

República del Perú



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2008-2010

**APROBADO EN SESIÓN DE CONSEJO DE MINISTROS DEL 30 DE
MAYO DE 2007**

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL Y DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO	4
2.1	POLÍTICA FISCAL	4
2.2	EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL PARA LA POLÍTICA FISCAL	9
2.3	POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO	11
3.	OBJETIVOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN 2006-2011	13
4.	EVOLUCIÓN RECIENTE DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO	17
4.1	CARACTERÍSTICAS DEL ACTUAL PERÍODO EXPANSIVO	17
4.2	FACTORES QUE EXPLICAN EL ACTUAL PERÍODO EXPANSIVO	21
4.3	LA POLÍTICA MONETARIA, LA POLÍTICA FISCAL Y LA DEMANDA AGREGADA	26
5.	EL BALANCE MACROECONÓMICO DEL AÑO 2006	28
6.	PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS Y BALANCE DE RIESGOS	41
6.1	PERSPECTIVAS PARA EL AÑO 2007	41
6.2	PERSPECTIVAS DE MEDIANO PLAZO	45
6.3	ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE LAS PROYECCIONES	48
6.4	SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA	51
6.4.1	METODOLOGÍA TRADICIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL	51
6.4.2	ENFOQUE DE VALOR EN RIESGO APLICADO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL	55
7.	POLÍTICA DE GASTO SOCIAL	57
7.1	BALANCE DE LA SITUACIÓN Y LA POLÍTICA SOCIAL EN EL 2006	57
7.1.2	DIAGNÓSTICO DE LA POLÍTICA SOCIAL	67
7.2	PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA SOCIAL Y DE LUCHA CONTRA LA POBREZA	68
7.2.1	POSIBLES ESCENARIOS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y DE MEJORAS EN LOS INDICADORES SOCIALES	68
8.	TEMAS EN DESCENTRALIZACIÓN	73
8.1	TENDENCIAS DE LARGO PLAZO EN EL CRECIMIENTO REGIONAL	73
8.2	SOBRE LA ASIGNACIÓN TERRITORIAL DEL GASTO PÚBLICO	76
8.3	EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA EL 2005	79
9.	REFORMAS ESTRUCTURALES PARA EL CRECIMIENTO	81
9.1	UN NUEVO MARCO TRIBUTARIO Y DE GASTO PÚBLICO	81
9.1.1	POLÍTICA TRIBUTARIA	81
9.1.2	HACIA UN PRESUPUESTO POR RESULTADOS	86
9.2	REFORMA DEL ESTADO	91
9.2.1	DEL GASTO SOCIAL A LA INVERSIÓN SOCIAL	92
9.2.1.1	PROCESO DE FUSIÓN, INTEGRACIÓN Y ARTICULACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES	92
9.2.1.2	EL PLAN DE REFORMA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES	97
9.2.1.3	SISTEMA DE FOCALIZACIÓN INDIVIDUAL	101
	ANEXO ESTADÍSTICO	104
	ANEXO A	122
	ANEXO B	127
	ANEXO C	130
	ANEXO D	132
	ANEXO E	135
	ANEXO F	136
	ANEXO G	137
	BIBLIOGRAFÍA	139

MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2008 – 2010

MÁS ALLÁ DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

1. INTRODUCCIÓN

El Marco Macroeconómico Multianual es el documento más relevante que el Gobierno del Perú emite en materia económica. En él, no solo se hace un balance de los resultados de la aplicación de las políticas económicas, sino que también se definen las estrategias y condiciones que permitirán alcanzar los objetivos fijados como prioritarios dentro de un plan económico y social. Asimismo, se pone a consideración de analistas, académicos y público en general el escenario macroeconómico que se prevé como el más factible para los siguientes años, dadas las hipótesis acerca del contexto internacional.

Actualmente, la economía peruana atraviesa la fase expansiva más larga de su historia, caracterizada por un contexto externo favorable y por la implementación de políticas monetarias y fiscales prudentes que garantizan la sostenibilidad del crecimiento actual. Dos características fundamentales pueden describir este episodio. En primer lugar, el crecimiento es liderado por la demanda interna privada; en particular, existe un aumento significativo del consumo y la inversión privados. En segundo lugar, se ha dado un crecimiento sostenido de la productividad, la misma que, durante el periodo 2001-2006, registró un nivel de crecimiento acumulado de alrededor de 20%.

Estas características han permitido incrementar el producto de tendencia (pasando de 4,4%¹ en 2005 a 5,0% en 2006²), hecho que refleja una mejora en las condiciones estructurales que subyacen las capacidades productivas de la economía peruana. En este sentido, el Marco considera como escenario base uno donde las condiciones externas e internas se mantienen todavía ligeramente favorables para los próximos años, permitiendo a la economía crecer por encima de su nivel tendencial. En particular, no se espera una desaceleración drástica de la economía mundial, sino más bien un “aterrizaje suave” donde los principales desequilibrios de las economías industrializadas se corrijan gradualmente. Bajo estas hipótesis, la economía peruana va en camino hacia la consolidación de un proceso de expansión y crecimiento sostenido pocas veces visto en América Latina, estimándose un crecimiento promedio de, por lo menos, 7% para los próximos años.

Este escenario configura un contexto favorable para emprender el proceso de reducción de la pobreza y la mejora de los indicadores sociales más importantes, objetivo final y principal de la política económica de la actual Administración. Ésta se ha fijado como meta reducir la pobreza a, por lo menos, 40% para el año 2011, lo que implicaría que más de 3 millones de personas dejen la condición de pobres al finalizar el presente Gobierno. Este objetivo representa un reto no solo para la coordinación entre las políticas económicas, sino que también requiere el adecuado funcionamiento de los canales de transmisión a través de los cuáles el crecimiento macroeconómico impacta el bienestar microeconómico³. Un saldo como el del quinquenio pasado, con un crecimiento acumulado del PBI de 33% y una reducción de la pobreza de apenas 5% es claramente insostenible en el mediano plazo.

¹ Estimado en MEF-PCM (2006).

² Estimación realizada con información hasta 2006. Esta tasa podría seguir incrementándose en caso de que se continúen dando aumentos en la productividad.

³ Mendoza y García (2006) identifican como los canales fundamentales a través de los cuáles el crecimiento impacta la reducción de la pobreza el laboral y el del gasto público.

Sin embargo, alcanzar retos tan altos como los mencionados solo serán posibles con la implementación de reformas que permitan a los mecanismos de mercado operar correctamente, de tal manera, que existan impactos concretos y sostenidos sobre la productividad y la competitividad.

En relación al primer aspecto es fundamental favorecer la acumulación de capital (físico y humano) que permita continuar sentando las bases del crecimiento de largo plazo. Para ello, existe la determinación de impulsar la inversión pública hasta alcanzar niveles consistentes con una reducción en las brechas de infraestructura existentes. Igualmente, se han planteado propuestas concretas para mejorar la formación del capital humano, a través de mejoras en la calidad de la educación escolar básica y de la promoción de la educación post-secundaria. En cuanto al segundo aspecto, el énfasis está puesto en el financiamiento de proyectos de desarrollo tecnológico y científico, y en una política comercial que favorezca el proceso de inversión y difusión de tecnología.

Un factor adicional relevante para alcanzar las metas de reducción de pobreza y desnutrición, es mejorar la calidad del gasto social, reduciendo gastos administrativos y utilizando esos recursos en un mayor gasto directo dirigido a los más pobres. Para ello, se está implementado un proceso de optimización del gasto social, a través de la articulación y fusión de programas sobre la base de ejes temáticos, de modo que se exploten al máximo las sinergias y potencialidades a favor de los más necesitados.

El Marco Macroeconómico es, en esencia, un ejercicio de transparencia y de comunicación con la sociedad civil. Es un esfuerzo de poner a consideración de la ciudadanía las políticas económicas que se planea implementar y sus impactos esperados. Con este esfuerzo, el Ministerio de Economía y Finanzas pretende contribuir a la difusión de ideas y a la discusión alturada y técnica de estas políticas. Así, este documento es sinónimo de compromiso con el país y su destino, reconociendo que el esfuerzo de hoy significará un mejor futuro para las generaciones venideras.

2. PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL Y DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

El principal objetivo de política económica de la presente Administración es la consecución de un crecimiento económico sostenido con inclusión social; esto es, la extensión de los beneficios de la actual expansión hacia los sectores más desfavorecidos, fomentando la participación de todos los actores sociales en los procesos de producción y distribución. De este modo, además de una meta de estabilidad macroeconómica, se tienen metas sociales concretas. Estas últimas se orientan a lograr una reducción significativa de las variables indicativas de pobreza, pobreza extrema y la mejora de los indicadores sociales más importantes, especialmente, aquellos que impliquen mayores posibilidades de acumulación futura de capital humano. El aumento del capital humano estará ligado a mejoras en la productividad y la competitividad del país, de manera que se exploten al máximo las oportunidades de negocios que brinda una economía globalizada.

2.1 POLÍTICA FISCAL

En los últimos años, el objetivo principal de la política fiscal fue contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la economía, a través de un proceso de consolidación de las finanzas públicas que reduzca y ordene la demanda de financiamiento del sector público. Debido al cumplimiento y al compromiso con un enfoque de gestión basado en reglas fiscales se ha podido reducir

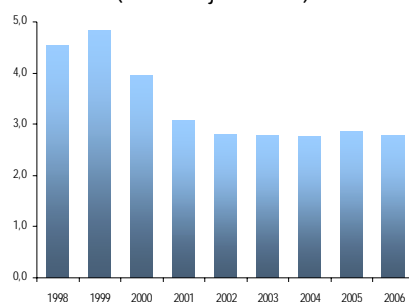
significativamente el déficit fiscal y el ratio de deuda pública sobre PBI, a niveles manejables para una economía emergente⁴. De esta manera, se hace sostenible el crecimiento actual y se limitan los riesgos del contexto nacional e internacional a los que tradicionalmente estuvo expuesta la economía peruana. Podemos resumir esta orientación de política, diciendo que el objetivo final de la política fiscal es asegurar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo⁵.

Sin embargo, para que exista coherencia con el objetivo final de la política económica se requieren metas intermedias que permitan al Gobierno atender necesidades sociales prioritarias, manteniendo los equilibrios macroeconómicos básicos. En este camino, una política fiscal consistente con la meta de reducción de la pobreza debe estar orientada a incrementar los ingresos tributarios con el objeto de generar mayores recursos que permitan incrementar el gasto de capital para cerrar las brechas de infraestructura existentes, así como aumentar la inversión social, con énfasis en la formación y acumulación de capital humano.

A mediano y largo plazo, para ampliar el espacio a la inversión pública y, consecuentemente, reducir el gasto público de consumo⁶ se requerirán reglas fiscales que hagan compatibles los criterios de crecimiento y sostenibilidad. Para ello, es vital contar tanto con los recursos económicos suficientes como con el marco legal e institucional adecuado.

En este sentido, las modificaciones implementadas a la normativa de responsabilidad fiscal permitirán eliminar el sesgo contra la inversión pública de la legislación vigente, reduciendo la carga del gasto corriente en el Presupuesto Público y canalizando recursos económicos hacia proyectos de inversión cuya evaluación muestre evidencia de una alta rentabilidad social. Así, la meta al 2011 será alcanzar niveles de inversión pública consistentes con la reducción de la brecha de infraestructura y la aceleración del crecimiento de largo plazo. En suma, los esfuerzos se dirigirán a revertir la tendencia pasada, recuperando la participación del gasto de inversión en el PBI, con el objeto de favorecer al crecimiento de largo plazo.

Gráfico 1
Inversión pública
(Porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP.

⁴ Al final de 2006, nuestro país muestra un coeficiente de deuda pública sobre PBI (32,6%) menor al promedio de sus vecinos sudamericanos (43,6%) y de países con similar clasificación de riesgo en el mundo (49,7%).

⁵ Por sostenibilidad fiscal se entiende la capacidad de honrar los actuales niveles de deuda pública, sin que ello implique cambios drásticos en las políticas de ingresos o gastos. Note que esta definición implica extender el concepto de sostenibilidad más allá de la simple solvencia. Por solvencia se entiende la capacidad de generar trayectorias de ingresos y gastos que permitan atender las obligaciones derivadas de la deuda pública. Es decir, la solvencia siempre se puede alcanzar si se implementan los ajustes en los ingresos o los gastos. Es claro que muchas veces los ajustes requeridos pueden ser demasiados costosos, en términos sociales. Por ello, la solvencia es solo una condición necesaria para la sostenibilidad. Véase BID (2007), Capítulo 11, para más detalles.

⁶ Referido a las remuneraciones, bienes y servicios.

RECUADRO 1: INVERSIÓN PÚBLICA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

La literatura que investiga los determinantes del crecimiento económico es considerablemente amplia. De las variables que se incluyen en los diferentes modelos empíricos (macroeconómicas, políticas, institucionales, culturales, entre otras⁷), el gasto público es una de las más conocidas y comúnmente utilizadas, por cuanto es reconocida como uno de los principales factores que determinan el crecimiento económico.

No obstante, los resultados acerca del impacto final del gasto público sobre el crecimiento no son claros. En general, las estimaciones muestran una relación inversa o no significativa cuando se considera el gasto total⁸. Sin embargo, cuando se desagrega el gasto público entre gasto corriente y gasto de inversión, se encuentra una relación negativa entre el primero y el crecimiento económico, pero positiva entre este último y el gasto de inversión⁹.

De este modo, dependiendo de la estructura del gasto público, éste podrá erigirse como uno de los componentes explicativos del crecimiento. Esta evidencia es especialmente importante en el caso de los países en desarrollo, en los que la insuficiente provisión y cobertura de la infraestructura en distintos sectores (transporte, comunicaciones, saneamiento, entre otros), aunado a un peso relativamente mayor del consumo público en las cuentas fiscales, han determinado no sólo crecientes déficit fiscales, sino que han restringido la captación de flujos de inversión privada en perjuicio de sus posibilidades de crecimiento y desarrollo social. Este argumento es el principal sustento del llamado efecto *crowding-in* (complementariedad) entre el gasto público y la inversión privada.

De lo anterior se desprende que el crecimiento de los países en vías de desarrollo podría verse favorecido por la existencia de efectos *crowding-in*, del gasto de inversión pública hacia la inversión privada. Ello podría suceder en la medida que se generen las condiciones propicias para que las decisiones de inversión privadas introduzcan mejoras en el sistema productivo tanto en el corto como en el largo plazo. En este contexto, la evidencia empírica aporta importantes argumentos para justificar la intervención pública en este terreno:

- Easterly y Rebelo (1993) encuentran que la inversión en transporte y comunicaciones está robustamente correlacionada con el crecimiento económico, mientras que la inversión del Gobierno General se relaciona positivamente con la inversión privada y el crecimiento del producto.
- Por su parte, Calderon y Servén (2004) destacan que: a) los stocks de infraestructura pública tienen efectos positivos significativos en el crecimiento de largo plazo, b) una mayor inversión en infraestructura reducirá la desigualdad en los ingresos, y c) incrementos en la inversión pública en saneamiento tendrán un impacto particularmente fuerte en la reducción de la pobreza y la desigualdad.
- Asimismo, Belloc y Vertova (2004) brindan evidencia consistente a favor de efectos *crowding-in* para el caso de países pobres y altamente endeudados (*High Indebted Poor Countries*).
- Finalmente, Aschauer (1997) encuentra que el stock de capital público es un factor determinante para el crecimiento económico y la generación de empleo: un incremento de una desviación estándar en el stock de capital público inducirá a incrementos de 1,6% y 0,5% en el producto y el empleo, respectivamente.

Un nuevo perfil del gasto público, junto con el desarrollo de políticas que mejoren la eficiencia y eficacia del gasto social y la transición hacia un sistema de Presupuesto por Resultados¹⁰ como

⁷ Barro y McCleary (2003); Sala-i-Martin (1997); Barro (1996), entre otros.

⁸ Levine y Renelt (1991); Bose, Haque y Osborn (2003), entre otros.

⁹ Barro y Sala-i-Martin (2004); Ahmed y Miller (1999); Laopodis (2001); Díaz y Martínez (2006); Atukeren (2005); Barro (1990, 1996); Gerson (1998); Easterly y Rebelo (1993), entre otros.

¹⁰ Mediante el cual cada incremento en la asignación de recursos hacia un sector o pliego se realizará previa medición del cumplimiento de objetivos medidos en términos de indicadores específicos de resultado.

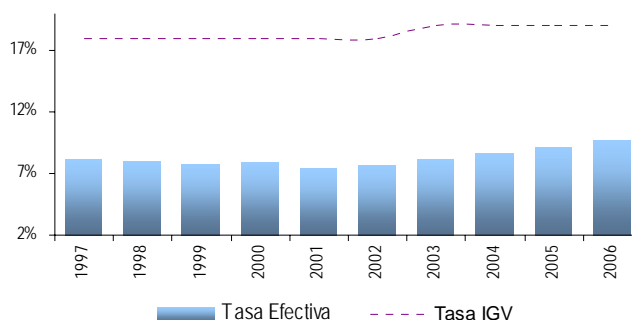
instrumento de asignación del gasto público, permitirán que los logros macroeconómicos se traduzcan en beneficios sociales para toda la población.

En cuanto a la política de ingresos, el objetivo del Gobierno es elevar la presión tributaria a niveles de suficiencia fiscal. Ello se logrará, principalmente, a través de una política de racionalización y eliminación de exoneraciones tributarias vigentes, manteniendo únicamente aquellas que puedan resultar eficientes en términos del bienestar social. Esto último implica contar con un marco legal que brinde lineamientos claros y precisos que regulen, en materia económica y legal, el otorgamiento de tales beneficios.

Con el objeto de alcanzar este objetivo, los lineamientos de política tributaria se orientan a ampliar la base y a simplificar el sistema impositivo, con el propósito de incrementar y hacer sostenible, en el mediano plazo, el nivel de recaudación.

Al mismo tiempo, se busca contar con un sistema tributario progresivo y equitativo; para ello son necesarias ciertas medidas como la eliminación de exoneraciones vinculadas a la venta de acciones, bonos y otros valores mobiliarios transados por la Bolsa de Valores, entre otros. Asimismo, se quiere promover la inversión considerando menores impactos impositivos sobre el ahorro y capital, otorgando tratamientos favorables a los proyectos de inversión de largo alcance que alienten el incremento de la tasa de recaudación efectiva (Gráfico 2).

Gráfico 2
Tasa de Recaudación Efectiva del IGV
(Porcentaje)



Fuente: SUNAT. Elaboración: MEF

Por otra parte, la apertura de nuestra economía a un entorno mundial globalizado, requiere de medidas que promuevan la competitividad del país. Para ello, se redujeron los aranceles a los bienes de capital a inicios del presente año. Actualmente, aproximadamente el 50% de nuestras partidas arancelarias cuentan con un arancel cero. Asimismo, se plantea la reducción gradual en las alícuotas del ITF y el ITAN a partir del año 2008.

Además de las medidas mencionadas, la inversión privada jugará un importante papel en la tarea de lograr el crecimiento económico sostenido con bienestar. Dado que la teoría económica brinda suficiente evidencia respecto a que una mayor inversión pública (principalmente en infraestructura) puede complementar el desarrollo de la inversión privada, se espera limitar el crecimiento el gasto de consumo público favoreciendo, de esta manera, el gasto de inversión. Estos flujos de inversión deben destinarse a atender las demandas de la población por servicios públicos e infraestructura, mejorar la capacidad productiva de la economía, y contribuir a la generación de empleo. En este contexto, se continuará con el impulso a la participación privada en la construcción, explotación y mantenimiento de infraestructura bajo el esquema de Asociación Público

Privada (APP), el mismo que será diseñado de modo tal que se minimicen los riesgos fiscales implícitos y explícitos. Ello implicará un mayor cuidado por parte del Gobierno en lo relativo a los compromisos que asume, así como mayor esfuerzo y rigurosidad en la cuantificación y registro de los pasivos y/o activos fiscales que ellos conllevan, y el desarrollo de una metodología adecuada para su valoración. Asimismo, resulta imprescindible contar con un marco legal que brinde los lineamientos generales para la suscripción de futuros convenios APP.

**RECUADRO 2: CONCESIONES Y ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (APP):
IMPORTANCIA Y RIESGOS**

Históricamente, la inversión en infraestructura en nuestro país no ha alcanzado los montos necesarios para asegurar un nivel adecuado que permita promover el desarrollo económico y social a largo plazo. En vista de este déficit, de sus consecuencias sobre la productividad de la economía y considerando las restricciones presupuestarias que presenta el Tesoro Público, el Estado ha venido impulsando la participación del sector privado en proyectos de inversión en infraestructura y en otros servicios públicos mediante contratos de Asociación Público – Privados (APPs).

Debido a los altos riesgos involucrados en la ejecución de estos proyectos, y a la baja rentabilidad privada de los mismos, el Estado debe modificar significativamente el perfil de riesgo y el retorno de cada proyecto con la finalidad de hacerlo atractivo para la participación privada. De esta manera, el Estado asume contractualmente determinados compromisos financieros, tanto firmes como contingentes¹¹, que requieren ser cuantificados y contabilizados adecuadamente en las cuentas fiscales.

El proceso de cuantificación y contabilización de estos pasivos permitirá cumplir por lo menos tres objetivos:

- a. Mejorar la gestión financiera de corto, mediano y largo plazo. Una estimación de los flujos esperados de pagos relacionados con estos pasivos es indispensable para planificar el manejo presupuestario de corto plazo del sector público, además permite prevenir problemas de liquidez en el mediano y largo plazo.
- b. Modificar los incentivos de los organismos públicos a otorgar garantías en exceso e internalizar los costos fiscales futuros que se originan. Dado que estos pasivos no tienen un impacto inmediato en el erario público y que los beneficios potenciales se perciben en el presente, existe un incentivo a otorgar garantías para generar una mayor participación privada.
- c. Mejorar el análisis de los costos y beneficios sociales de las distintas alternativas y/o propuestas de un proyecto en particular.

En cumplimiento con la Resolución Ministerial N° 546-2005-EF/75 y en línea con el objetivo de contribuir a un manejo prudente, ordenado y predecible de las finanzas públicas, el Ministerio de Economía y Finanzas desarrolló una metodología para la valoración de los pasivos contingentes cuantificables derivados de los esquemas de APPs.

Como resultado¹², se determinó que el grueso de los pasivos adquiridos se encuentra en los pasivos firmes relacionados a los pagos de PAO y PAMO (Pago Anual por Obras y Pago Anual Por Mantenimiento y Operación, respectivamente), los cuales ascienden a la suma de US\$ 1 696,3 millones, siendo el del proyecto Interoceánica Sur el pasivo firme más importante con una cifra cercana a los

¹¹ Tipo de pasivo que está condicionado a la ocurrencia de algún evento o al valor de alguna variable subyacente.

¹² Se consideraron los siguientes proyectos: Traspase del Proyecto Olmos, Aeropuertos Regionales, Tramos 2, 3 y 4 del Proyecto Interoceánica Sur, Eje Multimodal Amazonas Norte (IIRSA), Terminal Portuaria del Callao Zona Sur, Empalme 1B – Buenos Aires – Canchaque (Programa Costa – Sierra) y Concesión de Tramo Vial Puente Pucusana – Cerro Azul – Ica (Red Vial 6). Véase Anexo D.

US\$ 951 millones. Por otro lado, los pasivos contingentes ascienden a US\$ 168,8 millones, constituyéndose el mecanismo de cofinanciamiento definido para el proyecto de Aeropuertos Regionales el pasivo contingente más significativo.

Asimismo, se cuantifica los activos contingentes derivados de los ingresos por peajes en IIRSA Norte, Interoceánica Sur y en el empalme Buenos Aires – Canchaque del programa Costa Sierra, así como las retribuciones de ingresos para los proyectos de Muelle Sur y Red Vial 6, por valores de US\$ 157,3 millones, US\$ 134,4 millones, US\$ 4,4 millones, US\$ 18,7 millones y US\$ 75,5 millones, respectivamente.

De manera general, se concluye que hay pasivos netos por un valor de US\$ 1 475 millones, de los cuales US\$ 1 696,3 son pasivos firmes, US\$ 168,8 millones pasivos contingentes y US\$ 390,2 millones activos contingentes, respectivamente.

Resumen de los Pasivos y Activos Firmes y Contingentes Derivados de los APPs
(Millones de US\$)

Pasivos Firmes	Pasivos Contingentes	Activos Contingentes	Total Neto
1 696,3	168,8	390,2	1 475,0

Fuente: MEF

2.2 EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL PARA LA POLÍTICA FISCAL

En economías como la peruana, los problemas de economía política que se generan del manejo discrecional de las finanzas públicas¹³ se acrecientan por la volatilidad inherente que proviene del hecho de estar sujetos a cambios en el ciclo económico internacional. Es particularmente claro el conflicto entre los ciclos políticos y la necesidad de mantener la sostenibilidad de largo plazo en las finanzas públicas. En estos casos, la liberalidad que otorgan las políticas fiscales discrecionales genera un sesgo hacia la toma decisiones de corto plazo, sin prever los impactos futuros de estas políticas sobre los equilibrios macroeconómicos¹⁴.

Frente a este problema, las reglas fiscales aparecen como instrumentos que permiten guiar las finanzas públicas hacia trayectorias predefinidas, eliminando –o reduciendo- la capacidad de las autoridades para tomar decisiones que desvíen, de manera sistémica, los objetivos fijados por la regla fiscal. En general, existen dos grandes grupos de objetivos a partir de los cuáles se puede clasificar una regla fiscal (Anderson y Minarik 2006): (i) reglas basadas en metas al déficit o la deuda y (ii) reglas de gastos. El primer grupo opera a través de una meta numérica al déficit fiscal o a la deuda pública. Esta regla, sin embargo, genera un marcado sesgo pro-cíclico a la política fiscal. Cuando los ingresos son elevados habrá un aumento del gasto público y viceversa si los ingresos son menores a los esperados. El segundo grupo busca limitar la capacidad de decisiones políticas que aumenten los gastos públicos y es particularmente indicada frente a la existencia de fragilidad en las instituciones fiscales.

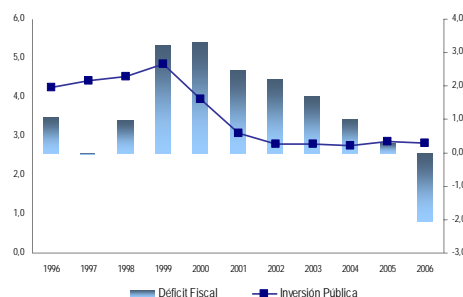
A fines de los noventas, la economía peruana se mantenía en una situación fiscal deteriorada. Esa situación fue exacerbada por el contexto de crisis financiera internacional que redujo los flujos de capitales hacia las economías emergentes. Por ejemplo, se paralizó el proceso de

¹³ Véase Alesina y Perotti (1994) para una discusión de estos problemas.

¹⁴ Buti y Van Der Noord (2004), Kennedy y Robbins (2001).

privatización que, hasta entonces, había sido la principal fuente de financiamiento de los desequilibrios fiscales¹⁵.

Gráfico 3
Déficit Fiscal e Inversión Pública
(Porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP

En este contexto, surge la “Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal” (Ley N° 27245) como instrumento para imponer una trayectoria sostenible para las finanzas públicas, la cual adopta un esquema más flexible respecto a los modelos mencionados, con el objeto de darle un sentido parcialmente contra-cíclico al instrumento de política. Esta Ley establecía la combinación de una meta al déficit fiscal (no mayor a 1% del PBI) conjuntamente con una restricción al crecimiento del gasto no financiero del Gobierno General (2% real, calculado utilizando el Índice de Precios al Consumidor). En períodos de contracción económica la regla de déficit limitaba la acumulación de deuda pública; mientras que en períodos de bonanza, la restricción se imponía a través de la regla del gasto pues, dada la abundancia de ingresos, la meta de déficit era fácil de cumplir.

De esta manera, entre el 2000 y 2001, se observó una disminución del déficit fiscal. Sin embargo, cuando la economía empezó a dejar atrás la larga recesión del período 1998 – 2001 se hizo evidente la incapacidad de la LPTF como instrumento para una gestión eficiente de las finanzas públicas, más allá de una herramienta de estabilización de los desequilibrios fiscales.

Tabla 1
Evaluación de la Normatividad de Responsabilidad Fiscal

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Ejecutado	Meta	Ejecutado	Meta	Ejecutado	Meta	Ejecutado	Meta	Ejecutado	Meta	Ejecutado	Meta	Ejecutado	Meta
Gasto No Financiero del Gob. General (var. % real) 1/	0,5	2,0	-4,2	2,0	2,9	2,0	3,2	3,0	2,7	3,0	8,3	3,0	2,6	3,0
Déficit Fiscal (% del PBI) 2/	3,3	2,0	2,5	1,5	2,2	1,0	1,7	2,0	1,0	1,5	0,3	1,0	-2,1	1,0

1/ A partir del 2003 se utiliza el deflactor del PBI.

2/ Durante los años 2000 y 2002 se considera al Sector Público Consolidado referido en el Anexo de la Ley N° 27245. En adelante, el Sector Público no Financiero.

Fuente: BCRP. Estimación: MEF

Así, en el año 2003 se modifica la LPTF a través de la Ley N° 27958, conocida como “Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal”, la cual apuntaba a: (i) desarrollar una estructura de seguimiento de las finanzas públicas basada en estándares contables de calidad internacional¹⁶; (ii) flexibilizar las restricciones al crecimiento del gasto público, a través de la sustitución del IPC

¹⁵ Los recursos de privatización destinados al financiamiento del resultado económico del Sector Público No Financiero se redujeron de alrededor de US\$ 1 500 millones durante el período 1994-1997 ha aproximadamente US\$ 300 millones a partir del año 1998 para virtualmente desaparecer a partir del año 2003.

¹⁶ En particular se buscaba coherencia entre la presentación contable de las estadísticas fiscales que hacía el Ministerio de Economía y Finanzas y la del Manual de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional.

por el deflactor del PBI en el cálculo del valor real y el aumento de la tasa de crecimiento del gasto real del Gobierno General de 2% a 3%; e (iii) incorporar reglas fiscales para los Gobiernos Sub-nacionales.

Bajo este esquema, si bien se logra una consolidación fiscal reduciendo el déficit hasta registrar un superávit en el año 2006, también se observa el efecto distorsionante de la introducción del deflactor del PBI dentro del cálculo del gasto real¹⁷, puesto que el mismo ha aumentado fuertemente en los últimos años como consecuencia del crecimiento de los términos de intercambio. De esta manera, se permitió un aumento nominal del gasto cada vez mayor. Asimismo, un efecto colateral de la implementación del esquema de reglas fiscales fijas fue la fuerte reducción en la inversión pública (en 2 puntos porcentuales del PBI durante la vigencia de esta normatividad), lo cual obedecía principalmente a la voluntad de cumplir con las metas de déficit y al aumento sostenido del gasto corriente.

Resulta claro que esta sustancial reducción de la inversión pública tiene severas implicancias sobre la acumulación del stock de capital público y, por esta vía, reduce el crecimiento de largo plazo de la economía; también, significa la persistencia de la elevada brecha de infraestructura¹⁸ que no sólo deteriora la calidad de vida de los peruanos sino que, principalmente, impide explotar en su real dimensión las oportunidades que ofrece la apertura comercial.

Así, un nuevo esquema para la política fiscal debería buscar avanzar hacia un manejo flexible del gasto público, sin poner en riesgo la sostenibilidad fiscal de largo plazo. El principal objetivo de este nuevo diseño sería recuperar el nivel de la inversión pública; para ello, el aumento de la inversión estaría limitado únicamente por la meta de déficit fiscal (1% del PBI). Por otro lado, la regla del gasto debería restringir el crecimiento del gasto corriente, en la medida en que éste puede ser controlado por la autoridad fiscal. De esta forma, el gasto de inversión puede aumentar en tanto existan mayores ingresos o mayor espacio fiscal si no se alcanza la meta de déficit.

Entre los principales argumentos a favor de establecer normas más flexibles para la inversión pública¹⁹, además de los referidos al incremento de la capacidad productiva de la economía y la complementariedad con la inversión privada, está el introducir mayor transparencia en el presupuesto. En efecto, cuando se tiene metas fiscales que cumplir suele haber una tendencia hacia desarrollar esquemas de “contabilidad creativa” con el objeto de ejecutar gastos y que mediante algún argumento contable no se registren en las cuentas fiscales.

2.3 POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

La política de endeudamiento público se enmarca dentro del objetivo global de garantizar la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, dado el actual escenario de consolidación fiscal, esta política se debe orientar, principalmente, hacia la optimización financiera del perfil de pagos futuros de la deuda pública, sin dejar de lado lo referente al financiamiento del resultado económico. De esta manera, y como destacamos en el Marco Macroeconómico Multianual 2007 – 2009, es fundamental llevar a cabo operaciones administración de pasivos que permitan reducir los diversos riesgos a los cuales se encuentra expuesta la deuda pública.

¹⁷ Véase Portocarrero Ed. (2006).

¹⁸ Se estima que el déficit de inversiones de infraestructura es de US\$ 10 521 millones, teniendo US\$ 1 394, US\$ 4 205, US\$ 880 y US\$ 4 042 millones en los sectores Educación y Salud, Transportes, Electricidad y Saneamiento, respectivamente.

¹⁹ Véase Musgrave (1963), Poterba (1992) y Blanchard y Giavazzi (2004).

Parte fundamental de la política de endeudamiento, en tiempos de consolidación fiscal, consiste en proveer recursos para el financiamiento de proyectos de inversión pública destinados a reducir los déficit de infraestructura²⁰. De esta manera se contribuye con el fortalecimiento de los fundamentos del crecimiento económico de largo plazo. Esto implica que, en ningún caso, y dado el escenario fiscal previsto en el presente Marco Macroeconómico, se deben utilizar recursos provenientes del endeudamiento para financiar gastos corrientes. Este tipo de gasto debe atenderse con recursos provenientes del flujo regular de ingresos del Tesoro Público.

La decisión de fortalecer el mercado de capitales doméstico a través de la emisión continua y programada de deuda pública en Nuevos Soles, es una política que se mantiene y profundizará en el mediano plazo. Para ello, se buscarán diversificar los instrumentos y los plazos de maduración, así como aumentar los niveles de negociación de los bonos soberanos en el mercado secundario, de manera que, sirvan de referencia continua al sector privado, estableciéndose como una alternativa de financiamiento. Asimismo, se implementarán reformas orientadas a fortalecer su regulación y el manejo de riesgos e información propiciando que el mercado interno de capitales se convierta en una fuente permanente de financiamiento.

Por otro lado, y pese a que las condiciones para un crecimiento promedio de 7,0% para los años que cubre el presente Marco Macroeconómico se muestran altamente probables, es necesario notar que existen riesgos que podrían generar contingencias fiscales en el mediano plazo. De estas, una de las más importantes proviene del creciente desequilibrio que genera el Sistema Nacional de Pensiones (SNP). En efecto, actualmente el SNP tiene un déficit actuarial de US\$ 21,045 millones²¹ demandando del Tesoro Público un flujo anual de subsidio de alrededor de US\$ 800 millones (75% de la planilla de pensiones). Esta tendencia podría acentuarse en los próximos años, debido a la maduración propia del sistema y a los cambios en las tendencias demográficas generando una mayor presión sobre el fisco.

Este problema, sumado a los efectos que va a generar la Ley de desafiliación y los subsidios crecientes que se otorgan al Sistema Privado de Pensiones, genera la necesidad de reflexionar de una manera abierta y técnica sobre el panorama futuro del sistema previsional. Es claro que si bien medidas coyunturales como el aumento de tasas de aportes o la edad de jubilación pueden ser paliativas al problema financiero, no representan soluciones definitivas a un problema que es de carácter estructural. Es por ello, que se debe empezar la discusión y el análisis de una propuesta integral de reforma de la totalidad del sistema de pensiones. El objetivo central de esta reforma debe ser pasar de una situación de desfinanciamiento, presiones y subsidios hacia una donde exista un sistema previsional sostenible financiera y actuarialmente en el largo plazo, con criterios claros de solidaridad y redistribución hacia los trabajadores más pobres. Sólo así se podrá crear una verdadera red de protección social sin incrementar las contingencias fiscales y articulando los sistemas a las exigencias de la sociedad.

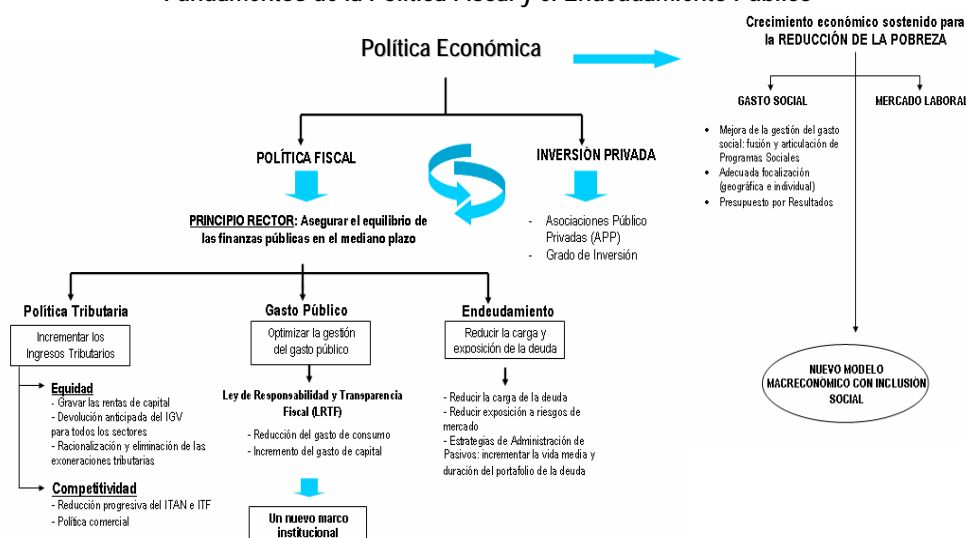
En suma, para alcanzar el objetivo principal en los siguientes años, crecimiento sostenido con bienestar social, no solo se requieren un sistema tributario eficiente y equitativo, la reducción de brechas de infraestructura, la mejora de la eficiencia del gasto social y la ampliación del mercado de capitales doméstico. También se hace necesario el cumplimiento de reglas fiscales²², tanto a nivel del gobierno central como regional y local, pues ello conllevará una mayor transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública y será una mayor garantía de estabilidad económica.

²⁰ Véase sección 3.

²¹ En valor presente actuarial al 2007. Incluye contingencias judiciales y administrativas. Este monto representa alrededor del 20,4% del PBI estimado para el año 2007.

²² Tal como lo vienen realizando países como Chile, Colombia y Brasil con la incorporación de reglas fiscales numéricas de acuerdo a sus diferentes características institucionales.

Gráfico 4
Fundamentos de la Política Fiscal y el Endeudamiento Público



Fuente y elaboración: MEF

3. OBJETIVOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN 2006-2011

Al iniciar la presente gestión se registraban 60 meses de crecimiento económico continuo, principalmente, como resultado del dinamismo de los sectores no primarios y de un contexto internacional favorable que se reflejaba en los altos precios de nuestros principales productos de exportación.

Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados y a los logros conseguidos, existían debilidades en el diseño de política económica y social que limitaban la capacidad de extender los beneficios del crecimiento hacia los sectores más pobres, a la vez que ponían en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo:

- Elevados niveles de incumplimiento tributario e informalidad que, a pesar de las acciones de fiscalización y cobranza llevadas a cabo por la autoridad tributaria, impedían lograr el equilibrio fiscal necesario para asegurar la sostenibilidad macroeconómica y el crecimiento. Según estimaciones de la SUNAT, el nivel de incumplimiento tributario, medido como la suma de evasión y morosidad, ascendió a 37% durante el año 2005²³.
- Creciente concentración del gasto público en gasto corriente, el mismo que, por su rigidez, impedía el incremento de la inversión pública, a pesar de haberse logrado mantener los equilibrios fiscales.
- El déficit en infraestructura superaba los US\$ 9 000 millones²⁴, mientras que la brecha de infraestructura en salud y educación ascendía a US\$ 1 394 millones, según estimaciones del MEF.
- Las mejoras en los principales indicadores sociales durante los últimos cinco años no fueron significativas: a las altas tasas de pobreza y pobreza extrema ya existentes (50,4% y 19,0% a nivel nacional, respectivamente²⁵), se les sumaban preocupantes

²³ SUNAT (2006).

²⁴ Fuente: Estimaciones del MEF para los sectores de transporte, saneamiento y electricidad. Véase Anexo C.

²⁵ Herrera (2004) y Censo Escolar 2005.

índices de desnutrición infantil²⁶, analfabetismo y deficientes niveles de acceso a los servicios públicos básicos.

Si bien el crecimiento en términos macroeconómicos es una condición necesaria para lograr el bienestar, no es condición suficiente. En general, el crecimiento económico debe impactar los ingresos de las familias a través de dos canales: a) el mercado laboral, por el cual el crecimiento impulsa la demanda agregada generando una mayor demanda por mano de obra (un mercado laboral más dinámico, implica mayores salarios para los trabajadores); y b) un gasto social eficiente, de calidad, ordenado, adecuadamente focalizado y con instrumentos que permitan identificar precisamente a los beneficiarios de los programas sociales.

De este modo, las mejoras en el nivel macroeconómico deben complementarse con políticas sociales adecuadas que permitan el desarrollo de capacidades humanas, la promoción de oportunidades y el establecimiento de una red de protección social; tres ejes que tienen como único fin la reducción de la pobreza a menos de 40% hacia finales de la presente Administración, así como la mejora de la mayoría de indicadores sociales, tanto a nivel urbano como rural. En este camino, un gasto social eficiente y eficaz será el principal instrumento.

Concretamente, las estrategias de política económica orientadas hacia el crecimiento y el alivio de la pobreza se sustentarán en el cumplimiento de los siguientes objetivos intermedios:

- a. Reestructuración del gasto público;
- b. Incremento de la presión tributaria;
- c. Crecimiento económico basado en la inversión; y
- d. Estabilidad de la moneda y el ahorro.

a. Reestructuración del Gasto Público

Dada la inercialidad que ha caracterizado a la política de gasto del Estado a través de los años, las medidas en este ámbito buscan reestructurar el perfil del gasto público en el Perú, orientando las acciones hacia la reducción de la carga del gasto de consumo en el gasto total (a través de medidas de austeridad implementadas desde el inicio de la gestión del presente Gobierno) y al incremento del gasto de capital, al tiempo que se busca reforzar la jerarquía de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF), incentivando el cumplimiento de las metas fiscales contenidas en ella.

Para el logro de los fines mencionados, se cuenta con los siguientes instrumentos principales:

- i. *Un nuevo marco institucional y normativo para la política fiscal.* En este sentido, se buscará que la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) sea adaptada en la dirección de los objetivos trazados, introduciendo una regla relativa al incremento real del gasto que permita un margen de acción mayor para iniciativas de inversión pública por parte del Estado (véase sección 2.2).
- ii. *Medidas que propicien el cumplimiento obligatorio de las reglas fiscales.* Se ha propuesto al Congreso de la República una norma que permite la conformación de un Comité de Coordinación de política fiscal que realice el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las metas de la LRTF en forma periódica.

²⁶ Por ejemplo, países de ingresos bajos como Haití, Bostwana y Namibia tienen una tasa de desnutrición de 22,7%, 23,1% y 23,6%, respectivamente; mientras que Perú, un país de ingreso medio, tiene una tasa levemente superior a las anteriores (24,1%). Por lo tanto, la tasa de desnutrición resulta muy alta para un país de ingresos como el nuestro. Fuente: OMS.

Asimismo, se contempla el establecimiento de sanciones para casos en los que no se cumplan dichas metas dentro de un rango de tolerancia determinado.

b. Incremento de la presión tributaria

Uno de los deberes primarios del Estado es garantizar la adecuada provisión de servicios públicos básicos a la sociedad. Para ello, el Estado debe procurarse los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de éstas y otras funciones, los mismos que deben provenir de fuentes que sean permanentes.

Si bien la presión tributaria ha logrado incrementarse durante los últimos años (pasando de 12,4% del PBI en 2001 a 14,9% en 2006) como resultado del dinamismo económico y de las medidas de administración y política tributaria, resulta prioritario impulsar medidas para superar problemas estructurales tales como la baja cultura tributaria y los altos índices de informalidad, que hacen que los niveles de recaudación actuales sean aún insuficientes con relación al gasto necesario para el cumplimiento de los objetivos sociales prioritarios.

Así, el reto consiste en incrementar la presión tributaria a niveles consistentes con el tamaño de las funciones del Estado, a través de medidas de lucha contra la evasión y elusión. En esta línea, se enfatizará en el reordenamiento y racionalización de las exoneraciones tributarias actualmente existentes, previa evaluación de su necesidad e impacto en el crecimiento económico, eliminando aquellas que tengan nulo impacto en el bienestar e inclusive –en algunos casos- incentiven la comisión de delitos como el contrabando-, y evitando la proliferación de nuevas exoneraciones y/o tratamientos diferenciados. Adicionalmente, se promoverán medidas que incrementen la equidad en el sistema tributario e incentiven la competitividad de nuestros productos en los mercados globales.

c. Crecimiento económico sostenido basado en la inversión

Uno de los requisitos fundamentales para el crecimiento sostenible es mantener el equilibrio macroeconómico. Ello brindará el clima favorable que permitirá atraer el capital privado requerido para continuar con el dinamismo de la economía, complementando los esfuerzos del Estado. En este contexto, se deben tomar en cuenta los siguientes elementos esenciales:

- i. La política fiscal cobra un rol medular a través del incremento de la inversión pública. Ésta debe incidir en aquellos sectores que ofrezcan los mayores retornos en el largo plazo, incentiven la inversión privada e impliquen cambios significativos en la estructura socioeconómica, como son salud preventiva, educación básica e infraestructura. En este sentido, tal como se ha mencionado, la meta hacia el 2011 es alcanzar un ratio de inversión pública/PBI consistente con la reducción de la brecha de infraestructura y con la aceleración del crecimiento de largo plazo.
- ii. El flujo de inversión privada que pueda atraerse en respuesta a un contexto doméstico y externo que ofrezca buenas oportunidades de negocios, contribuirá significativamente al crecimiento y al bienestar. En este sentido, la mejora obtenida en nuestra calificación de riesgo soberano constituye un paso importante, pues nos acerca al grado de inversión y propicia la captación de capital doméstico y extranjero. Evidencia de ello es la creciente participación privada en proyectos de inversión en los distintos sectores de la actividad económica, tanto extractivas como no extractivas, en especial, en el sector de servicios.

- iii. La Reforma del Estado y la optimización del gasto social. Para que la política fiscal sea un adecuado instrumento de promoción del crecimiento económico y la inclusión social, la gestión del gasto público, en particular la del gasto social, debe ser eficiente, ordenada y priorizada hacia objetivos tangibles, tales como la reducción de la pobreza, pobreza extrema y la disminución de la desnutrición crónica infantil, entre los principales. Para ello, los programas sociales deben brindar una atención integral y actuar de forma coordinada a través de la provisión de un conjunto de bienes y servicios de calidad, minimizando las dispersiones, filtraciones y duplicidades²⁷.

d. Garantizar la estabilidad de la moneda y el ahorro

Como se sabe, altos niveles de dolarización de la economía limitan severamente la efectividad del canal de transmisión de la política monetaria y, con ellos, el logro del objetivo de la estabilidad de precios. En el caso peruano, los ratios de dolarización de la liquidez del sistema bancario, a pesar de haberse reducido (pasando de 67% en 2001 a 51% en 2006), son aún elevados, no obstante el continuo fortalecimiento de la moneda doméstica y la mayor confianza de los agentes económicos en el Nuevo Sol.

La preocupación de contar con ratios de dolarización elevados se explica, principalmente, por el riesgo de producirse el denominado “descalce de monedas”, fenómeno que surge cuando los agentes económicos mantienen pasivos en una moneda distinta a aquella en la que generan sus ingresos.

En este contexto, el fortalecimiento de nuestra moneda y el compromiso del Banco Central de Reserva con el esquema de Metas de Inflación favorecerán la desdolarización de la economía. Para ello, la tarea se centrará en mantener la inflación cercana a la meta de 2% anual (con márgenes de tolerancia de 1% hacia arriba y hacia abajo) a partir del presente año, anclar las expectativas de inflación de los agentes económicos a través de una mayor transparencia en el accionar de la autoridad monetaria y diseñar mecanismos que refuercen la rendición de cuentas con respecto a los objetivos de inflación programados. Hacia finales de la presente Administración, se espera que los ratios de dolarización del sistema bancario se sitúen por debajo de 40%.

