

La ejecución del presupuesto del Ministerio de Salud 2002¹

Pedro Francke y Javier Paulini - PUCP

Este informe presenta los principales resultados de la ejecución del presupuesto del Ministerio de Salud (MINSa), los cuales forman parte del proyecto "Análisis Independiente del Presupuesto de la República", que viene realizando el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) con el auspicio del Banco Mundial. Los objetivos de esta parte del proyecto son dos, en primer lugar, informar a los actores sociales participantes en la formulación y discusión de políticas en salud, respecto de los principales resultados del Ministerio de Salud en la ejecución de su presupuesto. En segundo lugar, identificar indicadores y metodologías que puedan servir para realizar vigilancia social a la ejecución presupuestaria.

Metodología

La metodología usada es bastante simple. Se compara el presupuesto aprobado para el año 2002 con los montos efectivamente gastados en el mismo período. La información es aquella publicada en el Portal de Transparencia del MEF y corresponde a la información registrada en el SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera), que consigna todas las transacciones que representan gasto de los organismos gubernamentales.

Los datos que se han utilizado para hacer el análisis son las distintas instancias del presupuesto; es decir, las de apertura, compromiso y ejecución. El presupuesto de apertura (PA) se refiere a los montos presupuestados a inicios del año, montos que pueden ser modificados durante el año (mediante leyes que aprueban créditos suplementarios o decretos que aprueben transferencias de partidas) bajo determinadas condiciones establecidas por ley.

Posteriormente, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) distribuye el presupuesto anual en montos trimestrales y mensuales a cada organismo público, constituyéndose en una autorización de gasto efectiva. Estos montos máximos autorizados recaen sobre las unidades ejecutoras y es lo que se denomina el calendario acumulado (CA), que es una especie de "calendario de compromiso".

Finalmente, el monto denominado devengado (D) se refiere a la etapa de la ejecución presupuestaria que



está vinculada con los montos efectivamente gastados, entendidos como aquellos montos respecto de los cuales hay facturas o comprobantes de pago presentados y que constituyen una obligación en firme del Gobierno Central.

El indicador utilizado, denominado Ejecución Total (ET), resulta de dividir el monto correspondiente a la ejecución (D) entre el monto del presupuesto de apertura (PA), y nos muestra qué porcentaje del presupuesto de apertura terminó siendo ejecutado al final del año en cuestión.

La ejecución del presupuesto MINSa 2002

Como se puede apreciar en el cuadro 1, el Ministerio de Salud ha dejado de ejecutar 117 millones de soles de su presupuesto 2002, lo que equivale al 6% de su presupuesto de apertura. También se puede observar que esta menor ejecución NO se debe a que el MEF le haya recortado los fondos asignados al MINSa, ya que la suma de los calendarios autorizados para gastar ha sido incluso superior al presupuesto aprobado. La responsabilidad sobre esta menor ejecución parece, claramente, recaer sobre el Ministerio de Salud y no sobre el MEF.

1/ Resumen del documento titulado *Evaluación de la ejecución del presupuesto del Ministerio de Salud del año 2002*. Podrá descargar la versión completa desde www.consortio.org/presupuesto

«...el Ministerio de Salud ha dejado de ejecutar 117 millones de soles de su presupuesto 2002, lo que equivale al 6% de su presupuesto de apertura. La responsabilidad parece... recaer sobre el Ministerio de Salud y no sobre el MEF»

Nótese que la sub-ejecución en el presupuesto agregado del MINSA se debe básicamente a la función Salud y saneamiento, que es aquella por la que se presta servicios a la población y en la que se han dejado de gastar S/. 125 millones. Simultáneamente, se ha gastado más de lo presupuestado en las funciones de Admi-

nistración y planeamiento, es decir, en actividades de la burocracia central, donde el exceso es de 74%. Asimismo, se ha presentado un gasto mayor al presupuestado en la función Asistencia y previsión Social, referida al pago de pensiones de la Ley 20530.

