

## **Presupuesto público: una reflexión a partir de la implementación del programa de subsidios directos Pro Perú**

**JAVIER PAULINI S.\***

La segunda semana de febrero, el gobierno del presidente Toledo anunció la puesta en marcha del programa Pro Perú, que implica la entrega de dinero, de manera directa, a las familias que viven en pobreza extrema, a cambio de que los niños y madres gestantes accedan periódicamente a servicios de salud y la asistencia regular a clases (en el caso de los niños) así como capacitaciones (en el caso de las madres). A pesar de que muchos comentarios mencionan lo interesante del programa debido a que otros similares han tenido éxito en diversos países, las críticas no se han hecho esperar y lo consideran una medida populista y con fines electorales, por el contexto en el que ha sido presentada.

Entre la diversidad de problemas que señalan las investigaciones, cuatro serían los más significativos: (i) la insuficiencia de los recursos públicos, (ii) la inadecuada planificación estatal en la formulación del presupuesto público, (iii) la prevalencia de criterios políticos sobre los técnicos y (iv) la existencia de gastos ineficientes e improductivos. Este artículo analiza la implementación del mencionado programa, considerando la problemática del presupuesto público en los cuatro aspectos mencionados.

### **UN PRESUPUESTO PÚBLICO REDUCIDO**

Los recursos anuales previstos en el presupuesto público no alcanzan para satisfacer las principales demandas sociales. Si se establecen comparaciones internacionales, se observa que el presupuesto público per cápita en salud y educación en Chile es casi tres veces mayor que el del Perú.<sup>1</sup>

---

\* Coordinador del Área Vigilancia Ciudadana. Grupo Propuesta Ciudadana.

1 Francke, Castro, Ugaz y Salazar. *Evaluación del proceso presupuestal peruano, con énfasis en su transparencia. Proyecto Análisis Independiente del Presupuesto Público 2003*. Lima, 2003.

Un cálculo sencillo muestra que si el programa Pro Perú pretendiese llegar anualmente a la mitad de las familias que viven en pobreza extrema en las zonas rurales del país, el presupuesto anual requerido sería de aproximadamente S/. 560 millones. Además, para que el programa sea viable se requiere aumentar y mejorar el gasto de otros sectores como salud y educación, porque ¿qué se lograría si mediante el programa se consigue que las madres lleven a sus hijos a ser vacunados, pero cuando llegan al centro de salud no hay vacunas o las que tienen son ineficaces por las deficiencias en su almacenamiento? Debe quedar claro que Pro Perú es un programa que complementa otras intervenciones, no las sustituye.

Este programa trae nuevamente al debate la necesidad de contar con una mayor cantidad de recursos públicos. El otorgamiento de beneficios tributarios, que formaron un enorme forado en las arcas fiscales durante la década pasada; el alto grado de evasión y elusión tributaria; la informalidad en la economía; la contabilidad fraudulenta o la falta de declaración de ingresos; el equivocado diseño del sistema de recaudación, que concentra esfuerzos y objetivos en la aplicación de impuestos indirectos —como el IGV o el ITF— en lugar de buscar que los impuestos directos sobre la riqueza (como el impuesto a la renta) sean el fundamento de la recaudación,<sup>2</sup> son las razones que explican los limitados ingresos por concepto de impuestos.

Para que un programa social como Pro Perú sea viable financieramente y pueda llegar a una mayor cantidad de familias que lo necesitan, son indispensables algunas medidas ampliamente debatidas en el contexto de la aprobación del presupuesto público de cada año y que significarían una mayor disponibilidad de recursos del Ejecutivo:

- Una reforma tributaria que priorice medidas encaminadas a reducir la complejidad de los procedimientos administrativos, que incluya en la economía formal al mayor número posible de contribuyentes y que fomente una cultura tributaria mediante campañas educativas.

---

<sup>2</sup> Los impuestos indirectos, arbitrarios y ciegos, conforman el 68 por ciento de la recaudación tributaria, mientras que el impuesto a la renta apenas llega al 30 por ciento.

- La eliminación de beneficios tributarios que no han cumplido con los objetivos trazados y que son altamente regresivos.
- La búsqueda de financiamiento por medio de mecanismos de fondo contravalor o canje de deuda por inversión social.<sup>3</sup>
- La eliminación de organismos e instituciones públicas redundantes e innecesarias para un ahorro de significativos recursos.
- Normatividad que defina y reglamente la estructura de un sistema único de remuneraciones del sector público, que sea transparente, equitativa y que incentive la eficiencia y eficacia de los funcionarios.
- La regulación de las asignaciones de viáticos en caso de viajes al exterior, la limitación de gastos operativos como los de telefonía celular.<sup>4</sup>
- La implementación de un sistema de compras corporativas para aprovechar las economías de escala, especialmente en compras de productos estándar y de uso de todos los pliegos, como útiles de oficina.

