

# Eficiencia del Gasto Público en América Latina

**SOPLA**

# Perú

ROBERTO ABUSADA, ANTONIO CUSATO Y CINTHYA PASTOR

## 1. Introducción

**L**A BAJA CALIDAD DEL gasto público, entendida como la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios con estándares adecuados, es una característica de la administración pública en el Perú y en muchos países de la región. En el Perú, durante los últimos años, se logró canalizar mayores recursos a la educación pública, pero las evaluaciones internacionales y nacionales revelan que ni el 10% de los estudiantes alcanzan resultados satisfactorios. El caso de los servicios de salud es menos crítico y se han presentado avances en algunos indicadores, pero existen profundas inequidades en la distribución del gasto. Dentro de este marco han surgido experiencias exitosas en el manejo de ambos servicios básicos.

En este contexto, el documento busca explorar dos dimensiones de la calidad del gasto público, la eficacia y la eficiencia del mismo. La primera se entiende como la capacidad del Estado para conseguir los objetivos de política plan-

teados, mientras la segunda responde a la forma en la que se utilizan los recursos, de tal modo que se busque maximizar el impacto del accionar público. Analizar la eficacia del gasto público permitirá identificar algunas experiencias exitosas referidas a la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos; definiendo al sector privado en un sentido amplio, es decir, no sólo a las empresas, sino también a las comunidades mismas u organizaciones de la sociedad civil. Al abordar el tema de la eficiencia del gasto se busca identificar por qué muchas veces el accionar público no maximiza el impacto de las medidas implementadas. Para ello se pone especial énfasis en la rendición de cuentas y los incentivos.

Este artículo se estructura de acuerdo con tres grandes temas. Primeramente se analiza el caso de las empresas públicas, luego a la provisión de servicios públicos no esenciales (es decir excluyendo la educación, salud y políticas sociales), y seguidamente el de estos servicios esenciales. Este documento termina con los comentarios finales y conclusiones.

## 2. El Estado empresario

LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL del Estado se inició hace cuatro décadas en el Perú y llegó a su estado más crítico a fines de la década de los ochenta. En ese momento, las empresas públicas constituían una de las principales fuentes del desorden fiscal existente y de la ineficiencia de los mercados (controles de precios y otras distorsiones), que llevó al país a una hiperinflación sin precedentes. El valor actual de las pérdidas acumuladas de las empresas públicas a 1990 ascendía a US\$ 17.738 millones (67% del PBI de dicho año), un valor muy similar al de la deuda pública externa a la fecha (US\$ 18.934 millones).

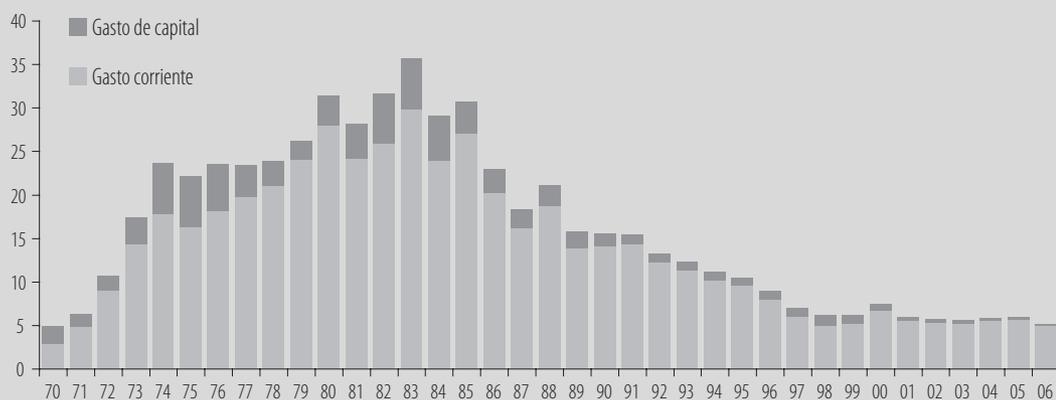
Las dictaduras militares de la década de los setenta (1968-1980) y luego los dos gobiernos de la siguiente década (1980-1990) originaron un fuerte aumento en el número de empresas públicas, que pasaron de 40, en 1968, a 186, en el año 1990, de las cuales el 73%, aproximadamente, se dedicaba a actividades no financieras. En 1990, el Estado participaba en el 100% de la genera-

ción de electricidad, agua potable y comunicaciones, así como la producción de petróleo y gas (Alvarez Rodrich, 1991). La situación cambió en la década de los noventa, con el inicio del proceso de privatizaciones y concesiones, así como con el reordenamiento y liquidación de la mayoría de las compañías existentes. A la fecha, existen en el Perú 119 empresas públicas, mientras que hay 18 en liquidación y 14 donde el Estado tiene una participación minoritaria.

Actualmente, 33 empresas estatales se encuentran bajo la propiedad legal del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe), que se encuentra, a su vez, subordinado al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y cuyos miembros son nombrados por el presidente de la República. El Fonafe es el encargado, pues, de regular a las empresas bajo su control en lo que se refiere a su gestión, su desarrollo operativo, sus procesos presupuestales, entre otros; y también es el encargado de designar al directorio de las empresas bajo su ámbito.

Si bien las empresas públicas se rigen por las mismas leyes que las privadas, por ser parte del

**Figura 1. Gasto de las empresas públicas no financieras, 1970-2006**  
(en porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP

Estado, tienen las siguientes restricciones adicionales: (i) deben cumplir con las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública–SNIP, con la finalidad de evaluar la rentabilidad socioeconómica de los proyectos de inversión emprendidos; (ii) se rigen por la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, con la finalidad de evitar la corrupción y fomentar la transparencia; (iii) no cuentan con autonomía presupuestaria, puesto que deben sujetarse a la Ley Marco del Presupuesto; (iv) su política salarial no es autónoma, ya que el MEF impone anualmente el techo de la cuenta salarial de cada empresa y ésta sólo puede disponer cómo asignarla; (v) contribuyen al logro de la meta fiscal para el sector público transfiriendo al Tesoro Público el superávit generado para tal fin; y finalmente, (vi) sus ejecutivos tienen carácter de servidores públicos, por lo que deben rendir cuenta de su gestión ante la Contraloría General de la República.

Las empresas públicas que no se encuentran bajo el Fonafe son aquellas exoneradas explícitamente, como es el caso de Petroperú y Agrobanco, o las Empresas de Tratamiento Empresarial (ETE) que están en el ámbito municipal (84 en total). Dentro de este grupo se pueden mencionar a las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS), que están supervisadas por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) en lo que se refiere a tarifas, y por el MEF en lo relacionado al presupuesto; o también a las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, las cuales se sujetan a las normas de supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), a la regulación del Banco Central de Reserva (BCRP), a la fiscalización

de la Contraloría General de la República y a las normas de carácter presupuestario del Ministerio de Economía y Finanzas. Existen algunas empresas municipales menores, pero no fueron incluidas en el análisis por la falta de información existente.

## 2.1 POSIBLES JUSTIFICACIONES DE LA EXISTENCIA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Una primera cuestión por abordar respecto de las empresas públicas es la razón por la cual existen o aún se mantienen en manos del sector público. Para responder esta pregunta se consideraron las razones esgrimidas por las propias empresas públicas, y en el caso donde no se halló dicha información, se clasificó a las empresas según el criterio de los autores. Así se pudo sintetizar la información en cinco criterios o justificaciones: (i) la empresa es un monopolio, (ii) se generan externalidades positivas a la sociedad, (iii) la empresa es “estratégica”, (iv) la empresa apoya las políticas de reducción de pobreza, o (v) no se encontró justificación económica alguna. La Tabla 1 entrega esta caracterización de las empresas públicas del Perú. Se mencionan explícitamente aquellas bajo la tutela del Fonafe, Petroperú y Agrobanco.<sup>1</sup>

De las 119 empresas públicas existentes, el 68% justifica su existencia al tratarse de una compañía estratégica, 21 tuvieron algún otro tipo de justificación económica y las dieciocho restantes no tenían ninguna justificación económica. A continuación se exponen los argumentos de las propias empresas para ser clasificadas en cada uno de estos cinco rubros. En los

1 Se opta por señalar que una empresa es “estratégica” cuando ésta justifica su existencia utilizando el argumento que genera desarrollo en una zona específica, en un sector, o a nivel nacional; sin que quede claro si efectivamente cumple ese rol. Por el contrario, se ha denominado que la compañía apoya a los sectores de menores ingresos cuando es claro que sus acciones están orientadas a este fin.

**Tabla 1.** Empresas públicas según sector y justificación de su existencia

Actividad Monopólica	Externalidad	Empresa Estratégica	Apoyo a los sectores de menores ingresos	Sin Justificación Económica
<b>Saneamiento</b>		Sedapal* y 50 empresas municipales de agua*		
<b>Comunicaciones</b>		Serpost		Editora Perú
<b>Energía</b>		17 Empresas generadoras y distribuidoras de electricidad a nivel regional* y 3 empresas a nivel municipal*		
<b>Financiero</b>		Banco de la Nación*	Fondo Mivivienda, Cofide*, Agrobanco y 13 Cajas municipales	
<b>Hidrocarburos y Remediación</b>	Activos Mineros	Perúpetro*, Petroperú*		
<b>Industrial</b>	Enaco			
<b>Infraestructura y transportes</b>		Enapu, Sima Iquitos, Sima Perú	Banco de Materiales	Corpac y 4 empresas municipales de transportes
<b>Inmobiliario</b>	Emilima			Coneminsa, Inmisa, Finver Callao, Emusac Tumbes y Emisac
<b>Otros</b>	Eslimp Callao	Emmsa*, Emmepa - Chimbote*		Infflores y 6 empresas municipales de servicios diversos

\* Criterio de los autores

Fuente: páginas web de las empresas públicas. Elaboración propia.

casos donde se utilizó el criterio del investigador se hace mención explícita de ello.

En el sector saneamiento se encuentra Sedapal, la empresa estatal que provee servicios de agua y alcantarillado en la capital, Lima Metropolitana. En este caso particular, no se encontró una definición clara por parte de la propia empresa respecto de la justificación de su existencia y se optó por clasificar a la compañía como estratégica, por cuanto siempre se ha aludido en el debate público que un privado no puede lucrar con el servicio de agua. Respecto de las 50 empresas municipales de agua, se utilizó el mismo criterio que en el caso de Sedapal.

En el sector comunicaciones, existen dos firmas en operación. En primer lugar se encuentra la empresa denominada Servicios Postales del Perú S.A. (Serpost), la cual es considerada como una compañía estratégica para el Estado, en la medida que dicho servicio es considerado por la propia empresa uno de los “principales medios de comunicación mundial”. Lo mismo ocurre con Editora Perú S.A., que se encarga de difundir la información oficial del Estado a través del diario oficial El Peruano, la Agencia Peruana de Noticias Andina y los servicios editoriales y gráficos.

Con respecto al sector energía, existen 17 compañías de electricidad—entre generadoras y

distribuidoras<sup>2</sup>—que son consideradas por el Estado como empresas estratégicas, debido a que contribuyen al desarrollo de las regiones directamente involucradas. Asimismo, la operación de algunas de estas firmas ha sido justificada adicionalmente por razones más específicas<sup>3</sup>. De la misma forma, existen tres empresas municipales de electricidad para las cuales se hizo uso de un criterio similar al de las empresas regionales.

Por el lado de las empresas financieras, el Banco de la Nación (BN) es reconocido como una empresa estratégica dado que su red de agencias es la más importante del país, y llega a distintos lugares donde el sector privado no lo hace. Se ha considerado que Cofide, el Fondo MiVivienda, Agrobanco y las Cajas Municipales apoyan de diferentes modos a sectores de menores ingresos. Así es, pues Cofide opera como un banco de segundo piso que viabiliza la inversión privada de pequeñas y medianas empresas; MiVivienda funciona básicamente como garantía de préstamo para que los sectores más pobres puedan acceder a créditos hipotecarios; Agrobanco contribuye a la formalización y desarrollo del pequeño y mediano productor mediante la oferta de recursos y servicios financieros, asistencia técnica integral y articulación de cadenas productivas; y las Cajas Municipales son instituciones financieras sin fines de lucro creadas para apoyar a los segmentos socioeconómicos que tienen acceso limitado a la banca tradicional.

En el sector hidrocarburos y remediación existen tres empresas públicas. En primer lu-

gar, Activos Mineros S.A.C. se encarga del saneamiento de los pasivos ambientales derivados de antiguas explotaciones de compañías del Estado en beneficio de la salud de la población y el medio ambiente. Perúpetro se encarga de la promoción de la inversión en actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el país. Se señala que es una empresa estratégica por cuanto impulsa el desarrollo del sector. En tercer lugar se encuentra Petróleos del Perú (Petroperú), empresa considerada estratégica puesto que sus operaciones tienen impacto en diversos sectores de la economía al ser el combustible es usado como insumo en casi todo tipo de industrias.

Dentro del sector industrial, se encuentra la Empresa Nacional de la Coca (Enaco), la cual es la única empresa autorizada en el Perú para la comercialización e industrialización de la hoja de coca y sus derivados. Su creación y accionar monopólicos se justifican bajo el marco legal que dispone que estas actividades deben estar a cargo de una firma del Estado.

En el sector infraestructura y transportes existen nueve empresas estatales. Tres de ellas son consideradas estratégicas, pues Sima Perú y Sima Iquitos se hacen cargo de las construcciones, reparaciones navales y metalmecánica para la Marina de Guerra del Perú, mientras la Empresa Nacional de Puertos S.A. (Enapu) atiende la demanda de servicios portuarios justificándose su administración estatal por el impacto de éstos sobre la actividad económica peruana. El

2 Son seis las generadoras eléctricas identificadas: Egasa, Egemsa, Egesur, Electroperú, San Gabán y Egecén. Por el lado de las distribuidoras de electricidad, se identifican once empresas: Adinelsa, ElectroCentro, ElectroOriente, ElectroNoroeste, ElectroPuno, ElectroSureste, EletroUcayali, Seal, ElectroNorte, ElectroSur e Hidrandina.