Presupuesto desagregado por programas

Los distintos programas, que forman parte del Ministerio de Salud y a los que se destina el presupuesto, son analizados a continuación (ver el cuadro 2). Este análisis permite ver la calidad de la ejecución en un nivel más detallado. Así tenemos que el programa Planeamiento gubernamental corresponde a la función de Administración y planeamiento, mientras que el programa Previsión corresponde, igual que la función Asistencia y previsión social, al pago de pensiones. Los otros cuatro programas corresponden a la función Salud.

Cuadro 1

Ejecución global del Presupuesto MINSA 2002
(En nuevos soles)

Funciones	Presupuesto de apertura	Calendario acumulado	Ejecución (devengado)	Porcentaje de ejecución 1/
Administración y planeamiento	4.511.390	8.153.410	7.834.825	174
Asistencia y previsión social	156.674.373	171.511.745	170.937.263	109
Salud y saneamiento	1.729.788.058	1.746.562.581	1.604.354.396	93
<i>Total</i>	<i>1.890.973.821</i>	<i>1.926.227.736</i>	<i>1.783.126.484</i>	<i>94</i>

1/ Ejecución como porcentaje del presupuesto de apertura.
Fuente: MEF, Boletín de Transparencia Fiscal

Cuadro 2

Ejecución del gasto del MINSA 2002, por programas
(En nuevos soles)

Programas	Presupuesto apertura	Calendario acumulado	Ejecución (devengado)	Porcentaje de ejecución 1/
Planeamiento gubernamental	4.511.390	8.153.410	7.834.825	174
Previsión	156.674.373	171.511.745	170.937.263	109
Administración	129.924.813	200.971.399	188.803.355	145
Salud colectiva	256.769.989	234.132.712	220.235.935	86
Salud individual	1.343.093.256	1.303.833.470	1.187.704.700	88
Defensa contra siniestros	0	7.625.000	7.610.407	
<i>Total</i>	<i>1.890.973.821</i>	<i>1.926.227.736</i>	<i>1.783.126.484</i>	<i>94</i>

1/ Ejecución como porcentaje del presupuesto de apertura.
Fuente: MEF, Boletín de Transparencia Fiscal



Como se puede apreciar, dentro de los programas correspondientes a la función Salud, el programa referido a Administración es el único que ha gastado más de lo presupuestado (45% más), con casi S/. 59 millones de gasto en exceso. Sumando los recursos destinados a Administración y planeamiento gubernamental, que no son servicios prestados efectivamente a la población, el gasto en exceso es de S/. 62 millones. De manera que lo que inicialmente representaba el 8% del presupuesto de apertura, pasó a ser el 14% de lo ejecutado. Simultáneamente, entre los programas de Salud individual y Salud colectiva, se ha dejado de gastar casi S/. 182 millones.

Presupuesto por partidas o tipos de gasto

Por el lado del tipo de gasto, en el cuadro 3 se puede observar, en primer lugar, que la concentración de las partidas que presentan exceso con respecto al pre-

supuesto de apertura está en los gastos de Personal y obligaciones sociales. El exceso en este caso fue de 53%, lo que representó S/. 206 millones adicionales en esta partida. Otros S/. 44 millones de exceso de ejecución se aprecian en la partida Otros gastos corrientes, equivalentes a un 61% con respecto al presupuesto de apertura.

En oposición a estos excesos en temas administrativos, se dio un escaso gasto en la partida de Inversiones, de la que se ejecutó solo el 20% de lo presupuestado. También se gastó significativamente menos en Bienes y servicios, que en el sector salud son principalmente medicinas, insumos de laboratorio y otros materiales médicos. En este caso se ejecutó 16% menos de lo presupuestado, lo que representa una suma de S/. 160 millones.

Presupuesto por fuente de financiamiento

En cuanto al gasto proveniente de los Recursos ordinarios, este se ha realizado en su totalidad (ver el cuadro 4). Algo similar ha sucedido con los Recursos directamente recaudados, que corresponde a los cobros que los hospitales y centros de salud del MINSA realizan por consultas, exámenes de laboratorio u hospitalizaciones e intervenciones quirúrgicas. En otras palabras, los fondos que obtiene el MINSA, ya sea vía impuestos o vía cobros directos.

