta de las Disposiciones Complementarias Finales de la Ley, afirma que *“El Poder Ejecutivo propondrá las modificaciones presupuestales, en el ámbito institucional, que sean necesarias como consecuencia de las adscripciones, fusiones y transferencias de funciones que se realicen para la implementación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, sin demandar recursos adicionales”*.

a. ¿Cómo se va a financiar, entonces, la implementación de este nuevo Ministerio?

De acuerdo a la exposición de motivos, sección de análisis costo – beneficio, el costo de implementación del MIDIS, en el período inicial (último trimestre del presente año), es de s/. 21,800,000 y los años siguientes se trabajaría con una suma de s/. 42,869,000. a los siete programas actuales que tentativamente pasarían al nuevo Ministerio (mencionados líneas arriba) y el monto restante se obtendría del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Es debido a este reajuste presupuestal para financiar la creación del nuevo Ministerio que se afirma lo siguiente: *“En consecuencia no vamos a requerir fondos adicionales del Tesoro Público para crear el MIDIS”*. Pág. 10.

Lo primero que habría que preguntarse es cómo se han calculado que el costo de implementación sería s/. 21.8 millones, cosa que no se menciona en el documento. Según el documento de exposición de motivos el ajuste de los programas actuales, tampoco se menciona cómo se determinan estos porcentajes, y los montos obtenidos a partir de cada ajuste serían los siguientes:

Ajustes a Programas Sociales Actuales.		
Nuevos soles		
10%	de gastos de Bienes y Servicios de Programas Actuales	11,681,000
10%	de Otros Gastos	128,000
50%	de adquisiciones de Activos No Financieros Actuales	1,160,000
Total obtenido de ajustes a programas actuales		12,869,000

Asimismo, según el mismo documento, la estructura del presupuesto del MIMDES del año 2011 es la siguiente:

Estructura del presupuesto del MIMDES 2011¹.	
Nuevos soles	
Remuneraciones	11,400,000
Pensiones	2,500,000
Bienes y Servicios	35,300,000
Otros Gastos (Bonos Gratitud y otros pagos)	32,000,000
Activos No Financieros (800 Vehículos y otros)	1,700,000
Presupuesto 2011 del MIMDES	82,900,000

Sí de estos casi s/. 83 millones del presupuesto del MIMDES de 2011 se restan los s/. 32 millones correspondientes a Otros Gastos, quedan s/. 50.9 millones. De este monto el 70% corresponde a los programas WAWA WASI, FONCODES y PRONAA, que pasarían a ser parte del MIDIS. En términos monetarios el 70% de los s/. 50.9 millones es s/. 35.63 millones. De este último monto se plantea transferir solo s/. 30 millones.

Se sabe, entonces, que en teoría los recursos para el MIDIS se obtendrían de ajustes presupuestales y no de una ampliación del presupuesto.

b. Presupuesto del MIMDES y de los Programas Sociales 2011

Veamos ahora cuáles son las cifras oficiales. En el cuadro a continuación se presenta información del SIAF² de los presupuestos desagregados de cuatro de los cinco programas sociales que, según el documento de exposición de motivos, pasarían tentativamente al MIDIS³: JUNTOS, FONCODES, PRONAA y WAWA WASI.

En la primera parte del cuadro se muestra el presupuesto total de cada programa y el presupuesto detallado de las genéricas de gasto “Bienes y Servicios”, a “Adquisición de

¹ Información obtenida del documento de exposición de motivos para la creación del MIDIS.

² Revisado al 21 de octubre de 2011

³ En el SIAF este programa se encuentra como un proyecto de la Unidad Ejecutora “Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social” por lo cual no se pueden determinar los ajustes de presupuesto mencionados.

Activos no Financieros” y “Otros Gastos”. En la segunda parte del cuadro de muestra de forma agregada el presupuesto total de los cuatro programas y el presupuesto total destinado por los cuatro programas a “Bienes y Servicios”, a “Adquisición de Activos no Financieros” y “Otros Gastos”. Finalmente, en la última sección del cuadro se calcula el 10% de Bienes y Servicios, el 10% de Otros Gastos y el 50% de Adquisición de Activos no Financieros con el fin de determinar de dónde se obtiene la cifra s/. 12,869,000.

Estructura Presupuestaria Programas Sociales 2011.				
Nuevos soles				
	PIA	PIM	Devengado	PIM - Dev
Programa Nacional WAW WASI (a)	95,437,207	85,611,181	53,038,141	32,573,040
Bienes y Servicios	17,985,312	18,228,336	10,843,233	7,385,103
Otros Gastos	76,897,733	64,923,353	40,902,719	24,020,634
Adquisición de Activos no Financieros	50,000	907,280	235,197	672,083
Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) (b)	233,426,374	243,001,611	144,068,151	98,933,460
Bienes y Servicios	28,325,874	23,802,920	14,104,008	9,698,912
Otros Gastos	175,355,434	182,255,954	107,121,291	75,134,663
Adquisición de Activos no Financieros	2,902,316	5,386,806	2,021,663	3,365,143
Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) (c)	687,802,242	702,520,969	475,991,111	226,529,858
Bienes y Servicios	75,876,000	109,181,968	63,999,379	45,182,589
Otros Gastos	100,000	4,359,298	4,009,504	349,794
Adquisición de Activos no Financieros	0	321,538	93,186	228,352
Programa de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS) (d)	625,000,000	637,172,686	515,136,160	122,036,526
Bienes y Servicios	33,771,001	63,972,077	45,522,371	18,449,706
Otros Gastos	591,228,999	571,299,714	469,588,012	101,711,702
Adquisición de Activos no Financieros	0	929,814	25,777	904,037
Programa Piloto de Asistencia Solidaria (GRATITUD)	0	26,902,938	8,773,225	18,129,713
	PIA	PIM	Devengado	PIM - Dev
Presupuesto Programas WAWA WASI, FONCODES, PRONAA y JUNTOS	1,641,665,823	1,668,306,447	1,188,233,563	480,072,884
Bienes y Servicios (a + b + c + d)	155,958,187	205,185,301	134,468,991	70,716,310
Otros Gastos (a + b + c + d)	843,582,166	822,838,319	621,621,526	201,216,793
Adquisición de Activos no Financieros (a + b + c + d)	2,952,316	7,545,438	2,375,823	5,169,615
	PIA	PIM	PIM - Devengado	
10% Bienes y Servicios (a + b + c + d)	15,595,819	20,518,530	7,071,631	
10% Otros Gastos (a + b + c + d)	84,358,217	82,283,832	20,121,679	
50% Adquisición de Activos no Financieros (a + b + c + d)	1,476,158	3,772,719	1,187,912	
TOTAL	101,430,194	106,575,081	28,381,222	

Cómo se puede observar en el gráfico, de la información presentada en el SIAF no se puede establecer cómo se calculan los s/. 12,869,000 de ajustes a los programas sociales actuales. Según nuestros propios cálculos los recursos provenientes de los ajustes serían mucho mayores. Si el cálculo se hace usando como referencia los montos del PIA, los recursos provenientes del ajuste serían s/. 101.4 millones; si se hace usando el PIM, los recursos provenientes del ajuste serían s/. 106.6 millones; y si se hace usando el saldo de este año (PIM – Devengado), los recursos provenientes del ajuste serían s/. 28.4 millones. A partir de la información que se brinda en el documento de exposición de motivos no es posible determinar de dónde se obtendrá parte de los recursos que se utilizarán para la implementación del MIDIS. Si bien los cálculos realizados arrojan resultados superiores al monto que se presenta en la exposición de motivos, lo cual se podría interpretar incluso como algo bueno, el problema radica en la imposibilidad de identificar las fuentes de financiamiento del nuevo Ministerio.

