

PRESUPUESTO 2008, ¿CÓMO VAMOS?

Federico Arnillas Lafert

Sociólogo PUCP

El presupuesto es el principal instrumento de gestión pública de corto plazo. Como tal, refleja los compromisos históricos asumidos por el Estado en el ejercicio de sus responsabilidades, la estructura organizativa con la que cuenta y su presencia en el territorio nacional, los términos de provisión de bienes y los servicios que realiza. Hacia adelante, el presupuesto refleja también lo que se busca hacer durante el próximo ejercicio presupuestal anual, dados determinados supuestos macroeconómicos, orientaciones de política y posibles impactos de estas.

La importancia de este instrumento y del debate público en torno a él se expresa en la atención que da la Constitución a este tema, tanto al definir un procedimiento para el caso del Presupuesto General de la República como al incluir los procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo, cuyo ámbito actual de aplicación son los espacios regionales y locales. En la misma línea está el tratamiento de los temas presupuestales realizado por instancias como la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Acuerdo Nacional, así como los acuerdos adoptados y en aplicación en materia de actividades prioritarias asociadas a la infancia —tanto los que han llevado a introducir los programas estratégicos como los que apuntan al desarrollo rural— y las políticas en materia de transparencia y acceso a la información.

Según el ritual establecido en la Constitución, el Poder Ejecutivo debe remitir al Congreso de la República, a finales de agosto, el proyecto de presupuesto para el año fiscal 2009, primer paso para su discusión y aprobación en el Congreso. Ad portas de ese proceso, parece una buena idea hacer una revisión de cómo va la gestión presupuestal del presente año, en la línea de contar con claves para analizar el proyecto de presupuesto del 2009.

En este artículo proponemos los siguientes puntos, enmarcados en un enfoque general de lucha contra la pobreza y en los objetivos de política pública vigentes en este campo: i) transparencia y acceso a la información, ii) participación de los diversos niveles de gobierno en la ejecución del gasto, y iii) equidad en la asignación de recursos. Ello sin desconocer el contexto potencialmente difícil en el cual se desenvolverá el país y en forma más específica la gestión presupuestal.

Transparencia: las buenas noticias

Un buen punto de partida son, sin duda, los cambios introducidos en julio de 2008 al portal de la Consulta Amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-CA). Estos ajustes han convertido la experiencia del Perú en una de los mejores —si no la mejor— de toda el área de América Latina y el Caribe en esta materia.

Entre las novedades más importantes del nuevo portal destacan la posibilidad de acceder a información presupuestal para los tres niveles de gobierno —nacional, regional y local—, la inclusión de la información del presupuesto institucional modificado (PIM) durante la ejecución y de lo girado, y la actualización diaria del avance de la ejecución presupuestal.

En la línea de buenas noticias en lo que a sistemas de gestión presupuestaria se refiere, el año empezó con la inclusión en el presupuesto de 2008 de cinco «programas presupuestales estratégicos» (PPE), como primer paso hacia una gestión presupuestaria por y para resultados. Esta innovación se introdujo en aplicación de la Ley de Presupuesto de 2007, ratificada en 2008. Es de esperar que, en cumplimiento de la actual Ley de Presupuesto, en la norma de 2009 el proyecto del Ejecutivo incorpore al menos otros cuatro nuevos PEE con alta incidencia en las zonas rurales del país.

En la misma línea de implementación de los PPE, la gestión por resultados y la transparencia, destaca el desarrollo de otros instrumentos de gestión. Al respecto, a mediados de julio, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) informó al Congreso de la República sobre los avances en materia de implementación del sistema de seguimiento de los programas estratégicos, lo que incluye la definición de las metas y de la línea de base en lo que respecta a los resultados finales, los resultados intermedios y los productos que se están tomando como referencia para el seguimiento del gasto público. Sin embargo, al momento de redactar este artículo aún está pendiente la promulgación del decreto supremo que oficialice los objetivos y las metas, así como de la línea de base para dichos programas estratégicos.

Cuadro 1
Gasto total según PIA, PIM y ejecutado (en el nivel de devengado)

En millones de nuevos soles corrientes

Año	PIA	PIM	Devengado	Variación PIM-PIA (%)	Avance de ejecución	
					Devengado-PIA (%)	Devengado-PIM (%)
2008	70.795,2	85.074,0	38.441,7	20,2	54,3	45,2
2007	57.955,9	71.316,4	58.118,2	23,1	100,3	81,5
Var. 2008-2007	22,2%	19,3%				

Fuente: MEF Portal de transparencia económica, consulta amigable, actualización mensual. Consulta realizada el 15 de agosto, disponible en <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>>.

