

EFICIENCIA DEL GASTO EN EL PERÚ

Roberto Abusada Salah

Antonio Cusato Novelli

Cinthya Pastor Vargas

*Borrador final para comentarios**

Lima, mayo de 2008

IPE
INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

*Documento elaborado para la fundación Konrad Adenauer Stiftung, en el marco
del proyecto regional “Progreso y Desarrollo Social en América Latina”

Tabla de contenido

1	Introducción	1
2	El Estado Empresario	1
2.1	Posibles Justificaciones de la Existencia de las Empresas Públicas	3
2.2	Importancia Relativa de las Empresas Públicas	6
2.3	Gestión de las Empresas Públicas	7
2.3.1	Evaluación de la gestión comercial de las empresas públicas	7
2.3.2	Incentivos: los convenios de gestión del FONAFE	8
2.4	Comentarios sobre una Mayor Participación del Sector Privado	9
3	La Provisión de Servicios Públicos	11
3.1	Factores que Influyen en la Eficiencia del Gasto	11
3.1.1	Servicio civil, Contraloría y adquisiciones en el Estado	11
3.1.2	Etapas y actores en el manejo presupuestal	13
3.1.3	Incentivos y mecanismos de control en el manejo presupuestal	14
3.1.3	El Sistema Nacional de Inversión Pública	17
3.2	Identificación de Servicios Públicos y Posibilidades de una Mayor Participación del Sector Privado	18
3.2.1	Apoyo a la industria, el comercio y los servicios	18
3.2.2	Servicios ligados a la seguridad	19
3.2.3	Apoyo al agro	19
3.2.4	Infraestructura de servicios públicos	20
3.2.5	Capacitación laboral	21
4	La Provisión de Servicios Básicos	21
4.1	Programas Sociales	22
4.1.1	Los programas alimentarios	22
4.1.2	Programas de empleo temporal	23
4.1.3	Infraestructura social	23
4.1.3	Transferencias condicionadas de dinero	24
4.2	Educación	24
4.2.1	Mecanismos de control y rendición de cuentas	25
4.2.2	Incentivos	26
4.2.3	Rol subsidiario: Caso de Fe y Alegría	28
4.3	Salud	30
4.3.1	Mecanismos de control y rendición de cuentas	30
4.3.2	Incentivos	33
4.3.3	Participación de la comunidad: CLAS	33
5	Comentarios Finales	34
6	Referencias bibliográficas	36

1 INTRODUCCIÓN

La 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, como pueden ser los colegios de Fe y Alegria o los Comités Locales de Administración de Salud, en el caso de los centros y puestos médicos.

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 planteados, 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 solo 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 el tema de (i) rendición de cuentas y (ii) incentivos.

El segundo capítulo del documento analiza el caso de las empresas públicas, el tercero está referido a la provisión de servicios públicos no esenciales (es decir excluyendo la educación, salud y políticas sociales), mientras que el cuarto aborda estos servicios esenciales. El documento finaliza en el capítulo cinco con los comentarios finales y conclusiones.

2 EL ESTADO EMPRESARIO

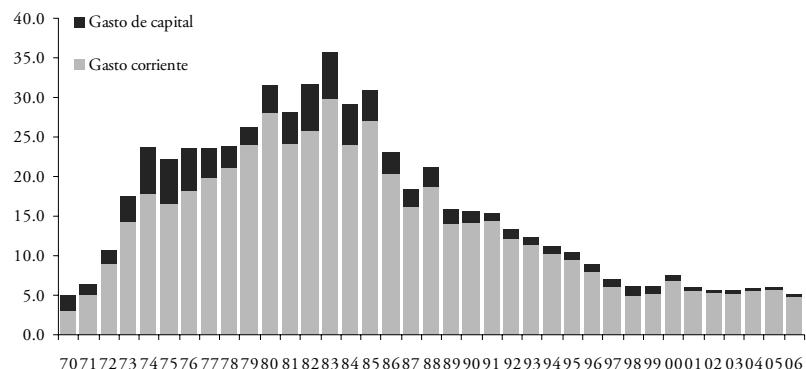
La actividad empresarial del Estado se inició hace cuatro décadas en el Perú, y llegó a su estadio más crítico a fines de la década de los ochenta. En ese momento, las empresas públicas constituyían una de las principales fuentes del desorden fiscal existente y de la ineficiencia de los mercados (controles 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 generación de electricidad, agua potable y comunicaciones, así como la producción de petróleo y gas (Álvarez 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 empresas existentes. A la fecha, existen en el Perú 119 empresas públicas, mientras que hay 18 empresas en liquidación y 14 empresas donde el Estado tiene una participación minoritaria.

Actualmente, gran parte de las empresas estatales (33 en total) 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. Sin embargo, es importante señalar que las empresas de propiedad del Estado, de acuerdo a ley, deben recibir el mismo tratamiento legal que cualquier empresa privada en ejercicio de su actividad.

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



Fuente: BCRP

Tabla 1. Empresas públicas bajo el ámbito de Fonafe

Saneamiento	Comunicaciones	Energía	Financiero	Hidrocarburos y Remediatón	Industrial	Infraestructura y transportes	Inmobiliario	
Sedapal	Serpost Editora Perú	Egasas Egemsa Egesur Electroperú San Gabán Egécén Adimelsa Seal Hidrandina	ElectroNoroeste ElectroCentro ElectroOriente ElectroPuno ElectroSureste ElectroUcayali ElectroNorte ElectroSur	Banco de la Nación Fondo Mirvivienda Cofide	Activos Mineros Perúpetro	Enaco	Enapu Sima Iquitos Sima Perú Banco de Materiales Corpac	Coneminsa Inmisa

Fuente: Fonafe

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 (ETEs) 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.

Si bien las empresas públicas se rigen por las mismas leyes que las privadas, por ser parte del 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 socio-económica 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 esta solo 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.

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 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.

Respecto de las definiciones mencionadas, se señala que una empresa es “estratégica” cuando esta 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 empresa apoya a los sectores de menores ingresos cuando es claro que sus acciones están orientadas a este fin.

Tabla 2. Empresas públicas según sector y justificación de su existencia

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

* Criterio de los autores

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

De las 119 empresas públicas existentes (33 bajo el ámbito de FONAFE, Petroperú, Agrobanco y 84 Empresas de Tratamiento Empresarial), el 68% justifica su existencia al tratarse de una empresa estratégica, veintiún empresas 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 clasificados en cada uno de estos cinco rubros. En los 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 empresa 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 agua¹, se utilizó el mismo criterio que en el caso de Sedapal.

En el sector comunicaciones, existen dos empresas en operación. En primer lugar se encuentra la empresa denominada Servicios Postales del Perú S.A (Serpost), la cual es considerada como una empresa 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 la empresa 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 empresas de electricidad—entre generadoras y distribuidoras²—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 empresas ha sido justificada adicionalmente por razones más específicas³. De la misma forma, existen 3 empresas municipales de electricidad para las cuales se hizo uso de un criterio similar al de las 17 empresas a nivel regional.