3 Así, para el caso de la compañía Egemsa S.A., el Estado considera que es una empresa clave para la generación de empleo, mientras que para el caso de Adinelsa S.A., se señala que la escasa demanda del servicio, suada a los elevados costos de operación, dificulta la inversión privada y hace necesaria la intervención del Estado. Respecto de la empresa ElectroUcayali S.A, se hace mención a la naturaleza de bien público del servicio que brindan.

Banco de Materiales (Banmat) apoya a los sectores de menores ingresos, mediante la promoción, apoyo técnico, financiamiento de viviendas de interés social y de su entorno. Por último, la empresa Corpac y cuatro municipales (Tramusa Machupicchu, Emattmo-Mollendo, Emutraca-Candarave y Etiphsa Huancabamba) no presentan justificación económica. La primera, pues brinda servicios técnicos a la aeronavegación y aeroportuarios necesarios para la seguridad de las operaciones aéreas del país; mientras que las municipales son de transporte turístico.

En relación al sector inmobiliario, la Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima (Emilima) se encarga de administrar y desarrollar el patrimonio inmobiliario municipal, por lo que se le considera como generadora de externalidades positivas. En segundo lugar, las empresas Compañía de Negociaciones Mobiliarias e Inmobiliarias S.A. (Coneminsa), la Inmobiliaria Milenia S.A. (Inminsa) y tres empresas inmobiliarias (Emusac Tumbes, Emisac y Finver Callao) carecen de justificación económica. Todas estas operan ya sea como un inversionista más o en tareas de corretaje de propiedades.

Finalmente, existen diez empresas municipales de diversos rubros. Así, se ha considerado que la Empresa de Servicio de Limpieza Municipal (Eslimp Callao) genera externalidades positivas, dado que se encarga de la gestión de residuos sólidos desde su generación. Asimismo, se han considerado como estratégicas a la Empresa Municipal de Mercados (Emmsa) y la Empresa Municipal Mercados del Pueblo-Chimbote (Emmepsa-Chimbote) debido a que garantizan el abastecimiento de productos alimenticios en general. En último lugar, las siguientes siete empresas municipales no han presentado justificación económica: Empresa Municipal de Servicios Informáticos Miraflores (Infflores), Empresa Municipal Administradora de Peaje de

Lima (Emape), Empresa Municipal de Festejos y Actividades Recreacionales y Turísticas del Cusco (Emufec), Empresa Municipal de Servicios Múltiples de Huancayo (Emsem-Huancayo), Empresa Municipal de Servicios Múltiples El Tambo (Emsem-Tambo), Empresa de Maquinaria y Equipo Ayabaca (Emmpea Ayabaca) y Empresa Municipal de Maquinaria Pesada (Emcasac).

## 2.2 IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

En el año 2007, los ingresos de las 33 empresas públicas bajo el ámbito de Fonave representaban el 3,23% del PBI (más de US\$ 3.600 millones); asimismo, sólo el 12% de dichas empresas tuvo pérdidas que representaron apenas el 0,03% del PBI. Los sectores más importantes de intervención estatal son los de energía e hidrocarburos, pues los ingresos del primero representan el 0,98% del PBI repartidos entre 17 empresas, de entre las cuales la más importante es Electroperú, con más de US\$ 396 millones de ingresos en 2007; mientras el sector hidrocarburos tiene ingresos que representan el 1,08% del PBI, concentrado únicamente en dos empresas: Activos Mineros y Perúpetro.

## 2.3 GESTIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Respecto de la gestión de las empresas públicas, se obtuvo información reciente de una evaluación que realizó el Fondo Monetario Internacional en 2005 sobre su gestión comercial; mientras que para el caso de los mecanismos de incentivos y control, se presenta el caso de los convenios de gestión firmados entre Fonafe y las empresas, los cuales constituyen básicamente un incentivo -al menos en el papel- para una mejor gestión.

**Tabla 2.** Indicadores financieros de las empresas públicas bajo el ámbito de Fonafe

	Actividad monopólica		Externalidad		Empresa estratégica		Apoyo a los sectores de menores ingresos		Sin justificación	
	Mill US\$	% PBI	Mill US\$	% PBI	Mill US\$	% PBI	Mill US\$	% PBI	Mill US\$	% PBI
<b>Saneamiento</b>	Ingresos		304,2	0,269%						
	Gastos		180,6	0,160%						
	U. Neta		42,2	0,037%						
<b>Comunicaciones</b>	Ingresos		25,0	0,022%	22,7	0,020%				
	Gastos		23,2	0,021%	15,4	0,014%				
	U. Neta		0,5	0,000%	5,6	0,005%				
<b>Energía</b>	Ingresos		1.109,2	0,981%						
	Gastos		883,7	0,782%						
	U. Neta		84,2	0,074%						
<b>Financiero</b>	Ingresos		537,1	0,475%	152,4	0,135%				
	Gastos		241,0	0,213%	75,0	0,066%				
	U. Neta		225,0	0,199%	35,8	0,032%				
<b>Hidrocarburos y remediación</b>	Ingresos	2,4	0,002%	1.214,0	1,074%					
	Gastos	3,0	0,003%	361,5	0,320%					
	U. Neta	-1,0	0,001%	0,0	0,000%					
<b>Industrial</b>	Ingresos	11,0	0,010%							
	Gastos	9,7	0,009%							
	U. Neta	0,7	0,001%							
<b>Infraestructura y transportes</b>	Ingresos		178,9	0,158%	16,8	0,015%	67,1	0,059%		
	Gastos		137,9	0,122%	14,9	0,013%	45,6	0,040%		
	U. Neta		44,8	0,040%	0,8	0,001%	13,2	0,012%		
<b>Inmobiliario</b>	Ingresos				5,1	0,004%				
	Gastos				3,3	0,003%				
	U. Neta				1,2	0,001%				

Fuente: Fonafe

### Evaluación de la gestión comercial de las empresas públicas

Los factores más importantes, de acuerdo con un estudio del Fondo, para que una empresa pública tenga una adecuada gestión comercial están relacionados con la autonomía gerencial, la relación con el Estado, las condiciones financieras y la estructura del gobierno corporativo. Así, hay algunos aspectos específicos que resultan especialmente relevantes para que la gestión de las empresas públicas peruanas como las polí-

ticas de precios, los salarios, los flujos económicos entre las empresas y el gobierno, la reputación crediticia de las empresas y, finalmente, la rentabilidad generada por las empresas.

Con respecto a la política de precios, debe destacarse que la mayoría de empresas públicas bajo el ámbito de Fonave fija sus precios de manera autónoma, basándose comúnmente en el costo marginal o la recuperación de costos. Por otro lado, en lo que respecta a los salarios y a las políticas de empleo, Fonafe impone un techo para la

cuenta de salarios total de cada entidad y cada una debe decidir cómo asigna internamente dichos recursos; esto genera que la pirámide salarial de las empresas públicas sea muy achatada, pero se debe cumplir con las normas laborales de ley. Por el contrario, respecto de las políticas de contrataciones, las empresas pueden determinar el número de empleados que desean y despedirlos de acuerdo con la ley, pero esto puede ocasionar, en casos de muchos despidos, problemas políticos; asimismo, hay presencia de sindicatos y los trabajadores tienen derecho a ser contratados colectivamente, lo que lleva a arduas negociaciones sobre el tema de los salarios.

El flujo económico entre las empresas y el Estado se refiere, básicamente, a las transferencias de utilidades de las empresas al Tesoro Público a través de Fonafe, pues deben contribuir al resultado fiscal del Tesoro. Además, las empresas pagan impuestos bajo el mismo régimen impositivo que las empresas privadas. El grado de apalancamiento de las empresas es muy bajo, puesto que la deuda comercial es prácticamente cero. Las empresas públicas tienden a acudir al financiamiento de corto plazo para financiar sus compromisos inmediatos, pero casi no utilizan financiamiento de largo plazo; es por eso que puede decirse que gozan de buena reputación crediticia.

Finalmente, la rentabilidad de las empresas es un factor muy importante que debe ser analizado, pues el sector público no siempre tiene resultados positivos y, cuando lo son, son resultados más precarios que los del sector privado. Esto puede deberse a que, de acuerdo con Fonafe, la maximización de utilidad no es uno de los móviles del accionar diario de la dirigencia de las empresas, pues tienen como prioridad mantenerse en sus cargos más que otra cosa. Además, las utilidades de ciertas empresas también se ven afectadas por los subsidios cruzados (por

ejemplo, Sedapal) y la pesada responsabilidad previsional que tienen dichas empresas para con sus antiguos empleados.

### *Incentivos: los convenios de gestión de Fonafe*

El Estado, por medio de los convenios de gestión que viene firmando con las empresas bajo el ámbito de Fonafe, intenta promover la eficacia y eficiencia del gasto, así como brindar una mayor calidad a los clientes. Es en este sentido que desde 1999 viene firmando este tipo de convenios con más de 49 compañías, 17 de las cuales pasaron al ámbito del MEF en 2001; así, desde 2002 hasta 2005, Fonafe ha firmado convenios de gestión con 18 entidades, dos de las cuales mantuvieron el convenio por los cuatro años consecutivos, de acuerdo a Oliva (2006).

Dichos convenios consisten en plantear metas de gestión y objetivos que permitan evaluar su cumplimiento. Si se cumple con los compromisos, la empresa recibe un bono económico; sin embargo, dicho bono sale de la propia empresa, tanto de su ahorro de gastos corrientes como de sus utilidades por distribuir (las empresas públicas reparten utilidades a sus trabajadores, al igual que en el sector privado). Sin embargo, si es que las utilidades por distribuir son mayores que el monto del bono, éste no se distribuye y se reparten sólo las utilidades; en caso contrario, se entregan las existentes y se completa con el ahorro en gasto corriente.

El bono se reparte a discreción de la empresa, pero tiende a ser distribuido equitativamente entre todos los trabajadores, puesto que de ese modo se mantiene cierta objetividad y se evita el juicio personal, pero se genera un desincentivo a la eficiencia, pues no hay una remuneración directa al buen desempeño personal. Por otro lado, para poder entregar el bono, la compañía debe cumplir con un alto porcentaje de las metas tra-

zadas (90%) y haber cumplido con su meta económica para el año, que suele ser mantener cierto grado de superávit que contribuya al superávit fiscal.

A pesar del buen avance que significa la firma de este tipo de convenios, al parecer la forma en que son planteados no fomenta de manera efectiva la eficiencia, sino tal vez sólo cierto sentido de competitividad y busca de reconocimiento por parte de las gerencias al firmar los convenios. Esta situación se da, puesto que los objetivos que se plantean son, la mayoría de veces, muy laxos y tienden a ser elaborados luego de aprobado el presupuesto anual, por lo que sus “metas” tienden a estar ya consideradas en su plan de actividades, por lo que necesitan ser un poco más exigentes (Oliva 2006).

Asimismo, el que se reparta el bono solamente por cumplir metas específicas y que no haya una fiscalización previa lleva a malas prácticas por parte de la gerencia, que generan incentivos contrarios y que desacreditan totalmente el sistema. Así se presentan casos en los que las empresas hacen un “ahorro ficticio” que les permite cumplir con la meta fiscal y luego necesitan pedir ayuda para poder pagar las planillas y otras obligaciones. También se presentan casos en los que hay presión política para que Fonafe permita repartir el bono de productividad a pesar de no haber cumplido con las metas previstas; esto se debe a que, en muchos casos, los trabajadores tienden a ver estos bonos como un derecho más que como un premio o compensación.

## 2.4 COMENTARIOS SOBRE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

La existencia de empresas públicas en el Perú en la mayoría de casos no tiene una justifi-

cación económica. Así, únicamente se han identificado cuatro empresas que deberían de permanecer en manos del sector público: el Banco de la Nación, el Fondo MiVivienda, Cofide, Enaco y Perúpetro.

En el primer caso, el Banco de la Nación cumple un rol de integrar a las regiones más alejadas del país al sistema financiero. De las más de 400 agencias del Banco de la Nación en el país, cerca de 300 constituyen la única oferta bancaria en las localidades donde operan. Hoy el BN está autorizado a otorgar créditos a las micro y pequeñas empresas a través de las instituciones de microfinanzas privadas (Edpymes, Cajas Municipales y Cajas Rurales) en aquellas localidades donde el BN es la única oferta bancaria. En este sentido, el banco no compite con el sector privado y cumple efectivamente un rol importante de integración. En el caso del Fondo MiVivienda y Cofide, estas instituciones cumplen un rol relevante para el desarrollo del incipiente mercado hipotecario en el Perú y como institución que facilita el crédito a las pequeñas empresas, respectivamente, en un contexto de baja intermediación del sistema financiero<sup>4</sup>.

En el caso de Enaco, se justifica la existencia esta empresa pública de comercialización de la hoja de coca, en un contexto donde el Perú se comprometió mediante tratados a mantener este esquema de monopolio público. Finalmente, Perúpetro se encarga de negociar, celebrar y supervisar los contratos en materia hidrocarburo. En este sentido, se requiere un alto nivel técnico para poder manejar este tipo de contratos, por lo que Perúpetro se creó y se mantiene como empresa pública debido a que en la práctica posee mayor facilidad de operación y contratación en relación con una institución pública. Si bien este argumento es rebatible y aplicable a

4 El ratio crédito del sistema financiero al sector privado sólo alcanzó el 28,9% del PBI en 2007.

cualquier otra actividad del Estado, durante la década de los noventa se consideró prioritario promover la actividad, por lo cual se creó esta empresa. Así, de las cuatro empresas que se han mencionado deben quedar en manos del sector público, ésta es la que presenta el argumento menos sólido.

En sectores importantes como el energético o el de agua no tiene sentido mantener empresas en el sector público, considerando que ya existe participación privada en la materia. Por ejemplo, el Estado mantiene una activa intervención en la producción de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional, con cerca del 43.4% del total al año 2004. Así, el Estado es competidor y regulador a la vez. Otro caso son las compañías de saneamiento, las cuales con excepción de Sedapal, la empresa de la capital, se encuentran en una situación caótica. Estas empresas municipales presentan una precaria situación financiera (quebradas y con niveles mínimos de inversión), carecen de incentivos de gestión, la Sunass no puede ejercer su función reguladora (en particular el tema tarifario, que depende de los municipios), y las empresas se encuentran sujetas a una continua interferencia política que no ha permitido la modernización de éstas.