Respecto a los recursos provenientes del MIMDES, según el SIAF, el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) para el sector “Mujer y Desarrollo Social” del año 2011 fue de s/. 1,226,104,830 y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), para el mismo año, es de s/. 1,264,493,489. De este monto, menos del 0.5% (s/. 5,605,600), corresponde al Pliego “Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad” y el resto para el Pliego “Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social”. Dentro de este último Pliego se encuentran seis Unidades Ejecutora que se distribuyen el presupuesto de la siguiente forma:

Unidades Ejecutoras del Pliego “Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social” 2011. Nuevos Soles			
Unidad Ejecutora	PIA	PIM	Devengado
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – Adm. Nivel Central	48,041,673	82,946,886	39,916,401
Programa Nacional de Wawa Wasi	95,437,207	85,611,181	53,038,141
Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES	233,426,374	243,001,611	144,068,151
Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA	687,820,242	702,520,969	475,991,111
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF	116,918,711	109,505,586	82,767,344
Programa Nacional contra la Violencia Familiar y sexual (PNCVFS)	38,855,023	35,085,863	20,873,762
Total Pliego Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	1,220,499,230	1,258,672,096	816,654,909

Es a estos s/. 82,946,886 correspondientes al PIM de la Unidad Ejecutora “Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – Adm. Nivel Central” a los que se hace referencia en el documento de exposición de motivos cuando se mencionan los recursos del MIMDES de los cuales una parte podría ser transferida al MIDIS.

En el cuadro a continuación se detalla la estructura del gasto de los casi s/. 83 millones de la Entidad Ejecutora MIMDES. En este cuadro se presenta, con fines comparativos, la estructura del gasto según el SIAF y según el documento de exposición de motivos. Si bien en la mayoría de casos los valores coinciden (incluso los montos totales son bastante cercanos) hay algunas diferencias que saltan a la vista, como la de activos no financieros (con una diferencia de más de 26%) o la de pensiones (con una diferencia de 11%). Cabe preguntarse cómo se explican estas diferencias en los cálculos.

Estructura del presupuesto del MIMDES 2011.				
Nuevos soles				
Genérica de Gasto	SIAF (PIA)	SIAF (PIM)	Doc. EM	Variación (PIM – EM)
Remuneraciones	8,578,299	11,399,667	11,400,000	(+) 0.003%
Pensiones	2,504,396	2,830,853	2,500,000	(-) 11%
Bienes y Servicios	30,372,453	34,787,073	35,300,000	(+) 1.5%
Otros Gastos (Bonos Gracitud y otros pagos)	5,500,000	32,582,691	32,000,000	(-) 1.8%
Activos No Financieros (800 Vehículos y otros)	1,086,525	1,346,638	1,700,000	(+) 26.2%
Presupuesto 2011 del MIMDES	48,041,673	82,946,886	82,900,000	(-) 0.06%

De acuerdo al documento de exposición de motivos, el 70%⁴ del presupuesto del MIMDES, después de descontar el presupuesto destinado a otros gastos⁵ (Bonos Gracitud y otros pagos), pasaría al MIDIS, obteniendo, como ya se dijo s/. 30 millones; sin embargo este no es el monto que se obtendría este año, debido a que gran parte del presupuesto ya ha sido ejecutado. En el cuadro a continuación se presenta el porcentaje de ejecución de cada una (menos Otros gastos) de estas genéricas de gasto.

⁴ No queda claro a partir de la información del SIAF cómo se calcula este 70%. Sería interesante que se pudiera explicar cómo se llegó a este porcentaje.

⁵ El cálculo del presupuesto para el MIDIS sin tomar en cuenta el presupuesto para otros gastos podría explicarse debido estos s/. 32.5 millones probablemente pasaran íntegros al nuevo Ministerio, debido a que los Bonos Gracitud se convertirán en el Programa Pensión 65).

Avance en la ejecución de gasto del presupuesto del MIMDES 2011.				
Nuevos soles				
Genérica de Gasto	SIAF (PIM)	Devengado	Avance %	Saldo 2011
Remuneraciones	11,399,667	7,484,917	65.7%	3,914,750
Pensiones	2,830,853	1,913,488	67.6%	917,365
Bienes y Servicios	34,787,073	16,135,186	46.4%	18,651,887
Activos No Financieros (800 Vehículos y otros)	1,346,638	429,441	31.9%	917,197
Presupuesto 2011 del MIMDES	50,364,231	25,963,032	51.6%	24,401,199

Según la información del SIAF para el año 2011 a la Unidad Ejecutora MIMDES solo le quedan por ejecutar s/. 24,401,199. Según el documento de exposición de motivos, el 70% de estos recursos (s/. 17,080,839) debería ser utilizado para la implementación del MIDIS. ¿Cómo se va a realizar la transferencia? ¿Cuántos de estos recursos no ejecutados ya han sido comprometidos? Las respuestas a estas dos interrogantes no han sido respondidas en el documento de exposición de motivos.

Hasta este punto del análisis quedan muchas dudas:

1. ¿Cómo se ha calculado que el costo de implementación del MIDIS, en el período inicial (último trimestre del presente año), será s/. 21,800,000? ¿qué está siendo cubierto por este presupuesto?
2. ¿En función de qué criterios se han determinado los porcentajes de los ajustes (10% Bienes y Servicio; 10% Otros Gastos; y 50% Adquisición de Activos no Financieros) de las genéricas de gasto de los Programas Actuales? Y ¿Cómo se han calculado los montos señalados en el documento de exposición de motivos?
3. ¿Por qué existen diferencias de hasta 26% entre los recursos de las genéricas de gasto de la Unidad Ejecutora “Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – Adm. Nivel Central” según el SIAF y los presentados en el documento de exposición de motivos?
4. Finalmente, ¿cómo se ha calculado que el 70% del presupuesto de la Unidad Ejecutora “Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – Adm. Nivel Central”, sin incluir Otros Gastos, corresponde al manejo de los programas actuales? ¿Qué criterios han sido utilizados para determinar este porcentaje?