Por el lado de las empresas financieras, se han identificado: el Banco de la Nación (BN), la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), el Fondo MiVivienda, el Agrobanco y 13 Cajas Municipales. El Banco de la Nación, el cual administra las subcuentas del Tesoro Público y provee al Gobierno Central de los servicios bancarios para la administración de los fondos públicos, es reconocido como una empresa estratégica dado que la red de agencias del BN es la más importante del país, y llega a distintos lugares donde el sector privado no lo hace.

La Cooperativa de Financiamiento de Desarrollo (COFIDE) es un banco de segundo piso. Se ha considerado que COFIDE apoya a los sectores de menores ingresos en la medida en que viabiliza la inversión privada, en particular de las pequeñas y medianas empresas (MyPE). Por otro lado, el Fondo MiVivienda busca promover y financiar la adquisición, mejoramiento y construcción de viviendas para los sectores de menores ingresos; entre otros. Básicamente el Fondo funciona como garantía de préstamo para que dichos sectores puedan acceder a créditos hipotecarios.

En relación a Agrobanco, éste se encarga de otorgar créditos al agro, la ganadería, la acuicultura y las actividades de transformación y comercialización de los productos del sector agropecuario y acuícola. Así, se ha considerado que esta entidad apoya a los sectores de menores ingresos ya que 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

¹ Existe una EPS en la región Tumbes que fue concesionada al sector privado en el año 2005. Lamentablemente la experiencia no ha sido exitosa por cuanto la empresa no ha podido cumplir con todas las metas establecidas en el contrato de concesión, y ya ha sido sancionada por la Sunass.

² Son seis las generadoras eléctricas identificadas: Egasa, Egemsa, Egesur, Electroperú, San Gabán, 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. Cabe resaltar que en la última actualización de FONAFE se menciona a la empresa Etecsa como distribuidora eléctrica del sector público. Sin embargo, posteriormente dicha empresa fue privatizada y absorbida por Red Eléctrica del Perú S.A.

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, sumada a los elevados costos de operación, dificulta la inversión privada y hace necesaria la intervención del Estado. Respecto a la empresa ElectroUcayali S.A, se hace mención a la naturaleza de bien público del servicio que brindan

permitiendo ampliar la oferta crediticia, alcanzar economías de escala, disminuir costos, optimizar ganancias y contar con mejores sujetos de crédito.

Finalmente, se encuentran las Cajas Municipales, las cuales son instituciones financieras sin fines de lucro, creadas con el objetivo de apoyar a los segmentos socioeconómicos que tienen acceso limitado a la banca tradicional. Se ha considerado que estas instituciones apoyan a los sectores menos privilegiados ya que incrementan la cobertura y el acceso al crédito, no sólo a las micro y pequeñas empresas urbanas sino también a las rurales; otorgando financiamiento a sectores sociales que carecen de garantías efectivas generándose un segmento con grandes posibilidades de crecimiento y desarrollo.

En el sector hidrocarburos y remediación, existen tres empresas públicas. En primer lugar, se encuentra la empresa Activos Mineros S.A.C., la cual se encarga del saneamiento de los pasivos ambientales derivados de antiguas explotaciones de empresas del Estado en beneficio de la salud de la población y el medio ambiente, razón por la cual se podría argumentar que la empresa genera externalidades positivas. En segundo lugar, se encuentra Perúpetro, la cual se encarga de la promoción de la inversión en actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el país. Así, esta empresa negocia, celebra y supervisa los contratos en materia hidrocarburífera. Asimismo, comercializa, a través de terceros y bajo los principios del libre mercado, los hidrocarburos provenientes de las áreas bajo contrato, en la modalidad de servicios. Se señala que es una empresa estratégica por cuanto impulsa el desarrollo del sector. En tercer lugar, se encuentra Petróleos del Perú (Petroperú), empresa que se encarga de abastecer la “intensa demanda de combustibles de manera permanente y sostenida”. Se señala que la empresa es estratégica puesto que sus operaciones tienen impacto en diversos sectores de la economía, debido a que el combustible es usado como insumo en casi todo tipo de industrias. Cabe resaltar que mediante la Ley de Fortalecimiento y Modernización de la empresa Petróleos del Perú – Petroperú S.A. se excluyó a Petroperú del ámbito del FONAFE y de las normas y reglamentos del Sistema de Inversión Pública (SNIP).

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 (mates u otras infusiones principalmente). Su creación y accionar monopólicos se justifican bajo el marco legal de la Convención Única sobre Estupefacientes de Nueva York (Marzo 1961) y el Protocolo de Modificaciones de la Convención Única sobre Estupefacientes (Marzo 1972), los cuales disponen que la comercialización de la hoja de coca y sus derivados deben estar a cargo de una empresa del Estado.

Con respecto al sector infraestructura y transportes, existen nueve empresas estatales. En primer lugar se encuentra Sima Perú y Sima Iquitos, las cuales se hacen cargo de las construcciones, reparaciones navales y metal mecánica para la Marina de Guerra del Perú (el primero encargado del litoral de la costa peruana y el segundo de las zonas fluviales de la Amazonía). El hecho de que ambas empresas sean consideradas estratégicas responde a que realizan actividades directamente relacionadas con la defensa nacional. En tercer lugar, se encuentra la Empresa Nacional de Puertos S.A.—Enapu S.A.—que atiende la demanda de servicios portuarios a través de la administración, operación y mantenimiento de los Terminales Portuarios bajo su ámbito. La justificación de la administración estatal de la empresa en cuestión se relaciona con el impacto que se tiene sobre el comercio exterior y, por ende, sobre toda la actividad económica peruana.

En cuarto lugar se encuentra el Banco de Materiales (BANMAT), empresa que apoya a los sectores de menores ingresos, a través de la promoción, apoyo técnico, financiamiento de viviendas de interés social y de su entorno. En quinto lugar se encuentra Corpac, empresa encargada de brindar servicios a la aeronavegación y aeroportuarios tales como establecer, administrar, operar y conservar los servicios de ayuda a la aeronavegación, radiocomunicaciones aeronáuticas y demás servicios técnicos necesarios para la seguridad de las operaciones aéreas del país, mantener, regular y controlar el ordenamiento del tránsito aéreo. La existencia de esta empresa no presenta justificación económica.

Finalmente, se encuentran cuatro empresas municipales de transportes: Tramusa Machupicchu, Emattmo- Mollendo, Emutracsa-Candarave y Etiphsa Huancabamba, empresas cuyo objetivo es el transporte turístico pero cuya existencia tampoco presenta justificación económica.