Elaboración propia.

Cuadro 2
Gasto total en actividades y proyectos, según PIA, PIM y ejecutado

En millones de nuevos soles corrientes

Totales	2008					2007					Variación 2008-2007 (%)	
	PIA	PIM	Devengado hasta julio de 2008	Variación PIM-PIA (%)	Devengado-PIM (%)	PIA	PIM	Devengado hasta diciembre 2007	Variación PIM-PIA (%)	Devengado-PIM (%)	PIA	PIM
Total de actividades y proyectos	70.795,2	85.074,0	38.441,7	20,2	45,2	57.956	71.316	58.118	23,1	81,5	22,2	19,3
Subtotal de actividades	57.328,2	62.821,9	32.945,3	9,6	52,4	49.096	55.661	49.994	13,4	89,8	16,8	12,9
Subtotal de proyectos	13.467,0	22.252,2	5.496,4	65,2	24,7	8.860	15.655	8.124	76,7	51,9	52,0	42,1

Fuente: MEF Portal de transparencia económica, consulta amigable, actualización mensual. Consulta realizada el 15 de agosto, disponible en <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>>.

Elaboración propia.

Gestión descentralizada del presupuesto público

Volumen de recursos financieros

En materia de gestión del presupuesto público, una de las implicancias del proceso de descentralización en curso ha sido que se ha avanzado hacia un presupuesto público que refleje la participación y las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la provisión de los bienes y servicios a su cargo. El presupuesto de 2008 presentado, discutido y aprobado en el Congreso para este ejercicio presupuestal lo reflejó con nitidez, y el SIAF, a través de la consulta amigable, permite ahora ver los ejercicios de los tres niveles de gobierno para los años 2007 y 2008.

Como se observa en el cuadro 1, y siguiendo una tendencia anterior a 2007, los recursos presupuestales de los últimos ejercicios fiscales se han venido incrementando, en un contexto de crecimiento de la economía como el que registra el país desde 2001.

A lo largo de estos años, los presupuestos institucionales de apertura (PIA), que son los que finalmente discute y aprueba el Congreso para el caso del gobierno nacional, se han formulado sobre la base de las proyecciones

contenidas en los marcos macroeconómicos multianuales; a la luz de la evidencia, estas proyecciones pueden ser consideradas como conservadoras o cautas.¹ Posteriormente, durante su ejecución, estos PIA han sido objeto de modificaciones (PIM) basadas en la mayor disponibilidad de recursos. Como se observa en el cuadro, estas modificaciones al presupuesto han sido significativas tanto en 2007 como en 2008, años en los que han alcanzado 23% y 20% del PIA, respectivamente.

Lo que también muestra la ejecución de 2007 es que esta ha estado más cerca del PIA que del PIM. Algo similar puede ocurrir en 2008, según el nivel de avance de la ejecución hasta julio.

Actividades y proyectos

En términos de las modificaciones presupuestales tanto de 2007 como de 2008, los mayores recursos disponibles se han asignado tanto al financiamiento de las

¹ La calificación de conservadora o cauta no tiene ningún sentido peyorativo. Busca destacar una actitud más bien previsoras frente a un escenario expuesto a factores de cambio que no se controlan nacionalmente. Sin embargo, un efecto posible no deseable de dicha estrategia de gestión es no estar adecuadamente preparados para aprovechar escenarios más positivos.

«actividades (permanentes)» como de los «proyectos (de inversión pública)». Ello ha implicado un mayor nivel de recursos, de 13,37% y de 9,58% para actividades en 2007 y en 2008, respectivamente (véase el cuadro 2), y de 76,69% y 65,24% para proyectos de inversión en los mismos años. Los mayores recursos disponibles en el ámbito de PIM en 2008 respecto a 2007 son de 42,14% para inversión y de 12,87% para actividades.

El análisis de la ejecución presupuestal en el ámbito financiero muestra que en 2007 lo ejecutado en proyectos se acercó al nivel del PIA, pero dado el fuerte incremento del PIM, en promedio, solo representó un avance de ejecución de 51,89%. Para ese mismo año, lo ejecutado en actividades superó el PIA respectivo y llegó a 89,82% del PIM.

