

# ANÁLISIS GENERAL DEL GASTO DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO 2012

En virtud a lo dispuesto en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, el 30 de agosto de 2011 el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, los tres proyectos de ley que constituyen la Ley del Presupuesto Público del año 2012<sup>1</sup>. Con el objetivo de promover el debate en torno a la aprobación del Presupuesto Público 2012, se realiza a continuación un análisis general de las principales características del Proyecto de Ley N° 115-2011, Presupuesto del sector público para el año fiscal 2012 (PLP-2012).

## 1. CONTINUIDAD EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

Actualmente nos encontramos ante un escenario internacional incierto, especialmente por la significativa disminución de las expectativas de crecimiento económico de Estados Unidos, Europa y Japón, así como por la crisis de deuda pública de muchos países, lo que está afectando el flujo de capitales financieros internacionales. Estos factores son potenciales amenazas que podrían limitar el crecimiento que ha venido experimentando el Perú en los últimos años.

En este sentido, resulta fundamental que el gobierno implemente una política económica, tanto fiscal como monetaria, que le permita contar con cierto margen de maniobra frente a la concreción de una crisis internacional. Dicha preocupación es recogida en la Exposi-

ción de Motivos del PLP-2012, donde se dijo: "...para no perjudicar el financiamiento de las intervenciones orientadas a promover la inclusión social frente a un eventual deterioro de la economía. Es así que, con la finalidad de mantener una posición fiscal sostenible, el Proyecto de Ley Presupuesto del año 2012 es acorde con el logro de un superávit fiscal de 1.0% del Producto Bruto Interno (PBI), contemplando un crecimiento de 8% respecto al año anterior (5% en términos reales)".

Esta prudencia en el gasto va acompañada con una prudencia en la proyección de los ingresos. Las proyecciones de los recursos públicos para el año fiscal 2012 ascienden realmente a 106 689 millones de soles, monto consistente con el Marco Macroeconómico Multianual (MMM)

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

2012-2014 revisado (agosto del 2011), frente a los 95 535 millones de soles que están presupuestados como gasto. Además, para el caso de la fuente de recursos ordinarios, el monto de ingresos potenciales es de 70 169 millones de soles, pero, de acuerdo al PLP-2012, se ha considerado como ingresos solo 61 676 millones de soles. Esto, como señala la Exposición de Motivos del PLP 2012, se realiza con la finalidad de tener un margen de maniobra fiscal en caso el entorno internacional se deteriore (menor crecimiento mundial y menores precios de nuestros productos de exportación).

Ante esta situación es conveniente preguntarse: ¿cuáles van a ser los mecanismos de asignación del gasto de los recursos no presupuestados?<sup>2</sup> Sobre todo en el caso de los recursos ordinarios por 8493 millones de soles no programados, donde el gobierno nacional es quien tiene las facultades y responsabilidad del uso de este fondo. Por otro lado, de acuerdo al MMM 2012-2014 revisado, la presión tributaria se mantiene en 15.3 puntos porcentuales del PBI para el 2011 y 2012. Desde una perspectiva de largo plazo, esta situación

podría limitar la sostenibilidad de la implementación de políticas de inclusión social, las cuales estarían dependiendo principalmente del incremento de la recaudación como resultado del crecimiento económico, en lugar de una reforma tributaria progresiva.

De otro lado, cabe recordar que en paralelo a la presentación del PLP-2012 se negoció el gravamen que pagarán las empresas mineras, el cual, según lo anunciado, ascenderá a cerca de 3000 millones de soles anuales. Al respecto, es importante mencionar que este fondo no está considerado en el PLP-2012, por lo que queda como una tarea posterior corroborar las declaraciones del Ministro de Economía, Miguel Castilla, respecto a que los recursos del gravamen serán administrados por el gobierno nacional y que no mermarán las transferencias por canon a los gobiernos regionales y municipios. Asimismo, el ministro también declaró que dichos recursos serán utilizados en proyectos de infraestructura en regiones con limitados ingresos fiscales, lo cual ayudaría a que el Estado tenga una mayor presencia en zonas pobres y a disminuir los conflictos sociales<sup>3</sup>.

## 2. CONSTITUCIÓN DEL GASTO

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

### Por niveles de gobierno

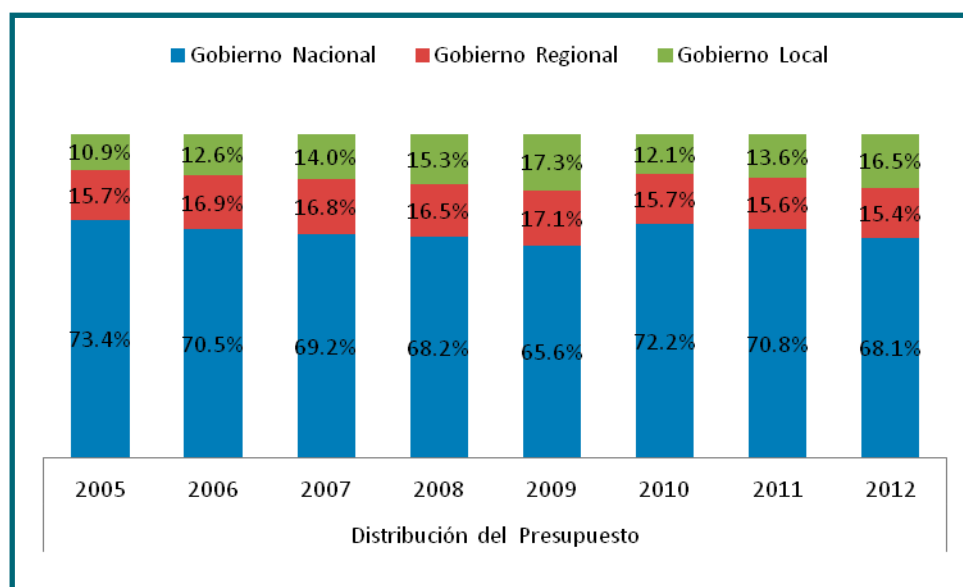
Como indicamos, el presupuesto público 2012 es de 95 535 millones de soles, de los cuales el 68.1% corresponde al gobierno nacional, los gobiernos regionales participan del 15.4% y los gobiernos locales del 16.5% (ver gráfico 2.1). La

disminución en el peso relativo del gobierno nacional se explica principalmente por el importante crecimiento del presupuesto de los gobiernos locales, en 3745 millones de soles, lo que representa el 31.1% de su presupuesto del año 2011. Le siguen los gobiernos regionales y el gobierno nacional, ambos con incrementos de 6.5% y 3.9%, respectivamente, con respecto a su presupuesto en el 2011. No debemos olvidar que en los últimos cinco años el mayor incremento presupuestal relativo se dio el período 2009-2010, donde se dio un incremento de 24.6% del presupuesto del gobierno nacional, en desmedro del presupuesto de los gobiernos locales en 20.4%.

2 El problema de no tener claridad en la asignación de los recursos no programados es un reto para avanzar en el proceso de descentralización fiscal.

3 Diario La Republica. Viernes 02 de setiembre de 2011.

Grafico 2.1.  
Participación en el presupuesto de apertura por nivel de gobierno, 2008-2012\*



Cuadro 2.1. Presupuesto público de apertura 2008-2012\*

Nivel de gobierno	Presupuesto Institucional de Apertura (millones de soles)				
	2008	2009	2010	2011	2012*
Gobierno nacional	48 459	47 402	59 084	62 593	65 019
Gobiernos regionales	11 709	12 516	12 877	13 839	14 743
Gobiernos locales	10 882	12 438	9 897	12 027	15 772
<b>Total</b>	<b>71 050</b>	<b>72 356</b>	<b>81 858</b>	<b>88 459</b>	<b>95 535</b>

Nivel de gobierno	Variaciones			
	Relativas (en porcentajes)			
	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012*-2011
Gobierno nacional	-2.2%	24.6%	5.9%	3.9%
Gobiernos regionales	6.9%	2.9%	7.5%	6.5%
Gobiernos locales	14.3%	-20.4%	21.5%	31.1%
<b>Total</b>	<b>1.8%</b>	<b>13.1%</b>	<b>8.1%</b>	<b>8.0%</b>

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) Amigable - Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público 2012.  
Elaboración propia.