En relación al sector inmobiliario, se encuentra la Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima (Emilima), la cual se encarga de administrar y desarrollar el patrimonio inmobiliario municipal, interviniendo en áreas degradadas del Centro Histórico de Lima para mejorar el hábitat y la calidad de vida de las familias residentes en tugurios, razón por la cual se le considera como generadora de externalidades positivas. En segundo lugar, se encuentran la compañía de negociacionesmobiliarias e inmobiliarias S.A. (Coneminsa), así como la inmobiliaria Milenia S.A. (Inminsa). Por un lado, Coneminsa tiene como objetivo social adquirir bienes muebles e inmuebles y valores, venderlos, explotarlos y, en general, celebrar toda clase de transacciones civiles y mercantiles. Mientras que, por otro lado, INMINSA se dedica al alquiler de viviendas y servicios prestados a empresas, siendo su objetivo generar la mayor rentabilidad de los inmuebles que administra. Así, ambas empresas carecen de justificación económica. Finalmente existen tres empresas municipales inmobiliarias: la Empresa Municipal Urbanizadora y Constructora (Emusac Tumbes), la Empresa Municipal Inmobiliaria (Emisac) y Finver Callao, el cual es un fondo de fideicomiso que se encarga de financiar los proyectos públicos de la Municipalidad Provincial del Callao y la implementación de los proyectos. Estas empresas no sustentan económicamente su existencia.

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, procediendo a su recolección, transporte y disposición final. Por otro lado, se han considerado como estratégicas a la Empresa Municipal de Mercados (Emmsa) y la Empresa Municipal Mercados del Pueblo – Chimbote (Emepsa-Chimbote) debido a que buscan garantizar 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 Recreativas 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 (Empea 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 FONAFE representaban el 3.23% del PBI (más de US\$ 3,600 millones); asimismo, solo el 12% de dichas empresas tuvo utilidades negativas, pero dichas pérdidas 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 el año 2007; mientras el sector hidrocarburos tiene ingresos que representan el 1.08% del PBI, concentrado únicamente en dos empresas: Activos Mineros y Perúpetro.

Tabla 3. 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
Saneamiento	Ingresos					304.2	0.269%				
	Gastos					180.6	0.160%				
	U. Neta					42.2	0.037%				
Comunicaciones	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%
Energía	Ingresos					1,109.2	0.981%				
	Gastos					883.7	0.782%				
	U. Neta					84.2	0.074%				
Financiero	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%		
Hidrocarburos y remediación	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%				
Industrial	Ingresos	11.0	0.010%								
	Gastos	9.7	0.009%								
	U. Neta	0.7	0.001%								
Infraestructura y transportes	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%
Inmobiliario	Ingresos									5.1	0.004%
	Gastos									3.3	0.003%
	U. Neta									1.2	0.001%

Fuente: Fonafe

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 el año 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.

2.3.1 Evaluación de la gestión comercial de las empresas públicas

Los factores más importantes, de acuerdo a un estudio del Fondo, para que una empresa pública tenga una adecuada gestión comercial están relacionados con la autonomía gerencial, la relación con el gobierno, 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 políticas de precios, los salarios, los flujos económicos entre las empresas y el gobierno central, 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 FONAFE 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, con respecto a las políticas de contrataciones, las empresas pueden determinar el número de empleados que desean y despedirlos de acuerdo a 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 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 a 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.

2.3.2 Incentivos: los convenios de gestión del FONAFE

El Estado, a través 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 empresas, 17 de las cuales pasaron al ámbito del MEF en 2001; así, desde el 2002 hasta el 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, este no se distribuye y se distribuyen solo las utilidades; en caso contrario, se distribuyen 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 distribuir el bono, la empresa debe cumplir con un alto porcentaje de las metas trazadas (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 solo 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).

Tabla 4. Los convenios de gestión del FONAFE

Objetivo	Contribuir en la mejora de la gestión de las empresas, conciliando sus intereses con los de FONAFE y del Estado, según los principios de eficacia, eficiencia y calidad.
Características	(i) Contrato de las empresas y el FONAFE; (ii) suscripción voluntaria; (iii) vinculado al Plan Estratégico; (iv) considera indicadores de Gestión; (v) su cumplimiento da lugar a un Bono y a flexibilidad en el manejo de algún factor cuya normatividad sea flexible por parte de FONAFE y necesaria para el logro de las metas.
Elegibilidad	Las empresas bajo el ámbito de FONAFE, con excepción de las no operativas y aquellas que se encuentren en proceso de disolución y liquidación o quiebra, así como las que han sido declaradas en insolvencia por INDECOPI.
Medición	El convenio de gestión contiene objetivos y metas que se miden a través de indicadores de gestión continuos y específicos.
Incentivo	Bono del convenio de gestión y flexibilidad en la aplicación de ciertas normas.
Bono	Máximo Valor: puede ser equivalente a 4, 5 o 6 por ciento del rubro sueldos y salarios, del presupuesto de la empresa, dependiendo de la categoría en la que se haya clasificado a la empresa. Financiamiento: Con el ahorro del gasto integrado de personal, y de no ser suficiente podrá ser completado con cargo a las utilidades distribuibles. Si la empresa genera utilidades distribuibles por un monto superior al bono, entonces los trabajadores recibirán solo las utilidades. Distribución: Anual. Las empresas establecen libremente los criterios aplicables. Por lo general, la distribución es homogénea entre los trabajadores.
Seguimiento	Reportes trimestrales de seguimiento. Reporte final de evaluación de cumplimiento de los indicadores de gestión (a fin de determinar si se otorgará el bono). Elaboración a cargo del órgano conformante del Sistema Nacional de Control que FONAFE comunique.
Condiciones de Cumplimiento	(i) Cumplir con el nivel de superávit, déficit, o equilibrio económico aprobado y comunicado para el ejercicio. (ii) lograr como mínimo el 90% ponderado del cumplimiento de metas. (iii) Entregar a tiempo el informe final de cumplimiento de indicadores de gestión. (iv) haber levantado todas las observaciones formuladas por el FONAFE con respecto a la información remitida.
Penalidades	Las empresas que no remitan a tiempo los reportes de seguimiento trimestrales o el reporte final recibirán deducciones porcentuales al monto del bono.

Fuente: 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 el 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 justificación 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 financiero⁴.

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 a través de tratados a mantener este esquema de monopolio público. Finalmente, Perúpetro se encarga negociar, celebrar y supervisar los contratos en materia hidrocarburífera. 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 a una institución pública. Si bien este argumento es rebatible y aplicable a 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, esta 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 participación 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 empresas 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 las mismas.

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 turno⁵. 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 privatización⁶ de los noventa y sobre las actuales condiciones de competencia existentes⁷.

⁴ El ratio crédito del sistema financiero al sector privado solo alcanzó el 28.9% del PBI en el 2007.

⁵ Por ejemplo, en el caso del último gobierno (2001-2006), Petroperú fue utilizado para financiar la remodelación del Palacio de Gobierno.

