

Evaluación de la ejecución del presupuesto de programas sociales 2002 ¹

Pedro Francke, José Castro, Rafael Ugaz y José Salazar (PUCP)

La política social se encarga de promover y realizar actividades que tienen como finalidad elevar el nivel de vida de la población de menores recursos del país. Estas actividades se realizan a través de una serie de programas que se incluyen en el presupuesto público de los programas sociales, cuya ejecución ha sido analizada como parte del proyecto "Análisis Independiente del Presupuesto de la República", que viene realizando el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Este informe presenta los principales resultados de la ejecución de los presupuestos de las instituciones y programas sociales más importantes, e identifica indicadores y metodologías que pueden servir para realizar vigilancia social a la mencionada ejecución presupuestaria.

Metodología

En el país existen muchos programas e instituciones públicas comprometidos con la política social del Estado. Ante esta dispersión de componentes, se ha seleccionado un grupo significativo de programas e instituciones sociales para el estudio. Posteriormente, se ha comparado el presupuesto aprobado para estas instituciones en el año 2002 con los montos efectivamente gastados en el mismo período.

Los programas seleccionados son los siguientes:

- Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes)
- Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa)
- Cooperación Popular (Coopop)
- Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (Infes)
- Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (Pronap)
- Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs)
- Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT)
- Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR)
- Caminos rurales

Los indicadores utilizados para el análisis se basan en las distintas instancias del presupuesto; es decir, en las etapas de apertura, compromiso y ejecución. El pre-



supuesto de apertura (PA) se refiere a los montos presupuestados a inicios de 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 en 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.

Indicadores presupuestales elaborados:

- Ejecución total (ET): resulta de dividir el monto correspondiente a la ejecución (D) entre el monto del presupuesto de apertura (PA). Indica qué porcentaje del presupuesto de apertura terminó siendo ejecutado al final del año en cuestión.

1/ Resumen del documento homónimo. Podrá descargar la versión completa desde www.consorcio.org/presupuesto

- Cumplimiento (C): resulta de dividir el monto correspondiente al calendario acumulado (CA) entre el monto del presupuesto de apertura (PA). Indica qué porcentaje del presupuesto de apertura fue autorizado por la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP).
- Gestión de gasto (GG): resulta de dividir el monto correspondiente a la ejecución (D) entre el monto del calendario acumulado (CA). Indica qué porcentaje del monto total autorizado fue ejecutado en el año.

La ejecución del presupuesto 2002

En el cuadro 1 se muestran los principales datos agregados por funciones y por tipo de gasto, respecto de la ejecución presupuestal de los programas e instituciones vinculadas a la política social antes mencionada. Se puede apreciar, claramente, que se ha dejado de ejecutar más de S/. 500 millones del presupuesto de apertura aprobado para los programas sociales seleccionados; es decir, más del 32% del presupuesto de apertura total.

Además, se puede observar que a pesar de que el monto autorizado por el MEF fue aproximadamente

«...los programas socialesdejaron una cantidad de S/. 150 millones sin ejecutar, aproximadamente»

S/. 340 millones menor que el monto presupuestado inicialmente, los programas sociales no fueron capaces de gastar esos menores fondos y dejaron una cantidad de S/. 150 millones sin ejecutar, aproximadamente.

Del mismo cuadro se puede desprender que se ha tenido una sobreejecución en los gastos corrientes. En promedio, los gastos corrientes pasan del 19% del presupuesto a 30% del gasto ejecutado. Por otro lado, los gastos de capital ejecutados han sido menores a los montos presupuestados, principalmente por una disminución de los fondos autorizados por el MEF.