En el caso del gobierno nacional, los principales incrementos (incremento absoluto mayor a 100 millones de soles e incremento relativo mayor al 10%) se presentan principalmente en el Ministerio de Educación, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Poder Judicial, la Presidencia de Consejo de Mi-

nistros y el Ministerio Público. Por otro lado, los mayores decrementos (decrementos absolutos menores a 100 millones de soles y decremento relativo menor a -10%) se presentan en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, la Oficina de Normalización Previsional, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Cultura. Ver cuadro 2.2.

**Cuadro 2.2. Gobierno nacional: principales variaciones del presupuesto público de apertura 2011-2012.**  
**En millones de soles y porcentajes**  
**a. Incrementos mayores a 100 millones de soles**

COD. PLIEGOS	NOMBRE DE LOS PLIEGOS	PIA 2012	PIA 2011	Variaciones	
				Absolutas	Relativa
010	M. DE EDUCACIÓN	5 472	4 082	1 390	34%
009	M. DE ECONOMÍA Y FINANZAS	14 568	13 578	990	7%
007	M. DEL INTERIOR	5 270	4 803	466	10%
011	M. DE SALUD	4 076	3 673	402	11%
095	OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL (ONP)	4 835	4 463	372	8%
004	PODER JUDICIAL	1 444	1 226	217	18%
001	PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS	970	793	176	22%
022	MINISTERIO PÚBLICO	1 067	896	170	19%
057	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	1 626	1 497	129	9%

**b. Decrementos mayores a los -100 millones de soles**

COD. PLIEGOS	NOMBRE DE LOS PLIEGOS	PIA 2012	PIA 2011	Variaciones	
				Absolutas	Relativa
003	M. DE CULTURA	181	312	-132	-42%
037	MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO	2 325	2 501	-176	-7%
016	M. DE ENERGÍA Y MINAS	396	616	-219	-36%
032	OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES	59	318	-259	-81%
036	MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	6 965	7 556	-590	-8%
039	MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL	214	1 220	-1 007	-82%
		<b>65 019</b>	<b>62 594</b>	<b>2 403</b>	<b>4%</b>

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

En el caso los gobiernos regionales los principales incrementos (incremento absoluto mayor a 100 millones de soles e incremento relativo mayor al 10%) se presentan en el Gobierno Regional de Arequipa y en el Gobierno Regional de la Provincia Constitucional de

Callao. Contrariamente a ello, cinco gobiernos regionales presentan decrementos, de los cuales destacan el Gobierno Regional de Madre de Dios, el Gobierno Regional de Amazonas y el Gobierno Regional de Cajamarca. Ver cuadro 2.3.

**Cuadro 2.3. Gobierno regional: Variaciones del presupuesto público de apertura 2011-2012**  
En millones de soles y porcentajes

COD. PLIEGOS	NOMBRE DE LOS PLIEGOS	PIA 2012	PIA 2011	Variaciones	
				Abso-lutas	Rela-tiva
443	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AREQUIPA	955	753	202	27%
464	GOBIERNO REGIONAL DE LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	715	565	150	27%
446	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE CUSCO	1 021	905	116	13%
444	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO	624	536	89	17%
457	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PIURA	928	846	82	10%
458	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PUNO	859	780	79	10%
453	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LORETO	843	792	51	6%
460	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE TACNA	326	279	47	17%
447	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE HUANCVELICA	452	414	38	9%
463	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LIMA	630	596	34	6%
450	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE JUNIN	735	702	34	5%
448	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE HUANUCO	499	467	33	7%
451	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	896	866	30	3%
455	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE MOQUEGUA	264	235	29	12%
459	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE SAN MARTIN	578	552	25	5%
449	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE ICA	531	510	21	4%
442	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE APURIMAC	420	405	15	4%
456	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PASCO	240	230	10	4%
461	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE TUMBES	246	241	5	2%
441	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE ANCASH	760	756	5	1%
465	MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA	33	32	1	4%
462	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE UCAYALI	337	349	-11	-3%
454	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS	161	187	-26	-14%
452	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE	516	545	-29	-5%
440	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AMAZONAS	334	378	-44	-12%
445	GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE CAJAMARCA	839	918	-79	-9%
		<b>14 743</b>	<b>13 839</b>	<b>904</b>	<b>7%</b>

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

En el caso de los gobiernos locales, el mayor crecimiento (en términos absolutos en 2719 millones de soles y relativos en 70.6%), es producto del aumento de los ingresos de los rubros Canon y Participaciones y el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que conforman la fuente Recursos Determinados. Debido a ello, para el año 2012 el presupuesto total de los gobiernos locales logra superar al PIA de los gobiernos regionales en más de mil millones de soles (recordemos que el 2009 se dio una situación similar). Por otro lado, llama la atención que la fuente de Recursos Ordinarios para este nivel de gobierno disminuya en 288 millones de soles, lo que equivale a 23% menos con respecto al año 2011, pero que se ve compensada con el incremento de la fuente Recursos Determinados.

### Por tipo de gasto

La participación del Gasto No Financiero Ni Previsional (GNFNP) 2012, respecto al total del

presupuesto del sector público para el año fiscal 2012, es similar al del 2011 (75%) y mayor al del 2010, lo que muestra que para el 2012 se espera contar con una mayor holgura en la disposición de recursos para el sector público en comparación con los años anteriores. Esto se refleja en el crecimiento del 25% del presupuesto GNFNP en los dos últimos años, que pasa de 57 603 millones de soles el 2010, a 71 883 millones de soles el 2012. Esta tasa de crecimiento es la mayor respecto a otros rubros como son el pagos previsionales, el pago de deuda o el presupuesto destinado a las reservas de contingencia.

Al interior de los GNFNP los gastos de capital presentan la mayor velocidad del incremento del presupuesto para los dos últimos años, con un tasa de 43%, alcanzando los 25 339 millones de soles el 2012. En el caso de los gastos corrientes su participación en la estructura del gasto se mantiene en 49%, aun cuando se incrementan en cerca de 3 mil millones de soles (monto similar al incremento de los gastos de capital). Ver cuadro 2.4.

**Cuadro 2.4. Presupuesto Público por Genérica del Gasto, 2010-2012\***  
En millones de soles y porcentajes

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

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

Los gastos corrientes pertenecientes al GNFNP 2012 continúan concentrados principalmente en el gobierno nacional con 28 669 millones de soles (62%), mientras que los gobiernos regionales y locales participan con 9785 millones de soles (21%) y 8090 millones de soles (17%), respectivamente. En el caso de los gobiernos locales estos presentan una mejora en su participación pasando de 15% el 2011 a 17% el 2012, lo que equivale a un incremento de 1624 millones de soles.

En el caso de los gastos de capital pertenecientes al GNFNP 2012, el gobierno nacional cuenta con el 58%, lo que equivale a 14 661 millones de soles, 599 millones más que en el año 2011, disminuyendo su participación con respecto al PIA 2011, que fue de 62%. Es el caso de los gobiernos locales, estos presentan el mayor incremento nominal de los tres niveles de gobierno, el cual asciende a 2072 millones de soles. Por ello, su participación mejora de 23% en el 2011 a 28% en el 2012. Los gobiernos regionales pre-

sentan un aumento de su presupuesto en solo 166 millones de soles, por lo tanto su participación en el presupuesto de gastos de capital disminuye de 15% en el 2011, a 14% el 2012.

## Por funciones

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

- Tipo uno, son aquellas funciones que corresponden a planeamiento, reservas de contingencia, gastos previsionales y pago de deuda;
- Tipo dos, son las relacionadas a gasto sociales: funciones de educación, salud, saneamiento, protección social y vivienda, e

incluye Programas Pensión 65 y Cuna Más del Fondo de contingencia.

- Tipo tres, son las relacionadas con el fomento y el desarrollo económico, que corresponde a las funciones de transporte, energía, comunicaciones, entre otros.

En base a lo señalado se elabora el cuadro 2.5, donde se muestra que las funciones tipo 1 son las que contienen el mayor porcentaje del presupuesto, alcanzando el 37% el 2012, presentando una disminución en su participación respecto al 2010 que fue de 40%. Le sigue los gastos del tipo social, que ha incrementado su presupuesto de 21 917 millones de soles el 2009, a 30 763 millones de soles el 2012, mejorando su participación en el total del presupuesto 2012, del que llega a participar de cerca de la tercera parte de este.