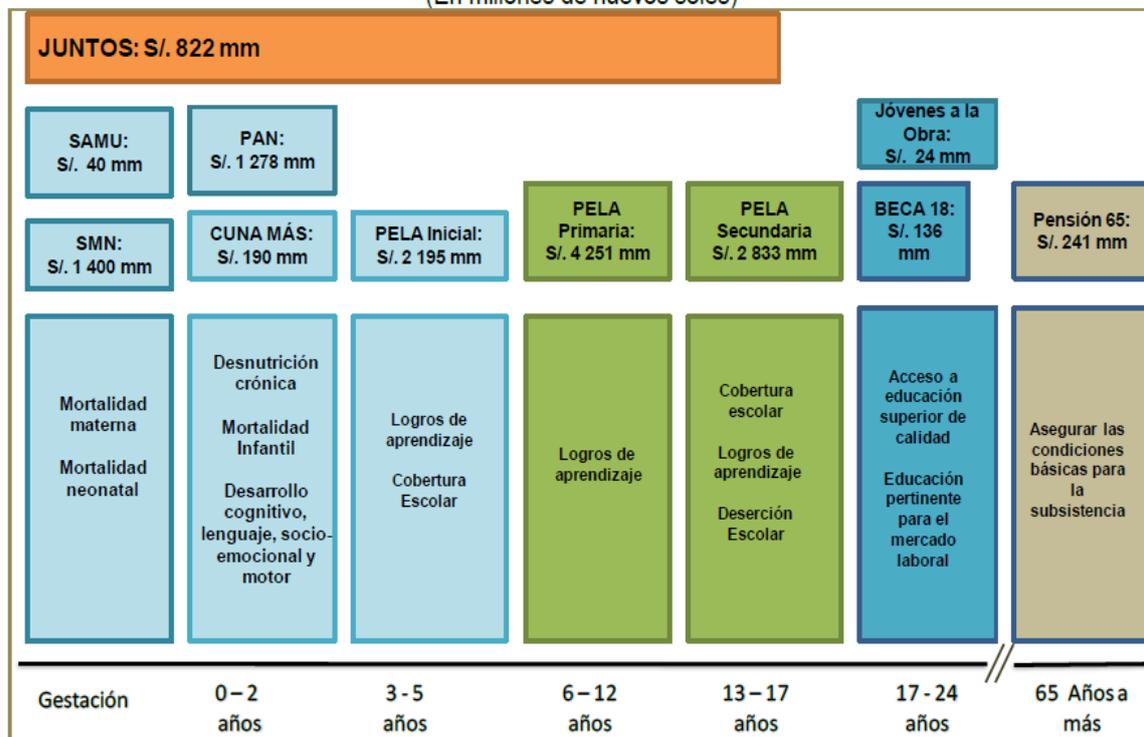
- 2. Gasto en Inclusión Social y el MIDIS en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012**
- a. Gasto en Inclusión Social en el Presupuesto 2012**

De acuerdo a lo expuesto en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012 se ha priorizado *“la asignación a las intervenciones que fortalecen el capital humano y promueven la inclusión social, desde un enfoque de ciclo de vida y con énfasis en la población de menores ingresos”* (Pág. 1). Para lograrlo se priorizarían intervenciones destinadas a cuatro etapas del ciclo de vida: primera infancia, niñez y adolescencia, juventud y adultez.

A cada una de estas cuatro etapas se han asociado diferentes programas, servicios e intervenciones. Para la primera infancia se consideran recursos para el programa CUNA MÁS, para la ampliación del Programa Articulado Nutricional y del Programa de Salud Materno Neonatal, para el incremento de la cobertura de educación inicial, para la ampliación de la cobertura del Programa JUNTOS y para la implementación del Servicio de Atención Móvil de Urgencias (SAMU). Los niños y adolescentes se beneficiarán mediante la dotación oportuna de materiales educativos, el rediseño de los planes de acompañamiento pedagógico y la capacitación docente.

Para los Jóvenes se destinarán recursos a la creación de los Programa Beca 18 y Jóvenes a la Obra. Finalmente, para la adultez se destinarán recursos para la creación del Programa Pensión 65, el mismo que absorberá al Programa Gratitud. El monto total asignado a estos once programas priorizados es s/. 13,410 millones. En el gráfico a continuación, obtenido del documento de exposición de motivos de la Ley de Presupuesto 2012, se detallan los programas sociales priorizados y los recursos asignados a cada uno de ellos.

GRÁFICO: PROGRAMAS SOCIALES PRIORIZADOS SEGÚN EL CICLO DE VIDA
(En millones de nuevos soles)



Respecto a los pliegos encargados de coordinar los programas priorizados⁶ (Programa CUNA MÁS, Servicio de Atención Móvil de Urgencias (SAMU), Programa Articulado Nutricional, Programa de Salud Materno Neonatal, PELA Inicial, Primaria y Secundaria, Programa JUNTOS, Programa Beca 18, Programa Jóvenes a la Obra y Programa Pensión 65) se sabe que el Programa Articulado Nutricional, que está orientado a conseguir resultados vinculados a la reducción de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años, sería coordinado por el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Salud, el Seguro Integral de Salud y los Gobierno Regionales y Locales.

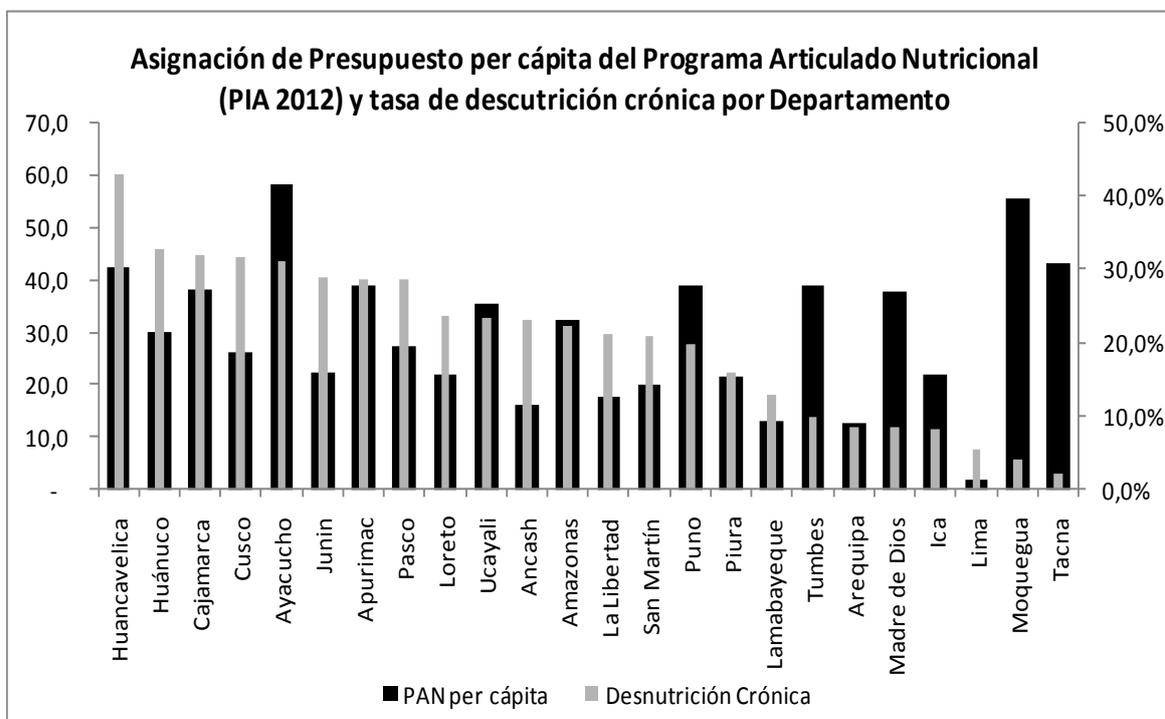
Distribución del Presupuesto por Nivel de Gobierno del Programa Articulado Nutricional.
Nuevos soles

Programa	Gob. Nac.	GRR	GGLL	Total
Programa Articulado Nutricional	762,651,136	480,631,292	34,606,236	1,277,888,664

⁶ Información proveniente del anexo 8 de Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2012: Distribución del Gasto del Presupuesto del Sector Público por Programas Presupuestales y Pliegos.