Lo mismo se podría argumentar en el caso de Petroperú. A lo largo de su historia, la empresa ha estado sujeta a diversos escándalos de corrupción y ha sido utilizada como “caja chica” del gobierno de turno<sup>5</sup>. En términos económicos, Petroperú, a lo largo de los años, ha cumplido un rol no explícito de control o moderación del impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo sobre la economía peruana. Por ello, hoy se sostiene que el segmento *downstream* (refinación, distribución y comercialización) de la industria tendría un comportamiento líder-seguidor, siendo Petroperú la empresa líder y Repsol YPF la seguidora (ambas empresas se reparten en proporciones casi iguales el 98% de la producción de derivados en el país), existiendo además un cuestionamiento sobre el supuesto objetivo fallido de lograr una mayor competencia con el proceso de privatización<sup>6</sup> de los noventa y sobre las actuales condiciones de competencia existentes<sup>7</sup>.

### 3. La provisión de servicios públicos

La provisión de servicios públicos en el país puede ser analizada desde el punto de vista de la clasificación del gasto pre-

- 
- 5 Por ejemplo, en el caso del último gobierno (2001-2006), Petroperú fue utilizado para financiar la remodelación del Palacio de Gobierno.
  - 6 A pesar de la desintegración vertical de Petroperú y su posterior privatización inconclusa, en pocos años Repsol-YPF ha seguido una estrategia de integración vertical. Evidentemente, esta situación brinda un mayor poder de mercado a dicha empresa. Por ejemplo, en la refinación, Repsol YPF es dueño de La Pampilla, la más grande del Perú (refina 100 MBD versus 60 MBD de Talara). Por otro lado, Repsol YPF también tiene su cadena de estaciones de servicio, con lo que llega directamente al consumidor final. Lo mismo ocurre en el negocio de GLP, antes controlado por Petroperú: de un lado, Repsol YPF produce el GLP en La Pampilla y, de otro, Repsol YPF es el mayor distribuidor de este derivado, pues es dueño de las distribuidoras Solgas y Limagas, que controlan el más del 60% del mercado limeño.
  - 7 Por ejemplo Ochoa y Távora (2005), en un documento elaborado para la agencia de competencia del Perú (Indecopi), señalan que “las barreras estructurales a la competencia y, en particular, a las economías de escala en la refinación, el almacenamiento y el transporte internacional”, no permiten que existan condiciones de competencia en los mercados; aunque no muestran evidencia sobre un abuso de posición de dominio de ésta.

supuestal según función. Como se observa en la figura adjunta, el sector educación es el que recibe una mayor participación del gasto presupuestal, con US\$ 3.200 millones. Luego le siguen casi en el mismo nivel los pagos de la deuda interna y externa, así como el gasto previsional del Estado. Salud es la cuarta función en orden de importancia, con US\$ 1.409 millones asignados. Después de ésta vienen seguridad, defensa y transportes y comunicaciones, con gastos que fluctúan entre los US\$ 850 y US\$ 1.100 millones, aproximadamente.

Para fines del presente trabajo se han definido como servicios públicos las funciones<sup>8</sup> relativas a la promoción de la (i) industria, el comercio y los servicios, (ii) los servicios ligados a la segu-

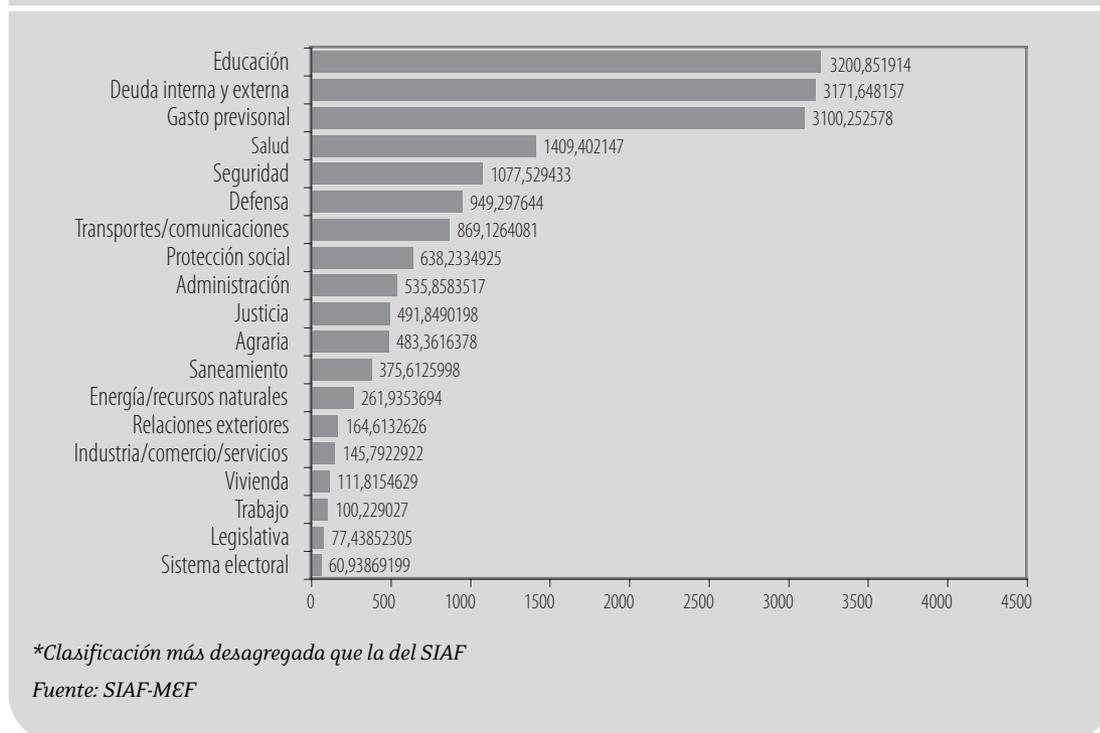
ridad, (iii) el apoyo al agro, (iv) la provisión de infraestructura pública (transportes, comunicaciones, saneamiento, energía) no ligada directamente a los programas sociales, (v) los programas de capacitación laboral. Previamente a analizar los servicios públicos definidos se debe tener una visión global de los factores que afectan la eficiencia del gasto.

### 3.1 FACTORES QUE INFLUYEN EN LA EFICIENCIA DEL GASTO

#### *Servicio civil, Contraloría y adquisiciones en el Estado*

Junto con las normas que rigen el manejo presupuestal, existen otros factores que afectan

**Figura 2. Gasto presupuestal ejecutado por función\*, 2007 (US\$ millones)**



8 Las funciones del Estado en el ámbito de la educación, salud y previsión/protección social se revisan en la sección siguiente.

de manera importante la eficiencia o calidad del gasto: los funcionarios públicos y las normas de adquisiciones en el Estado. En el primer caso existe un caos en el manejo del servicio civil en el país, al existir tres sistemas distintos de contrataciones con incentivos y controles de distinta naturaleza. La gran mayoría de trabajadores (82%) son los correspondientes a la planilla estatal. En este caso, existe una política de remuneraciones centralizada y con un alto grado de similitud en los niveles remunerativos, y donde las mínimas diferencias se determinan por la antigüedad y no por el mérito, existiendo un manejo subjetivo para el ingreso y la permanencia de personal. Otra característica de este grupo es la estabilidad laboral de la que gozan, donde en la práctica los procesos administrativos orientados a retirar el personal (por causas justificadas o no) constituyen una barrera para la salida de éste. Por ello, los trabajadores no tienen incentivos ni castigos ligados a su desempeño, al existir una política salarial plana y un sistema de estabilidad casi inquebrantable.

Los otros dos grupos de trabajadores son los comprendidos en el régimen laboral privado y los llamados consultores. El primer régimen brinda estabilidad laboral a los trabajadores y permite la aplicación de criterios de productividad para medir el desempeño del trabajador; sin embargo, las escalas remunerativas rígidas, así como la falta de transparencia en los criterios del ascenso constituyen una limitación importante para alcanzar un desempeño cada vez mejor. Respecto del régimen de los consultores, éste se caracteriza por la flexibilidad laboral (contratos de seis meses o un año) y por las elevadas remuneraciones -en términos relativos al régimen de planillas- existentes; sin embargo, los escándalos políticos del régimen anterior -abuso de contratación de personal no calificado- determinaron la fijación de un techo salarial

para todo el Estado de aproximadamente US\$ 5 mil mensuales, hecho que determinó un éxodo del personal más calificado del sector público hacia el sector privado.

En este contexto, la mayoría de trabajadores del sector público -régimen de planilla- no están capacitados, ni tienen los incentivos ni controles adecuados para alcanzar una ejecución eficiente del gasto en el país. Así, durante la década de los noventa, diversos programas clave del Estado fueron manejados por personal que no era de planilla, como señala Ugarte (2000), en organismos a los que denomina “islas de eficiencia”. La autora señala “que no eran otra cosa que oficinas no orgánicas en los ministerios, las cuales se financiaban con recursos de cooperación o eran creadas con un régimen laboral privado y bajo un régimen especial de gestión (diferentes reglas de presupuesto y adquisiciones principalmente), administrado por un órgano ad-hoc”. Desde 2001, en algunos casos estas “islas de eficiencia” lograron institucionalizarse dentro de los ministerios alcanzando un nivel de eficiencia adecuado, como fue el caso del Ministerio de Transportes. En otros casos, el personal fue reemplazado por consideraciones políticas, afectando seriamente la eficiencia del gasto, como ocurrió en el Ministerio de Trabajo. Finalmente, se mantienen casos de coexistencia de “islas de eficiencia” para administrar el gasto de programas complejos (usualmente con financiamiento externo), junto con oficinas administrativas dedicadas básicamente a las adquisiciones menos complejas (por ejemplo, útiles de oficina).

Un factor que es común al accionar de todos los servidores públicos, sin importar el régimen laboral que tengan, es el excesivo cuidado y dedicación al formalismo y normas, más allá de los objetivos fijados. Ello responde al férreo, y muchas veces excesivo, control que ejerce la Contraloría General de la República, órgano de control

del Estado. En los últimos años ha ido más allá del control de los procedimientos y ha cuestionado innecesariamente el accionar técnico de muchos organismos. Ello ha derivado en un elevado nivel de inacción y falta de iniciativa en los funcionarios de la administración pública, temerosos de que sus decisiones puedan ser sancionadas por la Contraloría.

Finalmente, el rol que juega el sistema de adquisiciones del Estado -cuya entidad encargada es Consucode- ha sido claramente perjudicial para una eficiente ejecución del gasto. Según el Reporte de Evaluación del Sistema de Adquisiciones del País, elaborado por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a fines de 2005, “la percepción general, sustentada por evidencia empírica<sup>9</sup>, es que la deficiencia persistente del sistema de adquisiciones es producto, entre otros aspectos, de una planificación presupuestaria y normas de ejecución complejas y de deficiencias logísticas, que causan demora en la prestación del servicio.” Además, “(...) los programas de extensión del Consucode a los gobiernos subnacionales están orientados principalmente a la difusión de los aspectos jurídicos de la contratación pública y no logran generar herramientas o asistencia práctica que contribuyan a reducir los riesgos de gestión e incrementar la capacidad de las entidades públicas a lo largo del ciclo administrativo de las adquisiciones (es decir, respecto del ciclo de planificación y ejecución presupuestaria, la evaluación de licitaciones, la confección de contratos, la gestión de abastecimiento, etc.)”.

### *Etapas y actores en el manejo presupuestal*

Como señalan Carranza *et al.* (2006), cada ciclo del proceso presupuestario peruano se inicia a fines del mes de mayo del año anterior del presupuesto que se formula, y finaliza casi tres años después, con la certificación de la cuenta pública por parte del Legislativo. En la primera etapa intervienen el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Consejo de Ministros, y el Congreso de la República.

Es la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) la que formula inicialmente el presupuesto. Como señalan los autores, la DNPP del MEF señala los procedimientos y topes para que los distintos pliegos presenten sus demandas. Cabe destacar que estos topes sectoriales en realidad reflejan lo otorgado en los años anteriores. Esta etapa es clave porque es ahí donde se identifica el carácter inercial del gasto. A pesar de los avances de los últimos años en materia de planeamiento estratégico y programación multianual, el presupuesto en el Perú está definido en función de los presupuestos anteriores (Shack 2006) y no constituye una herramienta para mejorar en el mediano y largo plazo la eficiencia y la calidad del gasto público.

La siguiente etapa de la formulación presupuestal es cuando el Ejecutivo tiene que aprobar -vía Consejo de Ministros- y remitir al Congreso el proyecto de Presupuesto del año siguiente en agosto. En esta etapa, la discusión en el Consejo de Ministros se centra en alcanzar incrementos en el presupuesto para incorporar partidas con alto valor político<sup>10</sup>. Finalmente, es el Congreso

9 Por ejemplo, la duración del ciclo de adquisiciones de los suministros médicos, desde la autorización del proceso hasta la entrega, es de 450 días.

10 Por ejemplo, para el caso del sector transporte terrestre, durante los años 2001 y 2002, funcionarios del Ejecutivo firmaron actas de compromisos de inversión en redes viales a lo largo de todo el país para evitar huelgas y congraciarse con la población. Se registró un total de 72 compromisos que involucraban recursos por US\$ 2.519 millones, que son equivalentes a toda la inversión en redes viales para el período 2002-2007. *continúa*

el que aprueba el presupuesto, y dado que éste no tiene iniciativa de gasto, sólo puede modificar la distribución de las asignaciones presupuestarias, sin alterar el techo del gasto agregado en mayor medida.