Asimismo, se puede apreciar la pobre capacidad de ejecución de las inversiones, que no alcanza ni el 60% de lo presupuestado. Máxime, si la diferencia final entre lo ejecutado y lo autorizado por el MEF es significativa (S/. 171 millones). Esto es importante de resaltar, pues para gran parte de los programas sociales, el rubro de inversiones es su principal objetivo, por lo que una

Cuadro 1

Programas sociales: 2002
Clasificación funcional y por tipo de gasto
(En millones de nuevos soles)

Funciones	PA	CA	D	ET	C	GG
Asistencia y previsión social	835,9	653,4	624,2	74,7%	78,2%	95,5%
Administración	-	0,2	0,2			88,5%
Educación y cultura	58,7	47,3	42,9	73,1%	80,7%	90,6%
Agraria	235,6	246,4	159,1	67,5%	104,6%	64,6%
Salud y saneamiento	103,6	1,2	1,6	1,6%	1,2%	129,4%
Transporte	159,5	101,7	64,1	40,2%	63,8%	63,0%
Total	1.393,4	1.050,2	892,2	67,9%	75,4%	84,9%
Tipo de gasto	PA	CA	D	ET	C	GG
Personal y obligaciones	28,9	30,4	29,7	102,6%	105,3%	97,5%
Obligaciones previsionales	1,0	1,1	1,0	104,1%	106,9%	97,4%
Bienes y servicios	39,9	51,4	50,0	125,3%	128,9%	97,2%
Otros gastos corrientes	196,2	188,8	184,0	93,8%	96,2%	97,5%
Inversiones	1.127,3	777,6	626,7	55,6%	69,0%	80,6%
Otros gastos de capital	0,1	0,9	0,5	415,5%	691,8%	60,1%
Total	1.393,4	1.050,2	892,0	64,0%	75,4%	94,9%

Fuente: MEF-Transparencia Económica (Consulta amigable y Gobierno Central)



«...se puede apreciar la pobre capacidad de ejecución de las inversiones, que no alcanza ni el 60% de lo presupuestado»

subejecución de estas es una señal de ineficiencia en la administración y de una posible falta de efectividad de la política social en general.

Con respecto a las fuentes de financiamiento, se ha encontrado una subejecución generalizada para cada una durante el año 2002. En el caso de los recursos ordinarios, es decir, provenientes de impuestos y endeudamiento general, el problema principal ha sido la menor autorización de gasto por parte del MEF. En el caso del endeudamiento externo, el problema principal es la falta de capacidad de gasto, porque las instituciones financieras que prestan dinero han establecido requisitos más estrictos. Por otro lado, la ejecución de montos autorizados por donaciones (inicialmente no presupuestados) no pudo cubrir el vacío dejado de ejecutar por concepto de financiamiento externo (casi S/. 380 millones respecto del presupuesto de apertura).

Presupuesto desagregado por programas

La información de cada una de las instituciones o programas sociales, se puede ver en el cuadro 2. En el caso de Foncodes, que en el año 2002 trasladó sus funciones del sector Presidencia al nuevo sector Mujer y Desarrollo Social, se puede constatar que la institución ha recibido del MEF el 82% de lo presupuestado y ha ejecutado el 94% de lo autorizado. Sin embargo, debe considerarse que estas cifras descuentan los

S/. 100 millones que fueron transferidos del presupuesto de Foncodes al Ministerio de Trabajo, con el fin de llevar adelante el programa "A Trabajar Urbano".

El Pronaa también trasladó sus funciones al nuevo sector Mujer y Desarrollo Social y, a pesar de que el monto autorizado por el MEF fue aproximadamente 45% mayor que el presupuesto de apertura total, la ejecución no correspondió a esta mayor autorización, dejándose de utilizar aproximadamente el 32% de lo autorizado (S/. 112,7 millones). El único de los programas del Pronaa que se subejecutó fue Asistencia solidaria, en el que se encuentran todas las actividades propias de la institución (asistencia alimentaria).

En el caso de Coopop, la situación es similar porque del programa que contiene todas las actividades destinadas a cumplir sus metas como institución social, el de Promoción y Asistencia social y comunitaria, fue ejecutado solo el 42,8% del presupuesto de apertura. El programa Coopop se encarga de fortalecer las organizaciones sociales de los sectores más pobres y de promover proyectos provenientes de dichos sectores. Más del 60% del monto ejecutado fue en el programa Administración.