Por otro lado, las políticas de profundización del sistema financiero se orientarán a incrementar la intermediación bancaria y a continuar reduciendo las tasas de morosidad del sistema bancario, las cuales se encuentran actualmente en sus niveles mínimos históricos (1,63%²⁸ de los créditos totales) gracias a la estabilidad macroeconómica alcanzada, a las políticas de administración de créditos emprendidas y a las mejoras en la supervisión bancaria.

De esta manera, los esfuerzos de la Administración 2006-2011 vienen orientándose a superar las dificultades antes mencionadas, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas, la continuidad del actual crecimiento económico y distribuyendo con mayor eficiencia los beneficios de éste hacia los sectores menos favorecidos. Las metas expuestas líneas arriba pueden resumirse en la siguiente tabla:

²⁷ Véase sección 9.2.1.

²⁸ Diciembre 2006. Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros

Tabla 2
Objetivos Económicos y Sociales de la Administración 2006-2011
(A Julio 2011)

Objetivo	Variable	Meta	Línea de Base*	Avance**
Crecimiento Económico basado en la inversión	Inversión Pública (% PBI)	Mayor o igual a 4,5%	2,9	2,8
Incremento de la presión tributaria	Presión Tributaria (% PBI)	Mayor o igual a 16%	13,6	14,9
Reestructuración del gasto público	Crecimiento del Gasto de Capital del Gobierno Central (%)	15% en promedio	12,1	20,4
Sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo	Resultado Económico (% PBI)	Menor o igual a -1%	-0,3	2,0
	Deuda Pública (% PBI)	Igual o menor a 30%	36,3	32,6
Garantizar la estabilidad de la moneda y el ahorro	Coefficiente de dolarización del Sistema Bancario (%)	Menor a 40%	55	51
	Tasa de Inflación (%)	2,0% con una tolerancia de ± 1 %	1,5	1,1
Política de lucha contra la pobreza***	Pobreza (%)	Menor o igual a 40%	50,4	n.d.
	Desnutrición crónica infantil (en menores de 5 años)	Menor o igual a 19%	24,1	n.d.

* Información correspondiente al cierre de 2005.

** Información correspondiente al cierre de 2006.

*** Línea de base. Fuente: Herrera (2004), INEI (ENAH-ENDES) y Censo Escolar 2005. Corresponde a los últimos datos disponibles.

Fuente: MEF

4. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

La expansión de la actividad económica en el Perú, a diciembre de 2006, alcanzó 66 meses de continuo crecimiento. Durante el año pasado, el crecimiento económico fue 8,0%, el más alto de los últimos 11 años. La inflación se encuentra bajo control y por primera vez en la historia se alcanzaron simultáneamente superávit fiscal y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, como resultado de la solidez de nuestra economía.

Asimismo, esta expansión ha sido liderada por el consumo e inversión privados, los cuales a su vez han impactado de forma positiva en el empleo (creció 9% en empresas de 10 y más trabajadores en 2006). Por su parte, lo anterior ha contribuido a aumentar el poder adquisitivo de las familias y, consecuentemente, su nivel de bienestar.

A continuación, se analizará con mayor profundidad las características y naturaleza del actual episodio expansivo, de modo que se evalúe su sostenibilidad e impactos de largo plazo.

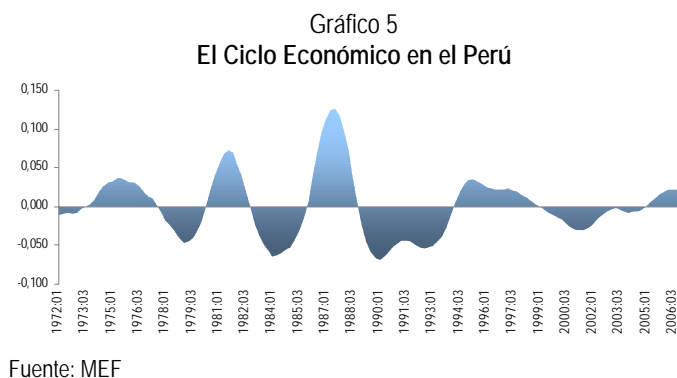
4.1 CARACTERÍSTICAS DEL ACTUAL PERÍODO EXPANSIVO

En el trabajo clásico de Burns y Mitchell (1947), se introduce la idea de ciclo económico como *"expansiones que ocurren al mismo tiempo en las diferentes ramas del nivel de actividad, seguidas por recesiones, contracciones y recuperaciones que dan lugar a fases de expansión del siguiente ciclo"*. Esta secuencia de cambios es recurrente (más no periódica), y posee una duración y amplitud variantes. Cada uno de los puntos a partir de los cuales pasamos a la siguiente fase del ciclo se denomina "puntos de giro" (*turning points*).

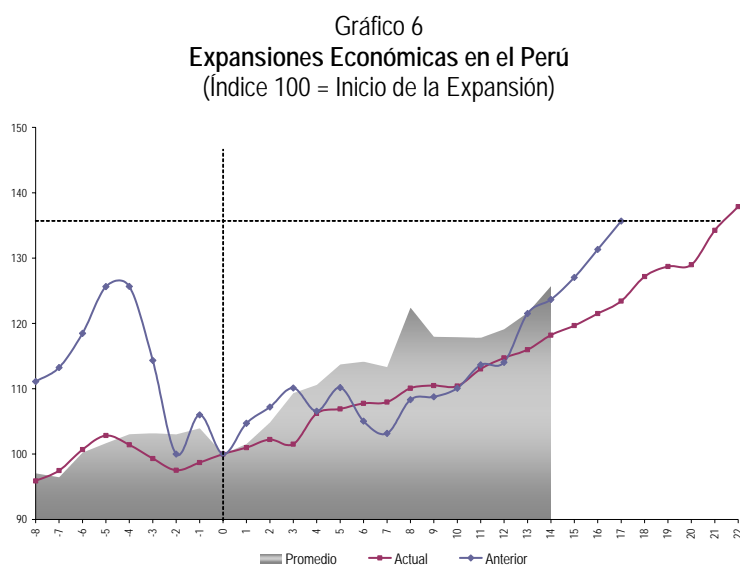
En el caso peruano, la construcción de indicadores que permitan identificar y caracterizar los ciclos económicos se convierte en herramienta importante para evaluar el impacto económico y social de los diferentes periodos de expansión o recesión ocurridos, los mismos que pueden ser

exacerbados tanto por la implementación de políticas en los distintos ámbitos de la economía como por variaciones en el escenario internacional en el que ésta se desenvuelve.

Desde la segunda mitad del siglo pasado, cinco ciclos económicos han modelado la evolución de la actividad económica en nuestro país (Gráfico 5). En promedio, la duración de las fases expansivas del ciclo (14 trimestres) ha sido similar a la de las fases recesivas (15 trimestres), en tanto que las tasas de crecimiento promedio ascienden a 6,2% y -1,4% en las expansiones y recesiones, respectivamente.



Actualmente nos encontramos en la fase expansiva del ciclo económico que se inició en el segundo semestre del año 2001, y que, alcanzando hasta el momento una extensión de 22 trimestres²⁹, se convierte en la de mayor longitud dentro del periodo para el cual se dispone de información estadística, posicionándose por encima del promedio histórico de 14 trimestres (Gráfico 6).



Dos características distinguen la actual fase expansiva de aquellas ocurridas en ciclos anteriores:

- La actual expansión supera en duración a la del periodo 1972-1975 y, tanto en duración como en magnitud, al periodo de crecimiento del quinquenio 1991-1995, el cual se destacó por presentar tasas significativamente altas (5,4% en

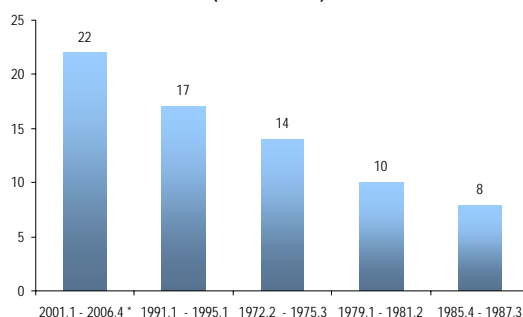
²⁹ Al cuarto trimestre de 2006.

promedio) a lo largo de 17 trimestres (Gráfico 7). De este modo, al cierre de 2006, la presente fase de expansión registró un crecimiento promedio de 5,5%.

- A las altas tasas de crecimiento se les suma una menor volatilidad, hecho que ha permitido que la presente expansión sea sostenida y con mayores posibilidades de extender sus beneficios a toda la sociedad.

Con respecto a esto último, resulta pertinente recordar las ideas contenidas en el MMM 2007-2009: al producirse una expansión económica, típicamente son los sectores más favorecidos quienes inicialmente acumulan los beneficios del crecimiento; sin embargo, cuando éste se extiende, se hace sostenido y alcanza a los sectores ubicados en la base de la pirámide de distribución del ingreso, el consumo de alimentos se incrementa y los efectos en el bienestar comienzan a ser percibidos.

Gráfico 7
Duración de las Fases Expansivas
(Trimestres)



Fuente: MEF

* Corresponde a los últimos datos disponibles

Por lo tanto, es importante notar que estamos ante una favorable coyuntura económica, y que ella provee una oportunidad valiosa para seguir consolidando la estabilidad macroeconómica alcanzada e implementar las reformas estructurales necesarias que permitan garantizar la continuidad del crecimiento durante los próximos años.

El análisis anterior puede complementarse introduciendo algunos de los conceptos más utilizados en la caracterización de los ciclos económicos (Burns y Mitchell, 1947; Calderón y Fuentes, 2005; Céspedes y De Gregorio, 2005):

- Crecimiento promedio en la expansión.** Tasa real promedio de crecimiento de la economía durante los trimestres que dura una fase expansiva.
- Duración de la expansión.** Número de trimestres desde el punto de inicio de la fase expansiva hasta su culminación.
- Amplitud de la expansión.** Crecimiento real del producto desde el inicio de la fase expansiva del ciclo hasta su culminación.
- Ganancia en producto.** Aproximada por el área del triángulo formado por la duración y la amplitud. Brinda la idea de la acumulación de producto durante la fase expansiva analizada.
- Ganancia en bienestar.** Aproximada por el área del triángulo formado por la duración y la amplitud (en términos del PBI per cápita). Es un indicador del "bienestar acumulado" durante la fase expansiva del ciclo bajo análisis.

- f. **Ganancia en producto durante todo el ciclo:** Calculada como el crecimiento económico experimentado durante el periodo comprendido entre la culminación de la fase expansiva analizada y su similar en el ciclo inmediato anterior.

Con respecto a la amplitud de los periodos de crecimiento, observamos que la actual expansión presenta el mejor desempeño (48,1% de crecimiento con respecto al inicio de la fase expansiva), seguida por las de 1991-1995, 1972-1975 y 1985-1987 respectivamente (tabla 3), y se sitúa por encima de su nivel promedio (36,1%). Cabe resaltar que esta cifra es superior tanto a la de algunos países de Latinoamérica³⁰ como al promedio histórico para dicha región (29%). De ello se sigue que la presente expansión ha presentado las mayores ganancias en producto (magnitud), debido a las altas, y menos variables, tasas de crecimiento ostentadas durante 22 trimestres consecutivos.

Tabla 3
Caracterización de las Expansiones Económicas en el Perú

Expansiones	Crecimiento Promedio (Var. % real)	Desv. Estándar	Duración (trimestres) (1)	Amplitud (%) (2)	Magnitud de la Expansión (1)*(2)/2	Ganancia en Bienestar (%)	Ganancia en Producto en todo el ciclo (%) 1/
1972.2 - 1975.3	5,7	4,0	14	38,9	272,2	194,8	
1979.1 - 1981.2	5,2	5,0	10	20,0	100,2	55,8	12,7
1985.4 - 1987.3	9,0	8,7	8	32,0	127,9	104,6	21,3
1991.1 - 1995.1	5,4	7,6	17	41,3	350,8	248,7	16,6
2001.1 - 2006.4 *	5,5	2,0	22	48,1	529,5	252,9	50,0
PROMEDIO	6,2	5,5	14	36,1	276,1	171,4	25,2

Fuente: MEF

* Corresponde a los últimos datos disponibles

1/ Ganancia de producto con respecto al anterior punto máximo

La misma tendencia se observa si analizamos la ganancia en términos de bienestar, pues la "persistencia" y menor variabilidad del actual periodo de crecimiento hace que los beneficios de éste (aproximados por el crecimiento del producto por habitante) sean mayores que si se presentaran episodios de expansión con tasas altas pero de menor duración. De ello se sigue que los impactos microeconómicos del crecimiento, si bien pudieron ser modestos en los años iniciales de la expansión, comenzaron a notarse a partir del año 2005, en el cual el crecimiento de 6,4% se ubicó por encima de su nivel de tendencia. Asimismo, estas mejoras se han reforzado a lo largo del año 2006, tal como lo evidencian los principales indicadores del consumo privado (véase Recuadro 4).

En suma, las características del actual episodio expansivo descritas en esta sección permiten esbozar tres conclusiones principales:

- La duración de las expansiones en el Perú han sido, en promedio, superiores a las de algunos países como Argentina, Brasil y Venezuela, tendencia que se consolida en la actual fase de expansión;
- La amplitud de la fase de expansión actual incrementa las ganancias que se derivan de su longitud y menor volatilidad, configurando un ambiente favorable para el desarrollo de políticas orientadas hacia objetivos sociales concretos;

³⁰ Tales como Brasil, México y Venezuela. Calderón y Fuentes (2005).

- El largo periodo de crecimiento actual comienza a tener efectos importantes en el bienestar, superando a los impactos de las que hasta entonces fueron las expansiones más largas.

Finalmente, es importante estudiar los factores de oferta y demanda que han contribuido a impulsar un crecimiento alto y extenso como el que hoy observamos, así como dar cuenta de un hecho que reviste aún mayor importancia: la presente expansión se ha desarrollado sin presiones inflacionarias, a pesar de que la brecha del producto ha decrecido continuamente durante los últimos años (para finalmente hacerse positiva en el 2006). De este modo, la consideración de todos estos factores permitirá mejorar el estudio de las características de la presente expansión, sus impactos económicos, y, con ellos, las posibilidades de traducir el crecimiento en beneficios a toda la sociedad.

4.2 FACTORES QUE EXPLICAN EL ACTUAL PERÍODO EXPANSIVO

En la tabla 4 se puede apreciar que el componente más importante del crecimiento del PBI es la demanda interna privada. El crecimiento de ésta última ha sido liderado por la inversión y consumo privados (la demanda interna privada se expandió en 9,1% respecto al año 2005). Así, la capacidad de consumo de la población se ha incrementado 5,6% (promedio anual) en los últimos cinco años, contribuyendo a generar un crecimiento anual promedio de 4,8% en la actividad económica durante el mismo período.

RECUADRO 3: PRESIONES DE DEMANDA, COSTOS LABORALES E INFLACIÓN

La relación entre la inflación y algún indicador de costos es fundamental en los modelos macroeconómicos modernos ligados a la tradición Neo - Keynesiana³¹, que son la principal vertiente de donde se derivan los modelos utilizados por los bancos centrales cuya política monetaria se articula a través de Metas Explícitas de Inflación. En particular, la relación entre costos marginales e inflación, expresada a través de la denominada "Curva de Phillips *forward-looking*" determina una forma reducida donde la inflación es función de la brecha del producto³², entre otros indicadores, la cual es el sustento de la denominada "Regla de Taylor".

Así, estos modelos predicen un aumento de la inflación cuando la economía enfrenta presiones de demanda, es decir, cuando el nivel de actividad se ubica por encima de su nivel de tendencia³³. Sin embargo, es posible que, como en el caso peruano, la brecha del producto³⁴ no muestre una relación conclusiva con la inflación. En efecto, esta brecha ha venido reduciéndose de manera sostenida durante los últimos cuatro años llegando, finalmente, a hacerse positiva en el año 2006. Esta mayor presión sobre la demanda no se tradujo en una mayor inflación. Por el contrario, en el año 2006, ésta cayó por debajo de la banda de metas de inflación comprometida por el Banco Central.

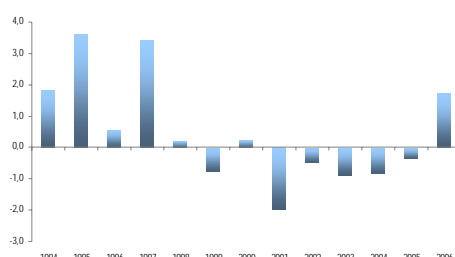
³¹ Se supone que el costo marginal es función de la brecha del producto (Galí, 2000).

³² Véase la derivación de este resultado en Galí (2000).

³³ Entendido como el nivel de producto que se obtendría bajo precios flexibles (Galí, 2000 y Galí, 2001).

³⁴ Estimada utilizando el producto de tendencia.

Brecha del Producto
(Porcentaje del PBI de tendencia)



Estimación: MEF

Debido a este escenario y la fundamentación teórica precedente, puede evaluarse la posibilidad de utilizar variables ligadas al mercado de trabajo antes que al mercado de bienes, como determinantes de la inflación. En particular, los costos de producción deben mostrar una relación explicativa con la inflación, siempre y cuando no haya cambios en la productividad o en la tasa de beneficios de las empresas. La evidencia empírica muestra que los costos laborales pueden ser una variable fuertemente relacionada con la inflación³⁵.

Para analizar el caso peruano, construimos un indicador de costo laboral unitario definido como³⁶:

$$CLU = \frac{\omega}{(Y/L)}$$

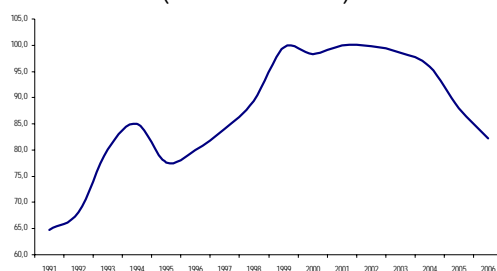
Donde:

ω : Es el valor real de las remuneraciones, obtenido como el promedio ponderado de empleados y obreros.

(Y/L): Es la productividad el trabajo, obtenida como el Valor Agregado Bruto para Lima³⁷, estimado por el MEF, dividido entre la PEA ocupada del referido departamento.

Los resultados se muestran en el siguiente gráfico.

Costo Laboral Unitario
(Índice 2001 = 100)



Estimación: MEF

Como se observa, el costo laboral unitario (CLU) viene reduciéndose de manera continua desde el año 2001 debido principalmente a una caída en las remuneraciones reales de 1% y a un aumento de la productividad del trabajo de 20% en el mismo período. Este resultado explica, en parte, el hecho de que la inflación se mantenga baja a pesar de la mayor demanda privada. La mayor demanda no ejerce presiones inflacionarias, debido a que los aumentos de productividad permiten a las empresas ofrecer

³⁵ Brauer (1997).

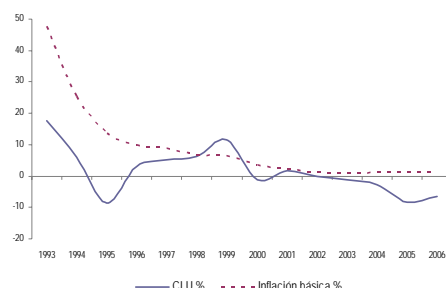
³⁶ La metodología está basada en Nunura (1999). Todos los cálculos se refieren a Lima Metropolitana.

³⁷ Deducidos los servicios del Gobierno y los sectores no predominantemente urbanos. Para el año 2006 se utilizó la información del PBI global, al no existir todavía la desagregación por departamentos.

mejores precios y a la presencia de una limitada transmisión del crecimiento hacia los ingresos, principalmente debido al exceso de oferta y la baja productividad promedio de la fuerza laboral³⁸.

Finalmente, observamos una importante relación entre la inflación de costos laborales³⁹ y la inflación básica⁴⁰. El coeficiente de correlación entre ambas variables es de 0,67. Sin embargo, dado el limitado número de observaciones es imposible realizar un análisis econométrico formal que confirme la hipótesis.

Costos Laborales e inflación básica



Fuente: BCRP. Estimación: MEF.

Por otra parte, las exportaciones crecieron sólo en 0,3%, en términos reales en el 2006. Lo anterior, sumado al incremento real de las importaciones hace que el comercio exterior muestre una contribución negativa al aumento de la actividad económica.

Tabla 4
Descomposición del Crecimiento por Sectores de Demanda
(Puntos del crecimiento)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PBI	6,9	-0,7	0,9	3,0	0,2	5,2	3,9	5,2	6,4	8,0
Demanda interna privada	6,2	-1,3	-3,9	2,8	0,4	4,5	2,9	3,8	4,1	9,1
Demanda interna pública	1,2	0,4	0,6	-0,5	-1,0	-0,1	0,4	0,5	1,2	1,2
Comercio Exterior	-0,5	0,3	4,2	0,6	0,8	0,7	0,5	0,9	1,1	-2,2

Fuente: MEF

Por el lado de la oferta, los sectores no primarios representan más del 70% de la actividad económica, por lo cual es de esperarse que el mayor impulso de crecimiento del PBI se deba al desempeño de estos sectores. La tasa de utilización de la capacidad instalada de la manufactura no primaria registra un crecimiento sostenido desde 1999, llegando a niveles de 80% hacia finales del 2006. Además, el sostenido aumento de la actividad constructora durante los últimos cinco años, especialmente en el 2006, ha sido una de las principales fuerzas de la economía; lo cual es consecuente con el significativo incremento en la inversión privada en el último año (20,2%). Por otro lado, como se puede ver en la tabla 5, los sectores primarios tuvieron un incremento poco significativo en 2006, como consecuencia de la menor producción en el sector minería.

³⁸ Sin embargo, ha habido un aumento significativo del nivel de empleo en Lima Metropolitana, mostrando para el año 2006 una variación de 10,6% con respecto al año anterior acompañado con un limitado ajuste nominal del mercado laboral. Este hecho sugiere que el ajuste en el mercado de trabajo se ha dado, principalmente, por cantidades.

³⁹ Véase el desarrollo de la relación entre inflación y costos laborales en Banerji (2005).

⁴⁰ Conocida también como "*core inflation*", descuenta los componentes con mayor volatilidad de la canasta de consumo.

Tabla 5
Descomposición del Crecimiento por Sectores de Oferta
(Puntos del crecimiento)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PBI	6,9	-0,7	0,9	3,0	0,2	5,2	3,9	5,2	6,4	8,0
Sectores Primarios	0,9	-0,2	2,0	1,0	0,5	1,4	0,6	0,9	1,0	0,7
Sectores No Primarios	5,1	-0,5	-0,6	1,6	-0,2	3,3	2,9	3,7	4,6	6,7
Impuestos a los productos	0,8	0,0	-0,5	0,3	-0,1	0,4	0,5	0,6	0,8	0,6

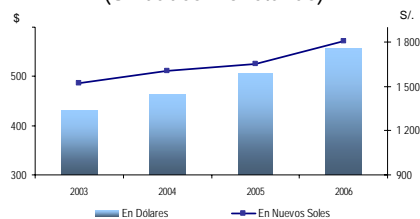
Fuente: MEF

En resumen, la actual expansión económica se sustenta en los sectores no primarios. Asimismo, se caracteriza por estar liderada por la inversión y consumo privados, es decir, por el mayor dinamismo de la demanda interna.

RECUADRO 4: MICRODATOS DEL CONSUMO PRIVADO

El crecimiento de 10,6% que la demanda interna registró durante 2006 ha sido impulsado, en parte importante, por el crecimiento del consumo privado. Éste, a su vez, se vio favorecido por el incremento del empleo registrado en el segundo semestre de 2006, el cual incrementó el poder adquisitivo de las familias. Como se muestra en el gráfico inferior, el ingreso promedio de los hogares en Lima ha venido creciendo desde 2003, alcanzando un incremento de 9,8% durante 2006.

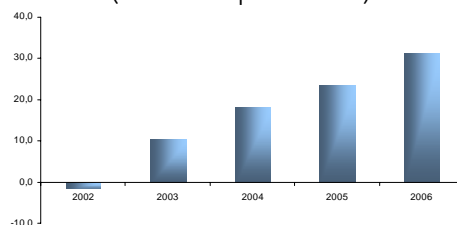
Ingreso promedio de los hogares en Lima (Unidades monetarias)



Fuente: APOYO.

Los aumentos en los créditos de consumo y en el consumo de bienes durables son indicadores importantes de la confianza que tienen los consumidores en la estabilidad económica de corto y mediano plazo. Si es que consideran que la situación actual es inestable, no se endeudarán ni comprometerán parte importante de sus ingresos en la compra de bienes durables. Así, en 2006, los créditos de consumo ofrecidos por las empresas bancarias se incrementaron en 31% respecto al año anterior.

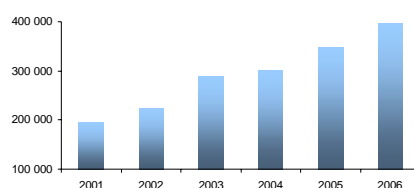
Créditos de Consumo del Sistema Bancario (Variaciones porcentuales)



Fuente: SBS.

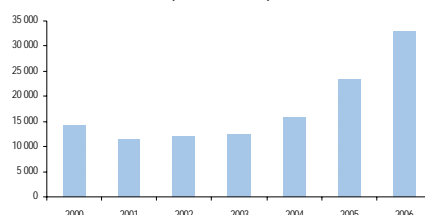
En cuanto al consumo de bienes durables, la importación de electrodomésticos se incrementó en 14,5% en 2006, alcanzando un monto de US\$ 394 millones en dicho año. Asimismo, las ventas de vehículos totales se incrementaron en 40,8%, durante 2006, dentro cuales las ventas de los vehículos de uso familiar experimentaron un crecimiento de 41,5% en el mismo período.

Importaciones de electrodomésticos (Unidades)



Fuente: ADUANAS.

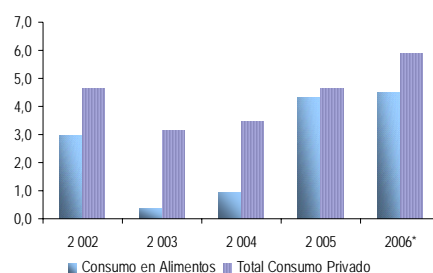
Ventas de vehículos totales (Unidades)



Fuente: ARAPER.

La evolución favorable de estos componentes es consecuente con el crecimiento de 8,0% de la economía en 2006 y de aproximadamente 9,0% del empleo en empresas de 10 y más trabajadores; pues cuando se produce una expansión económica, inicialmente, son los niveles socio económicos más favorecidos los que acumulan beneficios, gracias a que cuentan con mayores niveles de educación y productividad. Como resultado, el consumo privado se eleva de forma sesgada hacia bienes de consumo no prioritarios y durables, antes que hacia el consumo de alimentos. Sin embargo, una vez que el crecimiento se ha generalizado hacia todos los niveles socio económicos, el consumo de alimentos aumenta. Así, en 2006, las familias han incrementado su consumo de alimentos en 4,5% respecto a 2005, apoyando la hipótesis de que el actual episodio expansivo ha tenido un importante impacto microeconómico, es decir, en el bienestar de los hogares. Dado que el gasto en alimentos es un indicador fundamental para determinar los porcentajes de pobreza, es previsible que ésta se haya reducido de manera importante en el último año.

Consumo en alimentos y consumo privado total (Variación porcentual real)



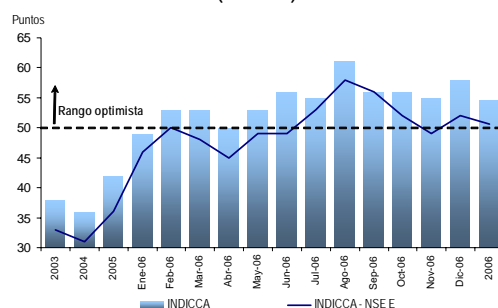
Fuente: INEI, BCRP

* Preliminar

Estos indicadores muestran que en los dos últimos años, y principalmente en 2006, el consumo privado se ha incrementado de forma significativa. Asimismo, se espera que el dinamismo del consumo se mantenga en el mediano plazo, puesto que los consumidores se muestran optimistas. El índice de confianza del consumidor (INDICCA), elaborado por APOYO, alcanzó 55 puntos en promedio durante 2006, 13 puntos más que en el año anterior. Este índice viene creciendo desde Noviembre de 2005, producto de una mayor confianza de los consumidores respecto de la situación económica presente y futura (situación económica familiar y del país, la posibilidad de encontrar trabajo, estabilidad en el nivel de precios y condiciones para hacer mejoras en la vivienda o comprar electrodomésticos). Es importante

mentonar que, en promedio en 2006, el nivel de confianza del consumidor alcanzó el rango optimista en todos los niveles socioeconómicos (NSE). En particular, la confianza del NSE E, la cual estaba rezagada en el pasado, ha mejorado notablemente.

Índice de confianza del consumidor (INDICCA-Lima)
(Puntos)



Fuente: APOYO

4.3 LA POLÍTICA MONETARIA, LA POLÍTICA FISCAL Y LA DEMANDA AGREGADA

Esta sección del Marco Macroeconómico presenta evidencia empírica acerca del papel que han tenido las políticas fiscal y monetaria como generadoras de demanda y protagonistas de la reciente expansión económica. Para ello construiremos indicadores que cuantifiquen el impacto de dichas políticas sobre la demanda. En particular, aislaremos los componentes transitorios que impactan las decisiones de política económica para poder evaluar correctamente las posiciones fiscal y monetaria.

El Rol del Impulso Monetario

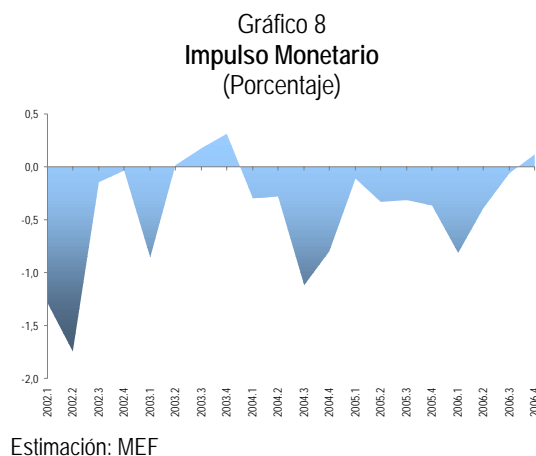
Para medir la posición de la política monetaria se debe considerar la construcción de una variable de referencia respecto a la cual se debe comparar la tasa de interés de política del Banco Central. Esta variable de referencia se denomina "Tasa de Interés Real Neutral (TIRN)" y se define como la tasa de interés real consistente con una brecha del producto igual a cero y unas expectativas de inflación ancladas en el nivel meta del Banco Central⁴¹.

Esta definición de TIRN corresponde a la de un equilibrio de mediano plazo. En un equilibrio de largo plazo, la TIRN es consistente con el equilibrio de estado estacionario de la economía y, por lo tanto, es básicamente una constante. En general, la TIRN de mediano plazo fluctuará alrededor de la de largo plazo, que funcionará como atractor respecto a las fluctuaciones de la TIRN de mediano plazo. De esta manera, choques que impacten la TIRN de largo plazo, como cambios en la productividad o en las preferencias de los consumidores que impliquen modificaciones en las decisiones de ahorro-inversión, también impactarán la TIRN de mediano plazo.

Una vez definida esta variable de referencia, el impulso monetario queda definido como la diferencia entre la tasa de interés real y la TIRN. Así, cuando el impulso monetario es positivo (la tasa de interés real es mayor a la TIRN), se dice que la política monetaria es contractiva y cuando el impulso monetario es negativo (la tasa de interés real es menor a la TIRN), se dice que la política monetaria es expansiva.

⁴¹ Véase Archibald y Hunter (2001) y Bernhardsen (2005).

Si se estima el impulso monetario para los años 2002 – 2006 (los años en los que ha estado vigente el enfoque de metas de inflación para la gestión de la política monetaria) se tiene lo siguiente⁴²:



Como se observa, el impulso monetario ha sido predominantemente negativo (política monetaria expansiva) durante la mayor parte del período de análisis. Este resultado ha sido especialmente marcado durante el año 2002 cuando la economía se encontraba en una incipiente recuperación tras la larga recesión de los años 1998-2001. Se observa también una moderación del estímulo monetario, durante los últimos tramos del año pasado, tal como es expresado en BCRP (2007).

En consecuencia, puede afirmarse –a partir de la evidencia que aquí se muestra - que la política monetaria ha sido un factor de generación de demanda durante el período de vigencia del esquema de metas de inflación. Sin embargo, la continuidad de esta tendencia debe evaluarse a la luz de los resultados en inflación y en particular de la eventual presencia de presiones de demanda⁴³.

Impulso Fiscal

Para construir el indicador de impulso fiscal es necesario estimar el déficit estructural. Este concepto se define como el nivel de déficit fiscal consistente con los valores de tendencia del

⁴² La TIRN se estima utilizando el *Filtro de Kalman* para el siguiente modelo de espacio-estado:

$$r_t = (1 - \gamma) \{ r_t^* + \tau(y - \bar{y}) + (1 - \tau)(\pi - \pi^*) \} + \gamma r_{t-1} + \epsilon_t^r$$

$$r_t^* = \rho r_{t-1}^* + \epsilon_t^{r^*}$$

$$\text{Var}(\epsilon_t^r, \epsilon_t^{r^*}) = \begin{bmatrix} \sigma_1^2 & 0 \\ 0 & \sigma_2^2 \end{bmatrix}$$

Donde: r : tasa de interés real

r_t^* : tasa de interés real neutral

τ : coeficiente de la regla de Taylor que mide la preferencia del banco central

π : inflación

π^* : nivel meta de la inflación

y : PBI

\bar{y} : PBI de tendencia

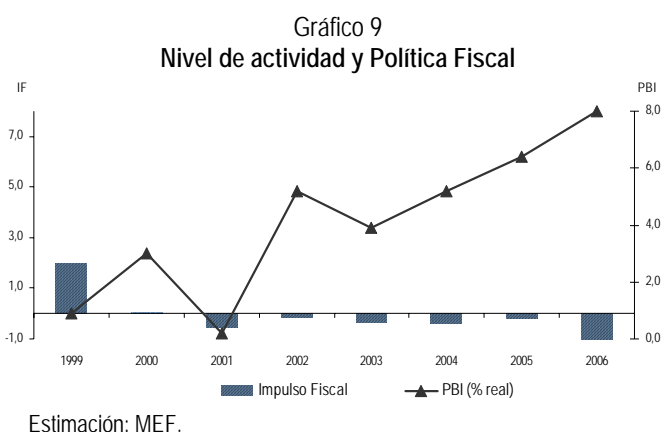
ϵ_t^r y $\epsilon_t^{r^*}$: perturbaciones estocásticas del modelo

⁴³ Aún no existe evidencia de presiones de demanda inflacionarias (véase Recuadro 3). Para las proyecciones, el presente Marco Macroeconómico es consistente con el escenario descrito en BCRP (2007). Es decir, uno donde el impulso monetario se modera.

nivel de actividad y los precios de los minerales e hidrocarburos. Es decir, implica un nivel de ingresos públicos neto de efectos de *windfall*⁴⁴ y por ello es una estimación del verdadero sentido de las decisiones de la política fiscal.

Una vez estimado el déficit estructural primario, se define el impulso fiscal (IF) como el inverso aditivo de la variación de esta variable. Si el IF es positivo se tiene una política fiscal que inyecta demanda en la economía, y lo opuesto si es negativo. Es decir, la política fiscal contrae la demanda cuando se reduce el déficit estructural.

El siguiente gráfico muestra el comportamiento del IF durante los años 1999-2006. Se observa que éste ha sido negativo a partir del 2000. Dicho comportamiento ha estado acompañado por un aumento sostenido del crecimiento económico. Es decir, se ha tenido una política fiscal contra-cíclica. En particular dado el escenario de deterioro de la situación fiscal registrado durante los años finales de la década de los noventa⁴⁵, durante los últimos años, la política fiscal se orientó principalmente a reconstituir la solidez de las finanzas públicas, de tal manera que se sentaran las bases de un crecimiento sostenido. Esta decisión de política no ha estado, sin embargo, exenta de costos: ha habido un significativo deterioro de la inversión pública.



La conclusión de esta sección es que la expansión de los últimos años ha sido parcialmente explicada por la política monetaria. En tanto, la contribución de la política fiscal al crecimiento ha estado por el lado de proveer el contexto de estabilidad macroeconómica que se requiere para incentivar el desarrollo de la inversión privada, como fuente del crecimiento de largo plazo.

Adicionalmente y, como reportamos en el Marco 2007-2009, un componente adicional que explica la continuidad del *boom* económico es el aumento sostenido de la productividad⁴⁶ que ha elevado los valores de tendencia del PBI, elevándolo a 5%.

5. EL BALANCE MACROECONÓMICO DEL AÑO 2006

a. Contexto Internacional

Durante el 2006, el contexto internacional se mantuvo favorable. A pesar de un leve aumento en las tasas de interés y de la volatilidad de los precios de los productos básicos, la economía mundial creció en 5,4%, la tasa más alta de los últimos dos años, superando todos los

⁴⁴ Ingresos fiscales imprevistos. Véase la sección 5. para mayores detalles sobre este cálculo.

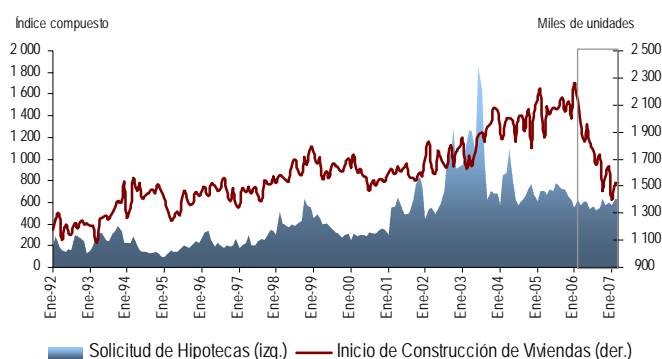
⁴⁵ Véase Sección 2.1.

⁴⁶ Se estima que la productividad total 2000-2006 es de 20,6, la cual sería similar a la productividad de la mano de obra (21,3).

pronósticos. Este desempeño se explica por la fortaleza de la economía norteamericana, a pesar del debilitamiento del sector construcción a partir del tercer trimestre del año pasado, y por el alto ritmo de crecimiento de las economías asiáticas como China, India y Japón.

La economía norteamericana se expandió en 3,3%, en 2006. Este menor crecimiento se debió a la contracción de 4,2% en la actividad inmobiliaria norteamericana, como consecuencia de la fuerte desaceleración en la inversión residencial en los últimos tres trimestres de 2006 (11,1%, 17,8% y 19,1%, respectivamente), la cual ha impactado sobre el consumo y la inversión. Asimismo, es importante tener presente el riesgo potencial de la actual restricción de los créditos hipotecarios al sector más riesgoso (*sub-prime loans*), debido a las pérdidas que éste ha generado, pues esto podría provocar una restricción de los créditos destinados a los sectores menos riesgosos y una consecuente disminución de la demanda por nuevos inmuebles, agudizando aún más la situación actual en este mercado.

Gráfico 10
Solicitud de Hipotecas e Inicio de Construcción de Viviendas en EE.UU.
(Variables desestacionalizadas)



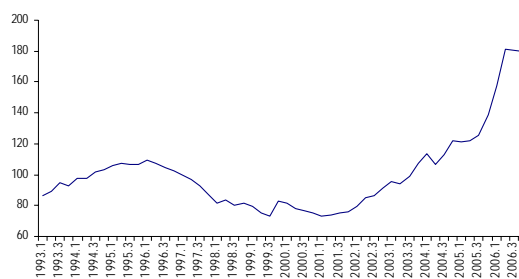
Fuente: Bloomberg, Census Bureau y Mortgages Bankers Association

Sin embargo, el crecimiento del empleo y los menores precios del petróleo han sostenido el consumo privado, lo cual ha atenuado el nerviosismo respecto al desempeño de la economía norteamericana.

Por su parte, las principales economías asiáticas se expandieron a un ritmo sostenido, encabezadas por China e India, que registraron tasas de crecimiento de 10,7% y el 9,2%, respectivamente, impulsando el crecimiento de toda la región. Cabe mencionar, que la mayor parte de las economías asiáticas lideran la dinámica del comercio mundial.

En este contexto favorable, los **términos de intercambio** se incrementaron en 26,2% en 2006, como consecuencia del incremento de los precios de las exportaciones por encima del aumento de los precios de las importaciones, alcanzando el nivel más alto desde la década de los setentas. Las cotizaciones de nuestros principales metales de exportación en el mercado internacional se elevaron a un ritmo acelerado, incrementando el índice de precios de las exportaciones totales en 35,7%.

Gráfico 11
Índice de precios de las Exportaciones Mineras
(Índice Divisia 1994 = 100)



Estimación: MEF.

Para los siguientes años, se espera que los precios de los *commodities* se estabilicen en niveles inferiores a los actuales, pero superiores a su tendencia histórica, debido a la mayor presencia de las economías emergentes, en especial, de China e India.

En cuanto a las presiones inflacionarias internacionales, éstas se mantienen relativamente bajas a nivel mundial, principalmente por la disminución del precio internacional del petróleo después del pico registrado el año pasado. Así, la inflación en EE.UU. descendió en 0,2% en 2006. Asimismo, el mercado financiero internacional fue favorable para las economías emergentes debido a la disponibilidad de recursos a nivel internacional y la disminución del riesgo país de estas economías. En este contexto, en 2006, hubo un importante ingreso de capitales hacia América Latina, como resultado de la emisión y reestructuración de deuda pública, la conformación de activos en el exterior por parte del sector público, y de las estrategias de financiamiento de la inversión del sector privado. A pesar del alza en las tasas de interés, la disponibilidad de liquidez en los mercados internacionales fue determinante en la aceptación de los títulos emitidos.

b. Precios y Tipo de Cambio

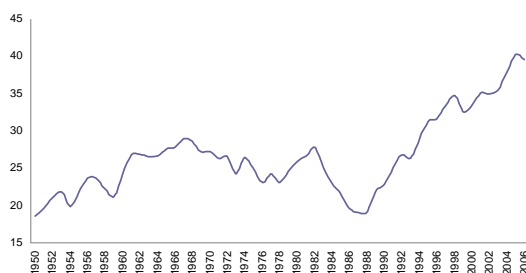
En 2006, la **inflación acumulada** fue de 1,14%, tasa que se ubicó por debajo del límite inferior (1,5%) del rango meta de 2,5% comprometido por el Banco Central. La presencia de mejores condiciones de oferta de alimentos y la reducción de precios de combustibles y de servicios públicos hacia fines de año influyeron significativamente en dicho resultado; en un contexto caracterizado por un fuerte dinamismo de la actividad económica, aumento de la capacidad productiva por mayor inversión e incrementos de productividad, apreciación de la moneda local, mayor competencia reflejada en menores márgenes de ganancia y bajas expectativas de inflación.

Con respecto al **tipo de cambio**, el Nuevo Sol se apreció en promedio 0,7% con respecto al dólar. Este comportamiento está basado en los fundamentos macroeconómicos de la economía: resultados excepcionalmente favorables de las cuentas externas, movimientos de portafolio de los agentes hacia activos en nuevos soles ante la mejora de los indicadores de riesgo país y la percepción de menores expectativas depreciatorias. Es importante mencionar que esta apreciación hubiera sido mayor de no ser por la intervención del Banco Central en el mercado cambiario, acumulando compras netas por US\$ 3 943,6 millones. Por otro lado, el **tipo de cambio real** multilateral aumentó en promedio 1,3% por la apreciación de las monedas de nuestros principales socios comerciales respecto del dólar, contrarrestando el impacto de la inflación interna y la contracción del tipo de cambio nominal.

c. Sector Externo

En general, el buen desempeño económico y un contexto internacional favorable, junto a las políticas económicas y comerciales, han elevado los niveles de **apertura comercial** en los últimos años, fomentando la competencia entre las empresas locales y extranjeras y, a su vez, incentivando la competitividad en la industria local (véase Recuadro 5).

Gráfico 12
Coefficiente de Apertura
(Exportaciones más importaciones como porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP. Elaboración: MEF

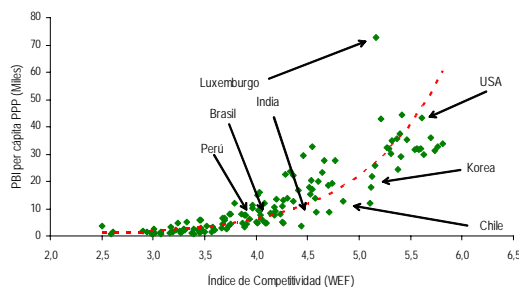
RECUADRO 5: LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA EN EL PERÚ

La competitividad de una economía se define como el buen desempeño de un país con relación a otro. Tradicionalmente ha sido analizada bajo los efectos de la política arancelaria y del tipo de cambio real. Sin embargo, un desarrollo más amplio de este concepto no sólo incorpora aspectos como la comparación de costos entre competidores, sino que además añade un conjunto de condiciones económicas, políticas y sociales.

De esta manera, Esser *et al.*(1994) propone el enfoque de “competitividad sistémica”, según el cual, la competitividad de un país es resultado de la interrelación entre cuatro niveles: condiciones económicas (nivel macro), condiciones socioculturales (nivel meta) y la canalización de estas condiciones a través de infraestructura adecuada, nivel de capital humano, entre otros, (nivel meso) que sirven de plataforma al sector productivo afectando las decisiones de producción, distribución e innovación de las empresas (nivel micro).

La interrelación de estos cuatro niveles determina el grado de productividad de una economía a través de su influencia sobre el “clima de inversión”, factor fundamental para el crecimiento económico. Por ello, este enfoque resalta la importancia de la competitividad como impulsora elemental de la expansión de la economía. Por ende, es de esperarse que las economías más competitivas tengan un mejor desempeño.

Competitividad y PBI per cápita



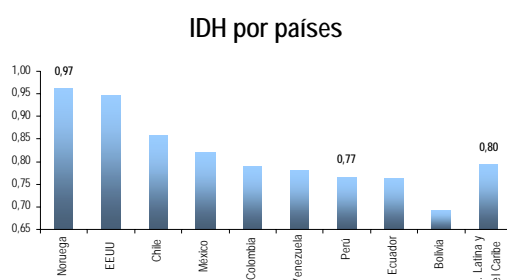
Fuente: Foro Económico Mundial y FMI (2006)

Según el Foro Económico Mundial (FEM), el Perú es una economía basada en la utilización de factores productivos, por lo que, para mejorar su competitividad, debería dirigirse a resolver los problemas macroeconómicos, carencia de infraestructura, falta de institucionalidad y de servicios de salud y educación.

En efecto, tal como se ha mencionado en el presente Marco, en los últimos años, el Perú ha mejorado y afianzado sus fundamentos macroeconómicos, lo cual se ha reflejado en indicadores como los bajos niveles de inflación, una prudente política fiscal, superávit en la balanza comercial y en cuenta corriente, una mejor administración de la deuda pública, mayor apertura comercial y la expansión de la actividad económica liderada tanto por el consumo como por la inversión privada.

Sin embargo, la brecha de infraestructura (alrededor de US\$ 9 000 millones⁴⁷) aún es significativa, lo cual implica que no se cuenta con niveles de infraestructura adecuados que permitan el desarrollo fluido de industrias, así como la integración y articulación física y económica de las regiones. No obstante, es importante mencionar, que actualmente se viene tratando de paliar este problema vía esfuerzos como el "Shock de Inversiones" y la promoción de la inversión en infraestructura a través de Asociaciones Público Privadas (APPs)

Asimismo, aún persisten falencias en los indicadores de capital humano. El Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁴⁸, construido en línea con el enfoque de competitividad sistémica y elaborado por el PNUD, clasifica al Perú como un país de desarrollo humano medio, cuyos indicadores de niveles de esperanza de vida, conocimientos y de ingresos se encuentran por debajo del promedio de los países de América Latina y el Caribe. Se espera que con la propuesta de reforma de las políticas sociales, esta tendencia se revierta.



Fuente: Reporte de Desarrollo Humano 2006

En cuanto al nivel meta o de instituciones, la percepción de corrupción de las instituciones peruanas alcanzó una puntuación de 3,3 (en una escala del 0 al 10, donde cero es el mayor nivel de corrupción y diez el menor), es decir, se evidencia una grave percepción de nivel de corrupción de las instituciones peruanas.



Fuente: Transparencia Internacional

Finalmente, la interacción de los aspectos mencionados configura el nivel micro. Según Doing Business 2007⁴⁹, el Perú está en la posición 65 de una muestra de 175 países en cuanto a facilidad para hacer

⁴⁷ Estimaciones del MEF para los sectores de transporte, saneamiento y electricidad.

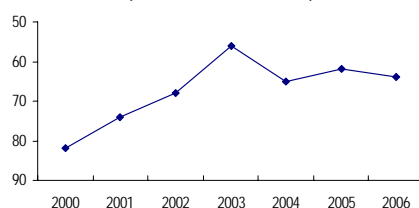
⁴⁸ El Informe de Desarrollo Humano 2006 fue elaborado con datos del 2004.