**Cuadro 2.5. Presupuesto público por agrupaciones según funciones, 2010-2012\***  
En millones de soles y porcentajes

	PIA 2009		PIA 2010		PIA 2011		PROPUESTA DE PIA 2012	
	Mill. soles	Participación	Mill. soles	Participación	Mill. soles	Participación	Mill. soles	Participación
PLANEAMIENTO, RESERVAS DE CONTINGENCIA, PREVISIONAL Y FINANCIERO	28 002	39%	32 384	40%	31 947	36%	35 129	37%
SOCIALES (EDUCACIÓN, SALUD, SANEAMIENTO, PROTECCIÓN SOCIAL, VIVIENDA, incluye Programas Pensión 65 y Cuna Mas del Fondo de contingencia)	21 917	30%	24 053	29%	28 068	32%	30 763	32%
ECONÓMICAS (TRANSPORTE, ENERGÍA, COMUNICACIONES, OTROS)	8 241	11%	10 034	12%	12 616	14%	12 667	13%
OTROS	14 196	20%	15 386	19%	15 829	18%	17 406	18%
<b>TOTAL</b>	<b>72 355</b>	<b>100%</b>	<b>81 857</b>	<b>100%</b>	<b>88 459</b>	<b>100%</b>	<b>95 966</b>	<b>100%</b>

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

Por otro lado, de acuerdo al discurso del Presidente del Consejo de Ministros en el Congreso de la República, el 25 de agosto de 2011, se corrobora en el cuadro 2.6 los incrementos en las funciones sociales. Pero se debe señalar que es en el año 2011 cuando se presentó el mayor incremento tanto relativo (17%) como absoluto (4015 millones de soles) en este tipo

de funciones. Esta situación se da porque aun cuando la función Educación se incrementa para el 2012 en mayor monto que el 2011, las otras funciones como: Salud, Saneamiento y Vivienda se incrementaron en mayor medida el 2011, lo que en conjunto refleja un menor incremento del presupuesto social para el 2012 respecto al 2011.

**Cuadro 2.6. Variaciones del presupuesto público por agrupaciones según funciones, 2010-2012\***  
En millones de soles y porcentajes

GRUPOS FUNCIONALES	VARIACIÓN 2010-2009		VARIACIÓN 2011-2010		VARIACIÓN 2012-2011	
	Mill. soles	Porcentajes	Mill. soles	Porcentajes	Mill. soles	Porcentajes
Tipo 1: GESTIÓN: PLANEAMIENTO, RESERVAS DE CONTINGENCIA, PREVISIONAL Y FINANCIERO	4 382	16%	-437	-1%	3 183	10%
Tipo 2: SOCIALES: EDUCACIÓN, SALUD, SANEAMIENTO, PROTECCIÓN SOCIAL, VIVIENDA.	2 137	10%	4 015	17%	2 695	10%
TIPO 3: ECONÓMICAS: TRANSPORTE, ENERGÍA, COMUNICACIONES, OTROS	1 793	22%	2 582	26%	52	0%
OTROS	1 190	8%	442	3%	1 578	10%
<b>TOTAL</b>	<b>9 502</b>	<b>13%</b>	<b>6 602</b>	<b>8%</b>	<b>7 507</b>	<b>8%</b>

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

El gasto social del sector público para el 2012 representa el 6.1% del PBI<sup>4</sup>, cifra menor a la de muchos países de la región. Como podemos ver en el cuadro 2.7, en el gasto social destinado por los gobiernos de los países de América Latina, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2009,

el Perú se encuentra dentro del grupo de los países con menor asignación de su presupuesto respecto al PBI (puesto 19 de 21 países), situación que no ha cambiado mucho con en el presupuesto 2012. Esto se explica porque la presión tributaria peruana también es una de las menores de la región.

4 Según el MMM 2012-2014 revisado el PBI proyectado para el 2012 es 519 mil millones de soles.



Cuadro 2.7. Gasto social del presupuesto público para los países de América Latina  
En porcentaje del PBI

Países	Gasto público en salud 2006-2007*		Gasto público social 2006-2007*		Gasto público social per cápita*	Incidencia de pobreza**	Total de ingresos tributarios (incluye contribuciones) 2008		Porcentaje de la recaudación orientado a gasto social	
	% del PBI	Pro-medio	% del PBI	Pro-medio	Dólares del 2000		Porcentaje	En porcentajes	Recaudado por***	En porcentajes
Argentina	4.91		22.1		2.002		21	30.6	GG	72
Estado Plurinacional de Bolivia	3.19		16.2		178		54	14.2	GG	114
Brasil	4.65		24.4		1.019		25.8	35.5	GG	69
Colombia	1.87		14.3	20.4	411	1 015	42.8	15.5	GC	92
Costa Rica	4.97		17.2		855		16.4	23.1	GG	74
Cuba	8.48		34.5		1.395		nd	40.7	GG	85
Uruguay	3.77		21.2		1.542		14	23.3	GG	91
Rep. Bolivariana de Venezuela	1.79		13.4		722		27.6	21.7	GG	62
Chile	2.88		12.2		733		13.7	20.9	GG	58
El Salvador	3.64		11.3		291		47.5	14.6	GC	77
Honduras	3.44		11.4		156		68.9	15.9	GC	72
México	2.77		11.2	11.1	782	383	34.8	9.4	GC	119
Nicaragua	3.56		11.4		100		61.9	21.7	GC	53
Panamá	2.15		9.3		460		27.7	16.5	GC	56
Paraguay	2.15		11.3		162		58.2	13.7	GC	82
Jamaica	2.42		8.6		309		nd	nd	nd	nd
Ecuador	1.26		6.4		104		39	16.5	GC	39
Guatemala	1.21		7.5		124		54.8	11.6	GC	65
<b>Perú</b>	<b>1.23</b>		<b>8.2</b>	7.9	<b>214</b>	322	<b>36.2</b>	<b>17.4</b>	<b>GC</b>	<b>47</b>
Rep. Dominicana	1.45		8		276		44.3	40.7	GC	20
Trinidad y Tobago	2.31		8.7		904		nd	nd		

Elaboración propia.

Nota:

\*: Tomado del Cuadro II.1. CEPAL, Panorama social de América Latina 2009. Capítulo II.

\*\* : Tomado del Cuadro I.A-2. CEPAL, Panorama social de América Latina 2009. Capítulo I.

\*\*\*: Tomado de CEPALSTAT.

\*\*\*\*: GC: Gobierno Central y GG: Gobierno General.

A lo señalado, según el cuadro 2.8, el gasto para Educación aún cuando presenta incrementos sustanciales en los últimos cuatro años, su participación respecto al PBI 2012 es similar a la del 2009 (que fue 2.9%), lo que se presenta como un reto pues lo suscrito

en el Acuerdo Nacional es que este llegue al 6%. Además tenemos que en el caso del gasto asignado a Salud, este representa el 1.7% del PBI, cifra inferior al gasto asignado en el mismo rubro en otros países de la región (ver cuadro 2.7)

**Cuadro 2.8. Gasto social del presupuesto público y su relación con el PBI, 2009-2012**  
En millones de soles y porcentaje del PBI

	PIA 2009		PIA 2010		PIA 2011		PROPUESTA DE PIA 2012	
	Mill. soles	Participación respecto al PBI	Mill. soles	Participación respecto al PBI	Mill. soles	Participación respecto al PBI	Mill. soles	Participación respecto al PBI
22: EDUCACIÓN	11 157	2.9%	11 719	2.7%	13 181	2.8%	15 252	2.9%
20: SALUD	5 669	1.5%	6 395	1.5%	7 780	1.6%	8 658	1.7%
18: SANEAMIENTO	1 943	0.5%	2 222	0.5%	3 132	0.7%	3 189	0.6%
19: VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	858	0.2%	890	0.2%	1 186	0.2%	1 243	0.2%
<b>Total</b>	<b>72 355</b>	<b>18.9%</b>	<b>81 857</b>	<b>18.8%</b>	<b>88 459</b>	<b>18.5%</b>	<b>95 535</b>	<b>18.4%</b>