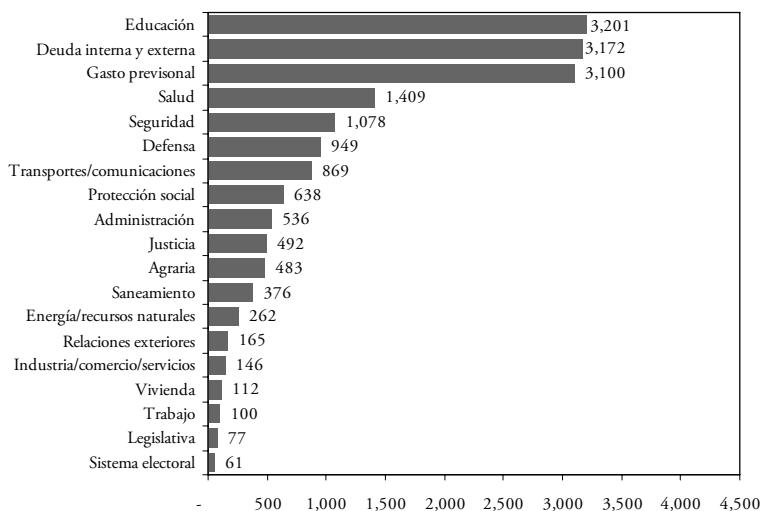
⁶ A pesar de la desintegración vertical de Petroperú y su posterior privatización inconclusa, en pocos años Repsol-YPF ha seguido una estrategia de integración vertical. Evidentemente, esta situación brinda un mayor poder de mercado a dicha empresa, tema que es permitido en la legislación de competencia (no se castiga la posición de dominio, sino el abuso de la misma). 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 Távara (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 esta.

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 presupuestal 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 esta, vienen seguridad, defensa y transportes y comunicaciones, con gastos que fluctúan entre los US\$ 850 y US\$ 1,100 millones aproximadamente.

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



*Clasificación más desagregada que la del SIAF

Fuente: SIAF-MEF

Para fines del presente trabajo, se han definido como servicios públicos las funciones⁸ relativas a la promoción de la (i) industria, el comercio y los servicios, (ii) los servicios ligados a la seguridad, (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, tema que se desarrolla en la siguiente sección.

3.1 FACTORES QUE INFLUYEN EN LA EFICIENCIA DEL GASTO

3.1.1 Servicio civil, Contraloría y adquisiciones en el Estado

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

⁸ Cuatro funciones primordiales del Estado han sido excluidas del análisis en el presente capítulo (educación, salud, previsión/protección social), por cuanto serán vistos en el siguiente capítulo denominado servicios básicos del Estado.

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 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 del personal. 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, este 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 el año 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 empírica⁹, es que la deficiencia persistente del sistema de adquisiciones es producto, entre otros

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.

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 Consuicode 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.)”.

3.1.2 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.

Tabla 5. Etapas en la formulación del proceso presupuestario en el Perú

Fase	Entidad responsable	Fechas
Año previo		
Marco Macroeconómico Multianual	Ejecutivo, Consejo de Ministros	31 Mayo
Formulación	Ejecutivo (DNPP – MEF)	30 Mayo – 30 Ago
Proyecto	Ejecutivo (MEF, Consejo de Ministros)	30-Ago
Revisión y dictamen	Legislativo (Comisión de Presupuesto)	1 Sep - 15 Nov
Aprobación	Legislativo (Pleno)	30-Nov
Año actual		
Ejecución	Pliegos ejecutores	1 Enero – 31 Diciembre

Fuente: MEF. Elaboración Carranza *et al.* (2006)

Como se muestra en la tabla, 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 resaltar 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 multianual¹⁰, 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 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

¹⁰ Los objetivos institucionales de cada pliego deberían de estar vinculados con los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC) y los Planes Estratégicos Institucionales (PEI). Los PEI y PESEM no están articulados con el presupuesto por varias razones. La programación duplica el trabajo que se ha realizado en las áreas de planeamiento, las cuales están usualmente separadas del área de presupuesto, y son finalmente estas últimas las que utilizan los mecanismos y procedimientos propios del presupuesto para asignar los recursos (relegando el trabajo del área de planeamiento).

presupuesto para incorporar partidas con alto valor político¹¹. Finalmente, es el Congreso el que aprueba el presupuesto, y dado que este no tiene iniciativa de gasto, solo puede modificar la distribución de las asignaciones presupuestarias, sin alterar el techo del gasto agregado en mayor medida.

3.1.3 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 en términos de los mecanismos que promuevan la articulación de objetivos; (vi) 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 cuales 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 impacto de los programas, así como el Sistema Nacional de Inversión Pública.

Indicadores de desempeño

Los indicadores de desempeño permiten tener una medición cuantitativa respecto al 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 las mismas.

A partir del año 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 del 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).

¹¹ 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 periodo 2002-2007. No hubo un solo compromiso de mantenimiento vial, evidenciando la nula valoración en términos políticos de este tipo de obras.

Tabla 6. Indicadores de desempeño de la Dirección Nacional de Presupuesto Público al año 2006, gasto presupuestal* y principal órgano responsable de política o ejecutor
(gasto en US\$ millones e indicadores en número)

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 o ejecutor	Indicadores de organismos dependientes del principal
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	
Sistema electoral	Jurado Nacional de Elecciones	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
		10,954	9.7	100	568	358	206

*No incluye el pago de deuda ni el gasto previsional
Fuente: DNPP-MEF, SIAF-MEF. Elaboración propia.

Convenios de gestión

Los convenios de gestión son un herramienta para medir el desempeño a través de indicadores, 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 solo 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 el 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.

Como se observa en la tabla adjunta, fueron las empresas públicas (cajas municipales y empresas de saneamiento) las que en su mayoría se plegaron a estos convenios (al 2006 se firmaron 54 convenios de gestión con las ETEs). Como se mencionó en la sección de empresas públicas, muchas

veces estos convenios de gestión presentaban metas o estándares muy bajos, los cuales eran fáciles de cumplir y no representaban un real instrumento para las instituciones.

Tabla 7. Número de instituciones públicas que suscribieron Convenios de Gestión (CG) entre 2002 y 2006

	Número con CG	Total Nacional	% con CG
Cajas Municipales	13	14	92.9%
Empresas de Saneamiento	21	50	42.0%
Hospitales	7	220	3.2%
Colegios	11	84,690	0.0%
Universidades	1	35	2.9%
Comisarías	14	1,521	0.9%

Fuente: Oliva (2006)

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 a 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 el bono. 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.