⁴⁹ El Reporte tomó como punto de referencia el mes de abril del 2006, es decir, los datos para todos los conjuntos de indicadores están referidos a ese mes.

negocios se refiere. Acorde a los resultados, Perú debería atender en el corto plazo dificultades ligadas a la creación y funcionamiento de empresas, entre otros.

Por ello, a pesar de que el Perú se ubicó en la posición 74 de 125 países en el ranking de competitividad elaborado por el FEM, escalando en 3 puestos con respecto del 2005, aún queda mucho por mejorar para impulsar la competitividad sostenidamente. En este sentido, es importante resaltar que ya se han emprendido algunas reformas. Asimismo, se cuenta con un Plan Nacional de la Competitividad (2005) que plantea estrategias a corto y mediano plazo para lograr el mencionado objetivo.

Evolución del Ranking de Competitividad Global
(Posición relativa ^{1/})

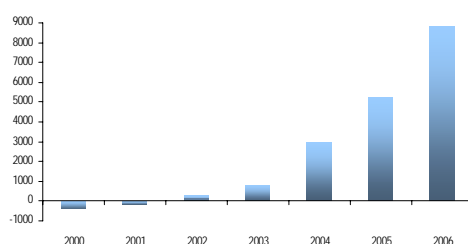


1/ Posición relativa respecto de muestra de países de cada año.
Fuente: Foro Económico Mundial

En cuanto a la **cuenta corriente de la balanza de pagos**, ésta tuvo un resultado superavitario de US\$ 2 589 millones, equivalente a 2,8% del PBI, reflejo del crecimiento mundial y del alza de precios de nuestros principales productos de exportación (el índice de precios nominales de exportaciones aumentó en 35,7%), así como del significativo aumento en las transferencias de no residentes.

El resultado anterior se debe, en primer lugar, a que la **balanza comercial** registró superávit por quinto año consecutivo con un saldo de US\$ 8 934 millones, dentro de la que las **exportaciones FOB** alcanzaron US\$ 23 800 millones. Este resultado obedece al incremento de 41,9% de las exportaciones tradicionales (explicado esencialmente por un aumento de precios) y al aumento de 23,0% de las exportaciones no tradicionales (explicado tanto por precios como por volumen). Por su parte, las **importaciones FOB** registraron un nuevo récord de US\$ 14 866 millones. En este caso, prima el efecto volumen, ya que los precios promedio de las importaciones aumentaron sólo 7,5%. En 2006, se dio un importante aumento de las importaciones de los bienes de capital, dentro de las cuales los bienes destinados a la industria aumentaron 32,6%, destacando equipos de telecomunicaciones, maquinaria y equipo de ingeniería civil. Asimismo, las importaciones de insumos crecieron 21,0% destinados en su mayoría a la industria. Los bienes de consumo también aumentaron, sobre todo los bienes duraderos.

Gráfico 13
Balanza Comercial
(Millones de US\$)



Fuente: BCRP

En segundo lugar, el desempeño de la cuenta corriente se debe al componente de **transferencias**, impulsadas por el aumento de las remesas de los peruanos residentes en el exterior. Esto fue atenuado por el déficit de la renta de factores que ascendió a US\$ 7 581 millones debido a las mayores remesas de utilidades de las empresas no residentes.

Asimismo, la **cuenta financiera de la balanza de pagos** ascendió a US\$ 708 millones. El sector privado obtuvo un flujo de financiamiento positivo de US\$ 1 447 millones, explicado, en parte, por el incremento del componente de inversión directa por privatización. La cuenta financiera del sector público presentó un flujo negativo de US\$ 739 millones debido a los desembolsos de la deuda pública externa y a la amortización.

En 2006, el Perú tuvo una mejor liquidez internacional con respecto al año anterior, ya que el saldo alcanzado en **Reservas Internacionales Netas** ascendió a US\$ 17 275 millones, equivalente a 14 meses de importaciones. Así, se obtuvo un flujo positivo de US\$ 2 753 millones por este concepto en la balanza de pagos, explicado por la gran afluencia de divisas como consecuencia de los superávits registrados en cuenta corriente y financiera.

Los buenos resultados macroeconómicos y la sostenida tendencia positiva de estos, permitieron una mejor **calificación de riesgo** de la deuda de nuestro país. Tanto Standard & Poor's, como Fitch Ratings mejoraron nuestra calificación, disminuyendo la brecha que nos separa del grado de inversión. La importancia de contar con grado de inversión radica en que ello permitiría que las colocaciones de instrumentos financieros locales en el mercado internacional y que la refinanciación de la deuda externa de bonos soberanos por operaciones *swap* se realicen con tasas de interés más competitivas, lo cual permitiría abaratar la deuda y extender su plazo.

Tabla 6
Calificación de la deuda de largo plazo (M.E.), según empresas

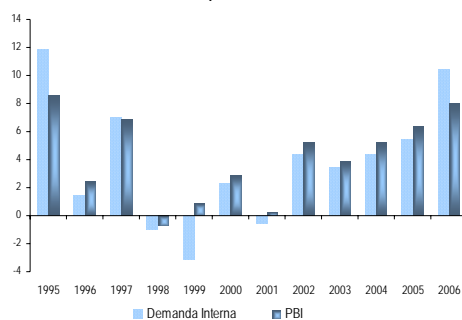
Fitch Ratings	Nov 04 - Jul 06 BB	Ago 06 - presente BB+
Standard & Poor's	Jun 04 - Oct 06 BB	Nov 06 - presente BB+

Fuente: Bloomberg

d. Actividad Económica

Como ya se ha mencionado, el **Producto Bruto Interno** creció 8,0%, la mayor tasa en los últimos once años. Este crecimiento estuvo explicado, principalmente, por el mayor consumo e inversión del sector privado en un contexto de precios favorables de nuestras exportaciones, especialmente en los productos mineros, y en un clima de estabilidad macroeconómica. A diciembre de 2006, se alcanzaron 66 meses de crecimiento continuo desde el segundo semestre de 2001, manteniendo la tendencia creciente del producto sin presiones inflacionarias.

Gráfico 14
PBI y Demanda Interna
(Variación porcentual real)



Fuente: INEI

La **demanda global** creció 8,7% en 2006 debido, principalmente, al dinamismo de la demanda interna, la cual se expandió en 10,6%, impulsada por el consumo e inversión privados que se incrementaron en 6,5% y 20,2%, respectivamente.

El crecimiento del **consumo privado** se sustentó en la mayor capacidad adquisitiva de la población debido al crecimiento del empleo (aproximadamente 10,0% en empresas de 10 y más trabajadores), el mayor acceso al crédito (el crédito de consumo ofrecido por las empresas bancarias creció en 31%) y los mayores flujos de remesas del exterior (se incrementaron de US\$ 1 440 millones en 2005 a US\$ 1 825 millones en 2006). De esta manera, el gasto nominal anual de los hogares se incrementó en 8,8%, y dentro de este grupo, el rubro consumo de alimentos dentro del hogar creció en 4,9%. Por su parte, las importaciones de bienes de consumo (duraderos y no duraderos) crecieron en 12,7%.

La **inversión privada** creció 20,2% respecto de 2005, en un contexto de estabilidad y expansión económica, bajas tasas de inflación, mejores condiciones para el acceso al financiamiento y un entorno internacional favorable; factores que propiciaron mayores ventas y utilidades, y una mejora de las expectativas de los empresarios respecto del futuro de la economía. De esta manera, se efectuaron mayores proyectos de renovación tecnológica y ampliaciones de planta para responder a los altos niveles de demanda (sobre todo en las empresas manufactureras y mineras). Asimismo, destacan las mayores construcciones de establecimientos comerciales e inmuebles, obras de exploración y explotación de hidrocarburos, proyectos relacionados a actividades de generación de energía eléctrica y explotación de minas y canteras. Con respecto a la inversión en bienes de capital, destacan las dirigidas a las actividades de construcción, minería, distribución de energía eléctrica y telecomunicaciones.

En cuanto a la **inversión pública**, ésta se incrementó en 12,7% en 2006, debido, principalmente, a los mayores gastos del Gobierno Central y de los gobiernos locales. Cabe mencionar, que la mayor parte de la inversión pública se concentró en el cuarto trimestre del año en respuesta a la promulgación de un crédito suplementario para el año fiscal 2006 (Ley N° 28880) en el marco del proceso de "Shock de Inversiones". Durante estos meses, se realizaron proyectos de electrificación rural, rehabilitación y reconstrucción en prevención del Fenómeno El Niño, así como la rehabilitación de la carretera Tingo María-Aguaytía-Pucallpa y las obras de mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado. Al finalizar el año 2006, se devengó alrededor de 50,3% del total de recursos destinados a inversiones, destacando los sectores de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Agricultura, Interior, Relaciones Exteriores y Mujer y Desarrollo Social como los más dinámicos.

Por su parte, el **consumo público** creció 8,7%, como consecuencia del incremento tanto de los gastos en remuneraciones del Gobierno Central⁵⁰ y gobiernos locales como en la compra de bienes y servicios del Gobierno Central, también como consecuencia del “Shock de Inversiones”. Asimismo, el **ingreso nacional disponible** aumentó en 11,6% en términos reales superando el 6,5% registrado el año 2005. Este aumento se debe a la importante expansión del PBI (8,0%), la mejora en los términos de intercambio —que refleja el aumento del poder de compra de las exportaciones— y la elevación de las transferencias de no residentes.

Por otra parte, tal como ya se ha mencionado, el incremento de las **exportaciones** fue de 0,3% en términos reales, en 2006. Mientras que las exportaciones no tradicionales mantuvieron una tendencia creciente, las exportaciones tradicionales mostraron una caída debido a la disminución del volumen transado, especialmente, en los rubros pesca y minería⁵¹, a pesar del considerable aumento en los precios.

Por el lado de la oferta, el crecimiento de la **producción nacional** en el año 2006 se sustentó en el dinamismo de los sectores no primarios que crecieron en promedio 9,3%, liderados por la construcción y la manufactura no primaria. Los sectores primarios, por su parte, ascendieron 4,0%, en promedio, debido a un mayor dinamismo de la producción agropecuaria.

En cuanto a los sectores primarios, el **sector agropecuario** creció 7,2%, reflejo del aumento de la producción agrícola en 7,7%. Las mejores condiciones climatológicas permitieron el incremento de siembras, superficie cosechada y rendimientos obtenidos en los principales cultivos (como por ejemplo en café, caña de azúcar, mango, espárragos, etc.). Por otra parte, el **sector pesca** creció 2,7%, como resultado de la mayor utilización de especies destinadas al consumo humano directo (enlatado, congelado, fresco y curado). La mayor captura para el rubro enlatado, principalmente jurel y caballa, incentivada por las medidas destinadas a promover el consumo de pescado mediante el establecimiento de un Régimen de Abastecimiento Permanente a la Industria Conservera, Congeladora y de Curados en condiciones promocionales. Por su parte, la pesca de anchoveta, destinada a la fabricación de harina y aceite de pescado, disminuyó en 31,8%, como consecuencia de las medidas adoptadas para asegurar la preservación de dicha especie.

Por su parte, el **sector minería e hidrocarburos** registró un crecimiento de 1,0%. A pesar de las altas cotizaciones de los metales en el mercado internacional, el sector minero sólo creció 0,5% debido, principalmente, a la caída en la producción de oro de la Minera Yanacocha⁵² y en menor medida por la disminución en la producción de estaño, plomo y molibdeno. Ambos efectos contrarrestaron la mayor extracción de cobre, plata y hierro. Por el lado del sector de hidrocarburos, la mayor extracción de gas natural, a consecuencia de la mayor producción del Lote 88 del proyecto Camisea, y de hidrocarburos líquidos permitió alcanzar en este sector un crecimiento de 5,7%.

Respecto a las actividades no primarias, el **sector manufacturero** registró un crecimiento de 6,6%, acumulando siete años consecutivos de expansión. La mayor actividad del sector se sustentó en el desempeño de la manufactura no primaria, la cual estuvo asociada al incremento de la demanda interna y al dinamismo de las industrias vinculadas a la actividad constructora.

⁵⁰ Explicado por los aumentos de los salarios otorgados en el primer semestre de 2006.

⁵¹ En particular, debido a la menor producción de oro, que cayó en 2,3% en 2006 debido a las menores reservas de dicho mineral.

⁵² La mayor empresa productora de oro del Perú, con aproximadamente un 50% de participación de la producción total de oro.

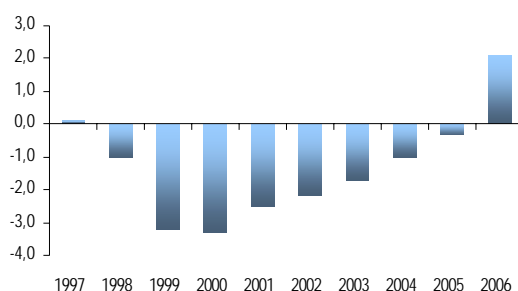
Asimismo, las exportaciones de textiles y confecciones manufactureras mantuvieron el alza de años anteriores debido a los beneficios del ATPDEA con Estados Unidos.

Asimismo, la **actividad constructora** creció 14,7%, sustentada, principalmente, en la mayor edificación de viviendas nuevas asociadas a los Programas MIVIVIENDA y Techo Propio, así como el mejoramiento de infraestructura y equipamiento urbano en el marco del Programa Mi Barrio. Además, se mantuvo el impulso de la autoconstrucción debido al crecimiento de la demanda interna y a la ejecución de proyectos municipales y regionales, resultado de las mayores transferencias de los Canon y las regalías. También influyeron la construcción de importantes redes viales en Lima como la nueva Vía Expresa de la Avenida Grau, la construcción de centros comerciales y la ampliación de la plataforma sur y norte en el aeropuerto Jorge Chávez, así como la infraestructura relacionada a diversos proyectos mineros, principalmente al proyecto cuprífero de sulfuros primarios de Cerro Verde en Arequipa.

e. Finanzas Públicas

El **Resultado Económico del Sector Público No Financiero** fue positivo en 2,0% del PBI, mayor en 2,3 puntos porcentuales al resultado obtenido el 2005, alcanzando un superávit fiscal luego de 9 años. Este favorable resultado en las finanzas públicas responde, principalmente, al incremento en el resultado primario del Gobierno Central.

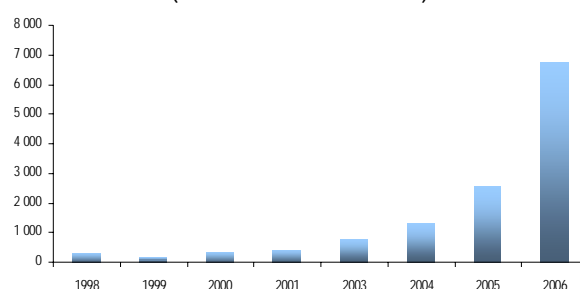
Gráfico 15
Resultado Económico del Sector Público No Financiero
(Porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP.

De la misma manera, el **Gobierno Central** acumuló un superávit económico de 1,4% del PBI, mayor en 2,1 puntos porcentuales al obtenido en el 2005, resultado, principalmente, de los mayores ingresos recaudados. La mayor **presión tributaria** (14,9% del PBI) se debió al aumento en la recaudación por Impuesto a la Renta, que representó el 6% del PBI. Este último resultado responde a la mayor recaudación de los sectores extractivos, producto del incremento de los precios internacionales de los minerales y los hidrocarburos.

Gráfico 16
Impuesto a la Renta del sector Minería e Hidrocarburos
(Millones de nuevos soles)



Fuente: SUNAT.

Por su parte, los **gastos no financieros del Gobierno Central** tuvieron un crecimiento real de 10,2%, dentro del cual los gastos de capital alcanzaron el mayor incremento, 20,4% en términos reales con respecto a 2005, mientras que los gastos corrientes tuvieron un aumento real de 8,8%. El crecimiento del gasto de capital se debió a mayores inversiones ejecutadas por los gobiernos regionales, así como por los Sectores Transportes y Comunicaciones, y Agricultura. Dentro de los gastos corrientes, las remuneraciones presentaron un crecimiento real de 6,2% como resultado de los incrementos a los docentes, profesionales de salud, y a los policías y militares. Los gastos por bienes y servicios crecieron 11,4% en términos reales debido a los mayores pagos por comisión de SUNAT, vales de combustibles y gastos por los procesos electorales ocurridos durante el año 2006⁵³. Asimismo, las transferencias aumentaron un 9,2%, en términos reales, sobre todo las destinadas a Canon. Por otro lado, a través de Ley N° 28880 se aprobó un crédito suplementario para la implementación del "Shock de Inversiones" por un monto de S/. 1 937 millones, ejecutándose S/. 974 millones (representando un avance de 50,3%).

Tabla 7
Ejecución del Shock de Inversiones al 31 de Diciembre de 2006
(Millones de Nuevos Soles)

Actividades y proyectos	Niveles de Gobierno		Shock de Inversiones	
	Nacional	Regional ^{1/}	Monto	%
Programado	1 686	251	1 937	100,0%
Gastos Corrientes	221	0	221	11,4%
Gasto de Capital	1 466	251	1 717	88,6%
Devengado	909	65	974	50,3%
Gastos Corrientes	130	0	130	6,7%
Gasto de Capital	779	65	844	43,6%

Fuente: Boletín de Transparencia Fiscal - MEF.

1/. El devengado no incluye las transferencias de actividades y proyectos por parte de otros sectores.

El **resto de entidades del Sector Público No Financiero** alcanzó un resultado primario de 0,4% del PBI, mayor en 0,1% con respecto al 2005. Las **empresas públicas no financieras**, por su parte, registraron un resultado positivo de 0,3% del PBI, como consecuencia de los mayores ingresos obtenidos por PETROPERÚ y ELECTROPERÚ. La transferencia del Tesoro Público al Fondo Consolidado de Reservas por US\$ 100 millones para la redención de bonos de reconocimiento y complementarios contribuyó a este resultado.

Por otra parte, la **deuda pública** aumentó de US\$ 29 966 millones a US\$ 30 497 millones. El incremento de la deuda pública fue explicado principalmente por la variación del valor de los

⁵³ Se realizaron 4 procesos electorales en el 2006: elecciones presidenciales (con segunda vuelta), municipales y regionales.

saldos de la deuda denominados en soles y en euros, que al ser convertidos en dólares, aumentan por efecto de la apreciación del nuevo sol respecto al dólar y a la debilidad del dólar frente al euro, respectivamente. Sin embargo como ratio del PBI, la deuda pública disminuyó desde 37,8% del PBI a fines del 2005 a 32,6% al cierre de 2006, debido principalmente al crecimiento del PBI en dólares corrientes y a menores desembolsos respecto a las amortizaciones durante el año⁵⁴.

La **deuda pública externa** disminuyó en 4,5% del PBI alcanzando el 23,5% del PBI, gracias a las operaciones de prepago ejecutadas por el Gobierno con Japan Perú Oil Co-JAPECO (US\$ 87 millones) y a mayores pagos de amortizaciones respecto a nuevos desembolsos. Igualmente, la **deuda pública interna** disminuyó en 0,6% pasando a 9,1% del PBI, debido al crecimiento del PBI y a la operación de intercambio de bonos soberanos, y atenuado por la mayor emisión de bonos soberanos para el financiamiento del sector público y el prepago de JAPECO. Estas emisiones se encuentran en línea con la estrategia de desarrollo del mercado local de deuda y la disminución de los riesgos de mercado (por tipo de cambio y tasas de interés)⁵⁵.

f. Resultado Fiscal Estructural

En el Marco Macroeconómico 2007 – 2009, habíamos establecido que el uso de del Déficit Fiscal podría llevar a conclusiones inexactas respecto a la posición de política de las finanzas públicas, pues existen elementos permanentes y temporales en los flujos de ingresos y gastos. Así, un aumento en el déficit puede ser consecuencia de un choque exógeno transitorio proveniente del contexto internacional o doméstico y no necesariamente de una decisión de política de incrementar la demanda agregada a través de un mayor gasto público. Para resolver este problema propusimos la elaboración de un indicador que considere únicamente la posición permanente de los ingresos públicos. Así, sugerimos eliminar de la recaudación el impacto del reciente *boom* de precios de minerales⁵⁶.

Para el presente Marco hemos extendido la metodología propuesta eliminando también los impactos en los ingresos provenientes de los mayores precios de hidrocarburos⁵⁷. El indicador resultante de eliminar los componentes no permanentes de los flujos de Ingresos públicos se conoce como Déficit Estructural y es utilizado para evaluar la posición de la política fiscal⁵⁸.

⁵⁴ Este nivel de deuda pública sobre PBI no se observaba desde 1974 (Rabanal 2006).

⁵⁵ Se logró aumentar los plazos de colocación de los bonos a tasa fija de 15 a 20 años y de los bonos VAC de 30 años a 40 años constituyendo un nuevo e importante punto de referencia para el desarrollo del mercado de bonos corporativos. Asimismo, se ha ido aplanando la curva de rendimiento de largo plazo debido a la disminución sostenida de las tasas de los bonos de mayor plazo, lo que refleja el menor riesgo país y en general las mejores perspectivas económicas del país.

⁵⁶ El índice de precios de exportaciones mineras (véase el anexo N°2 de Kapsoli (2006) para el detalle metodológico) ha crecido en 76,5% si se compara el 2006 con el 2003 y el de precios de hidrocarburos 112% para similar período.

⁵⁷ De esta manera, los ingresos estructurales se definen como:

$$I_t^S = (I_t - IR_t^m - IR_t^H) \left[\frac{\bar{Y}_t}{Y_t} \right]^{\epsilon} + IR_t^m \left[\frac{\bar{P}_t^m}{P_t^m} \right] + IR_t^H \left[\frac{\bar{P}_t^H}{P_t^H} \right]$$

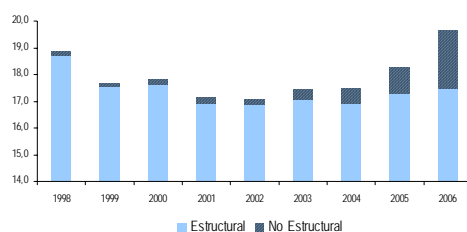
Donde I_t es total de Ingresos del Gobierno General, IR_t^m y IR_t^H son los pagos del Impuesto a la Renta y Regularización por parte por el sector minero e hidrocarburos, \bar{Y}_t , \bar{P}_t^m y \bar{P}_t^H son el PBI de tendencia y los niveles de tendencia de los índices de precios de exportaciones mineras e hidrocarburos, Y_t es el PBI observado; P_t^m y P_t^H son los índices observados de precios de exportaciones mineras y de hidrocarburos, respectivamente.

⁵⁸ El uso de este indicador es bastante estándar tanto en la literatura académica como en el análisis de políticas. Véase Philip y Janssen (2002).

Como ya hemos mencionado, el año 2006 fue un año extraordinario en términos de las condiciones internacionales a las que estuvo expuesta la economía peruana. Como resultado de este escenario, los **ingresos no permanentes** del Gobierno General pasaron de 1,0% del PBI durante el 2005 a 2,2% del PBI. Estos ingresos pasaron de US\$ 783 millones en el año 2005 a US\$ 2 059 millones durante el 2006, representando 11% de los ingresos totales del Gobierno General.

Por otra parte, en 2006, si bien el Tesoro se ha visto favorecido por este *boom* transitorio de ingresos, los **ingresos permanentes** también se han incrementado en el orden de US\$ 500 millones, debido, principalmente, a las medidas de administración y política tributaria⁵⁹. Se espera que esta tendencia continúe y se refuerce gracias al reciente conjunto de medidas tributarias que, actualmente, se encuentran en implementación (Véase sección 9.1.1).

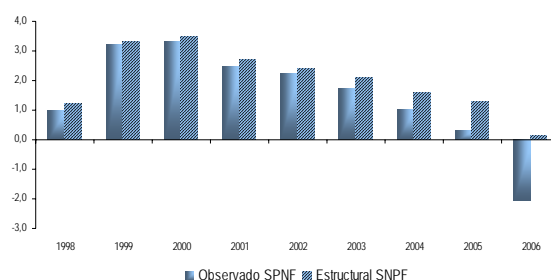
Gráfico 17
Ingresos del Gobierno General
(Porcentaje del PBI)



Estimación: MEF.

Como describimos en MEF – PCM (2006), la decisión de política económica frente a este *boom* de ingresos públicos fue elevar el gasto guardando consistencia con el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas, establecido en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Es decir, los aumentos permanentes en el gasto público se restringieron a niveles que, en promedio, se aproximan a la disponibilidad de ingresos permanentes. Así, el déficit estructural ha estado reduciéndose de manera ininterrumpida desde el año 2001, continuando con el proceso de consolidación fiscal, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 18
Déficit Económico observado y estructural
(Porcentaje del PBI)



Estimación: MEF.

De esta manera, el superávit económico de 2,1% del PBI, alcanzado en 2006, es equivalente a un **déficit estructural** de 0,2% del PBI, si se eliminan los ingresos transitorios.

⁵⁹ Véase MEF – PCM Op. Cit. para mayores detalles o Portocarrero Op.Cit.

6. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS Y BALANCE DE RIESGOS

En esta sección se discutirán las perspectivas macroeconómicas para los próximos años, de acuerdo a las proyecciones realizadas para el presente Marco. En general, estas perspectivas son favorables para nuestra economía; así, se espera que el crecimiento económico se mantenga en un promedio de 7,0% anual para el período analizado, que el resultado económico de estos años mantenga el cumplimiento con las reglas fiscales, y que, consecuentemente, el nivel de deuda pública sobre el PBI continúe en su tendencia decreciente.

6.1 PERSPECTIVAS PARA EL AÑO 2007

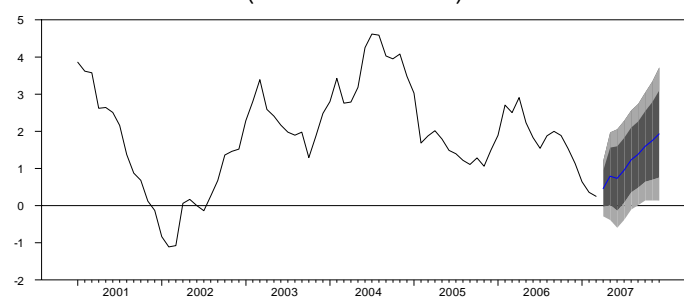
a. Precios y Tipo de Cambio

Durante el año 2007, la **inflación** se ubicaría dentro de los rangos establecidos por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) como parte de su compromiso con una política monetaria basada en el esquema de metas explícitas de inflación⁶⁰. En este contexto, se espera que la inflación acumulada se sitúe en 1,9%, en tanto que la inflación promedio alcanzaría el 0,9%.

Este comportamiento se debe principalmente a los sólidos fundamentos macroeconómicos, la reducción del precio internacional de los combustibles y a la tendencia apreciatoria del tipo de cambio durante el año. Asimismo, no se observan presiones inflacionarias provenientes de los costos laborales para las empresas⁶¹.

En este contexto, a partir de enero de 2007 el BCRP ha reducido el punto central de la banda de metas de 2,5% a 2,0% con el objeto de fortalecer el valor de largo plazo de los activos denominados en moneda nacional e igualar los niveles inflacionarios de los principales socios comerciales⁶².

Gráfico 19
Inflación
(Variación anualizada)



Fuente: INEI. Estimación: MEF.

Por su parte, el **tipo de cambio promedio** para el 2007 se estima en S/. 3,18 por dólar, lo que significa una apreciación del nuevo sol de 2,9% respecto al año 2006⁶³, como resultado del elevado flujo de divisas (por el canal comercial y canal financiero) y de la estabilidad macroeconómica alcanzada, la misma que se traduce en una mayor confianza de los agentes económicos en la moneda doméstica.

⁶⁰ La meta de inflación del BCRP es de 2,0% con una tolerancia de $\pm 1,0\%$.

⁶¹ Véase Recuadro 3.

⁶² Para mayores detalles, véase BCRP (2007)

⁶³ Cabe mencionar, que el crecimiento del tipo de cambio durante la primera mitad de 2006 estuvo influenciado por el nerviosismo de los mercados respecto a los resultados de los procesos electorales.

b. Sector Externo

Se espera que, en 2007, los **términos de intercambio** decrezcan en 0,8% respecto de 2006, como resultado del incremento de los precios de las importaciones en 1,3% frente al aumento de 0,5% de los precios de las exportaciones.

En cuanto a la **balanza en cuenta corriente** para 2007, ésta alcanzaría un superávit de 1,5% del PBI, sustentado en un saldo positivo en la balanza comercial, resultado del dinamismo de las exportaciones (US\$ 26 131 millones) y al incremento de las transferencias corrientes debido a las mayores remesas de peruanos no residentes.

El crecimiento de las **exportaciones FOB** se explicaría por el comportamiento de las **exportaciones tradicionales** y no tradicionales. Las primeras estarían asociadas a las mayores exportaciones de productos mineros (cobre, oro, zinc, entre otros) y de petróleo y derivados, mientras que las mayores **exportaciones no tradicionales** estarían explicadas por el desempeño de los sectores textil, agropecuario, sidero-metalúrgico y joyería.

Por su parte, las **importaciones FOB** ascenderían a US\$ 17 799 millones (17,2% del PBI), a consecuencia de mayores importaciones de bienes de capital y de insumos, en respuesta a la mayor inversión privada y al crecimiento de la producción manufacturera, respectivamente. Este comportamiento se verá reforzado por el efecto de la liberación arancelaria de cerca de 3 000 subpartidas (que representan alrededor del 40% de las importaciones) decretada a fines de 2006, impactando principalmente en partidas relacionadas a bienes de capital, y en menor medida a insumos.

RECUADRO 6: REDUCCIÓN ARANCELARIA A BIENES DE CAPITAL Y ALGUNOS BIENES DE CONSUMO

La última reducción de aranceles, dada a fines de 2006 mediante Decreto Supremo N° 211-2006-EF, tuvo como objetivo mejorar la competitividad de la economía, reduciendo los costos de producción y, con ello, los precios para los consumidores.

En este sentido, siguiendo los lineamientos establecidos en el *Documento Lineamientos de Política Arancelaria* (aprobado mediante Resolución Ministerial N° 005-2006-EF/15), 2 894 líneas arancelarias gozan de un arancel de 0%; de este total, 2 798 subpartidas de bienes de capital e insumos se encontraban en la tasa de 4,0%, mientras que 96 subpartidas se situaban en la de 12,0%. En el caso de estas últimas, la reducción de ítems se refiere esencialmente a 45 líneas vinculadas al Acuerdo de Tecnologías de la Información (ITA por sus siglas en inglés) y 43 a líneas que corresponden a tuberías de riego, otros equipos e insumos agrícolas. Cabe destacar que, si bien el Perú no está aún adherido al ITA, la medida es consistente con el compromiso asumido en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial (APC) con los Estados Unidos de suscribir dicho Acuerdo a partir de la vigencia del mencionado APC.

Así, dos implicancias se derivan de esta medida:

a) Se ha logrado disminuir el promedio arancelario de 10,1% a 8,3%, aunque la dispersión arancelaria se ha incrementado (pasando de 6,3 a 8,0). Pese a ello, debe tenerse en cuenta que la desgravación permite reducir la carga arancelaria al 88,0% del valor de importaciones de bienes de capital y al 52,0% del valor correspondiente a insumos. Asimismo, el arancel efectivo paso de un promedio de 5,45% en el año 2006 a un promedio de 3,87% en el primer trimestre del 2007.

b) De lo anterior se desprende que el costo fiscal de la medida, que asciende aproximadamente a US\$ 260 millones, puede ser considerado relativamente bajo si se tiene en cuenta que tanto la productividad

de las empresas como su capacidad competitiva en los mercados externos se incrementaría, con el consecuente efecto positivo sobre los ingresos y el empleo.

Importaciones según tipo de bienes: 2006
(Distribución porcentual)

Arancel	Bienes			Total
	Consumo	Intermedio	Capital	
0	51%	52%	88%	61%
12	37%	40%	12%	32%
17	1%	5%		2%
20	5%	3%	0%	3%
25	6%	0%		2%
Total - Mill. US\$	5 625	5 832	3 870	15 327

Fuente: SUNAT

c. Actividad Económica

Durante el año 2007, se espera que el **Producto Bruto Interno** crezca 7,0% como resultado del favorable desempeño de los componentes de la demanda interna (8,2%) tanto públicos como privados, y de las exportaciones (8,1%).

El **consumo privado** se incrementaría en 6,0%, como consecuencia de la mejora en las expectativas de los agentes económicos y del aumento en el ingreso nacional disponible por un mayor nivel de empleo. Por su parte, la **inversión privada** alcanzaría un crecimiento de 15,5% debido al aumento de la inversión en la construcción de viviendas y edificios para la actividad comercial, así como de un mayor gasto en maquinaria y equipos, y a la ejecución proyectos en diversos sectores de la economía, liderados por el sector minería (tabla 8).

Tabla 8
Principales Inversiones 2007 – 2011
(Millones de US\$)

Sector Productivo	Montos 1/
Minería	12 000
Hidrocarburos	6 000
Industria	4 000
Energía	2 800
Comercio y Servicios	1 700
Infraestructura	1 300
TOTAL	27 800

Fuente: MINEM, SNMPE y BCRP.

1/ Proyectados.

En cuanto a la **inversión pública**, ésta crecería 54,6% respecto del 2006, impulsada, principalmente por la ejecución de proyectos del “Shock de Inversiones” que no pudieron ejecutarse durante el año 2006; así como a la mayor inversión realizada por los gobiernos regionales, gobiernos locales y las empresas públicas. Asimismo, se espera que el **consumo público**⁶⁴ aumente en 4,0% respecto del año pasado, en coherencia con las reglas fiscales.

⁶⁴ Parte del Shock de Inversiones corresponde a compras de bienes durables y por lo tanto, se registran como compras de bienes y servicios que son parte del consumo público.

En el ámbito sectorial, el dinamismo de la actividad económica sería explicado tanto por el comportamiento de la **producción no primaria** (8,0%), como del **sector primario** (3,3%)

El moderado dinamismo de la **producción primaria** se explicaría por el desempeño del sector **agropecuario** (3,5%) y sus componentes. El sub sector **agrícola** presentaría un moderado crecimiento (3,1%) debido a factores climáticos adversos (heladas, granizadas y lluvias) que afectarían la superficie sembrada de importantes cultivos (maíz amiláceo, papa y cebada grano); sin embargo, este hecho sería compensando parcialmente por mejores rendimientos en los productos destinados a la agroexportación. Por su parte, el subsector **pecuario** crecería en 4,1% debido a una mayor demanda de carne de ave.

Asimismo, la actividad **pesquera** alcanzaría un crecimiento de 3,2% basado en la leve recuperación de la pesca de anchoveta destinada a la fabricación de harina y aceite. Por su parte, la captura de especies para consumo humano directo mostraría un dinamismo moderado (3,4%) debido a los altos volúmenes de extracción obtenidos el año anterior en los rubros destinados al enlatado, congelado y fresco.

El crecimiento del sector **minería e hidrocarburos** (3,1%) estaría relacionado a la mayor producción de **hidrocarburos** (7,7%), principalmente de gas natural, y al desempeño del sub sector **minera metálica** (2,6%). Este último resultado estaría sustentado en la mayor extracción de cobre, zinc y plomo, principalmente por el inicio de operaciones de los proyectos Sulfuros Primarios de Cerro Verde en Arequipa y Cerro Lindo de Milpo en Ica, lo que sería contrarrestado por una disminución en la extracción de oro a causa de la menor producción de la minera Yanacocha.

De otro lado, la **industria manufacturera** crecerá 6,6% con respecto a 2006, debido al dinamismo de la **manufactura no primaria** (7,4%), que se explicaría por el buen desempeño de las industrias de bienes de consumo y bienes intermedios. Esto último sería consecuencia de la mayor demanda interna y mayores exportaciones, como resultado del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos y la reducción de aranceles a los insumos. La industria primaria (3,1%) se explicaría por la mayor producción de productos cárnicos y azúcar.

Por su parte, el sector **construcción** crecería 14,7% sustentado en el incremento de la autoconstrucción y construcción residencial, y en las obras a ejecutarse a través de los programas MiVivienda y Techo Propio; a lo cual se sumarían las obras de infraestructura vial del sector transporte y comunicaciones y de los gobiernos locales, en especial, de la Municipalidad de Lima. Los sectores **otros servicios y comercio** que crecerían en 7,7% y 7,1%, respectivamente, como resultado de la mayor demanda interna.

d. Finanzas Públicas

Durante el año 2007, se espera un **resultado económico** equilibrado para el **Sector Público No Financiero**, en respuesta a un entorno internacional menos dinámico explicado por las menores expectativas de crecimiento de la demanda mundial, lo que implicaría una corrección en la cotización de los precios de nuestras principales materias primas de exportación, especialmente las mineras.

Con respecto a los **ingresos tributarios del Gobierno Central**, se prevé que la presión tributaria alcance el 15,2% del PBI durante 2007, en un contexto de crecimiento económico más moderado. Este resultado sería explicado por el favorable desempeño a nivel de los tributos

internos en general, principalmente de los impuestos a los ingresos y del Impuesto General a las Ventas (IGV). Los primeros estarían explicados por la mayor recaudación por impuesto a la renta pagado por empresas, mientras que la mayor recaudación por IGV sería reflejo del continuo crecimiento de la demanda interna. Asimismo, se espera obtener ingresos provenientes de la eliminación inmediata del Reintegro Tributario, del IGV a las importaciones para consumo y de un crédito especial en la Amazonía a partir del segundo semestre del año. Adicionalmente, se experimentaría un ligera caída en la recaudación tributaria por aranceles, debido a la modificación de las Tasas de Derechos Ad Valorem CIF a 0% para un conjunto de subpartidas nacionales decretada a fines de 2006, con el objetivo de promover la eficiencia y competitividad de la economía.

En cuanto al **gasto corriente del Gobierno Central**, éste se incrementaría como resultado de las mayores transferencias a los gobiernos locales, en cumplimiento de la Vigésimo Segunda Disposición Final de la Ley de Presupuesto del año fiscal 2007, que establece el pago de una sola armada del Canon Minero. Por su parte, el crecimiento del gasto de capital estaría orientado a obras de infraestructura de alto impacto social, prioritariamente en vivienda y saneamiento, electricidad y transportes, y a proyectos ejecutados en el marco del “Shock de Inversiones”.

Por su parte, el **resto de entidades del Gobierno General** alcanzaría un superávit primario de 0,7% del PBI, debido a los resultados positivos de los gobiernos locales. Este favorable panorama sería parcialmente compensado por el déficit de ESSALUD debido a mayores gastos de inversión en equipamiento. Por otro lado, las **empresas públicas no financieras** registrarían un resultado primario equilibrado como resultado de mayores inversiones ejecutadas por Electroperú, Petroperú, Sedapal y ENAPU.

Como resultado de este comportamiento, se espera que el **saldo de deuda pública**, al cierre del 2007, alcance los US\$ 30 581 millones (29,4% del PBI), consolidando su tendencia decreciente, consistente con el dinamismo de la economía y la preservación de los equilibrios macroeconómicos. La **deuda pública externa** ascendería a US\$ 21 732 millones (20,9% del PBI), mientras que la **deuda pública interna** alcanzaría los US\$ 8 849 millones (8,5% del PBI). La primera estaría concentrada principalmente en los organismos internacionales y tenedores de bonos globales, mientras que el grueso de la deuda pública interna se explicaría por la emisión de bonos soberanos y bonos de reconocimiento, la primera de ellas realizada en el marco del programa Creadores de Mercado y por la consolidación de deudas crediticias al Banco de la Nación.

6.2 PERSPECTIVAS DE MEDIANO PLAZO

a. Contexto Internacional

A pesar del reciente nerviosismo en los mercados financieros, la economía global permanece en el camino de un crecimiento sostenido durante los próximos años, aunque a un menor ritmo que en 2006, ayudando a contener las presiones inflacionarias. Más aún, estos riesgos se aminoran debido a la moderación en la tendencia creciente del precio del petróleo y a las favorables condiciones financieras internacionales que han prevenido el contagio de la corrección en el mercado inmobiliario norteamericano.

En efecto, los principales indicadores de las finanzas de los hogares en los Estados Unidos se muestran sólidos, especialmente el consumo y la inversión, debido al incremento en el empleo y los ingresos. Asimismo, las tasas de interés aún permanecen bajas con lo que los servicios de

deuda son razonables. Debido a estos fundamentos, las probabilidades de que una dificultad en el sector inmobiliario genere un efecto contagio, y se traduzca en una mayor desaceleración, son aún reducidas.

En este contexto de moderado dinamismo, los **términos de intercambio** disminuirían en promedio 2,6% anual durante el período 2008 - 2010, debido principalmente a los menores precios de exportación y a la mayor demanda por importaciones producto del crecimiento económico.

Tabla 9
Términos de Intercambio
(Variación Anual)

	2006	2007	2008	2009	2010
Términos de Intercambio	26,2	-0,8	-1,7	-3,2	-2,9
Índice de Precios de Exportación	35,7	0,5	1,1	-0,9	-0,5
Cotizaciones Internacionales					
- Oro (US\$/ Oz. Troy.)	604,6	669,8	718,8	773,8	803,0
- Cobre (cUS\$/lb.)	304,9	287,2	276,3	249,0	235,0
- Zinc (cUS\$/lb.)	148,6	151,1	141,3	129,3	119,1
Índice de Precios de Importación	7,5	1,3	2,8	2,3	2,4
Cotizaciones Internacionales					
- Petróleo (US\$/barril.)	66,1	63,4	68,0	67,8	66,5
- Trigo (US\$/TM)	460,3	491,5	508,9	519,1	524,3

Fuente: MEF

b. Tipo de cambio e Inflación

Para el período 2008-2010, se espera que el **tipo de cambio** se deprecie moderadamente, producto de los menores términos de intercambio, de la mejora en las condiciones de la economía americana - que contribuirían a revertir la actual tendencia mundial hacia la debilidad del dólar-, y de la mayor demanda de importaciones proveniente del crecimiento económico. Se estima una depreciación promedio de 0,6% anual, para el período 2008-2010.

Asimismo, se espera que la **inflación** se mantenga dentro del rango objetivo del Banco Central de Reserva, convergiendo a la nueva meta de 2,0%, durante el mismo período. Dada la actual coyuntura monetaria, el BCRP puede adoptar las acciones requeridas que permitan mantener el nivel de inflación dentro de los niveles comprometidos.

c. Sector Externo

Para el período de análisis, se espera que el resultado superávitario que ha registrado la **balanza en cuenta corriente** en los últimos años se revierta hasta alcanzar déficits moderados de US\$ 294 y US\$ 525 millones en 2009 y 2010, respectivamente. Este resultado estaría explicado por un mayor ritmo de crecimiento de las importaciones respecto de las exportaciones, debido al dinamismo de la actividad económica nacional y a una desaceleración de la economía mundial, producto del esperado ajuste de los desbalances en EE.UU., reduciendo el saldo positivo en la **balanza comercial** (US\$ 7 723, US\$ 6 596, y US\$ 6 727 millones en 2008, 2009 y 2010). Por otro lado, se prevé déficits recurrentes en la **cuenta de servicios y renta de factores**, atenuados por las mayores **transferencias corrientes** durante estos años.

d. Actividad Económica

El **Producto Bruto Interno** registraría un incremento de 7,0%, en promedio, para el período 2008-2010. Durante estos mismos años, la demanda global crecería 7,6% en promedio, como resultado del importante incremento de las exportaciones (9,3%), así como de la mayor demanda interna (7,3%). Esta última estaría explicada por el crecimiento promedio esperado de la inversión tanto pública como privada. Por su parte, el consumo privado experimentaría un incremento de 5,1% en promedio, mientras que el consumo público lo haría en 2,9% garantizando el cumplimiento de las metas fiscales establecidas en la LRTF.

Con respecto a la producción sectorial, el **sector primario** experimentaría un crecimiento promedio de 5,6%, impulsado principalmente por el desempeño del subsector **agropecuario** (4,2%). En este contexto, se espera que el sub-sector **agrícola** alcance un crecimiento promedio de 4,5% basado en la recuperación de diversos productos dirigidos al mercado interno y al continuo incremento en la exportación de productos no tradicionales. En el sub-sector **pecuario**, el crecimiento de 3,7%, estaría sustentado en la mayor producción de carne de ave y leche, como resultado del crecimiento de la demanda interna y el acceso a nuevos mercados externos, principalmente de países asiáticos.

Por su parte, el incremento de la **actividad pesquera** llegaría a 3,5%, como resultado del favorable desempeño en el rubro de pesca para consumo humano directo (3,0%), asociada a la diversificación de especies en la industria conservera –por el mayor aprovechamiento del atún, jurel e incluso anchoveta- y al aumento de la actividad continental como resultado de una expansión de la demanda interna, mayor número de hectáreas habilitadas y medidas orientadas a promover la actividad acuícola.

Asimismo, el **sector minería e hidrocarburos** crecería a una tasa promedio anual de 8,5%, debido al dinamismo del sub-sector **minería metálica** (7,0%) producto de la consolidación de los proyectos Sulfuros Primarios de Cerro Verde y Cerro Lindo de Milpo, así como por la entrada en operaciones de nuevos proyectos mineros: Toromocho, Tía María, Los Chancas, Quellaveco, Río Blanco, Cerro Corona, entre otros. El subsector **hidrocarburos**, a su vez, crecería en promedio 28,6% a consecuencia de la mayor producción de hidrocarburos líquidos y gas natural como resultado del inicio de operaciones del Lote 56 – Camisea II.

Por otra parte, el **sector manufactura** alcanzaría un crecimiento promedio anual de 6,5%, impulsado por la manufactura no primaria (7,2%). El comportamiento de esta última estaría asociado a la evolución favorable de la demanda interna, principalmente del consumo privado y de las exportaciones manufactureras, así como de las perspectivas de crecimiento de la inversión privada en los rubros de alimentos y bebidas, minerales no metálicos, papel y cartón, textiles y confecciones, sustancias y productos químicos, plásticos y productos de metal, entre otros. Se espera que dichas ramas mantengan su dinamismo en los próximos años siendo beneficiados por el Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos y la firma de acuerdos comerciales con otros países. La manufactura primaria, por su parte, registraría una tasa de crecimiento de 3,7% promedio basada en la mayor producción de azúcar, productos cárnicos, y harina y aceite de pescado.

De otro lado, el **sector construcción** crecería 15,0% promedio anual, como resultado del dinamismo de los programas Agua para Todos, Mivivienda, Techo Propio y Mi Barrio, así como por la ejecución de obras municipales y regionales relacionadas a la construcción de importantes redes viales, cadenas comerciales, además de las obras civiles en los sectores minería e

hidrocarburos antes descritos. Parte importante del dinamismo del sector en el periodo de análisis proviene de los flujos sostenidos de inversión pública que serán destinados, como ya se dijo repetidamente en este Marco, ha desarrollar proyectos de infraestructura orientados a mejorar la competitividad.

e. Finanzas Públicas

En concordancia con las metas establecidas en la LRTF, se prevé que el **déficit del Sector Público no Financiero**, durante el periodo de análisis, no exceda 0,5% del PBI; y que el crecimiento real del gasto no financiero se encuentre dentro de los límites establecidos por la Ley.

Asimismo, para el periodo 2008-2010, se estima que la **presión tributaria** continúe elevándose hasta registrar 16,5% del PBI en el año 2010. Este resultado es explicado por el continuo crecimiento de la economía y el impacto de las medidas de reforma tributaria promulgadas durante el primer semestre del año 2007. En particular, las medidas de canje de exoneraciones tributarias por inversión pública.

El gasto público será liderado por el gasto de inversión, manteniendo al gasto corriente bajo estricto control. Particularmente, se espera que la inversión pública registre tasas de crecimiento real del orden de 27% en promedio durante el trienio 2008-2010. Esta mayor inversión es explicada no solo por gastos del Gobierno Central sino también por parte de los gobiernos regionales y locales y la Empresas Públicas. En este último caso se considera el proyecto de modernización de la refinería de Talara por parte de Petroperú.

Bajo este escenario fiscal, la **deuda pública** alcanzaría un 24,2% del PBI a fines del año 2010, disminuyendo en 8,4 puntos porcentuales del PBI respecto del 2006, reforzándose el proceso de reducción y reestructuración de la deuda pública a medida que se consolidan los equilibrios fiscales y la tendencia hacia el crecimiento sostenible.

6.3 ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE LAS PROYECCIONES

Esta sección evalúa las variaciones en las proyecciones de las cuentas fiscales que resultarían de modificaciones en los supuestos macroeconómicos que subyacen al presente Marco Macroeconómico Multianual. Si bien el conjunto de ejercicios que puede proponerse es amplio, el análisis se centrará básicamente en dos escenarios: a) un crecimiento del PBI de 5,0% durante el periodo 2007-2010, y b) una menor demanda mundial, que llevaría a una reducción de 1,0% en el crecimiento anual para los años bajo estudio.