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

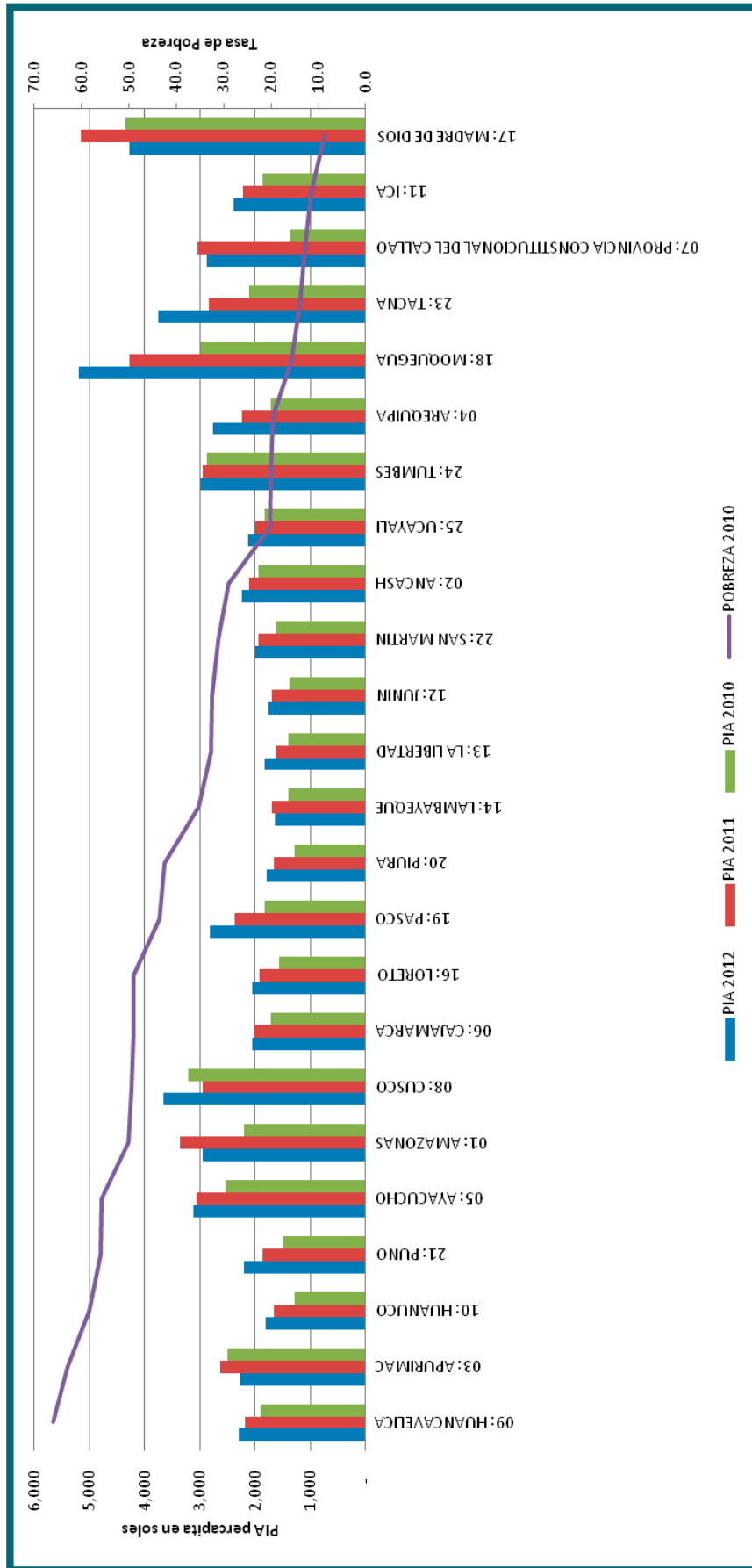
### Por departamentos

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

Para avanzar en calcular cómo se distribuye el gasto por departamentos y ver la equidad en la asignación del presupuesto público, se ha relacionado el PIA per cápita por habitante

para los años 2010, 2011 y 2012, y la tasa de pobreza 2010 (ver gráfico 2.2). Como puede observarse, hay algunos casos como: Moquegua, Tacna e Ica, que a pesar de tener las menores tasas de pobreza monetaria, presentan incrementos sobre sus PIA per cápita, lo que contrariamente sucede con los departamentos más pobres como: Apurímac y Amazonas, donde disminuye su presupuesto per cápita. Esta situación no solo se debe a la discrecionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el proyecto de presupuesto 2012, sino también al efecto distorsionador del canon minero.

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



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

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

- A nivel agregado, el presupuesto del conjunto de los Gobiernos Subnacionales

(GGSS) fue 28% el 2010, 29% el 2011 y 32% el 2012.

- Esto se ve reflejado en el número de departamentos en donde los GGSS tienen más de la mitad del presupuesto total asignado al territorio, que para el 2010 fueron 17 y el 2012 pasaron a ser 19. Ver cuadro 2.9.

**Cuadro 2.9. Presupuesto público por departamentos y la participación de los gobiernos subnacionales, 2010-2012\***

Departamentos	PIA 2012		PIA 2011		PIA 2010	
	Mill. S/.	Partc. gob. sub.	Mill. S/.	Partc. gob. sub.	Mill. S/.	Partc. gob. sub.
18: MOQUEGUA	890	83%	733	76%	511	81%
23: TACNA	1 202	71%	906	71%	677	73%
09: HUANCVELICA	1 091	67%	1 039	63%	902	64%
02: ANCASH	2 493	66%	2 353	64%	2 174	54%
19: PASCO	828	64%	694	63%	539	58%
16: LORETO	2 013	61%	1 885	59%	1 541	69%
08: CUSCO	4 674	60%	3 759	54%	4 086	44%
25: UCAYALI	993	60%	926	60%	850	57%
24: TUMBES	664	60%	654	56%	636	52%
04: AREQUIPA	3 362	60%	2 725	49%	2 081	57%
11: ICA	1 782	57%	1 654	46%	1 397	48%
06: CAJAMARCA	3 082	57%	3 023	51%	2 583	51%
03: APURIMAC	1 018	55%	1 178	46%	1 119	49%
21: PUNO	2 992	53%	2 517	50%	2 026	59%
13: LA LIBERTAD	3 200	53%	2 851	53%	2 451	56%
20: PIURA	3 178	52%	2 927	50%	2 266	56%
22: SAN MARTÍN	1 569	51%	1 515	49%	1 271	53%
10: HUANUCO	1 492	51%	1 371	50%	1 064	53%
12: JUNIN	2 300	51%	2 213	49%	1 793	53%
05: AYACUCHO	2 035	46%	1 997	39%	1 654	44%
07: PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	2 713	42%	2 870	33%	1 279	67%
17: MADRE DE DIOS	495	41%	596	38%	503	40%
14: LAMBAYEQUE	1 989	40%	2 048	38%	1 695	42%
01: AMAZONAS	1 220	38%	1 389	36%	912	44%
15: LIMA	47 835	9%	44 171	9%	45 420	8%
98: EXTERIOR	423	0%	467	0%	428	0%
<b>Total</b>	<b>95 535</b>	<b>32%</b>	<b>88 461</b>	<b>29%</b>	<b>81 857</b>	<b>28%</b>

