

## EL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL EN EL PERÚ: PROBLEMÁTICA Y REFORMAS PROPUESTAS

### Propuesta de resolución

#### LOS PRINCIPALES PROBLEMAS

#### CONSIDERANDO

- A. Que los recursos con que cuenta el Estado Peruano, para realizar las funciones que le corresponde, son limitados. Si se compara el gasto per capita de dos funciones fundamentales como salud y educación de distintos países de la región se aprecia que el Perú es uno de los países que menor capacidad tiene para destinar recursos a estas funciones. Estos menores recursos tienen su correlato en mayores deficiencias en índices de mortalidad infantil, desnutrición, pruebas de rendimiento estudiantil, asistencia escolar, entre otros. Otro indicador de la insuficiencia de los recursos públicos son las enormes "demandas adicionales" de fondos que hacen los sectores año a año al Presupuesto Público. El 2005, las demandas adicionales presentadas tanto por los pliegos del gobierno central como los gobiernos regionales alcanzan los diez mil millones de soles, la quinta parte del presupuesto público nacional. Similar situación se apreció en el presupuesto del 2004, en el que las demandas adicionales se situaron en alrededor de los nueve mil millones de soles.
- B. Que el Perú registra una escasa presión tributaria. Al comparar la presión tributaria del Perú con el resto de países de la región se observa que nuestro país se encuentra por debajo del promedio latinoamericano. Esta problemática estaría vinculada al equivocado diseño del sistema de recaudación, que concentra esfuerzos y objetivos en la aplicación de impuestos indirectos, como el IGV o el ITF, que gravan el consumo o la actividad, en lugar de buscar que los impuestos directos sobre la riqueza (tal como el Impuesto a la Renta) sean el fundamento de la recaudación. Los impuestos indirectos, arbitrarios y ciegos, conforman el 68% de la recaudación tributaria, mientras que el Impuesto a la Renta apenas llega al 30%.
- C. Que las fuertes restricciones de un presupuesto público reducido son incrementadas por una problemática adicional, la existencia de un importante componente inercial. Las obligaciones estructurales (gastos de deuda y las obligaciones previsionales) junto al componente inercial de los gastos de funcionamiento del Estado representan el 92 % del presupuesto público del año 2005. Esto implica que la mayor parte del presupuesto arrastra las mismas políticas y errores de la asignación del pasado, lo que deja poco margen para implementar nuevas acciones y/o programas.
- D. Que el hecho que no haya una normatividad ni marco institucional que sustente la implementación de un Plan de Desarrollo Nacional de mediano y largo plazo, la inexistencia de una Estrategia de Desarrollo Integral y coherente -que genera que primen criterios pragmáticos cortoplacistas- sumado a la importancia que los organismos multilaterales le dan a los equilibrios macroeconómicos han dado como consecuencia que la política macroeconómica sea el principal y único determinante del conjunto de políticas en todos los sectores de la actividad gubernamental.

- E. Que no existe un Plan de Desarrollo Nacional del que se desprendan los Planes Estratégicos Sectoriales (PESEM). Lo que se aprecia es que la agregación de los PESEM son los que dan la visión de desarrollo de mediano plazo, la cual presenta limitaciones de no articulación y visiones parciales del desarrollo. Así, en la Exposición de Motivos del Presupuesto Público 2005, los principales objetivos y resultados esperados se plantean a nivel sectorial, muestra de la inexistencia de planes de acción multisectoriales con una visión integrada, que son indispensables para una mejor acción del Estado<sup>1</sup>.
- F. Que el actual proceso de programación del presupuesto público plantea que el Plan Operativo Anual – POA- de cada entidad debe desprenderse del Plan Estratégico Institucional –PEI- de cada pliego (con perspectiva de mediano y largo plazo), el que a su vez se debe enmarcar en el Plan Estratégico del Sector con carácter Multianual (PESEM). Sin embargo esto no se cumple en la programación del Presupuesto Público del Perú. Los POA presentados por los pliegos presupuestarios en la gran mayoría de casos no son compatibles con los planes de desarrollo presentados por el sector, e incluso son también incompatibles con sus propios planes de desarrollo<sup>2</sup>.
- G. Que la inexistencia de una visión de desarrollo integral (nacional), la falta de falta de coordinación interinstitucional entre y al interior de los sectores y el que, en muchos casos, los planes de desarrollo institucionales y sectoriales no sean tomados en cuenta en el proceso de elaboración de los presupuestos institucionales traen como consecuencias:
- Que no existan prioridades claras que sean respetadas. El gobierno ha definido como prioridades las funciones Educación y Salud, pero en el transcurso de la gestión se han definido también prioritarias la función Defensa, Seguridad Pública, Transportes y Comunicaciones, etc., que ciertamente son funciones fundamentales pero que hay que tener en cuenta que para que las prioridades sean prioridades lo deben ser por un tiempo razonable y en cantidad limitada.
  - Que exista duplicidad y superposición de esfuerzos intra e interministeriales e intra e intersectoriales, dando pie a ineficiencias descritas ampliamente en diversos documentos. Una muestra clara es lo que pasa con los programas de alimentación y nutrición. Existe el Programa de Vaso de Leche, los Desayunos Escolares, el PANFAR y el PACFO, los comedores Populares; programas ejecutados desde diversos sectores y los cuales en muchos casos se superponen (la población beneficiaria es la misma) y no se articulan a otras intervenciones estatales (como las de salud) que los harían más efectivos.
  - Que exista una demanda atomizada, ya que cada una de los 146 pliegos presupuestarios negocia individualmente con la Dirección Nacional de Presupuesto Público - DNPP - lo que

---

<sup>1</sup> Es sabido que, por ejemplo, la función salud no depende solamente de las acciones que el Sector Salud realiza. En muchos casos el mayor acceso a servicios de salud de una población se logra a través de la existencia de carreteras (función Transportes y Comunicaciones) que permite que los pacientes puedan ser trasladados de un poblado al establecimiento de salud más cercano en un tiempo adecuado, y no tanto, en la construcción de un establecimiento de salud en esa localidad que va a estar sub utilizado y posiblemente desatendido por el personal de salud.