### *Incentivos y mecanismos de control en el manejo presupuestal*

Como señala el MEF (2007), el problema de eficacia y calidad del gasto público se puede resumir en siete causas: (i) la falta de articulación del planeamiento con el presupuesto desde una perspectiva de resultados; (ii) la abundancia e inconsistencia de normas que dificultan la gestión institucional y no promueven un enfoque por resultados; (iii) la debilidad en los sistemas de información, seguimiento y evaluación en los sectores e instituciones que den cuenta clara y oportuna de la situación de los resultados y productos; (iv) la poca capacidad de gestión de las instituciones orientada a resultados, medida tanto en términos de los recursos humanos como de los mecanismos que promuevan la articulación de objetivos; (v) la escasa rendición social de cuentas y participación informada de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones; y (vii) un ordenamiento institucional y de funciones que no facilita el logro de resultados.

En relación al punto (iii), en el Perú, junto con los esfuerzos recientes en materia de planeamiento estratégico y programación multianual, los que no han tenido resultados, se ha comenzado a trabajar en un sistema de indicadores de desempeño que se espera integrar plenamente al tema presupuestario. Además, otros instrumentos de incentivos y control del gasto de mayor antigüedad en el Perú son los convenios de gestión, las evaluaciones de impac-

to de los programas, así como el Sistema Nacional de Inversión Pública.

Los **indicadores de desempeño** permiten tener una medición cuantitativa respecto del logro o resultado en la entrega de los productos generados por la institución, programa o proyecto; con el objeto de poder realizar comparaciones a lo largo del tiempo o entre instituciones respecto del desempeño de éstas.

A partir de 2004, la DNPP del MEF comenzó a trabajar en la creación de un Sistema de Seguimiento de Evaluación del Gasto Público. Así, inicialmente fueron los ejecutores del gasto, en coordinación con las oficinas de planeamiento de los organismos gubernamentales, las que propusieron indicadores de desempeño sobre las actividades y proyectos que realizaban, registrándose más de 1.300 indicadores. A mediados de 2005, la mitad de los órganos ejecutores del gasto habían registrado información sobre indicadores de desempeño, y en un trabajo conjunto de depuración con la DNPP, se había reducido el número de indicadores a casi 600.

En la tabla adjunta se muestra el número de indicadores de desempeño al 2006, según la clasificación funcional del gasto y el principal órgano responsable de política relacionado o ejecutor, así como el gasto presupuestal ejecutado por función (excluyendo el pago de deuda y las obligaciones previsionales). Como se observa, es el sector salud donde el tema se encuentra más avanzado. Otros sectores donde también existe un elevado número de indicadores de desempeño son educación (básicamente universidades) y agro (proyectos e instituciones dependientes del ministerio).

Los **convenios de gestión** son una herramienta para medir el desempeño mediante indi-

(*continuação*) No hubo un solo compromiso de mantenimiento vial, evidenciando la nula valoración en términos políticos de este tipo de obras.

**Tabla 3. Indicadores de desempeño de la Dirección Nacional de Presupuesto Público** (gasto del año 2006, en US\$ millones; e indicadores en número)

<b>Función</b>	<b>Principal órgano responsable de política o ejecutor</b>	<b>Ejecución del presupuesto según función</b>	<b>Ejecución como % del PBI</b>	<b>Participación respecto del total del presupuesto</b>	<b>Número total de indicadores</b>	<i>Indicadores del principal órgano responsable</i>	<i>Indicadores de organismos dependientes del principal</i>
Administración/ planeamiento	Min. de Economía y Finanzas	75	0,1	0,7	8	5	3
Administración/ planeamiento	Contraloría	58	0,1	0,5	1	1	
Administración/ planeamiento	Presidencia del Consejo de Ministros	403	0,4	3,7	14		14
Agraria	Min. de Agricultura	483	0,4	4,4	112	14	98
Defensa	Min. de Defensa	949	0,8	8,7	15	7	8
Educación	Min. de Educación	2.628	2,3	24,0	25		25
Educación	Universidades	573	0,5	5,2	101	101	
Energía y recursos naturales	Min. de Energía y Minas	262	0,2	2,4	14	3	7
Industria, comercio y servicios	Min. de Comercio Exterior y Turismo	64	0,1	0,6	9	5	4
Industria, comercio y servicios	Min. de la Producción	82	0,1	0,8	15	2	13
Justicia	Consejo Nacional de la Magistratura	3	0,0	0,0	3	3	
Justicia	Defensoría	13	0,0	0,1	2	2	
Justicia	Min. de Justicia	83	0,1	0,8	12	1	11
Justicia	Min. Público	124	0,1	1,1	1	1	
Justicia	Poder Judicial	269	0,2	2,5	3	3	
Legislativa	Congreso	77	0,1	0,7	2	2	
Protección y previsión social	Min. de la Mujer	373	0,3	3,4	5	3	2
Protección y previsión social	Otros organismos	265	0,2	2,4	0		
Relaciones exteriores	Min. de Relaciones Exteriores	165	0,1	1,5	7	4	3
Salud	Min. de Salud	1.409	1,2	12,9	172	162	10
Seguridad	Unidad de Inteligencia Financiera	1	0,0	0,0	2	2	
Seguridad	Min. del Interior	1.076	1,0	9,8	7	7	

*sigue a continuación*

continuación

Función	Principal órgano responsable de política o ejecutor	Ejecución del presupuesto según función	Ejecución como % del PBI	Participación respecto del total del presupuesto	Número total de indicadores	Indicadores del principal órgano responsable	Indicadores de organismos dependientes del principal
Sistema electoral de Elecciones	Jurado Nacional 10	0,0	0,1	4	4		
Sistema electoral	Oficina Nacional de Procesos Electorales		10	0,0	0,1	2	2
Sistema electoral	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil		42	0,0	0,4	2	2
Trabajo	Min. de Trabajo	100	0,1	0,9	5	5	
Transportes y comunicaciones	Min. de Transportes y Comunicaciones	869		0,8	7,9	12	9 3
Saneamiento	Min. de Vivienda, Construcción y Saneamiento		376	0,3	3,4	8	4 4
Vivienda	Min. de Vivienda, Construcción y Saneamiento		112	0,1	1,0	5	4 1
		<b>10.954</b>	<b>9,7</b>	<b>100</b>	<b>568</b>	<b>358</b>	<b>206</b>

\* El gasto presupuestal no incluye el pago de deuda ni el gasto previsional

Fuente: DNPP-MEF, SIAF-MEF. Elaboración propia.

cadore, ya sea midiendo procesos, productos o resultados. En el Perú, el esquema de convenios de gestión se empezó a utilizar en el año 1994 para el sector salud, pero es sólo en 1999 que empieza a ser aplicado a la actividad empresarial del Estado. Asimismo, dentro de la Ley Marco de Modernización del Estado promulgada en 2002 se contempla la utilización más extensiva de este tipo de convenios. Sin embargo, esta no es todavía una política general y en realidad participan los organismos que deciden plegarse a ella voluntariamente, por lo que no hay una normativa común ni metas claras para todo el aparato estatal en este sentido.

En la práctica, fueron las empresas públicas (cajas municipales y compañías de saneamiento) las que en su mayoría se plegaron a estos convenios. Por ejemplo, al 2006 se firmaron 54 convenios de gestión con las ETE. Como se mencionó en la sección de empresas públicas, muchas veces estos convenios de gestión presentaban metas o estándares muy bajos, los cua-

les eran fáciles de cumplir y no representaban un real instrumento para las instituciones.

En la mayoría de convenios de gestión firmados por el Estado, el incentivo tendió a ser (hasta el año 2005) un bono económico, normalmente un porcentaje del ahorro de la cuenta de gasto corriente o parte de las utilidades de la empresa dependiendo el tipo de organización que sea, que se repartía de acuerdo con los criterios deseados por cada empresa u organización. Esto generó muchos conflictos e inconvenientes, pues muchas veces el bono no se distribuía equitativamente entre los que trabajaban para lograr las metas y otras tantas el bono se dividía entre absolutamente todos los trabajadores, que al recibir una cantidad insignificante perdían el interés en él. A partir del año 2005, en que se eliminaron los incentivos económicos, el Estado ha buscado nuevas formas de compensación y se está desarrollando un programa de otorgamiento de capacitación y desarrollo, que beneficiaría a los directamente responsables de la mejora.

Las **evaluaciones de impacto** permiten estimar la contribución que ha realizado o viene realizando un programa al logro de las prioridades de política de un país. De esta forma, las evaluaciones buscan analizar las causas del buen o mal desempeño del programa y, de esta forma, tener una herramienta objetiva para decidir realizar modificaciones al programa o cerrar éste cuando se considere necesario.

La mayoría de los programas sociales referidos a alimentación en el Perú han sido objeto de estudio; así, se han realizado evaluaciones de impacto de los programas del Vaso de Leche, Desayunos Escolares, Pacfo, Panfar, Pantbc, y los Comedores Populares. En lo que se refiere a mejora de la infraestructura, se ha evaluado el impacto de Foncodes (el fondo de inversión social más importante desde la década de los noventa), Mi Banco, los Caminos Rurales, el Proyecto Derechos de Propiedad Urbana y los Proyectos de Reducción y Alivio a la Pobreza (PARA). Finalmente, el impacto de casi todos los programas de empleo y capacitación ha sido estimado, siendo éstos ProJoven, A Trabajar Urbano, y los Proyectos de Capacitación para Jóvenes.

Como señala Silva (2007), en el Perú, las evaluaciones han tenido pobres resultados en materia de diseño de programas, mejoras de focalización, redefinición de prioridades, o cierre de intervenciones. Ello debido a que, entre otras razones, (i) las evaluaciones han constituido iniciativas aisladas, no forman parte del proceso presupuestario ni de la programación multianual, y además (ii) no ha existido una estrategia eficaz de difusión de los resultados.

### *El Sistema Nacional de Inversión Pública*

En el año 2000 se creó en el Perú el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) –cuyo ente rector es el MEF, por medio de la DGPM– que ac-

túa como un sistema de certificación de calidad de los proyectos de inversión pública de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a inversión. Así, el SNIP ha permitido filtrar una serie de proyectos que no contaban con beneficios efectivos sobre los servicios públicos y que eran insostenibles; así como ha generado un ahorro de recursos al reflejar los verdaderos costos de los proyectos.

Inicialmente el SNIP tuvo demoras en aprobar los proyectos que fluctuaron entre 6 meses y un año, ya que había restricciones de personal y el sistema recién comenzaba a funcionar. El promedio de meses que demoraba un proyecto en ser analizado y aprobado por el SNIP entre el período 2004-2007 fue de 5,5 meses para los proyectos finalmente declarados viables y 12,6 para aquellos que aún se encontraban en etapa de formulación hacia 2007. Conforme se fue ganando experiencia, el sistema se volvió más ágil y esto se reflejó en el incremento del número de proyectos declarados viables, que pasó de 3,391 en 2004 a 12,540 en 2006. Sin embargo, durante este lapso la percepción del sistema se debilitó puesto que comenzó a ser considerado como el principal cuello de botella para la aprobación de los proyectos. La situación se agravó en un contexto de fuerte incremento de recursos disponibles para inversión y de crecientes presiones de autorizaciones de gasto por parte de los gobiernos regionales y locales (las transferencias a los gobiernos subnacionales por concepto de canon minero pasaron de S/. 400 millones en 2004 a más de S/. 5.100 millones en 2007).

Sin embargo, esta satanización del SNIP fue claramente excesiva y en el debate público no se discutió en su real dimensión otros factores que demoraban la ejecución de la inversión; como la dificultad y demoras en los procesos de contrataciones y adquisiciones, la falta de capacidad del

personal de las regiones para elaborar proyectos de calidad, techos muy bajos o demoras en las autorizaciones del MEF para que las unidades ejecutoras dispongan de los recursos, los insuficientes procesos de seguimiento durante la implementación de los proyectos, problemas logísticos en general, entre otros.

Por este motivo, en la búsqueda de dar señal clara a la opinión pública para acelerar la ejecución del gasto, el gobierno decidió en 2007 “descentralizar” el SNIP. Ello implica que el gobierno nacional, las regiones y los municipios tienen la facultad de declarar la viabilidad de todos sus proyectos (excepto los de endeudamiento o que requieran aval del Estado, los cuales siguen siendo evaluados por el MEF), haciéndose responsables por el control de la calidad de sus inversiones. Asimismo se eliminaron los límites en los montos de los proyectos de inversión para que éstos sean declarados viables por las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) regionales o locales. Sin embargo, las nuevas medidas, más que simplificar el proceso de evaluación de proyectos, reflejan un relajo de los procesos de autorización que pone en riesgo la calidad del gasto. Por ello, debe tenerse en cuenta que aún se encuentra pendiente fortalecer institucionalmente a las OPI, masificar las herramientas técnicas para la formulación de proyectos y fortalecer la gestión de los proyectos.

### 3.2 IDENTIFICACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y POSIBILIDADES DE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

#### *Apoyo a la industria, al comercio y a los servicios*

El principal programa de apoyo público a las micro y pequeñas empresas es MiEmpresa. El programa tiene un componente de ventanilla

única que facilita los trámites de formalización en Lima; también brinda acceso a servicios de capacitación y asesoría para nuevos emprendimientos empresariales de manera terciarizada y mediante un concurso en algunas ciudades del país; para las empresas constituidas a través de bonos se subsidian servicios de diagnóstico de la empresa, capacitación o asistencia técnica, aunque no existen mecanismos de competencia para participar en el programa; entre otros componentes del mismo. Para el caso de MiEmpresa, en el año 2006 solo se utilizó el indicador de gestión, número de empresas formalizadas (6 mil en todo el año), aunque no se conoce cuántas de estas efectivamente recibieron el asesoramiento del programa.

En relación con la promoción de las exportaciones, Promperú se encarga de ejecutar las políticas sectoriales en materia de promoción de exportaciones y turismo e imagen del Perú. Entre sus principales funciones, es el encargado de elaborar los planes y estrategias, y sugiere o coordina el establecimiento de oficinas o designación de representantes comerciales en otros países (que está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores). Esta entidad sí presenta indicadores de gestión, entre los cuales se tiene el número de empresas asistidas (337 en 2006) y los montos de las empresas exportadoras (US\$ 1.300 millones), aunque no se conoce bien el alcance de los indicadores (quizá sólo se trata de empresas que asistieron a una conferencia).