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

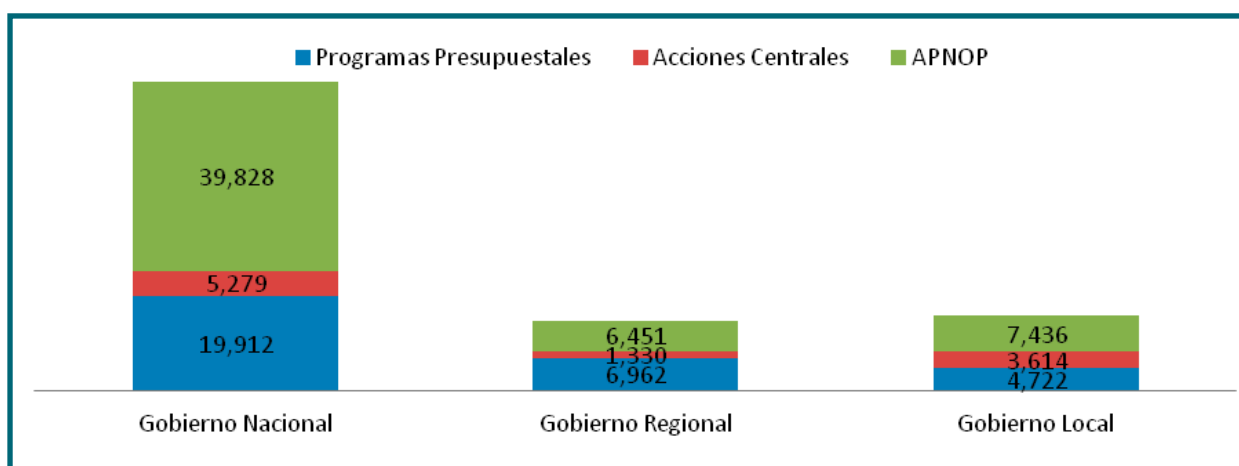
### 3. PRESUPUESTO POR RESULTADOS

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) emitió las Resoluciones Directorales N° 002-2011-EF/76.01, N° 001-2011-EF/50.01 y N° 002-2011-EF/50.01, las cuales establecían cambios en el enfoque del presupuesto por resultados de manera muy rápida y sin evaluación ni consulta con los ministerios ni los gobiernos regionales. Estos cambios trajeron consigo una serie de preocupaciones sobre la idoneidad de su implementación, así como el impacto negativo que podría tener en la calidad de la programación presupuestal del 2012 y en la eficiencia y eficacia del gasto público. Además, las modificaciones del presupuesto por resultados significan en la práctica la disminución de la autonomía de los gobiernos regionales y locales, reduciendo su rol al de simples ejecutores de políticas que son diseñadas y formuladas únicamente por el gobierno nacional. Ello constituye un retroceso en

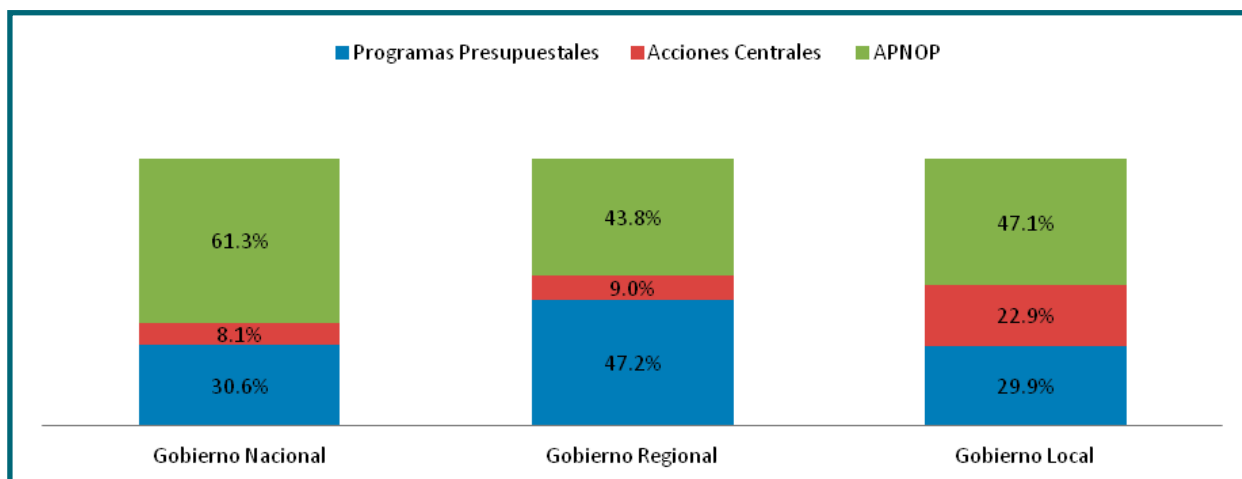
el proceso de descentralización y contradice a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>5</sup>. Aparentemente, esta situación se ha mantenido con el nuevo gobierno.

De acuerdo a la Exposición de Motivos del PLP-2012, la formulación presupuestaria ha avanzado significativamente hacia la profundización del Presupuesto por Resultados (PpR) mediante los Programas Presupuestales (PP). Tal es así que para el presupuesto 2012 se alcanza a cubrir el 44% del presupuesto del GN-FNP, sin incluir la reserva de contingencia; el 33% si se considera el total del presupuesto público; el 30% del presupuesto del gobierno nacional; el 47.2% del gobierno regional; y 29.9% de los gobiernos locales. Además, el MEF señala en el documento que este proceso sea progresivo y que tiene como objetivo el 100% del presupuesto público.

Grafico 3.1  
Asignación de los recursos por categoría programática y nivel de gobierno, PIA 2012  
En millones de soles



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



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

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

- Se amplía la cobertura de intervenciones públicas diseñadas sobre la base de las evidencias disponibles.
- Se genera y utiliza información de desempeño para una asignación más eficaz y eficiente de los recursos públicos.
- Se consolida la programación multianual del gasto.
- Se mejora la articulación entre gasto corriente y de capital.
- Se fortalece la articulación territorial entre los distintos niveles de gobierno.
- Se consolida dentro del sector público una cultura de rendición de cuentas hacia la

mejora de la calidad del gasto y el control ciudadano.

Respecto a la evolución del PpR en los cinco últimos años, donde no se ha considerado el presupuesto de los gobiernos locales, se ha incrementado de 2 726 millones de soles en el PIA 2008, a 26 874 millones de soles en el PIA 2012, lo que equivale de pasar de una participación del 4.5% del presupuesto del 2008 a 33.7% del presupuesto del 2012 (ver cuadros 3.1). Esto manifiesta un incremento del monto del presupuesto que es denominado como PpR, pero no demuestra que exista una mejora sustantiva en la calidad en la asignación ni tampoco si la ejecución del servicio efectivamente responda a una Gestión por Resultados (GpR). Recordemos que la programación y formulación 2012 con la nueva metodología se realizó en poco tiempo, poca participación y exigua capacitación a los funcionarios de los gobiernos regionales y locales.

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

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

\* Programas Presupuestales (PP), Programa Presupuestal Estratégico (PPE).

\*\* (GL).

En porcentajes

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

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

Por otro lado, la participación de los programas presupuestales según funciones tienen proporciones heterogéneas. Así tenemos que por un lado cuatro funciones presentan más del 50% de su PIA asignado a programas presupuestales: Educación, Transporte, Saneamiento y Energía, donde se re-

salta el salto cuantitativo en estas funciones que anteriormente tenían asignado menos del 30% a los Programas Presupuestales Estratégicos (PPE). De otro lado, las funciones de Comercio y Turismo no presentan una programación presupuestal por resultados pudiendo estarlo (ver cuadro 3.2)

**Cuadro 3.2. Participación de los programas presupuestales según funciones, 2012**  
En millones de soles y porcentajes

FUNCIONES	PIA 2012	Programas Presupuestales	Participación
03: PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	15 313	414	3%
<b>22: EDUCACIÓN</b>	<b>15 252</b>	<b>10 919</b>	<b>72%</b>
24: PREVISIÓN SOCIAL	10 330		
<b>15: TRANSPORTE</b>	<b>10 059</b>	<b>6 781</b>	<b>67%</b>
25: DEUDA PÚBLICA	9 486		
20: SALUD	8 658	3 597	42%
05: ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	4 955	2 895	58%
04: DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	3 580		
<b>18: SANEAMIENTO</b>	<b>3 189</b>	<b>2 587</b>	<b>81%</b>
06: JUSTICIA	2 929	384	13%
10: AGROPECUARIA	2 472	1 078	44%
23: PROTECCIÓN SOCIAL	1 990	901	45%
17: MEDIO AMBIENTE	1 781	331	19%
19: VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	1 243	449	36%
<b>12: ENERGÍA</b>	<b>890</b>	<b>457</b>	<b>51%</b>
21: CULTURA Y DEPORTE	828		
02: RELACIONES EXTERIORES	490	139	28%
08: COMERCIO	443		
09: TURISMO	394		
01: LEGISLATIVA	370		
16: COMUNICACIONES	366	156	43%
07: TRABAJO	197	74	37%
11: PESCA	158	25	16%
14: INDUSTRIA	80	33	41%
13: MINERÍA	79		
<b>Total</b>	<b>95 535</b>	<b>31 220</b>	<b>33%</b>

Fuente: Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público 2012, anexos y exposición de motivos..  
Elaboración propia.