<sup>2</sup> Franke, Castro, Ugaz y Salazar (2003).

le da un mayor poder de negociación a esta institución que se traduce en una mayor discrecionalidad en la asignación de recursos (oferta discrecional).

- H. Que los presupuestos institucionales propuestos no se basan en un costeo de las acciones que se plantean llevar a cabo, para cumplir con los objetivos, sino en función a presupuestos históricos de funcionamiento de la institución. Esta es una de las razones que explica que los Planes Operativos Anuales no sean utilizados como los verdaderos instrumentos de gestión que deberían ser.
- I. Que en la discrepancia que existe entre las prioridades políticas y las prioridades técnicas prevalece el criterio político. Los políticos necesitan de obras que muestren el éxito de su gestión, es decir, buscan resultados de corto plazo. Esto es incompatible, en muchos casos, con la lógica del planeamiento que es más de mediano y largo plazo y que en lo inmediato no brindan productos concretos. Al respecto pueden darse una multiplicidad de ejemplos. Así, en el presupuesto del 2005, en la función Educación esta en discusión la construcción del Estadio Deportivo de Iquitos. Las prioridades definidas por el sector están puestas en la infraestructura de educación inicial que es insuficiente y está deteriorada. El criterio técnico, basado en las prioridades y en los análisis de rentabilidad social, indica la no priorización de este estadio; sin embargo, este es un proyecto sumamente rentable desde el punto de vista de la opinión pública por lo que los políticos están ejerciendo fuerte presión para su aprobación. Este tipo de comportamiento rompe con la lógica de un gasto público más eficiente. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) cuya función es garantizar una inversión efectiva no es respetado, incluso por las mismas instituciones que defienden su utilidad.
- J. Que hay una cantidad significativa de gastos ineficientes e improductivos<sup>3</sup> en el presupuesto público. Este tipo de gastos explica la brecha que existe entre el nivel de gasto actual y un nivel de gasto menor que produce el mismo beneficio social pero con la máxima eficacia en cuanto a costos. Estos gastos surgen debido a la existencia de corrupción, favoritismos políticos, inadecuado control presupuestario, falta de personal capacitado, entre otros. A continuación se muestra las principales fuentes de ineficiencias e improductividad del gasto en los organismos públicos del Perú:
- La diversidad en las remuneraciones, bonificaciones y pensiones que perciben los servidores del Estado que no respeta las jerarquías. Lo mismo sucede con los rubros remunerativos que sido multiplicados en grados inconcebibles por su extensión y variedad, generándose un divorcio elocuente entre teoría y realidad<sup>4</sup>. Este desorden en las remuneraciones está ligado a problemas de elevados salarios no vinculados a su eficiencia en la gestión ni a la historia laboral ni a las capacidades. Constantemente se escucha hablar de contrataciones ineficientes de personal cuyo criterio de elección es el

---

3 Existe una diferencia entre ineficiencia e improductividad en el gasto. El financiamiento de un programa de alimentación que no cumplen con el objetivo de disminuir la desnutrición es un ejemplo de gasto ineficiente. La existencia de planillas fantasmas es un ejemplo de un gasto improductivo.

4 El haber básico de un Ministro de Estado, por ejemplo, figura en planillas con un monto de S/. 0.07". Sin embargo, el país ha recibido información de los propios implicados refiriendo que los haberes de los actuales Ministros de Estado han sido fijados en S./29 000

político. De otro lado, salarios no competitivos a los del sector privado y que atraen recursos humanos poco calificados<sup>5</sup>.

- Evaluaciones del gasto público que sólo miden y analizan procesos, procedimientos y actividades en lugar de evaluar resultados y calidad de gasto. Así, las evaluaciones institucionales que realiza el MEF a mediados y fin de año inciden principalmente en indicadores financieros y contables. Investigaciones<sup>6</sup> realizadas al respecto de la institucionalidad pública encuentran debilidad de los sistemas de monitoreo y evaluación, que están poco presentes, y que generalmente son promovidos a iniciativas de los organismos de cooperación internacional. En la revisión que se hace en este estudio se encuentra que apenas 20% de los proyectos que fueron revisados tendrían sistemas de monitoreo y evaluación dignos de ese nombre.
  - La implementación de actividades y proyectos que no tienen impacto sobre los niveles de vida de la población y que se convierten en un despilfarro de recursos. Un ejemplo es lo que sucede con el Programa de Vaso de Leche; un estudio muestra que los niños menores a cinco años que se benefician de este programa no logran efectivamente elevar su nivel nutricional, lo que es preocupante dado el gran alcance y la magnitud de recursos que maneja este programa a nivel nacional<sup>7</sup>. Otros ejemplos son el aumento salarial a profesores y personal del sector salud que no implican una mejora en los servicios que brindan, la implementación de proyectos especiales de irrigación que tienen una nula rentabilidad económica<sup>8</sup>, el aumento del gasto social en épocas electorales sin criterios técnicos<sup>9</sup>, entre otros.
  - Gobiernos Locales que se acostumbran a contar los recursos que les transfiere el Gobierno Central, generando "pereza fiscal". Es decir, las transferencias que reciben tienen un efecto sustitución, explicado por la disminución del esfuerzo fiscal en la recaudación. Las principales inversiones de los municipios estarían siendo cada vez menos financiadas con recursos propios para ser reemplazados por recursos provenientes de las transferencias<sup>10</sup>.
- K. Que, en algunos casos, "el gasto es ineficiente por insuficiente". Esto es claro en el sector educación: profesores cuyos sueldos no alcanzan para alimentar a sus familias, y que por tanto, tienen otras actividades que complementan sus ingresos, que no tienen incentivos para seguir capacitándose, y no tienen infraestructura adecuada para realizar sus funciones, tienen un rendimiento en la enseñanza muy bajo. Si se incrementará los recursos a este

---

5 Este problema a tratado de ser corregido a través de la contratación de consultores (técnicos con mayor nivel) con recursos provenientes de proyectos con sueldos más acordes con el mercado para que desempeñen labores de funcionarios públicos. Esta solución es temporal y existe el riesgo que una vez terminados el financiamiento la labor que desempeñaban estos profesionales más capacitados sean realizadas por funcionarios de menor calificación.