Cabe mencionar, que en contextos de menor crecimiento como los que se suponen, la estructura del gasto no financiero deberá mantenerse dentro de los límites establecidos en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF): los supuestos del escenario base ya contemplan un crecimiento máximo del gasto corriente de 3% en términos reales, mientras que los gastos de inversión e incrementarán en función del déficit en infraestructura existente y la disponibilidad de recursos económicos.

La tabla 10 muestra las proyecciones fiscales en el escenario base supuesto en el presente Marco Macroeconómico Multianual.

Tabla10
Escenario Base
Resultado económico del Sector Público No Financiero
(Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008	2009	2010
Resultado Primario del Gobierno General	3,6	1,8	1,3	1,4	1,6
Empresas Públicas No financieras	0,3	0,0	-0,2	-0,3	-0,3
Intereses	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5
Resultado Primario del SPNF	3,9	1,8	1,1	1,1	1,3
Resultado Económico del SPNF	2,0	0,0	-0,5	-0,5	-0,2

Fuente: MEF

En el escenario 1 se considera un crecimiento promedio de 5,0% para el periodo 2007–2010 (aproximadamente, el crecimiento del producto potencial) —por debajo del 7,0% que supone este MMM. Con esta información, recalculamos los principales indicadores de las cuentas fiscales (ingresos del Gobierno Central, resultado primario y déficit fiscal). Los hallazgos más relevantes residen en una reducción de aproximadamente 2,5%, en promedio, en los ingresos corrientes del Gobierno Central (debido principalmente a menores niveles de recaudación en Renta, IGV y aranceles). Ello, aunado a los mayores intereses generados, elevaría el déficit fiscal en 0,3% en promedio para los años 2007-2010.

Tabla 11
Escenario 1
Resultado económico del Sector Público No Financiero
(Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008	2009	2010
Resultado Primario del Gobierno General	3,6	1,5	1,0	1,4	1,3
Empresas Públicas No financieras	0,3	0,0	-0,2	-0,3	-0,3
Intereses	1,9	1,9	1,8	1,7	1,7
Resultado Primario del SPNF	3,9	1,5	0,8	1,1	1,0
Resultado Económico del SPNF	2,0	-0,3	-0,9	-0,6	-0,6

Fuente: MEF

De otra parte, el escenario 2 considera como supuesto principal una disminución de la demanda mundial, la misma que implica una reducción de 1% anual en la tasa de crecimiento de la economía durante el periodo bajo estudio. La menor demanda mundial tiene dos efectos que se refuerzan entre sí para determinar una caída en los ingresos corrientes: a) menores niveles de exportación de nuestros principales productos (principalmente mineros), lo que conlleva a una reducción de las inversiones en los sectores afectados, y ello a su vez a un menor crecimiento del PBI; y b) menores importaciones de insumos para la producción de las empresas que ven afectadas sus utilidades a consecuencia de la menor demanda externa. Al igual que en el caso anterior, estos impactos negativos significan una menor recaudación por impuesto a la renta y aranceles, principalmente. A consecuencia de ello, los ingresos corrientes del Gobierno Central se reducirían en aproximadamente 3% en promedio para el período 2007-2010.

El efecto combinado de los menores ingresos y mayores pagos por intereses, determinan un mayor déficit fiscal. Así, en este segundo escenario, el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) se incrementaría en 0,4%, en promedio durante el periodo de la proyección. Nótese, además, que, dado que la caída en el crecimiento es mayor en los últimos años de este escenario, la reducción de ingresos y el aumento del déficit contemplados serían mayores de los que sucederían de cumplirse lo previsto en el escenario anterior.

Tabla 12
Escenario 2
Resultado económico del Sector Público No Financiero
(Porcentaje del PBI)

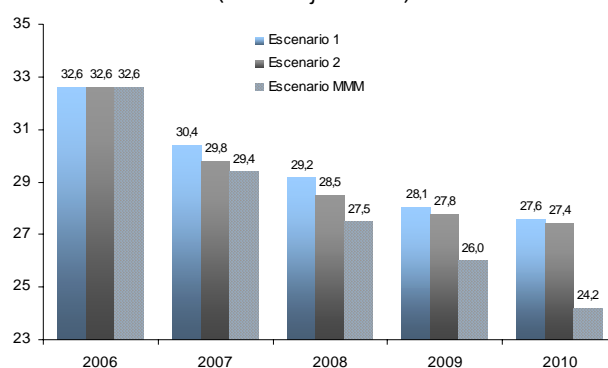
	2006	2007	2008	2009	2010
Resultado Primario del Gobierno General	3,6	1,6	1,1	1,3	1,0
Empresas Públicas No financieras	0,3	0,0	-0,2	-0,3	-0,3
Intereses	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7
Resultado Primario del SPNF	3,9	1,6	0,9	1,0	0,7
Resultado Económico del SPNF	2,0	-0,3	-0,8	-0,7	-1,0

Fuente: MEF

Con respecto al comportamiento de la deuda pública, se observa que en el primer escenario, el elevado déficit repercutiría negativamente en la reducción de la deuda pública respecto al escenario base previsto, situándose en 27,8% para el año 2010, comparado con el 24,2% establecido en el escenario base, estimado como el de mayor probabilidad de ocurrencia.

En el segundo caso propuesto, el ratio de deuda pública como porcentaje del PBI disminuiría en 4,2% por ciento en promedio durante el periodo de análisis, frente a la reducción de 7,2% contemplada en el escenario original. En estas condiciones, el saldo de la deuda pública se ubicaría en 27,4% por ciento del PBI para el año 2010.

Gráfico 20
Saldo de la Deuda Pública Total
(Porcentaje del PBI)



Fuente: MEF

Estos dos escenarios tienen una probabilidad muy baja de ocurrencia, dado el contexto internacional y doméstico previsto en este Marco Multianual para el 2007 y años posteriores. Sin embargo, dado que los riesgos de una situación menos favorable siempre estarán presentes, sus posibles impactos fiscales deberán reportarse, con el fin de proveer a las autoridades

económicas de los instrumentos necesarios que permitan diseñar los mecanismos apropiados para hacer frente a situaciones como las simuladas en esta sección.

6.4 SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA

Durante los últimos años, el desempeño de las finanzas públicas ha mostrado una mejora significativa gracias al manejo prudente y ordenado de las cuentas fiscales, a las acciones de reperfilamiento de la deuda pública y al dinamismo de la actividad económica dentro de un contexto internacional favorable, contribuyendo a reducir el déficit fiscal y el ratio de deuda sobre PBI.

Si bien las políticas emprendidas por el Estado en estos años, dirigidas a mejorar el manejo de las finanzas públicas y a fortalecer la economía nacional ante cualquier situación internacional adversa, sumadas a los acontecimientos favorables que impulsaron el crecimiento de la actividad económica mantuvieron la sostenibilidad de la política fiscal, es importante cuestionarnos si las proyecciones contenidas en este Marco Macroeconómico son también sostenibles en el mediano plazo.

Por otro lado, las características que presenta una economía pequeña y abierta como la nuestra, y los eventos desfavorables que sobrellevaron algunos países de esta región como consecuencia de crisis internacionales, hacen fundamental la introducción de escenarios alternativos en el análisis que se pretende realizar, incorporando la presencia de *shocks* negativos que puedan afectar las proyecciones de este documento y consecuentemente la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo.

Por ello, en esta sección se recurrirá al uso de dos metodologías para el análisis de la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. En primer lugar, se aplicará el enfoque “tradicional”, desarrollado por Blanchard (1990) pero introduciendo dos tipos de tasas de interés en la deuda pública⁶⁵. Esta metodología será aplicada a tres escenarios distintos, uno de ellos se basa en los supuestos del actual Marco Macroeconómico, extendido para el periodo 2011 – 2017, y los dos restantes asumen supuestos alternativos que pueden afectar el desempeño de la política fiscal, como mayores tasas de interés, menor crecimiento del producto, mayor devaluación de nuestra moneda, entre otros.

Por otro lado, se utilizará un enfoque estocástico basado en un modelo de *Value-at-Risk (VaR-Valor en Riesgo)*, en el que se proyectará la distribución del coeficiente de deuda sobre PBI para tres años mediante la simulación de la trayectoria de las principales variables que influyen en su comportamiento y considerando la correlación que existe entre ellas. Los resultados que se derivan de este análisis permiten estimar la probabilidad de que la deuda pública alcance un nivel extremadamente alto, con la finalidad de inferir el grado de sostenibilidad de la deuda pública en el futuro. Es importante mencionar que esta metodología elimina la arbitrariedad del análisis tradicional en la proyección de las variables.

6.4.1 METODOLOGÍA TRADICIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

Bajo este enfoque, la sostenibilidad fiscal se obtiene cuando el valor actual de la trayectoria de mediano plazo de los superávits primarios estimados es igual al nivel de deuda inicial del gobierno. Por esta razón, este método requiere estimar el resultado primario necesario para

⁶⁵ Véase Jiménez (2003) y Rabanal (2006).

hacer frente a los pagos de intereses de la deuda pública en el mediano plazo, impidiendo que el nivel de deuda como porcentaje del PBI crezca en el tiempo.

Como se mencionó anteriormente, se plantean tres escenarios para el ejercicio de sostenibilidad, el primero se basa en los supuestos del presente Marco Macroeconómico para los años 2007-2010, extendido para el periodo 2011- 2017. El segundo, incorpora la presencia de *shocks* externos adversos como un incremento de la tasa de interés externa en 150 puntos básicos, un aumento de la devaluación del tipo de cambio en un punto porcentual y, como consecuencia del incremento en las tasas de interés, un menor crecimiento de economía nacional. El tercer escenario contempla un menor crecimiento de la economía (3,5%), obligando a recalcular las cuentas fiscales; los resultados permiten realizar un análisis de sensibilidad respecto del primer escenario planteado.

Escenarios de Ajuste Fiscal

Supuestos generales

- El ratio inicial de deuda pública sobre el PBI es 32,6%, que corresponde al valor registrado en diciembre de 2006.
- Se supone que la elasticidad de los ingresos tributarios al PBI es 1, valor que se mantiene para los años en análisis.
- Se introduce la nueva regla macro fiscal para el gasto público. Esta regla consiste en mantener un crecimiento real de 3% anual para el gasto corriente no financiero del Gobierno Central.

Escenario A: escenario base

Este escenario incorpora los supuestos del presente Marco Macroeconómico para el periodo 2007-2010. Además, considera proyecciones para el periodo 2011-2017 bajo los siguientes supuestos:

- El crecimiento anual del PBI real disminuye a partir del año 2010, hasta converger a su valor estacionario de 5%.
- Las tasas de inflación interna y externa son 2,0% y 1,8%, respectivamente.
- Las tasas de interés nominales implícitas de la deuda pública interna y externa son 5,9% promedio anual.
- La tasa de devaluación nominal del nuevo sol es 0,3%.
- El resultado primario del SPNF como porcentaje del PBI se sitúa alrededor de 1,2%.

Escenario B: escenario con presencia de *shocks* externos adversos

En este nuevo contexto, se incorpora la ocurrencia de dos *shocks* externos adversos que repercuten en los montos de intereses a pagar y, a su vez, obligan a generar mayores niveles de resultado primario para hacer frente a estas obligaciones. Se supone un incremento de 150 puntos básicos de la tasa de interés externa y un incremento de la tasa de devaluación del tipo de cambio nominal en 1%, como consecuencia se asume una disminución de la actividad económica. Es importante mencionar que los incrementos se calculan sobre los valores promedio del primer escenario durante el periodo 2007-2017. En detalle, los supuestos asumidos para los once años son los siguientes:

- La tasa de crecimiento del PBI disminuye a 4,0%.
- Las tasas de inflación interna y externa son 2,0% y 1,8%, respectivamente.
- La tasa de interés nominal implícita de la deuda externa asciende a 7,5%.
- La tasa de devaluación nominal del nuevo sol asciende a 1,1%.

Escenario C: escenario con presencia de un *shock* de oferta

Este escenario asume los supuestos del presente Marco Macroeconómico a excepción de la tasa de crecimiento del PBI, que se supone disminuye a 3,5% debido a un *shock* de carácter real, generando la necesidad de recalcular las cuentas fiscales debido a los menores ingresos que se obtendrán por la disminución de la actividad económica. Los supuestos asumidos en los años 2007-2017 son los siguientes:

- La tasa de crecimiento del PBI disminuye a 3,5%.
- Las tasas de inflación interna y externa son 2,0% y 1,8%, respectivamente.
- Las tasas de interés nominales implícitas de la deuda pública interna y externa son 5,9% y 6,0% en promedio, respectivamente.
- La tasa de devaluación nominal promedio del nuevo sol es 0,1%.

Resultados del Análisis de Sostenibilidad Fiscal

El indicador clásico de sostenibilidad de Blanchard (1990), y que incorpora una tasa de interés para la deuda interna y otra para la externa, se define como sigue:

$$I_t^* \equiv \left(\frac{r-g}{1+g} \right) b_{t-1} - \left(\frac{r-g}{1+g} \right) \left[1 - \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^{n+1} \right]^{-1} \sum_{j=0}^n \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^{j+1} ss_{t+j} ;$$

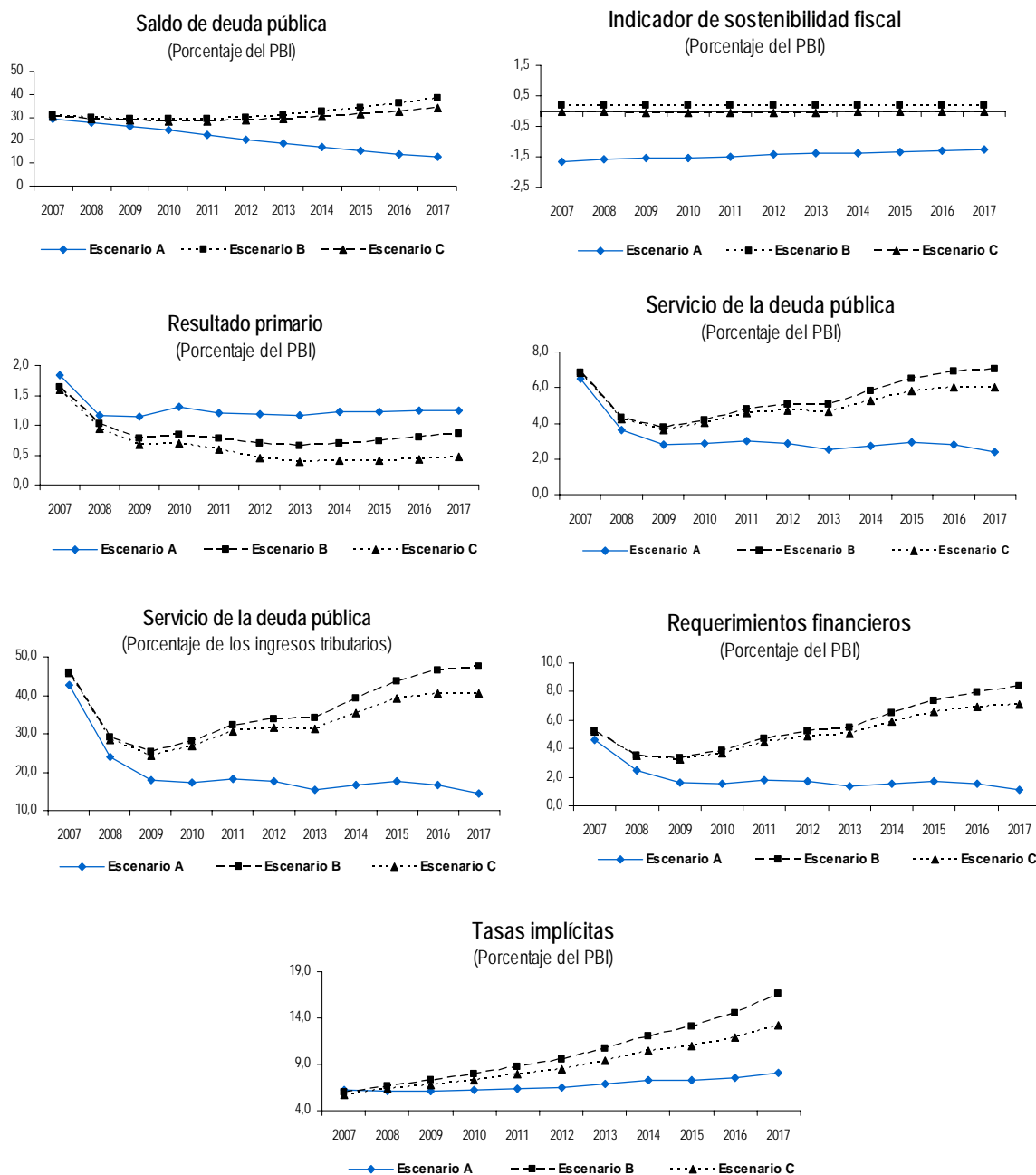
$$ss_{t+j} = \left\{ s_{t+j} - h_{t+j-1}^* \left[\frac{(1+r^*)(1+e_{t+j}) - (1+r)}{(1+g)} \right] \right\}$$

Donde:

I_t^* :	Indicador de sostenibilidad fiscal	g :	Tasa de crecimiento del PBI real
r :	Tasa de interés real sobre la deuda pública interna	ss_{j+t} :	Superávit primario permanente
r^* :	Tasa de interés real sobre la deuda pública externa	s_{j+t} :	Superávit primario
b_{t-1} :	Saldo inicial de la deuda pública total	e :	Tasa de devaluación del tipo de cambio nominal
h^* :	Saldo de la deuda pública externa como porcentaje del PBI al final del periodo t.		

Los resultados para las simulaciones de los tres escenarios descritos anteriormente se muestran a continuación:

Gráfico 21
Simulación de Sostenibilidad: Enfoque tradicional



Estimación: MEF

Análisis de los Resultados

Escenario A

Este escenario muestra que los supuestos contenidos en el presente Marco Macroeconómico, extendidos para el periodo 2011-2017, hacen sostenible las finanzas públicas. Como se puede apreciar, la brecha de resultado primario (indicador de sostenibilidad) requerido para estabilizar el ratio de deuda sobre PBI es negativa, esto quiere decir que los supuestos asumidos en este escenario generan ingresos adicionales a los que se requieren para asegurar la sostenibilidad fiscal. Por otro lado, se aprecia una disminución del coeficiente de deuda pública sobre PBI y requerimientos financieros también descendientes.

Escenario B

En este escenario alternativo, se puede apreciar que la inclusión de *shocks* externos adversos hacen ligeramente insostenible las finanzas públicas. El aumento en 150 puntos básicos en la tasa de interés externa, el aumento en 1% de la tasa de devaluación nominal y el consecuente enfriamiento de nuestra economía, elevan los montos de intereses a pagar por deuda contraída como porcentaje del PBI, incrementado a su vez la brecha de resultado primario requerido para estabilizar este ratio. En este caso, el indicador de sostenibilidad es positivo, lo cual quiere decir que se necesita un resultado primario mayor al planeado en este escenario. Como consecuencia, se observa un crecimiento del ratio de deuda sobre PBI.

Es importante mencionar que este escenario asume un mayor crecimiento de la tasa de interés internacional que en el Marco anterior y, a su vez, una mayor desaceleración de la economía, razón por la cual el resultado difiere.

Escenario C

Finalmente, en este escenario se supuso una mayor desaceleración de la economía debido a un *shock* de oferta negativo. Como se puede observar, el crecimiento de 3,5% del PBI resulta sostenible en el mediano plazo, ya que el indicador de sostenibilidad es prácticamente nulo. Esto quiere decir que el resultado primario que resulta de este menor crecimiento supuesto para nuestra economía logra cubrir los desembolsos de intereses que se generan por la deuda pública en el mediano plazo. Por otro lado, el nivel de deuda pública, como porcentaje del PBI, se mantiene prácticamente estable durante los años en análisis.

En conclusión, la deuda pública resulta sostenible en el escenario del presente Marco Macroeconómico, extendido para los años 2011-2017. Sin embargo, la ocurrencia de *shocks* externos negativos, agravados por la consecuente desaceleración de la economía, requiere de la implementación de políticas dirigidas a reducir el gasto y/o incrementar el flujo de ingresos públicos para asegurar la sostenibilidad fiscal. Por otro lado, el supuesto de una mayor desaceleración de la economía no perjudica la sostenibilidad fiscal, tan solo reduce el resultado primario en exceso que se habría generado bajo los supuestos del primer escenario.

6.4.2 ENFOQUE DE VALOR EN RIESGO APLICADO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

En el análisis de sostenibilidad fiscal, es importante contar con indicadores alternativos a los tradicionalmente usados que permitan complementar el análisis realizado anteriormente, pues toda metodología esta sujeta a críticas y limitaciones. Por ello, en esta sección se recurre al uso de un modelo de “*Value-at-Risk*” (Valor en Riesgo) para el análisis de sostenibilidad, una herramienta ampliamente usada en el campo de las finanzas y desarrollada originalmente para calcular el riesgo de mercado de un portafolio de activos financieros.

Bajo esta metodología, se proyectará la distribución de probabilidad del coeficiente deuda pública sobre PBI para tres años, sobre la base de los datos históricos de las variables que la componen, supuestos sobre su distribución estocástica y la correlación histórica entre ellas. Los componentes principales se pueden obtener de la ecuación que determina el comportamiento del saldo de deuda pública sobre el PBI:

$$s_t = (1 + i_{t-1})d_{t-1} + (1 + i_{t-1}^*)e_t d_{t-1}^* - rp_t$$

Donde:

s_t : deuda pública sobre PBI en el periodo t

d_t : deuda interna sobre PBI

d_t^* : deuda externa sobre PBI

i_t : tasa de interés interna

i_t^* : tasa de interés externa

e_t : tipo de cambio nominal

rp_t : resultado primario del Sector Público No Financiero como porcentaje del PBI

Entonces, las variables claves en el análisis son: saldo de deuda pública tanto externa como interna, las tasas de interés implícitas de cada deuda, tipo de cambio nominal, resultado primario del SPNF y PBI nominal; además, se asume que el comportamiento de cada variable sigue un proceso estocástico.

Por otro lado, este enfoque permite incorporar la contribución de riesgo de cada variable en la deuda pública mediante una matriz de correlaciones entre las principales variables de riesgo, que se procede a descomponer a través una factorización de tipo Cholesky. Este procedimiento garantiza que las variables simuladas guarden la correlación histórica estimada.

Sobre la base de esta especificación, se generan 10 000 *shocks* aleatorios para cada variable y periodo, con estos valores se logra estimar la trayectoria futura de cada una de las variables de riesgo de la deuda pública y que además mantienen la correlación mencionada. Luego, usando la ecuación del saldo de la deuda pública sobre PBI, se determina la trayectoria de esta variable y se estima su media, desviación estándar, intervalos de confianza y distribución de probabilidad.

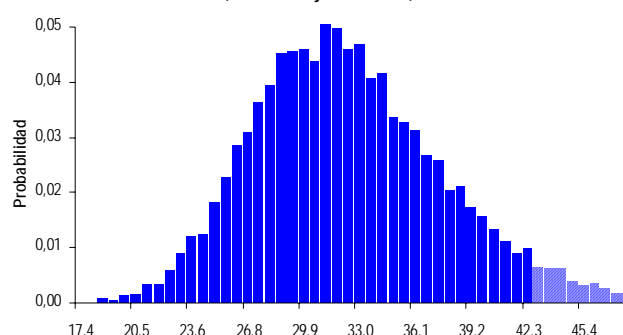
Tabla 13
Principales Medidas de Vulnerabilidad

Año	E[Deuda/PBI] 1/	Intervalos de Confianza	
		5%	95%
2007	30,2%	26,3%	34,4%
2008	31,0%	25,2%	37,8%
2009	32,5%	24,5%	42,5%

1/ Valor esperado del ratio de deuda pública / PBI

Fuente: MEF

Gráfico 22
Distribución de la deuda pública total, en 2009
(Porcentaje del PBI)



Fuente: MEF

Como se puede observar en la tabla anterior, el valor esperado de la deuda pública, como porcentaje del PBI, para este año es similar al pronóstico que se presenta en este Marco Macroeconómico; además, la probabilidad de que alcance un nivel mayor de 34,4% es tan solo 5%.

Por su parte, los valores esperados para 2008 y 2009, contemplan un nivel de deuda en ascenso, lo cual difiere de las proyecciones del presente documento. Este resultado puede explicarse por la contribución de riesgo histórico de las variables bajo estudio, situados en contextos internacionales no muy favorables que impidieron un manejo ordenado y eficiente de las cuentas fiscales. Además, en un análisis de Valor en Riesgo, se asume que la composición de la deuda se mantiene constante ante la ocurrencia de los riesgos simulados, es decir un escenario sin cambio de política.

Por otro lado, el ratio de deuda – PBI sigue siendo sostenible, ya que se puede afirmar, con un nivel de certeza del 95%, que la deuda se situaría por debajo de 37,8% y 42,5% en 2008 y 2009, respectivamente. El gráfico anterior muestra la distribución de probabilidad del coeficiente deuda pública sobre PBI para 2009, el cual proporciona una idea de los niveles de deuda que serían más probables de alcanzar y aquellos que resultan altamente improbables de ocurrir. En otras palabras, aún bajo un escenario pesimista, la probabilidad de que la deuda alcance el valor de 50% – nivel que comúnmente es considerado como insostenible – es casi cero.

En conclusión, la política fiscal resulta sostenible bajo este enfoque, con un valor esperado del ratio de deuda sobre PBI de 31,3% como promedio en los tres años. Como se mencionó anteriormente, estos resultados obedecen a un escenario sin un cambio de política que implique una recomposición del portafolio de deuda. Sin embargo, dado que la política que sigue actualmente el Estado implica el intercambio de deuda interna por externa, el riesgo y vulnerabilidad de nuestra deuda pública se verían reducidos, mejorando de esta manera su sostenibilidad.

7. POLÍTICA DE GASTO SOCIAL

La orientación del gasto social incluye la implementación de una nueva estrategia, mediante la cual la asignación de los recursos se realice por el logro de metas previamente establecidas y el desempeño de indicadores de gestión en función de las prioridades de la Política Social (desarrollo de capacidades, generación de oportunidades económicas y el establecimiento de una red de protección social), promoviendo una mayor eficiencia en la asignación de recursos y en la provisión de bienes y servicios. Lo anterior es imprescindible para transitar de una visión asociada al gasto social a una visión sustentada en la inversión social.

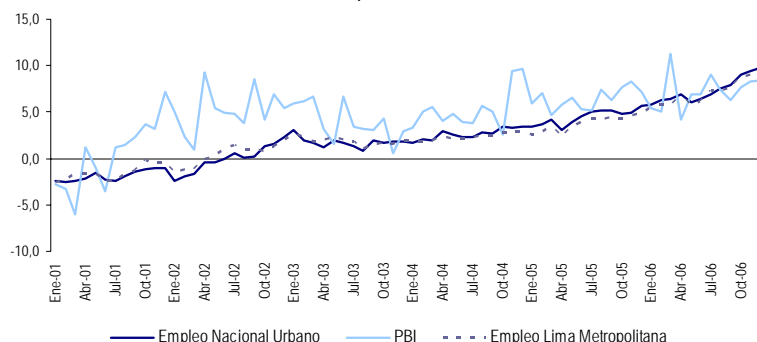
En la siguiente sección se realizará un diagnóstico de la situación y la política social al año 2006. De esta manera, se pretende entender el punto de partida sobre el que se aplicarán las reformas que se esbozan en la sección 9.2.1.

7.1 BALANCE DE LA SITUACIÓN Y LA POLÍTICA SOCIAL EN EL 2006

7.1.1 EMPLEO, POBREZA, EDUCACIÓN Y SALUD

A partir de 2002, el **empleo** se ha recuperado, registrando 47 meses de crecimiento continuo (su crecimiento anual promedio en los últimos 18 meses fue de 4,9%), debido al favorable desempeño económico reciente. Así, a nivel de nacional urbano, el empleo en empresas grandes de 10 a más trabajadores creció, aproximadamente, a una tasa anual de 9% en 2006.

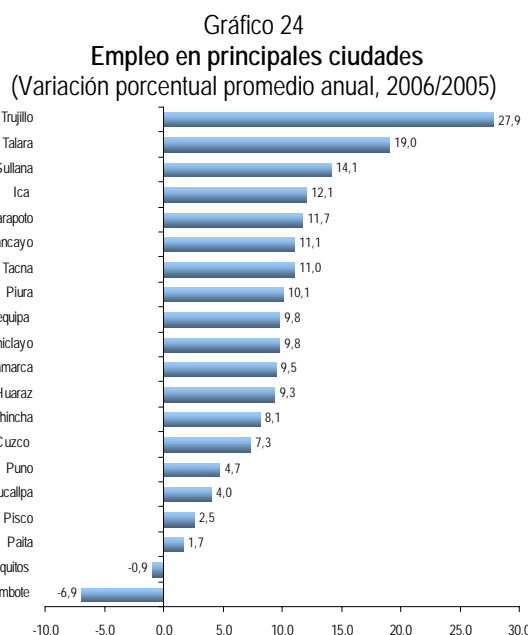
Gráfico 23
Crecimiento del PBI y del empleo urbano asalariado en empresas de 10 y más trabajadores
(Variación porcentual anual)



Fuente: INEI y MTPE.

Este aumento del empleo se ha caracterizado por darse de forma generalizada en los distintos sectores de la economía y de forma heterogénea en las regiones geográficas. De esta manera, ha sido mayor en provincias que en Lima Metropolitana y se ha concentrado en sectores intensivos en mano de obra.

A nivel regional urbano, el empleo ha crecido de forma descentralizada. Las zonas vinculadas a las actividades de exportación han tenido un crecimiento significativo (Trujillo, Talara, Sullana, Ica), por otro lado, la ciudad que registró una mayor caída en el empleo fue Chimbote.



* En empresas de 10 a más trabajadores.
Fuente: MTPE.

Asimismo, este contexto ha favorecido más a las empresas de más de 100 trabajadores, impactando en menor escala a las empresas más pequeñas. En este sentido, debe considerarse medidas de política que favorezcan el crecimiento del empleo de las pequeñas empresas, puesto que explican más del 50% de la población actualmente ocupada (aunque este empleo tenga una

menor calidad y sea, en su mayoría, informal, es decir, sin acceso a beneficios sociales básicos o contratos)⁶⁶.

Tabla 14
Lima Metropolitana: Distribución de la PEA ocupada según estructura de mercado (2001-2005)
(Porcentajes)

Estructura de Mercado	2001	2002	2003	2004	2005
I. Sector Público	9,6	9,0	7,8	7,8	7,6
II. Sector Privado	45,3	44,7	48,2	47,1	51,9
Microempresa	22,4	18,6	20,0	20,0	21,4
Pequeña Empresa	9,2	12,9	12,8	13,4	13,4
Mediana y Grande	13,7	13,2	15,4	13,7	17,1
III. Independiente	32,7	34,7	33,9	34,8	31,8
Profesional, Técnico o Afín	3,9	3,2	3,5	2,8	3,1
No profesional, No técnico	28,8	31,5	30,4	32	28,7
IV. Trabajador Familiar no remun.	5,3	5	3,8	4,6	3,9
V. Resto 2/	7,1	6,5	6,3	5,8	4,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PEA ocupada	3 411 790	3 334 304	3 361 308	3 366 936	3 400 312

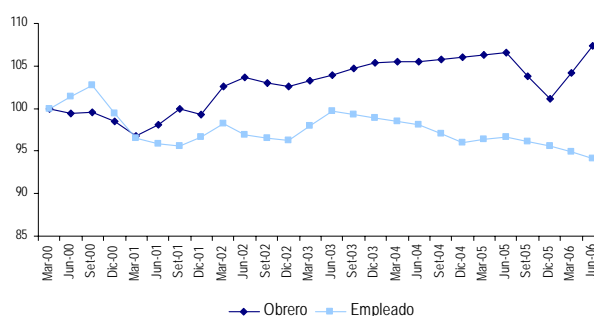
1/ Incluye a empleadores. Microempresa comprende de 2 a 9 trabajadores, pequeña empresa de 10 a 49 trabajadores, mediana y gran empresa de 50 a más trabajadores.

2/ Incluye trabajadores del hogar, practicantes, otros.

Fuente: MTPE

En cuanto a los niveles de remuneraciones, éstas se han incrementado sólo en los sectores que demandan mano de obra más calificada en relación a los menos educados, según datos para Lima Metropolitana.

Gráfico 25
Lima Metropolitana: Evolución de las remuneraciones de los trabajadores
asalariados en empresas de 10 y más trabajadores
(Base Marzo 2000=100)



Fuente: MTPE.

De esta manera, la precariedad del empleo subsiste en varios sectores de la economía. Aunque el desempleo es bajo, actualmente el subempleo invisible⁶⁷ es alrededor del 30% de la PEA Ocupada. Ello significa que, si bien los niveles de empleo han registrado ligera mejoría, no se debe perder de vista el problema de la calidad de los mismos. Al respecto, cabe mencionar, que uno de cada cinco trabajadores asalariados en el sector privado tiene acceso a beneficios sociales como seguros contra accidentes, afiliación a un sistema de pensiones, gratificaciones extraordinarias, entre otros, que manda la legislación vigente.

⁶⁶ Cálculos propios a partir de la ENAHO del 2004 (INEI).

⁶⁷ Se denomina así al porcentaje de peruanos que trabajan jornadas adecuadas (35 horas semanales) pero reciben ingresos menores a los mínimos referenciales para subsistir (aproximadamente el doble de doble de canasta familiar per-cápita).

Ante esta situación, no debe olvidarse que el incremento del empleo y de las remuneraciones es imposible sin crecimiento económico y, por ende, sin inversión privada. Esta última es necesaria para promover actividades generadoras de empleo adecuado y que sean intensivas en mano de obra como turismo, agroindustria (por ejemplo, textiles, calzado, lácteos, entre otros) y artesanía. Así, el reto más importante para cubrir la brecha de empleos de calidad se concentra en la posibilidad de incrementar la productividad de mano de obra, sobre todo en las zonas rurales, a través de acciones como la promoción de acceso a los mercados (información, infraestructura de transporte), capacitación laboral, transferencia y absorción de tecnología útil y adecuada según cada ámbito geográfico, y la generación de condiciones para el mejoramiento de negocios locales y el desarrollo de cadenas productivas y de mercados de exportación.

Asimismo, resulta primordial disminuir la informalidad de la contratación laboral, sobre todo en el caso de las micro y pequeñas empresas, en las que es común trabajar bajo esta modalidad, a fin de extender el acceso a beneficios sociales básicos (especialmente seguro de salud y pensiones). Además, se necesita mejorar la regulación vigente de modo que ésta facilite el funcionamiento adecuado del mercado laboral (un reto es la revisión y adecuación del proyecto de nueva Ley General del Trabajo – sobre todo en las modalidades de contratación y beneficios sociales eficaces y realistas).

Por otra parte, en el período 2001-2005 la **pobreza** total nacional, medida en términos monetarios, se habría reducido de 54,8% a 48,9%, mientras que en el área rural habría caído de 78,4% a 69,7%. Asimismo, para el mismo período, la pobreza extrema⁶⁸ nacional habría decrecido de 24,4% a 18,2%, mientras que en el área rural lo habría hecho de 51,3% a 39,0%, entre 2001 y 2005.

Tabla 15
Evolución de la pobreza y la pobreza extrema Perú 2001-2004 por ámbitos geográficos y regiones
(Porcentaje de la población)

Área	2001	2002	2003	2004	2005
Tasa de Pobreza					
Nacional	54,8	54,3	52,0	50,4	48,9
Rural	78,4	77,1	73,6	72,7	69,7
Urbana	42,0	42,1	40,3	40,2	39,5
Pobreza extrema					
Nacional	24,4	23,9	20,7	19,0	18,2
Rural	51,3	50,3	42,7	41,3	39,0
Urbana	9,9	9,7	8,9	8,9	8,7

Fuente: Para 2001 y 2002 basado en Herrera (2004), correspondiente al cuarto trimestre. Para 2003 basado en Herrera (2004), correspondiente al período Mayo 2003 – Abril 2004. Para 2004 y 2005 son datos estimados preliminares (MEF) basados en la base de datos (INEI - ENAHO 2004 y 2005) ajustada de acuerdo a metodologías para garantizar una calidad de la información compatible con las encuestas anteriores.

RECUADRO 7: ESTIMACIÓN DE LA ELASTICIDAD POBREZA-PBI

Utilizando la información nacional para los años 1996 a 2005 sobre indicadores de pobreza⁶⁹, se encuentra que la elasticidad pobreza-PBI per-cápita⁷⁰ es de 0,5. Así, por ejemplo, con un nivel inicial de pobreza 50,0%, y una elasticidad de 0,5, el crecimiento en 1,0% del PBI per cápita, reducirá la tasa de pobreza en $0,50 \times 0,5 = 0,25$, con lo que el nuevo nivel de pobreza será 49,75%. Por extensión, si el PBI

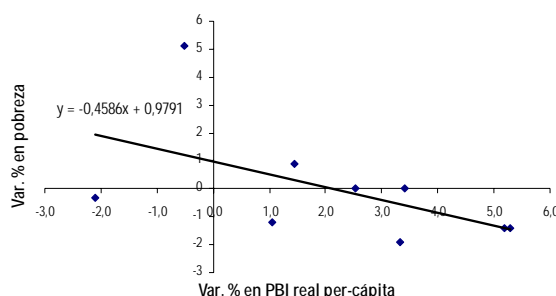
⁶⁸ Incapacidad de los hogares de financiar una canasta básica de alimentos.

⁶⁹ Excepto para el año 2001 que implica un cambio metodológico respecto al 2000. En el caso de los años 2004 y 2005, se utilizaron estimaciones preliminares de la tasa de pobreza.

⁷⁰ Variación de la tasa de pobreza entre la variación porcentual del PBI per cápita.

per cápita crece en 5,0% (para lo cual el PBI real debe crecer en un 6,5%), la pobreza se reduce muy poco (solamente un 1,25 puntos porcentuales).

Relación entre crecimiento del PBI-per cápita y variación porcentual en pobreza 1997-2005



Fuente: INEI. Estimación: MEF.

La disminución de la pobreza impulsada por el crecimiento económico puede verse afectada cuando existen efectos distributivos adversos. Para tal efecto, se descompone el cambio en la pobreza ante variaciones en los ingresos de los hogares que se diferencian por su naturaleza en efecto crecimiento puro y efecto distribución.

De acuerdo a Céspedes (2004), el impacto directo del crecimiento económico, expresado directamente en el crecimiento del consumo privado sobre la pobreza, tenía una elasticidad de alrededor de 1,1 para el 2003. Esta elasticidad se ha ido reduciendo desde 1997, por ello la capacidad del crecimiento neutral para reducir la pobreza es hoy en día menor de lo que fue en el pasado. El efecto de los cambios en la distribución ha incrementado la pobreza (la elasticidad es de 0,3 ante cambios en el coeficiente de Gini)⁷¹.

Sin embargo, se observa que el crecimiento del PBI no se ha traducido directamente en cambios en el consumo, sino solamente a un ratio de 0,7. Por esta razón, la elasticidad pobreza-crecimiento del PBI estaría en niveles cercanos a -0,5.

En el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 se hizo una estimación de la elasticidad pobreza-PBI per-cápita usando datos para el periodo 2001 – 2004; ésta arrojó la cifra de -0,4 (datos panel a nivel departamental). Basándose en las estimaciones, de producirse un crecimiento homogéneo de 5,0% del PBI real per cápita (7,0% del PBI real), la pobreza se reduciría en un 2,0% (poco más de 1,0%). Pero si además este crecimiento fuera pro-pobre, es decir, de reducirse la desigualdad de forma generalizada en 1%, la pobreza podría disminuir 0,3% adicional.

Cabe mencionar, que en la actualidad, la elasticidad de otros países en desarrollo asciende a 0,82, en promedio. Ante tal diferencia, el Perú necesita crecer más para alcanzar una determinada reducción en la pobreza. Según Kraay (2003) y Loayza y Polastri (2004), en comparación a un país promedio, donde las tasas de pobreza son estables si no hay crecimiento económico, el Perú necesitaría alcanzar un crecimiento positivo para prevenir que la pobreza se incremente.

Este panorama hace necesaria la implementación de políticas económicas y sociales, con la finalidad de incrementar la elasticidad pobreza-crecimiento.

Por su parte, el indicador de **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBIs)** ha mejorado en algunos de los índices utilizados para su elaboración. Por ejemplo, la mayor cobertura de servicios básicos de saneamiento permitió disminuir el porcentaje de población que carece de una o dos necesidades básicas.

⁷¹ Estas estimaciones de elasticidades pobreza-crecimiento y pobreza-distribución se hicieron utilizando la ENAHO (IV trimestre de cada año) para correr estimaciones paramétricas de la curva de Lorenz. Se presentaron el Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008.

Tabla 16
Evolución de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas 2001-2005
(Porcentaje de personas)

Año	NBI1	NBI2	NBI3	NBI4	NBI5	Al menos 1	Al menos 2
						NBI	NBI
2001	11,6	18,8	23,4	2,8	2,6	41,9	13,8
2002	12,2	17,5	21,8	3,1	2,3	39,9	13,8
2003	11,1	15,7	22,3	2,7	1,7	38,3	12,2
2004	11,3	13,8	22,6	3,7	1,8	37,4	12,4
2005	10,9	13,6	22,1	3,0	2,1	36,8	12,2

Fuente: INEI - ENAHO 2001-2005.

Nota: Para 2004 y 2005 son datos estimados preliminares.

Nota: Las NBI se definen como sigue:

NBI1: Viviendas con características inadecuadas. Porcentaje de la población en hogares con vivienda (i) de paredes exteriores de estera, o (ii) de paredes exteriores de quincha, piedra con barro o madera y piso de tierra, o (iii) improvisada o en un local no destinado para la habitación humana.

NBI2: Vivienda hacinada. Porcentaje de la población en hogares con más de 3,4 miembros por habitación (sin contar con el baño, cocina, pasadizo ni garaje).

NBI3: Hogares sin servicio higiénico. Porcentaje de la población en hogares sin servicio higiénico alguno.

NBI4: Hogares con niños que no asisten a la escuela. Porcentaje de la población en hogares con al menos un niño de 6 a 12 años que no asiste a un centro educativo.

NBI5: Alta dependencia económica. Porcentaje de la población en hogares con jefe con primaria incompleta (hasta segundo año) y (i) con 4 o más personas por ocupado, o (ii) sin ningún miembro ocupado.

Con relación a los indicadores de **educación**, la tasa bruta de asistencia escolar se ha mantenido alrededor del 85% en los últimos años. Sin embargo, ésta se ha reducido significativamente para las familias en pobreza extrema pasando de 79,7% en el 2001 a 75,2% en el 2004. Las diferencias en cuanto a la asistencia en los niveles que corresponden a cada estudiante (medidas mediante la tasa neta de asistencia) muestran que la pobreza monetaria restringe fuertemente las capacidades de acumulación de capital humano básico (sobre todo en las áreas rurales donde se añaden los problemas de oferta de servicios educativos, especialmente, de formación inicial).

Tabla 17
Evolución de las tasas netas de asistencia^{a/}
(Porcentajes)

Nivel	Pobreza	2001	2002	2003	2004
Total	Pobre extremo	64,4	64,4	62,0	62,1
	Pobre no extremo	75,0	74,6	75,3	75,9
	No pobre	83,7	82,7	83,4	84,0
	Total	74,4	73,9	73,9	75,1
Inicial	Pobre extremo	39,5	35,8	31,4	36,5
	Pobre no extremo	48,2	49,1	48,4	52,5
	No pobre	64,8	63,5	65,7	73,3
	Total	50,6	49,0	48,9	54,6
Primaria	Pobre extremo	89,9	89,1	89,1	86,5
	Pobre no extremo	92,2	90,3	93,0	91,8
	No pobre	93,5	90,7	93,2	92,1
	Total	91,8	90,0	91,8	90,5
Secundaria	Pobre extremo	42,2	47,0	43,2	47,1
	Pobre no extremo	68,8	68,7	67,3	67,9
	No pobre	82,6	83,0	82,7	80,2
	Total	66,0	67,6	66,1	67,3

Fuente: INEI - ENAHO 2001-IV, 2002-IV, 2003-IV y 2004-IV. Elaboración: CIUP

a/ Tasa neta de asistencia: Porcentaje de la población de cierta edad o cohorte que asiste al sistema educativo en el nivel que le corresponde por su edad.

A nivel global, la tasa de atraso escolar⁷² ha disminuido en 3,0 puntos porcentuales entre 2001 y 2004. En este aspecto, las mejoras más significativas se presentaron en los niveles de educación inicial y secundaria. En el primer caso, la tasa de asistencia con extra-edad se ha reducido de 14,5% a 11,7%, aunque esta variación no resulte estadísticamente significativa, la tendencia es generalizada en alumnos pobres y no pobres. En el segundo caso, la tasa de asistencia con extra-edad cayó significativamente se redujo de 32,3% a 26,0%, en dicho período. Asimismo, se observa que esta tendencia se mantiene tanto para educandos pobres como para no pobres.

RECUADRO 8: INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO PARA EL CRECIMIENTO Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

Si bien el crecimiento económico y la acumulación, en general, implican mayor bienestar, las políticas públicas deben focalizarse adecuadamente con el objeto de favorecer una mayor distribución de los beneficios del crecimiento. Para ello, es fundamental implementar políticas que impacten en la acumulación de capital futuro, y de capital humano en particular, por ser ésta la vía más efectiva de movilidad social especialmente en economías que enfrentan indicadores sociales desfavorables. En estos casos, el establecimiento de políticas que tengan como objetivo cerrar las brechas de atención existentes, se convierten en el principal instrumento para impulsar el crecimiento con inclusión social.

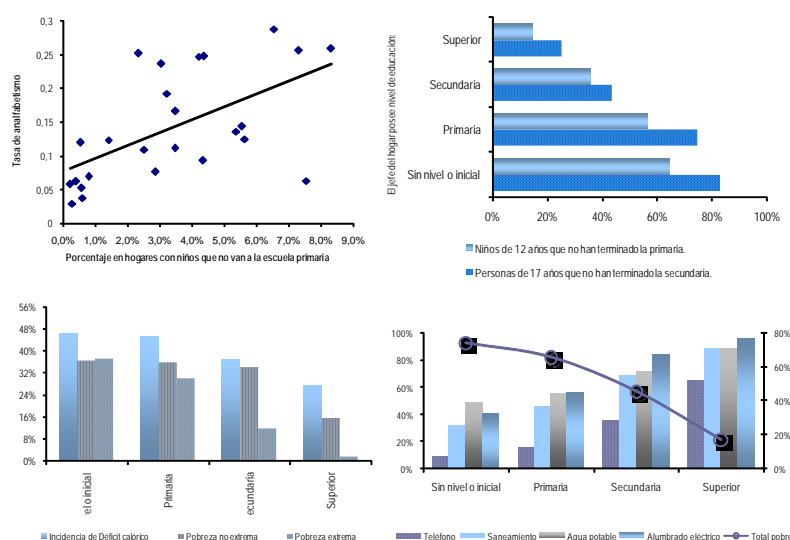
Por ello, cuando existen restricciones en la oferta educativa, el acceso a ella se encarece, ocasionando una menor disposición de las familias a invertir en este activo. Paradójicamente, esta menor disposición es más fuerte cuando el jefe del hogar posee bajos niveles de logro educativo, hecho que contribuye a perpetuar patrones inadecuados de inversión educativa y extender los problemas de exclusión, marginación y pobreza del jefe del hogar hacia su descendencia. De este modo, entramos en el círculo vicioso *patrones inadecuados de inversión educativa-baja productividad-crecimiento insuficiente-pobreza-exclusión*⁷³.

Para salir de este círculo vicioso, la inversión en educación básica se convierte en el instrumento medular, debido a su contribución a la mejora de la calidad de vida del que accede a ella y a las posibilidades que brinda para proteger y crear capacidades. Asegurar el acceso a una educación de calidad durante los primeros años de vida evitará potenciales pérdidas de capacidades humanas en el futuro y brindará mayor calificación, competitividad, autonomía y libertad a quien la recibe y a sus descendientes.

⁷² Medido como dos o más años por encima de la edad normativa para cada grado.

⁷³ Véase Banco Mundial (2006).

Impacto de los niveles de educación en los principales indicadores sociales (Variable: educación del jefe del hogar)



Fuente: INEI - ENAHO Mayo 2003 y Abril 2004.

