PAPEL DEL PRESUPUESTO FISCAL PERUANO EN EL DESARROLLO HUMANO

Informe elaborado por Eduardo Morón y Martín Sáenz

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

20 de mayo de 1999

1. INTRODUCCIÓN

Dentro de la ola de reformas estructurales que toda América Latina ha emprendido desde la década pasada, el tema de la política fiscal ha estado más en el debate del corto plazo que del largo plazo. La urgencia por consolidar la estabilización macroeconómica postergó en muchos casos la necesidad de un debate respecto al rol de la política fiscal en la consolidación de las reformas. No queda duda que el Estado debe cumplir un papel de facilitador del desarrollo humano[1]. La discusión sobre cuáles son las prioridades o como mejorar la calidad del gasto fiscal son los temas para la próxima década.

Dentro de ese contexto, presentamos una revisión de tres aspectos fundamentales. El primero es el papel de la política fiscal en la tarea de superar la desigualdad de oportunidades entre la población. Definitivamente, la política fiscal tiene la capacidad de sacar a sectores de la población de "trampas de pobreza". La inversión en infraestructura, el gasto en mejorar el capital humano y en general el gasto que aumente el valor de los activos de los pobres es clave en la responsabilidad del Estado de mejorar la distribución de ingreso de la población.

No obstante, a pesar de que pueda existir un convencimiento de cuáles son los medios más adecuados para mejorar la calidad del gasto público los planes no son los únicos a evaluar. En la segunda parte de este documento exploramos el perfil del presupuesto público en los últimos años. Esta revisión comprende cuatro tipos de gasto: social, en infraestructura, en seguridad nacional, y en el pago de la deuda.

Este último gobierno ha puesto un especial énfasis en tratar de mejorar el nivel de gasto social y en infraestructura. En el documento presentamos una evaluación de este esfuerzo en particular a lo que corresponde a educación, salud, vías de comunicación, entre otros. Asimismo, presentamos una sección que trata de explorar lo actuado en el campo de la juventud, la mujer y el medio ambiente. En muy pocos casos, podemos afirmar que ha existido un esfuerzo orgánico de todas las instancias gubernamentales en el desarrollo de estos temas.

Finalmente se ha puesto especial cuidado en relevar el estado del acceso a la información referida a los temas del proyecto: mujer, educación, juventud y defensa. Si bien la reforma del estado es un proceso inconcluso en el Perú, si hay un avance concreto en la disponibilidad de información referida a proyectos en estas cuatro áreas como mostramos en este informe.

[1] No necesariamente el Estado debe proveer los bienes, muchas veces sólo se necesitará que señale reglas claras para que el mercado tenga los incentivos de proveerlos de modo más eficiente.

2. ROL DE LA POLÍTICA FISCAL PERUANA EN LA SUPERACIÓN DE LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES

2.1. El Estado y la Distribución del Ingreso

Entre otros factores, como las fuerzas de mercado, las normas sociales y la propiedad del capital real y el capital humano, los estudios especializados destacan la importancia de las acciones políticas sobre la distribución del ingreso de la población. El énfasis de los estudios se ha puesto en las regulaciones, los impuestos y los gastos fiscales. No obstante, se afirma que, de estos tres instrumentos, los gastos fiscales son los capaces de producir un mayor impacto sobre la superación de desigualdades en el nivel de los ingresos[2].

Por una parte, por medio de sus regulaciones y políticas (como el control de precios y rentas), el Estado podría modificar la distribución del ingreso y de la riqueza, pero no siempre en la dirección deseable. Por otra parte, la mayor contribución de un sistema tributario para reducir la inequidad es, en primer lugar, proveer de ingresos necesarios para el gasto en programas esenciales, y, en segundo lugar, evitar la generación de inequidades horizontales que ocurren cuando los contribuyentes con ingresos similares terminan pagando tasas efectivas de impuestos muy diferentes.

En cuanto a la dirección que debe tomar la política social, entre la inversión en capital real o en capital humano, las investigaciones sobre la determinación de la inequidad en la distribución del ingreso[3] señalan que la distribución de los activos reales es más importante a bajos niveles de desarrollo; y que, por el contrario, cuando existen altos niveles de desarrollo, la distribución del capital humano se hace más relevante para determinar la equidad[4]. No obstante, esto no significa que en un país en vías de desarrollo, como el Perú, se deje de lado la inversión en capital humano. Por el contrario, ésta será la que determine un crecimiento económico sostenido del país; y, en el largo plazo, la superación de la pobreza. Así, se afirma que la promoción de la inversión en capital humano es el factor fundamental para lograr una mayor equidad y justicia social.

En lo que se refiere al nivel del gasto público óptimo, hay alguna evidencia que los países industriales con grandes niveles de gasto tienen mejores distribuciones de ingresos y menos inequidades extremas que los países que gastan menos. No obstante, el impacto de la acción del gobierno sobre la inequidad no puede ser medido sólo por el nivel de gasto para las categorías sociales. Esto se debe a que existen dos problemas por los que el nivel de gasto social puede proveer menos información sobre el impacto que tiene sobre los grupos más pobres. El primero surge cuando el gasto social no se encuentra bien focalizado. El segundo problema es la probabilidad que el proveedor del servicio absorba la mayor parte del gasto

---

[2] Tanzi, Vito, Fundamental Determinants of Inequality and the Role of the Government, IMF Working Paper, 1998.

[3] Ibid.

[4] Esto último se debe a que la importancia relativa del trabajo en el ingreso total crece junto con el crecimiento económico.

social, de modo que se genere beneficios reales pequeños para la población objetivo del programa[5].

Es por lo anterior que en este análisis, más que realizar un estudio cuantitativo del gasto público que está dirigido a superar las desigualdades en los ingresos, se discute cualitativamente los posibles efectos sobre los beneficiarios directos e indirectos de las acciones del gobierno, en los diferentes sectores o áreas hacia donde destina su presupuesto.

Así, en la siguiente sección, se examinará la distribución de los ingresos de la población peruana y la política fiscal llevada a cabo por el Gobierno Peruano con el fin de combatir las desigualdades existentes.

2.2. Distribución de Ingresos en el Perú y Política Fiscal

En la actualidad existe una gran preocupación sobre la desigualdad en la distribución del ingreso de los peruanos[6]. Los sectores que se oponen al Gobierno opinan que el crecimiento económico y la menor inflación no se han traducido en menor pobreza o menor desigualdad; y que el modelo económico no genera empleo y no distribuye equitativamente los beneficios del crecimiento macroeconómico.

Sin embargo, estas críticas en contra del Gobierno no son del todo válidas. En primer lugar, los estudios especializados afirman que lo primero que debe hacer un Estado que está altamente preocupado por la inequidad es promover la estabilidad macroeconómica, la cual es un requisito necesario para el crecimiento. Esto se debe a que, por un lado, el crecimiento no es únicamente un proveedor de empleo, sino también un fuerte proveedor de recursos públicos necesarios para financiar programas sociales que pueden reducir la pobreza y la inequidad. Es decir, para brindar la igualdad de oportunidades y lograr el incremento de los niveles de ingresos se requiere de un crecimiento sostenido que permita potenciar la inversión social destinada a los más pobres. Por otro lado, el efecto positivo del crecimiento y la estabilidad de precios sobre los grupos más pobres puede ser potencialmente importante (aunque es más debatible si esto también reduce la inequidad)[7].

En segundo lugar, la recuperación económica peruana sí ha tenido efectos positivos sobre los niveles de vida de la población: entre 1991 y 1995 se ha disminuido el porcentaje de la población en estado de pobreza de 54% a 45%, aproximadamente; y el porcentaje de la población que se encontraba en pobreza extrema[8], de 22% a

---

[5] Por ejemplo, la educación y la salud absorben a una gama amplia de la fuerza de trabajo del sector público. Es posible que esta fuerza de trabajo no sea productiva; y que, a través de los salarios y otras expensas, absorba una gran parte del gasto público total. Por lo tanto, este gasto no generaría el impacto esperado o deseado para los estudiantes y pacientes.

[6] Según uno de los últimos estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, realizado por Juan Luis Londoño en 1996, el Perú, junto con Honduras, son los dos países donde se observa una mayor desigualdad en la distribución del ingreso. La menor desigualdad la presentan los países de Uruguay y Barbados.

[7] Tanzi, Vito, Fundamental Determinants of Inequality and the Role of the Government, IMF Working Paper, 1998.

[8] Un pobre extremo es aquella persona que vive en hogares cuyo gasto no alcanza a cubrir el costo de una canasta básica alimentaria.

19%[9]. Asimismo, ha sido notorio el incremento en el gasto social del Estado, el cual creció de US$ 12 per cápita en 1990 a US$ 145 en 1995[10].

A continuación, se examinarán y discutirán los programas y acciones llevadas a cabo por el Gobierno Peruano con el fin de que se supere la desigualdad en la distribución de los ingresos de los pobladores. En primer lugar, se estudiará al Programa de Lucha contra la Pobreza Extrema. Seguidamente, se analizará tanto las políticas del Estado en cuanto a Educación y Salud; como las obras de infraestructura económica realizadas. Por último, se verán las acciones y programas del Gobierno que tienen como fin promover el empleo y los ingresos de la población pobre, y una mejor distribución del capital real.

2.2.1. Programa de Lucha contra la Pobreza Extrema

En el Perú la lucha contra la pobreza ha sido una de las prioridades de la política social del Gobierno desde 1990. En los primeros 5 años de este gobierno, se puso en ejecución una Estrategia Nacional de Alivio a la Pobreza, cuyo objetivo era atender las necesidades más apremiantes de la población más pobre, afectada en mayor grado por la grave crisis económica que sufrió el país en la segunda mitad de la década de los ochenta. Las acciones de esta estrategia se apoyaban en la recuperación económica[11] y en la mejora del gasto social.

Frente a los avances logrados, el Gobierno decidió asumir el reto de reducir la pobreza extrema en un 50% para el año 2000. Esto significaría que, para ese año, por lo menos dos millones doscientos mil pobres extremos habrán dejado de serlo.

Con el fin de alcanzar esta meta y darle una orientación más específica a la inversión social, el Equipo Técnico para la Inversión Social del Ministerio de la Presidencia desarrolló *la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996-2000*. Esta estrategia tiene la misión explícita de orientar la inversión social hacia la atención de las necesidades urgentes de la población en extrema pobreza y eliminar las barreras que le impiden una participación en igualdad de condiciones en la economía del país. Para ello, realiza la priorización de programas que fomentan la producción, el incremento de la productividad y la generación de empleo; a través de una labor de carácter integral en distritos y localidades previamente identificados por sus índices de pobreza o por el número de personas en pobreza extrema que presentan[12].

Estos programas orientados expresamente a la reducción de la pobreza tienen como prioridades atender a grupos vulnerables (niños menores de 5 años, madres gestantes y lactantes y otros grupos poblacionales en riesgo) y crear condiciones de seguridad alimentaria. Asimismo, para fortalecer las acciones de incorporación de la población más necesitada en la actividad económica productiva, esta estrategia orienta los recursos del Estado hacia los bienes públicos de alta rentabilidad social,

---

[9] Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
[10] Ibid.
[11] Teniendo como principios de su política económica la baja inflación, el mínimo déficit, y la no intervención.
[12] El mapa de pobreza a nivel distrital, elaborado por el Ministerio de la Presidencia, ha permitido identificar 419 distritos para acciones prioritarias; abarcando más de 7 934 centros poblados, en los cuales viven aproximadamente un millón quinientos mil pobres extremos.

incorpora programas de capacitación, y fomenta la participación de la población en la formulación de los planes de acción social, fortaleciendo sus potencialidades económicas para obtener la sostenibilidad de los mismos.

Complementariamente, la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema potencia ciudades intermedias caracterizadas como "mercados emergentes", para lo cual dirige la inversión en infraestructura básica hacia ciudades intermedias caracterizadas por su potencial económico (generación de ingresos y empleos) y por su conexión e influencia con los territorios que se encuentran en pobreza extrema.

Así, la estrategia del Ministerio de la Presidencia ha planteado tres líneas de acción básicas: Apoyo Asistencial; Infraestructura Social; e Infraestructura Económica; las cuales serán analizadas a continuación; junto con sus principales programas.

a) Apoyo Asistencial

Dentro de esta línea de acción se encuentran programas de apoyo alimentario y programas de salud reproductiva y planificación familiar.

Su principal programa es el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA); el cual ejecuta acciones de asistencia y apoyo nutricional, así como de seguridad alimentaria. En sus líneas de acción, el PRONAA incluye las tareas de alimentación infantil, alimentación escolar y alimentación para grupos en riesgo, como, por ejemplo, madres gestantes[13].

Así, el programa por una parte aumenta el nivel de consumo de alimentos de los beneficiarios, dada su condición de pobreza, y, por otra parte, permite que sus familias sean capaces de distribuir parte de sus escasos recursos hacia el consumo de más alimentos, por parte de los miembros restantes, o el consumo de otros bienes de necesidad básica, como, por ejemplo, salud y vestido.