Tabla 8. Normatividad de los Convenios de Administración de Gestión al año 2006

Objetivo	Coadyuvar a la optimización del uso de recursos, a ampliar y mejorar la calidad, cantidad y cobertura de los servicios públicos que brindan las entidades.
Características	(i) Contrato suscrito entre entidades del sector público y el MEF; (ii) suscripción voluntaria; (iii) vinculado a los objetivos institucionales; (iv) considera compromisos e indicadores de desempeño; (v) su cumplimiento da lugar a un Bono de productividad.
Elegibilidad	Según la normatividad vigente, podrán suscribir CAR todas las entidades del sector público a excepción de aquellas que se encuentren bajo el régimen laboral de la actividad privada, así como la SUNASS y las empresas Municipales de Agua Potable y Alcantarillado.
Medición y evaluación	Compromiso e Indicadores de Desempeño que pueden ser de producto, insumo o resultado, así como de economía, eficiencia, eficacia y calidad. Los Indicadores pueden ser continuos o específicos.
Incentivo	Bono de Productividad anual.
Bono	Máximo Valor: equivalente al 25% de una planilla de carácter mensual. Financiamiento: Íntegramente con cargo a los ahorros de la entidad. Distribución: Trimestral. La distribución se hará de acuerdo a los criterios establecidos en la Directiva (por lo menos 30% entre todos los integrantes de las UO o áreas vinculadas directamente y máximo 70% a todos los trabajadores de la entidad en conjunto) y sólo tocará a los trabajadores en planilla y destacados, no incluye locadores de servicios (SNP u otros) y miembros del directorio.
Seguimiento	A cargo del órgano de auditoría interna de la entidad y de la Contraloría General de la República. Reportes de cumplimiento trimestrales.
Penalidades	Se ha establecido una serie de penalidades que reducen el monto del bono. Por ejemplo: cumplimiento parcial de las metas presupuestarias, entrega extemporánea de información de gestión presupuestaria y del CAR. Asimismo, en caso de incumplimiento, el titular de la entidad puede disponer penalidades administrativas al personal.

Fuente: Oliva (2006)

Evaluaciones de impacto

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 el mismo, 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 estos 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.

3.1.3 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, a través de la DGPM—que actúa 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 también 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 periodo 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 el 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 el 2004 a 12,540 en el 2006. Sin embargo, durante este periodo 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 el 2004 a más de S/. 5,100 millones en el 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 señalar clara a la opinión pública para acelerar la ejecución del gasto, el gobierno decidió en el 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 estos 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 OPIs, 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

En esta sección se desarrolla el caso de los servicios públicos, entendiendo a estos como la promoción de la (i) industria, el comercio y los servicios, (ii) los servicios ligados a la seguridad, (iii) el apoyo al agro, (iv) la provisión de infraestructura pública y (v) los programas de capacitación laboral.

3.2.1 Apoyo a la industria, el comercio y 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 a través de 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 programa. 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 el 2006) y los montos de las empresas exportadoras (US\$ 1,300 millones), aunque no se conoce bien el alcance de los indicadores (quizá solo 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 el 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 del año 2007 se realizó el desembolso del préstamo y se hicieron públicos los tres concursos de adjudicación de recursos no reembolsables 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 (FIDECOM), 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.

3.2.2 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 Estado¹², 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.

3.2.3 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 a 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 encuentran, 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 al 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

¹² 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.

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 Cuencas 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 influenciado 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.

3.2.4 Infraestructura de servicios públicos

En relación a 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 el 2006, esperándose entregar el resto de aeropuertos en el año 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 el 2006 se dio la buena pro para la construcción de un nuevo terminal de contenedores en el muelle sur del puerto del Callao, en Lima.

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 a través del 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. A través del programa se busca la extensión de los sistemas actuales o aislados, a través de 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 empresas, otorgando un subsidio que es igual al monto necesario para obtener una tasa interna de retorno mínima respecto a 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 solo 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 estos 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.

3.2.5 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 noventa. 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 empresas 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, solo se reporta el número de jóvenes capacitados.

Si bien Projoven fue considerado como uno de los proyectos existosos 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 el 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 solo se presentaron 500 personas). En este caso, un programa bien diseñado y con impactos positivos probados¹³, pasó rápidamente de ser un programa modelo a un ejemplo más de los efectos adversos de la manipulación política.

4 LA PROVISIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

Tres son los servicios básicos cuya calidad del gasto es discutida en esta sección: los programas sociales, los servicios de educación y salud. En los programas sociales se discuten los casos de los programas alimentarios, de empleo temporal, infraestructura social y transferencias condicionadas de dinero. Asimismo, se describen las experiencias exitosas de tercerización de servicios, Fe y Alegría en educación, y participación de la comunidad y autonomía en la gestión, CLAS en salud.

¹³ 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.

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 sociales¹⁴; sin embargo, habrá que esperar para confirmar si esta implica realmente un cambio en la gestión de los programas o solo 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.

Figura 3. Principales programas sociales en el Perú, 2006

	Monto Mill US\$	Número de beneficiarios Miles	Beneficio/mes US\$
	% del PBI	% de pob.	
Red de protección social	636.5	0.68	
Programas Alimentarios	294.1	0.31	
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
Trabajo temporal	62.7	0.07	
A trabajar Urbano	62.7	0.07	57 0.20 91
Fondo social de infraestructura	221.7	0.24	
FONCODES (inversiones en infraestructura social básica)	190.1	0.20	s.i. - -
PRONAMACHS (manejo de recursos naturales)	31.5	0.03	s.i. - -
Transferencias condicionadas de dinero	58.0	0.06	
Juntos	58.0	0.06	270 1.00 30

Fuente: Banco Mundial (2007)

4.1.1 Los programas alimentarios

Según el Banco Mundial (2007), en el Perú operaban 27 programas alimentarios en el año 2006, siendo los principales el Vaso de Leche y el Pronaa. Este último agrupa a un importante número de programas, puesto que en el año 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 alimentarios¹⁵. En el caso del Vaso de Leche, este 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 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.

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 remarcan Du Bois *et al.* (2004), diferentes evaluaciones de impacto señalan que los programas 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 objetivo¹⁶. 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 estos 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 solo 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.

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.

4.1.2 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 internacionales¹⁷. Por otro lado, el programa cuenta con buenos mecanismos de focalización que combinan mapas de pobreza con autoselección (salario bajo).

4.1.3 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 a través de un concurso de proyectos, seleccionaban los proyectos a financiar. Como señala el Banco

¹⁶ Según estadísticas del CIAS de 1999, el Vaso de Leche es el programa con menor aporte de requerimientos energéticos y proteicos entre los programas alimentarios y nutricionales. Gajate e Inurritegui (2002) encuentran el mismo resultado en otro estudio.

¹⁷ 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.

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 más pobres, y a los hogares pobres dentro de dichos distritos; sin embargo, el programa en algunos episodios estuvo sujeto a la manipulación política con fines electorales¹⁸.

4.1.3 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 simulación 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.