El incremento en el presupuesto por enfoque a resultados en el PLP 2012 se da a través de 58 programas presupuestales, con 31 596 millones de soles (de los que se considera 4772 millones de soles de programas presupuesta-

les a nivel de gobiernos locales), de los cuales 10 programas presupuestales concentran el 79.7% de los recursos, lo que equivale a 25 181 millones de soles (ver cuadro 3.3).

**Cuadro 3.3. Presupuesto público de apertura según correspondencia a GpR, 2012**  
En millones de soles y porcentaje

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

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

En el caso de los 129 pliegos del gobierno nacional, en 55 de ellos se presentan incrementos mayores a 19 puntos porcentuales, donde destacan los incrementos del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Superintendencia

Nacional de los Registros Públicos, de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; de la Universidad Nacional de Ingeniería, del Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas, del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, de la Universidad Nacional Agraria de la Selva, y del Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (ver cuadro 3.4).



**Cuadro 3.4. Gobierno nacional: participación de los programas presupuestales, PIA 2012**  
En millones de soles y porcentajes

	PIA 2011		PIA 2012		Variación en puntos porcentuales
	TOTAL	Part.	Total general	Part.	
M. DE ECONOMÍA Y FINANZAS	13 578	0%	14 568	0%	0%
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	7 556	6%	6 965	75%	69%
M. DE EDUCACIÓN	4 082	13%	5 472	66%	52%
M. DE DEFENSA	5 351	0%	5 385	0%	0%
M. DEL INTERIOR	4 803	40%	5 270	49%	9%
OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL-ONP	4 463	0%	4 835	0%	0%
M. DE SALUD	3 673	32%	4 076	45%	13%
MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO	2 501	5%	2 325	79%	74%
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	1 497	0%	1 626	0%	0%
PODER JUDICIAL	1 226	0%	1 444	0%	0%
MINISTERIO PÚBLICO	896	28%	1 067	32%	3%
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS	793	76%	970	85%	9%
M. DE AGRICULTURA	717	20%	623	24%	4%
SEGURO INTEGRAL DE SALUD	569	45%	585	36%	-9%
M. DE RELACIONES EXTERIORES	516	0%	508	27%	27%
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	409	0%	409	0%	0%
M. DE ENERGÍA Y MINAS	616	83%	396	67%	-17%
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS	341	0%	382	61%	61%
U.N. MAYOR DE SAN MARCOS	351	0%	361	47%	47%
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO	349	0%	353	0%	0%
AGENCIA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA	279	0%	312	0%	0%
CONTRALORÍA GENERAL	275	0%	302	0%	0%
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA	207	0%	238	0%	0%
U.N. DE INGENIERÍA	191	2%	220	38%	36%
INSTITUTO NACIONAL DE ENFERMEDADES NEOPLÁSICAS (INEN)	168	18%	215	37%	19%
MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL	1 220	52%	214	18%	-34%
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL	263	34%	207	67%	32%
U.N. DE SAN AGUSTÍN	150	0%	204	43%	43%
SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA - (SENASA)	191	62%	204	84%	22%
RESTO	5 360	4%	5 286	37%	32%
<b>TOTAL</b>	<b>62 594</b>	<b>11%</b>	<b>65 019</b>	<b>31%</b>	<b>19%</b>

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

En el caso de los gobiernos regionales, llama la atención que de 26 pliegos sean 9 los que presentan más del 50% de su presupuesto definido de acuerdo a programas presupuestales. Destacando el Gobierno

Regional de Piura, el Gobierno Regional de Puno, el Gobierno Regional de Cajamarca y el Gobierno Regional de Huancavelica, con más del 60% del presupuesto público (ver cuadro 3.5).

**Cuadro 3.5. Gobiernos regionales: programas presupuestales, PIA 2012**  
En millones de soles y porcentajes

Pliegos	Ac- ciones Cen- trales	Asigna- ciones que no resulten en pro- ductos	Pro- gramas Presu- pues- tales	Total general	Participa- ción de Pro- gramas Presu- pues- tales
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE CUSCO	66	579	376	1021	37%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AREQUIPA	60	592	302	955	32%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PIURA	62	309	557	928	<b>60%</b>
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	63	417	416	896	46%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PUNO	56	224	579	859	<b>67%</b>
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LORETO	136	377	330	843	39%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE CAJAMARCA	64	198	576	839	<b>69%</b>
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE ANCASH	59	370	332	760	44%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE JUNÍN	52	314	370	735	<b>50%</b>
GOBIERNO REGIONAL DE LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	63	451	201	715	28%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LIMA	51	298	281	630	45%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO	65	201	358	624	<b>57%</b>
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE SAN MARTÍN	51	259	267	578	46%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE ICA	46	236	249	531	47%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE	43	209	265	516	<b>51%</b>
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO	-	230	269	499	<b>54%</b>
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE HUANCVELICA	63	102	286	452	<b>63%</b>
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE APURIMAC	42	159	219	420	<b>52%</b>
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE UCAYALI	53	140	144	337	43%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AMAZONAS	31	142	161	334	48%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE TACNA	37	173	116	326	36%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE MOQUEGUA	28	128	108	264	41%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE TUMBES	39	107	99	246	40%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PASCO	29	113	98	240	41%
GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS	18	92	51	161	32%
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA	5	27	1	33	2%
<b>Total general</b>	<b>1,284</b>	<b>6,449</b>	<b>7,010</b>	<b>14,743</b>	<b>48%</b>

Nota. La celda sombreada es mayor a 50%.

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

Además, en el caso de los gobiernos regionales, hay los que han pasado del 17% al 48%. Llama la atención los incrementos sustanciales que presenta el Gobierno Regional de Huancaavelica, el Gobierno Regional de Huánuco y el Gobierno Regional de Lambayeque, que pasaron de considerar menos del 15% a más del 50% de su presupuesto a programas presupuestales por resultados. Para el caso del Gobierno Regional de Huancaavelica, este incremento responde principalmente a actividades relacionadas con al desarrollo de la educa-

ción en la región, mantenimiento de caminos departamentales, forestación y reforestación, entre otros. En el caso del Gobierno Regional de Huánuco, también responde al desarrollo de la enseñanza, atención al niño con CRED completo, acompañamiento pedagógico, entre otros. En el caso del Gobierno Regional de Lambayeque, se responde a actividades relacionadas con desarrollo de la enseñanza, atención a las gestantes con complicaciones, ampliación y mejoramiento de la infraestructura educativa, entre otros (ver cuadro 3.6).

**Cuadro 3.6. Gobiernos regionales: participación de los programas presupuestales 2011-2012**  
En millones de soles y porcentajes

	PIA 2011		PIA 2012	
	Mill. soles	Porc.	Mill. soles	Porc.
440. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AMAZONAS	378	13%	334	48%
441. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE ANCASH	756	10%	760	44%
442. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE APURIMAC	405	19%	420	52%
443. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AREQUIPA	753	10%	955	32%
444. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO	536	23%	624	57%
445. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE CAJAMARCA	918	18%	839	69%
446. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE CUSCO	905	20%	1021	37%
447. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE HUANCAMELICA	414	14%	452	63%
448. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO	467	14%	499	54%
449. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE ICA	510	21%	531	47%
450. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE JUNÍN	702	14%	735	50%
451. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	866	22%	896	46%
452. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE	545	10%	516	51%
453. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LORETO	792	19%	843	39%
454. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS	187	16%	161	32%
455. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE MOQUEGUA	235	18%	264	41%
456. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PASCO	230	20%	240	41%
457. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PIURA	846	18%	928	60%
458. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PUNO	780	26%	859	67%
459. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE SAN MARTÍN	552	23%	578	46%
460. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE TACNA	279	16%	326	36%
461. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE TUMBES	241	28%	246	40%
462. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE UCAYALI	349	13%	337	43%
463. GOBIERNO REGIONAL DEL DEPARTAMENTO DE LIMA	596	12%	630	45%
464. GOBIERNO REGIONAL DE LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	565	17%	715	28%
465. MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA	32	0%	33	2%
<b>Total general</b>	<b>13 839</b>	<b>17%</b>	<b>14 743</b>	<b>48%</b>