Asimismo, la mejora de la calidad de la oferta educativa es una política fundamental de la actual Administración. Y es que, entre los indicadores sociales que presentan las mayores deficiencias en este ámbito se encuentran tanto el nivel de comprensión de lectura como la habilidad matemática en niños de segundo de primaria en escuelas públicas: sólo el 9% de ellos comprende lo que lee, y el 6,1% presenta las habilidades matemáticas adecuadas para dicho grado⁷⁴. Las causas del limitado progreso en estos indicadores responden, en parte, a la inadecuada calificación de los maestros. Según los resultados de la reciente evaluación docente, de los cerca de 175 mil maestros participantes, el 32% no cuentan con las habilidades necesarias en comprensión de textos para ejercer la labor docente, mientras que el 46% posee una deficiente preparación lógico matemática. Este patrón se agrava significativamente si consideramos como muestra a los docentes que laboran en zonas rurales, donde sólo el 17% y el 0,7% de ellos poseen niveles de comprensión de textos y habilidades matemáticas adecuadas, respectivamente.

Resultado de la Evaluación Censal 2007

Resumen de la Evaluación Censal 2007					
	Niveles				TOTAL
Niveles de Logro en:	0 ^{3/}	1	2	3	
Comprensión de Textos ^{1/}					
Urbano	28%	16%	28%	28%	100%
Rural	42%	16%	26%	17%	100%
Razonamientos Lógico Matemático ^{2/}					
Urbano	43%	42%	14%	1,9%	100%
Rural	56%	32%	12%	0,7%	100%
Número que docentes que participaron de la evaluación			174 491		

Fuente: MED.

1/ Nivel 1: Ubica datos evidentes e identifica el tema central del texto.

Nivel 2: Realiza inferencias sencillas a partir de las ideas del texto.

Nivel 3: Logra contrastar e integrar las ideas del texto, realiza inferencias más complejas.

2/ Nivel 1: Realiza cálculos aritméticos simples, reproduce procedimientos rutinarios cortos.

Nivel 2: Establece relaciones matemáticas, adapta procedimientos rutinarios y estrategias sencillas.

Nivel 3: Resuelve problemas de varias etapas elaborando estrategias adecuadas.

3/ Nivel 0: Resuelve solo algunas preguntas del nivel 1.

Finalmente, un ámbito de la educación que debe también ser impulsada por el Estado es la educación superior o especializada, pues es ésta la que consolida la formación integral de la persona, produce conocimiento, desarrolla investigación e innovación, y forma profesionales en el más alto nivel de

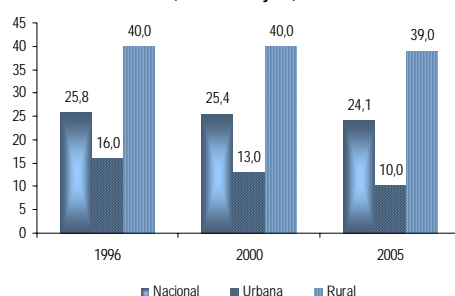
⁷⁴ Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004 (Centros Educativos Estatales).

especialización y perfeccionamiento en todos los campos. Asimismo, las ganancias que se deriven de una mayor calificación en el nivel profesional contribuirán a incrementar la productividad de la economía y permitirán endogeneizar el crecimiento. Para ello, y con los recursos financieros disponibles provenientes del superávit fiscal del año 2006, se viene trabajando en una propuesta de constitución de un Fondo para financiar programas de Becas, que tendrá el carácter de concursable.

Lo anteriormente descrito configura el reto del crecimiento económico con inclusión social, el mismo que supone actuar desde varios frentes: económico, social, político e institucional. Si bien sus frutos pueden no ser percibidos con claridad en el corto plazo, es de consenso general que el gasto en educación será una de las opciones más rentables de inversión social para aquellos gobiernos que tengan como fin último el alivio de la pobreza y el bienestar para todos los miembros de la sociedad.

En cuanto a la **salud**, una de las prioridades del gobierno actual es la lucha contra la **desnutrición crónica**. Desafortunadamente, ésta no se ha reducido en los niños menores de 5 años hace un lustro, especialmente, en el área rural, donde la desnutrición crónica ascendió a 40% en la última década. Estas cifras evidencian la ineffectividad de las políticas sociales, sobre todo de los programas alimentarios y nutricionales. Su ineficiencia radica en la fuerte dispersión de estos programas, la falta de claridad de sus objetivos y de la población a la que se orientan, filtraciones y altos costos de administración.

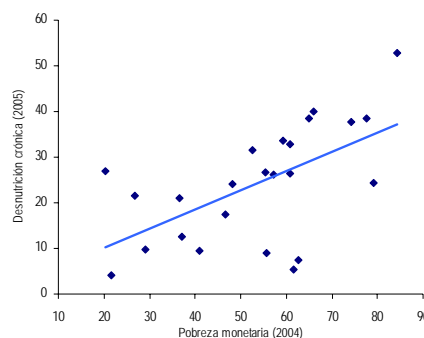
Gráfico 26
Prevalencia de desnutrición crónica en niños menores 5 años
(Porcentajes)



Fuente: INEI. ENDES 1996, 2000 y 2005. Elaboración: MEF.

La desnutrición está fuertemente relacionada con la pobreza monetaria. En ese sentido, su superación a lo largo del tiempo implica lograr niveles importantes de disminución de la pobreza a través del crecimiento económico.

Gráfico 27
Pobreza Monetaria y Desnutrición crónica en escolares
(Por departamento 2004)



Fuente: INEI - ENAHO-2004 y MED -Censo de Peso y Talla Escolar-2005.

Más aún, debe considerarse que la desnutrición es un problema complejo que no sólo está relacionado con las condiciones de pobreza. Se necesita de un enfoque integral que cubra sus diversas dimensiones: bajo peso al nacer, poca educación de la madre, falta de acceso a agua y saneamiento. En este sentido, la política social ha sido inefectiva debido a la ausencia de un enfoque integral que ataque las diferentes dimensiones del problema, y priorice la atención del binomio madre-niño (madres gestantes y lactantes y niños menores de 3 años, especialmente entre los 6 y 18 meses de edad donde se produce el mayor deterioro nutricional desarrollo físico e intelectual).

La prioridad de enfrentar la desnutrición infantil es clara, pues la misma genera pérdidas irreparables para familias pobres que disminuyen la generación futura de sus ingresos al afectar su posibilidad de acumular capital humano.

Por otra parte, la **cobertura del sistema de salud** se ha incrementado, sobre todo en el caso de los controles prenatales y del parto institucional, lo cual ha permitido reducir la mortalidad infantil y la mortalidad en los niños menores de 5 años sustancialmente. Sin embargo, subsisten problemas en cuanto a las estrategias de promoción de la salud; por ejemplo, la cobertura de vacunas no se ha incrementado en los últimos 5 años.

En cuanto a los indicadores de **anemia**, tal como los de desnutrición mostrados anteriormente, éstos no han variado significativamente, sobre todo en las zonas rurales.

Tabla 18
Principales indicadores de salud
(Porcentajes)

Indicador	1996	2000	2004-2005
Control pre-natal por profesional de salud			
Urbano	84	92	97
Rural	51	72	82
Nacional	72	84	91
Partos en servicio de salud			
Urbano	73	82	90
Rural	15	24	44
Nacional	55	58	70
Mortalidad			
Infantil	43	33	24
En menores de 5 años	59	47	32
Vacunación infantil			
Urbano	65	72	68
Rural	60	60	65
Nacional	63	66	67
Infecciones respiratorias agudas (de niños menores de 60 meses)			
Incidencia	20	20	18
Fue llevado a proveedor de salud	46	58	67
Anemia en niños menores de 5 años			
Urbano	57	47	40
Rural	57	53	53
Nacional	57	50	46
Anemia en mujeres de 15 a 49 años			
Urbano	34	29	27
Rural	40	37	32
Nacional	36	32	29

Fuente: INEI-ENDES.

Existen factores específicos que explican esta situación, sobre todo la elevada desigualdad de oportunidades que hace que la población más pobre no acumule capital humano (educación, salud y nutrición) que les permita generarse ingresos adecuados en el mercado laboral. Es urgente enfrentar este problema; una manera de hacerlo es, a través de mejoras en la atención básica de la primera infancia y en las transferencias directas condicionadas hacia los más pobres, con el objetivo de incrementar los niveles de productividad y, en consecuencia, aumentar los ingresos futuros permitiéndoles salir de la pobreza.

7.1.2 DIAGNÓSTICO DE LA POLÍTICA SOCIAL

La finalidad principal de la aplicación de Programas Sociales es contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población, mediante acciones coordinadas de alivio y lucha que conlleven a la reducción de los niveles de pobreza u otros problemas sociales existentes en el país.

El análisis de la coyuntura actual muestra que a pesar de la existencia de decenas de programas sociales los resultados de sus intervenciones no han sido visibles. La gestión de muchos de estos ha presentado ineficiencias, producto de una mala focalización, tanto de beneficiarios individuales como de los recursos⁷⁵, y de la baja calidad de los servicios brindados.

En el caso del Programa del Vaso de Leche, Comedores Populares y Alimentación Escolar, se observan tasas de filtración superiores al 20% y de subcobertura superiores al 50%. Por otro lado, los recursos no se han focalizado adecuadamente al no existir criterios y herramientas estandarizadas de priorización de zonas de intervención y distribución de los recursos. Como resultado, el gasto público en programas sociales ha sido poco pertinente en relación con la problemática social registrada a nivel geográfico.

A fin de caracterizar adecuadamente el gasto social y analizar su evolución, se culminó en el primer trimestre del 2005 un documento de trabajo donde establece una nueva taxonomía para el gasto social⁷⁶ sobre la base de la Estructura Funcional Programática⁷⁷, en el cual se establecen definiciones y clasificaciones con fines de determinar los niveles de gasto público social correspondientes a las funciones del Estado en el marco de la Estructura Funcional Programática, la misma que está organizada en torno a funciones, programas y subprogramas⁷⁸.

El concepto de gasto social básico está referido al financiamiento directo de los bienes y servicios que llegan a la población beneficiaria (Por ejemplo, raciones alimenticias y nutricionales, medicinas, textos escolares, pago a los servicios prestados por los maestros y los médicos -salario del maestro, implementación de aulas y hospitales, etc.). Excluye, por lo tanto, otros gastos como los referidos a la administración.

A partir de dicho documento, se ha realizado la actualización de cifras al 2006, así como el cálculo del gasto social para programas de extrema pobreza que ejecutan los sectores sociales. Los resultados se muestran a continuación.

⁷⁵ Las regiones más pobres reciben, en términos per cápita, menos recursos que las menos pobres.

⁷⁶ MEF (2005).

⁷⁷ Una descripción detallada de esta estructura puede leerse en MEF (1999).

⁷⁸ El documento responde a la necesidad de homogeneizar los criterios de clasificación, cuantificación y registro del gasto social de manera compatible con estándares internacionales de medición del gasto, así como revisar el sistema de registro del gasto a partir del "Clasificador funcional programático" y las acciones efectuadas por los sectores.

Según se puede observar en la siguiente tabla, el gasto social por todo concepto (incluye obligaciones previsionales) pasó de alrededor de S/. 17 000 millones en el año 2001 a poco más de S/. 23 000 millones en el 2006, en términos reales, lo que representa un incremento acumulado de 42%. Si nos referimos sólo al gasto social no previsional, éste bordeó los S/. 15 000 millones en el 2006, de los cuales, aproximadamente, S/. 5 800 millones corresponden al gasto social básico y la diferencia al complementario.

Tabla 19
Gasto Social, según grandes componentes ^{1/}
(Millones de Nuevos Soles de 2001)

	Ejecución					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^{8/}
Gasto del Gob. Central y Gob. Regionales ^{2/}	34 352	35 057	38 306	38 671	41 374	43 607
Gasto Social Total	17 288	18 743	19 412	20 440	22 339	23 014
1. Gasto Social no previsional ^{3/}	10 918	11 844	12 221	12 630	13 851	14 638
1.1 Gasto Social Básico ^{4/}	4 608	4 733	4 823	5 038	5 569	5 845
1.2 Gasto Social Complementario ^{5/}	6 311	7 111	7 398	7 593	8 282	8 793
2. Obligaciones Previsionales ^{6/}	6 370	6 899	7 191	7 810	8 488	8 375
Memo						
Gasto Social Programas Sociales Prioritarios PSPs ^{7/}	7 291	7 997	7 740	8 739	9 579	10 025

Fuente: MEF.

1/ Considera una taxonomía del gasto social basada en registros típicos del clasificador funcional programático.

2/ Incluye programas sociales administrados por municipios (Vaso de Leche y Programas Sociales de reciente descentralización).

3/ Incluye gasto de tipo administrativo.

4/ En el marco del Consenso de Oslo, éste se define como los gastos en: Educación básica (Inicial y Primaria), Salud Básica, Alimentación y Nutrición y Agua y Saneamiento.

5/ Corresponde al conjunto de actividades y/o proyectos de carácter social que no están considerados dentro del gasto social básico, como por ejemplo: educación secundaria, educación superior, infraestructura social y productiva, electrificación rural, carreteras rurales, etc.

6/ Considera el gasto previsional de tipo administrativo.

7/ Considera cadenas presupuestales típicas y atípicas. Incluye gasto administrativo.

8/ Preliminar.

En términos de su participación en la estructura del gasto, se puede observar que el componente no previsional es equivalente al 63% del total, estructura que se ha mantenido casi invariable desde el año 2002, registrando además un incremento en términos reales al 2006 de casi 32%.

Asimismo, la participación del gasto social básico y complementario respecto del total se mantiene casi en el mismo nivel entre el 2002 y 2005, siendo en promedio 25% y 37%, respectivamente. El resto corresponde al gasto en obligaciones previsionales.

De esta manera, es evidente que la efectividad de las acciones de política social pasa por mejorar el gasto social (tanto en estructura como en calidad), de modo que éste se dirija exclusivamente a la población más desfavorecida.

7.2 PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA SOCIAL Y DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

7.2.1 POSIBLES ESCENARIOS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y DE MEJORAS EN LOS INDICADORES SOCIALES

Debido a que la economía viene mostrando importantes niveles de crecimiento económico, es inevitable e imprescindible preguntarse cuál es el impacto de este crecimiento en indicadores como la pobreza monetaria y otras variables sociales.

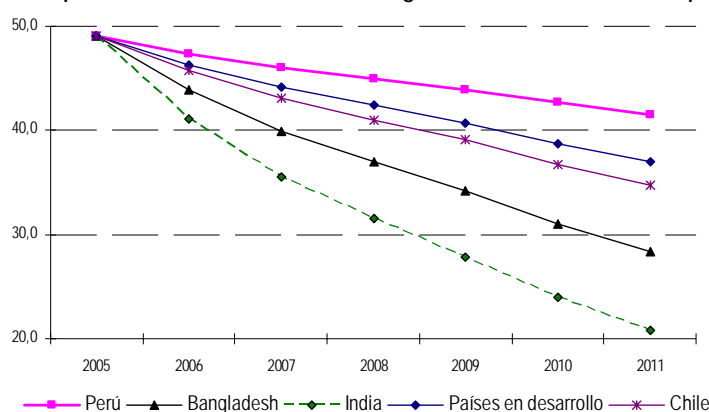
Lamentablemente, la respuesta a esa interrogante muestra que la influencia del crecimiento económico en la calidad de vida de parte importante de la población no ha sido significativa, en

los últimos años. En el caso específico de los efectos sobre la pobreza monetaria, se ha podido determinar que la elasticidad de la pobreza respecto del crecimiento económico (entendida como el porcentaje en que se reduce la tasa de pobreza cuando el PBI per-cápita crece en 1,0%) es alrededor de 0,5 (Véase Recuadro 7). De acuerdo a este indicador, y considerando el escenario de crecimiento del PBI y de la población esperados en los próximos años, la reducción de la pobreza sería insuficiente, pues para el año 2011 se alcanzaría alrededor de 41,5% de población pobre.

El Perú enfrenta entonces el reto de incrementar el valor de esta elasticidad, a través de reformas en la estructura de intervención del Estado y de la propia economía, que favorezcan la inclusión de los sectores más pobres, tanto mediante los mecanismos de generación de ingresos a través del mercado (especialmente sectores como la PYME y las actividades agropecuarias), como de las políticas focalizadas de gasto social que permitan mejoras en la distribución de los gastos de los hogares. Ese es el espíritu de la reforma de los programas sociales (Véase sección 9.2.1).

De este modo, la elasticidad debería incrementarse a 0,6 para alcanzar la meta de 40% de pobreza para 2011, fijada por la presente Administración. Más aún, si se incrementa la elasticidad a los niveles promedio de países en desarrollo, es decir, a alrededor de 0,8, se alcanzaría un 37,0% de población pobre en el 2011, mientras que si se alcanza la elasticidad de Chile (alrededor de 1) la pobreza sería de 34,0%. Sin embargo, los resultados serían mucho más positivos si la elasticidad se incrementara a niveles de los países líderes en Asia durante la década los noventa como Bangladesh e India (1,6 y 2,4, respectivamente), pues la pobreza se podría reducir para el 2011 a 28,3% o a un 20,7% en el último caso.

Gráfico 28
Niveles de la pobreza estimados 2006-2011 según distintas elasticidades pobreza-PBI



Fuente: Datos de países en desarrollo basado en Banco Mundial (2005), de Bangladesh e India basados en Agence Française de Développement et al. (2005), y de Chile en Meller (1999).

En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), diversos estudios⁷⁹ que ensayan aproximaciones para determinar el nivel de crecimiento económico que permita lograr las metas de reducción de la pobreza, encuentran que las limitaciones en el impacto se deben, en parte, al nivel de desigualdad en la distribución del ingreso imperante en el país. En relación a otros indicadores relacionados con los ODM, estos estudios muestran que sería posible llegar a una tasa de conclusión neta primaria de 44,1% (en 1999 fue de 22,7%) y alcanzar parcialmente la meta de universalización en la educación primaria (93,0%). Sin embargo, la desnutrición global

⁷⁹ Vázquez *et al.* (2004), y Yamada y Basombrío (2007).

no llegaría a la meta planteada de 5,4%, pues se necesita la implementación de políticas sectoriales específicas dirigidas a proveer mayor infraestructura de saneamiento, educación a la madre, cobertura de servicios de salud, entre otros. De este modo, para que sea posible realizar estas reformas complementarias para reducir el hambre a la mitad, en los próximos 10 años el Perú debería crecer a una tasa de aproximadamente 7,0% anual.

7.2.2 METAS Y ACCIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL AL 2011

En la Cumbre del Milenio del 2000, el Perú y el resto de estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a alcanzar los denominados “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM) en las áreas de reducción de la pobreza, hambre, educación, salud, equidad de género, medio ambiente y otros aspectos del desarrollo, fijándose metas cuantitativas a cumplirse para el 2015.

Adicionalmente, en el Acuerdo Nacional, las fuerzas políticas del país comprometieron esfuerzos para reducir la pobreza, promover la igualdad de oportunidades, mejorar el acceso a la educación, a los servicios de salud y a la seguridad social, mejorar el acceso al empleo digno y productivo, la promoción de la seguridad alimentaria y nutrición, el fortalecimiento de la familia y, la promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud.

En concordancia con ese marco de objetivos, durante el presente gobierno, la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST-CIAS) se ha planteado las siguientes metas al 2011 sobre política social y programas sociales.

Tabla 20
Metas al 2011 sobre política y programas sociales

POLÍTICA SOCIAL	
Situación actual	Retos de mejora planteados
<ul style="list-style-type: none"> - Descoordinación interinstitucional, y dispersión de intervenciones. - Problemas de focalización de los programas sociales. - La gestión de los programas no está orientada a la obtención de resultados. - No se prioriza adecuadamente la atención del binomio madre-niño en los hogares más pobres. - Los programas de asistencia alimentaria actuales no han desarrollado una estrategia adecuada de combate de la desnutrición, pues se limitan a componentes alimentarios. - No se ha priorizado la erradicación del analfabetismo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lograr la operación coordinada de los programas sociales, y diseñar su proceso de descentralización. - Cubrir las brechas de subcobertura del gasto social prioritario en acceso a salud, educación (alfabetización), y nutrición. - Combatir efectivamente la desnutrición crónica infantil a través de una estrategia integral. - Reducir significativamente el analfabetismo
INDICADORES SOCIALES PRIORITARIOS	
Situación actual	Metas en indicadores para el 2011
<ul style="list-style-type: none"> - El 72,0% de la población rural en condiciones de pobreza. - El 39,0% de niños rurales menores de 5 años con desnutrición crónica. - El 42,9% de partos en el área rural son atendidos por un profesional. - El 63,2% de hogares rurales no accede a red de agua potable. - El 46,5% de hogares rurales no accede a servicios higiénicos (desagüe). - El 41,3% de niños rurales menores de 6 años asiste a un centro de educación inicial. - El 16,3% de adultos jóvenes rurales (25-39 años) son analfabetos. - El 2,5% de niños de 2do. grado comprenden lo que leen. - El 2,4% de niños de 2do grado puede resolver problemas de matemáticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir en 20 puntos porcentuales la pobreza rural. - Reducir en por lo menos 10,0% la desnutrición crónica rural en niños menores de 5 años. - Elevar en 12,5% la cobertura rural de parto institucional. - Elevar en 20,0% la cobertura rural de agua potable. - Elevar en 10% la cobertura rural de servicios de desagüe. - Elevar en 20% la cobertura rural de educación inicial de niños menores 6 años. - Reducir a la mitad el analfabetismo rural en adultos jóvenes. - Aumentar en 20% el logro de comprensión de lectura en niños de 2do. grado en área rural. - Aumentar en 20% el logro de resolución de problemas de matemáticas en niños de 2do. grado en área rural.

Fuente: MEF.

En este contexto, se han realizado algunos avances en política social, como por ejemplo:

- La creación del Fondo para la Igualdad (mediante Decreto de Urgencia 022-2006) destinado a atender las prioridades sociales con los recursos obtenidos mediante las normas de austeridad.

- La publicación del Decreto Supremo 080-2006-PCM, el cual encargó a la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales actualizar el inventario de los programas sociales con la finalidad de reformar la política social en este rubro (Véase Sección 9.2.1.1).
- La promulgación del Decreto Supremo 029-2007-PCM, que aprueba el Plan de Reforma de Programas Sociales, que define los lineamientos y establece una nueva institucionalidad para el desarrollo de estrategias y acciones que permitan una implementación eficaz de los mismos, con la finalidad de mejorar sus efectos en la población (Véase Sección 9.2.1.2).
- Se cuenta instrumentos actualizados para focalizar y priorizar geográficamente las intervenciones. Específicamente los mapas distritales de pobreza del Instituto Nacional de Estadística e Informática y de Desnutrición crónica escolar del Ministerio de Educación. Así mismo, en el marco de la implementación del Sistema de Focalización de Hogares, se ha finalizado la convocatoria para levantamiento de la información socioeconómica de los hogares en las principales 20 ciudades del país a fin de identificar a los hogares más pobres y hacerlos beneficiarios de los programas sociales.
- Para el año 2007, se prevé la expansión del programa JUNTOS hacia más de 630 distritos más pobres del país para incentivar el acceso a servicios básicos de salud, nutrición, identidad e educación para niños menores y mujeres de los hogares más pobres.
- Con el fin de combatir la desnutrición, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) se encuentra en proceso de reorganización y está llevando a cabo una reforma de estas acciones a fin de orientarlas a la prevención de la malnutrición en niños y niñas hasta los 12 años, priorizando los menores de 3 años pertenecientes a familias en pobreza o extrema pobreza con vulnerabilidad nutricional.

A pesar de estos avances, aún queda mucho por hacer para revertir los indicadores sociales. En este sentido, la actual Administración busca lo siguiente:

- **Cambiar el paradigma asistencialista** que gobierna muchos programas por uno basado en el desarrollo de capacidades de las personas.
- Promover la inclusión de las **acciones prioritarias** en el diseño presupuestal de los sectores⁸⁰, priorizando la desnutrición infantil⁸¹.
- Mejorar la **focalización** y realizar un mayor **seguimiento**.
- Desarrollar **un sistema normativo** que permita reducir las inercias de asignación presupuestal contribuyendo a la reforma de los programas sociales.
- Mejorar la **gestión** de programas. Esto se logrará fomentando el incremento de las capacidades de los funcionarios públicos, incentivando la participación de los municipios y los gobiernos regionales, promoviendo una mayor articulación entre los actores sectoriales y locales, e incrementando la sostenibilidad de los proyectos a través del fortalecimiento institucional y la mayor coordinación con instituciones multilaterales.

⁸⁰ Las Leyes Anuales de Presupuesto y Equilibrio Financiero del Sector Público dan prioridad de asignación de las ampliaciones presupuestarias del ejercicio.

⁸¹ La desnutrición y la anemia debe combatirse garantizando el acceso al programa a los controles de desarrollo (CRED), mediciones de peso y talla anuales.

- Rediseño de los programas **Vaso de Leche**⁸² y **Comedores Populares**, otorgándoles un objetivo claro. Se puede analizar la posibilidad de generar un sólo programa de asistencia alimentaria de tipo autogestionario basado en las organizaciones sociales existentes. Este programa debe estar regido por los municipios y orientarse al desarrollo de capacidades productivas por parte de las propias organizaciones a través de empresas comunales.
- Promover la experiencia del **Programa de Transferencias Condicionadas** (Por ejemplo, JUNTOS) para fomentar la formación de capital humano en los niños de los hogares más pobres dando un énfasis especial a la nutrición en la primera infancia y mujeres embarazadas. Posteriormente, se sugiere asociar componentes adicionales de intervención a JUNTOS relacionados siempre con su población objetivo (niños y mujeres embarazadas), como programas de alfabetización de adultos (problema clave acceder a información para el cuidado de los niños), el aprestamiento o educación inicial, o el fomento de actividades productivas del hogar complementarias, entre otros. Asimismo, se reconoce la necesidad de que JUNTOS establezca su línea base para medir el impacto del programa.
- En el caso de **educación**, es necesario que, la orientación hacia resultados del servicio, empiece con la implementación de (i) un sistema regular de control de asistencia de los docentes y (ii) una evaluación anual de rendimientos de los alumnos. Los resultados de ambas mediciones (asistencia docente y desempeño escolar) deben estar a disposición de la comunidad educativa desde los niveles locales. Asimismo, se debe fortalecer las estrategias de educación bilingüe e intercultural pues la misma permite combatir la desigualdad y mejorar los logros educativos de los hogares más pobres en las zonas rurales.

Sobre la base de la experiencia internacional, es muy importante el apoyo a la participación de la comunidad educativa y de los padres de familia en el proceso de formación, a través de estrategias integrales (que incluyan también la alfabetización). Asimismo, es relevante que las decisiones sobre gestión de la educación se acerquen a las entidades locales, especialmente los municipios, a través de un proceso de descentralización con sistemas de monitoreo y evaluación.

- En el caso de **salud**, deben usarse mecanismos que permitan el aumento de demandas específicas. En este sentido, no debe generarse más planes ni incluir grupos (sobre todo urbanos) sin cubrir eficientemente el objetivo inicial (incrementar afiliaciones y demandas en zonas rurales pobres).
- **Fusión de programas nutricionales y alimentarios** en línea con la política de seguridad alimentaria y asistencia nutricional integral⁸³, mediante la reforma e integración de programas del MIMDES.

⁸² Mediante el DU 026-2006 se creó la Comisión Especial que tiene como función validar la metodología de distribución de los índices del Programa del vaso de Leche; sin embargo, dicha labor ha quedado pendiente debido a la información que contiene el IX Censo de Población y IV de Vivienda no cubre las expectativas de calidad y confiabilidad necesarias para este proceso. Es decir, el trabajo de la Comisión ha quedado suspendido hasta que se obtengan los resultados del próximo Censo de Población y Vivienda a realizarse el año 2007.

⁸³ Actualmente, se ha conformado un solo subprograma nutricional para niños menores de 3 años basado en el PACFO (programa de complementación nutricional), y un solo subprograma para niños mayores de 3 años de alimentación escolar (que absorbería a los comedores infantiles).

- Reducir el costo relativo de los **gastos de administración** de los programas para poder re-direccionar esos recursos a la población objetivo de manera directa (Por ejemplo, JUNTOS ha acordado que el porcentaje orientado a los gastos corrientes no debe superar el 10% del gasto total).

8. TEMAS EN DESCENTRALIZACIÓN

8.1 TENDENCIAS DE LARGO PLAZO EN EL CRECIMIENTO REGIONAL

El crecimiento económico es uno de los objetivos más importantes que todo país debe alcanzar y mantener, para asegurar un adecuado nivel de bienestar. Sin embargo, en la actualidad uno de los mayores retos es asegurar que, en el largo plazo, el crecimiento económico de un país conduzca a la igualdad de los niveles de ingresos per cápita entre sus regiones o departamentos. De esta manera, para realizar un mejor análisis sobre el desempeño en el ingreso o producto nacional es necesario examinar la evolución de las disparidades regionales de un país.

Según la teoría neoclásica, el crecimiento del ingreso per cápita debería estar negativamente correlacionado con los niveles iniciales del ingreso o producto per cápita. Acorde con esta idea, si las economías regionales de un país tuvieran el mismo estado estacionario⁸⁴ (dadas unas preferencias y estructuras de las economías similares), las regiones pobres deberían alcanzar a las más ricas, es decir se produciría una *convergencia absoluta*. Se entiende por *convergencia absoluta* al proceso por el cual los países o regiones que comparten similares características estructurales tienden a acercarse a un mismo estado estacionario en el largo plazo.

Por otro lado, si es que se toman en cuenta las diferencias en las estructuras de las economías regionales, y por ende, se asume que las regiones o grupo de regiones tienen diferentes estados estacionarios, lo que se estaría analizando es una *convergencia condicional*. En otras palabras, en el largo plazo una región o grupo de regiones con características muy parecidas se aproximan a su tasa de crecimiento de estado estacionario⁸⁵.

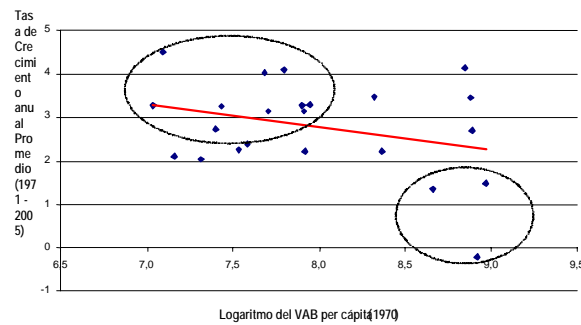
Con la finalidad de realizar un análisis preliminar acerca de la presencia de *convergencia absoluta* en el caso peruano se utilizaron datos del Valor Agregado Bruto (VAB) per cápita para los departamentos del Perú desde 1970 hasta el año 2005.

El primer gráfico muestra que durante el periodo 1970 – 2005 la mayoría de los departamentos que en 1970 tenían los menores niveles de VAB per cápita obtuvieron mayores tasas de crecimiento anual promedio que muchos de los departamentos que en 1970 contaban con mayores niveles de VAB per cápita. Esto sería un indicio de que algunos de los departamentos que fueron inicialmente más pobres han logrado crecer a un ritmo más acelerado en comparación con aquéllos que fueron inicialmente más ricos, incrementando la posibilidad de reducir las brechas de ingresos entre departamentos en el futuro.

⁸⁴ Se entiende por estado estacionario al equilibrio de largo plazo de una economía.

⁸⁵ Para más detalle véase Sala-i-Martin (2000).

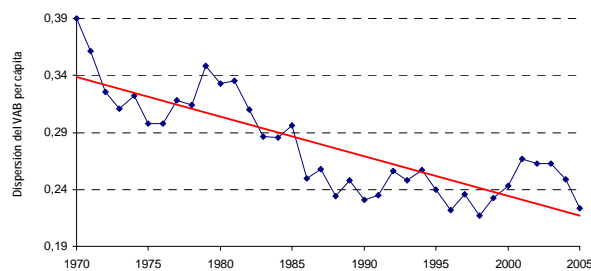
Gráfico 29
Convergencia del VAB per cápita entre departamentos
(1970-2005)



Fuente y Estimación: MEF

Por otra parte, el segundo gráfico muestra la evolución de la dispersión del VAB per cápita entre departamentos durante el período 1970-2005. Se observa que la dispersión del VAB sigue una tendencia decreciente durante toda la muestra aunque con un ligero aumento a finales de la década de los setenta y comienzos de este siglo. Este comportamiento indicaría que la desigualdad en los ingresos regionales ha disminuido en las últimas 3 décadas, alcanzando sus niveles más bajos en 1998 y 2005, es decir, los ingresos son más equitativos, lo cual sugiere que hoy tenemos una sociedad menos desigual que hace 35 años.

Gráfico 30
Dispersión del VAB per cápita entre departamentos
(1970-2005)



Fuente y Estimación: MEF

Un análisis más riguroso, aunque preliminar, de la presencia de *convergencia absoluta* y *condicional* se realiza con un modelo de convergencia.

El modelo neoclásico original se basa en el supuesto de los retornos decrecientes a escala; por lo tanto, entre economías que convergen al mismo estado estacionario, este modelo implica *convergencia absoluta* del ingreso per cápita: las economías más pobres alcanzan a las más ricas. Así, siguiendo a Sala-i-Martin (2000), la siguiente ecuación univariada se deriva del modelo neoclásico:

$$(1/T) \ln(Y_{it} / Y_{it-T}) = \alpha - [\ln(Y_{it-T})](1 - e^{-\beta T})(1/T) + u_{it} \quad (1)$$

En donde, Y_{it} representa el VAB per cápita para el departamento i en el año t , T la duración del intervalo (quinquenios), u_{it} la perturbación aleatoria y el parámetro β muestra la velocidad de *convergencia absoluta* de la economía. El modelo estimado sugiere la existencia de *convergencia absoluta* entre las regiones del Perú, la cual resulta muy significativa y es del 0,6%

promedio anual para el período 1970-2005. Es decir, los ingresos de las regiones más pobres del Perú se aproximan lentamente a los de las más ricas, en promedio, a la mencionada tasa anual.

A pesar de que no resulta ilógico suponer que exista *convergencia absoluta* dentro de un país, pues dentro del mismo existe una mayor movilidad de capital, trabajo y existe una mayor homogeneidad de políticas y preferencias que entre dos países diferentes, este supuesto debe ser tomado con mucha precaución en el caso del Perú, ya que se trata de un país con una alta heterogeneidad geográfica y cultural. Es por ello que, adicionalmente, analizamos la *convergencia condicional* con el fin de identificar si las regiones en el Perú convergen a diferentes estados estacionarios, de acuerdo a sus diferentes características. Para analizar esta hipótesis, seguimos la metodología de Odar (2002) y Serra *et al.* (2006), e introducimos variables dicotómicas regionales a la especificación de la ecuación (1)⁸⁶.

$$(1/T) \ln(Y_{it} / Y_{it-T}) = \alpha - [\ln(Y_{it-T})](1 - e^{-\beta T})(1/T) + \phi D_{it} + u_{it} \quad (2)$$

En este caso, la *convergencia condicional* representa la velocidad promedio a la que las regiones se acercan a los diferentes estados estacionarios subnacionales. Así, se encuentra una fuerte evidencia de la existencia de "Clubes de Convergencia". Se halla una *convergencia* de 4,8% anual, en promedio, lo que sugiere que las regiones del Perú convergen más rápidamente a niveles subnacionales de estado estacionario que a un nivel común de ingreso per cápita de largo plazo.

La tabla 21 muestra los resultados obtenidos de las regresiones mencionadas. Para las estimaciones se utilizó un modelo de panel de datos construido con información de cada 5 años:

Tabla 21
Resultados

Variable dependiente: Tasa de Crecimiento promedio anual						
(1) Ecuación Básica				(2) Con Variables Dicotómicas Regionales		
	β	Prob.	Adj. R ²	β	Prob.	Adj. R ²
1970-2005	-0,0059	0,0000	0,8024	-0.0477	0,0000	0,9140

1/ Método de Estimación: Mínimos Cuadrados Generalizados (Cross Section –SUR)⁸⁷

De esta manera, queda claro que las regiones del Perú aún mantienen divergencias importantes y que la velocidad de convergencia entre regiones ricas y pobres aún no es lo suficientemente rápida. En la siguiente sección se discutirá el tema de las asimetrías en la asignación del gasto público como generadora de disparidades. Posteriormente, se abordará el proceso de descentralización como uno de los elementos fundamentales orientados a reducir estas disparidades y alcanzar un crecimiento económico sostenido en las instancias subnacionales (regionales y locales). En particular, se discutirá el tema de descentralización fiscal como un instrumento de asignación más eficiente de los recursos en los espacios subnacionales. La asignación más eficiente de los recursos, junto con la generación y fortalecimiento de capacidades en estos niveles son piezas claves para el mejor desempeño de estas economías.

⁸⁶ Odar (2002) encuentra que la velocidad de convergencia es mayor cuando se toman en cuenta 8 conglomerados de regiones, los cuales responden a vinculaciones geográficas y similares estructuras (historia, tecnología, etc.). En esta estimación se consideraron las 8 variables dicotómicas que se proponen en el mencionado estudio.

⁸⁷ Corrige heterocedasticidad y correlación contemporánea entre las observaciones de corte transversal.

8.2 SOBRE LA ASIGNACIÓN TERRITORIAL DEL GASTO PÚBLICO

Cada departamento del país presenta diferentes dotaciones de recursos naturales: aquellos que se encuentran en el litoral cuentan con especies hidrobiológicas, algunos gozan de recursos mineros, otros tienen petróleo y/o gas y algunos que cuentan con importantes recursos hídricos y/o tierras agrícolas. Más aún, existe una alta concentración de los recursos mencionados en pocas jurisdicciones.

Estas diferencias territoriales generan, por sí mismas, desigualdades horizontales entre los departamentos, impactando en el bienestar de sus respectivas poblaciones. En los últimos años, estas desigualdades han sido agravadas debido al fuerte incremento de los precios de los minerales y del petróleo en el mercado internacional. En efecto, aquellos departamentos que cuentan con yacimientos mineros, petroleros y gasíferos han registrado incrementos sustanciales en sus transferencias a través del canon y regalías. Cabe mencionar que, en muchos casos, estos departamentos tienen menores carencias en relación a otros.

El problema anterior, se debe a que la asignación de transferencias se realiza mediante una focalización departamental, es decir, que la totalidad del canon y regalías provenientes de una empresa se destinan al departamento donde se explota el yacimiento. Por consiguiente, los departamentos que no cuentan con minas, pozos petroleros y/o gasíferos, que en algunos casos pueden encontrarse entre los más pobres del país, no se benefician de este período excepcional que experimenta la economía internacional. El coeficiente de correlación entre pobreza (medido según necesidades básicas insatisfechas) y las transferencias per cápita por la explotación de recursos naturales (canon y regalías mineras) es reducido y negativo (-0.3 en el año 2007)⁸⁸.

⁸⁸ El coeficiente de correlación estimado resulta estadísticamente significativo. Se encuentra que la *t* de student es 2,0, utilizando la fórmula: $t = r\sqrt{n-2 / 1-r^2}$; donde *n* es el número de observaciones y *r* es el coeficiente de correlación.

Tabla 22
Pobreza y transferencias por explotación de recursos naturales ^{1/}

N°	Departamentos	Necesidades Básicas Insatisfechas ^{2/} (%)	Transferencias Per Cápita ^{3/} (en soles)	
			Acumulado 2000-2007	2007
1	HUANCAVELICA	86,3%	612,8	144,4
2	UCAYALI	85,7%	1 476,9	242,5
3	LORETO	82,1%	1 853,0	295,5
4	CAJAMARCA	80,8%	1 121,4	415,5
5	HUÁNUCO	80,1%	31,8	20,0
6	MADRE DE DIOS	79,4%	38,9	14,5
7	SAN MARTÍN	79,0%	3,0	0,7
8	AMAZONAS	78,8%	4,0	0,3
9	PASCO	77,9%	1 883,3	1 268,0
10	APURIMAC	77,1%	103,2	59,7
11	AYACUCHO	77,0%	13,5	5,0
12	PUNO	74,3%	492,6	137,4
13	PIURA	69,5%	765,3	138,7
14	CUSCO	65,4%	1 292,0	578,7
15	JUNÍN	62,8%	218,1	114,6
16	TUMBES	62,8%	1 562,2	278,3
17	ANCASH	61,6%	1 909,7	1 329,6
18	LA LIBERTAD	56,2%	241,9	148,2
19	LAMBAYEQUE	52,5%	0,4	0,1
20	ICA	48,4%	230,4	123,7
21	MOQUEGUA	45,7%	8 193,5	3 991,8
22	AREQUIPA	40,2%	452,6	241,8
23	CALLAO ^{4/}	31,8%	16,7	7,0
24	TACNA	31,2%	5 315,0	2 845,9
25	LIMA	29,7%	63,8	31,3
Total		54,7%	566,7	239,4

Fuente: MEF.

1/ Incluye los canon (minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal) y la regalía minera.

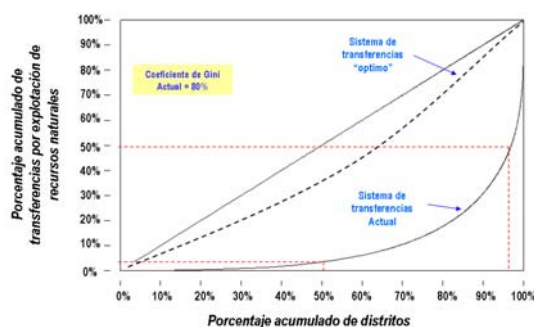
2/ Porcentaje de la población con más de una necesidad básica insatisfecha (NBI).

3/ 2007 proyectado.

4/ Provincia constitucional.

Un análisis municipal muestra que de los 1 833 distritos que existen en el país, el 3% de ellos (64%) perciben el 50% de las transferencias relacionadas a la explotación de recursos naturales, mientras que, el 97% de los mismos (1 769) reciben la otra mitad. Asimismo, como se observa en el siguiente gráfico, la mitad de los municipios del país perciben solamente alrededor del 3% de dichas transferencias.

Gráfico 31
Curva de Lorenz: Transferencias 2007, por distritos



Fuente: MEF

De todos los canon y regalías mineras, el canon minero es el que viene mostrando el mayor crecimiento, pues pasó de S/. 55 millones en el año 2000 a S/. 4 820 millones en el 2007⁸⁹, un incremento por encima de los 8 600%. Sin embargo, este canon también se ha convertido en la mayor fuente de las inequidades entre los departamentos, beneficiando solamente a aquellos que tienen importantes minas. Más aún, el aporte económico voluntario del sector minero, denominado “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo”, destinará alrededor de S/. 500 millones anuales durante el período 2007 - 2010 a los departamentos mineros que actualmente ya se benefician con canon minero y/o regalías mineras, exacerbando así las desigualdades actualmente existentes en el país.

Estas diferencias departamentales y municipales podrían ser atenuadas mediante un sistema descentralizado, ágil y eficaz de transferencias compensatorias que permita ejecutar proyectos. Esto últimos deberían ser socialmente rentables, sostenibles, bien dimensionados e integrados para evitar duplicación de esfuerzos y enmarcados en planes que contribuyan a alcanzar una visión de desarrollo de mediano y largo plazo para sus beneficiarios.

Con este fin y sin poner en riesgo la estabilidad fiscal del país, en el año 2006 se creó el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local mediante la Ley N° 28939, el mismo que cuenta con S/. 650 millones⁹⁰. Sin embargo, dada la magnitud de las transferencias (aproximadamente S/. 6 500 millones estimados para el 2007), resulta necesario evaluar mecanismos complementarios para mejorar el sistema de reparto actual por la explotación de recursos naturales que pertenecen a todos los peruanos porque constitucionalmente son patrimonio de la Nación.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es el carácter transitorio de los elevados montos transferidos por canon y regalía minera. El crecimiento extraordinario del canon minero (que en el 2007 representará alrededor del 80% de todos los canon) es resultado del fuerte incremento de los precios de los minerales en el mercado internacional, los cuales son una variable exógena para una economía pequeña y abierta, como la nuestra.

⁸⁹ Estimado.

⁹⁰ El Fondo de Compensación Regional (FONCOR) también contribuye a tener un sistema de distribución más equitativo dado que compensa positivamente a los gobiernos regionales que no se benefician con montos sustanciales de canon. En el 2007 se proyecta transferir S/. 550 millones por este concepto.

Tabla 23
Transferencia de canon y regalía minera 2000 - 2007 ^{1/}

Conceptos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Acumulado 2000-2007	Variación 2000 - 2007	
										Montos	%
Canon	468	423	539	806	1 114	1 908	3 035	6 257	14 551	5 789	1 236%
Minero	55	81	136	286	451	888	1 746	4 824	8 468	4 768	8 613%
Petrolero	412	341	351	401	440	576	711	640	3 873	228	55%
Gasífero					73	302	394	558	1 326	558	-
Hidroenergético			51	92	109	113	128	146	639	146	-
Pesquero				26	40	29	50	84	229	84	-
Forestal				1	1	1	7	6	15	6	-
Regalía Minera						209	386	422	1 018	422	-
Total	468	423	539	806	1 114	2 118	3 422	6 679	15 569	6 211	1 326%

Fuente: MEF

1/ 2000 - 2006 ejecutado y 2007 proyectado.

Para los próximos años, los mercados prevén cotizaciones aún altas, aunque menores a las observados en el 2006. De concretarse este escenario, los niveles de canon a transferir también se mantendrían en niveles altos. Sin embargo, las cotizaciones tienen comportamientos cíclicos y, en el largo plazo, se espera que éstas retornen a sus niveles promedios históricos como los observados en el año 2000 donde todos los canon no sumaron más de S/. 500 millones anuales. ¿Qué hacer hoy para afrontar un escenario como este? Se debe aprovechar la excepcional coyuntura actual invirtiendo de manera eficiente los recursos que se disponen, teniendo en cuenta su temporalidad. Es fundamental que los gobiernos locales y regionales inviertan los recursos del canon y de la regalía minera en proyectos de inversión que generen capacidades para desarrollar las potencialidades que los departamentos poseen, es decir, que sirvan para desarrollar los principales sectores productivos con que cuentan sus respectivas circunscripciones.

8.3 EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA EL 2005

El proceso de descentralización en el Perú se enmarca dentro de un contexto de normas legales dirigidas a hacer de éste, un proceso gradual, fiscalmente neutral, responsable, transparente y con una eficiente provisión de los servicios públicos, entre otros principios fundamentales.

En este sentido, la descentralización de los recursos del Estado constituye una herramienta fundamental en el proceso de descentralización, debido a que una transferencia de competencias sin recursos genera que la provisión de servicios a la población esté desfinanciada. Por ello, se señala como criterio fundamental a seguir para la descentralización, la adecuada transferencia de competencias y recursos, bajo el principio de neutralidad fiscal, ello quiere decir que la asignación de recursos debe acompañar a la asignación de responsabilidades de gasto.

Uno de los elementos fundamentales a tener en cuenta en cualquier proceso de descentralización orientado a garantizar la estabilidad macroeconómica y sostenibilidad de las finanzas públicas, es el establecimiento de reglas de responsabilidad fiscal. Las reglas fiscales tienen como objetivo fundamental el cautelar los desbalances fiscales, reduciendo la volatilidad de la política fiscal y al mismo tiempo asegurando su sostenibilidad. De acuerdo a Kopits y Symansky (1998), una regla fiscal es entendida como una restricción permanente en la política fiscal, en términos de un indicador del desempeño fiscal agregado.

A diferencia de las experiencias de Colombia, Brasil y Argentina, en donde los desequilibrios fiscales fueron una constante en el proceso mismo de la descentralización, en el Perú no ha sido necesario que ocurran grandes desequilibrios fiscales a nivel subnacional y nacional para que se establezcan normas de responsabilidad fiscal y reglas que impongan límites al endeudamiento público.

Es así que, en la Ley N° 27958, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) y sus normas modificatorias, se establecen los enunciados básicos, lineamientos y mecanismos que garantizan un equilibrio de mediano y largo plazo en el manejo de las finanzas públicas; así como su difusión de manera transparente a los agentes económicos. Para tales fines, se establecen mecanismos y reglas básicas con el fin de optimizar la gestión fiscal por parte de los gobiernos regionales y locales.

La LRTF establece tres reglas fiscales para los gobiernos subnacionales, las cuales se encuentran en su artículo 4°, referidas a límites al endeudamiento interno y externo, y a la meta de resultado primario para los últimos tres años. Asimismo, se establece una “regla de oro” para el gasto cuyo financiamiento provenga de operaciones de endeudamiento externo⁹¹, el cual deberá ser destinado exclusivamente a financiar gastos en infraestructura pública.