Con el fin de presentar a qué departamentos se estaban destinando más recursos se intentó territorializar el gasto del PAN, sin embargo esto no fue completamente posible pues con la información disponible en los anexos del proyecto de ley del presupuesto público 2012 no se puede determinar en dónde se localizarían los s/. 763 millones de los que dispone el Gobierno Central para este programa (monto que es más de la mitad de los recursos totales asignados al programa). Por lo que solo se presenta la distribución de los recursos entre Gobiernos Regionales y Gobierno Locales.

En el gráfico a continuación se presenta la distribución de presupuesto del Programa Articulado Nutricional entre departamentos. Las columnas negras muestran la asignación presupuestal per cápita por departamento de este programa, las grises muestran tasa de desnutrición crónica infantil por departamento⁷ al 2009. Como se puede apreciar, de los cinco departamentos con mayor desnutrición crónica infantil, solo dos de ellos, Huancavelica y Ayacucho, se encuentran entre los cinco departamentos que más recursos per cápita reciben del Programa Articulado Nutricional. Llama la atención que dos de los cinco departamentos que más recursos per cápita reciben del Programa Articulado Nutricional son Moquegua y Tacna, que no solo tienen las tasas de desnutrición crónica del país más bajas, sino que son dos de los departamentos con menor pobreza monetaria.



⁷ MEF – ENDES – INEI.

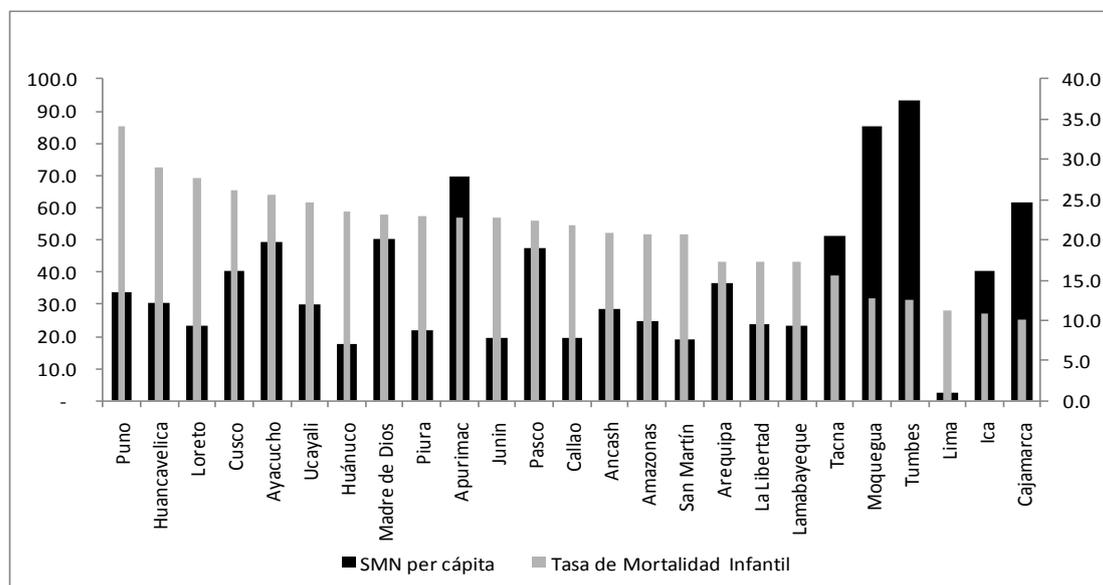
El programa Salud Materno Neonatal, por su parte, también sería gestionado por el Ministerio de Salud, el Seguro Integral de Salud y los Gobierno Regionales y Locales.

Distribución del Presupuesto por Nivel de Gobierno del Programa Salud materno Neonatal.				
Nuevos soles				
Programa	Gob. Nac.	GGRR	GGLL	Total
Salud Materno Neonatal	771,067,059	437,899,259	191,376,857	1,400,343,175

Al igual que con el Programa PAN no fue posible territorializar los recursos totales de este programa pues con la información disponible no se puede determinar en dónde se localizarían los s/. 771 millones de los que dispone el Gobierno Central para este programa (monto que, como se observar, es alrededor de la mitad de los recursos totales asignados al programa). Por este motivo solo se cuenta con información departamentalizada de los recursos asignados a los Gobiernos Regionales y Gobierno Locales.

En el gráfico a continuación se presenta la distribución de recursos de este programa a nivel departamental. Las columnas negras muestran la asignación presupuestal per cápita por departamento de este programa, las grises muestran tasa de mortalidad infantil por departamento⁸ al 2007. Como se muestra, ninguno de los cinco departamentos con mayor tasa de mortalidad infantil se encuentra entre los cinco departamentos que más recursos per cápita reciben del Programa Salud Materno Neonatal. Departamentos como Tacna, Moquegua, Ica y Tumbes, donde las tasas de mortalidad infantil son de las más bajas del país, son las que más recursos per cápita del Programa Salud Materno Neonatal reciben.

⁸ MEF.



En relación al Servicio de Atención de Móvil de Urgencia (SAMU) se sabe que es una red de ambulancias bien equipadas y con profesionales preparados para atender urgencias extra hospitalarias en zonas rurales con alta dispersión de oferta de centros de salud y hospitales y en zonas urbanas con mayor exposición a eventos de riesgo de enfermedades. A parte de una descripción básica del servicio el documento de exposición de motivos no aporta muchos más datos.

Se sabe, por ejemplo, que este Servicio contaría con s/. 40 millones, pero no se sabe qué pliego sería el responsable de implementar el servicio. Según la información disponible a partir de distintas declaraciones a la prensa, se sabe que el SAMU lanzaría un piloto en algunos distritos del Cono Norte de Lima (San Martín de Porres, Comas, Independencia, Carabayllo, Los Olivos, Santa Rosa, Puente Piedra y Ancón)⁹, pero según el documento de exposición de motivos los s/. 40 millones disponibles se focalizarían en la población rural de Huancavelica y Puno, con 100% de cobertura, así como en el distrito limeño de San Juan de Lurigancho.

El programa CUNA MÁS tiene como objetivo *permitir que las familias de niños de 0 a 3 años en los ámbitos rurales y bilingües y zonas urbano-marginales en condiciones de pobreza reciban servicios educativos que mejoren sus capacidades para desarrollar las*

⁹ <http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia.aspx?key=BjKbZrY8v1Y=>

potencialidades de sus hijos en las dimensiones motor, cognoscitiva, lenguaje y socio-emocional¹⁰.