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

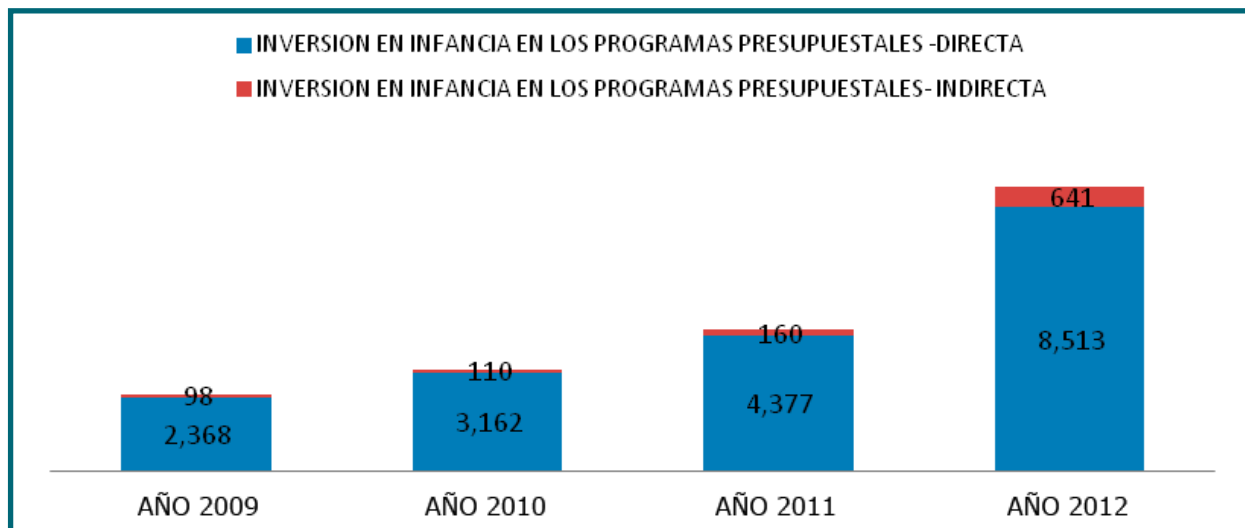
## ¿El gasto en infancia en la gestión por resultados?

La inversión en la infancia asignada por el presupuesto por resultados se ha venido incrementado sustancialmente en los últimos cuatro años (2009-2012). La inversión ha transitado de los 2466 millones de soles a 9154 millones de soles en programas de inversión para la infancia (no se ha considerado lo asignado por los gobiernos locales para hacerlo comparable en el periodo). Este incremento se debe a que existe un aumento del presupuesto en las actividades que se habían identificado como PpR o que se han ido incorporando nuevos programas, actividades/proyectos al presupuesto por resultados.

Para el cálculo de lo anunciado se han identificado dos tipos de inversión para la infancia, la directa y la indirecta.

- La directa corresponde al presupuesto asignado al programa articulado nutricional, al salud materno neonatal, logros de aprendizaje, acceso a la población a la identidad, programa nacional para el apoyo directo a los más pobres (JUNTOS, que en años anteriores formaba parte de otros programas).
- La indirecta corresponde al presupuesto asignado al acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales.

Grafico 3.2. Inversión en la infancia en la programación por gestión por resultados\*  
En millones de soles



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

Nota \* para poder comparar con periodos anteriores no se ha contabilizado el presupuesto asignado a los gobiernos locales, que se realiza a partir del PIA 2012.

Cuadro 3.7. Presupuesto asignado a infancia, 2009 -2011  
En millones de soles

	AÑO 2009			AÑO 2010			AÑO 2011			AÑO 2012			
	Go- bierno nacional	Go- biernos regiona- les	Sub total	Go- bierno nacional	Go- biernos regiona- les	Sub total	Go- bierno nacional	Gobiernos regionales	Sub total	Go- bierno nacional	Go- biernos regiona- les	Go- biernos locales	Sub total
	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	
INVERSIÓN EN INFANCIA EN LOS PPE. DIRECTA	1513	856	2368	2136	1025	3162	2637	1739	4377	4363	4149	749	9262
INVERSIÓN EN INFANCIA EN LOS PPE. INDI- RECTA	44	54	98	78	32	110	129	31	160	622	19	456	1097
<b>TOTAL</b>	<b>1556</b>	<b>909</b>	<b>2466</b>	<b>2214</b>	<b>1057</b>	<b>3272</b>	<b>2766</b>	<b>1770</b>	<b>4536</b>	<b>4985</b>	<b>4168</b>	<b>1205</b>	<b>10 359</b>

DETALLE DE LOS GASTOS  
A. INVERSIÓN EN INFANCIA EN LOS PPE DIRECTA

	AÑO 2009		AÑO 2010		AÑO 2011		AÑO 2012		
	Go- bierno nacional	Go- biernos regiona- les	Sub total	Go- bierno nacional	Go- biernos regiona- les	Sub total	Go- bierno nacional	Go- biernos regiona- les	Sub total
	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA
1. Programa Articulado Nutricional (PAN)	926	127	1053	1398	196	1594	1030	355	1385
2. Salud Materno Neonatal (SMN)	205	154	359	284	163	447	542	359	901
3. Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo (LAP)	353	575	928	426	666	1093	975	1026	2002
Logros de aprendizaje al finalizar el II ciclo de educación básica regular									
4. Acceso de la población de la identidad (IDN)	28	0	28	28		28	90		90
Programas nacional para e apoyo directo a los más pobres									
<b>DIRECTOS</b>	<b>1513</b>	<b>856</b>	<b>2368</b>	<b>2136</b>	<b>1025</b>	<b>3162</b>	<b>2637</b>	<b>1739</b>	<b>4377</b>
	<b>5185</b>	<b>4149</b>	<b>10 084</b>						

B. INVERSIÓN EN INFANCIA EN LOS PPE INDIRECTA

	AÑO 2009		AÑO 2010		AÑO 2011		AÑO 2012			
	Go- bierno nacional	Go- biernos regiona- les	Go- bierno nacional	Go- biernos regiona- les	Go- bierno nacional	Gobiernos regionales	Go- bierno nacional	Go- biernos regiona- les	Go- biernos locales	Sub total
	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA	PIA
6. Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales (SAN)	44	54	78	32	129	31	622	19	456	1097
<b>INDIRECTOS</b>	<b>44</b>	<b>54</b>	<b>78</b>	<b>32</b>	<b>129</b>	<b>31</b>	<b>622</b>	<b>19</b>	<b>456</b>	<b>1097</b>

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

## El gasto en las poblaciones rurales orientadas a resultados

De acuerdo a la Exposición de Motivos y a los anexos al proyecto ley de presupuesto público, se puede afirmar que son 3098 millones de soles el monto asignado a programas presupuestales que benefician a poblaciones rurales, esto en base a la información del público objetivo a atender según el programa del Anexo D: "Descripción de los Programas Presupuestales". Pero, se debe precisar que algunos programas, como el de aprovechamiento de recursos hídricos, benefician a agricultores que no necesariamente se encuentran en zonas rurales. Además, hay que tomar en cuenta que con la información presentada no se puede precisar el monto destinado exclusivamente a las poblaciones rurales, siendo esta una tarea para la programación presupuestal a avanzar en el seguimiento del presupuesto público.

El gobierno nacional aporta el 57% del presupuesto, los gobiernos locales el 37% y los

gobiernos regionales solo el 6% de los 3098 millones de soles. Asimismo, de los doce Programas Presupuestales (PP), son tres los que concentran más del 70% del presupuesto rural:

- Agua y saneamiento rural, a cargo del Ministerio de Vivienda y Saneamiento, cuyos recursos son destinados principalmente a transferencia de recursos y al Programa Agua para Todos Rural (PRONASAR).
- Programa nacional de apoyo directo a los más pobres, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario, donde los gobiernos locales son los que más aportan con 545 millones de soles (destacan los distritos de Echarate, Torata, Yura, La Encañada, Carumas y Yarabamaba, con más de 10 millones de soles cada uno), y en el caso del gobierno nacional es el Ministerio de Agricultura (MINAG), con 129 millones de soles.