Respecto del tema de investigación, desarrollo e innovación, recién el Perú ha presentado sus primeros avances en el último año. En 2006, el Fondo para la Innovación, la Ciencia y la Tecnología (Fincyt) fue creado con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mientras que en septiembre de 2007 se realizó el desembolso del préstamo y se hicieron públicos los tres concursos de adjudicación de recursos no reem-

bolsables para el financiamiento de proyectos de innovación tecnológica. Paralelamente, el MEF creó un fondo el último día del año 2006 de casi US\$ 70 millones denominado Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (Fidcom), en un contexto de creación de varios fondos destinados a reducir el superávit fiscal de dicho año. Aún se encuentra pendiente su reglamentación, pero se habría nombrado un directorio del fondo que no coincide con el directorio del Fincyt, por lo que se trataría de un fondo separado y que probablemente duplique funciones.

Para este caso no se han identificado servicios que puedan pasar a manos del sector privado.

### *Servicios ligados a la seguridad*

En el caso de los servicios ligados a la seguridad ciudadana, brindados por la Policía Nacional del Perú, se identificaron algunas funciones que se vienen realizando bajo la tutela del Ministerio del Interior que no son propiamente servicios de seguridad y que pueden ser terciarizados. Este es el caso de la Dirección de Salud, institución encargada de brindar servicios de salud exclusivamente a la policía, o del Fondo de Vivienda Policial; ambos sujetos a diversas denuncias de corrupción e ineficiencia. Además, ninguna de las dos instituciones presenta indicadores de gestión reportados a la DNPP. Si bien se han realizado esfuerzos para integrar o coordinar las acciones de ambas instituciones con otras entidades del Estado<sup>11</sup>, nada justifica su existencia. Asimismo, también se ha identificado la posibilidad de avanzar hacia un esquema de concesión de cárceles, tema que ha sido introducido recientemente al debate público, y para lo

cual se ha formado una comisión externa que va a evaluar el tema.

### *Apoyo al agro*

Los programas de apoyo a la agricultura se centran principalmente en lo que se refiere a investigación, desarrollo, acceso a mercados, sanidad y manejo de recursos. Con respecto a la investigación, existe el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), cuya finalidad es promover el uso de nuevas tecnologías en la actividad productiva en todo el país, asimismo promueven la modernización administrativa de los recursos tecnológicos. Cuenta con 65 indicadores de desempeño que miden los logros de sus distintas estaciones experimentales, tales como el número de accesiones conservadas, es decir el número de muestras de plantas conservadas en el Banco de Neoplasma; y la cantidad de toneladas de semillas básicas producidas. El INIA se revitalizó su rol a partir del año 2001 con financiamiento de organismos multilaterales, tuvo una buena *performance* en los primeros años de su creación, pero luego el personal altamente calificado fue cambiado por elementos del partido de gobierno de dicha época.

Por otro lado, con respecto al desarrollo, se tiene el Instituto Nacional de Desarrollo (Inade), que desde la década de los 80 se ha encargado de llevar a cabo 11 proyectos hidráulicos de gran envergadura a lo largo del país. La transparencia y relevancia de esta institución ha estado seriamente cuestionada a lo largo de los años, pues ha sido la gestora de proyectos insostenibles económicamente. El Inade reporta 20 indicadores a la DNPP, dentro de los cuales se encuen-

11 En el caso de la Dirección de Salud, esta formó parte de los esfuerzos del último año por centralizar las compras del Estado en materia de medicamentos. En el caso del fondo de vivienda, además de los usuales créditos directos para la compra u otros de vivienda, también presta para las cuotas iniciales de otros programas del Ministerio de Vivienda.

tran, por ejemplo, la extensión de la reforestación y del mejoramiento del sistema de riego.

Otro programa es Incagro, que busca contribuir el establecimiento de un sistema moderno de ciencia, tecnología e innovación, descentralizado, plural, orientado por la demanda y liderado por el sector privado. Cuenta con 2 indicadores de gestión, que se refieren al número de proyectos de investigación adjudicados (44 proyectos en 2005). Con respecto a las entidades de acceso a mercados, existe el Programa de Servicios de Apoyo para acceder a Mercados Rurales (Prosaamer), creado con financiamiento del BID para facilitar el ingreso de los productos rurales a más mercados mediante información y capacitación empresarial. El proyecto no presenta ningún tipo de indicadores de desempeño a la DNPP, a pesar de su reciente creación. Asimismo, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa) se encarga de proteger al país del ingreso de plagas y enfermedades y reporta sobre 7 indicadores de desempeño a la DNPP, como vacunación de ganado (cabezas), manejo integrado de plagas agrícolas y áreas atendidas con control biológico (en hectáreas).

Finalmente, en lo que se refiere al manejo de recursos, hay diversas instituciones encargadas del tema. Así, están el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales de la Sierra Sur (Marenass), que busca brindar capacitación a los campesinos para que tengan la información adecuada sobre cómo utilizar sus recursos sosteniblemente. Otro existente es el Programa Nacional de Manejo de Cuenca Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs), que busca formular proyectos y políticas para el uso de los recursos naturales y la infraestructura, e implementarlos; asimismo, busca dar capacitación a los campesinos sobre gestión familiar, social, de recursos, entre otros. A pesar de estar dirigido a los pobres y pobres extremos, durante la década de los noventa fue influen-

ciado políticamente con fines electores; asimismo, la mayor parte del gasto se destina a retribuciones, servicios no personales, complementos y subvenciones, lo que deja un porcentaje reducido para el gasto en actividades propias del programa. En último lugar está el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI), que busca promover el desarrollo sostenible de los sistemas de irrigación de la costa. Tanto el PSI como Pronamachcs deberían tener coordinación, pues los fines de ambas instituciones están relacionados. De entre estos proyectos, solamente el PSI cuenta con 2 indicadores de gestión, que son el número de obras de infraestructura de riego mejoradas y la superficie beneficiada con riego tecnificado.

Para este caso, no se han identificado servicios que puedan pasar a manos del sector privado.

### *Infraestructura de servicios públicos*

En relación con la provisión de infraestructura de servicios públicos (transportes, energía, saneamiento y telecomunicaciones), el Perú posee una participación importante del sector privado en esta materia. Para el caso del sector transportes, en particular el de redes viales, una cuarta parte de las redes viales principales del país (Red Nacional) ya se encuentra concesionada o bajo una modalidad de asociación público privada, mientras que para el caso de las vías intermedias y menores (denominadas Red Departamental y Vecinal), también se han contemplado mecanismos de tercerización de la rehabilitación y mantenimiento de estas vías. Los indicadores que registra la DNPP son la extensión de las vías conservadas y construidas o rehabilitadas. Sobre una posible mayor participación del sector privado, parece claro que los esfuerzos del gobierno están orientados a lograr una mayor participación del sector privado en este sector.

En el caso de aeropuertos, el principal aeropuerto del país -de la capital- fue entregado en

concesión en el año 2000, mientras que una parte de los aeropuertos regionales fue concesionada en 2006, esperándose entregar el resto de aeropuertos en 2008. Por otro lado, el caso portuario ha sido el que ha presentado mayores dificultades para la participación del sector privado debido a la presencia de fuertes sindicatos que se oponen. A pesar de ello, en 2006 se dio la autorización a un operador privado para que iniciara la construcción de un nuevo terminal de contenedores en el muelle sur del puerto del Callao, en Lima, con el objeto que compita con el actual operador estatal del puerto.

En el caso del sector telecomunicaciones, este servicio se encuentra en manos del sector privado. Sin embargo, existe el denominado Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel) -establecido con aportes equivalentes a 1 por ciento del ingreso operativo bruto de las empresas del sector-, el cual busca proveer el servicio de telefonía e *Internet* en las zonas rurales del país a través de proyectos que permitan ampliar los servicios garantizando la sostenibilidad del servicio y promoviendo la participación de las empresas privadas. Fitel emplea un método de licitación denominado oferta con el mínimo subsidio para elegir a la empresa privada que se encargará de brindar el servicio en las localidades rurales. Al año 2003, casi un 40% de la población en zonas rurales tenía acceso a este tipo de servicios, mientras que mediante el último concurso de Fitel realizado a mediados de 2007, este porcentaje llegaría al 65%.

En el caso de la electrificación, como se mencionó en el segundo capítulo sobre empresas públicas, el sector posee empresas del sector privado y público. Para el caso de los servicios de energía en zonas rurales, existe el Proyecto de Electrificación Rural. Por medio del programa se busca la extensión de los sistemas actuales o aislados, mediante la participación de las empresas

de distribución públicas, gobiernos regionales y locales, así como del sector privado. El proyecto se encarga de aprobar los proyectos presentados por las compañías, otorgando un subsidio que es igual al monto necesario para obtener una tasa interna de retorno mínima respecto de la inversión por parte del proveedor del servicio de electricidad. Existen tres indicadores de desempeño que recoge la DNPP para el programa: el número de beneficiados, longitud de las líneas de transmisión y longitud de las líneas de distribución.

A diferencia del proyecto de telefonía rural, los avances en materia de ampliación del servicio a nivel rural no han sido tan importantes. Hoy sólo un 32% de la población accede a este tipo de servicios. Existe un problema de gestión, puesto que las empresas públicas aún tienen que tomar medidas para asegurar un manejo financiero adecuado y para poder lograr un manejo adecuado del mantenimiento de las obras. Por otro lado, existe carencia de recursos puesto que éstos provienen del Tesoro (se estiman en US\$ 100 millones al año y existen necesidades de inversión por US\$ 1.800 millones).

Finalmente, en el caso de saneamiento, ya se ha hecho mención en la sección de empresas públicas que este sector se mantiene en manos del Estado. Así, no hay razones para no permitir la participación del sector privado, considerando que los problemas de gestión y de injerencia política son los más importantes en las empresas de saneamiento municipales, además de la falta de cobertura.

### *Capacitación laboral*

El principal programa de capacitación laboral en el país es Projoven, programa financiado por el BID y creado en la segunda mitad de la década de los 90. Projoven financia la capacitación provista por instituciones privadas y públicas, quienes compiten por obtener financiamiento

para los programas que ofrecen. Estos programas están definidos en función de la demanda del sector privado, puesto que un requerimiento de Projoven es la existencia de compromisos por parte de las firmas privadas con las instituciones de capacitación para tomar y pagar las prácticas, usualmente de tres meses, de los jóvenes capacitados. En relación a los indicadores registrados por la DNPP, sólo se reporta el número de jóvenes capacitados.

Si bien Projoven fue considerado como uno de los proyectos exitosos del BID durante la década anterior, la manipulación política a la que estuvo sujeto el programa desde el año 2003 mermó seriamente la eficiencia del programa, mientras que en 2005 los escándalos de corrupción minaron finalmente la credibilidad del mismo (mientras que en el pasado, en una convocatoria para 5 mil plazas de capacitación, se presentaban 30 mil jóvenes, en las últimas convocatorias para 3 mil plazas sólo se presentaron 500 personas). En este caso, un programa bien diseñado y con impactos positivos probados<sup>12</sup>, pasó rápidamente de ser un programa modelo a un ejemplo más de los efectos adversos de la manipulación política.

## 4. La provisión de servicios de necesidad básica

### 4.1 PROGRAMAS SOCIALES

Como señala el Banco Mundial (2007), la red de protección social en el Perú está constituida

por (i) un conjunto grande y dispar de programas alimentarios con beneficiarios y objetivos distintos, (ii) programas de infraestructura social básica, (iii) programas de empleo temporal, y (iv) un programa de transferencias condicionadas de dinero que comenzó a operar en el año 2005. Asimismo, en el último año se viene implementando una reorganización de los programas sociales<sup>13</sup>; sin embargo, habrá que esperar para confirmar si esta implica realmente un cambio en la gestión de los programas o sólo se trata de un nuevo “maquillaje” en la organización de los programas, tal como ocurrió entre los años 2002 y 2003, como se comenta líneas abajo.

### *Los programas alimentarios*

Según el Banco Mundial (2007), mostrado en la Tabla 4, en el Perú operaban 27 programas alimentarios en 2006, siendo los principales el Vaso de Leche y el Pronaa. Este último agrupa un importante número de programas, puesto que en 2002 éstos fueron transferidos para una reorganización y fusión que finalmente nunca se realizó, y que en la práctica implicó un aumento de la burocracia ligada a los programas alimentarios<sup>14</sup>. En el caso del Vaso de Leche, éste cuenta con el capital social más importante que existe en el país, puesto que el 23% de los hogares en el país participan de los comités del programa. Los programas llegan a un total de 6,7 millones de beneficiarios (25% de la población), donde un 70% se trata de personas en condición de pobreza.

Como destacan Du Bois *et al.* (2004), diferentes evaluaciones de impacto señalan que los pro-

12 Jaramillo y Díaz (2006) en una evaluación ex post para el BID encontraron resultados positivos y estadísticamente significativos en términos de ingresos y probabilidad de tener un empleo formal.

13 Esta implicaría la reducción de 82 a 26 programas, preservándose 16 que deben ser reformulados y creándose 10 producto de la fusión de 66 anteriormente existentes.