En cambio, el Ministerio de Salud ha tenido muy poca capacidad de gasto en lo referente a los recursos provenientes de la cooperación externa, tanto donaciones como créditos. La menor ejecución se refiere a los Créditos, caso en el que de los S/. 82 millones presupuesta-

Cuadro 3

Ejecución del Presupuesto MINSA 2002, por tipo de gasto
(En nuevos soles)

Tipo de gasto	Presupuesto de apertura	Calendario acumulado	Ejecución (devengado)	Porcentaje de ejecución 1/
Personal y obligaciones sociales	392.373.756	604.760.231	598.664.921	153
Bienes y servicios	986.164.161	923.245.550	823.929.129	84
Obligaciones previsionales	156.630.413	171.421.492	170.872.874	109
Otros gastos corrientes	71.554.226	116.155.176	115.113.167	161
Otros gastos de capital	29.760.946	42.526.166	23.391.974	79
Inversiones	254.490.319	68.119.121	51.154.419	20
Total	1.890.973.821	1.926.227.736	1.783.126.484	94

1/ Ejecución como porcentaje del presupuesto de apertura.
Fuente: MEF, Boletín de Transparencia Fiscal

Cuadro 4

Ejecución del Presupuesto MINSA 2002, por fuente de financiamiento
(En nuevos soles)

Fuente	Presupuesto de apertura	Calendario acumulado	Ejecución (devengado)	Porcentaje de ejecución 1/
Donaciones	16.919.314	30.975.995	13.113.848	78
Créditos externos	82.438.960	20.735.517	14.847.028	18
Recursos directamente recaudados	323.288.272	406.030.779	322.104.207	100
Recursos ordinarios	1.468.327.275	1.468.485.445	1.433.061.401	98
Total	1.890.973.821	1.926.227.736	1.783.126.484	94

1/ Ejecución como porcentaje del presupuesto de apertura.

Fuente: MEF, Boletín de Transparencia Fiscal

dos solo se han ejecutado S/. 14 millones, que representan el 18% de los recursos, dejándose de gastar S/. 68 millones. Otros casi S/. 4 millones por concepto de Donaciones presupuestados, tampoco han sido gastados.

Otras instituciones del sector

En el cuadro 5 se puede apreciar lo ocurrido con otras instituciones del sector, es decir, con los Organismos Públicos Descentralizados (OPD) y organismos públicos no gubernamentales.

Al igual que en los casos anteriores, estas instituciones presentan en conjunto una sub-ejecución del presupuesto de aproximadamente S/. 100 millones. La ejecución no presupuestada originalmente del Segu-

«...el Ministerio de Salud ha tenido muy poca capacidad de gasto en lo referente a los recursos provenientes de la cooperación externa, tanto donaciones como créditos»

ro Integral de Salud, se ve más que compensada por la ejecución menor a la presupuestada del INS (Instituto Nacional de Salud), por más de S/. 42 millones. Las otras OPD tienen presupuestos muy reducidos con respecto del total.

Cuadro 5

Otras instituciones del sector
(En nuevos soles)

Instituciones	Presupuesto de apertura	Calendario acumulado	Ejecución (devengado)	Porcentaje de ejecución 1/
Escuela Nacional de Salud Pública	2.272.540	3.430.766	3.124.512	137
Instituto de Medicina Tradicional	2.439.048	3.338.993	3.115.118	128
INAPMAS	1.114.912	1.108.214	1.066.560	96
Instituto Nacional de Salud	337.834.248	302.129.720	295.447.677	87
Ministerio de Salud	1.890.973.821	1.926.227.736	1.783.126.484	94
Seguro integral de salud	0	47.125.901	43.623.334	
Superintendencia de EPS	8.282.280	8.320.753	7.726.196	93
Total	2.242.916.849	2.291.682.083	2.137.229.882	95

1/ Ejecución como porcentaje del presupuesto de apertura.

Fuente: MEF, Boletín de Transparencia Fiscal