El resumen de las reglas fiscales para los gobiernos subnacionales (regionales y locales) contenidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal -LRTF se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 24

Reglas Fiscales de los Gobiernos Subnacionales según lo establecido en la LRTF

Indicador		Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
RF1	Stock deuda total	≤ 100 %	≤ 100 %
	Ingresos corrientes netos		
RF2	Servicio anual deuda	< 25 %	< 30 %
	Ingresos corrientes netos		
RF3	Promedio del resultado primario últimos tres años	> 0	> 0

Fuente: MEF.

En la actualidad, y en el contexto de relanzar y profundizar el proceso de descentralización, el esquema normativo debe de ser integral y complementario, permitiendo ordenar y verificar las finanzas públicas y brindar alertas tempranas frente a posibles situaciones de desorden y desequilibrio fiscal.

⁹¹ Adicionalmente, se estableció que se podían realizar estas operaciones únicamente con aval del Estado. Las solicitudes de endeudamiento con aval del Estado deberán someterse a los requisitos y procedimientos contemplados en la Ley Anual de Endeudamiento del Sector Público, incluyendo la demostración de la capacidad de repago de dichos créditos. Los proyectos de inversión materia de endeudamiento deberán registrarse por lo establecido en la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública y su Reglamento.

En ese sentido, a continuación se hace una estimación del grado de cumplimiento de dichas reglas fiscales establecidas en la LRTF para el año 2005. Los resultados obtenidos son:

Tabla 25
Estimación de Cumplimiento de Reglas Fiscales 2005 por parte de los Gobiernos Locales⁹²

		Cumplimiento 1/			
Regla Fiscal		Cumplen	Incumplen	Omisas	Conjunto
LRTF	RF 1	90,7	4,1	5,2	72,0
	RF 2	92,3	2,6	5,2	
	RF 3	76,4	8,0	15,5	

Fuente: MEF.

1/ Cumplen las 3 reglas simultáneamente.

Acorde a lo que estipula la LRTF, referente a las reglas macrofiscales para los gobiernos locales (desde la primera hasta la tercera regla), el cumplimiento conjunto de estas reglas es del 72%.

9. REFORMAS ESTRUCTURALES PARA EL CRECIMIENTO

9.1 UN NUEVO MARCO TRIBUTARIO Y DE GASTO PÚBLICO

9.1.1 POLÍTICA TRIBUTARIA

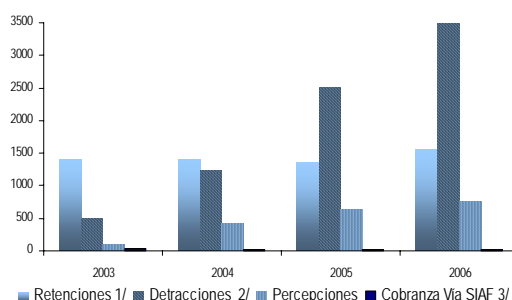
Actualmente, existe un consenso entre especialistas nacionales y extranjeros acerca del cumplimiento de los estándares internacionales del sistema tributario peruano. Sin embargo, luego de más de quince años de reformas en materia de política y administración tributaria y de un crecimiento sostenido del tamaño total de los impuestos desde inicios de los noventa, los ingresos tributarios en el Perú, a pesar de estar dentro del promedio de América Latina, aún se mantienen por debajo del promedio mundial para países de bajos ingresos, resultando insuficientes para asegurar una provisión adecuada de bienes y servicios públicos.

Por este motivo, las últimas reformas tributarias estuvieron orientadas a ampliar la base tributaria y a dotar a la SUNAT de nuevos mecanismos para luchar contra la evasión, la informalidad y el contrabando, buscando de esta manera asegurar mayores niveles de recaudación. Así, entre algunas de estas medidas se encuentran la introducción de los sistemas de retenciones, detracciones y percepciones del Impuesto General a las Ventas (IGV)⁹³ y el incremento en un punto porcentual en su tasa, la reglamentación de la legislación sobre precios de transferencia, el nuevo tratamiento del arrastre de pérdidas en el Impuesto a la Renta, la reintroducción de un impuesto mínimo basado en los activos (ITAN), el endurecimiento del Código Tributario y de sus tablas de sanciones y la creación del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF). Estas medidas permitieron que en los últimos cuatro años los ingresos tributarios presenten un crecimiento significativo (la presión tributaria en el 2006 fue de 14,9% del PBI) y que, por lo tanto, los resultados primarios del Gobierno Central se acerquen a los niveles necesarios para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

⁹² Para el cálculo de dichas reglas se ha incluido a los Organismos Públicos Descentralizados (OPDs) y a sus empresas no financieras.

⁹³ Constituyen mecanismos implementados por la SUNAT con la finalidad de asegurar el pago del IGV en sectores con altos niveles de evasión. La retención es un sistema de pago adelantado del IGV donde los agentes de retención retienen el 6% sobre el precio de venta de sus proveedores. La detracción constituye un desvío que hace el comprador del monto negociado a nombre del proveedor, este monto representa un porcentaje del precio de venta. La percepción es un sistema que permite controlar la comercialización de combustibles líquidos donde los agentes de percepción efectúan un cobro adelantado del IGV.

Gráfico 32
Ingresos obtenidos por las Medidas de Ampliación de la Base Tributaria 2004-2006
(Millones de Soles)



Fuente: SUNAT

1/ Corresponde a las retenciones efectuadas por los agentes designados a la fecha según Resoluciones de Superintendencia N° 037-2002, N° 116-2002/SUNAT, N° 135-2002/SUNAT, N° 181-2002/SUNAT, N° 080-2003/SUNAT, N° 101-2003/SUNAT, N° 194-2003/SUNAT, N° 008-2004/SUNAT, N° 083-2004/SUNAT, N° 155-2004/SUNAT, N° 309-2004/SUNAT, N° 174-2005/SUNAT y N° 254-2005/SUNAT.

2/ Considera los depósitos efectuados en las cuentas de los proveedores en el Banco de la Nación según el Decreto Legislativo N° 917 del 26.04.2001. Desde el 15.09.2004 se han incorporado nuevos bienes y servicios según Resolución de Superintendencia N° 183-2004/SUNAT del 15.08.2004. En el año 2005 se han incorporado nuevos bienes y servicios mediante Resolución de Superintendencia N° 064-2005/SUNAT del 13.03.2005 y Resolución de Superintendencia N° 258-2005/SUNAT del 30.12.2005.

3/ Sistema Integrado de Administración Financiera. Corresponde a la recaudación proveniente de los embargos y posterior cobro de los cheques de los proveedores del Estado, según la Circular N° 017-2002 del 13.08.2002

Sin embargo, estos resultados no son producto únicamente de las modificaciones tributarias detalladas previamente, sino que, también, son resultado del crecimiento poco usual que ha mostrado la economía mundial. Por ello, el riesgo de que esta situación sea sólo coyuntural continúa siendo alto, pues la recaudación es muy sensible a los resultados de los contribuyentes orientados a la exportación de *commodities* en los mercados internacionales. En ese sentido, para asegurar que los ingresos tributarios muestren un ritmo de crecimiento menos volátil y más acorde con el pleno empleo y el equilibrio externo, no sólo son necesarias adecuadas políticas macroeconómicas, sino también cambios de orden estructural en el sistema tributario que promuevan la inversión y el crecimiento de largo plazo. Así, en el marco de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo para legislar en materia tributaria (Ley N° 28932), se han introducido una serie de cambios estructurales que apuntan a este objetivo y otras medidas que lo logran de forma indirecta.

a. Nuevo tratamiento de las rentas provenientes del capital

En las últimas décadas, la globalización de los mercados financieros y la alta movilidad mundial del capital, ha llevado a la mayoría de países a considerar formas alternativas de imposición del capital que, sin dejar de lado la equidad, supongan un menor impacto sobre el ahorro y el crecimiento de largo plazo. En esta línea, cada vez más se está apreciando tratamientos tributarios favorables para las rentas provenientes del capital. En el Perú, se ha modificado la Ley del Impuesto a la Renta para eliminar las principales exoneraciones aplicables a los intereses y ganancias de capital, introduciendo un tratamiento tributario más favorable para los mismos en el caso de las personas naturales y los contribuyentes no domiciliados, bajo una tasa efectiva reducida, que empezará a regir a partir del año 2009. Así, entre las principales exoneraciones eliminadas se encuentran aquellas vinculadas con la venta de acciones, bonos y otros valores mobiliarios a través de la Bolsa de Valores y la exoneración a los rendimientos provenientes de los aportes voluntarios sin fin previsional que se realizan a las Administradoras de Fondos de Pensiones. Cabe precisar, que los rendimientos provenientes de los aportes obligatorios realizados a las AFPs y los intereses percibidos por las personas naturales

originados por depósitos en el sistema financiero peruano, incluidos los que origine la Compensación por Tiempo de Servicios, se mantienen exonerados. También se encuentran exonerados las ganancias de capital y rendimientos derivados de instrumentos del Tesoro Público (salvo bonos específicos) y los instrumentos de regulación monetaria del Banco Central (Certificados de Depósito y depósitos *overnight*).

Asimismo, siguiendo la línea de la mayoría de los países que buscan aliviar la carga tributaria sobre el capital a través del agrupamiento de las rentas de capital para gravarlas a tasas reducidas o en condiciones más favorables, se ha optado por establecer, para las personas naturales, un tratamiento diferenciado entre las rentas del capital y las rentas del trabajo. En el sistema propuesto se pasa a gravar, como regla general, a las rentas de capital a una tasa efectiva del 5%, en el caso de las personas naturales domiciliadas en el país, manteniendo en 4,1% la tasa aplicable a los dividendos. Para las personas jurídicas domiciliadas, las rentas provenientes de los bienes de capital son incorporadas como parte de sus rentas de tercera categoría, por lo que no se ha efectuado ningún cambio ni en la tasa ni en alguna otra regla que las regulen. El tratamiento para los no domiciliados busca incentivar la atracción de inversión a través de la realización en el país de operaciones que originen rentas del capital, con la finalidad de introducir un mayor dinamismo en el mercado de capitales peruano a través de mayores volúmenes de negociación en el mercado secundario. Por ello, las ganancias de capital por la enajenación de valores mobiliarios emitidos por empresas domiciliadas o constituidas en el Perú percibidas por contribuyentes no domiciliados, serán gravadas con una tasa de 5%, siempre que las transacciones que las originan se realicen en el país; en caso contrario se mantienen en 30%. En el caso de enajenación de inmuebles la tasa será de 30% y en el caso de dividendos la tasa se mantiene en 4,1%.

b. Perfeccionamiento del régimen de recuperación anticipada del IGV

Las medidas tributarias presentadas por el Ejecutivo incluyen la ampliación del régimen de recuperación anticipada del IGV a todos los sectores de la economía, lo que supondrá una menor carga financiera para la inversión de gran escala durante la etapa pre-operativa, lo cual evitará que el impuesto incida sobre ella⁹⁴. Con respecto a inversiones menores, por ejemplo, proveniente del segmento de PYMES, se ha flexibilizado el RER y el RUS para permitir que más contribuyentes puedan beneficiarse de sus tratamientos menos rígidos, lo que implicará una carga tributaria más acorde con el tamaño de sus operaciones. Cabe recordar también, que complementariamente a esta medidas, se aprobó a fines del año pasado una fuerte rebaja de aranceles a una serie de bienes de capital que han llevado la tasa arancelaria promedio de 10,1% a 8,3%, que no hace sino apuntar hacia el mismo objetivo, puesto que son conocidos los efectos positivos que tienen los cambios tecnológicos en el crecimiento de largo plazo.

c. Menores costos de cumplimiento para los contribuyentes

La reforma tributaria también ha introducido cambios importantes en el Código Tributario a favor del contribuyente, lo que ha permitido un mejor balance entre las facultades de la Administración Tributaria y los derechos de los contribuyentes. Destacan, por ejemplo, la fijación de plazo para la fiscalización, la mayor proporcionalidad de las tablas de sanciones y la eliminación de la capitalización de los intereses de la deuda tributaria.

d. Protección de las bases imponibles

⁹⁴ Para inversiones de más de US\$ 5 millones con plazos de recuperación de más de dos (2) años

La reforma tributaria ha establecido, por ejemplo, el tratamiento tributario aplicable a los instrumentos financieros derivados, lo que evitará que pérdidas provenientes de operaciones especulativas reduzcan la base imponible proveniente de las operaciones propias del giro del negocio. Por otro lado, también se ha extendido la vigencia del ITAN y el ITF, ya que constituyen mecanismos de control indirecto del Impuesto a la Renta y el IGV, aunque se ha establecido un cronograma de reducciones paulatinas de sus tasas con miras a su eventual eliminación con posterioridad al año 2011.

e. Marco para las exoneraciones tributarias

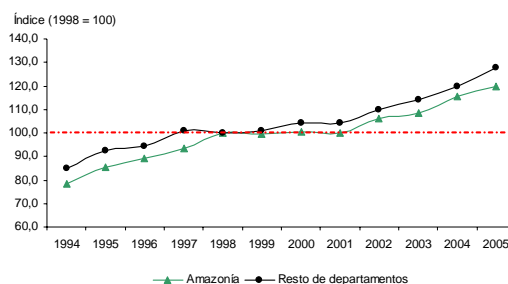
Finalmente, un clima favorable de inversiones requiere igualdad de condiciones para todos, lo que demanda la eliminación de distorsiones que puedan suponer tasas de rendimiento asimétricas por razones únicamente geográficas o sectoriales y así lograr una mejor asignación de los recursos en la economía. Así, no solo se ha introducido una ley marco que exigirá una mayor evaluación del costo-beneficio y efectividad de cualquier propuesta de nueva exoneración⁹⁵, los sujetos beneficiados y el ámbito de su aplicación, sino que se ha establecido un cronograma de eliminación gradual de exoneraciones vigentes como la del IGV e ISC aplicable a la venta de combustibles realizada en los departamentos de Ucayali y Madre de Dios, el Crédito Fiscal Especial, el Reintegro Tributario del IGV y la exoneración del IGV a la importación de bienes y a la venta interna de bienes en la Amazonía⁹⁶.

RECUADRO 9: IMPACTO ECONÓMICO DE LAS EXONERACIONES EN LA AMAZONÍA

A fines de 1998, fue promulgada la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía (Ley N° 27037) con la finalidad de impulsar el desarrollo sostenible e integral en esta zona. Sin embargo, algunos indicadores muestran que no se habrían logrado los objetivos perseguidos por esta medida.

En primer lugar, a pesar del establecimiento de condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada, el nivel de actividad en la Amazonía⁹⁷ no ha superado el dinamismo de los demás departamentos o ciudades en el país (véase el siguiente gráfico). Así, el crecimiento acumulado desde 1999 hasta el 2005 habría sido alrededor de 20% para la Amazonía, en comparación al 28% del resto de departamentos⁹⁸.

Evolución del índice del PBI en la amazonía y resto de departamentos del país (1994 - 2005)



Fuente: INEI y MEF.

Nota: Elaboración en base a la estimación del PBI departamental del MEF.

⁹⁵ Aplicable únicamente a impuestos que no sean considerados impuestos indirectos.

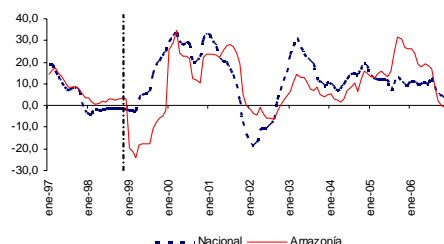
⁹⁶ No incluye Loreto, salvo por la provincia de Alto Amazonas.

⁹⁷ En la elaboración de este artículo se consideró que los departamentos de Amazonas, Madre de Dios, San Martín, Ucayali y Loreto conforman la Amazonía.

⁹⁸ Cálculos en base a los datos del PBI departamental estimados por el MEF.

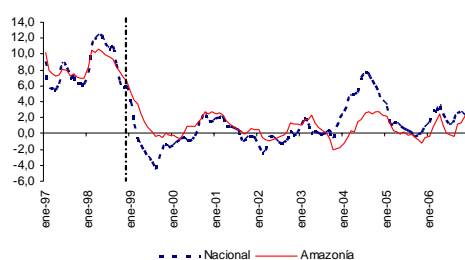
Asimismo, la exoneración de los impuestos como el IGV para toda la Amazonía y el ISC de combustibles en Loreto, Ucayali y Madre de Dios no se ha traducido en menores precios para un rubro básico e importante como Alimentos y Bebidas. Si bien, en 1999 hubo una disminución de los precios de los Combustibles en estas ciudades, el comportamiento de los precios de Alimentos y Bebidas parece haber seguido la tendencia del índice nacional. En otras palabras, este último rubro no habría sufrido cambio alguno respecto de lo que sucede en el resto de ciudades del país con la implementación de las exoneraciones. Este comportamiento podría sugerir que la exoneración de los impuestos habría beneficiando únicamente a los agentes intermediarios y comerciantes de esta zona.

**Variación % anual del índice de precios de Combustibles
(1997 – 2006)**



Fuente: INEI. Elaboración: MEF.

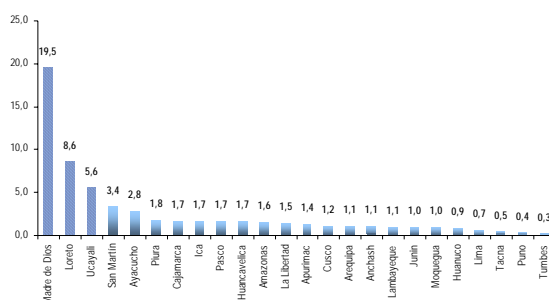
**Variación % anual del índice de precios de Alimentos y Bebidas
(1997 – 2006)**



Fuente: INEI. Elaboración: MEF.

Por otro lado, es importante mencionar que existen indicios de defraudación tributaria en las ciudades exoneradas de impuestos, pues se observa un alto consumo de gasolina, superior incluso al de departamentos con un gran parque automotor como Lima. En el gráfico inferior, se puede apreciar que el consumo promedio de gasolina en los departamentos que gozan de exoneraciones tributarias durante el año 2006 supera los 2,6 galones diarios por auto gasolinero (promedio nacional), llegando a cifras extraordinariamente altas como el caso de Madre de Dios (19,5 galones diarios). Lógicamente, este resultado se deriva de la disminución de los precios de los combustibles por la exoneración del ISC en las zonas mencionadas.

**Compras diarias de gasolina por auto gasolinero en cada departamento
(Enero - Diciembre 2006)**



Fuente: MTC y OSINERG. Elaboración: MEF

Elaboración en base al SCOP (OSINERG) y la información del parque automotor departamental del Ministerio de Transportes y Comunicaciones del año 2006. Se supuso que todos los automóviles y camionetas usan gasolina.

En conclusión, los datos expuestos anteriormente muestran la ineficacia del gasto tributario (monto que se deja de recaudar por la exoneraciones concedidas) en las ciudades de la Amazonía, cifra que habría ascendido al valor de S/. 858 millones según estimaciones hechas por la SUNAT para el 2006⁹⁹. De esta manera, queda claro que este tipo de exoneraciones, que no muestran ningún impacto positivo ni en crecimiento económico, ni en inversión, ni en pobreza no deberían mantenerse.

En conclusión, el avance logrado es considerable, sobretudo con respecto a la ampliación de la base tributaria, la simplificación del sistema tributario, el establecimiento de predictibilidad para estimular la inversión y generar empleo, la búsqueda de equidad en el sistema, entre otros. Sin embargo, aún quedan pendientes muchas reformas que permitan consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir significativamente la pobreza y enfrentar las debilidades estructurales de tal manera que se amplíen las perspectivas de crecimiento en el mediano y largo plazo.

9.1.2 HACIA UN PRESUPUESTO POR RESULTADOS

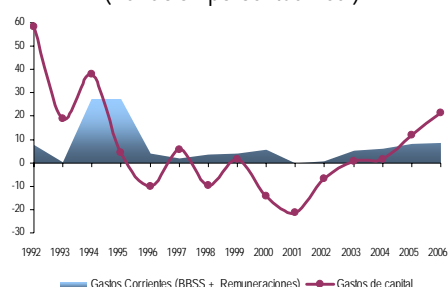
Tal como ya se ha mencionado, la política fiscal se orienta con el principio de asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávits fiscales en los periodos favorables y permitiendo únicamente déficit fiscales moderados y no recurrentes en periodos de menor crecimiento, principio establecido en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF). El orden de las cuentas fiscales garantiza que el Estado sea capaz de proveer de servicios públicos a la población y a través de los programas sociales combatir la pobreza y extrema pobreza.

La aplicación de este principio, se concreta en reglas fiscales, cuya aplicación ha permitido pasar de un déficit de 3% del PBI en el 2000 a un superávit de 2,1% en el 2006, así como reducir el ratio deuda/PBI de 45,4% a 32,7% en el mismo periodo. Asimismo, se ha avanzado hacia una descentralización fiscal y, mediante esta, a la aplicación de reglas a los gobiernos regionales y locales; sin embargo, todavía falta crear una mayor disciplina en el cumplimiento de estas reglas.

a. Reestructuración del gasto público que dinamice las inversiones

Se sabe, que el gasto corriente dentro de la estructura del presupuesto ha sido uno de los componentes más rígidos y de mayor proporción, dejando de lado las políticas de inversión en infraestructura y tecnificación de las actividades económicas.

Gráfico 33
Gastos de Consumo y de Capital del Gobierno Central
(Variación porcentual real)

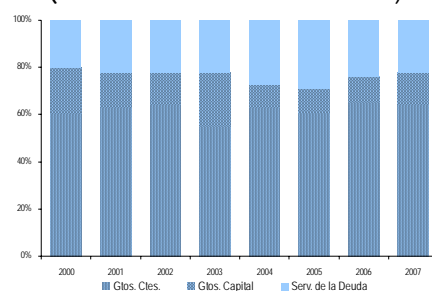


Fuente: BCRP.

⁹⁹ Corresponde a la estimación de corto plazo. Véase Marco Macroeconómico Multianual 2007 – 2009.

Durante el periodo 2000-2006, la inversión pública alcanzó, en promedio, un bajo nivel (3,0% del PBI) respecto a décadas pasadas, como resultado de una falta de continuidad en las prioridades de los proyectos, una inadecuada programación de las inversiones, limitada capacidad técnica y desconocimiento de los procesos administrativos.

Gráfico 34
Estructura del Presupuesto del Gobierno Nacional y Regional ^{1/}
(Miles de Millones de Nuevos Soles)

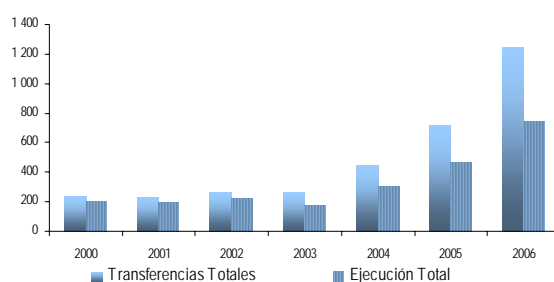


Fuente: MEF.

1/ En base al PIA.

Para el caso de los gobiernos regionales, se evidenció que en los últimos cinco años presentaron un grado de ejecución de las inversiones menor al 50% de su presupuesto asignado, debido a su reducida capacidad para gerenciar proyectos de inversión y a la ineficiente organización para la ejecución de sus inversiones. Estos resultados poco alentadores se han dado en un contexto de disponibilidad de recursos fiscales, por ello, resulta una paradoja que muchas regiones cuenten con niveles tan bajos de cobertura de servicios básicos como agua potable o electricidad, y no obstante dispongan de elevados ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales, como el Canon. Los recursos provenientes por Canon son la principal fuente de financiamiento de la inversión en infraestructura de los gobiernos regionales y locales, y se han venido incrementando aceleradamente desde hace 2 años, como consecuencia de la fuerte inversión privada en el sector minero y el favorable contexto internacional sobre el precio de nuestros principales productos de exportación minera. Toda esta situación conlleva a un problema estructural de concentración de recursos.

Gráfico 35
Transferencias por Canon y Sobre canon y su ejecución
(Millones de Nuevos Soles)



Fuente: MEF.

Más aún, esta problemática podría agudizarse teniendo en cuenta que en la Ley de Presupuesto Público para el año 2007 se establece que la transferencia del Canon Minero será efectuada en su totalidad en un solo pago. Dicha medida que en principio resultaría beneficiosa para los gobiernos regionales y locales requiere de los mecanismos necesarios que conlleven a una ejecución efectiva.

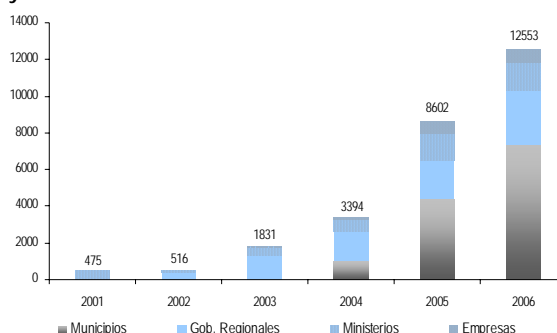
Por ello, con el objetivo de dinamizar las inversiones, la Ley de Equilibrio Financiero para 2007, modificó la restricción sobre el crecimiento real del gasto, restringiéndola sólo al gasto corriente no financiero, permitiendo así un mayor dinamismo al crecimiento del gasto de capital.

RECUADRO 10: DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es un Sistema administrativo del Estado que actúa como un sistema de certificación de calidad de los proyectos de los tres niveles de Gobierno. Además, es un mecanismo para la transparencia del gasto público y la rendición de cuentas a la sociedad. Creado a fines del 2000 (Ley N° 27293), el SNIP tiene como objetivos: (i) lograr que las inversiones tengan el impacto posible sobre el desarrollo económico y social del país; (ii) lograr el uso eficiente de los recursos públicos destinados a la inversión y; (iii) asegurar la sostenibilidad de los proyectos.

El SNIP inició sus operaciones en el año 2001 y, con la incorporación de nuevas Entidades al Sistema, se ha venido incrementando progresivamente el número de proyectos de inversión pública existentes a nivel nacional. A la fecha, más de 25,000 proyectos han sido declarados viables por las 435 Oficinas de Programación e Inversiones ubicadas en las más de 600 Entidades sujetas al Sistema (Ministerios, Institutos, Escuelas Nacionales, Universidades Nacionales, Empresas de FONAFE, Gobiernos Regionales, más de 300 Gobiernos Locales, Empresas de Tratamiento empresarial, entre otros.).

Número de Proyectos de Inversión Pública declarados viables en el marco del SNIP



Fuente:MEF

Nota: Proyectos agrupados por el nivel de Gobierno que los formuló.

Según cálculos hechos por el Ministerio de Economía y Finanzas, ente rector del SNIP, la productividad media del capital en el Perú se ha venido incrementado en los últimos años. El incremento durante los noventa responde principalmente a las reformas económicas realizadas durante este periodo: la estabilización macroeconómica, la apertura comercial, la desregulación financiera, entre otras. A partir del 2000, la consolidación democrática, la coherencia económica y la implementación del SNIP, han contribuido a que dicha productividad siga manteniendo una tendencia creciente.

Descentralización del SNIP

Desde inicios de 2007, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) ha pasado a ser un sistema descentralizado (Ley N° 28802 y D.S. N° 221-2006-EF), a fin de convertirse en un sistema más ágil y accesible - sin dejar de garantizar la calidad de los proyectos - y más cerca de las necesidades y demandas de la población.

En tal sentido, las principales novedades en la regulación de la formulación y evaluación de proyectos son las siguientes:

- Completa descentralización de la viabilidad de los proyectos: Ahora los Sectores del 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. De este modo, ellos se convierten en los principales responsables en el control de la calidad de sus inversiones.

- b) Evaluaciones más cortas: Las evaluaciones del SNIP no pueden incluir nuevas observaciones a las que fueron hechas originalmente.
- c) Procesos simplificados para proyectos de inversión pública de menor escala: Procesos simplificados del SNIP para la formulación y evaluación de proyectos menores a S/. 100,000 y conglomerados.
- d) Las reposiciones de activos y equipos que no involucren proyectos de inversión pública no se evaluarán en el marco del SNIP: No todos los gastos de capital pasan por el SNIP.
- e) Aprobación de Perfiles detallados para la formulación de proyectos de saneamiento, transportes, educación y salud, entre otros.

Por su parte, el MEF pondrá especial énfasis en el desarrollo de capacidades para la formulación y evaluación de proyectos en los diferentes niveles de gobierno. Para ello:

- a) Se capacitará y brindará asistencia técnica a través de las Oficinas de Asistencia Técnica del MEF: el MEF está poniendo a disposición de los operadores del SNIP asesoría técnica in situ, a través de funcionarios especializados en formulación y evaluación de proyectos en las distintas regiones del país. A la fecha se cuentan con Oficinas en Piura, Ayacucho, Ancash, Cajamarca y Loreto.
- b) Se firmarán Convenios entre el MEF y distintas Universidades Públicas y Privadas a nivel nacional para contar con cursos y diplomados en formulación y evaluación de proyectos de inversión pública: A la fecha se han firmado Convenios con la Universidad Nacional de San Cristobal de Huamanga, la Universidad Nacional de La Amazonia Peruana, la Universidad San Ignacio de Loyola y la Universidad Nacional de Cajamarca.
- c) Se elaborarán y distribuirán más de 20 guías técnico-metodológicas para la formulación y evaluación de proyectos, tales como Guías de Orientación para la elaboración de un perfil en el marco del SNIP y de la Normatividad del SNIP, así como Guías de formulación y evaluación de proyectos de Salud, Educación, Asistencia Técnica Rural, Control de Inundaciones, Desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial, Infraestructura de Riego, Electrificación Rural, Caminos Vecinales, entre otros.

La inversión pública debe estar orientada a brindar servicios públicos de calidad a los ciudadanos de manera oportuna y eficaz. En este sentido, las evaluaciones de proyectos en el marco del SNIP contribuyen a que los recursos públicos destinados a la inversión sean utilizados eficientemente y tengan el mayor impacto posible en el bienestar de la población.

b. Calidad del gasto público

El presupuesto es la principal herramienta de programación económica y financiera con que cuenta el Estado para proveer de bienes y servicios adecuados a la población; sin embargo, actualmente no contribuye con este propósito debido a que no está orientada a la consecución de resultados, por el contrario se asigna en forma incremental orientado a financiar gasto en bienes, servicios y personal, no constituyéndose en un instrumento de gestión eficaz.

Los indicadores muestran que la ejecución del gasto público no se ha traducido en una mejora en la calidad de los servicios públicos brindados a la población. Por ejemplo, entre el año 1999 y el 2004, el gasto público en educación primaria y secundaria se incrementó en 21% y 52% respectivamente en términos reales, sin embargo, en el 2004 sólo el 8% de los estudiantes de sexto grado de primaria y el 7% de alumnos de quinto de secundaria, tenían una comprensión suficiente de lectura¹⁰⁰. Asimismo, aunque los programas alimentarios y nutricionales han

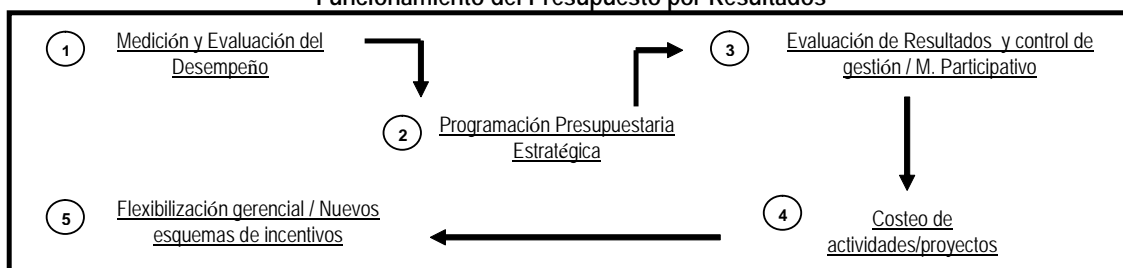
¹⁰⁰ IV Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004, Ministerio de Educación.

incrementado su presupuesto en 16% en la última década, estos no han logrado reducir el porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición crónica, el cual continuó ubicándose alrededor del 25% entre 1996 y 2005¹⁰¹. De igual manera, en salud se han presentado importantes incrementos presupuestales en los últimos años, que si bien ha generado mejoras en indicadores de mortalidad y la cobertura de algunos servicios, todavía se encuentran por debajo de los promedios de América Latina.

Orientar el gasto público hacia una provisión eficaz, oportuna, eficiente y equitativa de los bienes y servicios públicos requiere que el presupuesto se consolide como un instrumento de gestión eficaz, orientándose progresivamente hacia una asignación del presupuesto basado en resultados, mediante el cual cada incremento en la asignación presupuestaria de las entidades públicas se realice en base al desempeño de indicadores de gestión sobre la calidad de los servicios brindados, y no solo de cantidad.

Para avanzar hacia este objetivo, la Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2007 establece la implementación del Presupuesto por Resultados (PPR), a través del desarrollo de lineamientos y metodologías para una programación estratégica presupuestaria, incluyendo en su primera fase de implementación al Ministerio de Educación, Salud, e la Mujer y Desarrollo Social y Transportes y Comunicaciones; así como a los gobiernos regionales y la RENIEC. Adicionalmente, se establecen como instrumentos la utilización de indicadores de desempeño para la medición, seguimiento y evaluación de los resultados de gasto.

Gráfico 36
Funcionamiento del Presupuesto por Resultados



Fuente: MEF.

Bajo este contexto de bajo nivel de inversión pública y de deficiente calidad de los servicios prestados, la política del gasto público en el mediano plazo se orientará a:

- Reducir gradualmente el gasto corriente dentro del Presupuesto Público trasladando los ahorros generados al incremento en la inversión pública, dirigiéndola a objetivos sociales prioritarios, principalmente en educación y salud de calidad, debido a que ofrecen los mayores retornos a mediano y largo plazo, brindando mayores posibilidades de movilidad social y permitiendo que los beneficios del crecimiento económico sean más inclusivos.
- Asegurar una mejor y mayor coordinación entre los distintos sectores y niveles del Gobierno, así como efectuar un seguimiento estricto de toda inversión pública que se encuentre destinada a la lucha contra la pobreza y desarrollo social, funciones que serán realizadas por la *Comisión para la Dinamización de Inversiones Públicas*¹⁰².

¹⁰¹ ENDES 1996 y 2005.

¹⁰² Creada en marzo de este año.

- Desarrollar capacidades vía capacitación y asistencia técnica en gestión de proyectos, desarrollo de un pensamiento multianual en la programación de las inversiones, así como el rediseño institucional vía reingeniería de procesos, tareas estratégicas que permitirán superar los problemas estructurales de los gobiernos regionales y locales. Para ello se ha iniciado el proceso de descentralización del SNIP, el cual permitirá fortalecer las capacidades en formulación y evaluación de proyectos de inversión pública por parte de estos niveles de gobierno y, en términos generales, garantizar un sistema más simplificado, ágil y eficiente.
- Establecer el presupuesto como una herramienta de gestión eficaz vinculándolo explícitamente con la obtención de resultados que contribuyan a la calidad en la provisión de los servicios públicos, dejando de lado su carácter incrementalista, para lo cual se deberá dar una aplicación progresiva del Presupuesto por Resultados a todos los pliegos presupuestarios.
- Consolidar el PPR como una estrategia de desarrollo de capacidades de gestión de los empleados públicos para el logro de resultados; establecer mecanismos transparentes para la rendición de cuentas a la sociedad civil; elaborar indicadores sobre metas que incentiven mejoras en la prestación de los servicios a los ciudadanos; generar las condiciones necesarias para que el uso de indicadores como herramienta de gestión pueda darse en todos los niveles de gobierno y articular la normatividad vigente consistente con el PPR.

9.2 REFORMA DEL ESTADO

Una de las mayores carencias de nuestro país se encuentra en el ámbito institucional. Una reforma del Estado tiene como objetivo establecer un Estado eficiente, el cual debe ser flexible, articulado, eficaz, inclusivo y debe brindar adecuada atención a todos los ciudadanos.

Es así, que la actual Administración se ha comprometido con este objetivo planteando un proceso de reforma que se basa en tres grandes campos. El primero es la **simplificación de trámites**, que busca mejorar la calidad de atención al ciudadano. El segundo es el **funcionamiento del Estado**, orientado a mejorar las “reglas de juego” de manera que sean comunes y claras, y que permitan un mayor orden y un mejor funcionamiento de los Sistemas Administrativos del Estado. El tercero abarca la **estructura del Estado**, con el fin de mejorar el funcionamiento del mismo, con responsabilidades establecidas y reglas claras de organización y gestión que promuevan entidades ágiles y modernas.

Es dentro de este último campo donde se desarrolla la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el proceso de descentralización, y la reorganización de entidades y programas sociales. El Estado debe de estar organizado de tal manera, que la mayor parte de su presupuesto esté dedicada al servicio de los ciudadanos y a la inversión, y sólo una pequeña parte del gasto esté destinada a su propia administración y funcionamiento.

Por ello, la descentralización es una parte fundamental de la reforma del Estado, que exige la transferencia pronta de recursos, atribuciones y decisiones; para lo cual las entidades subnacionales deben estar preparadas en términos de responsabilidad, gerencia y ejecución. Aplicando el concepto de subsidiariedad, todo aquello que puede hacer un municipio no debe hacerlo la región, y todo aquello que puede hacer la región no debe hacerlo el gobierno central.

Por otro lado, en los últimos veinte años el número de Organismos Públicos Descentralizados (OPDs) se ha incrementado a un número exagerado. El resultado es un Estado con duplicidad de funciones y, por ende, con gastos que podrían reducirse. Al fusionar, integrar y absorber esas OPDs, se afirma la función que cada una propone cumplir, pero con mayor eficiencia y menor gasto. La fusión del aparato burocrático ya está en marcha. Se han fusionado, integrado o absorbido Indexa, Conaju, Conadis, Sistema Aerofotográfico Nacional, Instituto de Desarrollo de Recursos Humanos, Pett, Instituto Nacional de Salud, Ingemet, Inade, Ceticos, Zofratatna, Conac e Inabec; y esa es sólo la fase inicial.

En esta misma línea, los programas sociales necesitan una reorganización que los coordine íntegramente y evite que gran parte de los recursos se pierdan en gastos administrativos y de gestión, de modo que la mayor cantidad de recursos sean destinados directamente a los beneficiarios. En la siguiente sección se abordará este tema.

9.2.1 DEL GASTO SOCIAL A LA INVERSIÓN SOCIAL

9.2.1.1 PROCESO DE FUSIÓN, INTEGRACIÓN Y ARTICULACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

El Decreto Supremo 080-2006-PCM encargó a la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST-CIAS) la tarea de actualizar el inventario de los Programas Sociales del Estado Peruano con el fin de obtener información necesaria para la elaboración de una propuesta consistente de fusión, integración y/o articulación de estos, en el marco de la política de modernización del Estado.

El objetivo primordial de esta reforma es que el gasto social esté organizado en base a un enfoque integral de lucha contra la pobreza, cuyas intervenciones se encuentren basadas en una efectiva articulación vertical y horizontal (con programas ya racionalizados y con objetivos claros), en lineamientos consistentes bajo una rectoría única (un CIAS fortalecido tanto a nivel técnico como de decisión para la asignación de recursos) y bajo un sistema de gestión basada en resultados dentro de la marco actual de descentralización.

Como resultado, la aplicación de esta propuesta produciría no sólo una mayor eficiencia y orden en la gestión inicial de los programas sociales, sino que significaría un ahorro inicial aproximado de 350 millones de soles (US\$ 110 millones), permitiendo una estrategia de redistribución de los recursos en los programas sociales reformados, con el fin de lograr una mayor cobertura hacia los sectores más vulnerables y de reducir la pobreza que afecta a casi la mitad de la población peruana. Asimismo, cabe mencionar, que la fusión e integración de los programas busca ser un paso previo a la descentralización de programas y proyectos a órganos subnacionales, al establecer mecanismos ordenados en las transferencias de recursos¹⁰³.

Como primer paso, se realizó el inventario de programas sociales. En total se registraron 82 programas, provenientes de distintos sectores gubernamentales¹⁰⁴. El Sector Mujer y Desarrollo Social registró el mayor número de programas sociales, representando el 38% de estos, como consecuencia de los programas relacionados al Programa Nacional de Asistencia Alimentaria

¹⁰³ **Consideraciones previas de la propuesta.** En el inventario y en la presente propuesta de fusión, integración y articulación de programas sociales no se ha considerado programas sociales universales, que van a seguir existiendo e integrando el gasto social de Estado, y articulándose en lo posible con los programas sociales resultantes de la reforma. Asimismo, los programas registrados en el inventario corresponden a aquellos ejecutados hasta el año 2006, por lo que aquellos que operan a partir de 2007 deberán estar bajo la rectoría de la CIAS. La presente propuesta no implica que las buenas prácticas de trabajo, el "know how" desarrollado en las experiencias exitosas se pierdan.

¹⁰⁴ Véase Anexo H, que estará disponible en la web.

(PRONAA), el Fondo de Cooperación y Desarrollo Social (FONCODES) y al Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF). En segundo lugar, se ubicó el sector Agricultura, en donde el objetivo específico es el manejo adecuado de recursos y la promoción de actividades agropecuarias bajo los programas ejecutados por MARENASS o PRONAMACHCS. El sector Salud, es un caso adicional pues con sus dos programas (SIS y PASALUD), representa el 10,3% del presupuesto total. Asimismo, el programa del Vaso de Leche, de ámbito nacional, maneja el 10,6% de los recursos ejecutados en programas sociales.

Tabla 26
Presupuesto de los Programas Sociales según sector

Sector Institucional	Programas Reportados	Monto en Millones de S/.					
		2005		2006		% del ejecutado 2006	
		PIM	Ejecutado SIAF	PIM	Ejecutado SIAF		
Agricultura	12	150	73	155	210	6,10%	
Mujer y Desarrollo Social ^{1/}	31	922	763	907	1 305	38,30%	
Trabajo y Promoción del Empleo	9	198	183	193	197	5,80%	
Vivienda, construcción y saneamiento	9	393	315	426	301	8,80%	
Educación	4	104	66	117	112	3,30%	
Transportes y Comunicaciones	4	120	112	136	285	8,40%	
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	3	2	2	1	6	0,20%	
Producción	3	6	9	7	10	0,30%	
Energía y Minas	2	184	155	158	121	3,60%	
Salud	2	372	364	338	351	10,30%	
Comercio Exterior y Turismo	1	4	3	5	4	0,10%	
Economía y Finanzas ^{2/}	1	363	363	363	363	10,60%	
Presidencia del Consejo de Ministros	1	120	36	300	144	4,20%	
Total	82	2 938	2 445	3 106	3 410	100,00%	

Fuente: Ficha de Inventario de programas Sociales. Elaboración: MEF.

/1 Incluye programas PRONAA y FONCODES descentralizados a municipios.

/2 Considera Programa del Vaso de Leche

Asimismo, se identificó que el gasto administrativo total alcanza en conjunto S/. 606,5 millones, representando 24,8% del total ejecutado, evidenciando la existencia de problemas de eficiencia en la gestión de los programas.

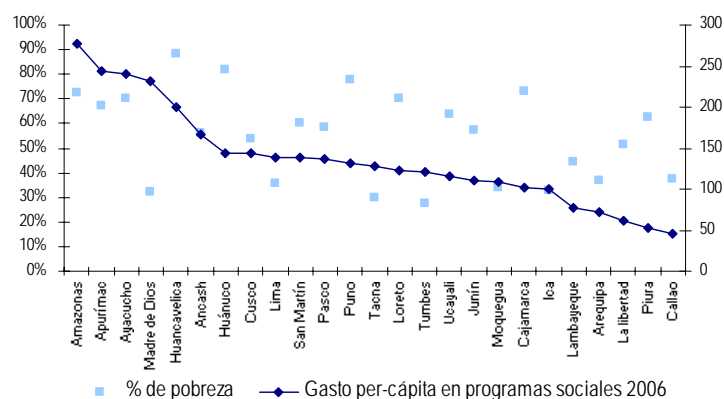
Tabla 27
Gasto administrativo de los Programas Sociales
(Nuevos Soles)

	Programas Reportados	Gasto Administrativo	Porcentaje del Total
Menos de 5%	8	14 098 658	2%
Entre 5% y 10%	4	45 003 855	7%
Entre 10% y 15%	15	235 030 113	39%
Entre 15% y 20%	23	163 823 907	27%
Más de 20%	27	148 557 506	24%
No disponible	5	-	0%
Total	82	606 514 039	100%

Fuente: Ficha de Inventario de programas Sociales. Elaboración: MEF.

Por otro lado, el análisis del inventario permitió identificar que la asignación del gasto social de los programas sociales presenta una deficiente articulación, la presencia de subcobertura y sobrecobertura, así como una escasez de coherencia con los niveles de pobreza registrados a nivel geográfico.

Gráfico 37
Gasto en programas Sociales por departamento



Fuente: Ficha de Inventario de programas Sociales e INEI - ENAHO (2004). Elaboración: MEF.

Así, a pesar de que se espera que el nivel de gasto en programas sociales tenga una relación positiva con el nivel de pobreza, es decir, que a aquellos departamentos que presenten mayor nivel de pobreza les corresponda una mayor asignación de gasto en programas sociales; esta premisa no se cumple: como se observa en el gráfico 37, el gasto por pobre a nivel departamental es muy variable con un máximo de 278 nuevos soles por pobre en el departamento de Amazonas a un mínimo de 46 nuevos soles en Tumbes.

Una vez realizado el inventario, se identificaron duplicidades, superposiciones o complementariedades en la ejecución de los programas sociales registrados con la finalidad de elaborar una propuesta de fusión, integración y/o articulación de estos. Para ello, se contó con la utilización de la Matriz de Discriminación como base para un nuevo agrupamiento de los mismos¹⁰⁵.

Esta metodología consideró dos clases de criterios: los principales de agrupamiento (medidos por la asociatividad entre programas), y otros de carácter complementario. Ambos criterios fueron utilizados como soporte técnico y lógico, y a la vez permitieron evaluar la pertinencia de propuestas que sirvieron para la generación de lineamientos, según lo indicado en el artículo 2 del Decreto Supremo 080-2006-PCM. A continuación, se presenta una breve explicación de la metodología empleada.

Criterios principales de agrupamiento

a. Clasificaciones previas

En primer lugar, los 82 programas sociales registrados en el inventario, se agruparon en 12 categorías independientes según sus objetivos y de acuerdo a su posición dentro de los ejes de intervención del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Para la consistencia de la información se contó con la ayuda de los representantes oficiales de cada pliego, asignados según normas legales. Adicionalmente, se revisaron fuentes secundarias que sirvieron para convalidar la información en cuanto a objetivos, población beneficiaria, asignaciones presupuestales, entre otros, contenida en cada una de las fichas recogidas.

¹⁰⁶ Aprobado por Decreto Supremo N° 064 – 2004 – PCM.

Tabla 28
Clasificación de programas sociales según objetivos y ejes del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza en el Perú

Grupos de objetivos	Descripción objetivos	Eje 1:	Eje 2:	Eje 3:	Total Programas
		Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales.	Promoción de oportunidades y capacidades económicas.	Establecimiento de una red de protección social.	
1					
Oportunidades empresariales no agropecuarias	Relacionados con capacitación empresarial técnico productiva y comerciales, además de la promoción de mejores condiciones para su desarrollo.	0	12	0	12
2					
Oportunidades empresariales agropecuarias	Relacionados con el desarrollo de proyectos y actividades agropecuarias para pequeños productores.	0	10	0	10
3					
Capacitación e Inserción laboral	Dirigidos a proveer capacitación y servicios que mejoren las posibilidades de inserción laboral en el trabajo dependiente o asalariado.	0	2	0	2
4					
Infraestructura de acceso a servicios básicos	Relacionados a mejorar las condiciones para el acceso de servicios básicos o la construcción de vías de comunicación en poblaciones rurales o urbano marginales. Se incluyen los programas destinados a mejorar las condiciones para la habitabilidad.	0	11	0	11
5					
Salud preventiva y/o asistencial	Relacionados a facilitar al acceso de salud preventiva o asistencial a los sectores más necesitados.	2	0	0	2
6					
Acceso / mejoramiento de la educación básica	Relacionados con la superación de deficiencias educativas de los grupos más vulnerables de la población.	6	0	0	6
7					
Apoyo alimentario	Relacionados con mejorar el nivel de consumo de alimentos en poblaciones que lo necesiten.	13	0	1*	14
8					
Asistencia nutricional	Relacionados a mejorar los índices de desnutrición en las poblaciones que más lo necesiten.	5	0	0	5
9					
Apoyo / protección a poblaciones vulnerables	Relacionados con la protección de grupos en riesgo de niños, adolescentes, adultos mayores, mujeres, discapacitados y víctimas de desastres naturales.	0	0	8	8
10					
Acceso a la vivienda y saneamiento.	Dirigidos a garantizar el acceso a una vivienda adecuada a poblaciones con bajos recursos económicos. Se incluyen los programas de saneamiento.	6	0	0	6
11					
Programas multipropósito	Objetivos contemplan distintos componentes, cada uno de ellos dirigido a un grupo beneficiario de diferentes características.	2	1	0	3
12					
Identificación a ciudadanos	Destinados a identificar poblaciones alejadas y vulnerables para su incorporación a la sociedad.	3	0	0	3
TOTAL		37	36	9	82

Elaboración: MEF.