Lo ejecutado hasta julio de este año parece seguir la misma tendencia, ya que a la fecha el avance de ejecución del gasto en actividades alcanza 52,44% del PIM, y en materia de inversión estamos en 24,7% del PIM.

Como se puede ver en los medios, el incremento del gasto público forma parte del debate nacional de estos días, por diversas causales o motivaciones: están desde los preocupados por la inflación y el impacto del gasto en ello, pasando por los gestores públicos que demandan que no se les recorten recursos o incluso que se les amplíen, hasta los sectores sociales que exigen —no sin razón en muchos casos— la atención del Estado.

En un contexto como el actual, y sin entrar a las consideraciones macroeconómicas en debate, resulta por cierto más necesario y urgente contar con un presupuesto por-para resultados, sustentado en «programas presupuestales estratégicos» y claramente alineados con objetivos de política públicamente discutidos, priorizados y consensuados, como los contenidos por ejemplo

en el marco macroeconómico multianual (MMM) 2009-2011, aprobado en mayo, y en los acuerdos adoptados por el Foro del Acuerdo Nacional en materia de lucha contra la pobreza, en su sesión del 4 de julio.

La participación de cada ámbito de gobierno en la gestión presupuestal.

En el análisis de políticas públicas, el presupuesto, antes de entrar a su ejecución (PIA) o incluso con las modificaciones que se le hagan en el proceso de ejecución (PIM), puede ser visto como una declaración, en el terreno financiero, de las políticas que se buscan realizar. Por su parte, al ver el presupuesto *ejecutado*, podemos rastrear las políticas efectivamente aplicadas en el terreno financiero.

Los cuadros 3 y 4 dan cuenta del «peso» de cada nivel de gobierno en el presupuesto público, tanto en 2007 como en 2008, a través de un indicador grueso como es la estructura porcentual del gasto por nivel de gobierno, en el total del gasto y en el asignado para actividades y proyectos en los respectivos PIA y PIM, así como en su ejecución hasta diciembre para 2007 y hasta julio para 2008.

Tomando como punto de partida el PIA de 2007, puede verse que las modificaciones introducidas al presupuesto de ese año apuntaron a disminuir la participación relativa del gobierno nacional en el gasto total y a incrementar la de los gobiernos regionales y locales. Para el mismo año, la ejecución muestra que el peso del gobierno nacional estuvo debajo del PIA pero encima del PIM. En el caso de los gobiernos regionales, su peso relativo en la ejecución fue equivalente al del PIM, mientras que el de los gobiernos locales estuvo en el nivel del PIA.

Cuadro 3
Estructura del gasto total según niveles de gobierno para el PIA y el PIM, y gasto ejecutado
 En porcentajes

Nivel de gobierno	2008			2007		
	PIA	PIM	Devengado hasta julio	PIA	PIM	Devengado hasta dic.
Gobiernos locales	15,4	19,6	16,2	11,4	15,6	11,8
Gobiernos regionales	16,5	18,2	16,7	17,9	19,9	19,9
Gobierno nacional	68,1	62,3	67,1	70,7	64,5	68,3
Subprograma 0015 ^{a)}	16,7	13,8	17,6	18,5	14,9	16,4
Resto del gasto nacional	51,4	48,5	49,4	52,1	49,6	51,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total nuevos soles ^{b)}	70.795,2	85.074,0	38.441,7	57.955,9	71.316,4	58.118,2

^{a)} Administración de la deuda y participación accionaria.

^{b)} En millones de nuevos soles corrientes.

Fuente: MEF Portal de transparencia económica, consulta amigable, actualización mensual. Consulta realizada el 15 de agosto, disponible en <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>>.

Elaboración propia.

El PIA 2008 asigna al gobierno nacional un peso equivalente al que muestra el ejecutado hasta diciembre de 2007, lo que a su vez modifica el peso de los gobiernos regionales, que baja respecto a lo ejecutado en el año anterior, y el de los gobiernos locales, que sube acercándose al de los gobiernos regionales. Las modificaciones introducidas al presupuesto apuntan a disminuir nuevamente el peso del gobierno nacional, incrementando el de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, solo que en este caso incrementan el peso de estos últimos por encima de los primeros.