El Infes, por su parte, trasladó sus funciones al nuevo sector Vivienda y Construcción. Esta institución se encarga de la construcción de centros educativos y locales de atención básica de salud. Se puede apreciar en el cuadro 2, que no se ha ejecutado totalmente el presupuesto destinado para los programas de Educación y Salud; es decir, para la construcción, rehabilitación o equipamiento de centros educativos y postas de salud. Sin embargo, la participación de los gastos administrativos respecto del total aumentó de 17% en el presupuesto de apertura a más del 20% del gasto total ejecutado.

La mayor subejecución durante el año 2002 se presentó en el Pronap, programa que se encarga de procurar el servicio de agua potable de calidad y a un costo razonable, al mayor número de personas. Como se puede observar en el cuadro 2, este programa no gastó nada en inversiones. Si bien el MEF no autorizó el gasto, ello se debería a que el Pronap no terminó los estudios necesarios para la realización de las inversiones propuestas.

«El único de los programas del Pronaa que se subejecutó fue Asistencia solidaria, en el que se encuentran todas las actividades propias de la institución (asistencia alimentaria)»

Cuadro 2

Programas sociales: 2002
Presupuesto desagregado por programas
(En millones de nuevos soles)

Programas	PA	CA	D	ET	C	GG
Foncodes						
Defensa contra siniestros	-	9,12	8,74	-	-	95,9%
Administración	14,95	19,16	17,68	118,3%	128,2%	92,3%
Promoción y asistencia social y comunitaria	537,28	342,69	322,31	60,0%	63,8%	94,1%
Planeamiento gubernamental	-	0,19	0,17	-	-	88,5%
<i>Total</i>	552,23	371,17	348,90	63,2%	67,2%	94,0%
Pronaa						
Administración	29,82	54,10	35,12	117,7%	181,4%	64,9%
Asistencia solidaria	194,66	264,43	182,15	93,6%	135,8%	68,9%
Previsión	0,92	1,39	0,96	104,0%	150,4%	69,1%
Promoción y asistencia social y comunitaria	21,12	37,14	26,13	123,7%	175,8%	70,4%
<i>Total</i>	246,52	357,05	244,35	99,1%	144,8%	68,4%
Coopop						
Administración	7,00	9,80	9,60	137,2%	139,3%	98,4%
Previsión	0,10	0,10	0,10	108,0%	108,0%	100,0%
Promoción y asistencia social y comunitaria	13,40	7,20	5,70	42,8%	53,9%	79,5%
<i>Total</i>	20,52	17,10	15,46	75,4%	83,3%	90,4%
Infes						
Administración	10,00	10,20	9,60	96,3%	101,9%	94,5%
Cultura	-	-	-	-	-	87,7%
Defensa contra siniestros	-	10,20	9,50	-	-	93,0%
Educación	48,70	26,90	23,80	48,7%	55,2%	88,2%
Salud individual	1,30	1,20	1,10	81,7%	94,6%	86,4%
<i>Total</i>	60,00	48,60	44,00	73,3%	81,0%	90,5%
Pronap						
Defensa contra siniestros	7,50	-	-	0,0%	-	-
Saneamiento	94,78	-	0,54	0,6%	-	-
<i>Total</i>	102,78	-	0,54	0,5%	-	-
Pronamachcs						
Preservación de recursos naturales renovables	104,30	96,70	66,80	64,1%	92,7%	69,1%
Promoción de producción agraria	47,20	47,60	21,20	44,8%	100,8%	44,5%
Promoción y extensión rural	67,30	69,50	44,40	66,0%	103,3%	63,9%
<i>Total</i>	218,80	213,70	132,30	60,5%	97,7%	61,9%
PAR						
Administración	4,70	4,90	4,80	103,7%	105,0%	98,7%
Asistencia solidaria	4,60	3,10	3,10	67,0%	68,0%	98,4%
Promoción y asistencia social y comunitaria	7,40	7,70	7,60	102,7%	103,8%	99,0%
Defensa contra siniestros	-	0,10	0,10	-	-	96,1%
<i>Total</i>	16,70	15,80	15,60	93,7%	94,9%	98,8%
Camino rurales						
Transporte terrestre	159,54	101,67	64,05	40,1%	-	-
Defensa contra siniestros	-	0,05	0,05	-	-	-
<i>Total</i>	159,54	101,72	64,10	40,2%	-	-