6 Ortiz de Zevallos (2001)

7 Gajate e Inurritegui (2002).

8 Vigila Perú No 3.

9 Schady. "Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95". World Bank. *Washington DC, August 1999*.

10 Alvarado, Betty (2003)

sector, y se pagaran mayores sueldos a los docentes, muchos de estos problemas se podrían superar, aumentando la eficiencia en estos gastos<sup>11</sup>.

- L. Que a pesar que el Estado a avanzado en la transparencia presupuestal (Ventana de Transparencia Económica del MEF, Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública, paginas WEBS de las instituciones públicas) estos avances son aún insuficientes. Mucha de la información publicada en el SIAF no corresponde a lo que se aprecia en el funcionamiento de las instituciones: instituciones que en regiones aparecen sin gastos de planilla cuando se conoce que tienen personal laborando en las mismas, la no publicación de los Presupuestos Modificados, tampoco se publican las metas físicas, ni una explicación detallada del manejo de estos sistemas de información y sus limitaciones, entre otros aspectos.
- M. Que los mecanismos de incidencia disponibles por la sociedad civil y el poder legislativo en la formulación del Presupuesto Público son casi nulos. El presupuesto que se aprueba a finales de año sigue siendo en gran medida la propuesta del Ejecutivo (que se presenta a finales de agosto). La poca información que brinda el MEF durante la etapa de formulación del presupuesto, el reducido tiempo y la falta de capacidades del poder legislativo para plantear propuestas alternativas y la no existencia de mecanismos normados de participación de la sociedad civil en este proceso<sup>12</sup> serian las principales explicaciones de esta situación.
- N. Que los mecanismos de rendición de cuentas, en el caso de los gobiernos regionales y municipalidades, no están siendo adecuados para que la población se entere de los avances o retrocesos de la gestión de sus respectivos gobiernos, información inadecuadamente presentada, omisiones importantes, poco tiempo para el debate son las principales dificultades que se aprecian.
- O. Que, pese a los avances, el Presupuesto Público Nacional no incluye todos los fondos de las instituciones públicas que forman parte del tesoro público. Este es el caso del FIDA y del FEDADOI. Tampoco figuran los costos que el estado asume a través de políticas tales como la venta de departamentos de Mi Vivienda al permitir acceder a tasas de Interés más bajas.

## LOS PRINCIPALES AVANCES

### PERO TAMBIEN CONSIDERANDO:

*P. Que en relación a la problemática de un presupuesto público reducido:*

---

<sup>11</sup> Entrevista a Javier Iguñiz.

<sup>12</sup> El único momento en que la legislación presupuestaria contempla la participación la sociedad civil en el proceso es mediante su participación en los procesos de planeamiento y presupuestos participativos. Esto es un avance, pero es muy limitada ya que se limita la participación a asignación de recursos de inversión de los gobiernos regionales, dejando de lado las instituciones del gobierno central y los gastos corrientes, provisionales y financieros que son precisamente los más importantes en términos de costo.

- Se aprobó la Ley de la Regalía Minera<sup>13</sup>, en junio de este año, que constituye un ejemplo de los mayores y legítimos recursos que se pueden obtener por el cobro de impuestos directos. Estas regalías son un instrumento que permite un reparto más equitativo de las riquezas generadas por la explotación minera y que representan entre S/. 150 a S/. 200 millones al año.
- Se aprobó la reforma constitucional de la Ley de pensiones 20530, conocida también como 'Cédula Viva'. Esta reforma permite generar mayor equidad en el sistema pensionario, viabiliza aumentos futuros de los pensionistas de la Ley 19990, hace viable financieramente los pagos de los pensionistas de la misma Ley 20530 y significa un ahorro significativo de recursos del Estado.
- Se ha propiciado el debate sobre la eliminación de las exoneraciones tributarias. El MEF ha enviado al congreso tres proyectos de ley enfocados en la eliminación de las exoneraciones tributarias en Amazonas, San Martín y Ucayali. Se ha planteado la eliminación de: (i) el reintegro tributario del IGV a los comerciantes de la región selva, (ii) el crédito fiscal especial del IGV y (iii) la Exoneración del IGV por la importación de bienes. Los recursos generados por estas medidas (que se estiman en S/. 170 millones) se proponen sean utilizados para gastos de inversión en proyectos de carácter regional y mantenimiento de obras de inversión.

*Q. Que en relación a la problemática de un inadecuado proceso de planeamiento:*

- Se dispuso, en noviembre del 2003, la implementación de la Comisión Organizadora del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Esta comisión formuló una propuesta que fue presentada al Congreso por el Presidente durante su mensaje de fiestas patrias. Asimismo, han elaborado un proyecto de la Ley orgánica del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) cuya aprobación esta pendiente y que tiene ya ciertos retrasos. El objetivo de esta institución es el de realizar procesos de planeamiento estratégico alcanzando una visión de futuro compartido y lograr establecer las líneas maestras de desarrollo y proporcionar orientaciones, métodos, instrumentos y capacitación. Como se plantea, el ámbito del CEPLAN comprende a las instituciones del poder ejecutivo, a los gobiernos regionales y locales así como a las empresas estatales, sector privado y a la sociedad civil. También participaran los poderes legislativo y judicial ya que, es indispensable una coordinación que permita que los planes nacionales se incluyan en las prioridades de la agenda legislativa del congreso.

*R. Que en relación a la problemática de la existencia de gastos ineficientes e improductivos:*

- Se aprobó la resolución directoral N° 46-2004-EF-76.01, de octubre 2004, que establece los lineamientos técnicos para el inicio del registro de la información que permita la adecuada y progresiva implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público a

---

13 Es el pago al Estado por parte de quienes reciben el derecho a explotar nuestros recursos minerales, que son patrimonio nacional. La aplicación de regalías esta muy difundida internacionalmente, y generalmente se aplica sobre el valor de venta del mineral

nivel nacional<sup>14</sup>. Esta iniciativa es una respuesta a la necesidad de promover la mejora de la calidad del gasto público a través del seguimiento y evaluación de los resultados que este genera sobre la población. Los indicadores a los que se le hace seguimiento, y que se evalúan, son “indicadores de desempeño” que permiten evaluar la cantidad o cualidad en el avance o logro de determinadas metas y las características de la gestión institucional en el avance o logro de las mismas.