El avance de la ejecución hasta julio muestra que si bien el peso del gobierno nacional está encima del PIM, se encuentra aún un punto porcentual por debajo del PIA 2008 y lo ejecutado en 2007. En este caso, si se analiza con más detalle la información, se puede ver que un elemento importante en ello es el pago de la deuda, cuyo peso en el gasto ejecutado sube a 17,64% de los recursos ejecutados. De hecho, si excluimos la deuda, veremos que el resto del gasto del gobierno nacional representa menos de 50% del gasto total.

Cuadro 4
Estructura porcentual del gasto para actividades y proyectos por nivel de gobierno (2007-2008)
En porcentajes

Gasto en actividades y proyectos por nivel de gobierno	2008		2007	
	PIM	Devengado hasta julio	PIM	Devengado hasta dic.
Actividades				
Gobiernos locales	9,9	9,6	8,8	8,4
Gobiernos regionales	16,3	16,8	17,9	19,0
Gobierno nacional	73,7	73,6	73,3	72,6
Subprograma 0015 a/	18,7	20,6	19,1	19,0
Resto del gasto nacional	55,0	53,1	54,1	53,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Proyectos				
Gobiernos locales	46,7	55,7	39,6	32,6
Gobiernos regionales	23,3	16,6	26,8	26,0
Gobierno nacional	29,9	27,6	33,5	41,5

a/ Administración de la deuda y participación accionaria.

Fuente: MEF Portal de transparencia económica, consulta amigable, actualización mensual. Consulta realizada el 15 de agosto, disponible en <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>>.

Elaboración propia.

Respecto al peso de cada nivel de gobierno en el gasto para actividades y proyectos, la data disponible para el caso de actividades muestra poca diferencia en cada año y entre los dos años en el peso asignado a cada nivel de gobierno, aun cuando se observa una disminución del peso relativo de los gobiernos regionales en 2008 respecto a 2007, tanto a favor de los gobiernos locales como del gobierno nacional.

En el caso de proyectos de inversión, los datos dan cuenta del peso que tienen y consolidan en 2008 los gobiernos locales, cuya participación en el gasto en proyectos

hasta julio representa 55,73% de lo ejecutado. No está de más señalar que este mayor peso de los gobiernos locales en el gasto en proyectos está fuertemente asociado a los ingresos por canon, y no se distribuye de manera homogénea en el territorio nacional.

Equidad del gasto

Dentro de los límites del presente artículo, hemos restringido esta entrada desde la perspectiva de la «equidad» del gasto al análisis del gasto público per cápita de 2008 a lo largo y ancho del territorio nacional. En este caso, hemos tomado como unidad territorial de referencia el «departamento».²

Un tema crítico para este análisis «por departamento» está dado por el caso de Lima, donde el clasificador territorial del gasto no diferencia a la provincia de Lima de las otras provincias, que a su vez integran una sola demarcación político-administrativa diferenciada de la provincia capital de la república. A esto se añade que parte del gasto del gobierno nacional se registra como gasto en Lima, cuando no necesariamente es así; si bien se ha avanzado en mejorar la clasificación territorial del gasto desconcentrado del gobierno nacional, hay algunos rubros importantes de gasto que aparecen como «Lima» y que distorsionan el análisis que acá se busca hacer.³ Por estas razones, hemos excluido el caso de Lima del análisis.

El gráfico 1 muestra la tendencia del gasto per cápita en el nivel del PIM por departamentos según grado de pobreza. Desde la perspectiva de la equidad y el rol del Estado de garantizar la igualdad de oportunidades, lo deseable sería encontrar una relación directa entre pobreza y gasto público per cápita, es decir, a mayor pobreza, mayor gasto público per cápita por departamento; sin embargo, la data disponible no muestra esa relación.

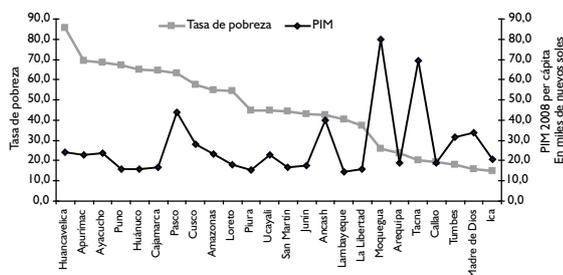
En este marco, es de destacar que los departamentos con mayores gastos per cápita son aquellos que tienen

² Dadas las diferencias internas que hay incluso dentro de los departamentos, lo ideal sería disponer de información sobre gasto para los tres niveles de gobierno hasta el nivel de distrito; pero esta información no está al acceso del público, salvo para el caso de los gobiernos distritales, en los cuales, en ese nivel, hay una coincidencia entre territorio y ámbito de acción del pliego.