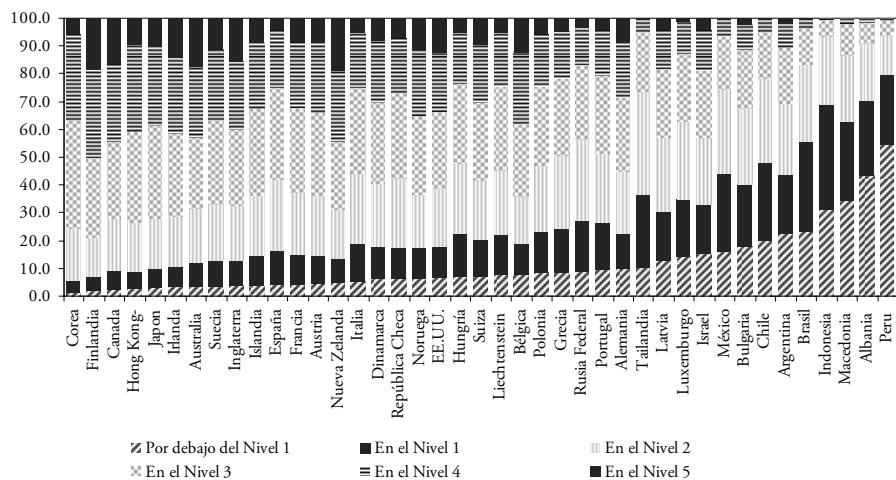
4.2 EDUCACIÓN

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. Como se muestra en la figura adjunta, la prueba internacional PISA 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 solo 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).

Entre los años 2000 y 2006 se realizó un esfuerzo por canalizar mayores recursos al sector; sin embargo, estos 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 nacionales. La evaluación del año 2004 revela que solo 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.

¹⁸ 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.

Figura 4. Prueba internacional PISA según nivel de alfabetización lectora*, 2002
 (porcentaje de muestra de alumnos de 15 años de cada país)



*PISA utiliza el término alfabetización lectora (reading literacy) para hacer referencia, de manera más precisa, a su concepción de la comprensión de textos como parte del proceso amplio de alfabetización. De esta manera, la alfabetización lectora consiste, para PISA, en la comprensión, el empleo y la reflexión a partir de textos escritos, con el fin de alcanzar las metas propias, desarrollar el conocimiento y el potencial personal, y participar de manera efectiva en la sociedad.

Fuente: PISA 2003, OECD-UNESCO

4.2.1 Mecanismos de control y rendición de cuentas

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

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 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.

Indicadores de desempeño

El sector educación no ha tenido indicadores de desempeño 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 solo 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 desempeño (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 del año 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.

4.2.2 Incentivos

En esta sección se discute en principio, el rol de los principales actores involucrados en la educación pública y los incentivos que influyen en su accionar; así como también se describe el caso particular de los convenios de gestión firmados por la DNPP con algunos colegios.

El rol de los actores

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.

Director: 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, esta es la herramienta de la cual carecen para poder gerenciar 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.

Maestros: Con respecto a los maestros, de acuerdo a 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

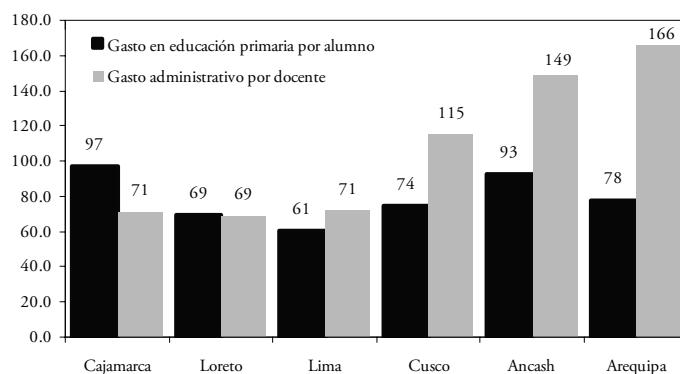
pesos importantes a la capacitación, la eficiencia en el trabajo, la puntualidad y las distinciones académicas, pero por falta de mecanismos (ver comentarios más abajo sobre *La Administración*) de medición, estos no pueden ser utilizados y solo se considera el criterio de señoreaje; es decir, se asciende 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 a Webb y Valencia (2005), se han dado casos en que hay colegios con demasiados maestros y otros con déficit a unas cuadras de distancia, pero estos no pueden ser reasignados. Así, esta situación, sumada a que no hay control de calidad (ni siquiera para implementar los incentivos) y a que los salarios son bajos, lleva a un pobre desempeño de los maestros.

Padres de familia: 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.

Sindicato: 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 lo 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 detractor 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 solo de los docentes de alta calidad, entre otros.

Figura 5. Gasto en educación primaria por alumno y gasto administrativo por docente, 2002
(en US\$)



Fuente: Alcázar *et al.* (2003)

Administración: Los cargos administrativos tienden a ser vistos como fuentes de ingresos monetarios y como puestos a través de los cuales crear redes de clientelaje de bajo nivel. Peor aún, las áreas administrativas 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 a 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.

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 a la normatividad vigente.

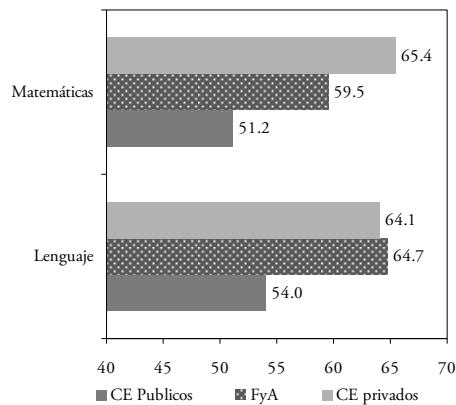
Sin embargo, los indicadores fijados difieren entre los que se plantean para las escuelas en el ámbito nacional y el regional, lo que denota una descoordinación y un desconocimiento por parte de las instancias de monitoreo. Así, en este nivel se refleja la falta de medición sistemática de indicadores 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 o 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.

4.2.3 Rol subsidiario: Caso de Fe y Alegría

Los colegios de Fe y Alegría (FyA) pertenecen a una organización educativa internacional de orientación católica que tiene un modelo de contrato efectivo y de autonomía orientado al servicio directo a la comunidad. A pesar de ser parte del sistema de educación pública, operar dentro del marco del sistema público y de ser financiados con recursos del Estado, los colegios de FyA son administrados privadamente. El caso es especialmente relevante dados los buenos resultados que estos colegios han obtenido (ver figura adjunta), a pesar de que se tenga una proporción muy baja de colegios bajo este esquema: en el 2006, contaba con 71,500 alumnos y 3,200 profesores en 62 centros educativos. Asimismo, contaban con cuatro redes de escuelas rurales con más de 97 escuelas adicionales. Además, sus evaluaciones de desempeño obtienen mejores resultados que el sistema público puro, por lo que se pueden extraer algunas experiencias de gestión valiosas.