Parte de algunas de estas medidas ya han sido costeadas (véase el cuadro). Las cifras muestran que es factible obtener recursos considerables que pueden financiar parcial o totalmente un programa como Pro Perú, sin alterar los objetivos macroeconómicos y sin recurrir al endeudamiento externo. Es solo un tema de decisión política.

### **Cuadro 1**

#### **Recursos que proporcionaría la aplicación de algunas medidas en torno al presupuesto público**

---

3 El fondo contravalor y el canje por inversión son formas de renegociación de deuda supeditados a la realización de proyectos de inversión social; en el primer caso, se renegocian los plazos y condiciones (pero se sigue pagando), mientras en el segundo, se condona la deuda.

4 Es cierto que estas medidas no significan gran ahorro en términos de monto, pero sí tienen un enorme impacto en la opinión pública.

<b>Medidas</b>	<b>Tipo</b>	<b>Monto (Mill S/.)</b>
Eliminación de la exoneración del impuesto a los intereses y ganancias de capital derivados de ahorros e inversión en el sistema financiero y mercado de capitales.	Nuevos ingresos	140
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.	Nuevos ingresos	170
Eliminación de las prefecturas y subprefecturas porque sus funciones obstruyen y replican las de otras instituciones como los municipios y gobiernos regionales.	Ahorro	100
Imponer un límite para la unidad de remuneración para el sector público, fijar el número de remuneraciones en doce con dos bonificaciones (Fiestas Patrias y Navidad); eliminar los gastos operativos para todos los niveles de altos funcionarios.	Ahorro	42
<b>TOTAL</b>		<b>452</b>

Fuentes: Dictamen alternativo del Presupuesto 2005. Congresista Javier Diez Canseco.

Ministerio de Economía y Finanzas.

### **INADECUADA PLANIFICACIÓN EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN**

La decisión de implementar el programa Pro Perú refleja la fragilidad del proceso de planificación del gasto público en nuestro país. Un programa de estas características se dirige a sectores y grupos poblacionales definidos como prioritarios (educación y salud; niños y madres gestantes); sin embargo, este tipo de estrategia no ha sido contemplada en ninguno de los Planes

Estratégicos Multianuales, ni en ningún Plan Estratégico Institucional de los sectores Mujer y Desarrollo Social, Salud, Educación, y Presidencia del Consejo de Ministros. Tampoco ha sido considerada en documentos como el Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004-2005, ni mucho menos en el Presupuesto Público 2005. Se supone que estos dan la visión de mediano y largo plazo, y que en ellos se define hacia dónde se encaminan las acciones de los diversos sectores. ¿Acaso esta situación no evidencia que tales documentos no son tomados en cuenta y se reducen a meros trámites formales?

Si se establece que Pro Perú es una prioridad, debe garantizarse que lo sea por un tiempo razonable. No debe ser una prioridad de este gobierno y no del siguiente que entra en menos de dos años. De allí la importancia de un plan de desarrollo nacional concertado con visión de largo plazo, que contemple estrategias de lucha contra la pobreza,<sup>5</sup> lo que garantizaría su continuidad de un gobierno a otro.

Pro Perú se concibe como un programa de transferencias condicionadas. Se otorga la subvención a una familia, a la madre, a condición de que sus hijos asistan a la escuela; si la mujer está embarazada, se haga sus respectivos controles prenatales, lleve a los niños a sus controles y les ponga las vacunas correspondientes. El diseño del programa contempla la realización de acciones conjuntas y la coordinación entre diversos sectores, principalmente el MIMDES, Salud y Educación. No debe ocurrir lo que sucede actualmente con otros programas sociales en los que hay duplicidad, superposición y falta de complementariedad de esfuerzos entre los sectores y al interior de estos, dando pie a ineficiencias descritas en diversos documentos.<sup>6</sup> La responsabilidad de la implementación y el éxito de Pro Perú debería ser de los ministerios involucrados; esto contribuiría a la mejor coordinación entre ellos.

---

5 Se hace indispensable conformar una institución como el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), cuyo objetivo es realizar procesos de planeamiento estratégico, que alcance una visión de futuro compartido y establezca líneas maestras de desarrollo.

6 Una muestra clara es lo que pasa con los programas de alimentación y nutrición. El vaso de leche, los desayunos escolares, el PANFAR, el PACFO y los comedores populares son programas ejecutados desde diversos sectores que, en muchos casos, se superponen (la población beneficiaria es la misma) y no se articulan a otras intervenciones estatales que los harían más efectivos.

El presupuesto público de 2005 fue formulado entre abril y agosto de 2004 y su aprobación fue discutida en el Congreso entre septiembre y noviembre. Habría sido mejor que la propuesta se presentara el año pasado, de manera tal que fuera incorporada al debate presupuestal de esos meses.

### **PRIORIDADES POLÍTICAS PREVALECEAN SOBRE PRIORIDADES TÉCNICAS**

Uno de los mayores inconvenientes del gasto público es que en la discrepancia que existe entre las prioridades políticas y las técnicas, prevalecen las primeras. Los políticos necesitan de obras que muestren el éxito de su gestión, lo que es un riesgo cuando la lógica partidaria y de corto plazo limita el éxito de la implementación de un programa o una política.