14 Caballero (2004) reseña el Pronaa en la década pasada, durante la época de mayor manipulación política, llegó a tener 1.050 trabajadores. Durante el gobierno de transición del año 2001, el (*sigue a continuación*)

**Tabla 4.** Principales programas sociales en el Perú, 2006

	Monto		Número de beneficiarios		Beneficio/mes US\$
	Mill US\$	% del PBI	Miles	% de pob.	
<b>Red de protección social</b>	<b>636,5</b>	<b>0,68</b>			
<b>Programas Alimentarios</b>	<b>294,1</b>	<b>0,31</b>			
Vaso de Leche	121,7	0,13	2.959	10,90	3
Wawa Wasi (guardería)	15,4	0,02	48	0,20	24
Almuerzos Escolares	8,7	0,01	485	1,80	1
Desayunos escolares	61,0	0,06	1.926	7,10	2
Comedores Populares, alimentos por trabajo y albergues	35,2	0,04	s.i.	-	-
Otros	33,2	0,03	807	3,00	10
<b>Trabajo temporal</b>	<b>62,7</b>	<b>0,07</b>			
A trabajar Urbano	62,7	0,07	57	0,20	91
<b>Fondo social de infraestructura</b>	<b>221,7</b>	<b>0,24</b>			
FONCODES (inversiones en infraestructura social básica)	190,1	0,20	s.i.	-	-
PRONAMACHS (manejo de recursos naturales)	31,5	0,03	s.i.	-	-
<b>Transferencias condicionadas de dinero</b>	<b>58,0</b>	<b>0,06</b>			
Juntos	58,0	0,06	270	1,00	30

Fuente: Banco Mundial (2007)

gramas no han tenido mayor impacto sobre la población. Para el caso del Vaso de Leche, si bien Stifel y Alderman (2003) revelan que el programa está bien focalizado hacia los distritos pobres y con altos niveles de desnutrición, los mismos autores concluyen que el programa no logra elevar efectivamente el nivel nutricional de la población objetivo. Lamentablemente, el mismo problema se presenta en el caso de otros programas. Cueto *et al.* (2000) no encuentran impacto sobre los niveles de desnutrición en el caso del Programa de Desayunos Escolares, a pesar de que éstos sí permitieron una reducción de la anemia y la deserción escolar.

Una característica de los programas alimentarios en el país son los pobres mecanismos de rendición de cuentas. No sólo los estudios de evaluación de impacto indican los problemas existentes con los programas, sino que en los últimos diez años casi no se ha modificado la tasa de desnutrición crónica infantil (se mantuvo en 25% entre 1996 y 2004), a pesar de que entre 1997 y 2005 se invirtieron más de US\$ 2 mil millones en programas alimentarios. A ello hay que agregar que se han diseñado algunos mecanismos de rendición de cuentas -como por ejemplo el caso del Vaso de Leche, que cuenta con una regla de graduación del programa- pero que en la práctica no se cumplen.

(continuación) número de trabajadores se redujo drásticamente a sólo 450, mientras que durante el gobierno del presidente Toledo, el número de trabajadores aumentó a 1.100, una cifra aún mayor a la década pasada.

Asimismo, en el marco del proceso de descentralización se perdió una importante oportunidad para lograr incrementar la eficiencia del gasto. Como señalan Alcázar y Lovatón (2005), en la transferencia de los programas del Pronaa a los municipios, la mayor parte de esfuerzos y recursos se centró en dar información sobre cómo cumplir con los mecanismos de verificación para poder recibir las transferencias, pero poco se hizo por capacitar a los gobiernos locales en lo que se refiere a la gestión de proyectos sociales, de elaboración y cumplimiento de indicadores, entre otras herramientas que podrían haber servido para utilizar y canalizar adecuadamente los nuevos recursos.

### *Programas de empleo temporal*

Los programas de empleo temporal, A Trabajar Urbano y Rural, son relativamente nuevos y datan del año 2001. Los beneficiarios del programa A Trabajar Urbano, que dura usualmente tres meses, reciben US\$ 91 mensuales, cifra que se encuentra por debajo del salario mínimo (US\$ 129) pero podría considerarse relativamente alta. Según un estudio de Chacaltana (2003), se identifica que los participantes del programa podrían haber percibido un ingreso de 80% del salario del programa de no haber participado en el mismo, cifra que se encuentra por debajo de los estándares internacionales<sup>15</sup>. Por otro lado, el programa cuenta con buenos mecanismos de focalización que combinan mapas de pobreza con autoselección (salario bajo).

### *Infraestructura social*

El principal programa de infraestructura social en el país es Foncodes, el cual, al igual que el

Pronaa, viene siendo transferido a los gobiernos subnacionales. Desde su creación en 1991, ha ejecutado más de 40 mil proyectos por un valor superior a los US\$ 2 mil millones. El sistema utilizado incluía mapas de pobreza para asignar recursos a 26 núcleos ejecutores en zonas rurales, los cuales por medio de un concurso de proyectos, seleccionaban los proyectos por financiar. Como señala el Banco Mundial (2007), la focalización geográfica de Foncodes fue más progresiva que otros fondos sociales como los de Bolivia, Nicaragua, Honduras, Zambia o Armenia. Los procedimientos simplificados de compras, la flexibilidad del sistema y la relativa centralización permitieron al programa llegar a las zonas y a los hogares pobres dentro de dichos distritos; sin embargo, el programa en algunos episodios estuvo sujeto a la manipulación política con fines electorales<sup>16</sup>.

### *Transferencias condicionadas de dinero*

El programa de transferencias condicionadas de dinero en el país, denominado Juntos, entrega US\$ 30 al mes a las familias con niños menores de 14 años o a madres embarazadas, sujeto al cumplimiento de condicionalidades como la asistencia a la escuela, obtención de partidas de nacimiento y documentos de identidad, asistencia a sesiones de educación en nutrición y servicios de salud (como vacunaciones). A fines del año 2007, el programa atendía a 638 distritos pobres en el país y a más de 300 mil familias. El programa cuenta con un sistema de focalización similar al existente en los programas de México y Colombia: (i) focalización geográfica, (ii) evaluación de hogares utilizando un modelo de si-

15 Utilizando la misma metodología que se aplicó para el estudio de este programa en el Perú, Jalan y Ravallion (1999) encuentran que, para el caso de Argentina, un programa de generación de empleo temporal similar a A Trabajar Urbano, presentó una ganancia adicional que alcanzaba el 50 por ciento del salario pagado.

16 Schady (1999) mostró que entre 1991 y 1995 el gasto se incrementó antes de las elecciones y que los proyectos fueron canalizados hacia las provincias con mayor retorno político.

mulación estadístico que reúne los datos de los individuos y de los activos del hogar, y (iii) un sistema de validación comunal. Sin embargo, a la fecha no se han definido los mecanismos de graduación del programa (se espera que dure cuatro años en promedio) y, lo más importante, no se ha conseguido un reforzamiento de la brecha de servicios educativos y de salud en los distritos beneficiarios del programa.

## 4.2 EDUCACIÓN

En el Perú se gasta menos del 3% del PBI en el sector educación, hecho que junto con un alto número de alumnos matriculados, se traduce en una educación de baja calidad. De hecho, la prueba internacional PISA aplicada el año 2002 reveló la crítica situación del país en esta materia. Si bien podía esperarse que dentro de una prueba internacional compuesta por países de la OECD el país saliera entre los últimos lugares dados los diferentes niveles de desarrollo, el Perú no sólo ocupó el último lugar, sino que reveló las grandes diferencias que existen con países como Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. Por ejemplo, para la peor categoría (por debajo del nivel 1), el Perú concentra al 54% de sus estudiantes, mientras que el resto de países de la región solo tienen al 23% en el peor de los casos (Brasil).<sup>17</sup>

Entre los años 2000 y 2006 se realizó un esfuerzo por canalizar mayores recursos al sector; sin embargo, éstos no estuvieron acompañados de mecanismos de incentivos o rendición de cuentas que permitieran que los mayores recursos tuvieran algún impacto sobre la calidad de la educación. Así, el gasto real presentó un incremento de 49%, encontrándose un impacto nulo en términos de rendimiento en las pruebas na-

cionales. La evaluación de 2004 revela que sólo un 8% de los alumnos de escuelas públicas alcanzan un nivel suficiente de comprensión de textos, y en términos comparativos con la anterior evaluación nacional del año 1998, se tenía en promedio peores resultados tanto en la parte lingüística como matemática. En el año 2007, los maestros fueron evaluados por primera vez de forma universal y los resultados tampoco fueron alentadores, puesto que solo 28% de los profesores de áreas urbanas mostraron un nivel adecuado de comprensión de lectura y este mismo ratio alcanzó el 1,9% en el caso de razonamiento matemático.

### *Mecanismos de control y rendición de cuentas*

Dos son los puntos discutidos aquí, los complicados estándares de aprendizaje existentes y los casi inexistentes indicadores de desempeño ligados a la calidad de la educación pública.

Respecto de los **estándares de aprendizaje**, la baja calidad del servicio educativo que brinda el Estado tiene una relación con la falta de estándares simples de aprendizaje, como la capacidad de lectura y la fluidez de un niño en sus primeros años de educación. En el Perú, los estándares en este sentido son parecidos a los del resto de América latina; es decir, un niño debe poder leer 30 palabras por minuto; sin embargo, estos estándares son bajos con respecto a países desarrollados, como en Estados Unidos, donde se requiere que un niño pueda leer alrededor de 60 palabras por minuto. Perú, además, está debajo de esas 30 palabras por minuto.

Sin embargo, el Ministerio de Educación (Minedu) no tiene un indicador de este tipo, sino que propone metas abstractas que muchas veces ni los maestros entienden (muchas otras veces

17 Fuente: PISA 2003, OECD-Unesco.

ellos mismos no poseen las habilidades que se les pide enseñar). Un ejemplo de ello son las directivas confusas que indican que el alumno “adquiere conciencia de que el significado del texto se va construyendo mientras lee y es reconstruido, cada vez que vuelve a leer, porque acomoda nueva información al sentido dado inicialmente”. Así, faltan metas operativas de corto plazo que permitan medir el aprendizaje, como lo puede ser el número de palabras por minuto.

El 70% de los niños evaluados en el estudio del Banco Mundial (2006) no podía leer ni escribir una sola palabra al final de primer grado (13 de 22 salones inspeccionados no tenían ni un solo niño que pudiera leer una sola palabra). Por eso es que una meta del Minedu como que “el niño reflexiona sobre el funcionamiento lingüístico de los textos y sistematiza sus hallazgos para mejorar sus capacidades de lectura y producción de textos” no tiene mayor sentido, junto con objetivos tan simples como que “el niño sepa leer al final de primer grado”. Estos lineamientos no implican ningún estándar de comparabilidad, ni presentan formas de control (y autocontrol) que posibiliten monitorear el desempeño de manera uniforme.

En cuanto a los **indicadores de desempeño**, el sector educación no los ha tenido directamente relacionados a metas relevantes para el sector hasta hace muy poco (como podrían ser la tasa de educación primaria en edad oficial o metas ligadas a las evaluaciones nacionales de rendimiento de los alumnos). Así, al año 2006, eran las instituciones dependientes del ministerio las que tenían indicadores, como la institución encargada de la infraestructura educativa del país (donde por ejemplo sólo se medía el grado de ejecución de la inversión respecto de lo presupuestado), la biblioteca nacional (número de lectores), entre otros. Asimismo, también las universidades presentaban indicadores de de-

sempeño (101 en total), que sí incluían medidas de eficiencia como el gasto por alumno, alumnos por profesor, etc.

En el Perú se está comenzando a implementar un sistema de presupuesto por resultados. Para ello, a partir de 2008, se ha planteado el seguimiento de los logros en términos de comunicación integral y pensamiento lógico matemático para los estudiantes de 2º grado de primaria. La línea de base indica que hoy el 15% de los alumnos alcanza las competencias básicas de lectura y el 10% lo hace en matemáticas, fijándose como meta para el año 2011 incrementar estos ratios a 35% y 30%, respectivamente.

### *Incentivos*

La ausencia de mecanismos de control y rendición de cuentas afecta el proceso educativo, pero también lo hacen los estímulos que guían las acciones de los actores, ya sean padres, profesores, sindicatos, personal administrativo o directores.

El **rol del director** es importante, pero en el Perú es más un encargado administrativo que académico. Normalmente el subdirector se encarga del área académica, por lo que un buen subdirector podría ayudar bastante a cumplir con metas de excelencia académica y eso, efectivamente, suele suceder en algunas escuelas con buenos resultados. Los directores de los centros educativos juegan un rol vital en sus interacciones con los demás actores dentro de la escuela, pero en el Perú un director también tiene un margen muy reducido de facultades en la gestión. Además de no recibir un incentivo económico adicional por su labor (reciben una bonificación no mayor al 10 por ciento del sueldo promedio del docente), no tienen capacidad de decisión administrativa de sus centros, ni en lo que se refiere al personal docente (selección, contratación, evaluación), ni de planificación de

mediano plazo. Las principales atribuciones del manejo financiero, de personal y pedagógico las tienen las instancias regionales. Así, ésta es la herramienta de la cual carecen para poder gestionar los recursos humanos del centro educativo, lo cual les resta autoridad sobre su personal, y les dificulta cualquier intento por implementar un sistema de incentivos al buen desempeño de los docentes.

Con respecto a los **maestros**, de acuerdo con un estudio sobre incentivos para mejorar la enseñanza (Banco Mundial 2005), el Perú cuenta con sistemas de incentivos completos que, por ejemplo, compensan al docente por preparar sus lecciones y realizar otras actividades lectivas que podrían ayudar a mejorar el desempeño de su clase. Sin embargo, el maestro termina recibiendo un sueldo cuyas fuentes no están claramente especificadas en las boletas de pago y termina sin entender cuándo y qué se premia. Esto, a su vez, genera que no haya credibilidad en la capacidad de gestionar ni de supervisar por parte de su empleador; es decir, el Estado. Asimismo, la política de ascensos prevé pesos importantes a la capacitación, la eficiencia en el trabajo, la puntualidad y las distinciones académicas, pero por falta de mecanismos (ver comentarios más abajo sobre *La Administración*) de medición, éstos no pueden ser utilizados y sólo se considera el criterio de señoreaje; es decir, se asciende a un maestro de acuerdo a los años de servicio. Por otro lado, la mayor parte tiene una estabilidad laboral bastante rígida, puesto que una vez que son “nombrados” es muy difícil o casi imposible despedirlos o reasignarlos a otra área; inclusive, de acuerdo con Webb y Valencia (2005), se han dado casos en que hay colegios con demasiados maestros y otros con déficit a unas cuadas de distancia, pero éstos no pueden ser reasignados. Así, esta situación, sumada a que no hay control de cali-

dad (ni siquiera para implementar los incentivos) y a que los salarios son bajos, lleva a un pobre desempeño de los maestros.