De esta forma, el Gobierno está contribuyendo a reducir los índices de desnutrición de la población infantil[14]; y a elevar el nivel nutricional de las madres gestantes; de aquellas familias que se encuentran en pobreza extrema. Conjuntamente con el PRONAA, hay un sinnúmero de programas sociales de emergencia que tienen un componente de entrega de productos alimenticios: hay programas de emergencias sociales que pertenecen al FONCODES, al INABIF, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano o al Ministerio de la Presidencia.

Investigaciones especializadas[15] han comprobado las consecuencias irreversibles que la desnutrición produce, sobre todo en los menores de edad: mortalidad, incapacidad física y daños en el sistema nervioso central, lo cual repercute en la

---

[13] Durante 1999, el PRONAA tiene propuesto atender a cerca de 3 millones de personas; implementar 4 mil 487 nuevos comedores populares en zonas de extrema pobreza, con lo cual se contará en total a nivel nacional con 14 mil 700 comedores; asimismo, atender a un total de 6 mil 450 comedores escolares y 6 mil 31 comedores infantiles.

[14] Como meta, se ha propuesto reducir los índices de desnutrición crónica de 25% en 1997 a 20% en 1999, con un horizonte de 18% al año 2000.

[15] Brown, Myrtle y otros, Present Knowledge in Nutrition, 6a ed., Washington: International Life Sciences Institute (ILSI) Press, 1991.

capacidad intelectual. Asimismo, ha demostrado que una nutrición inadecuada de las madres gestantes causa daños severos en futuros hijos. Por lo tanto, este programa evitará que en el futuro, en las poblaciones beneficiarias, se imposibilite o sea muy costosa la generación del capital humano necesario que eleve los niveles de ingresos esperados de las familias, y que, así, haga posible la superación, en el largo plazo, de la pobreza.

No obstante, siempre existe la crítica a este tipo de programas debido a que, dada su condición asistencialista, no son capaces de sostenerse a lo largo del tiempo. Es decir, está sujeto a los recursos del Gobierno y a su interés económico o político. Por lo que, ya que el tipo de ayuda que brinda es necesario que se realice por un tiempo prolongado, la probabilidad que los beneficios esperados por el programa se reduzcan es mayor.

Otro tipo de problema que puede traer consigo el programa es que la asistencia alimentaria que reciben los beneficiarios es complementaria a la alimentación que recibe en el hogar, para alcanzar un nivel adecuado de nutrición. Así, si la asistencia es percibida como sustituta a los alimentos que reciben los beneficiarios por parte de sus propias familias, el grado de nutrición de éstos no será el necesario para el desarrollo pleno de sus capacidades físicas y mentales; y, de esta manera, no se logrará formar en el futuro el capital humano requerido para la superación de la pobreza extrema.

Indirectamente, el PRONAA también contribuye a la superación de las desigualdades de oportunidades de la gente pobre a través de la compra directa a pequeños productores[16], y mediante la línea de acción de alimentos por trabajo para obras comunales y acciones cívicas.

En el caso de las compras directas a los pequeños productores agrícolas, el Gobierno, a través del PRONAA, está contribuyendo a que se generen ingresos en el campo, dinamizando el mercado de productos locales y promoviendo su consumo y revalorización[17]. Por un lado, al aumentar la demanda a los pequeños agricultores (los cuales estaban manos de los distribuidores y mayoristas), éstos reciben un mejor precio. Por otro lado, el Gobierno reduce la incertidumbre del productor sobre la venta de sus cultivos; de modo que puede cultivar mayores extensiones de terreno, pudiendo aprovechar economías a escala para reducir sus costos. Asimismo, el Gobierno está alentando a que los pequeños agricultores se asocien y formen empresas para obtener mayores beneficios (ya que, de esta forma, pueden comprar insumos más baratos y vender en grupo para conseguir un mejor precio); así como promoviendo la idea de que incursionen en nuevos cultivos y actividades de transformación. Con ello se aumenta los beneficios del agricultor pobre, lo que lo incentiva y le da recursos para desarrollarse tecnológicamente en el futuro.

A su vez, al expandirse la demanda en el mercado de pequeños productores agrícolas e incrementarse los beneficios económicos de las empresas existentes, se da cabida a la entrada de nuevos productores, por lo que se crean más puestos de trabajo, sobretodo por ser la agricultura es un sector intensivo en mano de obra, el

---

[16] En 1999, el PRONAA destinará 257,6 millones de nuevos soles para comprar directamente a más de 56 mil productores, aproximadamente 117 mil toneladas métricas de productos propios de cada zona.

[17] Análogamente, el Gobierno eventualmente realiza compras a micro y pequeños productores, tales como buzos, mochilas, uniformes, paquetes escolares, calzados y zapatillas, chompas (durante la campaña escolar), generando puestos de trabajo efectivos.

cual absorbe a casi un tercio de la población económicamente activa del país. Por lo tanto, el Gobierno, con este tipo de gasto fiscal, está promoviendo un cambio estructural en la organización del agro peruano; lo cual es tal vez la única manera de lograr que mejore la situación de los ingresos de los pequeños agricultores en situación de pobreza del Perú.

Lo negativo de este tipo de compras del gobierno es, por un lado, que se está creando una expansión artificial de la demanda. La cual traería graves consecuencias para el mercado de pequeños productores agrícolas, si se contrae nuevamente: caída de sus precios, quiebra y cierre de empresas, caída en los ingresos y el empleo de los agricultores, etc. Desde ese punto de vista, el Gobierno, no debería convertir al Estado en comprador de un sector de la población productiva; sino, mas bien, debería llevar a cabo la tarea de brindar capacitación a los agricultores, dar crédito, asistir al campo en la tecnología necesaria, construir infraestructura y abrir mercados para que el productor nacional pueda, en efecto, salir adelante y ser competitivos[18].

Por otro lado, las compras del Gobierno pueden ser ineficientes en cuanto a precios más altos (por comprar en pequeñas cantidades) y a una menor calidad de los productos agrícolas (por las semillas que utilizan, la tecnología y los fertilizantes que emplean, la calidad del agua de riego, etc.). De esta manera, al obtener los beneficiarios del programa del Gobierno alimentos en menor cantidad y calidad, se está atentando en contra de su objetivo principal.

En cuanto a la línea de acción de alimentos por trabajo para obras comunales y acciones cívicas[19], el Gobierno, a través de ésta, cumple el doble objetivo de mejorar el nivel nutricional de la población pobre y también, con su participación, mejorar su infraestructura social, económica y de servicios.

Por último, el PRONAA apoya a las mujeres de los comedores populares y clubes de madres, mediante la implementación de unidades económicas, que comprende el desarrollo de cursos de capacitación, reforzamiento técnico, realización de ferias y asesoramiento para el reforzamiento de empresas de panadería y molienda, confecciones, calzado, entre otros; beneficiándose así a 4 mil 740 mujeres en extrema pobreza. Por lo tanto, estas acciones del Gobierno están contribuyendo al aumento de la productividad y al mejoramiento de los niveles de ingreso de estas mujeres; lográndose, así, un avance para alcanzar una mejor distribución de los ingresos entre la población.

b) Infraestructura Social

En esta línea de acción, dentro de la Estrategia Focalizada de Lucha en contra de la Pobreza Extrema 1996-2000, se incluye la construcción servicios de agua potable, centros educativos, aulas, centros de salud y postas médicas; así como el equipamiento de dichos centros.

Así, esta acción está contribuyendo, en el largo plazo, con la formación de capital humano que ayudará a que los beneficiarios superen la desigualdad de

---

[18] Más adelante, se verá que el Gobierno si está realizando estas acciones.

[19] La cual pasará de aproximadamente seis millones de jornales durante 1998 a más de diez millones para 1999.

oportunidades en la cual se encuentran; situación que se traduce en desempleo, marginación y pobreza.

No obstante, existe todavía la crítica hacia el Gobierno en cuanto está construyendo escuelas y hospitales donde los profesores y médicos son de escaso nivel profesional; debido a la falta de incentivos por los bajos salarios que reciben. Asimismo, se opina que la crisis recesiva actual debe obligar a utilizar los fondos disponibles en lograr que los colegios y escuelas, así como las postas y centros de salud, funcionen o funcionen mejor; por lo que se propone que se provea a los centros de salud de medicinas y a los colegios con todo el material educativo que necesiten; y no que se aumente la inversión en capacidad instalada. Según esta crítica, existe la posibilidad de que el Gobierno haya realizado una mala inversión al no poder alcanzar los beneficios esperados: el aumento en la productividad marginal de los futuros trabajadores (con lo que lograrían obtener mayores salarios) y el crecimiento económico de los sectores de mayor pobreza.

c) Infraestructura Económica

Estos programas incluyen la construcción de vías de acceso, irrigaciones a pequeña escala y obras de electrificación.

Debido a que las poblaciones más pobres se encuentran aisladas de los mercados, son las menos capacitadas para generar ingresos. Asimismo, al examinar las zonas rurales de país, se observa que algunos corredores naturales, generados por la geografía, han permanecido sin urbanizarse. En estas condiciones, los centros poblados permanecen sin crecer, es decir, sin experimentar la creación de una base productiva que se hiciera más compleja en función a la división social del trabajo.

Por ello, la construcción de vías de acceso es una estrategia muy importante para la reducción de la pobreza extrema en forma sostenida; ya que establece vínculos entre los más pobres y los mercados, que se encuentran precisamente en los centros urbanos; haciendo posible que obtengan los beneficios comerciales, al bajar los costos de transacción de sus economías e incrementarse la demanda potencial de sus productos.

Asimismo, junto con las obras de irrigación y electrificación, se reduce los costos medios y marginales de los productores; por lo que hay una expansión en la oferta del mercado, y, por consiguiente, un aumento en la actividad económica y una caída en los precios. De esta forma, tanto los beneficios de los consumidores, como los de los productores, se incrementan; con lo cual el Estado está mejorando la situación económica de los pobres extremos del país que se favorecen con estas obras.

2.2.2. Promoción del Capital Humano

El capital humano es el que determina la productividad del individuo y, por lo tanto, el nivel futuro de sus ingresos. Por ello, la inversión de una nación en este tipo de capital garantiza que los niveles de vida de la población se eleven en forma sostenida, ya que hace a los ciudadanos capaces para generar riqueza y empleo

para sí mismos y sus conciudadanos[20]. Es decir, el Gobierno al invertir en la formación de un mejor capital humano de sus habitantes, está promoviendo tanto el crecimiento económico futuro, como una mejor distribución del ingreso de la población.

Este capital humano es una función de la educación formal, habilidades innatas y la salud, entre otros. Sin embargo, no se debe caer en la trampa de creer que la política fundamental de cambio es simplemente distribuir mayores recursos del presupuesto para educación y salud. Este tipo de política ha sido llevada a cabo en muchos países, incluyendo Brasil; donde el resultado de este gasto se dirige mayormente hacia la clase media urbana; ya que se realiza un desembolso importante para empleados públicos que proveen el servicio y que no son pobres[21].

Por ello, los países necesitan distribuir mayores recursos intelectuales y monetarios para realizar reformas en educación y salud que cambien el carácter de esos programas hacia el camino que produzca el mayor capital humano para que sea compartido por la mayor parte posible de la población. Esto puede que requiera reformas en la currícula, reentrenamiento de maestros y doctores, atención especial para los grupos más pobres, y, por supuesto, mayores cambios administrativos y legales.

En ese sentido, se analizará a continuación los programas, las acciones y las políticas del Gobierno en el campo de la Educación y la Salud; y se discutirá si se encuentran o no en el camino indicado.

a) Educación

El Gobierno actual reconoce que la educación se constituye en el elemento generador de ventajas de los futuros ciudadanos del país; por lo que la excelencia en educación es una meta que se ha fijado. No obstante, a partir de 1997, no se ha realizado una mayor asignación de recursos para alcanzar dicho objetivo; y el presupuesto de la función Educación y Cultura ha perdido participación dentro del Presupuesto General de la República[22].

Sin embargo, existe un factor positivo ya que, además de la inversión del Gobierno en material educativo y en obras de infraestructura (como la construcción y rehabilitación de aulas y locales escolares), desde 1995 el Estado viene desarrollando el *Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria*, que cuenta con recursos del crédito con el Banco Mundial, y forma parte del *Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana* (MECEP)[23].

---

[20] Parodi, Carlos, *Economía de las políticas sociales,* Lima: CIUP, 1997.

[21] Tanzi, Vito, Fundamental Determinants of Inequality and the Role of the Government, IMF Working Paper, 1998.

[22] Según la Comisión de Presupuesto del Congreso y la Dirección Nacional del Presupuesto Público, a partir de 1997, el presupuesto de la función Educación y Cultura ha pasado a representar aproximadamente el 15% del Presupuesto Público; mientras que durante los años anteriores correspondía a aproximadamente el 20%. Asimismo, para 1999, su presupuesto contiene una caída de aproximadamente 3% respecto del año anterior.