- Se ha desarrollado, durante el 2004, el Proyecto “Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público” a cargo de la Dirección General de Programación Multianual –DGPM- del MEF; que tiene por objetivo implementar un sistema de seguimiento y evaluación, a través de los sistemas de información de los sectores y del MEF, que permita analizar la eficiencia y eficacia del gasto público. Se ha empezado por la formulación de una propuesta de indicadores a las acciones prioritarias (sectores Salud, Educación y Mujer y Desarrollo Social). Los indicadores que se recoge miden el resultado y el impacto de la intervención estatal en estos programas y están actualmente en proceso de validación.
- Se creó, con la publicación de la Ley N° 27293, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en junio del año 2000; el que tiene por finalidad optimizar los recursos destinados a inversión. En octubre del 2002 se aprueba su respectivo reglamento. Este sistema se busca que los proyectos a financiar sean socialmente rentables y sostenibles y evitar que se repitan errores de décadas anteriores de proyectos que en su diseño tenían problemas de viabilidad y sostenibilidad. El SNIP plantea una serie de requisitos técnicos que los proyectos formulados deben cumplir para obtener la Declaratoria de Viabilidad; requisito indispensable para empezar su ejecución.

*S. Que en relación a la problemática de la falta de transparencia y de incidencia de la sociedad civil en el presupuesto público:*

- Se publica, en agosto del 2002, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que promueve la transparencia de los actos del Estado y regula el derecho al acceso a la información que tienen los ciudadanos. Esta Ley y su reglamento (aprobado en agosto del 2003) han sido de mucha importancia pues han promovido: la publicación de información relevante a través de los portales de cada una de las instituciones públicas, la designación de un funcionario encargado de brindar información, el establecimiento de procedimientos a seguir para requerir información, entre otros aspectos. Además, instituciones públicas como la Defensoría del Pueblo han difundido su contenido y alentado su utilización práctica en diversos espacios de la sociedad civil y la administración pública.
- Se inaugura el Portal de Transparencia del MEF, en febrero del 2001. Este Portal es una plataforma informativa de acceso libre que permite a cualquier usuario disponer, en tiempo real, de información económica que centraliza el MEF del conjunto de instituciones públicas. La información que provee el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) es parte de la información que es accesible a través de este portal.

---

<sup>14</sup> Esta directiva ha sido elaborada por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF.

- Se incorpora, como parte de proceso de formulación del presupuesto público de cada año, la planificación y los presupuestos participativos. La participación de las diferentes instancias de la sociedad civil es fundamentalmente para lograr una mejor distribución de los recursos y propiciar un acercamiento de la sociedad civil a los quehaceres públicos. El 2003 se llevó a cabo un plan Piloto del Presupuesto Participativo que fue elaborado y ejecutado en coordinación por la Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza, el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Economía y Finanzas. Para el proceso presupuestal 2004, cada uno de los gobiernos regionales y locales elaboraron sus presupuestos participativos siendo el MEF el encargado de los talleres y la dirección del proceso. La Ley Marco (de agosto del 2003), el Reglamento y el Instructivo del Presupuesto Participativo son los documentos, a través de los cuales, se definen los objetivos, se norma el proceso, se define las etapas que sigue, los participantes del proceso, entre otros aspectos.

## PROPONEMOS:

### *Sobre la reforma del Estado que permita un funcionamiento más eficiente y eficaz de su institucionalidad*

1. Una reducción del número de ministerios permitiría darle más eficiencia al aparato administrativo, más agilidad a las reuniones de consejos de ministros y liberar recursos para sectores prioritarios como salud y educación. Una propuesta plantea poder disminuir el número de ministerios de quince a ocho<sup>15</sup>.
2. Revisar los criterios de la creación de unidades ejecutoras que permita identificar a aquellas que no sean indispensables para el mejor funcionamiento de su institución<sup>16</sup>. La eliminación de estas unidades ejecutoras implica una disminución de gastos administrativos, que podría ser considerable.
3. Eliminar aquellas organizaciones e instituciones que sean redundantes e innecesarias, a fin de permitir ahorrar recursos, que puedan ser destinados a mejores fines. En este proceso de reforma, un paso esencial es la eliminación de las Prefecturas y Subprefecturas cuya utilidad es cuestionable y que usualmente se han usado como botín de burócratas y grupos partidarios. Las funciones que estas entidades cumplen, obstruyen y replican las que cumplen otras instituciones tales como la Policía, los Municipios y Gobiernos Regionales, por lo que contribuyen al desorden e ineficiencia en el funcionamiento del sector público. Se estima que su eliminación permitirá ahorrar hasta S/. 100 millones para el año 2005.
4. Elaborar la normatividad que defina y reglamente la estructura de un sistema único de remuneraciones del sector público que sea transparente, equitativo y que incentive la eficiencia y eficacia de los funcionarios. Un paso transitorio es, hasta que no se apruebe la ley de carrera

---

15 Dictamen Alternativo de Presupuesto 2005. Congresista Rafael Valencia – Unidad Nacional.

16 Algunas propuestas plantean la eliminación de las unidades ejecutoras que administren menos de S/. 6 millones. Sin embargo, hay que tener en consideración que la existencia de unidades ejecutoras que administran pequeños montos puede estar justificadas por distancias territoriales respecto de la sede central o respecto de otras unidades ejecutoras, lo que hace eficiente su existencia.

pública y una escala única para los servidores y funcionarios públicos, que la aprobación de nuevas escalas debe contar con la opinión favorable de un ente técnico como la DNPP.