Este programa, cuyo presupuesto para el año 2012 es de s/. 190 millones¹¹, reemplazaría al programa Wawa Wasi que viene siendo coordinado por el MIMDES y cuyo PIA 2011 fue de s/. 95.4 millones. Sorprende la amplia diferencia de los presupuestos de apertura de ambos programas: en menos de un año el presupuesto se ha duplicado (se ha más que duplicado si se considera que su PIM a octubre de 2011 es de s/. 85.6 millones).

Sin embargo, a pesar de este importante aumento de recursos, el programa CUNA MÁS, al igual que todos los programas presentados nuevos, se implementaría gradualmente, es decir, se implementaría en algunos distritos del país (los más pobres), que no son necesariamente aquellos en donde ya hay Wawa Wasis instalados. Si ésta es realmente la estrategia de implementación del programa ¿qué pasará con las localidades que cuentan con Wawa Wasis pero que no están dentro de los distritos priorizados por CUNA MÁS? ¿Se cerrarán los Wawa Wasis? ¿El Gobierno los seguirá apoyando? Si los Wawa Wasis no fueran cerrados en las localidades donde no entre CUNA MÁS en el primer año ¿Pasarían a ser responsabilidad del nuevo Ministerio o permanecerían dentro del Pliego “Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social”? Si fuera lo primero ¿El presupuesto para Wawa Wasis estaría incorporado dentro del Presupuesto para Cuna Más o se utilizaría otros recursos? Si fuera lo segundo ¿cuál sería el presupuesto asignado para mantener los Wawa Wasis? Quedan muchas dudas en torno a la implementación de este programa y la forma en la que esos recursos serán asignados al interior del país.

Respecto al programa JUNTOS, asociado a los dos primeros ciclos de vida, el proyecto de Ley del Presupuesto Público muestra que sería gestionado por la Unidad Ejecutora “Presidencia del Consejo de Ministros” y que contaría con un presupuesto de s/. 822 millones. En comparación con el PIA del año anterior (s/. 625 millones), el presupuesto para este programa habría aumentado en casi s/. 200 millones, aumento que se explicaría por el incremento en el número de distritos y familias beneficiarias del programa. Según el documento de exposición de motivos del Presupuesto 2012, para ese año se cubrirá hasta 856 distritos con el monto establecido lo que permitirá favorecer a 743 mil hogares, 236 mil hogares adicionales respecto al 2011.

¹⁰ Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012. Pág. 58.

¹¹ Estos 190 millones se encuentran ubicados en el presupuesto dentro de la categoría de gasto: Reservas de Contingencia junto con los recursos del Programa Pensión 65, PRONAA y FONCODES.

Como en los años anteriores, s/. 778 millones del Presupuesto del Programa JUNTOS se encuentran dentro de la categoría de gasto “Gasto no Financiero ni Previsional – Gastos Corrientes” y dentro de la genérica de Gasto “Otros Gastos”, junto con s/. 136 millones para el Programa Beca 18, s/. 34 millones para las actividades correspondientes al Programa de Compensación de Productos Agrícolas y s/. 35 millones para el subsidio por gasto de sepelio del beneficiario del Seguro Integral de Salud. En el cuadro a continuación se presenta la distribución del gasto del Presupuesto del programa JUNTOS por tipo de producto y actividad.

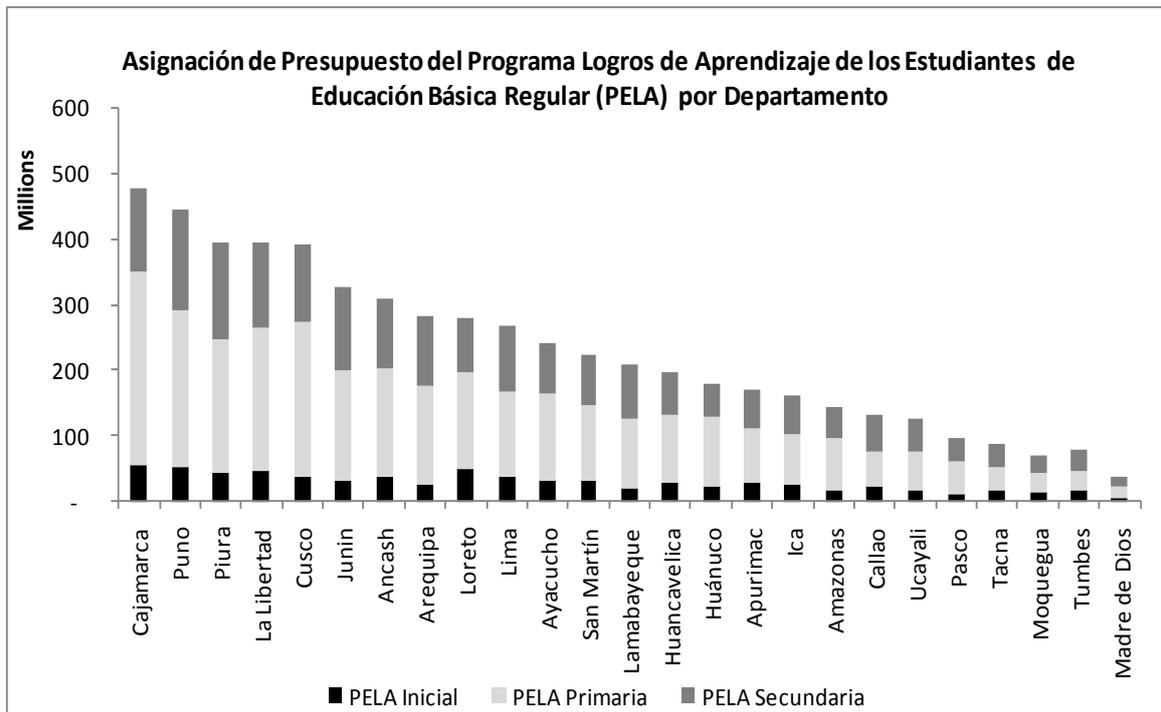
Distribución del Presupuesto del Programa JUNTOS por tipo de producto y actividad.				
Nuevos soles				
Pliego	Cat. Pres.	Producto	Actividad	Presupuesto
Presidencia del Consejo de Ministros	Programa Presupuestales	Acciones Comunes	Gestión del Programa	20,847,171
			Supervisión y Transparencia	195,317
		Hogares JUNTOS acceden al incentivo monetario por cumplir compromisos asumidos en salud-nutrición y/o educación de sus niños afiliados hasta los 14 años de edad	Verificación el cumplimiento de corresponsabilidades	405,538
			Entrega de incentivos monetarios condicionados a hogares pobres con niños y adolescentes mayores de 6 años, que cumplieron con la asistencia a servicios de educación básica	561,921,225
			Promoción de información relevante sobre la importancia de la educación	524,719
			Entrega de incentivos monetarios condicionados a hogares pobres con niños menores de 36 meses, que cumplieron con las atenciones preventivas de salud	137,181,008
			Entrega de incentivos monetarios condicionados a hogares pobres con niños entre 3 y 5 años, que cumplieron con la asistencia a servicios de educación inicial	100,925,022
			TOTAL	822,000,000

Como se observa, la actividad “entrega de incentivos monetarios” según meta es la que cuenta con casi la totalidad de los recursos asignados al programa: cerca de s/. 800 millones. En el año 2011 los recursos destinados a la actividad “entrega de incentivos monetarios” fueron considerablemente menores: s/. 563 millones.