**Cuadro 3.8. Programas presupuestales que benefician a poblaciones rurales por nivel de gobierno, PIA 2012**  
En millones de soles

PROGRAMAS PRESUPUESTALES	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL	PIA 2012	Público objetivo
AGUA Y SANEAMIENTO PARA LA POBLACIÓN RURAL	623	20	456	1099	
PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES	822	0	0	822	Hogares pobres que tienen niños de 14 años o menores.
APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS PARA USO AGRARIO	129	129	545	803	Zonas rurales con problemas de disponibilidad de agua / zonas con mayor número de pequeños y medianos productores agrarios.
ACCESO Y USO DE LA ELECTRIFICACIÓN RURAL	264	25	168	457	Población rural que no cuenta con energía eléctrica.
MEJORA Y MANTENIMIENTO DE LA SANIDAD VEGETAL	128		124	252	Las 25 direcciones ejecutivas del SENASA que ejecutan tareas de prevención, control y/o erradicación de plagas priorizadas que benefician directa e indirectamente a los 1,745,773 productores agropecuarios



PROGRAMAS PRESUPUESTALES	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL	PIA 2012	Público objetivo
ACCESO Y USO ADECUADO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES E INFORMACIÓN ASOCIADOS	135	0	22	156	
REDUCCIÓN DE VULNERABILIDAD Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS POR DESASTRES	59	25	56	139	La población objetivo son aquella que está expuesta a un alto nivel de peligro por una o múltiples amenazas naturales (sismos, lluvias intensas, heladas, inundaciones, movimientos de masa y el Fenómeno El Niño).
MEJORA DE LA SANIDAD ANIMAL	31	0	83	114	Productores pecuarios de todo el país, ubicados en zonas geográficas de presencia de enfermedades de importancia económica y riesgo de introducción de enfermedades.
INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE MYPE Y COOPERATIVAS	22	0	7	30	Hogares pobres que tienen niños de 14 años o menores.
CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	16	0	0	16	Población que se encuentra dentro del Área Natural Protegida (NP) y su zona de amortiguamiento.
MEJORA DE LA INOCUIDAD AGROALIMENTARIA	13	0	0	13	100% de comercializadores (fabricantes, importadores, formuladores, distribuidores, establecimientos comerciales) de plaguicidas y productos veterinarios. 100% de productores y comercializadores de productos orgánicos.
MANEJO EFICIENTE DE RECURSOS FORESTALES Y FAUNA SILVESTRE	5	2	0	7	Organizaciones campesinas (plantaciones forestales): Se considera a aquellas cuya superficie se encuentra dentro del rango de 5 a 19.9 h y de 20 a 99.9 h, las cuales hacen un total de 2,558 organizaciones campesinas. Comunidades nativas: Se considera a aquellas que cuentan con permisos de aprovechamiento forestal, las cuales son en total 142.
<b>TOTAL</b>	<b>2247</b>	<b>201</b>	<b>1461</b>	<b>3908</b>	

Finalmente, llama la atención que no continúen los programas presupuestales de seguridad alimentaria y de incremento de la productividad rural de los pequeños pro-

ductores agrarios, que tuvieron cerca de 713 millones de soles de PIA 2011 y que para el 2012 no presentan programas presupuestales.

## 4. CONCLUSIONES

- El superávit fiscal de 1% del PBI establecido en el presupuesto público 2012 generará un monto de ingresos no presupuestados de 8493 millones de soles, el cual sería utilizado para aumentar el gasto público ante una eventual crisis económica internacional. Dado que las políticas fiscales contracíclicas requieren ser implementadas con rapidez para que sean eficaces, resulta necesario establecer mecanismos de distribución y ejecución de los fondos no presupuestados para que sean gastados con celeridad. Aparentemente dichos mecanismos aún no han sido definidos.
- El MMM 2012-2014 revisado ha proyectado un aumento nominal de los ingresos fiscales, sin embargo ello se estaría debiendo solamente a los efectos del crecimiento económico y no al incremento de la presión tributaria, la cual se mantendría en alrededor 15.3% del PBI. Esta situación genera que el monto del presupuesto público dependa casi exclusivamente del aumento del PBI, lo cual es altamente riesgoso bajo las actuales condiciones económicas internacionales. En este sentido, es muy importante implementar reformas que eleven significativamente la presión tributaria, con la finalidad de hacer sostenibles en los próximos años políticas de inclusión social y de universalización de derechos.
- El Gasto No Financiero Ni Previsional del 2012 presenta un crecimiento nominal de 25% en los dos últimos años, pasando de 57 603 millones de soles en el 2010, a 71 883 millones de soles el 2012. Esta tasa de crecimiento es la mayor respecto a otros rubros como son los pagos previsionales, el pago de deuda y el presupuesto destinado a las reservas de contingencia. Ello representa una mayor holgura financiera para las políticas públicas que implemente el Estado.
- Los gastos de capital siguen concentrados en el gobierno nacional en un 58%, pero en menor medida que en el 2011, año en que contaba con el 62%. Para el caso de los gobiernos locales, estos presentan el mayor incremento nominal en este rubro, por un valor de 2072 millones de soles. Por ello, su participación mejora de 23% en el 2011 a 28% en el 2012.
- Si bien las funciones tipo 2 referente a gastos sociales (Educación, Salud, Saneamiento, Protección Social, Vivienda, Pensión 65 y Cuna Más) han tenido un incremento nominal importante en su presupuesto, su participación en el presupuesto total se mantiene en 32% entre el 2011 y el 2012. El resto de funciones también cuentan con mayores recursos y no se ha modificado su participación en el presupuesto total.
- En el Perú, el total del gasto social para el año 2012 representa el 6.1% del PBI, dicho porcentaje es significativamente menor a los de muchos países de América Latina, ocupando así el puesto 19 de un total de 21 países. El incremento sostenido del gasto social, bajo en un enfoque de gestión por resultados y de acceso universal a los servicios básicos, requiere del aumento de la presión tributaria.
- La descentralización del gasto por departamentos en los tres últimos años muestra algunos avances. Ello se refleja en el número de departamentos en donde los gobiernos subnacionales tienen una participación mayor al 50% del presupuesto departamental. Así, en el año 2010 fueron 17 departamentos y el año 2012 pasaron a ser 19.
- La histórica inequidad en la asignación del gasto presupuestal entre los departamentos se mantiene. En los casos de Apurímac y Amazonas, regiones con altos niveles de pobreza monetaria, su presupuesto per cápita ha disminuido en el 2012. Asimismo, las distorsiones generadas por el canon hacen que departamentos como: Moquegua y Tacna vean incrementado su presupuesto per cápita, a pesar de tener menores niveles de pobreza monetaria. Finalmente, departamentos como Ica, con un bajo nivel de pobreza y reducidas transferencias de canon, cuentan en el 2012 con un aumento de su presupuesto per cápita.
- Respecto a la evolución del presupuesto por resultados en los cinco últimos años se revela un incremento de su participa-

ción en el presupuesto público, es así que pasa de 4.5% del presupuesto en el 2008 a 33.7% en el 2012 (sin considerar a los gobiernos locales). En ciertos casos (Ministerio de Transportes; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Gobiernos Regionales de Piura, Puno y Cajamarca) se ha incrementado súbitamente la asignación del presupuesto que responde a resultados, alcanzando a tener más del 60% de su PIA 2012. Esta situación constituye un reto importante en cuanto a la mejora del conjunto de los procesos de gestión y no solamente de las tareas relacionadas con la formulación y programación del presupuesto público. Ciertamente, el presupuesto 2012 ha sido elaborado mediante una nueva metodología, la cual fue implementada en muy poco tiempo y con escasa participación y capacitación de los funcionarios de los gobiernos regionales y locales.

- La inversión en la infancia asignado por presupuesto por resultados ha venido in-

crementándose sustancialmente en los últimos cuatro años, pasando de 2466 millones de soles a 9154 millones de soles (sin considerar los montos de los gobiernos locales). Este incremento se debe al aumento de los montos presupuestales de los programas que ya estaban enfocados a resultados en años anteriores, así como a la adición de nuevos programas que recientemente han sido incorporados en la perspectiva de resultados.

- El gasto aproximado destinado para el Desarrollo de las Poblaciones Rurales, bajo el enfoque por Resultados, es de 3098 millones de soles. Este monto representa aún una aproximación referencial, dado que todavía no se cuenta con un registro presupuestal que distinga el gasto asignado a grupos vulnerables, según el ámbito del territorio (urbano - rural). La incorporación de esta distinción en el presupuesto público permitirá mejorar el seguimiento y monitoreo de las políticas rurales de inclusión social.