5. Se debe: (i) regular las asignaciones de viáticos en caso de viajes al exterior, estas medidas deben ser estudiadas de acuerdo a los destinos y estándares internacionales, (ii) normar que los funcionarios de la administración pública que forman parte de varios directorios solo reciban dietas de una sola entidad, y (iii) limitar significativamente gastos como los de la telefonía celular. Es cierto que estas medidas no significan gran ahorro en términos de monto pero si tienen un enorme impacto en la opinión pública sobre la veracidad de una racionalización del gasto público.
6. Modificar el sistema de remuneraciones de los altos funcionarios. Un calculo realizado plantea que al implantar un límite para la Unidad de remuneración para el sector público, fijar el número de remuneraciones a 12 con solo dos bonificaciones por Fiestas patrias y Navidad; y se eliminen los gastos operativos para todos los niveles de altos funcionarios el monto ahorrado sería S. / 42 millones<sup>17</sup>.
7. Realizar una auditoria a los estados financieros de los diversos pliegos del Estado a fin de identificar cuantos de los importantes montos que representan las cuentas por cobrar – que en el análisis de las cuentas estatales del año 2002 se calculo que ascendía a S/.18,677 millones- pueden ser recuperables. En un escenario pesimista, si se lograra recuperar sólo el 1% de estos recursos esto significaría casi S/. 190 millones que destinado, por ejemplo a los GR, significaría un incremento importante de sus gastos de inversión<sup>18</sup>.
8. Implementar un sistema de compras corporativas que ayude al sector público a aprovechar las economías de escala, especialmente en compras de productos de carácter estandarizado y de uso de todos los pliegos como útiles de oficina<sup>19</sup>.

### ***Sobre la Implementación de un nuevo sistema de evaluación de la gestión del Estado***

9. Establecer un sistema de indicadores de gestión del gasto público que no se limite ámbito contable, financiero y legal sino que también mire el ámbito económico, es decir, que también controle la eficacia y calidad del gasto. Esta evaluación debe ser realizada de forma obligatoria a cada una de las instituciones del sector público y deben ser presentadas públicamente al finalizar el año fiscal a manera de rendición de cuentas en espacios públicos como el congreso, medios de comunicación masivos, asambleas públicas entre otras. La permanencia de los funcionarios en sus cargos e incentivos por buena gestión son elementos que deben acompañar a la implementación de este sistema de evaluación.
10. Implementar un sistema informático vinculado al SIAF que contribuya al adecuado y oportuno seguimiento de estos indicadores económicos, sociales y ambientales propuestos, lo que permitiría medir la contribución del sector público al cumplimiento de metas y objetivos descritos en el plan nacional, planes regionales y locales.

---

17 Dictamen Alternativo de Presupuesto 2005. Congresista Javier Diez Canseco.

18 IDEM

19 Una investigación sobre el ahorro que significaría para el estado este mecanismo de compras es urgente para apoyar la necesidad de su implementación.

## **Sobre la implementación de un sistema de planeamiento estratégico que haga posible un Estado con un horizonte claro y que ha definido de su política de desarrollo concertadamente**

11. Promover la planificación estratégica y que se introduzcan mejoras al sistema de programación. La Presidencia del Consejo de Ministros es la institución que esta llamada a promover estos procesos. La implementación CEPLAN es un avance paso importante de este gobierno. Sin embargo, hay que promover su institucionalización ya que como se discutió anteriormente las prioridades políticas podrían ganar a las prioridades técnicas dejando sin efecto esta iniciativa en el corto o mediano plazo.
12. Lograr que los diferentes sectores definan y sobre todo “respeten” un conjunto de prioridades de gasto por ellos establecidas. Si la prioridad es salud y educación los ministros de los otros sectores deberían respetar esas prioridades y recursos adicionales como los que fueron obtenidos el año pasado proveniente del Impuesto a las Transacciones Financieras debieron ser exclusivamente destinados a estos sectores.
13. Exigir que los Planes Operativos Anuales –POA- sean los verdaderos instrumentos de gestión de las distintas instituciones. Todos los ministros deberían utilizar en las reuniones de Consejo de Ministros, de manera obligatoria, estos documentos. Lo que no este definido en el POA no debería poder ser implementado; esto repercutiría positivamente en la calidad de la planificación del proceso presupuestario.
14. Exigir que las normas respecto del cumplimiento de los criterios técnicos sean más rigurosas no permitiendo, que por decisiones políticas, proyectos no viables según el SNIP, reciban su aprobación y sean implementados.

## **Sobre la promoción de la participación de la sociedad civil de manera orgánica y sistémica**

15. Difundir ampliamente la idea que “para que las iniciativas de participación sean sostenibles y tengan impacto tienen que venir de ambos lados: de una sociedad civil que aprovecha y demanda más espacios para su participación y desde un estado, que convencido de la utilidad de este mecanismo, lo promueve y lo alienta”.
16. Promover a que las distintas instituciones del Estado brinden información actualizada y de manera continua. La publicación, con anterioridad, de las agendas de las reuniones de Consejos de Ministros, la amplia difusión de las evaluaciones institucionales, la programación de reuniones con medios de comunicación a manera de rendición de cuentas, serían algunas medidas a tomar en cuenta.
17. Lograr que los criterios con que se realizaran las evaluaciones, rendiciones de cuenta sean consensuadas con la sociedad civil, que son los principales demandantes de la información. Se podría incluso pensar en una legislación que promueva a las instituciones públicas a capacitar a medios de comunicación y otros sectores claves de la sociedad civil para una mejor interpretación y lectura de la información proporcionada y que recoja las sugerencias que le son planteadas.

18. Crear “un clasificador del gasto” que permita identificar con claridad los recursos que le son asignados a objetivos claves del país como: el gasto social prioritario, los gastos de las reparaciones de las víctimas de la violencia política, la inversión en capital humano, el gasto en niños y niñas, entre otros. En la actualidad, la estructura de las finanzas públicas no permite identificar con facilidad la cantidad de recursos que están siendo destinados estos objetivos.