Fuente: MEF-Transparencia Económica (Consulta amigable y Gobierno Central)

Los objetivos del Pronamachcs son mejorar la situación del campesino de las laderas alto andinas y de los pequeños productores. En este sentido, enfoca sus actividades en la conservación de recursos renovables que aumenten la productividad de las tierras de los beneficiarios, así como en brindarles herramientas y la capacitación necesaria. De la misma forma que en los casos anteriores, el programa relacionado con su principal objetivo no se ha ejecutado adecuadamente, ya que a pesar de que el MEF autorizó casi la totalidad de los gastos del presupuesto de apertura (92,7%), solo se utilizó el 69,1% de lo autorizado. En total se dejó de ejecutar, aproximadamente, el 38% de lo aprobado por el MEF.

Por su parte, el PETT (programa perteneciente al sector agricultura, que tiene como objetivo formalizar la propiedad de las tierras de uso agrario para propiciar el desarrollo de un mercado de tierras rurales) realizó una ejecución superior en 58% al presupuesto de apertura, pero 22% menor al calendario autorizado.

En el caso del PAR, cuyo objetivo es la ejecución de normas y políticas tendientes a reparar las zonas afectadas por la violencia política, se observó que el 69% del monto total ejecutado correspondió a sus programas más importantes, que son los de asistencia solidaria y promoción y asistencia social y comunitaria.

Finalmente está el caso del programa Caminos rurales, que trasladó sus funciones al nuevo sector Transportes y Comunicaciones y cambió de nombre, pues se creó una nueva unidad ejecutora denominada Pro Vías Rural. Las cifras de ambos programas han sido unidas para el análisis, puesto que son similares en términos de actividades y metas. Lo más resaltante en estas cifras es que en el programa Terrestre, la subejecución con respecto al presupuesto de apertura es importante (aproximadamente S/. 100 millones), a pesar de que

«El programa del Vaso de Leche tiene como objetivo complementar la alimentación de niños y personas mayores (mujeres en embarazo y ancianos)»



el monto autorizado fuera 58% mayor que el monto finalmente ejecutado.

Otros gastos sociales

El programa de Electrificación rural incluye tres tipos de infraestructura para su realización: infraestructura de distribución, generación y transmisión. La actividad de distribución es la que, finalmente, tiene un efecto mayor sobre la población y en el año 2002 se ejecutó solo S/. 29,18 millones, equivalentes al 26,2% de su presupuesto de apertura.

El programa del Vaso de Leche tiene como objetivo complementar la alimentación de niños y personas mayores (mujeres en embarazo y ancianos). Su presupuesto no puede ser menor al del año anterior y el MEF únicamente se limita a transferir los montos autorizados a los municipios, los cuales se encargan de su ejecución final. Es por este motivo que los S/. 342,2 millones de este programa fueron ejecutados en su totalidad, en los términos de nuestro análisis.

Para terminar, dentro del sector Presidencia, se encuentran el programa de Equipamiento básico municipal y el de Inversión focalizada. La ejecución del primero fue de S/. 92,2 millones, lo que representó el 44,6% del presupuesto de apertura (S/. 206,8 millones). El segundo, considerando cifras hasta agosto de 2002, fue ejecutado en un 18% (S/. 4,9 millones) con respecto al presupuesto de apertura hasta la fecha antes mencionada (S/. 26,9 millones).