Los PELA (Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de II Ciclo, Primaria y Secundaria de Educación Básica Regular) serían gestionados por el Ministerio de Educación, y los Gobierno Regionales y Locales y para el 2012 contaría con un presupuesto de s/. 9,278 millones, que se distribuye por nivel de gobierno y programa como se muestra en el cuadro a continuación.

Distribución del Presupuesto por Nivel de Gobierno del Programa Salud materno Neonatal.				
Nuevos soles				
Programa	Gob. Nac.	GGRR	GGLL	Total
Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de II Ciclo de Educación Básica Regular	1,468,295,578	721,582,521	4,962,681	2,194,840,780
Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Primaria de Educación Básica Regular	1,223,664,772	2,509,223,309	518,215,936	4,251,104,017
Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Secundaria de Educación Básica Regular	882,511,303	1,942,944,213	7,587,123	2,833,042,639
TOTAL	3,574,471,653	5,173,750,043	530,765,740	9,278,987,436

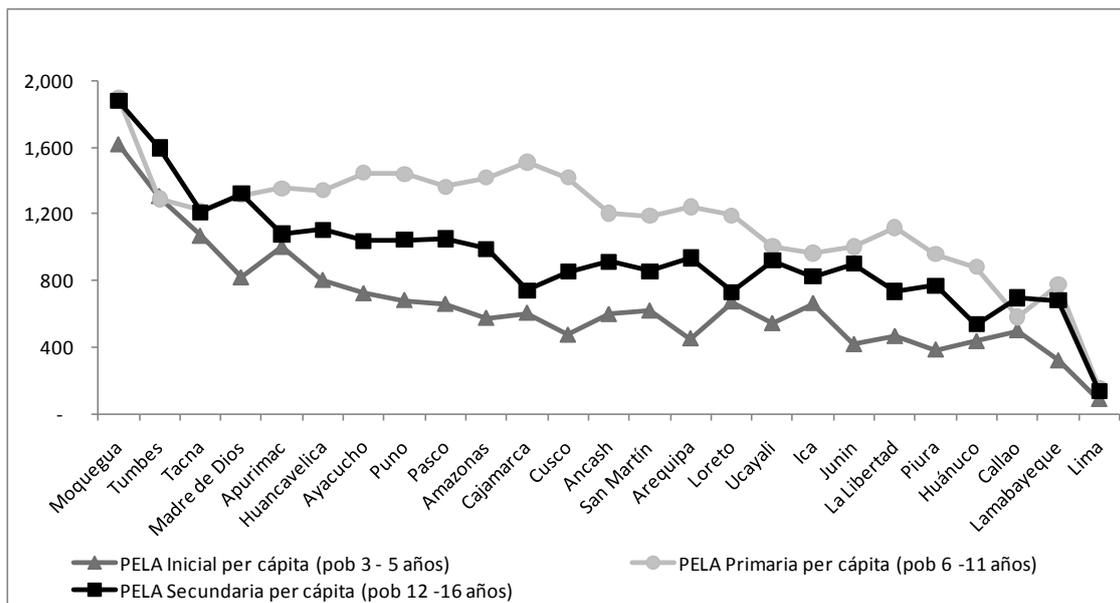
En el gráfico a continuación se presenta la distribución de recursos por departamentos según el tipo de programa: Inicial, Primaria y Secundaria. Como se puede observar, las transferencias por PELA Inicial son bastante similares entre departamento, mientras que las transferencias por PELA Primaria son las que marcan la diferencia debido a que estas fluctúan entre s/. 17 millones para Madre de Dios y s/. 296 millones para Cajamarca.



En el gráfico a continuación se presenta las transferencias per cápita¹² del programa PELA por departamento¹³. Como se muestra, Moquegua es el departamento que más recibe tanto de PELA Inicial per cápita como de PELA Primaria per cápita y PELA Secundaria per cápita. El segundo departamento que más PELA Inicial per cápita recibe es Tumbes, y es este mismo departamento el que más PELA Secundaria recibe. Cajamarca es el segundo departamento que más PELA Primaria recibe. Tacna sigue de cerca a estos primeros lugares.

¹² Las transferencias per cápita no se han calculado en base a la población departamental, si no de la población asociada a cada nivel educativo. Población de 3 a 5 años para PELA Inicial, de 6 a 11 años para PELA Primaria y de 12 a 16 años para PELA Secundaria.

¹³ Información CENSO de población 2007.



Como se ha podido mostrar hasta este momento, regiones como Moquegua, Tacna y Tumbes reciben más recursos per cápita por PAN, SMN y PELA que los otros departamentos, a pesar de que sus niveles de pobreza sean de los menores del país. Pareciera ser que el tema de inequidad existente no solo es producto de la distribución desigual de recursos provenientes del sector extractivo si no que la inequidad también se encuentra en el proceso mismo de formulación presupuestal.

El programa Beca 18, que parte del Programa Piloto de Becas y Garantías a los Créditos “Bicentenario de la Independencia del Perú”, es un programa orientado a ampliar las oportunidades para insertarse en el mercado laboral a los jóvenes más talentosos de escasos recursos mediante la provisión de becas de estudio en universidades e institutos de educación superior. Este programa sería coordinado por el Ministerio de Educación, y, como se ha venido anunciando, empezaría el 1° de diciembre del presente año¹⁴. El programa dispondría de s/. 136 millones de soles, recursos, que al igual que en el Programa JUNTOS, se encuentran asignados la categoría de gasto “Gasto no Financiero ni Previsional – Gastos Corrientes” y dentro de la genérica de Gasto “Otros Gastos”.

Distribución del Presupuesto del Programa Beca 18 por tipo de producto y actividad.			
Nuevos soles			
Pliego	Categoría presupuestaria	Actividad	Presupuesto
Ministerio de Educación	Acciones Presupuestales que no resultan en producto	Otorgamiento de becas	136,000,000

¹⁴ <http://www.larepublica.pe/14-10-2011/programa-beca-18-beneficiara-jovenes-de-zonas-marginadas>

De acuerdo a la información presentada serían 5,000 los jóvenes que se beneficiarían de este programa; queda por definir, sin embargo, el número de beneficiarios por año ya que se sabe que la implementación del mismo sería gradual.

Respecto al Programa Jóvenes a la Obra, se sabe que éste tendría como objetivo promover la inserción al mercado laboral de jóvenes de escasos recursos mediante capacitaciones gratuitas. Este programa sería gestionado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y contaría con un presupuesto de s/. 24 millones para el 2012. En el cuadro a continuación se presenta la distribución del gasto del Presupuesto del programa Jóvenes a la Obra por tipo de producto y actividad.