#### **Sobre la Reforma Tributaria que permita que el Estado cuente con los recursos suficientes para satisfacer las necesidades de inversión y servicios sociales de calidad necesarios**

19. Implementar medidas tendientes a reducir el contrabando, la contabilidad fraudulenta o la falta de declaración de ingresos que son las principales causas del alto grado de evasión y elusión tributaria.
20. Aumentar la capacidad del gobierno para emprender una lucha a fondo contra la informalidad y ampliar la base de contribuyentes, legalizando y regularizando la situación de millones de personas naturales y jurídicas. Reducir la complejidad de los procedimientos con los que se realiza la administración de los impuestos es una medida que ayudaría a este fin.
21. Destinar recursos a fomento de una cultura tributaria a través de campañas educativas que permitan que el ciudadano tome conciencia de la importancia del pago sus impuestos. Un aspecto fundamental para esta tarea es que los contribuyentes perciban que los impuestos que pagan no son malgastados por los funcionarios públicos y que estos son útiles incluso para ellos mismos. La Reforma del Poder ejecutivo es también un punto de agenda importante para la Reforma Tributaria.
22. Aumentar el cobro de los impuestos directos mediante la eliminación de beneficios tributarios<sup>20</sup>. Así por ejemplo, la Ley del Impuesto a la Renta contempla la exoneración del impuesto a los intereses de depósitos en entidades financieras, dicha exoneración ha generado la incorporación de otras exoneraciones como las otorgadas a la ganancia de capital por los instrumentos que se negocian en el mercado de valores, al constituir actividades de inversión y ahorro similares. Un cálculo realizado plantea que eliminar las exoneraciones del Impuesto otorgado a los intereses y ganancias de capital derivados de ahorros e inversión en el sistema financiero y mercado de capitales genera S/. 140 millones anuales<sup>21</sup>.

#### **Sobre el manejo de la deuda pública que permita disponer de mayores recursos para nuevas inversiones**

23. Revisar, analizar y verificar la utilidad y los riesgos del actual el manejo de la Deuda que tiene el MEF, que consiste en emitir bonos para comprar bonos que vencen en el corto plazo - mecanismo equivalente a cancelar deuda de corto plazo, reemplazándola con deuda de largo plazo-. La desventaja de este manejo es que tomar prestado para pagar deudas que se vencen en lo inmediato no resuelve el problema sino que lo traslada a futuro, con el riesgo de

---

20 Frecuentemente las exoneraciones tributarias se explican a la influencia de diversos grupos de interés que presionan para el logro de un tratamiento favorable. Por lo tanto, puede existir un alto grado de discrecionalidad y arbitrariedad en cuanto al uso de este tipo de instrumentos fiscales, que va a estar relacionado al grupo de poder interesado y su acceso al Poder Legislativo o al Poder Ejecutivo

21 Dictamen Alternativo de Presupuesto 2005. Congresista Javier Diez Canseco.

incrementar esa problemática. Esta clase de reprogramaciones han sido habituales en las últimas décadas, y sobre su utilidad existen serios cuestionamientos, pues aún cuando resuelven presiones de corto plazo, no solucionan el problema central de la carga de la deuda, limitándose a posponer su pago.

24. Cuestionar la validez de numerosos créditos asumidos en nombre del Estado -tanto por el origen (proceso de negociación, y condiciones pactadas) como por el destino de los recursos otorgados- en especial de aquellos créditos concertados por el Gobierno Militar de la década del 70, y por el régimen Fujimontesinista de los años 90; gobiernos cuya legitimidad y legalidad son cuestionados. Adicionalmente, deben establecerse mecanismos constitucionales que eviten que esta problemática pueda ocurrir nuevamente.
25. Profundizar las actividades del Tribunal Andino de la Deuda Externa que ha estado activo en la realización de audiencias públicas para análisis y discusión de la legalidad de la deuda contraída por los países de la región. Esta iniciativa surge como propuesta de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, y la Red Jubileo 2000.
26. Buscar oportunidades para la utilización del mecanismo del Fondo Contravalor como una forma de renegociación de deuda. Bajo este mecanismo el Gobierno u Entidad acreedora acepta que la deuda actual sea renegociada, bajo nuevos plazos y condiciones. Los recursos financieros que estaban comprometidos en el pago de esta deuda, al quedar liberados en el corto plazo se usan para constituir un Fondo que financie proyectos que contribuyan al desarrollo del país. Actualmente el Perú tiene vigentes cinco acuerdos de Fondo Contravalor con similar número de países.
27. Buscar oportunidades para la utilización del mecanismo del canje de Deuda por Inversión, mecanismo similar al Fondo Contravalor, excepto que en este caso si es una condonación de deuda. El esquema normal es que el acreedor acepta condonar un monto determinado de la deuda, a cambio de que el deudor destine un monto equivalente, o un porcentaje del mismo, a inversión en determinadas áreas: educación, salud, alimentación, protección ambiental, atención a minorías, promoción de los derechos humanos, proyectos productivos, etc.

**Sobre la necesidad de articular las propuestas planteadas y sobre los mecanismos indispensables para llevarlas a cabo.**

28. Implementar una reforma tributaria con especial énfasis en impuestos directos y levantamiento de exoneraciones tributarias, pero con el firme compromiso –dictado por una legislación - que los recursos obtenidos sean destinados exclusivamente a mejorar el gasto público, el ordenamiento de las finanzas públicas y a medidas tendientes a aumentar la base tributaria y el combate de la evasión y elusión tributaria. Sería indispensable que estas acciones que tienden a mejorar el gasto público sean co-implementadas con las agencias de cooperación internacional, que darían credibilidad al proceso, junto a unos exhaustivos mecanismos de transparencia y rendiciones de cuentas frecuentes. Esto se constituiría en un círculo virtuoso, pues con objetivos nacionales y sectoriales claros, con mejores indicadores de seguimiento y evaluación, con un número mayor de recursos provenientes de la recaudación de impuestos y con un adecuado funcionamiento del estado se podría disponer de una mayor cantidad de recursos que destinados al incremento de la inversión pública -lo que alentaría la inversión privada-

aumentarían las probabilidades de conseguir condonaciones o canjes de deuda y sobre todo mejoraría las condiciones de vida de la población en mayor pobreza.