Pro Perú es un ejemplo de esta problemática. Muchos expertos consultados han coincidido en sugerir que se tome un mayor tiempo para su preparación, como ocurrió en otras experiencias internacionales. Sin embargo, se ha anunciado que Pro Perú empezará a implementarse en mayo, lo que indicaría que el gobierno no tomará en cuenta las sugerencias de los técnicos.

En la medida en que Pro Perú es un programa de inversión en capital humano tiene que considerarse presupuestalmente como «inversión». Es indispensable que sea analizado como tal. Todo proyecto de inversión pública debe obtener su declaración de viabilidad otorgada por el Sistema Nacional de Inversión Pública. Pro Perú no debería estar exceptuado de este requerimiento. Es preciso elaborar un estudio de factibilidad en lo inmediato; este debe probar que el programa es rentable socialmente —en comparación a sus dos mejores alternativas— y determinar bajo qué parámetros lo es. Es impensable que se requiera declaración de viabilidad de proyectos pequeños como los financiados por gobiernos regionales y gobiernos locales, exigencia que no existe en Pro Perú.

### **PRESENCIA DE GASTOS INEFICIENTES Y GASTOS IMPRODUCTIVOS<sup>7</sup>**

---

<sup>7</sup> Existe una diferencia entre ineficiencia e improductividad en el gasto. El financiamiento de un programa de alimentación que no cumple con disminuir la desnutrición es un ejemplo de gasto ineficiente. La existencia de planillas fantasmas es un ejemplo de un gasto improductivo.

La contratación y el salario del personal responsable de este programa deben estar ligadas a la eficiencia en su gestión. Uno de los criterios indispensables para la contratación debe ser la historia laboral y las capacidades. Hay que evitar que las contrataciones se partidalicen.

La evaluación que se haga del programa no solo debe ser de procesos, procedimientos y actividades —que son el tipo de evaluaciones que realizan actualmente el MEF—,<sup>8</sup> sino es preciso contemplar los resultados y la calidad de gasto. Además, es indispensable que Pro Perú tenga un adecuado sistema de monitoreo, poco frecuente en las actividades y proyectos que realizan las instituciones públicas.

Pro Perú debe probar en un determinado tiempo su impacto en los niveles de vida de la población —principalmente en variables que recogen información de la acumulación de capital humano en los niños—. No debe ocurrir lo que pasa con otros programas sociales —el Vaso de Leche es un ejemplo—, que a pesar de que se ha probado que no cumplen con sus objetivos (elevar el nivel nutricional de los niños) no pueden ser reformulados o eliminados debido a la dependencia e interés de ciertos sectores beneficiados por estos. Lo mismo se aplica en el caso de los proyectos especiales de irrigación que tienen una nula rentabilidad económica<sup>9</sup> y a los cuales año a año se les sigue destinando recursos públicos.

Un programa como este genera fuertes dependencias en las familias beneficiadas que pugnarán porque no deje de implementarse.

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

La puesta en marcha de Pro Perú puede ser vista como una oportunidad para reformular la política social en el Perú. Por las experiencias exitosas que lo anteceden, la idea inicial del

---

8 En el MEF hay también una preocupación por mejorar la calidad del gasto público mediante el seguimiento y evaluación de los resultados que este genera sobre la población. La progresiva implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público está a cargo de dos entidades: la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) y la Dirección General de Programación Multianual (DGPM).

9 Dirección Nacional de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas.

programa ha tenido una relativa aceptación entre diversos actores públicos y sociales.

Si se formula adecuadamente, podría convertirse en un programa social que funcione, complemente y sea un factor potencializador de los programas sociales existentes. Para que esto se cumpla es indispensable diseñarlo con mayor cautela. Lo ideal sería que este programa sea implementado a inicios del próximo año, como parte del Presupuesto 2006, para permitir que su diseño y financiamiento sean ampliamente discutidos en ese contexto. Esto daría mayor legitimidad política al programa y se lograrían mayores consensos respecto de su utilidad, asegurando su continuidad como parte de la política de lucha contra la pobreza de los siguientes gobiernos.

Desde el punto de vista legal, es indispensable que la implementación del programa esté condicionada a recibir la declaración de viabilidad del Sistema Nacional de Inversión Pública. Si este no fuera el caso, la Dirección Nacional de Programación Multianual debe indicar las razones de la exoneración de este requisito.

Adicionalmente, es importante que se adopten medidas de transparencia y de promoción de la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de este programa:

- Rendición de cuentas de sus avances en cada región con presencia de medios de comunicación masivos.
- Apoyo de las organizaciones ya existentes para mejorar la focalización del programa.
- Información presupuestal y de avance en las metas del programa publicadas en la Ventana Amigable del SIAF, como se hace con otros programas como el SIS, A trabajar urbano y Pronaa.
- Amplia difusión de las evaluaciones de resultado y de impacto del programa.
- Criterios para las evaluaciones y rendiciones de cuenta consensuados con la sociedad civil.