El **apoyo de los padres** es bajo puesto que tienen expectativas tan bajas que el pobre desempeño de sus hijos tiende a parecerles suficiente, por lo que la presión de los padres puede no ser una forma de forzar la rendición de cuentas en buena parte de los casos. Esto, además, se debe a que no se conocen los estándares a los que se debe llegar y los padres no saben qué esperar del colegio en términos concretos.

El **sindicato de maestros en el Perú (Sutep)** tiende a ser manejado como un medio de transmisión de ideología política y como generador de ingresos. Así, los líderes sindicales encabezan facciones de corte político (hay un copamiento casi total de la dirigencia por parte del Partido Comunista del Perú-Patria Roja) que defienden a sus partidarios y a quienes comparten su ideología para permanecer ante cualquier tipo de desempeño en sus puestos laborales. La fuente generadora de ingresos la constituye la Derrama Magisterial, que debería encargarse de los beneficios previsionales de los maestros, pero en la práctica se realizan actividades económicas variadas supuestamente para generar rentabilidades altas y de capitalización de los aportes.

Además, en efecto, es el Sutep el principal destructor de la recientemente aprobada Ley de la Carrera Magisterial, que propone importantes mejoras en materia de evaluación del desarrollo docente, genera incentivos al esfuerzo y desempeño laboral, desarrolla mecanismos de evaluación para garantizar el ingreso y ascenso sólo de los docentes de alta calidad, entre otros.

Los **cargos administrativos** tienden a ser vistos como fuentes de ingresos monetarios y como puestos mediante los cuales crear redes de clientelaje de bajo nivel. Peor aún, las áreas ad-

ministrativas no cuentan con la información disponible para realizar una buena gestión. Por ejemplo, el Banco Mundial (2006) reporta que un alto funcionario del ministerio admitió que un 80% de los archivos del personal docente y de las historias de las carreras se ha perdido; por lo que es imposible conocer los niveles de formación, títulos, especializaciones, capacitaciones, entre otros, del personal.

De acuerdo con Alcázar *et al.* (2003), en cuatro de las seis regiones analizadas en el estudio (de las 24 que tiene el país), el gasto administrativo promedio por docente es mayor que el gasto promedio por alumno en primaria. Esta situación habla del desorden institucional, de la falta de reglas claras y comprensibles y de mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas que existe a este nivel.

En cuanto a los **convenios de gestión**, la DNPP del MEF ha suscrito 11 convenios de administración por resultados con colegios que dependen tanto del nivel regional como del nacional (más de 84 mil colegios). El mecanismo consiste en plantear indicadores que midan el desempeño de la gestión, y si al final de un año se cumplió con dichas metas, se entrega un bono económico de acuerdo con la normatividad vigente.

Sin embargo, los indicadores fijados difieren entre los que se plantean para las escuelas en el ámbito nacional y el regional, lo que denota una descoordinación y un desconocimiento por parte de las instancias de monitoreo. Así, en este nivel se refleja la falta de medición sistemática de indicadores de desempeño del sector educación, que facilitarían enormemente el monitoreo del cumplimiento de los convenios y, por ende, fomentarían la eficiencia. Por el contrario, lo que suele suceder es que se plantean metas demasiado ambiciosas o demasiado pobres, y ambos casos ocasionan que no se trabaje eficientemente.

Esto se debe a que la DNPP se limita a observar el cumplimiento de las metas únicamente y no contempla las condiciones previas, como por ejemplo un centro educativo que ya podría estar cumpliendo con algún objetivo planteado y estaría recibiendo un bono.

### 4.3 SALUD

El Perú ha logrado algunos importantes avances en los indicadores de salud, sobre todo con respecto a la mortalidad infantil, en donde se pasó de una tasa de 58% en el año 1990 a 21% en 2006; alcanzado el promedio latinoamericano. También se ha mejorado el número de partos atendidos por personal capacitado (entre 1990 y 1999 la tasa fue de 56%, mientras que en el período 2000-2006 ésta fue de 73%) y las inmunizaciones, cuya cobertura ha crecido de 70% en 1990 a más del 90% en 2003. Sin embargo, aún continúan vigentes los problemas de cobertura, desigualdad y calidad de los servicios de atención.

#### *Mecanismos de control y rendición de cuentas*

Con respecto a la organización del sector, éste se divide en sectores privado y público. El último a su vez se encuentra subdividido en tres subsistemas: los servicios del Ministerio de Salud (Minsa), de la entidad pública encargada de la seguridad social (Essalud) y de las Fuerzas Armadas y Policiales. Essalud se encarga de atender a los trabajadores asegurados del sector formal y a sus familiares directos; las Sanidades de las Fuerzas Armadas y Policiales sólo atienden a sus trabajadores y familiares y el Minsa atiende, sobre todo, a la población en situación de pobreza. Por otro lado, el sistema privado atiende básicamente a las poblaciones de ingresos medios y altos de las principales ciudades.

La fragmentación del sistema se deriva en un problema de subsidios cruzados. Durante el año 2003, un 12 por ciento de los asegurados de Essalud que acudieron a realizar una consulta se atendieron en un establecimiento del Minsa. Lo mismo ocurre con los que tienen seguros privados, donde un 9 por ciento de éstos realizaron consultas en el Minsa. Esta utilización de los servicios del Minsa por parte de los asegurados, tanto de Essalud como de privados, es claramente perjudicial. Por un lado, los empleadores (Essalud) o los asegurados (privados) pagan por un seguro que no se utiliza, además que el Minsa no recibe finalmente el dinero por el servicio brindado, desviándose recursos públicos que deberían de llegar a los pobres.

La gran mayoría de recursos destinados a la salud se destinan hacia un financiamiento de la oferta de servicios. Al no utilizarse un sistema de aseguramiento, las filtraciones registradas en el sistema público son relativamente altas. Del total de personas que realizan consultas o se hospitalizaron en establecimientos del Minsa durante 2003, un 45 por ciento no eran pobres, 36 por ciento eran pobres no extremos, mientras que sólo 19 por ciento eran pobres extremos. Este problema se ve agravado en el caso de las consultas realizadas en hospitales, donde un 62 por ciento de los que se atendieron no eran pobres. En este contexto, el Minsa subsidia a personas que tienen capacidad adquisitiva, desviando recursos y dejando sin acceso a los más pobres. La implementación del Seguro Integral de Salud (SIS) en 2001 intentó cambiar esta situación, con resultados todavía muy limitados.

La implementación del SIS se inició en octubre de 2001, introduciendo nuevas poblaciones a los antiguos seguros orientados a madres gestantes y estudiantes. Entre estos nuevos grupos de beneficiarios se incorporaron los miembros de organizaciones populares como las madres

de los Comedores, del Vaso de Leche, de los Wawa Wasi y los lustrabotas, en un claro intento por ganar réditos políticos. El criterio de focalización en la implementación del seguro fue dejado de lado al otorgar un subsidio completo, permitiendo que se brinde atención gratuita a poblaciones con capacidad de pago.

En relación con la cobertura del SIS, éste no ha contribuido a disminuir el porcentaje de la población que no tiene seguro, el cual ha pasado de 57% en 2001 a 61% en 2003, según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). Así, hacia el cuarto trimestre de 2001, el seguro cubría un 24,4 por ciento de la población total, del cual el 70,7 por ciento se encontraban en situación de pobreza. Durante 2003, el porcentaje de la población asegurada por el SIS sobre el total de la población disminuyó a 20 por ciento, con una participación de la población en situación de pobreza ascendente a 73,3 por ciento. Sin embargo, si se consideran las cifras oficiales de afiliación del SIS, 7,5 millones de personas, se tendría que el porcentaje de la población cubierta por este seguro alcanzaría el 28,3%. Más allá de las discrepancias entre las cifras, lo cierto es que aproximadamente un 60% de la población aún no cuenta con un seguro de salud.

Lo que sí queda claro, según las propias estadísticas del SIS, es que este seguro ha afiliado a un porcentaje importante de población de no pobre, y que es justamente la que se beneficia en mayor medida en términos del número de atenciones y monto de subsidios. Así, mientras que los afiliados del quintil más pobre realizaron 1,9 atenciones durante 2003, los del quintil más alto tuvieron 3,7 atenciones. Además que los primeros recibieron casi la mitad de atenciones en relación con los últimos, el subsidio promedio por atención también fue notoriamente inferior en el caso del quintil de menores ingresos respecto del de mayores ingresos. En promedio, por

cada atención, estos últimos recibieron un subsidio de US\$ 6,9, siendo el subsidio para los más pobres del orden de US\$ 3,6. Estos factores han ocasionado que, a pesar de que el número de afiliados de los dos quintiles con mayores ingresos sólo representa el 21,1% del total, la asignación de recursos destinados a este mismo grupo alcance el 37,5% del total de gasto.

A pesar de estas deficiencias, no se puede dejar de señalar que la implementación de un seguro como el SIS es la manera correcta para alcanzar una mejor focalización y ampliación de la cobertura en la atención de los servicios de salud que, en un principio, deberían de llegar a los pobres. Como señala Vera (2003), la implementación de seguros ha hecho que el Minsa tenga cierto control sobre las tarifas que cobran sus propios establecimientos, evitando los problemas de dispersión que se presentaron durante los noventa.

En cuanto a la medición con **indicadores de desempeño**, el sector salud reporta acerca de 172 indicadores a la DNPP, de los cuales el 162 pertenecen al Ministerio de Salud (57% de éstos corresponden a la Administración Central del Minsa, mientras que el resto se divide entre el Instituto Especializado de Ciencias Neurológicas, el Instituto Especializado de Oftalmología, el Instituto Especializado de Rehabilitación, el Instituto Especializado de Enfermedades Neoplásicas, etc.). Los indicadores van desde el porcentaje de camas ocupadas, la razón de recetas por consultante y el porcentaje de solicitudes transfusionales atendidas, hasta el porcentaje de trabajadores capacitados subvencionados por la institución, el cumplimiento de inspecciones sanitarias o el porcentaje de campañas de salud integral realizadas en la población.

Por otro lado, el SIS reporta sobre 3 indicadores, la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud sobre 2, y el Instituto Nacional de

Salud sobre 5. Estas instituciones presentan indicadores sobre el número de investigaciones concluidas (20 en 2006), los avances en las metas de supervisión (que hacia fines de 2006 era de un 25%) o la eficacia de la aplicación de mecanismos de conciliación y arbitraje en seguridad social en salud (también evaluada en 25% a fines de 2006).

Sin embargo, debe tomarse en cuenta el tipo de indicador que se evalúa, puesto que estos han ido cambiando y modificándose durante los últimos años. Así, en 2004 primaban los Indicadores de Insumo; por ejemplo, en dicho año un indicador a nivel de hospital fue el de “implementación de recursos físicos”, como máquinas o mobiliario. Luego, en 2005, se utilizaron más Indicadores de Producto, es decir aquellos que relacionan los recursos utilizados con la generación de un producto final, que permitan producir indicadores de eficiencia o productividad. Finalmente, en 2006 empezaron a implementarse indicadores de Resultados Intermedios que, según de la definición de Diamond (2006), se refieren a los objetivos que permiten alcanzar ciertos productos y suelen estar relacionados al análisis de costo-efectividad, en los que se compara el costo con los beneficios finales generados por el producto. Un ejemplo de ello es el indicador de Cobertura de Partos Institucionales, que no es de costo efectividad, pero intenta medir la mejora en la sociedad que ocasiona cierto servicio médico.

### *Incentivos*

En 1994, el Estado empezó a aplicar **convenios de gestión**, por medio de contratos que comprometían a las Comités Locales de Administración de Salud a cumplir metas y objetivos de tipo sanitarios trazados en el Plan de Salud Local, utilizando tanto recursos directamente recaudados como los provenientes del Programa de Ad-

ministración de Acuerdos de Gestión (PAAG), y ya no los recursos de la Dirección Regional de Salud (Diresa).

Entre 1997 y 1999 se formuló un nuevo tipo de convenio que suscribieron el Minsa, 5 hospitales y 5 redes de salud, que preveía el cumplimiento de metas, y si éstas se cumplían, la entidad recibía un bono. Sin embargo, el Minsa no tuvo los recursos necesarios para pagar los bonos y la credibilidad del programa se debilitó hasta tal punto que se dejó de utilizar hasta el año 2002, en que el gobierno suscribió este tipo de contratos con las 34 Diresa del país, pero con objetivos homogéneos y bajos para todos, por lo que simplemente repartió los bonos a todas las instituciones, lo que nuevamente socavó la credibilidad del sistema. Por otro lado, las instituciones finales (centros de salud, hospitales, entre otros) que generaron que las distintas Diresa cumplieran con las metas, por magras que éstas fueran, no recibieron un bono ni parte del designado a la Diresa, lo que llevó a un gran descontento entre los trabajadores de la salud.

### *Participación de la comunidad: CLAS*

Las Asociaciones CLAS (Comunidad Local de Administración de Salud), antes Comité Local de Administración de Salud, fueron constituidas a mediados de la década pasada como un nuevo modelo de financiamiento y gestión del primer nivel de atención de salud, basado en la participación y vigilancia de la comunidad. Con la creación del Programa de Administración Compartida (PAC), se partió bajo el supuesto de que la gestión de los centros y puestos de salud funcionarían de mejor manera si los miembros de la comunidad se organizaban para administrar los fondos del establecimiento (contratar al personal y también manejar recursos propios), regidos bajo el ámbito de la ley privada. Efectivamente, los CLAS han demostrado tener una

mejor gestión que los establecimientos de salud administrados por el Minsa, tanto en términos de equidad en la asignación de recursos, como en la mejora en la calidad del servicio.

Para la conformación de una Asociación CLAS se requiere de la participación de seis miembros de la comunidad, los cuales usualmente están relacionados con labores de salud o nutrición, y del médico jefe del establecimiento de salud, el cual a su vez se constituye en el gerente del CLAS. Estos siete miembros registran la Asociación CLAS en registros públicos, como una entidad privada sin fines de lucro con personería jurídica y que se rige bajo la ley privada. En este contexto se firma un Contrato de Administración Compartida entre los CLAS y las Direcciones Regionales de Salud, donde se plasma el compromiso por parte del CLAS de ejecutar un Programa de Salud Local, así como un plan operativo anual. Por otro lado, el Estado se encarga del financiamiento de los CLAS, asignando recursos para el pago del personal, servicios públicos, impuestos y bienes y servicios (Altobelli 2002).