Distribución del Presupuesto del Programa Jóvenes a la Obra por tipo de producto y actividad. Nuevos soles				
Pliego	Cat. Pres	Producto	Actividad	Presupuesto
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Programa Presupuestales	Acciones Comunes	Análisis de la dinámica del mercado laboral	66,506
			Gestión del Programa	3,041,994
			Seguimiento y Monitoreo del Programa	816,003
		Jóvenes en situación de pobreza con capacitación técnica de nivel básico	Proceso de elección de las entidades para capacitación	8,272,435
			Promoción de la oferta formativa y focalización de jóvenes de escasos recursos económicos	1,070,703
			Selección de cursos y capacitación técnica de nivel básico	1,932,409
		Jóvenes en situación de pobreza y/o vulnerabilidad del ámbito urbano acceden a capacitación en emprendimiento	Elección de las entidades de capacitación a nivel nacional	21,000
			Promoción de la oferta formativa y focalización de jóvenes de escasos recursos económicos	330,000
			Selección de cursos y capacitación en emprendimiento.	8,349,180
		TOTAL		

El Programa de Asistencia Solidaria "Pensión 65" que otorga subvenciones económicas a los adultos en condición de extrema pobreza a partir de los sesenta y cinco años de edad es el último de los once programas sociales priorizados y, aunque según la norma de su creación estaría a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, el proyecto de Ley de Creación del Ministerio de Inclusión Social afirma que este programa sería uno de los cinco que pasaría a formar parte del nuevo Ministerio. Este programa, que

reemplazaría el Programa Piloto de Asistencia Solidaria con el Adulto Mayor “Gratitud”^{15 16}, ha sido oficialmente creado mediante Decreto Supremo N° 81-2011-PCM.

Para la implementación de este programa se dispone de s/. 241 millones, ubicados en el presupuesto dentro de la categoría de gasto: Reservas de Contingencia junto con los recursos del Programa CUNA MÁS, PRONAA y FONCODES. De acuerdo al Decreto de Urgencia N°056-2011, en el que se dictan las disposiciones económicas y financieras para la ejecución Programa de Asistencia Solidaria “Pensión 65”, los recursos destinados a las subvenciones económicas se distribuirían de la siguiente forma: *La subvención económica mensual que otorga el Programa “Pensión 65” asciende a la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 250,00), para un hogar donde haya dos personas que cumplan con los requisitos del Programa “Pensión 65”. En los hogares con uno o más de dos personas que cumplan con los requisitos del Programa “Pensión 65”, la subvención económica asciende a la suma de CIENTO VEINTICINCO Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 125,00) por persona.* Esto significa que cada adulto mayor recibiría s/. 125, la mitad de lo que se prometió en la hoja de ruta presentada por Ollanta Humala¹⁷.

En la Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 81-2011-PCM se afirma que *“el Programa “Pensión 65” se iniciará de manera progresiva en los distritos más pobres del Perú (...) iniciando su implementación en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Puno, Ica y Huánuco.* En esta transferencia de un programa (Gratitud) a otro (Pensión 65) existe la misma incertidumbre encontrada en la transferencia del programa Wawa Wasis al programa CUNA MÁS: qué pasará con las personas que estaban siendo atendidas por el primer programa (en este caso Gratitud) y que ahora ya no entran en el ámbito de intervención inicial del nuevo programa (en este caso Pensión 65), ¿se les quitarán los beneficios? ¿El Gobierno los seguirá apoyando? Si los actuales beneficiarios del Programa Gratitud no dejaran de recibir las transferencias monetarias que les corresponden ¿Pasarían a ser responsabilidad del nuevo Ministerio o permanecerían dentro del Pliego “Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social”? Si fuera lo primero ¿El presupuesto 2012 para Gratitud estaría incorporado dentro del Presupuesto para Pensión 65 o se utilizaría otros recursos? Si fuera lo segundo ¿cuál sería el presupuesto asignado para mantener el programa Gratitud? A pesar de ser un programa formalmente creado, a diferencia del programa

¹⁵ Decreto de Urgencia N° 059-2010

¹⁶ Este programa beneficia con un bono de S/. 100 mensuales a las personas mayores de 75 años que se encuentran en condición de extrema pobreza y no cuentan con ningún otro beneficio social del Estado.

¹⁷ <http://filesocial.com/2904g8z>

CUNA MÁS, quedan muchas dudas en torno a la implementación del mismo y de la forma en la que esos recursos serán asignados al interior del país.

b. El MIDIS en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012

En el Proyecto de Ley del Presupuesto 2012 no se menciona la creación del Ministerio de Inclusión Social, sin embargo en él se pueden observar algunos cambios que señalarían que este presupuesto fue diseñado tomando en cuenta la inminente aparición del MIDIS. Tres de los cinco programas que pasarían al nuevo Ministerio, según el documento de exposición de motivos del Proyecto de Ley para la creación del Ministerio de Inclusión Social, han sido catalogados como prioritarios en la exposición de motivos del proyecto de Ley del Presupuesto 2012 y analizados en la sección anterior: CUNA MÁS (s/. 190 millones), JUNTOS (s/. 822 millones) y Pensión 65 (s/. 241 millones). El presupuesto asignado a estos tres programas es s/. 1,253 millones.

Los otros dos programas que serían transferidos al MIDIS son el PRONAA y el FONCODES, hasta el 2011 asignados al Pliego “Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social”. La desvinculación de ambos programas se observa claramente en la Ley del Presupuesto 2012. Hay una significativa reducción del PIA del Pliego “Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social”, el cual se reduce a s/. 214 millones después de haber sido s/. 1,220 millones en 2011. El MIMDES es el pliego que mayor recorte de presupuesto ha recibido tanto en términos relativos (le sigue la Oficina Nacional de Procesos Electorales con -81% de variación) como en absolutos (le sigue muy de lejos el Ministerio de Transportes y Comunicaciones que sufrió una reducción de su presupuesto de s/. 590,331,734).

Variación en el Presupuesto del Pliego “Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social”. Nuevos soles				
Pliego	PIA 2012	PIA 2011	Variaciones	
			Absoluta	Relativa
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	213,629,382	1,220,499,230	-1,006,869,848	-82.5%

Esta reducción de más de s/. 1 mil millones se explicaría por la reubicación de tres programas sociales del MIMDES en el MIDIS: FONCODES, PRONNA y WAWA WASI, que, como se puede observar en el cuadro a continuación, en 2011 tuvieron un presupuesto de aproximadamente ese monto.

Presupuesto de Programas Sociales del MIMDES 2011.		
Nuevos Soles		
Programa Social	PIA 2011	PIM 2011
Programa Nacional de Wawa Wasi	95,437,207	85,611,181
Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES	233,426,374	243,001,611
Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA	687,820,242	702,520,969
Presupuesto Total de los 3 Programas Sociales del MIMDES que pasarían al MIDIS	1,016,683,823	1,031,133,761

En el proyecto de Ley del Presupuesto 2012 los recursos para los programas PRONAA y FONCODES se encuentran ubicados en el presupuesto dentro de la categoría de gasto: Reservas de Contingencia en la sub sección: II. Programas, entidades y otros.