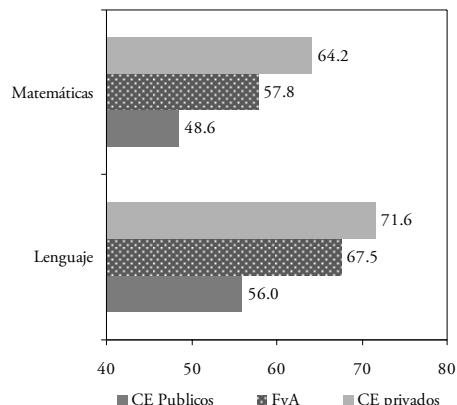
Algunos de los factores administrativos y otros de enfoque ayudan a que el desempeño de estas escuelas subsidiadas por el Estado, pero controladas por privados, sea mucho más eficiente que sus contrapartes bajo el control del gobierno. Uno de los principales factores que parece influir en el desempeño de estas escuelas es la metodología jesuita (pues FyA fue fundado por jesuitas), que tiene un sistema de acción pero con control de calidad y retroalimentación. Esto requiere mucha organización y disciplina, por lo que se necesita mucha voluntad administrativa y política para desarrollar sistemas de este tipo. Asimismo, cuentan con objetivos claros, muchas veces menos ambiciosos en términos de abstracción que los del Estado, pero más concretos y cuantificables. A su vez, el planteamiento de objetivos y metas alcanzables y conocidas va de la mano con un sistema de rendición de cuentas y control de calidad, pues hay una oficina central encargada de realizar evaluaciones periódicas que controla el desarrollo y el aprendizaje; esta información se distribuye a los responsables y profesores de cada colegio de modo que pueden conocer sus ventajas y desventajas y, con dicha retroalimentación, ajustar sus métodos.

Figura 6. Pruebas de rendimiento a alumnos de 4to de primaria, 1998
(aciertos como porcentaje del total de puntos de cada prueba)



Fuente: Alcázar y Cieza (2002)

Figura 7. Pruebas de rendimiento a alumnos de 6to de primaria, 1998
(aciertos como porcentaje del total de puntos de cada prueba)



Fuente: Alcázar y Cieza (2002)

Tabla 6. Requerimientos curriculares del Estado y de Fe y Alegría

Estructura Curricular oficial: capacidades y actitudes al finalizar el primer ciclo (1º y 2º grado) dados conjuntamente para ambos grados:	Estructura Curricular de Fe y Alegría por grado:
<ul style="list-style-type: none"> ■ Construye la comprensión del texto que lee a través del siguiente proceso: <ul style="list-style-type: none"> ○ Hace anticipación sobre el tipo de texto y el propósito del escritor por el contexto (situación, motivo, circunstancia por medio de la cual llega el texto a sus manos). ○ Lee en forma individual y silenciosa; identifica indicios o señales como: título, subtítulos, silueta, palabras conocidas, ilustraciones, etc. ○ Formula hipótesis (suposiciones) sobre el significado del texto. ○ Confronta sus hipótesis con las de sus compañeros y saca conclusiones. ○ Elabora la síntesis del significado del texto. ○ Confronta el significado construido con la lectura oral del texto, hecha por su maestra(o). ■ Lee con satisfacción textos de su preferencia: cuentos, poemas, chistes, trabalenguas, adivinanzas, historietas, tiras cómicas. ■ Lee diversos tipos de textos: cuentos, leyendas, poemas, cartas, recetas, tarjetas, afiches, noticias, etcétera, de acuerdo con sus intereses y propósito del momento. ■ Reconoce y clasifica, por su forma y función, diversos tipos de texto: cartas, recetas, instructivos, poesías, cuentos, avisos, tarjetas, afiches. ■ Lee y usa datos organizados en cuadros de doble entrada relacionados con la vida escolar (autocontrol de asistencia, cuadro de responsabilidades, cuadros de evaluación, etcétera). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Primer Grado: <ul style="list-style-type: none"> ○ Lee en voz alta. ○ Lee pronunciando adecuadamente ○ Lee en forma individual y grupal. ○ Lee en grupo, siguiendo modelos de entonación y ritmo. ○ Respeta la entonación de pregunta y exclamación. ○ No silabea. ○ Lee con fluidez cuentos cortos (tres párrafos) ■ Segundo Grado <ul style="list-style-type: none"> ○ Adecua el tono de voz al auditorio y al tipo de texto. ○ Da entonación según el texto. Respeta comas y puntos. ○ No silabea. ○ No cambia letras ni palabras. ○ No omite letras ni palabras. ○ No salta renglones. ○ Lee sin dificultad palabras hasta cuatro sílabas. ○ Lee con fluidez textos cortos: párrafos y textos (de 3 a 5 párrafos)

Fuente: Banco Mundial (2006)

Por otro lado, en comparación con las escuelas bajo control estatal, las de FyA tienen un grado de estabilidad que les permite desarrollar planes de largo plazo y plantearse objetivos con un horizonte de cumplimiento mayor, a diferencia del Estado en el que los planes estratégicos cambian cada 8 meses con el ministro de educación. Así, aunque FyA debe cumplir con el currículo como una escuela estatal, éste se ha redefinido de tal manera que resulta comprensible para profesores y alumnos y plantea metas operativas evaluables (y evaluadas) que llevan a una mejor gestión académica. Así, mientras que el estado pide “hacer anticipaciones sobre el tipo de texto y el propósito del escritor por el contexto (situación, motivo, circunstancia por medio de la cual llega al texto a sus manos)”, FyA plantea metas como “leer en voz alta, pronunciar adecuadamente, leer con fluidez cuentos cortos de tres párrafos”.

Finalmente, la libertad con que cuentan los colegios de FyA para la contratación de directores y profesores es bastante amplia y les permite elegir a las personas con mejores aptitudes, que aunque no sean los más capacitados o con mayores distinciones académicas, sí pueden ser “moldeados” para encajar con la ideología y los estándares de la organización. Además, el poder recaudar recursos a través de donaciones y transferencias del extranjero, de modo que no se cuente solamente con los recursos del Estado, le da una mayor libertad de gasto que no se ve mermada ni genera tensiones entre los padres de familia, puesto que la administración suele estar en manos de personal religioso. Todo esto impacta en el ambiente de las escuelas de FyA en las que no sucede lo que en los colegios públicos, donde las pugnas internas por el poder entre grupos de profesores y el director ensombrecen el ambiente laboral.

4.3 SALUD

El Perú ha logrado algunos importantes avances en los indicadores de salud, sobretodo con respecto a la mortalidad infantil, en donde se pasó de una tasa de 58% en el año 1990 a 21% en el 2006; alcanzando 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 periodo 2000-2006 ésta fue de 73%) y las inmunizaciones, cuya cobertura ha crecido de 70% en 1990 a más del 90% en el 2003. Sin embargo, aún continúan vigentes los problemas de cobertura, desigualdad y calidad de los servicios de atención.

4.3.1 Mecanismos de control y rendición de cuentas

Fragmentación del sistema

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, sobretodo, 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.

Sistema de financiamiento y las filtraciones

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 el 2003, un 45 por ciento no eran pobres, 36 por ciento eran pobres no extremos, mientras que solo 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 el año 2001 intentó cambiar esta situación, con resultados todavía muy limitados.