[23] Según el Ministerio de Educación, aproximadamente el 66% de la inversión del MECEP es destinada a la Educación Primaria.

Este Programa, dirigido a Educación Primaria y Fortalecimiento Institucional, tiene como componentes el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje, que incluye desarrollo curricular, materiales educativos y capacitación docente; y la modernización de la administración educativa.

Asimismo, dentro del MECEP, el Gobierno cuenta con un programa que incluye a los demás niveles educativos; el cual está dirigido al mejoramiento de la calidad de la Educación Inicial, Secundaria, Formación Docente y Educación para el Trabajo.

Por otro lado, el Gobierno pondrá en marcha durante el presente año el *Programa de Educación a Distancia*, destinado principalmente a incrementar la cobertura de educación secundaria en las zonas rurales. Éste hará posible cerrar la brecha entre la cobertura primaria y secundaria; lo cual no había sido posible anteriormente mediante procedimientos tradicionales. Para ello, se aplicará tecnología de punta para poner a disposición de los sectores más necesitados los sistemas más modernos de aprendizaje.

De esta forma, el Gobierno está contribuyendo a que los sectores socioeconómicos más deprimidos sean capaces de estudiar y superarse en la vida; y así, haya una mejor distribución de ingresos entre la población. No obstante, sigue existiendo el problema de la formación magisterial y las condiciones socioeconómicas de los maestros. Por lo tanto, es poco lo que se podrá hacer si los recursos de ese sector no se dedican a aquellos problemas fundamentales.

Asimismo, el Estado debe tener más en cuenta que, en las poblaciones en condición de pobreza, aún existe un problema en torno a la decisión entre estudiar o trabajar. En dichos estratos existe una alta tasa tanto de deserción escolar, como de trabajo infantil y juvenil. Esto se debe al costo de oportunidad que representa para la familia, en el corto plazo, que uno de sus miembros no trabaje; ya que muchas veces, sin importar su edad, sus hijos son el sostén de la familia. Por ello, la inversión en Educación del Estado debe vincular necesariamente la escuela con la capacitación para el trabajo; de modo que ésta se vuelva más atractiva para este tipo de pobladores.

b) Salud

En el Perú, la misión del Ministerio de Salud es la de promover y mejorar continuamente los servicios de salud individual y colectiva mediante la emisión de normas para su eficiente organización y desarrollo, así como la movilización y el uso racional de los recursos, con la finalidad de garantizar el acceso universal a los servicios bajo principios de equidad, eficiencia y calidad, y el mejoramiento sostenido de los niveles de salud de la comunidad.

De este modo, el Ministerio de Salud desarrolla actualmente un nuevo sistema del cuidado de la salud individual, garantizando el acceso universal de la población a los servicios de atención de la salud, mediante planes concebidos en función de las prioridades sectoriales. Así, dentro de las líneas de acción del Ministerio de Salud se pueden mencionar: Salud del Niño; Ampliación de la Atención Básica; Apoyo al Diagnóstico y Tratamiento; Salud de la Mujer y Salud Reproductiva; Alimentación y Nutrición; Enfermedades Transmisibles; y Emergencias, Urgencias y Cuidados Intensivos.

En cuanto a los programas existentes, el Estado está desarrollando el *Programa de Salud Básica para Todos* (PSBPT), el cual es el de mayor cobertura del sector salud. Este programa tiene como objetivo universalizar el acceso a un Paquete Básico de Salud[24] y brindar atención médica adicional a los grupos de mayor riesgo. Sus acciones consisten también en reactivar los centros de salud en las zonas de mayor pobreza[25]. Precisamente, entre 1995 y 1997 se duplicó el número de atenciones y se incrementó en 30% el gasto en distribución de equipos.

Asimismo, en 1994 se crearon los *Comités Locales de Administración de Salud* (CLAS); los cuales están presentes en más de 580 establecimientos a nivel nacional, para descentralizar los servicios de salud. Estos establecimientos financian un plan local de salud mediante fondos del Estado y recursos generados por ellos mismos,

A su vez, entre los diversos programas administrados por el Ministerio de Salud orientados a atender problemas específicos en determinadas zonas del país, se pueden mencionar: El *Proyecto 2000*, que está orientado principalmente a la atención materno-infantil, a la modernización de la gerencia de los servicios de salud, y al financiamiento de la atención en salud en 12 regiones y subregiones del país. El *Programa de Salud Escolar y Adolescente*, que tiene como objetivo enseñar a los jóvenes el cuidado de su propia salud y la práctica de conductas saludables en niños y adolescentes[26]. Por último, el *Programa de Seguro Escolar*, que complementa las acciones del programa anterior con un seguro médico para los alumnos de los colegios estatales[27].

Por otro lado, una parte importante del gasto del Gobierno en salud es el destinado a la construcción y mejoramiento de centros de salud, hospitales y postas de salud; así como al equipamiento de sus instalaciones de salud. Ello permite que este servicio llegue a aquellos que más lo necesitan.

Sin embargo, aún se debe enfrentar otros problemas, como las filtraciones de los programas hacia los no pobres[28]; y la existencia de la necesidad de capacitar al personal de salud en atención a los usuarios y en la gestión de establecimientos de salud. Igualmente, para lograr la universalización del acceso a los servicios de salud se requiere modernizar la gestión de los programas del sector a nivel nacional, a través de la flexibilización de los procesos administrativos.

2.2.3. Obras de Infraestructura Económica

El Gobierno, durante estos últimos años, se ha interesado por la promoción y ejecución de proyectos viales, sistemas de riego y electrificación y otras inversiones,

---

[24] Conjunto de intervenciones y servicios de salud que el Estado se compromete a brindar a la población a través de los puestos y centros de salud del país. El paquete incluye la provisión de sangre segura, vacunación antirrábica y acceso a sal yodada para toda la población. Asimismo, dependiendo de la zona geográfica, facilita ciertas vacunas o control especial de las enfermedades más comunes en la zona.

[25] Este programa atiende al 72% de los establecimientos del país, dos tercios de los cuales se ubican en los departamentos de mayor pobreza.

[26] Desde 1990, se ha capacitado a padres de familia, a docentes y profesionales de salud en la difusión de información sanitaria.

[27] Durante 1998, el programa ha atendido a cerca de dos millones de casos a nivel nacional.

[28] Esto, sobretodo, ya que un reciente informe del Fondo Monetario Internacional, publicado en setiembre de 1998, indica que el gasto público en salud del Perú como porcentaje del PBI está por debajo del promedio de América Latina.

en ciudades pobres del ámbito marginal y rural del país. Por ejemplo, a través del Ministerio de la Presidencia, ha ejecutado la construcción, mejoramiento y rehabilitación de más de diez mil kilómetros de caminos rurales y vecinales; la construcción de dieciséis mil kilómetros de canales y diversas obras de riego, lo que ha permitido incorporar a la producción trescientas sesenta mil hectáreas de nuevas tierras y el mejoramiento de otras trescientas mil; el suministro de agua potable a más de tres millones de habitantes; la electrificación de áreas para beneficio de tres millones quinientos mil habitantes; la construcción de trescientas cincuenta mil viviendas por el sistema de autoconstrucción o de crédito supervisado para beneficio de más de dos millones de peruanos.

Asimismo, a través de su presupuesto, el Gobierno, durante 1999, continuará con las obras de construcción, rehabilitación y mejoramiento de carreteras y caminos rurales; infraestructura ferroviaria; instalaciones portuarias y de aeropuertos; conservación y manejo de cuencas hidrográficas a través de obras de infraestructura de riego, reforestación, apoyo a la producción agropecuaria, irrigaciones y titulación de tierras; mejoramiento de la infraestructura de generación y transmisión de energía eléctrica; pequeños sistemas eléctricos; pequeña minería; construcción de sistemas de abastecimiento de agua potable y de disposición final de residuos sólidos; y obras de carácter multisectorial en los gobiernos regionales, entre otros.

La realización de estas obras es muy importante debido a que favorece a la actividad económica, integrando a las localidades y dotándolas de servicios que aumentan la productividad de sus empresas. De esta manera, el Gobierno crea oportunidades a favor de la población más pobre, promoviendo el desarrollo armónico de las diferentes localidades del país, atendiendo a sus potencialidades y necesidades de inversión, y fomentando la instalación de microempresas con personal de la zona; así como fortalece el proceso de descentralización.

Por otro lado, el Gobierno se ha preocupado por rehabilitar y reconstruir la infraestructura dañada por el fenómeno de El Niño, ocurrido a inicios de 1998; el cual a afectado a las zonas más pobres del país. Asimismo, mediante el Programa de Reconstrucción por los daños causados por el Fenómeno de El Niño, se contribuye al crecimiento de la economía y a la generación de nuevos puestos de trabajo.

2.2.4. Promoción del Empleo

El modelo económico que ha estado llevando a cabo el Gobierno ha tenido un impacto negativo sobre el empleo[29]. Según el INEI, hacia 1997 la tasa de desempleo abierto en el Perú fue de 7.5% y la tasa de subempleo total, 45.2%. Asimismo, durante ese mismo año, la tasa de desempleo urbano peruana fue de 8.4%[30].

Según el Gobierno, una de sus principales preocupaciones es la generación de empleo. Así, en primer lugar, a través del Ministerio de Trabajo, asigna recursos para fomentar la generación de empleo de mejor calidad a través de la capacitación y la

[29] Por un lado, el proceso de estabilización, ha llevado a que se haya tenido que ajustar el número de empleados públicos. Por otro lado, las reformas estructurales, al haber abierto la economía al exterior y haber bajado la protección han conllevado a que algunos sectores de la economía se hayan visto sujetos a ajustar su nómina de planilla.

[30] Esta tasa estuvo muy por encima de la tasa de desempleo urbano mexicana (3.9%); pero fue mucho menor que la panameña (15.8%).

vinculación entre la oferta y la demanda de mano de obra. Dentro de dicho ministerio, se desarrollan programas como el Programa de Autoempleo y Microempresa; así como el Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJOVEN) y el Programa Femenino de Consolidación del Empleo (PROFECE); los cuales tienen como objetivo introducir al mercado laboral a jóvenes y mujeres de bajos ingresos; respectivamente. Con ello, el Gobierno contribuye tanto a aumentar el nivel de la productividad de la mano de obra de sectores pobres de la población, como a darle puestos de trabajo; con lo que se logra mejorar la desigualdad existente en su nivel de ingresos.

En segundo lugar, el Gobierno piensa desarrollar, durante los próximos años, un programa de fomento de empleo que tendrá como base la promoción de la inversión privada, principalmente en cuatro sectores fundamentales, los cuales son intensivos en el uso de la mano de obra: la agricultura, el turismo, la construcción y la pequeña empresa.

En cuanto a la agricultura, ésta es una actividad que tiene grandes beneficios para nuestra economía, ya que su expansión contribuye a generar cientos de miles de puestos de trabajo y puede convertirse en un importante rubro del sector exportador. Su desarrollo depende fundamentalmente de lograr el proceso de transición entre una agricultura tradicional, descapitalizada y no integrada al mercado, hacia una agricultura moderna y empresarial. Para ello se tiene que combatir el problema de la rentabilidad del negocio agrario; el cual es causado, en mayor parte, por la falta de calificación y competitividad de la mano de obra[31]; y la falta de crédito y dirección tecnológica de los productores.

Es aquí donde el Gobierno toma un papel importante: es necesario que impulse una educación agropecuaria; y facilite el financiamiento y tecnología. Asimismo, para que se desarrolle el agro, deben generarse las condiciones necesarias para que la inversión privada fomente economías de escala, animándose a apostar por el Perú.

Es por ello que el Gobierno se está preocupando en la provisión de bienes públicos, tales como vías de comunicación, obras de irrigación, investigación y desarrollo de tecnología agrícola y mejoras en fito y zoo-sanidad.

Asimismo, el Gobierno administrará recursos provenientes del FONAVI para financiar, bajo la modalidad de préstamos, la construcción y rehabilitación de minicentrales hidroeléctricas, redes eléctricas de distribución primaria, construcción y/o rehabilitación de obras de infraestructura de riego y drenaje y construcción de centros de acopio, almacenamiento.

A su vez, el Gobierno se ha propuesto promover la apertura de mercados internacionales para los productos peruanos y fomentar la participación de socios estratégicos extranjeros en apoyo de este importante sector.

Con ello, el Gobierno contribuye con la reducción de costos de los productores agrícolas; y permite tanto una expansión en la oferta, como en la demanda del sector, al promover la exportación de sus productos; contribuyendo así al empleo y al aumento de los ingresos de un sector pobre de la población, al integrar también a las poblaciones rurales pobres a los circuitos del mercado.

---

[31] El último informe que da la OIT, señala al Perú con la fuerza laboral que posee la relación de costo beneficio más baja en América Latina.