29. Dado que falta de "Decisión Política" es el tema fundamental para que estas propuestas se hagan efectivas se propone una serie de mecanismos que ayudarían a hacer que esta "Decisión Política" se haga efectiva:

- Lograr la existencia de una Sociedad Civil más organizada, articulada con mayor fuerza que ejerza el rol que les corresponde como propietaria de los recursos públicos, que están siendo simplemente administrados por los funcionarios. Espacios como Foro Salud, Foro Educativo, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, son experiencias interesantes en cuanto representan y articulan el punto de vista de un conjunto de instituciones pero que están ligados a una determinada temática salud, educación, derechos humanos. Esto es, sin embargo, insuficiente pues, como se analizó, la visión de desarrollo debe ser integral y que permita establecer prioridades claras que deben ser respetadas y defendidas por las diferentes instituciones. Así, con demandas más homogéneas y articuladas, la sociedad civil adquiere más peso en las negociaciones.
- Aprovechar el proceso de descentralización, actualmente en curso en el país, que ha significado una oportunidad que debe seguir potenciando la participación de la sociedad civil en la política del país. Experiencias como: los Consejos de Coordinación Regional y Local (CCRs y CCLs), espacios de concertación, la elaboración de planes y presupuestos participativos, que aunque con limitaciones, que tienen que ser superadas, han implicado un mayor involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos que le eran ajenos. Existen centenares de experiencias exitosas de participación, en muchos casos pequeñas, de ciudadanos comunes y corrientes, que podrían dar pie a "Escuelas de Participación" en las que se aprendan y se nutran de estas experiencias y que permitan su adecuada difusión, incluso posesionándolas en medios de comunicación masivos.
- Rescatar y viabilizar el importante rol que deben cumplir los medios de comunicación en esta tarea. En todas las iniciativas de concertación y discusión ha realizarse entre las instituciones de la sociedad civil, es imprescindible buscar la participación de representantes de los diferentes medios de comunicación, sobre todo los medios de comunicación masiva.

## Referencias bibliográficas

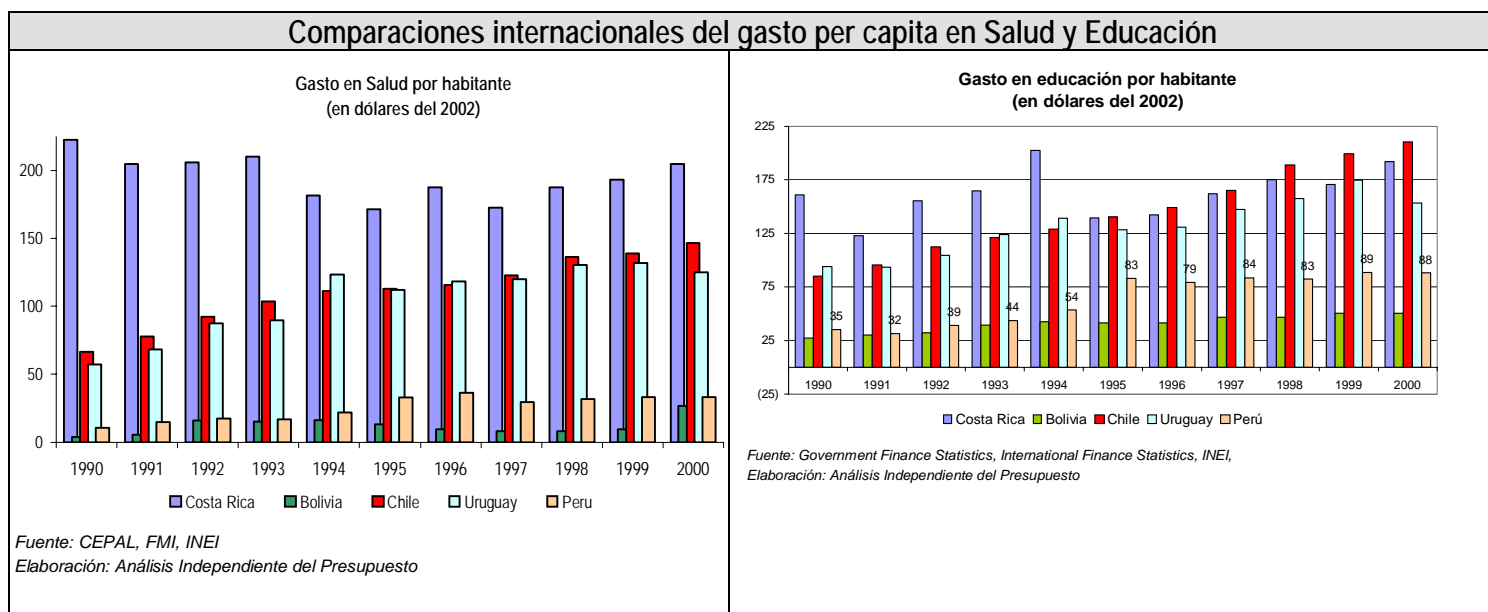
- *Dictamen en Minoría sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto Público 2005* que presenta el congresista Javier Diez Canseco - Partido Democrático Descentralista (PDD). Noviembre 2004.
- *Dictamen en Minoría sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto Público 2005* que presenta el congresista Rafael Valencia Dongo – Unidad Nacional (PDD). Noviembre 2004.
- *Dictamen en Minoría sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto Público 2005* que presenta los congresistas pertenecientes a la Cedula Parlamentaria Aprista, miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Noviembre 2004.
- *Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2005*. Ministerio de Economía y Finanzas.
- *Presupuesto 2005: Demandas sin ingresos*. Actualidad Económica. Isabel Chávez. Octubre 2002.
- *Vigila Perú: Sistema de Vigilancia Ciudadana de la Descentralización*. Reportes Nacionales 1, 2, 3, 4 y 5. Grupo Propuesta Ciudadana – Proyecto Participa Perú
- *¿Cuánto nos cuesta el Estado Peruano a los Ciudadanos?* Informe Ciudadanos al Día - CAD. Diciembre 2003.
- *Evaluación del Gasto Público 2000 – 20004*. Informe Ciudadanos al Día - CAD. Setiembre 2003.
- *Evaluación del proceso presupuestal peruano, con énfasis en su transparencia. Proyecto Análisis Independiente del Presupuesto Público 2003*. Francke, Castro, Ugaz y Salazar. Abril 2003.
- *El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del "Propensity Score Matching"*. Gajate e Inurritegui. CIES - GRADE, octubre 2002.
- *El Sistema Presupuestario en el Perú*. Serie Gestión Pública N° 17. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Rossana Mostajo Guardia. Marzo 2002.
- *Análisis de los efectos y usos de las transferencias intergubernamentales*. CIES - CIUP. Betty Alvarado. Mayo 2003
- Diversas notas periodísticas