* Apoyo alimentario dirigido a ancianos y/o discapacitados.

En el caso de los programas multipropósito, existe una intervención dirigida a más de un grupo de objetivos, por lo que se trataron individualmente para ubicarlos dentro de alguno de los ejes de intervención. Por ejemplo, al Programa "Juntos", se le agrupó dentro del Eje 1.

Asimismo, se clasificó a los programas sociales en 10 categorías de beneficiarios, diferenciando previamente entre aquellos cuyos beneficiarios sean individuales (personas vulnerables, empresarios, etc.) de programas que estén dirigidos a beneficiarios colectivos:

1. Familias / hogares pobres
2. Mujeres embarazadas / Niños menores de 3 años
3. Niños entre 3 y 5 años
4. Niños entre 6 y 12 años
5. Adolescentes entre 12 y 16 años
6. Jóvenes mayores de 16 años y adultos
7. Discapacitados

8. Pequeños y micro empresarios
9. Comunidades Campesinas y/o rurales (programas colectivos)
10. Asentamientos humanos urbano marginales (programas colectivos)

b. Matriz de Discriminación de Programas Sociales

A partir de las clasificaciones previas, se construyó una matriz, denominada de **Discriminación**, que contribuyó con la identificación de posibilidades de fusión, integración, articulación, así como en la selección de programas que tienen independencia funcional.

Gráfico 38
Matriz de Discriminación para la Fusión, Integración, Articulación e Independencia de Programas Sociales

		Grupo de objetivos	
		COINCIDE	NO COINCIDE
Grupo de beneficiarios	COINCIDE	Cuarto cuadrante FUSIONALES(1,1)	Primer cuadrante ARTICULABLES(1,2)
	NO COINCIDE	Tercer cuadrante INTEGRABLES(2,1)	Segundo cuadrante INDEPENDIENTES(2,2)

Elaboración: MEF.

Esta matriz contempla cuatro cuadrantes que hacen mención a resultados distintos:

Primer cuadrante (Área de Articulación). La articulación se da entre programas que mantienen sus administraciones, diseños técnicos y formas de operación diferenciados, estableciendo una coordinación efectiva para tener mayor impacto social. Se refiere a la coordinación entre programas sociales con distinto objetivo pero cuyas acciones se dirigen a la mismo tipo de población beneficiaria¹⁰⁷.

Segundo cuadrante (Área de Independencia). Se encuentran los programas que no tienen ninguna relación entre sí, por tener diferentes características.

Tercer cuadrante (Área de Integración). Se refiere a la adición o agregación de programas sociales que cuenten con objetivos similares pero cuyas acciones se dirijan a una distinta población beneficiaria. La idea es generar un solo programa que contemple distintos componentes y que amplíe su cobertura, a través de la atención a distintos grupos beneficiarios. Se entiende así, como la unificación de las administraciones pero manteniendo la autonomía técnica de las parte integradas de cada programa.

Cuarto cuadrante (Área de Fusión). Se refiere a la inclusión o absorción de programas sociales que cuentan con objetivos y tipos de población beneficiaria similares. En este sentido, un programa social puede ser total o parcialmente absorbido por otro de mayor tamaño o cobertura. Se contempla en ella la posibilidad de unificación administrativa y técnica de dos o más programas sociales. Asimismo, puede existir fusión en programas cuya forma de ejecución sea distinta, condicionándose para ello la incorporación de nuevos componentes, lo que implicaría cambios en la estructura, ámbito de ejecución y planeamiento operativo desprograma resultante.

¹⁰⁷ Para ello, paralelamente, se evalúan criterios adicionales, con la finalidad de brindar una atención más integral a las localidades o a las personas beneficiarias directas.

Criterios complementarios para la implementación

Si bien la matriz de discriminación permitió una clasificación inicial de programas sociales, se necesitaron criterios complementarios que sirvieron como herramientas informativas de segunda instancia para el proceso de reforma. Estos criterios son:

- a. Financiamiento externo condicionado
- b. Complementariedad entre programas sociales
- c. Modalidad de ejecución de los programas sociales
- d. Ámbitos de intervención (cobertura geográfica)
- e. El tipo de Dirección (quién ejecuta el programa)

Luego de implementar la mencionada metodología se obtuvo una nueva lista de programas sociales, cuyo número pasó a ser de 82 a 26¹⁰⁸, reduciéndose en un 68%. Así, se plantea la preservación de 16 programas sociales, los cuales deberán ser reformulados y articulados en correspondencia con los fines y objetivos relacionados con la política social del Estado. Asimismo, se ha formulado la creación de 10 nuevos programas sociales producto de la reforma de 66 programas previos a la intervención.

Tabla 29
Número de programas sociales según objetivos estratégicos

Grupos de Objetivos	Antes de la Propuesta	Después de la Propuesta
1. Oportunidades empresariales no agropecuarias	12	4
2. Oportunidades empresariales agropecuarias	10	3
3. Capacitación e Inserción laboral	2	2
4. Infraestructura de acceso a servicios básicos	11	5
5. Salud preventiva y/o asistencial	2	2
6. Acceso / mejoramiento de la educación básica	6	2
7. Apoyo alimentario	14	
8. Asistencia nutricional	5	3
9. Apoyo / protección a poblaciones vulnerables	8	1
10. Acceso a la vivienda y saneamiento.	6	2
11. Programas multipropósito	3	1
12. Identificación a ciudadanos	3	1
TOTAL	82	26

Elaboración: MEF.

9.2.1.2 EL PLAN DE REFORMA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

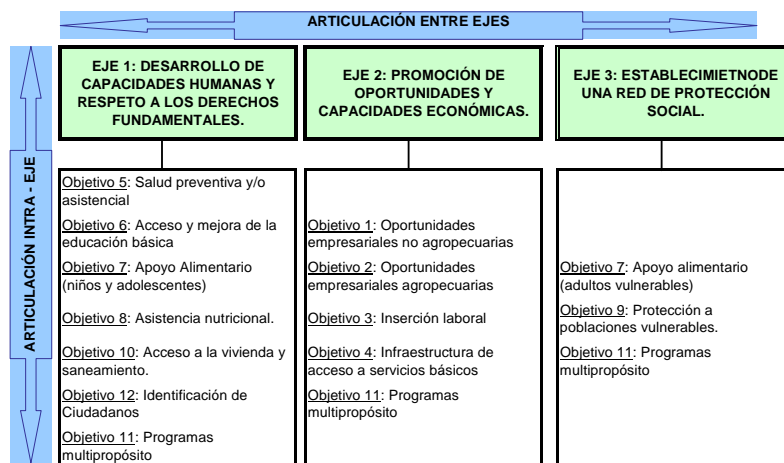
El Plan de Reforma de Programas Sociales, aprobado por el Decreto Supremo 029-2007-PCM, incluye lineamientos y directrices que permitirán implementar la propuesta antes mencionada, mediante arreglos institucionales necesarios para su operatividad y vinculación con el resto de actividades de acción social del Estado Peruano. Este plantea un cambio de estrategia en la implementación de intervenciones sociales del Estado, que contribuyan a reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema que afectan a importantes segmentos de la población, especialmente de zonas rurales.

En el marco de la implementación de la mencionada propuesta, como ya se mencionó, se busca reorganizar a los Programas Sociales según el logro de objetivos e intervenciones sociales

¹⁰⁸ Se consideran como resultantes a aquellos cuyas funciones serán ejercidas a partir del año 2008. De ellos no se consideran a aquellos no fusionados pero que se extinguirán en el presente año.

articuladas e integrales (espacios de coordinación multisectorial en las intervenciones sociales), de acuerdo al Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, en función a sus tres ejes.

Gráfico 39
Esquema de Reorganización de Programas Sociales según los Ejes del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza



Elaboración: MEF.

De manera simultánea, se plantea el fortalecimiento institucional del ente rector (Comisión Interministerial de Asuntos Sociales- CIAS), lo que incluye el fortalecimiento de la Secretaría Técnica de la CIAS (ST-CIAS) como responsable de la formulación de lineamientos de la política social multisectorial, así como el planteamiento de alternativas costo-efectivas de intervención de los programas y de prioridades de asignación de los recursos.

Así, la ST-CIAS será la encargada de dar soporte técnico a la formulación de la política social del gobierno, la coordinación multisectorial y, el seguimiento y control de la implementación de las políticas acordadas y sus programas. Por otro lado, analizará la ejecución financiera de los programas según las metas propuestas. Asimismo, contemplará como órganos de soporte técnico un equipo de expertos multisectorial que determine las mejores intervenciones del Estado en cada eje de lucha contra la pobreza. En este sentido será el ente encargado de determinar las brechas de atención básica, que deben cubrirse de forma urgente para evitar las pérdidas de capacidades humanas, económicas o de protección social.

¿Qué herramientas se necesitan para llevar a cabo esta propuesta? En primer lugar, se busca la implementación de una cultura de planificación y metas (marco lógico de la propuesta), que propone identificar con precisión metas numéricas factibles en relación con los compromisos del Estado Peruano a diversos organismos nacionales e internacionales. De manera complementaria, se necesita realizar la cuantificación del gasto en inversión social que permita cumplirlas. Para implementar un modelo de **gestión por resultados** se debe tener un análisis claro de la situación para luego generar metas y objetivos acorde con las prioridades establecidas en la política social de Estado.

La asignación de recursos a los programas debería:

- Responder a una planificación articulada de acciones y recursos financieros dentro de los distintos sectores y niveles de gobierno (Programación Presupuestal Estratégica), con la participación de la sociedad civil.
- Acreditar resultados a través de indicadores de desempeño, que servirán para el seguimiento y evaluación.

- c. Estar sujeta a rendición de cuentas sobre los resultados alcanzados (Monitoreo participativo).

En segundo lugar, se requiere **focalización geográfica e individual** como herramientas para reducir la subcobertura y filtración, lo cual implica que los recursos públicos deben dirigirse para compensar a los más pobres, en ese sentido, es determinante la labor del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Se profundizará este tema en la siguiente sección.

RECUADRO 11: LOGROS Y RETOS DEL PROGRAMA JUNTOS¹⁰⁹

Antecedentes

Como se indicó en el MMM 2007-2009, el Gobierno inició, durante el 2005, la implementación del Programa JUNTOS, el cual forma parte de una nueva generación de programas sociales orientados a la reducción de la pobreza desde una perspectiva que integra acciones de largo plazo en materia de educación salud, nutrición e identidad —asociados al desarrollo del capital y las capacidades humanas— con transferencias monetarias que, a corto plazo, posibilitan el incremento de los ingresos de las familias beneficiarias. La característica principal de este tipo de programa es que busca abordar el carácter multidimensional de la pobreza y de la exclusión social¹¹⁰.

La población objetivo del programa involucra a madres gestantes y, a niños y niñas menores de 14 años que asisten al nivel de educación primaria. El subsidio monetario es entregado a la madre de familia representante y equivale a S/. 100 al mes sujetos a la asistencia y atención de la madre gestante y de los niños y niñas menores de 5 años a los centros de salud, a la participación de niños y niñas menores de 3 años en el programa nutricional del MIMDES, a la asistencia de los niños y niñas menores de 14 años a sus centros educativos primarios, y a la obtención del DNI por parte de los miembros de la familia beneficiaria, especialmente de la madre representante. En caso que una familia incumpla los compromisos se suspende el subsidio. Asimismo, el programa contempla un mecanismo de salida de las familias beneficiarias que ocurre de manera progresiva al cabo de 4 años, con una reducción paulatina del subsidio en un monto equivalente al 20% del mismo por 4 años a fin de que las familias permanezcan un máximo de 8 años.

El presupuesto del programa en 2005 fue de S/. 120 millones, en 2006 de S/. 320 millones, y el 2007 de S/. 400 millones, con la distribución siguiente: 30% para el fortalecimiento de la oferta de salud, educación, nutrición e identidad en las zonas de intervención, 10% para gastos de administración y operaciones y un 60% destinado al subsidio monetario.

Criterios de focalización

El programa se caracteriza por implementar criterios rigurosos de focalización geográfica e individual:

- La focalización geográfica busca priorizar la selección de los distritos más pobres, para lo cual emplea indicadores de pobreza monetaria, desnutrición crónica en los niños, y afectación por la violencia política para construir un índice sintético que refleje las necesidades en cada distrito, de forma que en el 2005 se inició la atención de los 70 distritos más pobres del Perú; en el 2006 se expandió a los siguientes 210 distritos más pobres y para el 2007 se tiene previsto operar en 318 distritos adicionales, para un total de 638 distritos en 14 departamentos (se ha añaden Amazonas, Cusco, Loreto, Pasco y Piura). La tabla siguiente muestra que esta priorización ha sido adecuada, pues los indicadores que presentan los distritos intervenidos son críticos en relación a aquellos donde el programa no opera.

¹⁰⁹ Creado con el DS-032-2005-PCM.

¹¹⁰ Véase Aramburú *et al.* (2006).

Indicadores sociales promedio de los distritos según etapas de intervención de JUNTOS

Grupo de distritos	Severidad de la pobreza (INEI - 2004)	Desnutrición crónica escolar (MED - 2005)	Promedio de NBI 2005 (INEI - 2005)	Pobreza monetaria (INEI - 2004)	Porcentaje de centros poblados muy afectados por violencia (Censo por la PAZ)
Promedio entre 320 distritos donde opera interviene desde 2005-2006	15,7	48,5	56,2	83,4	5,6
Promedio entre 318 distritos donde se inició la atención el 2007	13,5	45,7	57	82,8	3,1
Promedio entre distritos donde el programa no opera	7,1	23,5	36	57,6	0,8
Promedio simple entre distritos	9,8	31,7	43,2	66,5	2,1
Tasa nacional estimada	6,5	21,9	26,2	50,6	n.d.

Fuente: MEF.

Nota: Los datos reportados resultan del simple de índices distritales (no son comparables a indicadores poblacionales).

Por ejemplo, la tasa estimada de pobreza nacional de 50,3% difiere del promedio de pobreza entre distritos que asciende a 66,5%.

- La focalización individual busca, mediante una Ficha Socioeconómica Única aplicada en el marco del Sistema de focalización de Hogares –SISFOH-, seleccionar a las familias que en cada distrito serán las beneficiarias del programa. La selección de familias es validada comunalmente para corregir casos especiales (como posibles filtraciones y hogares muy pobres no detectados con la selección previa).

Perspectivas y retos del programa

Al ser un programa de última generación, JUNTOS tiene una línea de intervención caracterizada por la articulación de acciones básicas de política social dirigidas a los más pobres, especialmente de las áreas rurales. Este tipo de accionar requiere del concurso de diferentes instituciones (Salud, Educación, MIMDES, gobiernos regionales), las cuales están en el deber de alinear los objetivos propios con los de JUNTOS.

Esto último supone adecuaciones en el aspecto presupuestal, pues un 30% de los recursos de JUNTOS se transfieren a esas instituciones, por lo que los procedimientos presupuestales tienen que ser llevadas a cabo con prontitud de forma que los recursos se ejecuten en el mismo año fiscal y de acuerdo a las metas previamente establecidas de forma que cualquier retraso no se constituya en un elemento que frene el accionar del programa y que perjudique a las familias beneficiarias.

Algunas sugerencias específicas para mejorar el funcionamiento del programa son las siguientes:

- Consolidar una Línea de Base que permita medir los efectos del programa posteriormente (por ejemplo, impactos en desnutrición y asistencia escolar), y mantener un sistema de seguimiento y monitoreo de las actividades de JUNTOS basado en indicadores de gestión y resultados.
- Implementar un sistema informático adecuado y eficiente de datos sobre beneficiarios que utilice un código de identificación único (DNI).
- Fortalecer los mecanismos de selección de beneficiarios del programa.
- Mejorar la capacidad de ejecución a nivel local de las transferencias de JUNTOS para la cobertura de brechas ya identificadas en oferta de servicios básicos, modificando los mecanismos de gestión y articulación con los gobiernos locales y regionales.
- Fortalecer los componentes de servicios de asistencia nutricional para los beneficiarios en el marco de la reforma e integración de intervenciones del Estado.
- Mejorar los niveles de coordinación institucional tanto a nivel sectorial (Comité Técnico Multisectorial, y entre sedes centrales y regionales) y regional (entre las distintas oficinas sectoriales y de JUNTOS).

Adicionalmente, la implementación de un proceso de reforma contempla:

- El plan de fortalecimiento de la CIAS y de su secretaría técnica (que incluya mecanismos para la revisión y la articulación de programas universales a la reforma de programas sociales).

- Fortalecimiento de espacios de coordinación consensuados entre la sociedad civil, la academia y distintos sectores y niveles de gobierno.
- Adecuación funcional de los nuevos programas y su incorporación en el reglamento de Organización y funciones de las instituciones comprometidas.
- Preparación de la formulación presupuestal de los nuevos programas: incluye la determinación de nuevos programas presupuestarios a ser programados para la formulación 2008, la publicación de normas y directivas presupuestales consistente con los nuevos programas y, la formulación de indicadores y diseño de línea de base para nuevos programas.
- Adecuación de convenios de financiamiento externo, elaboración y aprobación de convenios para financiamiento externo de proyectos consistentes con los programas reorganizados.
- Descentralización de los programas sociales, precedida por la presentación de sus planes de transferencia.
- Revisión y articulación de programas universales.

9.2.1.3 SISTEMA DE FOCALIZACIÓN INDIVIDUAL

Focalizar consiste en asignar los recursos públicos sobre la base de criterios de pobreza, al interior de la población objetivo determinada por cada programa social. Así, entre la población en situación de vulnerabilidad, se busca priorizar la entrega de los beneficios del programa a los más pobres, maximizando su acceso a los programas sociales y contribuyendo a mejorar los indicadores de bienestar de la población objetivo.

Dado que la pobreza es una categoría multidimensional, los “focalizadores” suelen utilizar herramientas de focalización geográfica, de focalización individual y de autofocalización a fin de identificar el grado de pobreza de una persona, una familia o de una localidad y de establecer un ordenamiento de la población objetivo para priorizar la atención de los más pobres. Si la incidencia de pobreza es muy alta y muy homogénea, lo más conveniente y menos costoso es **focalizar geográficamente**. En estos casos, utilizando “Mapas de Pobreza” se logra errores y costos de focalización razonablemente bajos. En zonas donde la incidencia de pobreza es menor, pero muy heterogénea, los errores de focalizar geográficamente son muy altos, por lo que se justifica asumir costos de implantar un sistema **focalización individual** para identificar a los pobres. Finalmente, existen programas que, por su naturaleza, no requieren de un sistema de focalización explícito; basta con utilizar incentivos de participación y de **autoselección** adecuados para que la población objetivo se autofocalifique. Tal es el caso de los programas de empleo público temporal, en los que a cambio de un salario muy bajo se pide una contraprestación de servicios; o el caso de programas de capacitación y entrenamiento laboral de nivel técnico que suele ser “consumido” principalmente por jóvenes proveniente de familias pobres.

Los programas sociales son susceptibles de generar situaciones de filtración y subcobertura en relación a la población beneficiaria para la cual han sido instaurados. Tomando como referencia la Encuesta Nacional de Hogares, se estima que la tasa promedio de filtración de no pobres a los programas sociales está alrededor de 30% y que la tasa promedio de subcobertura de pobres es superior al 70%.

Esto último resulta importante para la formulación de la política social, pues en el marco de la implementación del presupuesto por resultados (Ley N° 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007), para la formulación de los programas integrales de nutrición,

salud, educación, entre otros, será vital identificar a las personas, familias o zonas geográficas para las que existan brechas en materia de atención.

La implantación de un **sistema de focalización individual**, depende de muchos factores, uno de ellos es la evaluación de costo efectividad, que mide el impacto esperado en la gestión del programa social como resultado de costear el sistema. Suelen existir otros factores como la factibilidad administrativa y la viabilidad política para implementarlo, lo que se complica si el sistema es descentralizado y se enfrenta a organizaciones sociales de base que suelen considerar que la focalización les va a quitar presencia política y poder de selección de beneficiarios, que hoy ostentan.

Para la implantación de un sistema de focalización se debe considerar básicamente dos tipos de costos, el de levantamiento de información y el de operación del sistema. Si el sistema de focalización levantara información de hogares cada tres años en todos los distritos con poblaciones mayores a 5 000 habitantes y tuviera al menos un funcionario permanente en los 235 distritos con más de 20 000 habitantes, se tendría un costo promedio anual de 15,4 millones de soles¹¹¹, es decir, el 5% de lo que se pierde cada año en los principales 4 programas por filtraciones de no pobres. Lo que equivale a una ganancia de 20 soles por cada sol invertido en focalización (tabla 30).

Tabla 30
Costo - Efectividad de la Implantación del SISFOH

	N° Hogares	Hogares a Empadronar(*)	Costo Unitario (US\$)	Costo Total
Costos de Empadronamiento				
Rural	1 800 000	900	5	4 500 000
Urbano	4 200 000	3 150 000	2	6 300 000
Total cada 3 años	6 000 000	4 050 000		10 800 000
		Costo Empadronamiento Anual (US\$)		3 600 000
Costos Operativos				
Gastos Operativos	Total Mensual	Meses	Unidades de Focalización	
Unidad Central	18 000	12	1	216 000
Unidades Locales	310	12	235	874 200
		Total Gastos Operativos Anuales (US\$)		1 090 200
		Costo Total Anual (US\$)		4 690 200
Tipo de Cambio Referencial (Soles por Dólar)				3,3
		Costo Total Anual (Nuevos Soles)		15 477 660
		Pérdidas por Filtración (Nuevos soles)		308 790 000
		Relación Costo - Efectividad		1/20

Fuente: MEF.

(*) 4.05 millones de hogares equivale a un padrón con 19 millones de registros individuales.

En 2004, se inició el proceso de diseño e implementación del SISFOH en nuestro país. En primer lugar, se establecieron los criterios y mecanismos para mejorar la equidad y calidad en el gasto social y focalizarlo dando prioridad de atención a los más pobres¹¹². Asimismo, se estableció que la focalización individual se iniciará en las 30 principales ciudades, junto con el Seguro Integral de Salud.

¹¹¹ Asume empadronamiento al 50% de hogares rurales (900 000) y al 75% de los hogares urbanos (3,15 millones) a un costo promedio por ficha levantada de 2 dólares en zonas urbanas y 5 dólares en zonas rurales. El 50% de hogares rurales no empadronados se focalizaría geográficamente. Además se estima un costo anual de US\$ 1,09 millones para la operación en 235 municipios y una unidad central de focalización a un costo, lo que hace un costo anual de 15,4 millones de soles (US\$ 4,69 millones).

¹¹² Decreto Supremo N° 130-2004-EF.

Posteriormente, en 2005, se encargó al MEF la conducción de la Unidad Central de Focalización y la implementación del SISFOH¹¹³. Así, a la fecha, se ha constituido la UCF del SISFOH y se espera que durante el tercer trimestre de 2007 se constituyan las Unidades Locales de Focalización en 30 municipios piloto y se construya el primer Padrón General de Hogares en las 20 principales ciudades. El proceso continuará entre el 2008 y 2009 hasta completar el mencionado padrón nacional con alrededor de 20 millones de registros individuales.

¹¹³ Resolución Ministerial N° 372-2005-PCM.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1
PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS

	2006	2007	2008	2009	2010
PRECIOS Y TIPO DE CAMBIO					
Inflación					
Acumulada (Variación porcentual)	1,1	1,9	2,0	2,0	2,0
Promedio (Variación porcentual)	2,0	0,9	2,0	2,0	2,0
Tipo de cambio					
Promedio (Nuevos soles por US dólar)	3,27	3,18	3,20	3,22	3,24
Depreciación (Variación porcentual)	-0,7	-2,9	0,6	0,7	0,6
PRODUCCIÓN					
Producto Bruto Interno (Miles de millones de nuevos soles)	305,8	330,4	358,5	389,2	424,1
Producto Bruto Interno (Variación porcentual real)	8,0	7,0	6,5	7,0	7,5
Población (Millones de habitantes)	27,5	27,9	28,2	28,5	28,8
Producto Bruto Interno por habitante (US dólares)	3 394	3 732	3 981	4 242	4 544
VAB no primario (Variación porcentual real)	9,3	8,0	6,9	6,9	6,9
Inversión bruta fija (Porcentaje del PBI)	19,6	22,3	24,5	26,5	28,7
Inversión privada (Porcentaje del PBI)	16,8	18,3	19,3	20,5	21,6
SECTOR EXTERNO					
Cuenta Corriente (Porcentaje del PBI)	2,8	1,5	0,6	-0,2	-0,4
Balanza comercial (Millones de US dólares)	8 934	8 332	7 723	6 596	6 727
Exportaciones (Millones de US dólares)	23 800	26 131	28 100	29 906	33 119
Importaciones (Millones de US dólares)	-14 866	-17 799	-20 377	-23 310	-26 392
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO					
Presión tributaria (Porcentaje del PBI)	14,9	15,2	15,0	15,5	16,5
Resultado primario (Porcentaje del PBI)	3,9	1,8	1,1	1,1	1,3
Resultado económico (Porcentaje del PBI)	2,0	0,0	-0,5	-0,5	-0,2
Financiamiento neto del resultado económico (Millones de US dólares)	-1 881	-17	616	559	238
Amortización	2 562	4 805	2 145	1 437	1 770
Requerimiento bruto de financiamiento	681	4 788	2 761	1 996	2 008
Externo	635	1 143	1 021	1 226	1 201
Interno	-1 655	-343	540	70	7
Bonos	1 701	3 988	1 200	700	800
SALDO DE DEUDA PÚBLICA					
Externa (Porcentaje del PBI)	23,5	20,9	18,8	17,5	15,9
Interna (Porcentaje del PBI)	9,1	8,5	8,7	8,5	8,3
Total (Porcentaje del PBI)	32,6	29,4	27,5	26,0	24,2

Fuente: INEI, BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 2
AHORRO-INVERSIÓN
(Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008	2009	2010
Ahorro interno	23,7	24,8	24,9	26,1	27,9
Sector Público	6,7	5,9	6,3	7,2	8,3
Sector Privado	17,0	18,9	18,6	19,0	19,6
Ahorro externo	-2,8	-1,5	-0,6	0,2	0,4
Inversión	21,0	23,2	24,3	26,4	28,3
Sector Público	2,8	4,0	5,2	6,0	7,0
Sector Privado 1/	18,2	19,2	19,1	20,3	21,3

1/ Incluye variación de inventarios

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 3
PRODUCTO BRUTO INTERNO
(Variación porcentual real)

	2006	2007	2008	2009	2010
Agropecuario	7,2	3,5	4,1	4,3	4,2
Pesca	2,7	3,2	3,2	3,4	4,0
Minería e hidrocarburos	1,0	3,1	6,4	7,0	12,0
Manufactura	6,6	6,6	6,3	6,4	6,9
Procesadora de recursos primarios	2,1	3,1	3,3	3,8	3,9
Industria no primaria	7,8	7,4	7,0	7,0	7,5
Construcción	14,7	14,7	14,5	14,5	16,0
Comercio	12,1	7,1	6,5	6,6	6,6
Servicios 1/	8,2	7,7	6,0	5,9	5,5
VALOR AGREGADO BRUTO	8,2	7,1	6,5	6,6	6,9
Impuestos a los productos y derechos de importación	6,3	6,5	7,1	11,2	12,9
PRODUCTO BRUTO INTERNO	8,0	7,0	6,5	7,0	7,5
VAB primario	4,0	3,3	4,7	5,1	6,9
VAB no primario	9,3	8,0	6,9	6,9	6,9

1/ Incluye el PBI del sector electricidad y agua.

Fuente: INEI. Proyecciones MEF.

Cuadro 4
DEMANDA Y OFERTA GLOBAL
(Variación porcentual real)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. Demanda Global	8,7	8,2	7,3	7,7	7,9
1. Demanda interna	10,6	8,2	7,2	7,6	7,1
a. Consumo privado	6,5	6,0	5,0	5,2	5,2
b. Consumo público	8,7	4,0	3,2	2,9	2,7
c. Inversión bruta interna	26,5	16,5	14,7	15,2	13,1
Inversión bruta fija	19,0	21,2	16,6	15,2	15,4
i. Privada	20,2	15,5	12,0	12,5	12,6
ii. Pública	12,7	54,6	36,8	25,0	24,4
2. Exportaciones ^{1/}	0,3	8,1	8,1	8,2	11,6
II. Oferta Global	8,7	8,2	7,3	7,7	7,9
1. PBI	8,0	7,0	6,5	7,0	7,5
2. Importaciones ^{1/}	12,3	14,0	11,5	11,0	10,0

1/ De bienes y servicios no financieros

Fuente: BCRP, INEI. Proyecciones MEF.

Cuadro 5
DEMANDA Y OFERTA GLOBAL
(Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. Demanda Global	119,1	120,7	121,9	122,9	123,7
1. Demanda interna	91,7	93,2	94,4	95,8	96,1
a. Consumo privado	61,2	60,6	61,0	60,6	59,3
b. Consumo público	9,6	9,3	9,1	8,8	8,5
c. Inversión bruta interna	21,0	23,2	24,3	26,4	28,3
Inversión bruta fija	19,6	22,3	24,5	26,5	28,7
i. Privada	16,8	18,3	19,3	20,5	21,6
ii. Pública	2,8	4,0	5,2	6,0	7,0
Variación de inventarios	1,3	1,0	-0,1	-0,1	-0,3
2. Exportaciones ^{1/}	27,4	27,4	27,4	27,1	27,6
II. Oferta Global	119,1	120,7	121,9	122,9	123,7
1. PBI	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Importaciones ^{1/}	19,1	20,7	21,9	22,9	23,7

1/ De bienes y servicios no financieros

Fuente: BCRP, INEI. Proyecciones MEF.

Cuadro 6
INGRESO NACIONAL DISPONIBLE
(Variación porcentual real)

	2006	2007	2008	2009	2010
Producto bruto interno	8,0	7,0	6,5	7,0	7,5
- Renta de factores	45,5	2,2	2,4	-1,5	6,1
Producto nacional bruto	5,4	7,5	6,9	7,7	7,6
- Efecto términos de intercambio	682,1	15,3	0,2	-7,1	-4,4
Ingreso nacional bruto	11,4	8,0	6,4	6,8	6,9
+ Transferencias corrientes	20,2	16,2	8,9	6,3	9,5
Ingreso nacional disponible	11,6	8,2	6,5	6,8	7,0
Exportaciones de bienes y servicios	0,3	8,1	8,1	8,2	11,6
Importaciones de bienes y servicios	12,3	14,0	11,5	11,0	10,0
Absorción	14,2	9,5	7,2	7,4	6,7

Fuente: BCRP, INEI. Proyecciones MEF.

Cuadro 7
OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(Millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. AHORRO EN CUENTA CORRIENTE SIN INTERESES	20 666	19 528	22 749	27 954	35 368
1. Ahorro corriente sin intereses del Gobierno Central	15 464	11 602	15 900	20 710	27 462
a. Ingresos corrientes	52 715	56 570	60 200	67 090	76 820
b. Gastos corrientes	37 252	44 968	44 300	46 380	49 359
2. Ahorro corriente sin intereses del resto SPNF	5 202	7 926	6 848	7 244	7 907
a. Empresas públicas	1 443	959	1 168	1 213	1 402
b. Resto del Gobierno General	3 760	6 967	5 681	6 031	6 505
II. RESULTADO DE CAPITAL	-8 709	-13 429	-18 646	-23 576	-29 767
1. Gobierno General	-8 125	-12 470	-16 821	-21 259	-27 246
a. Ingresos de capital	361	331	361	380	387
b. Gastos de capital	8 486	12 801	17 183	21 639	27 633
2. Empresas públicas	-585	-958	-1 824	-2 317	-2 521
III. RESULTADO PRIMARIO (I+II)	11 957	6 099	4 103	4 377	5 601
IV. INTERESES	5 693	6 039	6 073	6 177	6 371
1. Internos	1 357	1 587	1 832	2 035	2 225
2. Externos	4 337	4 452	4 240	4 141	4 146
<i>(Millones de US dólares)</i>	<i>1 327</i>	<i>1 401</i>	<i>1 327</i>	<i>1 286</i>	<i>1 280</i>
V. RESULTADO ECONÓMICO (III-IV)	6 263	60	-1 970	-1 800	-770
1. Financiamiento externo	-2 183	-661	-1 782	284	-758
<i>(Millones de US dólares)</i>	<i>-660</i>	<i>-206</i>	<i>-558</i>	<i>90</i>	<i>-239</i>
<i>Desembolsos 1/</i>	<i>609</i>	<i>3 344</i>	<i>1 020</i>	<i>1 200</i>	<i>1 200</i>
<i>Amortización</i>	<i>1 195</i>	<i>3 618</i>	<i>1 597</i>	<i>1 116</i>	<i>1 417</i>
<i>Otros 2/</i>	<i>-74</i>	<i>68</i>	<i>20</i>	<i>5</i>	<i>-21</i>
2. Financiamiento interno	-4 385	451	3 544	1 306	1 204
Amortización interna	4 497	3 792	1 754	1 036	1 144
Otros	112	4 244	5 298	2 343	2 348
3. Proceso de promoción de la inversión privada (PPIP)	304	150	208	209	324
<i>(Millones de US dólares)</i>	<i>94</i>	<i>47</i>	<i>65</i>	<i>65</i>	<i>100</i>
Nota:					
Ahorro en cuenta corriente (I-IV)	14 973	13 489	16 676	21 777	28 997

1/ Incluye financiamiento excepcional

2/ Incluye financiamiento de corto plazo y variación de depósitos en el exterior de la ONP

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 8
OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. AHORRO EN CUENTA CORRIENTE SIN INTERESES	6,8	5,9	6,3	7,2	8,3
1. Ahorro corriente sin intereses del Gobierno Central	5,1	3,5	4,4	5,3	6,5
a. Ingresos corrientes	17,2	17,1	16,8	17,2	18,1
b. Gastos corrientes	12,2	13,6	12,4	11,9	11,6
2. Ahorro corriente sin intereses del resto SPNF	1,7	2,4	1,9	1,9	1,9
a. Empresas públicas	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
b. Resto del Gobierno General	1,2	2,1	1,6	1,5	1,5
II. RESULTADO DE CAPITAL	-2,8	-4,1	-5,2	-6,1	-7,0
1. Gobierno General	-2,7	-3,8	-4,7	-5,5	-6,4
a. Ingresos de capital	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
b. Gastos de capital	2,8	3,9	4,8	5,6	6,5
2. Empresas públicas	-0,2	-0,3	-0,5	-0,6	-0,6
III. RESULTADO PRIMARIO (I+II)	3,9	1,8	1,1	1,1	1,3
IV. INTERESES	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5
1. Internos	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
2. Externos	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0
<i>(Millones de US dólares)</i>	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0
V. RESULTADO ECONÓMICO (III-IV)	2,0	0,0	-0,5	-0,5	-0,2
1. Financiamiento externo	-0,7	-0,2	-0,5	0,1	-0,2
<i>(Millones de US dólares)</i>	-0,7	-0,2	-0,5	0,1	-0,2
<i>Desembolsos 1/</i>	0,7	3,2	0,9	1,0	0,9
<i>Amortización</i>	1,3	3,5	1,4	0,9	1,1
<i>Otros 2/</i>	-0,7	0,1	0,0	0,0	0,0
2. Financiamiento interno	-1,4	0,1	1,0	0,3	0,3
Amortización interna	1,5	1,1	0,5	0,3	0,3
Otros	0,0	1,3	1,5	0,6	0,6
3. Proceso de promoción de la inversión privada (PPIP)	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
<i>(Millones de US dólares)</i>	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Nota:					
Ahorro en cuenta corriente (I-IV)	4,9	4,1	4,7	5,6	6,8

1/ Incluye financiamiento excepcional

2/ Incluye financiamiento de corto plazo y variación de depósitos en el exterior de la ONP

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 9
REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(Millones de US dólares)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. USOS	681	4 788	2 761	1 996	2 008
1. Amortización	2 562	4 805	2 145	1 437	1 770
a. Externa	1 193	3 615	1 596	1 116	1 417
b. Interna	1 369	1 190	549	322	353
<i>Del cual: Bonos de Reconocimiento</i>	<i>145</i>	<i>158</i>	<i>172</i>	<i>185</i>	<i>202</i>
2. Déficit fiscal	-1 881	-17	616	559	238
II. FUENTES	681	4 788	2 761	1 996	2 008
1. Externas	635	3 433	1 021	1 226	1 201
Libre Disponibilidad	315	2 744	420	500	500
Proyectos de Inversión	294	600	600	700	700
Otros ^{1/}	27	89	1	27	1
2. Internas	46	1 355	1 740	770	807
Privatización	94	47	65	65	100
Bonos	1 701	1 698	1 200	700	800
Depósitos ^{2/}	-1 749	-390	475	5	-93
<i>Del cual: FCR</i>	<i>145</i>	<i>158</i>	<i>172</i>	<i>185</i>	<i>202</i>

1/ Incluye condonaciones.

2/ Incluye, entre otros, el ahorro o desahorro de cuentas del Tesoro Público.

Fuente: BCRP, MEF, ONP. Proyecciones MEF.

Cuadro 10
REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. USOS	0,7	4,6	2,5	1,7	1,5
1. Amortización	2,7	4,6	1,9	1,2	1,4
a. Externa	1,3	3,5	1,4	0,9	1,1
b. Interna	1,5	1,1	0,5	0,3	0,3
<i>Del cual: Bonos de Reconocimiento</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
2. Déficit fiscal	-2,0	0,0	0,5	0,5	0,2
II. FUENTES	0,7	4,6	2,5	1,7	1,5
1. Externas	0,7	3,3	0,9	1,0	0,9
Libre Disponibilidad	0,3	2,6	0,4	0,4	0,4
Proyectos de Inversión	0,3	0,6	0,5	0,6	0,5
Otros ^{1/}	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
2. Internas	0,0	1,3	1,6	0,6	0,6
Privatización	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Bonos	1,8	1,6	1,1	0,6	0,6
Depósitos ^{2/}	-1,9	-0,4	0,4	0,0	-0,1
<i>Del cual: FCR</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>

1/ Incluye condonaciones.

2/ Incluye, entre otros, el ahorro o desahorro de cuentas del Tesoro Público.

Fuente: BCRP, MEF, ONP. Proyecciones MEF.

Cuadro 11
OPERACIONES DEL GOBIERNO GENERAL
(Millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. INGRESOS CORRIENTES	60 055	64 483	68 318	75 497	85 570
1. Ingresos tributarios	46 218	50 872	54 485	61 100	70 668
2. Contribuciones	4 629	4 895	5 108	5 390	5 681
3. Otros	9 208	8 716	8 725	9 007	9 221
II. GASTOS NO FINANCIEROS ^{1/}	49 318	58 715	63 920	70 396	79 236
1. Gastos corrientes	40 833	45 914	46 737	48 756	51 603
2. Gastos de capital	8 486	12 801	17 183	21 639	27 633
III. INGRESOS DE CAPITAL	361	331	361	380	387
IV. RESULTADO PRIMARIO	11 098	6 099	4 760	5 481	6 720
V. INTERESES	5 593	5 925	5 957	6 040	6 189
VI. RESULTADO ECONÓMICO	5 505	174	-1 197	-559	531
VII. FINANCIAMIENTO NETO	-5 505	-174	1 197	559	-531
1. Externo	-1 979	-872	-2 004	-476	-1 726
2. Interno	-3 527	698	3 201	1 035	1 195

1/ Incluye las obligaciones del Estado por los procesos de Asociación Público-Privada (Ver Cuadro 26)

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 12
OPERACIONES DEL GOBIERNO GENERAL
(Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. INGRESOS CORRIENTES	19,6	19,5	19,1	19,4	20,2
1. Ingresos tributarios	15,1	15,4	15,2	15,7	16,7
2. Contribuciones	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3
3. Otros	3,0	2,6	2,4	2,3	2,2
II. GASTOS NO FINANCIEROS ^{1/}	16,1	17,8	17,8	18,1	18,7
1. Gastos corrientes	13,4	13,9	13,0	12,5	12,2
2. Gastos de capital	2,8	3,9	4,8	5,6	6,5
III. INGRESOS DE CAPITAL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
IV. RESULTADO PRIMARIO	3,6	1,8	1,3	1,4	1,6
V. INTERESES	1,8	1,8	1,7	1,6	1,5
VI. RESULTADO ECONÓMICO	1,8	0,1	-0,3	-0,1	0,1
VII. FINANCIAMIENTO NETO	-1,8	-0,1	0,3	0,1	-0,1
1. Externo	-0,6	-0,3	-0,6	-0,1	-0,4
2. Interno	-1,2	0,2	0,9	0,3	0,3

1/ Incluye las obligaciones del Estado por los procesos de Asociación Público-Privada (Ver Cuadro 26)

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 13
OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. INGRESOS CORRIENTES	52 715	56 570	60 200	67 090	76 820
II. GASTOS NO FINANCIEROS	43 260	53 280	56 400	62 800	71 240
1. Gastos corrientes	37 252	44 968	44 300	46 380	49 359
2. Gastos de capital	6 008	8 312	12 100	16 420	21 881
III. INGRESOS DE CAPITAL	361	311	349	367	374
IV. RESULTADO PRIMARIO	9 817	3 601	4 149	4 657	5 955
V. INTERESES	5 413	5 721	5 725	5 796	5 933
1. Externos	4 297	4 398	4 171	4 053	4 021
2. Internos	1 116	1 323	1 554	1 743	1 912
VI. RESULTADO ECONÓMICO	4 404	-2 121	-1 576	-1 139	22
VII. FINANCIAMIENTO NETO	-4 404	2 121	1 576	1 139	-22
1. Externo	-1 878	-929	-2 087	-379	-1 620
2. Interno	-2 526	3 050	3 663	1 518	1 599

Fuente: BCRP, MEF, SUNAT. Proyecciones MEF.

Cuadro 14
OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL
(Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. INGRESOS CORRIENTES	17,2	17,1	16,8	17,2	18,1
II. GASTOS NO FINANCIEROS	14,1	16,1	15,7	16,1	16,8
1. Gastos corrientes	12,2	13,6	12,4	11,9	11,6
2. Gastos de capital	2,0	2,5	3,4	4,2	5,2
III. INGRESOS DE CAPITAL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
IV. RESULTADO PRIMARIO	3,2	1,1	1,2	1,2	1,4
V. INTERESES	1,8	1,7	1,6	1,5	1,4
1. Externos	1,4	1,3	1,2	1,0	0,9
2. Internos	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
VI. RESULTADO ECONÓMICO	1,4	-0,6	-0,4	-0,3	0,0
VII. FINANCIAMIENTO NETO	-1,4	0,6	0,4	0,3	0,0
1. Externo	-0,6	-0,3	-0,6	-0,1	-0,4
2. Interno	-0,8	0,9	1,0	0,4	0,4

Fuente: BCRP, MEF, SUNAT. Proyecciones MEF.

Cuadro 15
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. INGRESOS TRIBUTARIOS	45 486	50 061	53 677	60 252	69 777
1. Impuestos a los ingresos	18 414	21 785	22 605	24 746	28 717
a. Pagos a cuenta	15 131	17 786	19 610	21 652	25 197
b. Regularización	3 283	4 000	2 995	3 094	3 520
2. Impuestos a las importaciones	2 847	2 156	2 085	2 403	2 737
3. Impuesto general a las ventas	21 517	24 277	27 455	31 373	36 479
a. Interno	11 982	13 489	15 089	17 122	20 247
b. Importaciones	9 536	10 788	12 366	14 251	16 232
4. Impuesto selectivo al consumo	4 042	4 130	4 346	4 676	5 083
a. Combustibles	2 399	2 387	2 554	2 759	3 032
b. Otros	1 643	1 742	1 792	1 917	2 052
5. Otros ingresos tributarios	3 370	3 472	3 561	3 689	3 782
6. Devoluciones	-4 704	-5 759	-6 374	-6 636	-7 021
II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	7 229	6 508	6 523	6 839	7 043
III. TOTAL (I + II)	52 715	56 570	60 200	67 090	76 820

Fuente: BCRP, MEF, SUNAT. Proyecciones MEF.

Cuadro 16
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
(Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. INGRESOS TRIBUTARIOS	14,9	15,2	15,0	15,5	16,5
1. Impuestos a los ingresos	6,0	6,6	6,3	6,4	6,8
a. Pagos a cuenta	4,9	5,4	5,5	5,6	5,9
b. Regularización	1,1	1,2	0,8	0,8	0,8
2. Impuestos a las importaciones	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6
3. Impuesto general a las ventas	7,0	7,3	7,7	8,1	8,6
a. Interno	3,9	4,1	4,2	4,4	4,8
b. Importaciones	3,1	3,3	3,4	3,7	3,8
4. Impuesto selectivo al consumo	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
a. Combustibles	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
b. Otros	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
5. Otros ingresos tributarios	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9
6. Devoluciones	-1,5	-1,7	-1,8	-1,7	-1,7
II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	2,4	2,0	1,8	1,8	1,7
III. TOTAL (I + II)	17,2	17,1	16,8	17,2	18,1

Fuente: BCRP, MEF, SUNAT. Proyecciones MEF.

Cuadro 17
GASTOS NO FINANCIEROS DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008	2009	2010
GASTOS NO FINANCIEROS	43 260	53 280	56 400	62 800	71 240
I. GASTOS CORRIENTES	37 252	44 968	44 300	46 380	49 359
1. Remuneraciones	12 555	13 327	13 827	14 427	15 031
2. Bienes y servicios	10 184	10 450	11 139	11 796	12 509
3. Transferencias	14 513	21 191	19 334	20 158	21 819
II. GASTOS DE CAPITAL	6 008	8 312	12 100	16 420	21 881
1. Formación bruta de capital	4 780	7 704	11 532	15 847	21 282
2. Otros gastos de capital	1 228	608	568	573	599

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 18
GASTOS NO FINANCIEROS DEL GOBIERNO CENTRAL
(Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008	2009	2010
GASTOS NO FINANCIEROS	14,1	16,1	15,7	16,1	16,8
I. GASTOS CORRIENTES	12,2	13,6	12,4	11,9	11,6
1. Remuneraciones	4,1	4,0	3,9	3,7	3,5
2. Bienes y servicios	3,3	3,2	3,1	3,0	2,9
3. Transferencias	4,7	6,4	5,4	5,2	5,1
II. GASTOS DE CAPITAL	2,0	2,5	3,4	4,2	5,2
1. Formación bruta de capital	1,6	2,3	3,2	4,1	5,0
2. Otros gastos de capital	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 19
BALANZA DE PAGOS
(Millones de US dólares)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	2 589	1 582	647	-294	-525
1. Balanza comercial	8 934	8 332	7 723	6 596	6 727
a. Exportaciones	23 800	26 131	28 100	29 906	33 119
b. Importaciones	-14 866	-17 799	-20 377	-23 310	-26 392
2. Servicios	-949	-1 226	-1 485	-1 531	-1 595
a. Exportaciones	2 451	2 559	2 674	2 861	3 062
b. Importaciones	-3 400	-3 785	-4 159	-4 393	-4 656
3. Renta de factores	-7 581	-8 174	-8 533	-8 537	-9 184
a. Privado	-6 901	-7 455	-7 930	-8 013	-8 739
b. Público	-679	-719	-603	-524	-446
4. Transferencias corrientes	2 185	2 651	2 942	3 178	3 527
II. CUENTA FINANCIERA	708	1 063	806	1 464	1 463
1. Sector privado ^{1/}	1 447	1 455	1 504	1 505	1 804
2. Sector Público	-739	-393	-699	-41	-341
III. FINANCIAMIENTO EXCEPCIONAL	27	89	40	27	30
IV. FLUJO DE RESERVAS NETAS DEL BCRP (1-2)	-2 753	-2 734	-1 000	-600	-530
(Incremento con signo negativo)					
1. Variación del saldo de RIN	-3 178	-2 810	-1 000	-600	-530
2. Efecto valuación y monetización de oro	-425	-76	0	0	0
V. ERRORES Y OMISIONES NETOS	-571	0	-492	-597	-438

1/ Incluye capitales de corto plazo.