Por otro lado, a través del Ministerio de Agricultura, el Gobierno llevará a cabo, durante el presente año, el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT); para el cual tiene presupuestado 60 millones de nuevos soles. Este proyecto tiene como meta otorgar 350 mil títulos registrados entre áreas reformadas, no reformadas, comunidades campesinas y comunidades nativas; así como levantar y actualizar 3 mil 513 expedientes del catastro de tierras eriazas. De esta forma, además de dar propiedad y seguridad a los campesinos pobres, se generará a mediano plazo el acceso de los agricultores al crédito bancario, que hoy día es bastante difícil. Por lo tanto, precisamente en aquellas poblaciones rurales pobres del país, el Gobierno estará desempeñando una acción muy importante para la superación de las desigualdades en el ingreso.

En cuanto al turismo, a parte de las obras de infraestructura que ha realizado el Gobierno (como vías de comunicación, por ejemplo), éste ha desarrollado otras acciones con las que se ha podido potenciar las ventajas comparativas que el Perú posee, respecto a los demás países. Por un lado se encuentra el proceso de pacificación (combate al terrorismo) que ha llevado el Estado durante estos últimos años. Por otro lado, se contribuye a este sector a través del Programa de Promoción del Perú (PROMPERU); el cual lleva a cabo un sistema de información turística, junto con una serie de exposiciones del Perú, en el ámbito mundial; con lo cual incentiva a que se aprecie en el extranjero la cultura y los atractivos del Perú, y fomenta tanto las inversiones extranjeras, como la llegada masiva de visitantes. De esta forma, el Gobierno está promoviendo la economía del país en general, por la entrada de divisas y el aumento de la producción y el empleo; y está impulsando la economía de las poblaciones pobres que cuentan con activos turísticos todavía no desarrollados.

En lo que se refiere a la construcción, además de la infraestructura social y económica[32], el Gobierno está invirtiendo en infraestructura inmobiliaria; con lo cual se promueve el empleo y el aumento de los ingresos de ese sector, y se cumple con el fin de satisfacer la demanda de la población pobre para contar con este tipo de bienes. De esta forma, el Gobierno está desarrollando programas como el programa de titulación de la propiedad informal que viene implementando COFOPRI, el programa MIVIVIENDA y el Banco de Materiales[33]. Hasta la fecha, COFOPRI ha entregado 300 mil títulos de propiedad y, como ya ha anunciado el Presidente de la República, en el año 2000 se habrá titulado un millón de predios urbanos en todo el Perú. Así, los recursos del Estado están haciendo posible que las clases bajas del país cuenten con los beneficios que trae consigo el ser propietario de una vivienda: aumento de la seguridad, aumento de la riqueza real y del ingreso disponible futuro[34], posibilidad de ser sujeto a crédito, etc. De modo que se mejora la distribución de la riqueza entre la población, al ser la propiedad un instrumento de superación de la pobreza e inserción de las mayorías nacionales en la economía de mercado.

Asimismo, el Gobierno, a través del Proyecto de Desarrollo del Hábitat Productivo, permite aliviar la extrema pobreza urbana, la generación de empleo y la reducción del desempleo y subempleo, por medio de la ejecución de actividades económicas complementarias a la función residencial de la vivienda.

---

[32] Las cuales fueron analizadas en las secciones anteriores.

[33] Hacia 1998, a través del Banco de Materiales, se han realizado préstamos en favor de 705 mil 487 familias; y se proyecta beneficiar a otras 225 mil 994 para fines del año 2000.

[34] Al no tener que pagar un alquiler y, en cambio, poder incrementar sus ingresos si se alquila la propiedad a un tercero.

En cuanto a la pequeña y micro empresa, mediante el Programa de Autoempleo y Microempresa (PRODAME), el Gobierno está apoyando la constitución de éstas. Hacia 1998 se han constituido 16 631 y se proyecta atender este año 5 000 adicionales incidiendo en el departamento de Puno que ayudará a combatir el contrabando.

Asimismo, por medio del MITINCI, actualmente el Gobierno impulsa la construcción de ventajas competitivas por parte de estas empresas, trabajando sobre los determinantes de dichas ventajas y no a través de subsidios o aranceles proteccionistas ni incentivos pasajeros. De esta forma, el Gobierno actúa sobre los instrumentos que inciden en la elevación real de la eficiencia y la productividad de las empresas, tales como la eliminación de trabas administrativas para el desempeño de las mismas y el establecimiento de un entorno favorable para su crecimiento (en particular fuera de la capital); la difusión de información que permita un mejor acceso a nuevas tecnologías (sobre todo a las que preservan el medio ambiente) y a nuevos mercados; el fomento del desarrollo tecnológico; el fortalecimiento de las relaciones interempresariales en los núcleos productivos; la reducción de los costos de las transacciones entre el productor y el consumidor final, como son fletes, financiamiento, tecnología; y la elevación de la calidad, incluyendo medidas de estandarización de productos industriales.

Por ejemplo, a través del Programa de Promoción de la Pequeña y Microempresa (PROMPYME), el Gobierno da mayor impulso a las operaciones de subcontrata, mediante la difusión y organización de eventos que conecten a las grandes empresas con las micro y pequeñas empresas; recupera y adapta los oficios y tecnologías existentes en el Perú, tecnificándolos para usos productivos y comerciales por intermediación de los centros de educación superior, con la implementación de Maquicentros; brinda facilidades de información a la pequeña y microempresa, a fin de posibilitar su participación, como proveedor en los procesos de selección convocados por las instituciones del Estado; y presta asesoramiento técnico en el estudio y presentación de perfiles de inversión de las PYMES, con la finalidad de que éstas accedan a líneas de crédito otorgadas por el sistema financiero.

Igualmente, dicho ministerio facilita la provisión de créditos a la microempresa a través del FONDEMI, fondo que cuenta con recursos de la cooperación europea y del MITINCI. Hacia 1998 se ha otorgado un total de 17 mil 242 créditos, por un monto total de 31 millones de dólares, a través de una línea de crédito administrada por bancos, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, cámaras de comercio, EDPYMES y cajas municipales de ahorro y crédito. Asimismo, FONDEMI promueve el Instituto de Formación Bancaria, el cual capacita analistas de crédito especializados en servicios financieros para las PYME y otorga créditos para la formación de nuevas empresas de jóvenes a través de la línea FONDEJOV.

Por otro lado, mediante el PRONAA, el Gobierno también ejecuta talleres para el reforzamiento empresarial, talleres de asistencia técnica productiva y asesorías en mercadeo, así como realiza ferias y ruedas de negocios.

De esta forma, el Estado Peruano contribuye con el crecimiento del país y promueve a un sector de la economía que será una de las fuentes principales de empleo durante los próximos años.

3. PERFIL DEL PRESUPUESTO FISCAL PERUANO

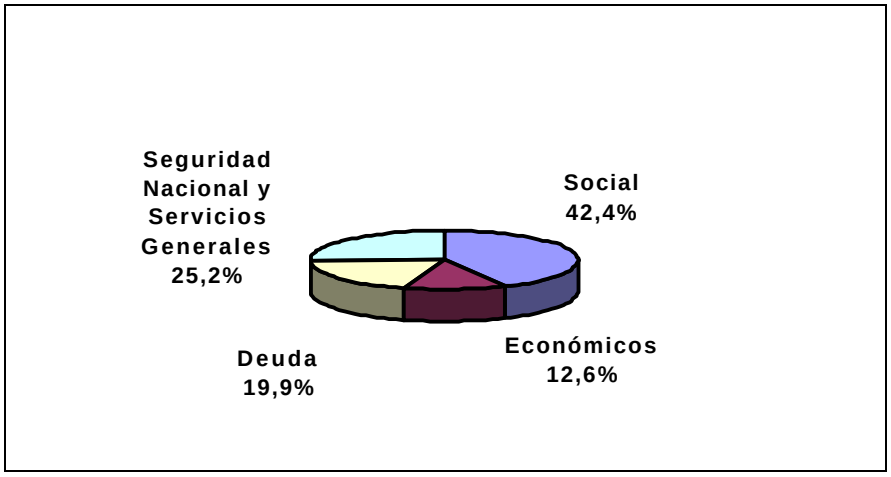
A continuación se examinará la estructura del Presupuesto General de Gasto Público de la República Peruana; para ello se ha utilizado la información obtenida de la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República y de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (Ministerio de Economía y Finanzas). Asimismo, se realizará una revisión de las áreas que han concitado el estudio formal de la comunidad peruana; y los temas de discusión que han existido en torno al presupuesto.

El análisis se ha dividido en cuatro secciones principales: el Sector Social, el Sector Económico, el de Seguridad Nacional y Servicios Generales, y el pago de los Servicios de la Deuda.

3.1. Sector Social

Durante la última década, el Estado Peruano ha asignado gran parte de su presupuesto al Sector Social. Hacia 1998, su presupuesto constituyó el 6.4% del Producto Bruto Interno Peruano[35], y más del 40% del Presupuesto Público[36]; lo cual representó aproximadamente el doble de los pagos de los servicios de deuda, y más que el triple de lo que se destinó al Sector Económico (*ver Gráfico 1*). Asimismo, para el año 1999 se ha presupuestado para este sector aproximadamente el 43% del Egreso Público (sin incluir Servicios de Deuda)[37].

Gráfico 1: PERÚ, ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DEL GASTO PÚBLICO, SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 1998.



Fuente: Comisión de Presupuesto del Congreso de la República.

[35] Ver Anexo 1.
[36] Ver Anexo 2.
[37] Fuente: Comisión de Presupuesto del Congreso de la República.

Sin embargo, los analistas especializados opinan la inversión en el Sector Social necesita ser de mejor calidad. En el contexto actual de recursos limitados, es necesario elevar la eficiencia y la eficacia de esta inversión, mediante la solución de los problemas en la definición y ejecución del presupuesto social. En primer lugar, la asignación del presupuesto se realiza con criterios históricos, es decir, fundamentalmente al monto entregado en el periodo anterior. En segundo lugar, la ausencia de sistemas de evaluación y rendición de cuentas oportunos no permite contar con las herramientas necesarias para realizar una adecuada asignación del presupuesto social. Finalmente, la superposición de funciones y responsabilidades, tanto entre niveles de gobierno (central, regional y local), como en el interior de cada nivel de gobierno (entre ministerios, organismos públicos descentralizados y entre municipalidades provinciales y distritales), genera ineficiencias en el gasto y dificulta la descentralización en la ejecución de las políticas sociales[38].

A continuación, se realizará un análisis de los gastos públicos en Servicios Sociales que se destinan a las áreas de Educación y Cultura, Salud y Saneamiento, y Asistencia y Previsión Social. Al final de esta sección, se revisará por separado la situación de las áreas de Juventud, Mujer y Medio Ambiente; así como los estudios formales realizados sobre estos temas.

3.1.1. Educación y Cultura

Según el Clasificador Funcional Programático del Presupuesto General de la República, la función de Educación y Cultura corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones y servicios en materia de Educación, Cultura, Deporte y Recreación, en el ámbito nacional; que aseguran la formación intelectual, moral, cívica y profesional de la persona humana, para su participación eficaz en el proceso de desarrollo socioeconómico y en la preservación y difusión de la cultura. Así, esta función agrupa a los programas de Educación Inicial (cunas, jardines y programas especiales); Educación Primaria (enseñanza primaria, erradicación del analfabetismo y educación de menores en educación temprana); Educación Secundaria (formación general y formación ocupacional); Educación Superior; Educación Especial; Asistencia a Educandos; y Capacitación y Perfeccionamiento. Asimismo, incluye a programas de Educación Física y Deportiva; de Cultura, y de Infraestructura Educativa.

En el Perú, existe la opinión generalizada de que la educación se constituye en el elemento generador de las ventajas de los futuros ciudadanos. Las investigaciones económicas realizadas en el país, teniendo como base los estudios extranjeros, señalan a la educación como componente principal en la formación de capital humano; y enfatizan la necesidad de inversión del Estado en este sector, debido a las externalidades positivas que produce sobre el bienestar de la sociedad.

La discusión que ha existido, en torno al presupuesto asignado por el Gobierno a la función de Educación y Cultura, se ha centrado en dos puntos principales. El primero es que, si bien el Gobierno ha invertido muchos recursos y ha logrado un gran avance en infraestructura educativa, éste ha dejado relativamente de lado la calidad de la enseñanza; es decir, un plan de estudios acorde con la realidad nacional y las necesidades económicas de su población; la capacitación docente; el material

[38] Instituto Apoyo S.A.

educativo adecuado y suficiente, etc. El segundo punto consiste en las condiciones socioeconómicas de los maestros; las cuales afectan negativamente los incentivos que éstos poseen a superarse y realizar una buena labor.