A partir de la información presentada se esperaría que al pliego “Ministerio de Inclusión Social” se le asignen s/. 2174 millones de presupuesto, monto que lo colocaría como el octavo pliego que más presupuesto recibe después de: M. de Economía y Finanzas, M. de Transportes y Comunicaciones, M. de Educación, M. de Defensa, M. del Interior, Of. De Normalización Previsional y M. de Salud, en ese orden. En el cuadro a continuación se presenta la composición de los recursos por programa.

Recursos para el Ministerio de Inclusión Social en el Presupuesto 2012.	
Nuevos Soles	
Programa Social	PIA 2012
Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS)	822,000,000
Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES ¹⁸	233,000,000
Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA ¹⁹	688,000,000
Programa de Asistencia Solidaria “Pensión 65”	241,000,000
Programa CUNA MÁS	190,000,000
Presupuesto Aproximado de los Programas Sociales que serían asignados al Ministerio de Inclusión Social	2,174,000,000

3. Recomendaciones y Conclusiones

Como se ha señalado en la primera sección de este documento quedan muchas dudas acerca de qué recursos serían destinados a cubrir el costo de implementación del MIDIS, en el período inicial (último trimestre del presente año) y en qué se utilizarían. Sería necesaria que las dudas planteadas al respecto pudieran ser absueltas con el fin

¹⁸ Cálculo en función de los recursos asignados en el PIA 2011

¹⁹ Cálculo en función de los recursos asignados en el PIA 2011

de que el nuevo Ministerio empiece su trabajo con las cuentas claras y muestre a la población que, como se ha venido afirmando, no se utilizarían nuevos recursos para la implementación del MIDIS si no que se movilizarían recursos de otros pliegos.

En la Ley de Presupuesto 2012 se han priorizados intervenciones destinadas a cuatro etapas del ciclo de vida: primera infancia, niñez y adolescencia, juventud y adultez. El monto total asignado a estos once programas priorizados (JUNTOS, SAMU, PAN, SMN, CUNA MÁS, PELA (Inicial, Primaria y Secundaria) Jóvenes a la Obra, Beca 18 y Pensión 65) es s/. 13,410 millones. El análisis de la distribución de los recursos de este programa por departamento, realizado cuando ha sido posible, muestra una gran inequidad. Dos de los cinco departamentos que más recursos per cápita reciben del Programa Articulado Nutricional son Moquegua y Tacna, que no solo tienen las tasas de desnutrición crónica del país más bajas, sino que son dos de los departamentos con menor pobreza monetaria. Ninguno de los cinco departamentos con mayor tasa de mortalidad infantil se encuentra entre los cinco departamentos que más recursos per cápita reciben del Programa Salud Materno Neonatal. Departamentos como Tacna, Moquegua, Ica y Tumbes, donde las tasas de mortalidad infantil son de las más bajas del país, son los que más recursos per cápita del Programa Salud Materno Neonatal reciben. Finalmente, Moquegua es el departamento que más recibe tanto de PELA Inicial per cápita como de PELA Primaria per cápita y PELA Secundaria per cápita. Tumbes es el segundo departamento que más PELA Inicial y más PELA Secundaria per cápita recibe. Tacna sigue de cerca a estos primeros lugares.

Regiones como Moquegua, Tacna y Tumbes reciben más recursos per cápita por PAN, SMN y PELA que los otros departamentos, a pesar de que sus niveles de pobreza sean de los menores del país. Pareciera ser que el tema de inequidad existente no solo es producto de la distribución desigual de recursos provenientes del sector extractivo sino que la inequidad también se encuentra en el proceso mismo de formulación presupuestal. Es necesario que la formulación presupuestal empiece a considerar las variables relevantes con el fin de que la asignación presupuestaria corrija las desigualdades inexistentes al interior del país.

Quedan también dudas respecto a la cobertura de dos nuevos programas: Pensión 65 y CUNA MÁS. Mientras que el aumento del presupuesto del programa JUNTOS (de s/. 625 millones en el PIA2011 a s/. 822 millones en el PIA2012) viene acompañado por un incremento en la cobertura (236 mil hogares adicionales serían beneficiados respecto al 2011), no se sabe si ocurrirá lo mismo con los programas Pensión 65 y CUNA MÁS. A primera vista pareciera que no.

El programa Pensión 65 empezaría como piloto en seis regiones del país y, según se sabe (aunque no está confirmado aún) el programa CUNA MÁS también funcionaría como piloto en algunas regiones del país. Sin embargo, ambos programas tenían un alcance nacional cuando se encontraban bajo el pliego MIMDES. Cómo se explica entonces que ambos presupuestos hayan crecido (GRATITUD s/. 30 millones → Pensión 65 s/. 241 millones; WAWA WASI s/. 95 millones → CUNA MÁS s/. 190 millones) y que no esté garantizado que la cobertura vaya a ser mayor.

Respecto a estos dos programas también quedan otras dudas respecto a la cobertura, qué pasará con las personas que estaban siendo atendidas por el primer programa (WAWA WASI o Gratitud) y que ahora ya no entran en el ámbito de intervención inicial del nuevo programa (CUNA MÁS o Pensión 65), ¿se les quitarán los beneficios? ¿El Gobierno los seguirá apoyando? Si los beneficiarios de los programas antiguos no dejaran de recibir la ayuda que les corresponden ¿Pasarían a ser responsabilidad del nuevo Ministerio o permanecerían dentro del Pliego “Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social”? Si fuera lo primero ¿El presupuesto 2012 para ambos programas estaría incorporado dentro del Presupuesto para Pensión 65 o CUNA MÁS o se utilizaría otros recursos? Si fuera lo segundo ¿cuál sería el presupuesto asignado para atender a los beneficiarios de los programas Gratitud y WAWA WASIS?

El Gobierno tienes que absolver estas dudas cuanto antes y explicar estas aparentes discrepancias entre disminución de la cobertura y el aumento del presupuesto. Es necesario que se determine de una vez qué pasará con los antiguos beneficiarios del programa gratitud que no se encuentran en ninguna de las regiones piloto del programa Pensión 65. Asimismo, es necesario que se determine cuanto antes cómo se implementaría el programa CUNA MÁS para esclarecer si algunos antiguos beneficiarios de WAWA WASI dejarían de percibir esta ayuda o no y qué pasaría en caso de que lo hicieran.

Finalmente, de acuerdo a la información presentada en el documento de exposición de motivos de la Ley de creación del MIDIS, no todos los programas priorizados en la Ley de Presupuesto 2012 serían transferidos al nuevo Ministerio. De hecho, solo tres de éstos lo serían: JUNTOS, CUNA MÁS y Pensión 65. A estos tres programas se sumarían PRONAA y FONCODES. Cabe preguntarse, entonces, ¿cuál ha sido el/los criterio/s para transferir/asignar programas al MIDIS? ¿Cuál es la visión de inclusión social que se está manejando para determinar qué programas de corte asistencialista, como el PRONAA o el WAWA WASI, sean los primeros en incorporarse al MIDIS? Esta información es clave para verificar que efectivamente la senda elegida para lograr la inclusión social sea la correcta.