La implementación del SIS se inició en octubre del 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 57.0 por ciento en el 2001 a 61.0 por ciento en el 2003 según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). Así, hacia el cuarto trimestre del 2001, el seguro cubría un 24.4 por ciento de la población total; de los cuales, el 70.7 por ciento se encontraban en situación de pobreza. Durante el 2003, el porcentaje de la población asegurada por el SIS sobre el total de la población disminuyó a 20.0 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 ésta 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 el 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 solo representa el 21.1% del total, la asignación de recursos destinados a este mismo grupo alcance el 37.5% del total de gasto.

Recuadro 1: Problemas del SIS en regiones pobres

La Defensoría del Pueblo en el informe “Atención de Salud para los más pobres: El Seguro Integral de Salud” describe el funcionamiento y problemas del SIS. El informe hace uso de 2 consultorías realizadas en el 2004 y en el 2006, a partir de las cuales se evaluó de una muestra de 500 casos, la demanda atendida por el SIS en establecimientos de salud, correspondientes a los tres niveles de complejidad, en las regiones de Cajamarca, Huancavelica, Huánuco y Puno, por tener altos índices de pobreza y la vulneración del derecho a la salud a partir de las percepciones de los entrevistados, tomando como criterios los cuatro elementos fundamentales del derecho a la salud: disponibilidad,

accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Así, los principales problemas identificados se señalan a continuación:

- Se ha comprobado que el acceso de los pobres al servicio y, por ende, el impacto del SIS, es limitado. Se constató que a personas consideradas por el SIS como pobres se les requirió el pago de medicamentos, insumos, costos de viaje para ser referidos, entre otros; cuando esto no debió de ocurrir.
- Existen problemas en los Gobiernos Regionales que no permiten ejecutar el presupuesto del SIS, el cual debería enviarse a los establecimientos que realizan el servicio de salud, generándose un nudo en la gestión. Así, por ejemplo, se identificó que el Gobierno Regional de Huancavelica fue uno de los que no ejecutó un monto alto del presupuesto asignado por el SIS que, en el 2005, ascendió a US\$ 1.044 millones. Asimismo, en el 2006 no se ejecutaron US\$ 0.867 millones y no se pudo determinar en qué se utilizaron US\$ 0.292 millones.
- Se ha identificado una falta de disponibilidad de establecimientos y servicios de salud, la cual fue reportada en el 36.4% de los casos estudiados, sobre todo con respecto a los Centros de Salud de Huánuco (100%), debido a los pocos establecimientos de salud que existen en dicho departamento. Asimismo, se ha identificado una falta de disponibilidad de medicamentos que se ha verificado en todos los establecimientos estudiados.
- Del total de casos que refirieron falta de disponibilidad de establecimientos de salud y servicios en el I nivel de atención, el 80% señaló que tuvo que acudir más de una vez al establecimiento de salud por encontrarse éste cerrado en días laborables.
- Se han reconocido problemas de accesibilidad relacionados al difícil acceso geográfico a los establecimientos, hallándose que un 10% no pudo acceder a los establecimientos de salud, pese a ser beneficiario del SIS.
- En relación a la accesibilidad económica, el 69% de los casos estudiados indicó un quebrantamiento de este criterio ya que de éstos, el 12.9% pagó para acceder a una nueva consulta, recibiendo el argumento de que no había cupos para SIS en ese día. El 28% refirió haber realizado pagos para análisis de laboratorio y el 5% pagó para la toma de rayos X y ecografías. También, el 32% pagó, además del sol de afiliación, entre uno y dos soles por derecho de apertura de historia clínica y el 63.5% refirió haber realizado la compra de uno o más medicamentos, ya sea en el establecimiento o en una farmacia particular.

Fuente: Defensoría del Pueblo (2007)

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.

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 estos corresponden a la Administración Central del MINSA, mientras que el resto se divide entre 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 el 2006), los avances en las metas de supervisión (que

hacia finales 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 finales 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”, es decir máquinas, mobiliario, etc. 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 el año 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.

4.3.2 Incentivos

Convenios de gestión

En 1994 el Estado empezó a aplicar acuerdos de gestión, a través 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 Administración 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 estas 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 estas fueran, no recibieron un bono ni parte del designado a la DIRESA, lo que llevó a un gran descontento entre los trabajadores de salud.

4.3.3 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. Y 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 involucraba a los líderes de la comunidad y no a los miembros de la misma. 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 estos 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 estos 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 el año 2004 un establecimiento de salud CLAS realizaba 8.65 consultas al día (médicos, enfermeros y obstetricas) y un establecimiento no CLAS solo registraba 6.65 consultas al día; con los nombramientos del personal, los establecimientos CLAS con personal no nombrado registraron 9.81 consultas al día, mientras los que sí tenían personal nombrado solo 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 estas 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. Existen otro grupo de empresas donde la provisión estatal es claramente perniciosa, como es el caso de las empresas de saneamiento, donde la manipulación política y la inefficiencia 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 determinan 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, comparten dos experiencias exitosas de tercerización o mayor libertad en el manejo de los servicios básicos del Estado (Fe y Alegría en el caso de la educación pública y los CLAS, modelo de gestión de centros de salud con autonomía y participación de la comunidad).

En relación a otros factores que constituyen incentivos o mecanismos de control de la calidad del gasto público, resalta 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 gastó 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 reorganización y fusión en el año 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 estos resalta 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, lo mismo no ocurrió en el caso de electricidad. Los resultados luego de más de una década de participación privada indican que la brecha urbano-rural se está cerrando en el caso de telecomunicaciones, mientras esta 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 a la educación pública, las pruebas internacionales resaltan 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 sistema de financiamiento de la oferta viene siendo modificado muy lentamente por uno basado en la demanda (sistema de seguros), pero con resultados aun muy limitados. Como señala Du Bois *et al.* (2004), los cambios a introducir en el futuro en el caso de la educación y salud deberían enfocarse en el rol del Estado, haciendo que este se encargue del financiamiento y regulación de los servicios, y deje de lado su rol de proveedor.

6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcázar, L. y N. Cieza (2002). “Hacia una mejor gestión de los centros educativos en el Perú: el caso de Fe y Alegría”. Instituto Apoyo y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- 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, Lorena y Rodrigo Lovatón (2005). “Balance de los Primeros Años de la Transferencia de Programas Sociales a los Gobiernos Locales”. Lima: Grade
- Altobelli, 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
- Álvarez 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. Staeheli (2000). “Educational impact of a school breakfast program in rural Peru”. Nueva Orleáns: 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.
- Gajate G. y M. Inurritegui (2003). “El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del Propensity Score Matching”. Grupo de Análisis para el Desarrollo y Consorcio de Investigación Económica y Social. (OJO: citado como si fuera del 2002)
- GRADE, Lima (OJO : citado en la version del OVE)
- 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.