En lo que se refiere al primer punto, como respuesta a estas críticas, el Gobierno ha puesto en marcha el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación, que cuenta con recursos del crédito del Banco Mundial. Este programa incluye al Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria, el cual tiene como componentes el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje, que incluye desarrollo curricular, materiales educativos y capacitación docente; y la modernización de la administración educativa[39]. Asimismo, cuenta con un programa dirigido a los demás niveles educativos, para el mejoramiento de la calidad de la Educación Inicial, Secundaria, Formación Docente y Educación para el Trabajo[40].

En cuanto al segundo punto, aún no se produce un aumento de las remuneraciones de los maestros que llegue a cubrir verdaderamente sus reclamos; ni se ha creado un sistema de incentivos alternativos, como beneficios extraordinarios en el área de salud o vivienda[41].

3.1.2. Asistencia y Previsión Social

Hasta hace tres años, los gastos en Educación y Cultura constituían aproximadamente el 50% de los gastos del Sector Social. Sin embargo, desde 1997, el presupuesto para Asistencia y Previsión Social ha tomado una importancia mayor[42]; llegando a ser en 1999 casi 40% más que el presupuesto para Educación y Cultura[43] (*ver Gráfico 2*).

Los objetivos de la función de Asistencia y Previsión Social se encuentran vinculados al desarrollo social del ser humano en los aspectos relacionados con su amparo, protección, jubilación y la promoción de la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país. Dentro de dicha función se incluyen programas de asistencia solidaria al niño y al adolescente, a las comunidades campesinas y nativas, y programas de amparo y protección al anciano. Asimismo, comprende un conjunto de acciones orientadas a promover y proteger a la familia, a la mujer y a las personas en general, con la finalidad de reducir o evitar desequilibrios sociales; así como a facilitar el acceso a los bienes y servicios esenciales, y a promover al ser humano en el desarrollo de sus capacidades económicas para obtener bienestar y elevar su calidad de vida.

---

[39] El monto previsto para 1999 alcanza aproximadamente 96 millones de dólares, de los cuales el 37% son fondos del Tesoro Público, y el 63% es financiado con la operación de crédito del Banco Mundial.

[40] Que en el presupuesto de 1999 tiene asignados aproximadamente 46 millones de dólares americanos; 15 millones del Tesoro Público y 31 millones del crédito BID.

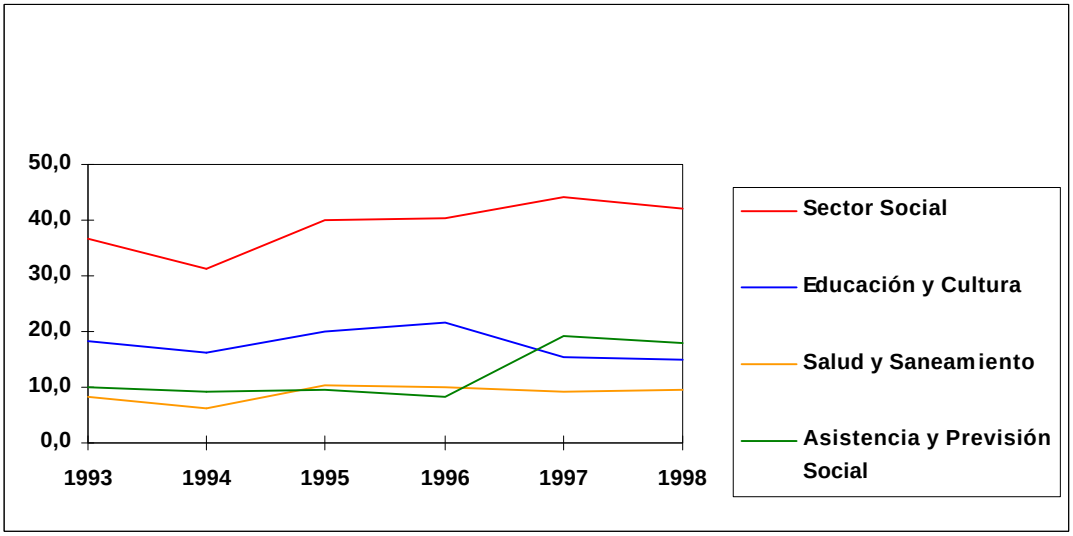
[41] Análogos a los que poseen los miembros de las fuerzas armadas.

[42] Ver Anexo 2.

[43] Según la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, el presupuesto para 1999 de la función de Educación y Cultura representa el 14.3% del Egreso Público (sin incluir Servicios de Deuda); mientras el de la función de Asistencia y Previsión Social representa el 19.8%.

En cuanto al Programa de Reducción de la Pobreza Extrema, desde 1993, su presupuesto se ha aproximadamente quintuplicado[44]. La principal entidad de este programa es FONCODES (Fondo de Cooperación y Desarrollo), la cual realiza actividades de apoyo social, generación de empleo, fortalecimiento de programas sociales e inversión social y de desarrollo productivo; siendo estas dos últimas, desde 1997, las de mayor importancia. Esto responde en parte a las críticas que recibió el Gobierno sobre que debía priorizar en acciones fomentasen la producción, el incremento de la productividad y la generación de empleo, de modo que la población más pobre pueda participar en igualdad de condiciones en los beneficios del crecimiento económico. Sin embargo, a pesar de haber perdido participación dentro del Programa de Reducción de la Pobreza Extrema, los presupuestos de los programas del Vaso de Leche y de Asistencia Alimentaria se han más que duplicado y triplicado, respectivamente; y los programas de Gasto Social Básico en Educación y Salud, a partir de 1996, han representado más del 15% del Programa de Reducción de la Pobreza Extrema[45]. Esto se debe a la importancia de las acciones dirigidas a atender las necesidades urgentes de la población en extrema pobreza; ya que éstas también constituyen barreras que le impiden una participación en igualdad de condiciones en la economía del país. (*ver Gráfico 3*).

Gráfico 2: PERÚ, EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR SOCIAL, 1993-1998.
(en porcentajes)



Fuente: Comisión de Presupuesto del Congreso de la República

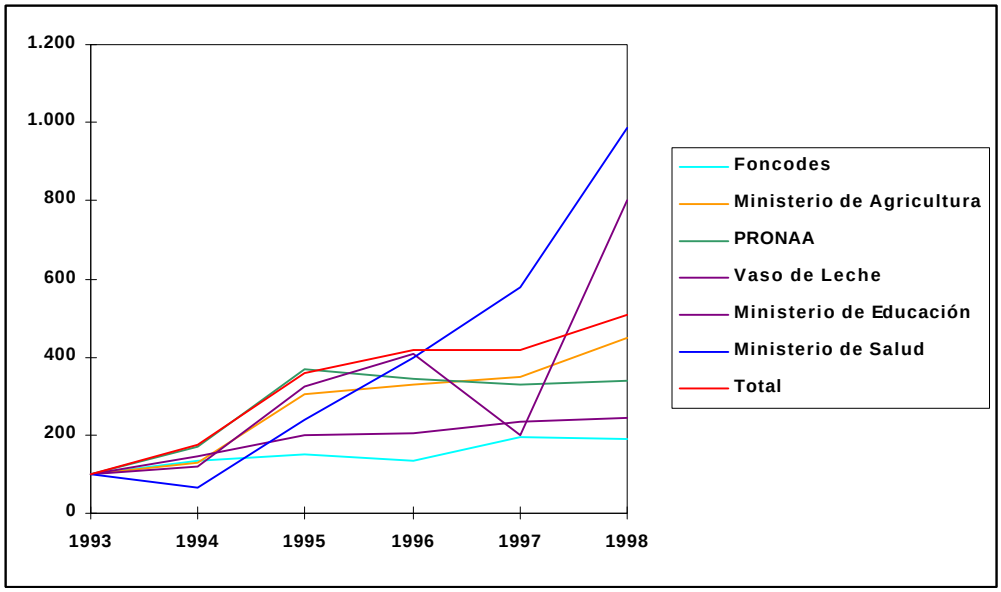
Por otro lado, dentro de este programa, cabe resaltar las actividades de los ministerios de Agricultura (apoyo al agro en zonas de emergencia, el Programa Nacional de Manejo y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), y la titulación de tierras), de Educación (alimentación escolar, distribución de textos y mejora de la educación primaria), del Ministerio de la Presidencia (Programa Nacional de Agua

[44] Ver Anexo 3.
[45] Ver Anexo 4.

Potable y Alcantarillado), de Transporte y Comunicaciones (construcción de caminos rurales) y del Ministerio de Salud (lucha contra las epidemias y planificación familiar).

El incremento de los recursos destinados por el Gobierno al Sector Social ha originado una gran atención de la investigación formal hacia las áreas relacionadas con estos temas. Así, por ejemplo, dentro de las áreas de estudio del Centro de Investigación del Pacífico (CIUP) se encuentra la de Política Social y Desarrollo Humano. Esta área está dirigida a identificar y promover las políticas y los programas, tanto públicos como privados, más eficientes para mejorar las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos. De esta manera, sus integrantes han desarrollado estudios sobre apoyo alimentario, programas de lucha contra la pobreza, seguridad social, etc.; por encargo de entidades importantes como el Ministerio de Salud, AID, BID, CIDE, ILADES, IDCR, la Fundación Ford y la Fundación W.K. Kellogg. Entre estos estudios se pueden mencionar: *La focalización del gasto social: los efectos incentivos en los hogares beneficiarios*, de Rafael Cortez y César Calvo; *Promoción de la igualdad de oportunidades y mejoramiento del acceso a los servicios sociales*, de Juan Carlos Cortázar; *Economía de las políticas sociales,* de Carlos Parodi*; Alivio a la pobreza e inversión en capital humano*, de Miguel Angel Carpio y Alfonso Dibos; *Notas sobre la integración de políticas sociales y políticas económicas*, de Felipe Portocarrero; *Seguridad alimentaria*, de Carlos Amat y León; *Reducción de la pobreza en un contexto de reformas estructurales, Perú 1991-1994*, de Gustavo Yamada y Jose L. Ruiz; entre otros.

Gráfico 3: PERÚ, PRESUPUESTO DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA, 1993-1998. (base 1993=100)



Fuente: Comisión de Presupuesto del Congreso de la República

3.1.3. Salud y Saneamiento

En cuanto al presupuesto para la función de Salud y Saneamiento, éste se ha mantenido más o menos estable durante los últimos cinco años, alrededor del 9% y 10% del Presupuesto General de la República[46]. Dicha función agrupa a programas destinados al saneamiento (alcantarillado y agua potable), la protección del medio ambiente (defensa contra la erosión de suelos y la contaminación), y la salud pública (regulación y control sanitario, control epidemiológico, atención médica, etc.).

La opinión de los peruanos en general es que, al igual que la educación, los gastos en la salud elevan la productividad del individuo, al ser un tipo de inversión en capital humano. Por lo que el Estado debe promover y mejorar continuamente los servicios de salud individual; así como garantizar el acceso universal a los servicios bajo principios de equidad, eficiencia y calidad; para el mejoramiento sostenido de los niveles de salud de la comunidad.

Una de las acciones que ha tomado el Gobierno acorde con esto ha sido la creación, en abril de 1994, del Programa de Administración Compartida de los Establecimientos de Salud del Nivel Básico de Atención; cuyo fin es mejorar la calidad de la prestación de servicios, ampliar la cobertura y, al mismo tiempo, prestar los servicios de salud a un costo mínimo, y consolidar la participación de la comunidad organizada en la gestión de los establecimientos de salud antes mencionados[47].

De acuerdo con el Ministerio de Salud (MINSA), los expertos y analistas del sector[48] opinan que se debe llevar a cabo una reestructuración del ministerio, la organización de las redes de establecimientos de salud y la modernización de la gestión hospitalaria.

Como respuesta a ello, en lo que se refiere a la reestructuración del MINSA, la institución ha programado una reorganización horizontal y más flexible de sus órganos, la descentralización de determinadas funciones, así como la implementación de un programa de capacitación a su personal no profesional. En cuanto a las redes de establecimientos, se señala la posible creación de cinco redes en igual número de subregiones. Ellas organizarían la repartición y el uso de los equipos entre los establecimientos de salud de acuerdo con su importancia y necesidades. Cada red de establecimientos estaría a cargo de una Asociación Prestadora de Servicios de salud, entidad privada creada para asumir la administración y la asignación de los recursos financieros otorgados por el Estado. Por otro lado, según esta propuesta de reforma, se modernizaría la gestión de los hospitales, mediante la implementación de nuevos sistemas de gestión, de información y de evaluación del rendimiento, para elevar el nivel de la calidad de la atención y la competitividad del establecimiento. La administración de cada hospital estaría a cargo de un Patronato de Gestión Hospitalaria, sujeto a un acuerdo de gestión con el Estado.

Actualmente, en el campo de la investigación formal, las investigaciones en el Perú se han concentrado, por un lado, en la estimación del impacto de la salud sobre la

[46] Ver Anexo 2.
[47] Decreto Supremo No. 01-94-SA, 28 de abril de 1994.
[48] Instituto Apoyo.

productividad de los individuos[49]. Por otro lado, sus objetivos se han centrado en estimar la demanda de salud en el Perú de los diversos grupos de la población[50]. Éstas se han realizado con el fin de determinar los retornos de la inversión pública y de diseñar políticas en dicha área.