³ En esa línea están, por ejemplo, el pago de la deuda, el gasto de los sectores Defensa e Interior y las transferencias al fondo de estabilización de los precios de los combustibles que, en conjunto, para 2008 superan los 19,4 miles de millones de nuevos soles (MMS).

ingresos por canon; en esa línea están Moquegua y Tacna, seguidos por Pasco y Ancash. Llama la atención el caso del Cusco, así como los de Cajamarca, Loreto y Piura; los gastos per cápita de estos tres últimos departamentos están entre los más bajos del país, a pesar del canon.

Gráfico I
Gasto per cápita anual 2008 y nivel de pobreza por departamento^{4/}



^{4/} Para el gasto per cápita se ha considerado el PIM.

Fuente:

MEF Portal de transparencia económica, consulta amigable, actualización mensual. Consulta realizada el 15 de agosto, disponible en <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>>.

INEI. Informe técnico: la pobreza en el Perú año 2007. Lima.

Elaboración propia.

Apreciaciones finales

La actual coyuntura en la que se prepara el presupuesto de 2009 está marcada por un alza de la tasa de inflación, una nueva aceleración del ritmo de crecimiento económico desde el segundo semestre de 2007 —aparentemente por encima de los niveles «sostenibles»— y una elevación de las demandas sociales y regionales por beneficiarse con los nuevos recursos, en un entorno internacional marcado por la crisis y la incertidumbre como el que se temía y que, finalmente, se está presentando.

No es extraño, por ello, que el notable incremento del gasto proyectado —así como el del efectivamente ejecutado— haya entrado al debate público. Como parte de este, se ha anunciado ya la voluntad de «modular» este crecimiento y bajar la inflación. No está de más señalar que este debate toca, entre otros, al MEF y al Banco Central de Reserva (BCR), y está relacionado con la explicación del proceso —el por qué de la inflación en el país—, las responsabilidades de las partes en ello

y, por cierto, las propuestas de política para el presente y el futuro próximo.

Todo indica que las valoraciones y decisiones de política que finalmente adopte el Poder Ejecutivo se sintetizarán en una versión revisada del MMM 2009-2011 que acompañará el proyecto de Ley de Presupuesto y/o en la exposición de motivos del mencionado proyecto, y finalmente se traducirán en la estructura específica del presupuesto 2009 en los famosos «techos presupuestales» para actividades y proyectos, según las diversas funciones y programas del Estado, por nivel de gobierno, sectores y pliegos y por territorio, lo que a su vez influirá de manera diferente en las condiciones de vida de la población y en sus actividades. Esa será la materia explícita e implícita del debate presupuestal que se viene.

Más aún, antes de 2009, el debate ya está puesto en términos de los «ajustes» que se introducirán en la presente ejecución presupuestal para lo que queda de este año y la meta de lograr en este ejercicio un superávit fiscal superior a 2% del PIB.

El primer tema es si efectivamente se necesitan o se justifican dichos ajustes, y en segundo lugar, con qué lógica se harán estos recortes en 2008, y por supuesto los ajustes al presupuesto de 2009. En este segundo caso, las preguntas adicionales son: ¿con qué lógica se aplicarán los recortes? ¿Serán aplicados de manera indiscriminada, como ocurrió en el pasado, afectando la eficacia y la verdadera eficiencia en la gestión pública, como en su momento reconoció el MEF? ¿O se harán garantizando las actividades centrales del Estado, de las que dependen derechos esenciales de la población, como señaló también el MEF al fundamentar el plan de implementación de la programación presupuestaria estratégica, en camino hacia una gestión por-para resultados?

Para concluir, es necesario insistir en la importancia de contar con programas presupuestales estratégicos y sistemas de seguimiento y monitoreo del gasto por parte de los tres niveles de gobierno, que permitan vincular de manera específica el avance financiero con el avance «físico» en la provisión de los bienes y/o servicios prioritarios, evitando así los ajustes indiscriminados que, finalmente, afectan a los más pobres. ■