En relación con el éxito del programa, se encontró una asignación más equitativa de los subsidios (menores tarifas y mejor identificación de usuarios), resultado que estaría ligado a una participación de la comunidad; en especial, en el caso de poder identificar de manera precisa quiénes son aquellos que requieren en mayor medida de tarifas subsidiadas. Sin embargo, distintos estudios realizados por el Minsa señalan que no necesariamente existe una estrecha relación entre la participación de la comunidad en la planificación de los servicios y el modelo de gestión del establecimiento de salud; es decir, sea un establecimiento del Minsa o uno administrado por una Asociación CLAS (Arroyo 2001).

En el mismo sentido, Cortez (1998) señala que se trata de una “participación fría”, que básicamente

camente involucraba a los líderes de la comunidad y no a los miembros de ésta. Por ejemplo, estudios realizados sobre los CLAS muestran que más del 90 por ciento de los pobladores de las comunidades con CLAS no sabían quiénes eran los representantes de la comunidad en los CLAS. Considerando estos aspectos, es lógico pensar que existen distintos niveles de participación efectiva de la comunidad, los cuales dependen de la representatividad de los líderes comunales, de la capacidad gerencial de los miembros del CLAS, del compromiso de éstos con la comunidad, entre otros. Considerando estas diferencias entre lo que es la participación, otros factores que sí son comunes a los CLAS, como la autonomía en la gestión, tendrían especial relevancia en el éxito de los mismos para brindar servicios de mayor calidad (por ejemplo, menores tiempo para acceder a consulta).

Lamentablemente, durante los últimos años, el modelo CLAS ha ido perdiendo relevancia debido a la política de “nombramientos” del Ministerio de Salud. Mientras que con el modelo CLAS era el gerente el que tenía completo control sobre los recursos humanos de su centro de salud, con el nombramiento del personal de los establecimientos, lo que ocurrió es que éstos pasaron a depender exclusivamente de las instancias regionales de administración (Diresa, por ejemplo) y en la práctica el gerente perdió su capacidad de gestionar al personal (contratación, reubicación, salarios, horarios, entre otros). Peor aún, en muchos casos los propios gerentes fueron nombrados, implicando una mayor pérdida de atribuciones (tipo de medicamentos usados, servicios ofrecidos, equipo, etc.). De esta forma, mientras en promedio en 2004 un establecimiento de salud CLAS realizaba 8,65 consultas al día (médicos, enfermeros y obstetras) y un establecimiento no CLAS sólo registraba 6,65 consultas al día; con los nom-

bramientos del personal, los establecimientos CLAS con personal no nombrado registraron 9,81 consultas al día, mientras los que sí tenían personal nombrado sólo alcanzaron a realizar 6,47 consultas diarias.

## 5. Comentarios finales

La corta y a la vez ambiciosa revisión de dos dimensiones de la calidad del gasto público en el Perú -eficacia y eficiencia-, busca identificar retos pendientes en términos de alcanzar un Estado más subsidiario y, a la vez, describir algunas experiencias exitosas en materia de participación del sector privado en la provisión de los servicios del Estado.

El documento comienza discutiendo la racionalidad de la existencia de empresas públicas (119 en total), concluyendo que en la mayoría de casos no existe una justificación económica para que éstas permanezcan en manos del Estado. Únicamente se han identificado cuatro empresas donde se podría justificar la permanencia de las mismas en el sector público: el Banco de la Nación, el Fondo MiVivienda, Cofide, Enaco y Perúpetro. Existe otro grupo de empresas donde la provisión estatal es claramente pernicioso, como es el caso de las empresas de saneamiento, donde la manipulación política y la ineficiencia afectan de manera importante el bienestar de la población.

La siguiente sección del documento discute algunos factores transversales que afectan la eficiencia del gasto público en el país. La existencia de un servicio civil sin incentivos ni mecanismos de castigos quizá sea el principal problema para la correcta ejecución del gasto público. Así, la gran mayoría de trabajadores en el Estado goza de un nivel de rigidez laboral casi absoluto, mientras que las mínimas diferencias entre los niveles remunerativos se de-

terminan por la antigüedad y no el mérito. La flexibilidad en las relaciones laborales por parte de los servidores públicos y sus contratantes es una característica que no se encuentra extendida en el sector público y que, por otro lado, se aprecia en la experiencia exitosa de mayor libertad en el manejo de los servicios básicos del Estado (CLAS, modelo de gestión de centros de salud con autonomía y participación de la comunidad).

En relación con otros factores que constituyen incentivos o mecanismos de control de la calidad del gasto público, destaca el reciente proceso de implementación de indicadores de desempeño, que se inició años atrás y que hoy se intenta consolidar en los programas piloto de la denominada implementación de un presupuesto por resultados. Otras herramientas de gestión del gasto utilizadas en el Perú con mayor antigüedad son los denominados convenios de gestión, que buscan premiar a las instituciones por el cumplimiento de ciertos objetivos. La excesiva laxitud o complejidad de las metas impuestas, así como la repartición uniforme de los bonos (premios) entre todos los trabajadores de una institución, hacen que esta herramienta no siempre haya servido para mejorar la calidad del gasto.

Por otro lado, se tiene que las evaluaciones de impacto realizadas para ciertos programas nunca han estado ligadas al proceso presupuestal, por lo que no se han introducido las mejoras o cambios recomendados en este tipo de informes. De esta forma, las evaluaciones de impacto básicamente han llamado la atención sobre el mal funcionamiento de los programas del Estado. Un caso emblemático es el de los programas de alimentación -en donde se gastaron más de US\$ 2 mil millones a lo largo de una década con una tasa de desnutrición crónica infantil estancada- sobre los cuales se anunció una reorgani-

zación y fusión en 2002 que nunca se implementó por los costos políticos que podía acarrear. Una última herramienta de gestión del gasto es el Sistema Nacional de Inversión Pública, el cual ha permitido filtrar los malos proyectos de inversión planteados durante los últimos años. Lamentablemente, la demora del sistema para declarar la viabilidad de los proyectos, sumado a una creciente disponibilidad de recursos fiscales para ejecutar inversiones, han determinado que este sea visto erróneamente como el principal cuello de botella para la ejecución del gasto.

Otro tema abordado es la identificación de los servicios públicos. Entre éstos se destaca el caso de los servicios ligados a la seguridad, donde se tiene que los ministerios encargados cumplen funciones ajenas a las encomendadas, como la de administrar un fondo hipotecario o proveer servicios de salud. Otro servicio público que deja lecciones claras es la provisión de infraestructura de servicios públicos. Mientras en el caso de telecomunicaciones el servicio pasó a manos del sector privado y se crearon mecanismos de financiamiento y provisión privados para atender las áreas rurales, no ocurrió lo mismo en el caso de la electricidad. Los resultados luego de más de una década de participación privada indican que la brecha urbano-rural se está cerrando en el rubro de telecomunicaciones, mientras ésta se mantiene en el sector eléctrico. Por otro lado, el servicio público de capacitación laboral constituye un claro ejemplo de cómo la manipulación política puede rápidamente acabar con un programa bien diseñado e inicialmente exitoso.

Finalmente, el documento se aboca a revisar la situación de los denominados servicios básicos del Estado: programas sociales, educación y salud. En el primer caso, resalta la urgente necesidad de reformar los programas de alimentación o simplemente utilizar dichos recursos

para la ampliación del programa de transferencias condicionadas que se ha iniciado. En relación con la educación pública, las pruebas internacionales destacan la muy baja calidad existente. La falta de estándares de aprendizaje, incentivos para los maestros, capacidad de los directores para gestionar sus centros educativos, son algunos de los problemas que enfrenta el sistema. En el caso de la salud pública, el fi-

nanciamiento de la oferta viene siendo modificado muy lentamente por uno basado en la demanda (sistema de seguros), pero con resultados aún muy limitados. Como señala Du Bois *et al.* (2004), los cambios por introducir en el futuro en el caso de la educación y salud deberían enfocarse en el rol del Estado, haciendo que éste se encargue del financiamiento y regulación de los servicios y deje de lado su rol de proveedor.

#### ROBERTO ABUSADA SALAH

Economista, Doctor en Economía (Ph.D.) por la Universidad de Cornell (1976), con estudios en las universidades Católica del Perú y Harvard de los Estados Unidos. Ha enseñado en las Universidades Católica, Boston University y Pacífico, en la Escuela Superior de Administración de Empresas y en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Ha actuado como consultor para las Naciones Unidas, el Banco Mundial y diversos Gobiernos, y se especializa en temas de comercio internacional. Entre 1980 y 1983, ha desempeñado los cargos de Vice-Ministro de Comercio, Vice-ministro de Economía, así como Miembro del Directorio del Banco Central de Reserva y Asesor de la Presidencia. Durante la primera mitad de la década de los noventa, el doctor Abusada fue uno de los actores principales en la implementación de las reformas estructurales en el Perú. Actualmente es director del Instituto Peruano de Economía y economista país del Latin Source.

#### ANTONIO CUSATO NOVELLI

Bachiller en economía (2003) por la Universidad del Pacífico. Es economista del Instituto Peruano de Economía desde el año 2003 y profesor a tiempo parcial de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas desde el 2006. Ha participado en publicaciones en materia de políticas sociales, infraestructura de servicios públicos y comercio internacional, así como en consultorías para el Banco Interamericano de Desarrollo e instituciones públicas y privadas en el Perú.

#### CINTHYA PASTOR VARGAS

Bachiller en economía (2005) por la Universidad del Pacífico, con estudios en la Universidad de Maastricht (2006). Es economista del Instituto Peruano de Economía y jefa de prácticas de la Universidad del Pacífico desde el 2006. Se ha desempeñado como consultora de la Dirección General de Estudios Económicos del Ministerio de Economía y Finanzas. Ha participado en consultorías para el Banco Interamericano de Desarrollo e instituciones públicas y privadas en el Perú.

## Referencias bibliográficas

- Alcázar, L., J. López-Calix y E. Wachtenheim (2003). "Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, vaso de leche y educación". Instituto Apoyo.
- Alcázar, L. y R. Lovatón (2005). "Balance de los Primeros Años de la Transferencia de Programas Sociales a los Gobiernos Locales". Lima: Grade.
- Altabelli, L. (2002). "Participación comunitaria en la salud: la experiencia peruana en los CLAS". En "La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política". Consorcio de Investigación Económica y Social, DFID, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional y Proyecto Policy.
- Alvarez Rodrich, A. (1991). "Empresas Estatales y Privatización". Apoyo.
- Arroyo, J. (2001). "La función de gobierno, la intersectorialidad y la sociedad civil en salud". En "Políticas de Salud 2001-2006". Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Banco Mundial (2005). "Incentives to Improve Teaching. Lessons for Latin America". Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2006). "Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?". Lima, Perú.
- Banco Mundial (2007). "Protección Social en el Perú: ¿Cómo mejorar los resultados para los pobres?". Lima: Banco Mundial.
- Caballero, V. (2004). "El presupuesto 2005 y la transferencia de los programas sociales". Participa Perú y Mimeo.
- Carranza, L., J. Valderrama y J. Chávez (2006). "La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano". Estudio elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Mimeo.
- Chacaltana, J. (2003). "El Impacto del Programa "A Trabajar Urbano": Ganancias de ingreso y utilidad de las obras". Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) - Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- Cortez, R. (1998). "Equidad y calidad de los servicios de salud: el caso de los CLAS". Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Cotlear, D., editor. (2006). "Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario? Lima: Banco Mundial.
- Cueto, S., M. Chinen, I. Montes, F. Andrade y M. Stacheli (2000). "Educational impact of a school breakfast program in rural Peru". Nueva Orleans: American Educational Research Association Conference.
- Defensoría del Pueblo (2007) "Atención de Salud para los más Pobres: El Seguro Integral de Salud". Informe Defensorial N° 120.
- Diamond, J. (2006) "Budget System Reform in Emerging Economies: The Challenges and the Reform Agenda". Washington DC: IMF.
- Díaz, J. y M. Jaramillo. (2006). "Evaluation of the Peruvian Youth Labor Training Program - ProJoven". Lima: Grade.
- Du Bois, F.; J.F. Chávez y A. Cusato (2004). "Programas sociales, salud y educación en el Perú: Un balance de las políticas sociales". Instituto Peruano de Economía Social de Mercado. Lima, Perú.
- Jalan, J. y M. Ravallion (1999). "Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program" Journal of Business and Economic.
- MEF (2007). "Implementación del Presupuesto por Resultados". Mimeo.
- Ochoa A. y J. Távara y (2005). "Las condiciones de competencia en el mercado peruano de hidrocarburos". Unctad e Indecopi.
- Oliva, C. (2006) "Elaboración de una propuesta que promueva el uso y efectividad de los convenios de gestión". Programa de Modernización y Descentralización. Presidencia del Consejo de Ministros.
- Schady, N. (1999). "Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes), 1991-95". Documento de Trabajo N° 2166, Banco Mundial.

- Shack, N. (2006). "Presupuestar en el Perú". Serie de Gestión Pública del Ilpes, Cepal.
- Silva, J. P. (2007). "Hacia un Presupuesto por Resultados en el Perú: Medición del Desempeño - Seguimiento y Evaluación". MEF.
- Stifel, D. y H. Alderman (2002). "The 'Glass of Milk' Subsidy Program and Malnutrition in Peru." Policy Research Working Paper 3089, Washington, D.C: Banco Mundial.
- Ugarte, M. (2000). "La Reforma del Estado: alcances y perspectivas" en Abusada, R.; F. Du Bois; E. Morón y J. Valderrama, editores. "La reforma incompleta: rescatando los noventa". Lima: CIUP.
- Vera, J. (2003). "Cobertura y financiamiento del Seguro Integral de Salud en el Perú". ForoSalud y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- Webb, R. y S. Valencia (2005) "Los Recursos Humanos en la Salud y la Educación Públicas del Perú; en Banco Mundial (2006). "Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?" Lima: Banco Mundial.