Si bien algunos estudios especializados sostienen que una de las prioridades del sector Salud debe ser la de asignar recursos a los programas de atención primaria; estos estudios señalan que el Estado debe promover de antemano otras áreas relacionadas, sobre las que ésta se sostiene; como la educación, la provisión de alimentos y nutrición apropiada, la provisión adecuada de agua potable y saneamiento básico; la salud de la madre, el niño y la planificación familiar; la inmunización, y la prevención y el control de enfermedades endémicas locales.

3.1.4. Juventud, Mujer y Medio Ambiente

a) Juventud

En cuanto a la juventud peruana, existe también la preocupación de algunos sectores del Gobierno y la opinión pública sobre el estado en que se encuentra: aproximadamente el 25% de jóvenes[51], entre 15 y 17 años, no estudian, ni trabajan; la existencia de pandillas; actividades delictivas de menores; consumo de drogas; abandono de las escuelas; etc.

Se puede apreciar que existe la preocupación del Estado sobre este problema. A través del Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH), el Gobierno lleva a cabo programas de desarrollo bio-spico-social del joven; de prevención de consumo de droga y alcohol; de salud sexual y reproductiva; programas de gestión social y liderazgo, y gestión de negocios; programas de prevención de violencia familiar; entre otros. Asimismo, a través del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Industria, asigna recursos para fomentar la generación de empleo y la formación de jóvenes en actividades productivas y de servicios. Sin embargo, existe aún la opinión de que el Gobierno debe invertir más en la juventud; tanto en educación, como en la capacitación y en la generación de puestos de trabajo, de modo que se garantice su inserción competitiva en el mercado laboral, y se cree un contexto que busque prevenir la violencia juvenil y el pandillaje.

Cabe mencionar que en el país existen Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) y organizaciones sin fines de lucro (entre las que se encuentra el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO), Alcohólicos Anónimos, Centro Victoria, Centro Juvenil de Diagnóstico y Rehabilitación de Lima, Narcóticos Anónimos y Vía Libre) que llevan a cabo programas con objetivos similares a los del Gobierno. No obstante, algunos de ellos fallan por falta de recursos y apoyo de los Municipios y el Gobierno Central. Asimismo, existen también proyectos de cooperación internacional; entre los que se encuentran los

---

[49] Cabe mencionar la investigación que viene realizando Rafael Cortez V., Ph.D. en Economía Aplicada de la Universidad de Minnesota, en la cual se han empleado datos peruanos de 1995 para estimar ecuaciones salariales para cuatro muestras: hombres/mujeres urbanos/rurales.

[50] Un ejemplo es el trabajo de Rafael Cortez *"La demanda de salud infantil en el Perú: un análisis teórico y empírico"*, en *Apuntes 37*, Lima: CIUP, 1995.

[51] Fuente: Apoyo S.A.

programas apoyados por la FOAR sobre salud sexual y reproductiva, prevención de la violencia juvenil, etc.

En cuanto a las investigaciones realizadas sobre la juventud, éstas se centran en el diagnóstico de las políticas de empleo juvenil[52]; conductas reproductivas, maternidad adolescente; el problema de las drogas, etc.

b) Mujer

Tanto la preocupación del Gobierno sobre su situación actual, como la conciencia sobre la importancia de la mujer en el ámbito laboral y social, fueron una de las causas para que en el Perú se creara, en octubre de 1996, el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH)[53]. Entre las líneas de acción del PROMUDEH, se promueve el liderazgo de las mujeres; se incentiva la formación de talleres técnico-productivos para autogestión de mujeres que conformen las organizaciones sociales de base; y se motiva la participación de la Mujer en la toma de decisiones en actividades públicas y privadas. Asimismo, se incentiva el acceso al crédito a mujeres y organizaciones femeninas que incursionen actividades productivas; y se desarrolla cursos de capacitación técnico empresarial para mujeres. Por otro lado, el PROMUDEH promueve la igualdad de acceso a la educación y permanencia en la misma; la disminución sustantiva de la tasa del analfabetismo, a través de la enseñanza técnico-productiva; y el acceso de la mujer a la educación técnica y superior.

Asimismo, en el Congreso de la República existe la Comisión de la Mujer; la cual tiene por finalidad, promover y consolidar el respeto y reconocimiento de los Derechos de la Mujer, fomentar la equidad de género y la igualdad de oportunidades, así como la promoción de políticas públicas de desarrollo humano, mediante propuestas legislativas y acciones que aseguren su pleno desarrollo y garanticen el ejercicio y goce de sus derechos y libertades.

Por otro lado, los estudios formales realizados en el Perú sobre la mujer apuntan a resaltar su importancia dentro del hogar y en la sociedad. Estos estudios promueven la erradicación de las restricciones culturales, religiosas y económicas al acceso de la mujer al mercado laboral. Asimismo, señalan la necesidad que el Estado realice una inversión proporcionalmente mayor en las mujeres, como elemento vital del empeño por reducir la pobreza de forma más satisfactoria. La principal razón de esto último es que, en países como el Perú, corresponde principalmente a la mujer criar a los hijos y formar la familia; producir los alimentos; y proteger el medio ambiente; así como desarrollar una serie de actividades que significan trabajo productivo no remunerado, las cuales reemplazan muchas veces a las acciones que debieran ser desarrolladas por el Estado como parte de la política social.

Entre algunas investigaciones desarrolladas en el país se pueden mencionar: *Estudios sobre la participación de la mujer en la economía peruana,* de Jurado

---

[52] Por ejemplo, Cortázar, Juan Carlos, "Políticas municipales para la juventud en Lima Metropolitana", Lima: PUCP, 1993.

[53] Otras de las razones fueron la necesidad de descentralizar las actividades realizadas por el Ministerio de la Presidencia, y reordenar las acciones realizadas específicamente para beneficiar a la población más vulnerable.

(1985)[54]; *Mujer y su rol en las estrategias familiares de ingresos*, de Chavez O`brien (1988)[55]; *Desnutrición infantil: algunos elementos para un programa de estabilización social*, de C. Alegre (1995)[56]; *Desarrollo Rural, Mujeres y Relaciones de Género en el Perú*, de Esperanza Castro García (1996)[57]; *Microfinanzas con mujeres*, de Jubitza Franciskovich (1998)[58]; entre otros.

c) Medio Ambiente

Durante los últimos años, el tema ambiental ha estado muy presente para el Estado Peruano. Así, el Gobierno ha creado una serie de reglamentos e instituciones encargados de conducir el desarrollo sostenible que propicie el equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, la utilización de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

Entre las últimas normas se puede mencionar al Reglamento Nacional para la Aprobación de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles, aprobado durante 1998, cuya aplicación y regulación recae en las autoridades competentes de cada uno de los sectores involucrados. Por otro lado, respecto a la política ambiental, el Ministerio de Industria tiene un enfoque preventivo y de captación de tecnologías limpias. Entre las principales acciones del Ministerio está la puesta en marcha del Plan Estratégico Institucional en Materia Ambiental, el que incluye la ejecución de diversos proyectos de cooperación internacional, contándose con un Diagnóstico Ambiental Sectorial, el Reglamento Ambiental y los documentos técnicos necesarios para su aplicación. Asimismo, este ministerio ejecuta las labores de análisis y evaluación de estudios de impacto ambiental y proyectos de inversión, y la atención de denuncias por contaminación ambiental.

Algunas de las instituciones u organismos nacionales son: el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), el cual es la entidad rectora de la política ambiental del país; la Red Peruana de Manejo Ambiental de Residuos (REPEMAR), la cual es una red de información y de intercambio de tecnologías entre las instituciones nacionales e internacionales relacionadas con la generación, tratamiento o disposición de residuos en general; el Instituto del Mar Peruano (IMARPE) que diagnostica la situación de los principales recursos que sustentan la actividad pesquera artesanal e industrial, y determina los niveles poblacionales, distribución, concentración y comportamiento biológico de los recursos marinos; y el Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), el cual promueve acciones para el manejo y uso productivo de los recursos naturales renovables: agua, suelo y vegetación, con miras a lograr una agricultura sostenible. Asimismo, a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), el Gobierno viene implementando una política que posibilite el aprovechamiento sostenible y la protección del medio ambiente, para lo cual posee el manejo y fortalecimiento de áreas naturales protegidas; orienta a establecer la normatividad ambiental en el sector agrario; promociona el aprovechamiento sostenible de la flora y fauna silvestre, orientado a la inversión privada; y establece el saneamiento físico-legal de zonas

[54] UNICEF-MTPS.
[55] En *Socialismo y Participación*, vol. 41, Lima.
[56] En *Actualidad Económica en el Perú*, vol. 162, Lima.
[57] Lima: Centro IDEAS y SERPAR.
[58] En *Punto de Equilibrio*, vol. 53, Lima.

forestales permanentes del país, que cubren un área de aproximadamente seis millones de hectáreas.

En cuanto al estudio formal acerca del medio ambiente, la creciente importancia del tema del manejo de recursos naturales en el mundo y en el Perú ha determinado que las universidades y los investigadores del país realicen una serie de actividades tendientes a analizar dicha problemática.

Por ejemplo, en el caso de la Universidad del Pacífico, desde mediados de 1990 ésta ha incluido en el plan de estudios de sus facultades de pregrado los cursos de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Economía de los Recursos Naturales. De esta manera, se da a los alumnos una visión de los recursos naturales que el país posee y de los problemas que se enfrentan. Asimismo, se le introduce al alumno en el manejo de criterios económicos para el manejo del tema.

Por otro lado, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico ha venido trabajando diversos temas de recursos naturales, tanto en investigaciones internas como en consultorías externas, financiadas por el BID, el Banco Mundial, WWF, CODESU, el Ministerio de Pesquería, PROMAR, etc. Estos proyectos están dirigidos a promover una estrategia de desarrollo para el país basada en el uso eficiente y sostenido de los recursos renovables y no renovables; tomando en cuenta los probables impactos sobre el medio ambiente. Entre algunos temas analizados se encuentra el estado de los recursos naturales y del ambiente, la problemática de las aguas residuales en Lima Metropolitana, la implementación de un sistema de cuotas individuales transferibles para el sector pesquero industrial peruano, la valoración del bosque amazónico, certificación de bosques, entre otros.

Asimismo, otras de las instituciones relacionadas al tema ambiental son el Consorcio de Investigación Económica (CIE), y la Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. El CIE está conformado por cinco centros de investigación económica del país (Institutos de Estudios Peruanos (IEP), GRADE, DESCO, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)) con apoyo del IDRC de Canadá. En dicho consorcio existe un comité específico del tema ambiental que realiza actividades de entrenamiento. Este comité ha llevado a cabo la coordinación de seminarios con expositores internacionales sobre temas como desechos sólidos y congestión vehicular, recursos naturales y desarrollo, conservación de bosques, entre otros. Igualmente, viene realizando cursos cortos de capacitación en universidades de provincias en temas de Economía de los Recursos Naturales y Economía de la Contaminación Ambiental. Por su parte, la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú está conformada por la PUCP, el IEP y la Universidad del Pacífico. Sus actividades han sido llevadas a cabo en el ámbito del intercambio con provincias a través de cursos de extensión en el tema de Economía Ambiental.

3.2. Sector Económico

Hacia 1998, según la Clasificación Funcional del Presupuesto de Gasto Público, el presupuesto del Sector Económico representó el 12.8% del Presupuesto General, y

el 6.4% del producto bruto interno peruano[59]. Para 1999, esto se mantendrá más o menos estable, debido a que los gastos para este sector se han presupuestado en aproximadamente el 12.6% del total del Gasto Público (sin incluir servicios de deuda)[60].

Según el Clasificador Funcional Programático del Presupuesto General de la República, el Sector Económico incluye las siguientes funciones: Agraria, Pesquería, Transporte, Comunicaciones, Energía y Recursos Minerales, Industria, Comercio y Servicios, y Vivienda y Desarrollo Urbano. El presupuesto de éstas será analizado a continuación.

3.2.1. Transporte

Durante la última década, a la función de Transporte se le ha estado destinando aproximadamente el 50% del presupuesto de este sector (más del 6% del Presupuesto General de la República)[61]; de este modo, el Estado genera externalidades positivas sobre la productividad de los diversos sectores económicos del país. Según el Clasificador Funcional Programático del Presupuesto General de la República, esta función comprende las acciones desarrolladas con los objetivos vinculados al desarrollo de la infraestructura aérea, terrestre y acuática; así como al empleo de diversos medios de transporte; y la formulación, dirección y supervisión de políticas referentes a actividades de transporte. Así, sus programas incluyen la construcción y el equipamiento de infraestructura aeroportuaria, el control y la seguridad del tráfico aéreo, la construcción y mejoramiento de carreteras y caminos rurales, etc.