## ANEXO 1

### Relación de personas entrevistadas

- Augusto Portocarrero Director de Planeamiento y Presupuesto del Ministerio de Salud
- Luis Paz Sub Director de Planeamiento del Ministerio de Educación
- Roger Salhuana Dirección Nacional de Presupuesto Público
- Pedro Francke Profesor de la Pontificia Universidad Política del Perú
- Javier Iguiniz Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza
- Isabel Chavez Asesor del congresista Javier Diez Canseco
- Armando Mendoza Asesor del congresista Javier Diez Canseco

## ANEXO 2



### ANEXO 3

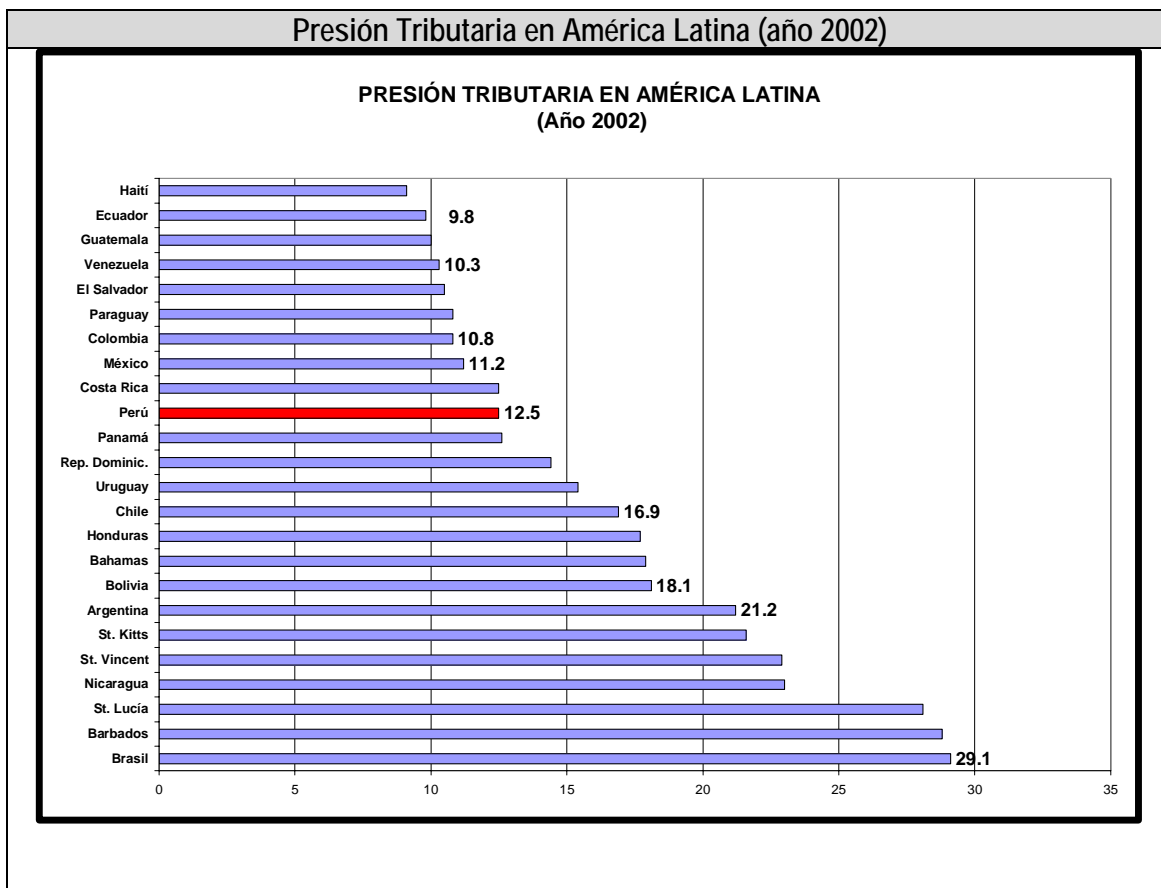
#### La importancia de los gastos inerciales en el presupuesto público

#### Estructura del gasto - Proyecto de Presupuesto 2005

<b>Estructura del Gasto</b>	<b>Valor</b>	<b>Est. %</b>	<b>% del PBI</b>
<b>Gastos de Funcionamiento</b>	<b>29,042</b>	<b>58.8%</b>	<b>11.7</b>
<b>Componente Inercial</b>	<b>25,033</b>	<b>50.7%</b>	<b>10.2</b>
Bienes y servicios	4,876	9.9%	2.0
Inversiones	3,655	7.4%	1.5
Inversiones Financieras	246	0.5%	0.1
Otros Gastos Corrientes	2,757	5.6%	1.1
Otros Gastos de Capital	197	0.4%	0.1
Peronal y obligaciones sociales	13,302	26.9%	5.4
<b>Componente Flexible</b>	<b>4,009</b>	<b>8.1%</b>	<b>1.5</b>
Bienes y servicios	1,612	3.3%	0.6
Inversiones	2,071	4.2%	0.8
Otros Gastos Corrientes	46	0.1%	0.0
Otros Gastos de Capital	280	0.6%	0.1
<b>Obligaciones Estructurales</b>	<b>20,346</b>	<b>41.2%</b>	<b>8.2</b>
Gasto Financiero	13,164	26.7%	5.3
Gasto previsional	7,182	14.5%	2.9
<b>TOTAL</b>	<b>49,388</b>	<b>100.0%</b>	<b>19.9</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

## ANEXO 4



## ANEXO 5

<b>MINISTERIOS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Ministerio de Economía y Finanzas</li> <li>❖ Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional</li> <li>❖ Ministerio de Defensa e Interior</li> <li>❖ Ministerio de Justicia</li> <li>❖ Ministerio de Desarrollo e Inversión Social                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo y Promoción Social</li> <li>• Promudeh</li> <li>• Salud</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Ministerio de la Producción                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Industria y pesquería</li> <li>• Turismo</li> <li>• Minas</li> <li>• Agricultura</li> </ul> </li> <li>❖ Ministerio de Infraestructura                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transportes y Comunicaciones</li> <li>• Construcción y Saneamiento</li> <li>• Energía</li> </ul> </li> <li>❖ Ministerio de Ciencia y Tecnología</li> </ul>

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Educación y Cultura</li><li>• Vivienda</li></ul> |  |
|--|--|