3.2.2. Agraria

En cuanto a la función Agraria, ésta incluye programas para fortalecer y desarrollar sostenidamente el sector agrario y pecuario, así como la preservación de los recursos renovables. Dentro de ésta, se pueden encontrar programas destinados a la formalización y organización agraria (demarcación, catastro y titulación de tierras); al aprovechamiento económico de las tierras (protección sanitaria vegetal, irrigación, mecanización agrícola, semillas y mejoramiento genético); dirigidos a promover la producción pecuaria (protección sanitaria animal, desarrollo genético animal); y programas de protección de la flora y fauna, de reforestación, conservación de suelos, y de jardines botánicos y zoológicos.

Para 1999, el Ministerio de Agricultura se ha propuesto tres objetivos. Primero, promover el incremento de la producción y productividad agraria en todo el país con el fin de alcanzar la seguridad alimentaria y obtener una mayor oferta de productos agrarios exportables. Segundo, dar apoyo a los pequeños productores, a las comunidades campesinas y a las comunidades nativas. Tercero, promover la conservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales para lograr el desarrollo sostenido del agro.

---

[59] Ver Anexo 1.
[60] Fuente: Comisión de Presupuesto del Congreso de la República.
[61] Ver Anexo 5.

No obstante, si bien los niveles de gasto presupuestados para la función Agraria se encuentran en el segundo lugar, dentro del presupuesto del Sector Económico, se puede observar la caída de su participación en el Presupuesto Público. De representar el 6.3% del Presupuesto Público de 1995, durante 1996 y 1997 el presupuesto de la función Agraria disminuyó por debajo del 3%[62]; y para 1999 se le ha destinado aproximadamente el 4%[63] (sin incluir los servicios de deuda).

Esto va en contra la opinión de los expertos, los cuales señalan que el Estado debe invertir aún más en promover la competitividad de la mano de obra y la investigación y desarrollo de tecnología agrícola; así como en proveer financiamiento y bienes públicos (tales como vías de comunicación y obras de irrigación); de modo que se generen las condiciones necesarias para que la inversión privada se anime a apostar por el Perú, para la creación de una agricultura moderna y empresarial. De esta forma, el sector agrario contribuiría a generar cientos de miles de puestos de trabajo y se convertiría en un importante rubro del sector exportador[64].

En lo que se refiere al crédito al sector agrario, en el Perú, los bancos comerciales no tienen la experiencia, el personal ni el interés de atender el financiamiento a pequeños y medianos productores agrarios. Su especialidad está en el financiamiento de corto plazo y a tasas de interés y condiciones de crédito que difícilmente están al alcance de los agricultores. Por otro lado, si bien existen Cajas Rurales que dan créditos al agro, éstos también son demasiado caros. Por esta razón, un sector de la minoría del Congreso viene proponiendo estos últimos años la creación de un Banco de Desarrollo para atender prioritariamente al sector rural y a la micro y pequeña empresa, promoviendo de esta manera el financiamiento de proyectos productivos de riego y habilitación de tierras; y la creación de un sistema de seguros agropecuarios[65]. Esta propuesta no ha sido aprobada por el Congreso de la República.

3.2.3. Energía y Recursos Minerales

En cuanto al presupuesto de la función de Energía y Recursos Minerales, se ha visto también una caída de su participación en el Presupuesto del Sector Público (de 2.6% en 1995, a 1.0% en 1998)[66]. Esto afecta el cumplimiento de los objetivos de esta función; los cuales se encuentran vinculados al desarrollo de infraestructura y a la formulación, dirección y supervisión de políticas referentes a las actividades energéticas y mineras. Sus programas incluyen acciones tanto de generación, transmisión y distribución de energía; como de promoción de la inversión en este sector. Asimismo, comprende un conjunto de acciones orientadas a promover la localización, exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos y recursos minerales; y para el conocimiento y utilización del potencial hídrico.

---

[62] Ver Anexo 5.
[63] Fuente: Comisión del Presupuesto del Congreso de la República.
[64] Fuentes: Diario *Gestión*, Revista *Actualidad Económica*, Revista *Avance Económico*, entre otros.
[65] Fuente: Diario de Debates del Congreso.
[66] Ver Anexo 5.

3.2.4. Otros

Respecto a los sectores de Pesquería, Industria y Comunicaciones, estos son los menos apoyados por el Estado Peruano, al representar cada uno, durante estos últimos 5 años, menos del 0.5% del Presupuesto General de la República[67]. A pesar de ello, no necesariamente se puede concluir que el Gobierno no está promoviendo adecuadamente el fortalecimiento y desarrollo sostenido del sector pesquero; del crecimiento de las actividades industriales, comerciales y de servicios; y el desarrollo de las comunicaciones postales y telecomunicaciones; respectivamente. Ya que es el sector privado el que debe ser capaz de ejercer un rol importante en este tipo de actividades. La función que debe desempeñar el Estado es, más bien, la de llevar a cabo una adecuada supervisión, control y fiscalización[68].

3.3. Seguridad Nacional y Servicios Generales

La nueva Distribución Funcional del Presupuesto de 1997 incluye dentro de los llamados Servicios Generales a los gastos en Defensa y Seguridad Nacional, Administración y Planeamiento, Justicia, Relaciones Exteriores, Legislación y Trabajo.

La importancia de este grupo de sectores ha disminuido en comparación a 1994. Durante ese año, su presupuesto correspondía al 5.2% del PBI (más que el gasto dirigido al sector social); mientras que, durante 1998, este porcentaje cayó a menos del 4% del PBI peruano (cuando el presupuesto del sector social correspondía al 6.4% del PBI peruano)[69]. Esto último se explica en parte a la disminución de la participación del presupuesto en Defensa y Seguridad Nacional, dentro del Presupuesto Público, debido, principalmente, al proceso de pacificación realizado con el Ecuador.

3.3.1. Defensa y Seguridad Nacional

El objetivo de la función de Defensa y Seguridad Nacional es el de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial del Perú; así como mantener y restablecer el orden público y preservar el orden interno[70]. Sus programas se dividen en Defensa Terrestre, Defensa Marítima, Defensa Aérea, Servicios de Inteligencia, Orden Interno, Defensa Contra Siniestros y Defensa Conjunta. En cuanto a su presupuesto, se puede apreciar una participación de 17.8% y 19.9% del total del Presupuesto Público de 1995 y 1996, respectivamente; frente a un 15.3% y 13.8% durante 1997 y 1998, respectivamente[71].

A pesar de ello, el sector de la minoría del Congreso de la República plantea que se ahorre aún más en el gasto de Defensa, para cumplir con otras necesidades nacionales destinando esos recursos al Ministerio de Educación, de Salud y a la

---

[67] Fuente: Comisión del Presupuesto del Congreso de la República.

[68] Nota: Se debe recordar además que la función de Transporte es la que incluye una proporción importante de los gastos en infraestructura vinculados al desarrollo de estas áreas.

[69] Ver Anexo 1

[70] Incluye además acciones de prevención y atención a la población en situación de desastre o calamidad pública.

[71] Fuente: Comisión del Presupuesto del Congreso de la República.

Defensoría del Pueblo, así como al aumento de salarios[72]. No obstante, se señala lo contrario sobre el gasto en Seguridad Ciudadana; ya que, por un lado, si bien la estrategia diseñada por el Gobierno para enfrentar al terrorismo ha permitido alcanzar logros importantes, existen aún algunos rezagos que pretenden perturbar el proceso de consolidación de la pacificación nacional (lo cual podría representar un peligro para el normal desarrollo de las actividades políticas, económicas y sociales en el país). Por otro lado, se opina que se debe apoyar al Plan de Seguridad Ciudadana, el cual viene siendo ejecutado por el Ministerio del Interior, para hacer frente a la delincuencia común y el crimen organizado; por medio del incremento y la organización de su accionar operativo, y la mejora en la calidad de su servicio. Asimismo, otra de las razones para apoyar el presupuesto de la función de Defensa y Seguridad Ciudadana es que, a través del Ministerio del Interior, se la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Respecto a este punto, se puede afirmar que se vienen obteniendo importantes logros tanto en el aspecto de reducción del número de hectáreas dedicadas al cultivo de coca, así como a la captura de cabecillas y desarticulación de importantes bandas de narcotraficantes.

3.3.2. Administración y Planeamiento

En cuanto a la función de Administración y Planeamiento, se puede observar que ésta ha ganado importancia dentro del Presupuesto Público[73]. Durante estos últimos años, en el Perú se ha realizado una reestructuración progresiva y sectorial de los Poderes del Estado y los Organismos Públicos Descentralizados. Ésta se ha realizado mediante reformas del marco normativo general de simplificación administrativa del aparato estatal, para mejorarlo, uniformizarlo y consolidarlo.

Esta función corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones desarrolladas para el planeamiento, dirección, conducción y armonización de las políticas de gobierno, necesarias en la gestión pública, así como para la ejecución y control de los recursos públicos. Para ello, incluye programas de Administración General (recursos humanos, coordinación y supervisión, conservación y conservación documentaria, difusión oficial, informática, registros), Administración Financiera (administración de los ingresos, asistencia financiera, control interno, y administración de la deuda), Fiscalización Financiera y Presupuestaria, Planeamiento Gubernamental (planeamiento presupuestario, organización y modernización administrativa, y estudios, investigaciones y estadísticas), Ciencia y Tecnología, y Servicios Públicos Locales (limpieza pública, alumbrado público, parques y jardines, seguridad ciudadana, e infraestructura local).

3.3.3. Otras

En lo que se refiere a la función de Justicia, su participación dentro del Presupuesto Público (entre 1997 y 1999) corresponde a aproximadamente el 2%[74]. Su objetivo es administrar justicia conforme el ordenamiento constitucional y legal; garantizando el

[72] Fuente: Diario de Debates del Congreso.
[73] Nota: Se han encontrado grandes diferencias entre la información proporcionada por la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, y la Dirección Nacional de Presupuesto Público. Mientras que para la primera el presupuesto de Administración y Planeamiento representa menos del 10% del total del Presupuesto Público (entre 1997 y 1999); según la segunda este porcentaje supera el 20%.
[74] Fuente: Comisión del Presupuesto del Congreso de la República.

debido proceso. Sus programas comprenden a la administración de justicia, la defensa de los derechos constitucionales y legales, la readaptación social, y la dirección y el control del sistema penitenciario.

En lo que respecta a las funciones Legislativas (elaboración de las leyes necesarias), Relaciones Exteriores (garantizar la cooperación técnica, la promoción de la imagen del Perú y la defensa de los intereses peruanos en el exterior), y de Trabajo (fomento, promoción y conducción en el desarrollo socio-laboral, en los aspectos relacionados con la fuerza de trabajo e intereses del trabajador), cada una de éstas representan a menos del 1% del Presupuesto General de la República (durante estos últimos 10 años).

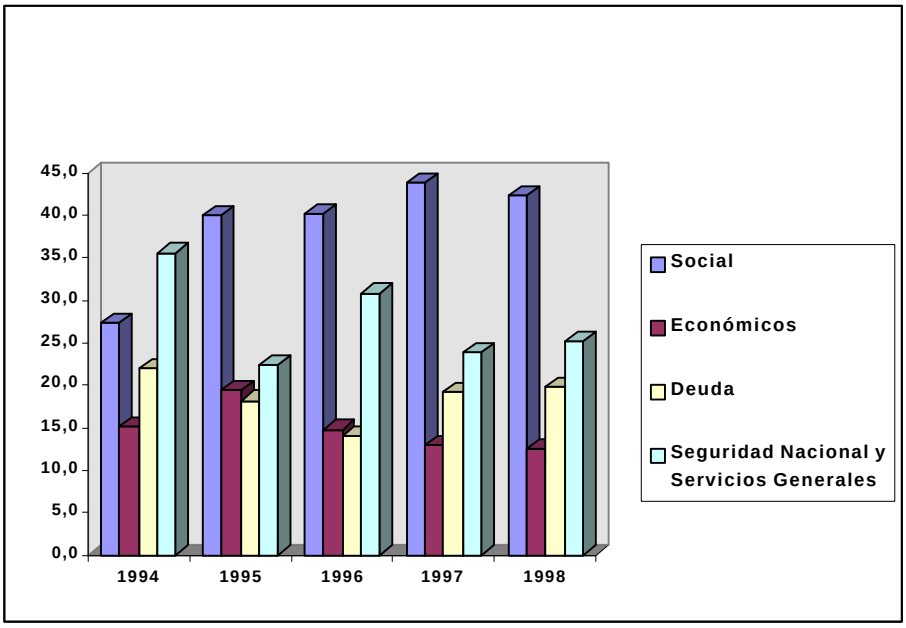
Una de las grandes discusiones que se han llevado a cabo, durante estos últimos años, es sobre el problema del empleo en el Perú. Se opina que, si bien el Estado está atrayendo inversión privada, mediante un entorno apropiado (economía sana, ambiente de paz, y reglas de juego estables), estas inversiones no están siendo destinadas a la ocupación de mano de obra, debido principalmente a la improductividad de la fuerza laboral. Por ello, lo que se recomienda es que se incremente el presupuesto del Ministerio de Trabajo y Promoción Social para que aumente la cobertura de sus actuales, pero aún muy reducidos, programas de promoción del empleo.

3.4. Deuda

Entre 1994 y 1998, el servicio de la deuda, tanto interna como externa, ha representado aproximadamente la quinta parte del Presupuesto Público; salvo durante 1996, cuando ésta cayó por debajo del 15% (*ver Gráfico 4*), debido principalmente al aumento requerido en el presupuesto de Defensa Nacional. Como porcentaje del Producto Bruto Interno peruano, el presupuesto de la Deuda ha correspondido aproximadamente al 2% o el 3%[75].

Gráfico 4: PERÚ, PRESUPUESTO DEL GASTO PÚBLICO, SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 1994-1998.
(en porcentajes)

[75] Ver Anexo 1.



Fuente: Comisión de Presupuesto del Congreso de la República

En lo que se refiere a las discusiones en torno al porcentaje del presupuesto que se destina al pago de los servicios de la deuda, algunos grupos de congresistas (especialmente los de minoría) opinan que éste debe reducirse con el fin de asignar mayores recursos a los sectores sociales y económicos. Sin embargo, los representantes del grupo oficialista señalan que esto no puede realizarse, debido a que se afectaría negativamente las expectativas de los acreedores; y, así, a los nuevos flujos de préstamos que el país necesite.

4. SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS PROGRAMAS QUE EL PRESUPUESTO FINANCIA

En la Actualidad, en el Perú se tiene una serie de inconvenientes para obtener información acerca los programas de Medio Ambiente, Juventud y Mujer que el Presupuesto Público financia. En primer lugar, sólo es de alcance la información cualitativa, es decir, los objetivos de los programas, líneas de acción, tipo de beneficiarios, etc. No obstante, esta información no se encuentra actualizada[76] en los medios de información de mayor alcance al público, como boletines, memorias o páginas de Internet. En segundo lugar, si un individuo quiere acceder a información actualizada de este tipo, es necesario dirigirse a cada una de las instituciones ejecutoras, donde además se necesita estar respaldado por alguna universidad, centro de investigación o algún otro tipo de influencia. En la mayoría de estos organismos, la información se encuentra desorganizada, el servicio es lento, y existen temores de ser evaluados, por lo que la información no es obtenida fácilmente[77].

En cuanto a la información presupuestal cuantitativa, ésta no es de libre acceso al público en general; salvo información muy agregada, por tipo de función del gasto o por institución ejecutora (como ministerios o instituciones descentralizadas); la cual es difundida a través del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Esto hace imposible obtener, por medios públicos, información cuantitativa sobre los programas dirigidos a las áreas de interés.

Por otro lado, cabe mencionar, desde 1996, los esfuerzos del Ministerio de Economía y Finanzas por mejorar la gestión de las finanzas públicas. Esto se ha realizado a través de la implementación del *Sistema Integrado de Administración Financiera* (SIAF); el cual se constituye en un sistema de registro de las operaciones de gasto e ingreso de las unidades ejecutoras, sustituyendo diversos registros y reportes anteriores de nivel gubernamental. Están registrados en el SIAF tanto las operaciones de gastos de las unidades ejecutoras, como sus operaciones de ingresos. Así, el SIAF permite, mediante un registro único, la integración de la información de los procesos de ejecución presupuestaria, financiera y contable. La meta para 1999 es procesar a través del Sistema Integrado de Administración Financiera el 100% de las utilizaciones de giro y pago del Tesoro Público, y la capacitación de cuatro mil empleados públicos en el uso del SIAF. Con ello, las ventajas de este sistema serán obvias, pues permitirá que tanto la ejecución, como el control y la evaluación puedan mejorar. Asimismo, se proporcionará a los diferentes usuarios gubernamentales información oportuna de calidad y de buena cobertura, y permitirá reportes consistentes de los estados financieros y contables. Del mismo modo, permitirá la ejecución del programa de confrontación de operaciones autodeclaradas de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) en el sector público; y facilitará un seguimiento de la ejecución presupuestaria en sus diferentes fases, lo cual es de particular importancia para el Congreso de la República y también para la Contraloría General de la República. De igual forma, proporcionará una visión global y permanente sobre la disponibilidad de

[76] La mayoría de ella tiene más de cuatro años de retraso.

[77] En el peor de los casos, tampoco existen bases de información computarizadas; lo cual afecta también la eficiencia en la investigación,

los recursos financieros del Estado; y contribuirá a una mejor asignación de recursos y toma de decisiones.

5. ANEXOS

Anexo 1: PERÚ, PRESUPUESTO DEL GASTO PÚBLICO, SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL.
(porcentaje del PBI)

Clasificación Funcional	1,994	1,995	1,996	1,997	1,998
Total	14.6	16.5	14.9	14.6	15.1
Social	4.0	6.6	6.0	6.4	6.4
Económicos	2.2	3.2	2.2	1.9	1.9
Deuda	3.2	3.0	2.1	2.8	3.0
Seguridad Nacional y Servicios Generales	5.2	3.7	4.6	3.5	3.8

Fuente: Comisión de Presupuesto del Congreso de la República.

Anexo 2: PERÚ, PRESUPUESTO DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO EN EL SECTOR SOCIAL.
(estructura porcentual)

Clasificación Funcional	1,993	1,994	1,995	1,996	1,997	1,998
Total del Presupuesto	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Sector Social	36.5	31.4	39.9	40.4	44.2	42.3
Educación y Cultura	18.4	16.1	19.9	21.7	15.6	15.0
Salud y Saneamiento	8.3	6.3	10.4	10.2	9.3	9.4
Asistencia y Previsión Social	9.9	9.0	9.6	8.5	19.3	17.9

Fuente: Comisión de Presupuesto del Congreso de la República.

Anexo 3: PERÚ, PRESUPUESTO DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA.
(base 1993=100).

Entidad	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Foncodes	100.0	133.8	148.7	135.9	192.3	188.4
Ministerio de Agricultura	100.0	130.3	306.1	330.3	348.5	450.0
PRONAA	100.0	169.0	367.2	341.4	327.6	337.9
Vaso de Leche	100.0	146.6	198.3	202.6	232.8	245.7
Ministerio de Educación	100.0	119.4	322.6	406.5	200.0	800.0
Ministerio de Salud	100.0	66.7	240.0	400.0	580.0	986.7
Total	**100.0**	**174.7**	**357.7**	**416.7**	**419.6**	**506.8**

Fuente: Comisión de Presupuesto del Congreso de la República.

Anexo 4: PERÚ, PRESUPUESTO DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA.
(estructura porcentual)

Entidad	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Foncodes	53.2	40.8	22.1	17.4	24.4	19.8
Ministerio de Agricultura	10.4	7.8	8.9	8.3	8.7	9.3
PRONAA	9.2	8.9	9.4	7.5	7.2	6.1
Vaso de Leche	18.3	15.4	10.2	8.9	10.2	8.9
Ministerio de Educación	4.9	3.3	4.4	4.8	2.3	7.7
Ministerio de Salud	2.4	0.9	1.6	2.3	3.3	4.6
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	0.0	0.0	3.5	5.0	5.9	5.2
Gasto Social básico	0.0	0.0	0.0	23.3	16.6	15.3
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Comisión de Presupuesto del Congreso de la República.

Anexo 5: PERÚ, PRESUPESTO DEL GASTO PÚBLICO, SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL.
(estructura porcentual)

Clasificación Funcional	1994	1995	1996	1997	1998
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Asistencia y Previsión Social [1/]	...	...	...	19.3	17.9
Educación y Cultura	16.1	19.9	21.7	15.6	15.0
Salud y Saneamiento	6.3	10.4	10.2	9.3	9.4
Transportes y Comunicaciones [2/]	6.3	8.8	7.7	7.5	6.4
Agraria	6.1	6.3	2.9	2.8	4.3
Energía y Recursos Minerales	1.6	2.6	2.0	1.1	1.0
Deuda [3/]	21.7	18.2	14.1	18.6	19.8
Seguridad Nacional y Servicios Generales [4/]	27.6	22.6	31.0	24.2	25.1

1/ En 1997, este rubro es desagregado de los demás rubros.
2/ En 1997, este rubro sólo comprende lo presupuestado para Transportes, el rubro Comunicaciones está incluido en otros.
3/ A partir de 1997 se incluye Suscripción de Acciones.
4/ Incluye los servicios de Administración y Planeamiento, Justicia, Relaciones Exteriores, Legislación y Trabajo.
Fuente: Comisión de Presupuesto del Congreso de la República.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. Libros y Documentos de Trabajo

- Brown, Myrtle y otros, *Present Knowledge in Nutrition*, 6a ed., Washington: International Life Sciences Institute (ILSI) Press, 1991.
- Carpio, Miguel Angel, "Alivio a la pobreza e inversión en capital humano", en *Punto de Equilibrio 49*, julio-agosto 1997.
- Castro García, Esperanza*, Desarrollo Rural, Mujeres y Relaciones de Género en el Perú*, 1ª ed. Lima: Centro IDEAS y SERPAR, 1996.
- Chavez O`brien, "Mujer y su rol en las estrategias familiares de ingresos", en *Socialismo y Participación*, vol. 41, Lima, 1988, pp. 31-43.
- Cortázar, Juan Carlos, *Políticas municipales para la juventud en Lima Metropolitana*, Lima: PUCP, 1993.
- Cortázar, Juan Carlos, "Promoción de la igualdad de oportunidades y mejoramiento del acceso a los servicios sociales", en *Apuntes 40*, Primer Semestre, 1997.
- Cortez, Rafael y Calvo, César, "La focalización del gasto social: los efectos incentivos en los hogares beneficiarios", en *Apuntes 40*, Primer Semestre, 1997.
- Cortez, Rafael, "La demanda de salud infantil en el Perú: un análisis teórico y empírico", en *Apuntes 37*, Segundo Semestre, 1995.
- Franciskovich, Jubitza, "Microfinanzas con mujeres", en *Punto de Equilibrio 53*, marzo-abril 1998.
- Londoño, Juan Luis, *Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina: 1950-2025*, Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996.
- Parodi, Carlos, *Economía de las políticas sociales,* Lima: CIUP, 1997.
- Tanzi, Vito, *Fundamental Determinants of Inequality and the Role of the Government*, IMF Working Paper, 1998.
- Valdés, R., "Enase 4: mujer-trabajo-sociedad", en *Gerencia,* vol. 105, No. 13, Lima, 1983, pp. 6-12.
- Yamada, Gustavo, *Reducción de la pobreza en un contexto de reformas estructurales, Perú 1991-1994*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1996.

6.2. Diarios y Revistas

- *Actualidad Económica en el Perú*.
- *Actualidad Económica.*
- *Avance Económico*.
- Diario de *Debates del Congreso*.
- Diario *El Comercio*
- Diario *Gestión*.
- *Punto de Equilibrio.*
- *Socialismo y Participación*.

6.3. Instituciones

- Comisión del Presupuesto del Congreso de la República.
- Dirección Nacional de Presupuesto Público.
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI)
- Instituto Apoyo y Unicef.
- Ministerio de la Presidencia.
- Ministerio de Educación.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano.
- Ministerio de Trabajo y Promoción Social.
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones.
- Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO).

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 1

2. ROL DE LA POLÍTICA FISCAL PERUANA EN LA SUPERACIÓN DE LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES 2

2.1. El Estado y la Distribución del Ingreso 2

2.2. Distribución de Ingresos en el Perú y Política Fiscal 3

2.2.1. Programa de Lucha contra la Pobreza Extrema 4
a) Apoyo Asistencial 5
b) Infraestructura Social 7
c) Infraestructura Económica 8
2.2.2. Promoción del Capital Humano 8
a) Educación 9
b) Salud 10
2.2.3. Obras de Infraestructura Económica 11
2.2.4. Promoción del Empleo 12

3. PERFIL DEL PRESUPUESTO FISCAL PERUANO 16

3.1. Sector Social 16

3.1.1. Educación y Cultura 17
3.1.2. Asistencia y Previsión Social 18
3.1.3. Salud y Saneamiento 21
3.1.4. Juventud, Mujer y Medio Ambiente 22
a) Juventud 22
b) Mujer 23
c) Medio Ambiente 24

3.2. Sector Económico 25

3.2.1. Transporte 26
3.2.2. Agraria 26
3.2.3. Energía y Recursos Minerales 27
3.2.4. Otros 28

3.3. Seguridad Nacional y Servicios Generales 28

3.3.1. Defensa y Seguridad Nacional 28
3.3.2. Administración y Planeamiento 29
3.3.3. Otras 29

3.4. Deuda 30

4. SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS PROGRAMAS QUE EL PRESUPUESTO FINANCIA 32

5. ANEXOS 34

6. BIBLIOGRAFÍA 40