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 20
BALANZA DE PAGOS
(Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	2,8	1,5	0,6	-0,2	-0,4
1. Balanza comercial	9,6	8,0	6,9	5,5	5,1
a. Exportaciones	25,5	25,1	25,1	24,7	25,3
b. Importaciones	-15,9	-17,1	-18,2	-19,3	-20,2
2. Servicios	-1,0	-1,2	-1,3	-1,3	-1,2
a. Exportaciones	2,6	2,5	2,4	2,4	2,3
b. Importaciones	-3,6	-3,6	-3,7	-3,6	-3,6
3. Renta de factores	-8,1	-7,9	-7,6	-7,1	-7,0
a. Privado	-7,4	-7,2	-7,1	-6,6	-6,7
b. Público	-0,7	-0,7	-0,5	-0,4	-0,3
4. Transferencias corrientes	2,3	2,5	2,6	2,6	2,7
II. CUENTA FINANCIERA	0,8	1,0	0,7	1,2	1,1
1. Sector privado ^{1/}	1,5	1,4	1,3	1,2	1,4
2. Sector público	-0,8	-0,4	-0,6	0,0	-0,3
III. FINANCIAMIENTO EXCEPCIONAL	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
IV. FLUJO DE RESERVAS NETAS DEL BCRP (1-2)	-2,9	-2,6	-0,9	-0,5	-0,4
(Incremento con signo negativo)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1. Variación del saldo de RIN	-3,4	-2,7	-0,9	-0,5	-0,4
2. Efecto valuación y monetización de oro	-0,5	-0,1	0,0	0,0	0,0
V. ERRORES Y OMISIONES NETOS	-0,6	0,0	-0,4	-0,5	-0,3

1/ Incluye capitales de corto plazo.

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 21
SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA
(Millones de US dólares)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. DEUDA PÚBLICA EXTERNA	21 972	21 732	21 115	21 147	20 862
1. Organismos internacionales	7 843	7 885	7 969	8 103	8 143
BID	3 679	3 790	3 938	4 080	4 168
BIRF	2 633	2 741	2 830	2 993	3 128
Otros	1 531	1 355	1 200	1 029	847
2. Club de París	5 629	5 576	5 445	5 429	5 211
3. Bonos	8 392	8 181	7 637	7 588	7 535
4. América Latina	25	14	-6	-40	-88
5. Europa del Este	9	5	3	2	0
6. Banca comercial	1	1	1	1	1
7. Proveedores	73	70	67	64	60
II. DEUDA PÚBLICA INTERNA	8 525	8 849	9 728	10 271	10 836
1. Créditos del Banco de la Nación	772	15	31	56	82
2. Bonos del Tesoro Público	6 827	8 192	8 989	9 476	9 991
3. Bonos Municipalidad de Lima	14	22	18	13	9
4. Corto plazo	913	620	690	725	755
III. DEUDA PÚBLICA TOTAL	30 497	30 581	30 842	31 417	31 698

Fuente : BCRP, MEF. Proyecciones: MEF.

Cuadro 22
SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA
(Porcentaje del PBI)

	2006	2007	2008	2009	2010
I. DEUDA PÚBLICA EXTERNA	23,5	20,9	18,8	17,5	15,9
1. Organismos internacionales	8,4	7,6	7,1	6,7	6,2
BID	3,9	3,6	3,5	3,4	3,2
BIRF	2,8	2,6	2,5	2,5	2,4
Otros	1,6	1,3	1,1	0,9	0,6
2. Club de París	6,0	5,4	4,9	4,5	4,0
3. Bonos	9,0	7,9	6,8	6,3	5,8
4. América Latina	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
5. Europa del Este	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6. Banca comercial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Proveedores	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
II. DEUDA PÚBLICA INTERNA	9,1	8,5	8,7	8,5	8,3
1. Créditos del Banco de la Nación	0,8	0,0	0,0	0,0	0,1
2. Bonos del Tesoro Público	7,3	7,9	8,0	7,8	7,6
3. Bonos Municipalidad de Lima	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Corto plazo	1,0	0,6	0,6	0,6	0,6
III. DEUDA PÚBLICA TOTAL	32,6	29,4	27,5	26,0	24,2

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones: MEF.

Cuadro 23
PROYECCIÓN PASIVA Y ACTIVA DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA
(Millones de US dólares)

	Servicio de la deuda desembolsada		Servicio de la deuda por desembolsar		Servicio			
	Interno	Externo	Interno	Externo	Interno	Externo	Total	% PBI
2006	1 816	2 520	0	0	1 816	2 520	4 336	4,6
2007	1 621	4 995	57	21	1 677	5 016	6 693	6,5
2008	955	2 858	167	65	1 122	2 923	4 045	3,6
2009	692	2 267	262	135	954	2 402	3 356	2,8
2010	716	2 489	324	208	1 040	2 697	3 737	2,9
2011	1 164	2 469	385	283	1 549	2 752	4 301	3,1
2012	665	2 826	457	348	1 122	3 174	4 296	3,1
2013	659	2 289	572	420	1 231	2 709	3 940	2,6
2014	722	2 649	621	522	1 343	3 172	4 515	2,8
2015	1 298	2 280	755	657	2 054	2 937	4 991	2,9
2016	655	2 503	949	801	1 604	3 303	4 908	2,7
2017	1 248	967	1 109	953	2 357	1 921	4 278	2,2

Fuente: MEF. Proyecciones: MEF.

Cuadro 24
PROYECCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA
(Millones de US dólares)

	Servicio de la deuda externa			Servicio de la deuda interna			Servicio
	Amortización	Intereses	Total	Amortización	Intereses	Total	Total
2006	1 193	1 327	2 520	1 418	399	1 816	4 336
2007	3 615	1 401	5 016	1 183	494	1 677	6 693
2008	1 596	1 327	2 923	549	573	1 122	4 045
2009	1 116	1 286	2 402	322	632	954	3 356
2010	1 417	1 280	2 697	353	687	1 040	3 737
2011	1 497	1 254	2 752	805	744	1 549	4 301
2012	1 970	1 204	3 174	367	755	1 122	4 296
2013	1 569	1 140	2 709	412	819	1 231	3 940
2014	2 073	1 099	3 172	468	875	1 343	4 515
2015	1 966	972	2 937	1 137	917	2 054	4 991
2016	2 433	870	3 303	663	941	1 604	4 908
2017	1 114	807	1 921	1 375	982	2 357	4 278

Fuente: MEF. Proyecciones: MEF.

Cuadro 25
PROYECCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA
(Porcentaje del PBI)

	Servicio de la deuda externa			Servicio de la deuda interna			Servicio
	Amortización	Intereses	Total	Amortización	Intereses	Total	Total
2006	1,3	1,4	2,7	1,5	0,4	1,9	4,6
2007	3,5	1,4	4,9	1,1	0,5	1,6	6,5
2008	1,4	1,2	2,6	0,5	0,5	1,0	3,6
2009	0,9	1,1	2,0	0,3	0,5	0,8	2,8
2010	1,1	1,0	2,1	0,3	0,5	0,8	2,9
2011	1,1	0,9	2,0	0,6	0,5	1,1	3,1
2012	1,4	0,9	2,3	0,3	0,5	0,8	3,1
2013	1,1	0,8	1,8	0,3	0,5	0,8	2,6
2014	1,3	0,7	2,0	0,3	0,5	0,8	2,8
2015	1,1	0,6	1,7	0,7	0,5	1,2	2,9
2016	1,3	0,5	1,8	0,4	0,5	0,9	2,7
2017	0,6	0,4	1,0	0,7	0,5	1,2	2,2

Fuente: MEF. Proyecciones: MEF.

Cuadro 26
COMPROMISOS DEL ESTADO POR PARTICIPACIÓN EN PROCESOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA
(Millones de US dólares)

	2008	2009	2010	TOTAL
OLMOS				
Compra del Agua	0,0	26,8	26,8	53,5
TOTAL	0,0	26,8	26,8	53,5
RED VIAL 6				
Ingresos Mínimos	10,7	12,8	15,0	38,5
TOTAL	10,7	12,8	15,0	38,5
EMFAPATumbes				
Ingresos Mínimos	2,2	2,4	2,7	7,3
TOTAL	2,2	2,4	2,7	7,3
IIRSA NORTE				
PAMO ^{1/}	15,3	15,3	15,3	45,9
PAO	20,8	20,8	29,5	71,1
TOTAL	36,1	36,1	44,8	116,9
INTEROCEÁNICA ^{2/}				
PAMO ^{3/}	0,0	1,9	9,6	11,6
PAO	47,0	65,7	98,0	210,7
TOTAL	47,0	67,6	107,6	222,2
AEROPUERTOS REGIONALES ^{4/}				
PAMO	9,4	9,4	9,4	28,2
PAO	0,0	0,0	1,3	1,3
TOTAL	9,4	9,4	10,7	29,5
COSTA SIERRA ^{5/}				
PAMO	1,2	1,2	1,2	3,7
PAO	4,1	4,1	4,1	12,4
TOTAL	5,4	5,4	5,4	16,1
TOTAL PAMOs	25,9	27,9	35,6	89,4
TOTAL PAOs	72,0	90,6	132,9	295,4
Otros	12,9	42,0	44,4	99,3
TOTAL	110,8	160,4	212,9	484,1

1/ No se considera el cobro por peaje, el cual se estima en US\$ 8,2 millones anuales según el MTC

2/ Estos compromisos están referidos a la concesión de los Tramos 2, 3 y 4.

3/ No se considera el cobro por peaje, el cual se estima en US\$ 22 millones anuales según el MTC

4/ Compromisos financieros informados por PROINVERSIÓN después de haber entregado la buena pro del Proyecto: Primer Grupo de Aeropuertos de Provincia.

5/ Este contrato de concesión corresponde al Tramo Empalme 1B - Buenos Aires Canchaque.

Fuente: PROINVERSIÓN, DNEP- MEF. Proyecciones: MEF.

ANEXO A
RELACIÓN DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2008
(Miles de Nuevos Soles)

I. Principales Gastos Tributarios

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTOS	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2008 3/		CORTO PLAZO 2008 4/	
					(Miles de Soles)	% PBI	(Miles de Soles)	% PBI
AGROPECUARIO		Exoneración	IGV	Apéndice I: Insumos Agrícolas	133 502	0,04	133 502	0,04
			IGV	Apéndice I: Productos Agrícolas 5/	1 322 291	0,37	337 773	0,09
		Diferimiento	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de obras de infraestructura hidráulica y riego 6/	324	0,00	324	0,00
		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 15%	98 137	0,03	98 137	0,03
PESCA		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 15% para la actividad de Acuicultura	5 550	0,00	5 550	0,00
MINERÍA		Deducción	IRPJ	Inversiones de titulares de la actividad minera en infraestructura que constituya servicio público	32938	0,01	32938	0,01
			IRPJ	Reinversión de utilidades por parte de empresas mineras	0	0,00	0	0,00
		Diferimiento	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de activos fijos y de hasta 10% en inmuebles 6/	34 029	0,01	34 029	0,01
		Devolución	IGV	Minería - devolución a titulares de la actividad minera - fase exploración	6 058	0,00	6 058	0,00
HIDROCARBUROS	Amazonía	Exoneración	IGV	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía.	41 655	0,01	41 655	0,01
			ISC	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía.	161 295	0,05	161 295	0,05
		Exoneración	AD VALOREM	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración - Importaciones	45	0,00	45	0,00
			IGV	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración - Importaciones	363	0,00	363	0,00
		Devolución	ISC	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración - compras internas	546	0,00	546	0,00
			IGV	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración - compras internas	32 070	0,01	32 070	0,01
		Inafectación	IGV	Las regalías que corresponda abonar por contratos de licencia en Hidrocarburos	0	0,00	0	0,00
MANUFACTURA	Zona de Frontera	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 10% para las empresas en zonas de frontera	1 862	0,00	1 862	0,00
	Zona Franca	Tasas Diferenciadas	IGV	Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS.	28 258	0,01	28 258	0,01
			ISC	Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS.	148 726	0,04	148 726	0,04
		Crédito	IRPJ	Crédito Tributario por reinversión a favor de empresas editoras - Ley del Libro	79	0,00	79	0,00
		Devolución	OTROS	Restitución equivalente al 3% del valor de venta de maquinarias y equipos	---		---	
ENERGÍA		Exoneración	IGV	La importación o venta de petróleo diesel o residual a las empresas de generación y distribución de electricidad	0	0,00	0	0,00
			ISC	La importación o venta de petróleo diesel o residual a las empresas de generación y distribución de electricidad	28 294	0,01	28 294	0,01
CONSTRUCCIÓN		Exoneración	IGV	Apéndice I: Primera venta de inmuebles cuyo valor no supere las 35 UIT	39 642	0,01	39 642	0,01
			IGV	La construcción y reparación de las Unidades de las Fuerzas Navales que efectúen los Servicios Industriales de la Marina .	3 626	0,00	3 626	0,00
COMERCIO	Amazonía	Devolución	IGV	Reintegro Tributario	39 943	0,01	39 943	0,01
TRANSPORTE		Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicio de transporte público de pasajeros dentro del país, excepto el transporte aéreo.	170 012	0,05	170 012	0,05
		Devolución	ISC	Devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 1 y 2 adquirido por los transportistas ferroviarios	2 130	0,00	2 130	0,00
			ISC	Devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 2 adquirido por los transportistas terrestres interprovincial	177 058	0,05	177 058	0,05

I. Principales Gastos Tributarios

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2008 3/		CORTO PLAZO 2008 4/	
					(Miles de Soles)	% PBI	(Miles de Soles)	% PBI
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA		Inafectación	IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Bancos	43 149	0,01	43 149	0,01
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Cajas Municipales de Ahorro y Crédito	21 750	0,01	21 750	0,01
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Cajas Rurales de Ahorro y Crédito	4 226	0,00	4 226	0,00
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por EDPYMES	2 402	0,00	2 402	0,00
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Financieras	93 769	0,03	93 769	0,03
			IGV	Los servicios de las AFP y los seguros para los trabajadores afiliados al SPFP	94 223	0,03	94 223	0,03
		Exoneración	IGV	Apéndice II: Las pólizas de seguros de vida	260 833	0,07	260 833	0,07
			IGV	Apéndice II: Los ingresos que perciba el Fondo MIVIVIENDA por las operaciones de crédito que realice con entidades bancarias y financieras	30 512	0,01	30 512	0,01
			IRPN	Intereses por valores mobiliarios	24 479	0,01	24 479	0,01
			IRPN	Ganancias de capital en el mercado de acciones	195 445	0,05	195 445	0,05
			IRPN	Intereses de Cooperativas de ahorro y crédito	3 322	0,00	3 322	0,00
EDUCACIÓN		Crédito	IRPJ	Crédito por reinversión de Instituciones Educativas Particulares	66 284	0,02	66 284	0,02
		Devolución	IGV	Reintegro Tributario - Ley de Democratización del Libro	30 804	0,01	30 804	0,01
		Exoneración	IGV	Importación y venta de libros y productos editoriales - ley de Democratización del Libro	24 401	0,01	24 401	0,01
			IRPJ	Universidades privadas sin fines de lucro	37 756	0,01	37 756	0,01
		Inafectación	AD VALOREM	Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	9 081	0,00	9 081	0,00
			IGV	Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	587 209	0,16	587 209	0,16
SALUD		Exoneración	AD VALOREM	Importación de medicamentos oncológicos, para VIH y diabetes	11 715	0,00	11 715	0,00
			IGV	Importación de medicamentos oncológicos, para VIH y diabetes	0	0,00	0	0,00
			AD VALOREM	Importación de muestras médicas	2 479	0,00	2 479	0,00
			IGV	Importación de muestras médicas	0	0,00	0	0,00
CULTURA Y DEPORTE		Inafectación	IGV	La transferencia, importación y prestación de servicios efectuada por las Instituciones Culturales o Deportivas	47 491	0,01	47 491	0,01
TURISMO		Diferimiento	IRPJ	Depreciación 10% inmuebles de establecimientos de hospedaje 6/	293	0,00	293	0,00
OTROS SERVICIOS		Devolución	IGV	Devolución del IGV por las compras efectuadas por Misiones Diplomáticas, Consulares y Organizaciones Internacionales.	10 391	0,00	10 391	0,00
		Inafectación	IGV	Los juegos de azar y apuestas tales como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicos.	28 649	0,01	28 649	0,01

I. Principales Gastos Tributarios

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2008 3/		CORTO PLAZO 2008 4/	
					(Miles de Soles)	% PBI	(Miles de Soles)	% PBI
APLICACIÓN GENERAL	Amazonia	Crédito	IGV	Amazonia – Crédito Fiscal Especial	12 206	0,00	12 206	0,00
			IRPJ	Reinversión en Amazonia	0	0,00	0	0,00
		Deducción	IRPJ	Inversión en sujetos ubicados en la Amazonia	0	0,00	0	0,00
			IRPN	Inversión en sujetos ubicados en la Amazonia	11	0,00	11	0,00
		Exoneración	IGV	Exoneraciones destinadas a la Amazonia 7/	1 434 464	0,40	169 269	0,05
			IGV	Importaciones destinadas a la Amazonia	53 649	0,02	53 649	0,02
		Tasas Diferenciales	IRPJ	Tasa de 10%	17 224	0,00	17 224	0,00
			IRPJ	Tasa de 5%	18 505	0,01	18 505	0,01
			IRPJ	Tasa de 0%	5 841	0,00	5 841	0,00
APLICACIÓN GENERAL		Deducción	IRPJ	Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional, entidades sin fines de lucro e Iglesia Católica.	28 313	0,01	28 313	0,01
			IRPN	Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional, entidades sin fines de lucro e Iglesia Católica.	372	0,00	372	0,00
		Devolución	AD VALOREM	Beneficio de restitución arancelaria : Drawback	593 013	0,17	593 013	0,17
			IGV	Documentos Cancelatorios - Pago de los servicios prestados por Corpac y Enapu a entidades privadas en la recepción de donaciones. 8/	5 250	0,00	5 250	0,00
		Diferimiento	IGV	Régimen Gral y Sectorial de Recuperación Anticipada 6/	142 893	0,04	142 893	0,04
		Exoneración	AD VALOREM	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	7 409	0,00	7 409	0,00
			DERECHO ESP.	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	0	0,00	0	0,00
			IGV	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	11 218	0,00	11 218	0,00
			ISC	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	569	0,00	569	0,00
			SOBRETASA	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	344	0,00	344	0,00
			IRPN	Intereses por depósitos	32 698	0,01	32 698	0,01
			IRPN	Regalías por derechos de autor	136	0,00	136	0,00
OTROS		Devolución	IGV	Documentos Cancelatorios – Minusválidos y Cuerpo General de Bomberos 8/	141	0,00	141	0,00
			IGV	Donaciones del Exterior - Cooperación Técnica Internacional	95 067	0,03	95 067	0,03
		Exoneración	ISND	Expedición o revalidación de pasaportes en el exterior	---		---	
		Inafectación	IRPN	Compensaciones por tiempo de servicios - CTS	325 087	0,09	325 087	0,09
			IRPN	Inafectaciones del 3% en remuneraciones por ingresar al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SAFP)	80 493	0,02	80 493	0,02
	Zona Franca	Exoneración	IRPJ	Las empresas que se constituyan o establezcan en la ZOFRATACNA y que desarrollen actividades industriales, agroindustriales, de maquila y de servicio	46	0,00	46	0,00
SUB-TOTAL 1					7 004 043	1,96	4 754 330	1,33

II. Principales Gastos Tributarios por superposición de beneficios

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2008 3/		CORTO PLAZO 2008 4/	
					(Miles de Soles)	% PBI	(Miles de Soles)	% PBI
AGROPECUARIO Y MANUFACTURA	Amazonia	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Superposición de tasas diferenciadas entre la tasa del 15% del Sector Agropecuario, la tasa del 10% para la industria primaria en la Zona de Frontera con la tasa del 10% de la Amazonia.	5 293	0,00	5 293	0,00
			IRPJ	Superposición de tasas diferenciadas entre la tasa del 15% del Sector Agropecuario, la tasa del 10% para la industria primaria en la Zona de Frontera con la tasa del 5% de la Amazonia.	8 142	0,00	8 142	0,00
			IRPJ	Superposición de tasas diferenciadas entre la tasa del 15% del Sector Agropecuario, la tasa del 10% para la industria primaria en la Zona de Frontera con la tasa del 0% de la Amazonia.	5 406	0,00	5 406	0,00
AGROPECUARIO	Amazonia	Exoneración	IGV	IGV: Superposición de exoneración en los productos agrícolas entre el Apéndice I de la Ley del IGV y la Ley de Amazonia	293 627	0,08	73 407	0,02
ENERGÍA	Amazonia	Exoneración	ISC	Superposición de exoneraciones entre el Régimen para las Empresas Eléctricas y el Régimen de la Amazonia.9/	3 196	0,00	3 196	0,00
			IGV	Superposición de exoneraciones entre el Régimen para las Empresas Eléctricas y el Régimen de la Amazonia. /10	620	0,00	620	0,00
SUB-TOTAL 2 (SUPERPOSICIONES					316 284	0,09	96 063	0,03
TOTAL GENERAL (I + II)					7 320 327	2,05	4 850 393	1,36

Elaboración: SUNAT

1/ En el caso del Impuesto a la Renta, los beneficiarios son los contribuyentes que aplican directamente los beneficios tributarios respectivos. En el caso de los impuestos indirectos como el IGV, ISC y Aranceles, aunque en teoría los beneficiarios debieran de ser los clientes de cada empresa, ello dependerá finalmente de las condiciones de traslación de impuestos, lo que en última instancia dependen de las elasticidades precio de oferta y demanda, de las elasticidades cruzadas así como de la estructura de cada mercado en particular. Para estos casos se ha optado por designar como beneficiario a los contribuyentes de dichos impuestos (incididos legales) sólo a modo referencial.

2/ Señala si el alcance del gasto tributario estimado está limitado a una zona geográfica concreta. Si no se registra información debe entenderse que el gasto tributario es de aplicación en todo el territorio nacional.

3/ Corresponde a la cuantificación de los beneficios tributarios del que gozan los sectores beneficiados descontando el efecto del crédito fiscal y cascada en las estimaciones relacionadas con la exoneración o inafectación del IGV.

4/ El efecto de corto plazo considera la recaudación anual que se obtendría como resultado de la eliminación del gasto tributario, pues la Administración Tributaria tendría que desarrollar nuevos recursos para el control fiscal a efectos de recaudar el monto potencial.

5/ No incluye la producción de la Amazonía la misma que se incluye en la Sección II.

6/ En este beneficio se asume la pérdida financiera y no el criterio de caja anual.

7/ La estimación de Amazonía excluye a toda la actividad agrícola.

8/ Los importes estimados están registrados como gastos directos en el Presupuesto General de la República.

9/ Los importes considerados en este gasto incluyen la superposición con los artículos 13 y 14 de la Ley de promoción de la Amazonía. Artículo 13 : S/. 0,00 Mil Nuevos Soles. Artículo 14 : S/. 3 169 Mil Nuevos Soles

10/ Los importes considerados en este gasto incluyen la superposición con los artículos 13 y 14 de la Ley de promoción de la Amazonía. Artículo 13 : S/. 12 Mil Nuevos Soles. Artículo 14 : S/. 607 Mil Nuevos Soles.

ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2007 – 2008.

RESUMEN COMPARATIVO

(Millones de Nuevos Soles)

	Gasto Tributario 2007 1/		Gasto Tributario 2008	
	Potencial	Corto Plazo	Potencial	Corto Plazo
I. Gastos estimados en los años 2007 y 2008	6 570	4 459	7 054	4 584
II. Gastos incluidos en el año 2007 no estimados en el año 2008 2/	17	17		
III. Gastos estimados en el año 2008 no incluidos en el año 2007 (nuevas estimaciones) 3/			266	266
IV. Total Gastos Tributarios (I - II + III)	6 587	4 476	7 320	4 850
V. Como % del PBI	2,22	1,51 4/	2,05	1,36 5/

Elaboración: SUNAT

1/ Considera las cifras publicadas en el Anexo de Gastos Tributarios contenido en el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009.

2/ Comprende estimaciones relacionadas a dos Gastos Tributarios:

a) Crédito tributario para las empresas productoras de maquinarias y equipos nuevos de utilización directa en el proceso productivo, ubicadas en el país, equivalente al 3% del valor de venta de dichos bienes en el mercado interno, y
b) Exoneraciones por la Expedición o revalidación de pasaportes contenidas en la Ley N° 27183 - Impuesto de solidaridad a favor de la niñez desamparada, que fuera derogado mediante Ley N° 28896.

3/ Comprende nuevas estimaciones relacionadas a siete Gastos Tributarios:

a) Exoneración del Impuesto a la Renta a los intereses por valores mobiliarios

b) Exoneración del Impuesto a la Renta a las ganancias de capital en el mercado de acciones

c) Exoneración del Impuesto a la Renta a los intereses de las cooperativas de ahorro y crédito

d) Inafectación de los Servicios de crédito efectuados por las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito contenidos en el Apéndice II de la Ley de IGV e ISC Apéndice II de la Ley de IGV e ISC

e) Devolución del IGV por compras efectuadas en el mercado interno por parte del sector Hidrocarburos en actividades vinculadas a la etapa de exploración

f) Devolución del ISC por compras efectuadas en el mercado interno por parte del sector Hidrocarburos en actividades vinculadas a la etapa de exploración

g) Devolución del IGV en el sector Minería para Titulares de la actividad minera en etapa de exploración

4/ El porcentaje mostrado corresponde al PBI proyectado para el 2007 en el Marco Macroeconómico Multianual 2007 - 2009

5/ El porcentaje mostrado corresponde al PBI proyectado para el 2008 en el Marco Macroeconómico Multianual 2008 - 2010

* La metodología de estimación de los gastos tributarios será publicada en la página web del Ministerio de Economía: www.mef.gob.pe

ANEXO B

CARTERA DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA CON ENDEUDAMIENTO EXTERNO VIGENTE EN 2007 ^{1/} (En miles de US\$)

NORMA LEGAL	PRÉSTAMOS	FUENTE DE FINANC.	MONTO PRÉSTAMO ^{2/}
I. TOTAL DEL GOBIERNO NACIONAL			2 410 368
AGRICULTURA			249 092
D.S. 095-2000-EF	- Manejo Recursos Naturales para Alivio Pobreza Sierra (II)	JBIC -PE27	52 818
D.S. 144-2001-EF	- Programa Titulación y Registro de Tierras - II	BID-1340	23 300
D.S. 080-2002-EF	- Programa Agroambiental Jaén - San Ignacio - Bagua	KfW	979
D.S. 203-2004-EF	- Programa Servicio Apoyo para acceder a Mercados Rurales	BID-1586	15 000
D.S. 071-2005-EF	- Proyecto Investigación y Extensión Agrícola - Fase II	BIRF-7285	25 000
D.S. 142-2005-EF	- Préstamo Subsectorial de Irrigación	BIRF-7308	10 260
D.S. 161-2005-EF	- Proyecto Control y Erradicación de la Mosca de la fruta en la Costa Peruana	BID-1647	15 000
D.S. 113-2006-EF	- Programa Gestión Ambiental y Social - Corredor Vial Interoceánico Sur	CAF-3525	10 000
D.S. 187-2006-EF	- Proyecto Sub-Sectorial de Irrigación	JBIC - P31	51 735
C x C 2007	- Programa de Desarrollo de la Sanidad Agropecuaria para la Competitividad Agraria	BID	15 000
C X C 2007	- Catastro, Titulación y Registro de Tierras en el Perú III Etapa	BID	10 000
C X C 2007	- Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales Productivas en la Sierra Sur	BIRF	20 000
COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO			9 980
D.S. 187-2002-EF	- Programa Desarrollo de Políticas de Comercio Exterior	BID-1442	5 000
D.S. 201-2004-EF	- Reordenamiento y Rehabilitación del Valle del Volcán	BIRF-7257	4 980
ECONOMÍA Y FINANZAS			41 900
D.S. 180-2004-EF	- Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional en el Marco de la Descentralización Fiscal.	BIRF-7255	8 800
D.S. 181-2004-EF	- Proyecto de Asistencia Técnica para el Seguimiento y Evaluación de los Sectores Sociales en el Marco de la Descentralización.	BIRF-7254	7 800
D.S. 204-2004-EF	- Apoyo a la Reforma de los Programas de Superación de la Pobreza y Desarrollo de Capital Humano	BID-1601	5 300
D.S. 165-2005-EF	- Facilidad Sectorial Institucional para la Mejora de la Calidad de la Gestión y el Gasto Público	BID-1696	5 000
D.S. 146-2006-EF	- Adquisición de Torta de Soya bajo el Programa PL-480	Gob. USA	10 000
C X C 2007	- Asistencia Técnica Programa Sectorial	BID	5 000
EDUCACIÓN			124 770
D.S. 119-2000-EF	- Mejoramiento Calidad Educación Secundaria	BID-1237	87 000
D.S. 131-2003-EF	- Educación en Áreas Rurales	BIRF-7176	7 800
C X C 2007	- Desarrollo y Educación Infantil	BID	25 000
C X C 2007	- Proyecto Infraestructura Equipo Biblioteca Nacional	Gob Español	4 970
ENERGÍA Y MINAS			297 160
D.S. 145-97-EF	- Ampliación de la Frontera Eléctrica I	OECE-PE20	81 201
D.S. 049-99-EF	- Ampliación de la Frontera Eléctrica II	OECE-PE26	108 572
D.S. 005-2003-EF	- Fort. Inst. y Apoyo Gestión Ambiental Gas de Camisea	BID-1441	5 000
D.S. 132-2003-EF	- Programa "Camisea"	CAF-2905	2 387
D.S. 100-2006-EF	- Programa de Electrificación Rural mediante la Aplic. de Fondos Concursables	BIRF-7366	50 000
C X C 2007	- Ampliación Frontera Eléctrica III	JBIC	50 000
INTERIOR			10 000
C X C 2007	- Programa Consolidación Democrática de Seguridad Ciudadana	BID-0240	10 000
JUSTICIA			19 740
C X C 2007	- Proy. Inscripción Registral con Competencia Nacional	Licitación	18 560
C X C 2007	- FAPEP - Modernización del Sistema Administ. Justicia para la Mejora de los Servicios Brindados	BID-0240	1 180

NORMA LEGAL	PRÉSTAMOS	FUENTE DE FINANC.	MONTO PRÉSTAMO 2/
MUJER Y DESARROLLO SOCIAL			310 884
D.S. 147-97-EF	- Desarrollo Sectorial Social en Amazonia	OEFC-PE19	47 856
D.S. 177-99-EF	- Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno - Cusco	FIDA-467	19 097
D.S. 094-2000-EF	- Proyecto de Desarrollo del Sector Social en el Area de la Sierra (II)	JBIC-PE28	64 217
D.S. 137-2002-EF	- Tercera Etapa del Programa de Apoyo a las Operaciones del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social.	BID-1421	150 000
D.S. 117-2004-EF	- Proyecto Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur.	FIDA-602	14 900
D.S. 151-2006-EF	- Programa Municipal de Atención a los Servicios Básicos	KIW	14 814
SALUD			58 301
D.S. 030-98-EF	- Rehabilitación Hospitales Macro Regionales	KIW	8 301
C X C 2007	- Programa Salud - Fase 2	BID-L1005	25 000
C X C 2007	- Salud APL - Fase 2	BIRF	25 000
TRABAJO			18 000
D.S. 044-2004-EF	- Programa Capacitación Laboral para Jovenes	BID-1534	18 000
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES			717 582
D.S. 120-98-EF	- Rehabilitación y Mejoramiento de Carreteras III	BID-1150	300 000
D.S. 109-2001-EF	- Caminos Rurales II	BIRF-4614	50 000
D.S. 139-2001-EF	- Caminos Rurales II	BID-1328	50 000
D.S. 178-2005-EF	- Programa de Caminos Departamentales	BIRF-7322	50 000
D.S. 179-2005-EF	- Programa de Caminos Departamentales	BID-1657	50 000
D.S. 159-2006-EF	- Proy. Rehab. Integral FerrocARRIL Huancayo - Huancavelica, Componente I	CAF-3572	14 890
D.S. 205-2006-EF	- Programa Transporte Rural Descentralizado	BID-1810	50 000
D.S. 018-2007-EF	- Programa de Estudios de Preinversión Región Fronteriza con Ecuador	CAF	2 692
D.S. 020-2007-EF	- Programa Transporte Rural Descentralizado (Caminos Rurales III)	BIRF	50 000
C X C 2007	- Mejoramiento de la Transitabilidad de la Red Vial Nacional	BID	100 000
VIVIENDA, CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO			415 294
D.S. 047-99-EF	- Agua Potable y Alcantarillado Piura - Castilla y Chimbote	OEFC-PE25	114 711
D.S. 096-2000-EF	- Proy. Mejor. y Ampl. Agua Pot. y Alcantarillado Iquitos, Cusco y Sicuani	JBIC-PE29	72 175
D.S. 138-2002-EF	- Programa Nacional Saneamiento Rural	BIRF-7142	50 000
D.S. 089-2003-EF	- Programa de Apoyo al Sector Habitacional	BID-1461	60 000
D.S. 149-2004-EF	- FAPEP - Programa Apoyo Desarrollo Sector Saneamiento	BID-1539	750
D.S. 182-2004-EF	- Programa Mejoramiento y Ampliación Agua Potable y Alcantarillado Tumbes	KIW	10 710
D.S. 152-2006-EF	- Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble	BIRF-7368	25 000
D.S. 157-2006-EF	- Programa de Apoyo al Desarrollo Sector Saneamiento	BID-1697	50 000
D.S. 185-2006-EF	- Programa de Medidas de Rápido Impacto I	KIW	15 757
C X C 2007	- Programa de PSP	KIW	6 480
C X C 2007	- Programa de Medidas de Rápido Impacto II	KIW	9 710
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS			99 076
D.S. 122-2003-EF	- Programa Apoyo mejorar la Oferta Productiva y facilitar el Comercio Exterior	BIRF-7177	20 000
D.S. 125-2003-EF	- Modernización del Estado y Descentralización	BID-1437	28 000
D.S. 101-2006-EF	- Programa de Ciencia y Tecnología	BID-1663	25 000
D.S. 015-2007-EF	- Recuperación de la Capacidad de Transmisión de la Televisión Estatal	Gob. Francia	6 646
D.S. 015-2007-EF	- Recuperación de la Capacidad de Transmisión de la Televisión Estatal	Banco Bilbao Viscaya	4 430
C X C 2007	- Sierra Exportadora	BID	15 000
CONGRESO			7 000
D.S. 066-2003-EF	- Programa Fortalecimiento Institucional del Congreso	BID-1458	7 000
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA			12 000
D.S. 205-2004-EF	- Programa de Modernización de la Contraloría General de la Republica y Desconcentración del Sistema Nacional de Control	BID-1591	12 000

NORMA LEGAL	PRÉSTAMOS	FUENTE DE FINANC.	MONTO PRÉSTAMO 2/
PODER JUDICIAL			12 000
D.S. 150-2004-EF	- Mejoramiento de los Servicios de Justicia	BIRF-7219	12 000
PRODUCE			2 590
C X C 2007	- Remotorización del BIC Humbolt	KFW	2 590
RELACIONES EXTERIORES			5 000
C X C 2007	- Pasos de Frontera	BID	5 000
II. TOTAL DE GOBIERNOS REGIONALES			129 746
GOBIERNO REGIONAL DEL CUSCO			7 658
D.S. 162-2006-EF	- Programa de Riego Zona Andina Sur IV	KFW	7 658
GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE			102 000
D.S. 196-2004-EF	- Proyecto Olmos Etapa I - Obras de Trasvase	CAF-3241	77 000
C X C 2007	- Infraestructura de Riego Olmos	BID	25 000
GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTIN			20 088
D.S. 058-99-EF	- Proyecto Desarrollo Integral Alto Mayo	KFW	9 468
C X C 2007	- Programa Desarrollo Agroambiental Ceja de Selva	KFW	10 620
III. TOTAL DE GOBIERNOS LOCALES			170 000
MUNICIPALIDAD DE LIMA			170 000
D.S. 194-2003-EF	- Transporte Urbano de Lima Metropolitana	BIRF-7209	45 000
D.S. 194-2003-EF	- Transporte Urbano de Lima Metropolitana	BID-1501	45 000
C X C 2007	- Proyecto Tren Urbano de Lima	P.D.	80 000
IV. TOTAL DE EMPRESAS E INSTITUCIONES			662 425
EMPRESAS E INSTITUCIONES			662 425
D.S. 188-2003-EF	- Proyecto de Integración y Modernización de las Administraciones Tributarias y Aduaneras.	BID-1482	8 860
D.S. 130-96-EF	- Central Hidroeléctrica de Yuncán (Paucartambo II)	OECE-PE14	300 366
SEDAPAL			304 920
D.S. 097-2000-EF	- Proy. Mejoram. Agua Potable y Alcantarillado en Areas Marginales de Lima	JBIC-PE30	234 920
D.S. 037-2004-EF	- Rehab. Sist. Agua Potable y Alcantarillado Lima y Callao - Expansión de los Servicios	BIRF-7160	20 000
C X C 2007	- Programa Agua para Todos	BID - L1020	50 000
EMPRESAS PROVINCIALES			48 280
D.S. 129-96-EF	- Agua Potable y Desague Pisco	KFW	7 995
D.S. 062-99-EF	- Agua Potable y Alcantarillado Ayacucho	KFW	5 504
D.S. 086-99-EF	- Agua Potable y Saneamiento Cajamarca	KFW	10 545
D.S. 143-93-EF	- Agua Potable y Alcantarillado Arequipa II	KFW	11 831
D.S. 114-2000-EF	- Agua Potable y Alcantarillado de Puno	KFW	5 023
D.S. 079-2002-EF	- Agua Potable y Alcantarillado Huancavelica	KFW	4 661
D.S. 206-2004-EF	- Proy. Agua Potable y Saneamiento de Cajamarca	KFW	2 721
TOTAL DE PROYECTOS			3 372 540

1/ Comprende los proyectos de inversión pública con financiamiento externo en proceso o que iniciaran su ejecución durante el año 2007. Se incluyen proyectos que aun no tienen créditos concertados (CxC) . Al 15 de marzo del 2007.

2/ El monto de los préstamos, es el agregado de los créditos concertados con las fuentes de financiamiento externo, el cual es desembolsado en varios años según la ejecución de la inversión. Este monto incluye las concertaciones vigentes de años anteriores y las previstas para el 2007.

Fuente: MEF.

ANEXO C

ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA

Educación y Salud US\$ 1 394 millones	Transportes US\$ 4 200 millones
Electricidad US\$ 858,6 millones	Saneamiento US\$ 4 042 millones

Fuente: MEF

- Educación y salud:**

Educación: se calculó el costo de rehabilitación y de reemplazo de un porcentaje de las aulas existentes tanto en el área urbana como rural.

Estimación del Déficit de Infraestructura en el Sector Educación

Nivel Educativo	Colegios Actuales 2004	Aulas Actuales 2004	Déficit Con cobertura actual 2004		Costo Unitario		Costo Total del Déficit		
			Aulas actuales						
			Rehabilitación Número	Reemplazo Número	Rehabilitación US\$	Reemplazo US\$	Rehabilitación US\$	Reemplazo US\$	Total
URBANA									
Educacion inicial 4 años		7 128	784	1 105	2 579	25 794	2 022 431	28 497 889	30 520 320
Educacion inicial 5 años		8 668	953	1 344	2 579	25 794	2 459 376	34 654 841	37 114 217
Educacion primaria		65 181	7 170	10 103	2 765	27 652	19 826 536	279 373 920	299 200 456
Educaion secundaria		31 288	3 442	4 850	3 119	31 191	10 734 782	151 262 842	161 997 624
Educacion adultos		9 673	1 064	1 499	3 119	31 191	3 318 766	46 764 429	50 083 195
Total	10 753	121 938	13 413	18 900			38 361 891	540 553 922	578 915 813
RURAL									
Educacion inicial									
Educacion inicial 4 años		4 682	1 030	1 451	1 950	19 500	2 008 578	28 302 690	30 311 268
Educacion inicial 5 años		5 694	1 253	1 765	1 950	19 500	2 442 726	34 420 230	36 862 956
Educacion primaria		31 388	6 905	9 730	1 800	18 000	12 429 648	175 145 040	187 574 688
Educaion secundaria		6 799	1 496	2 108	2 100	21 000	3 141 138	44 261 490	47 402 628
Educacion adultos		374	82	116	2 100	21 000	172 788	2 434 740	2 607 528
Total	30 600	48 937	10 766	15 170			20 194 878	284 564 190	304 759 068
Total	41 353	170 875	24 179	34 071			58 556 769	825 118 112	883 674 881

Fuente: MEF.

1/ El número total de colegios y aulas es un aproximado en base a la estadística del MINEDU y estimaciones de cobertura con base a la Encuesta de Hogares

2/ Los estimados de rehabilitación de 22% y de reemplazo 31% en el área rural provienen de un estudio con base a una muestra en los departamentos de Cusco, Piura y San Martín como parte del Estudio de Formulación del PEAR. Los estimados para el área urbana se establecieron como el 50% del porcentaje encontrado en el estudio citado para el área rural

3/ Los costos unitarios de reemplazo en el área urbana provienen de lo ejecutado en el marco de los Programas MECOP BIRF I y BID I.

4/ Los costos unitarios de reemplazo en el área rural proviene del Estudio de Formulación del PEAR. Incluye ambientes complementarios como letrina, dirección, cocina y vivienda para los maestros.

Salud: se calculó el costo de rehabilitación de un porcentaje de puestos de salud, centros de salud y hospitales locales – apoyo.

Estimación del Déficit de Infraestructura en el Sector Salud

Tipo de Establecimiento	Total Establecimientos Nacionales Número	Déficit Establecimientos		Costo Unitario		Costo Total del Déficit		
		Rehabilitación Número	Reemplazo Número	Rehabilitación US\$	Reemplazo US\$	Rehabilitación US\$	Reemplazo US\$	Total US\$
Puestos de Salud	5 430	3 446	1 984	8 333	25 000	28 716 346	49 600 962	78 317 308
Centros de Salud	1 230	781	449	25 000	85 556	19 514 423	38 450 641	57 965 064
Hospitales locales-Apoyo	200	170	30	450 000	3 240 000	76 465 385	97 449 231	173 914 616
Hospitales Departamentales-Nacional	140	130	10	1 134 000	5 184 000	147 245 538	52 637 538	199 883 076
Total	7 000	4 527	2 473			271 941 692	238 138 372	510 080 064

Fuente: MEF.

1/ El número total de establecimientos es un aproximado sobre la base de estimados de la DGPM y la distribución por tipo de establecimiento se hizo con base a información que proviene del Estudio de Formulación de PAR-Salud-Primera Fase

2/ Se establecieron en Puestos y Centros de Salud un estimado de rehabilitación de 63% y de reemplazo de 37% con base a una muestra de 143 establecimientos de Salud en los departamentos de Tacna, Huánuco, San Martín y Ayacucho llevada a cabo el año 1999 como parte de la formulación del PAR-Salud- Primera Fase

3/ Los costos unitarios provienen del Estudio de Formulación de PAR-Salud-Primera Fase y de estimados de la DGPM

- **Electricidad:**

En el Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) 2004-2013 se presenta esta estimación, la cual comprende la ejecución de 335 proyectos de electrificación rural, entre líneas de transmisión, pequeños sistemas eléctricos y pequeñas centrales hidroeléctricas, además de los programas de grupos electrógenos, módulos fotovoltaicos y aerogeneradores. La inversión estimada permitirá beneficiar a 4.2 millones de habitantes de las zonas rurales, aisladas y de frontera del país, proyectándose que el coeficiente de electrificación nacional alcance el valor de 91% en el año 2013 (hoy se encuentra alrededor del 40%).

- **Saneamiento**

Estimación del Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, relacionada con los requerimientos de inversiones 2006-2015. En esta estimación está incluido el Programa Agua para Todos.

- **Transporte terrestre**

Monto estimado en: Guerra García, Gustavo "Hacia una política de financiamiento para el sector transportes en Perú".

Requerimientos de inversión estimados en infraestructura vial

	Longitud (Kms.)	Costo (Millones de US\$)
Red vial nacional (Total Red: 18 081 Km)	12 571	2 277
Caminos pavimentados que requieren rehabilitación	3 646	739
Construcción de nuevos caminos pavimentados	821	534
Rehabilitación de caminos afirmados	4 995	393
Caminos afirmados que requieren pavimentación	879	264
Caminos no afirmados que requieren ser afirmados	1 800	207
Otras inversiones	430	140
Red vial departamental (Total Red: 14 268 Km)	11 850	1 330
Caminos no afirmados que requieren ser afirmados	7 130	948
Caminos afirmados que requieren pavimentación	4 492	333
Rehabilitación de caminos afirmados	228	49
Red vial vecinal (Total Red: 46 909 Km)	35 826	598
Rehabilitación de caminos vecinales	35 826	598

Fuente: Guerra García (2000)

ANEXO D

METODOLOGÍA DE VALORIZACIÓN DE LOS PASIVOS CONTINGENTES DEL ESTADO PROVENIENTES DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (APPS)

Cobertura

La aplicación de la metodología de valorización de pasivos contingentes fue realizada para los siguientes proyectos de APP: Eje Multimodal de Amazonas Norte – IIRSA; Tramos 2, 3 y 4 del Proyecto Corredor Vial Interoceánica Sur, Perú – Brasil; Primer Grupo de Aeropuertos de Provincia; y el Terminal Portuario del Callao – Zona Sur, Empalme 1B – Buenos Aires – Canchaque (Programa Costa – Sierra) y Concesión de Tramo Vial Puente Pucusana – Cerro Azul – Ica (Red Vial 6).

El Trasvase del Proyecto Olmos no se incluye dentro del análisis de los pasivos contingentes, debido a que contempla un pago fijo de US\$ 0,0659/m³ por un flujo de 406 Hm³ al año, no existiendo variaciones en el monto a pagar con la excepción de ciertas circunstancias. Por ello, estos pagos se consideran pasivos firmes, los cuales son valorizados calculando el valor presente de los flujos de pagos futuros descontados a una tasa real de endeudamiento del Perú.

Supuestos Generales

a.- Se optó por mantener todos los pasivos o activos en su denominación de origen, dólares (US\$) o soles (S/.). b.- Todos los flujos del modelo están en términos reales en moneda de octubre del 2006. Esto significa que no se aplican las fórmulas de indexación correspondientes contenidas en cada contrato. c.- La tasa libre de riesgo se obtuvo proyectando las tasas de interés anuales de los Certificados de Depósito del Banco Central de Reserva del Perú (CDBCRP) para un horizonte de 15 años usando un modelo de regresión semilogarítmico y suponiendo una inflación anual de 2%. d.- Se usó una tasa real de endeudamiento de 6%; esta tasa incluye el riesgo soberano del Perú.

Modelo Estadístico

Cuando el pasivo (activo) contingente depende de una variable subyacente que no es un activo o instrumento financiero transado en algún mercado (como en el caso del flujo de tráfico de los proyectos Amazonas Norte – IIRSA y el Corredor Vial Interoceánica Sur, o los flujos de demanda en los Aeropuertos de Provincia y el Terminal Portuario) la única forma de valorar los pasivos es mediante simulación.

El procedimiento consiste en hacer algún supuesto sobre el proceso estocástico que sigue la variable subyacente del pasivo (activo). Por ejemplo, cuando el pasivo es una garantía de demanda o tráfico, se requiere especificar un modelo de demanda o tráfico para proyectar dicha variable hacia el futuro. Una vez especificado el modelo es posible generar 1 000 o más trayectorias diferentes de la variable en cuestión utilizando algún generador de variables aleatorias. Los resultados constituyen una distribución simulada de los valores futuros de la variable y para cada trayectoria se puede estimar el flujo de caja que genera el pasivo contingente para el fisco. El resultado es un conjunto de 1 000 o más trayectorias del flujo de caja; es decir, se ha estimado la distribución probabilística de los flujos.

Con la información anterior se puede calcular el flujo de caja esperado (promedio) para el fisco en cada período, o cualquier otro estadígrafo.

El supuesto sobre el proceso estocástico contempla un movimiento *browniano* geométrico en tiempo discreto y en periodos anuales para la evolución del tráfico o demanda, asumiendo una tasa de crecimiento esperada y una volatilidad alrededor de esa tasa de crecimiento. Matemáticamente:

$$X_{i,t} = X_{i,t-1} \exp\left(\mu_i - \frac{\sigma_i^2}{2} + \sigma_i \tilde{Z}_{i,t}\right) \dots (1)$$

donde:

$X_{i,t}$: es el ingreso por tráfico en la concesión i del periodo t .

μ_i : es la tasa de crecimiento esperada de los ingresos por tráfico en la concesión i .

σ_i : es la volatilidad del crecimiento del tráfico en la concesión i .

$\tilde{Z}_{i,t}$: es un *shock* aleatorio normal estándar.

Por otro lado, el procedimiento para valorar el pasivo (activo) contingente es un poco más complejo, ya que el valor del pasivo no equivale al valor presente de los flujos promedio calculados anteriormente. La forma correcta de valorar el pasivo en estos casos es calcular primero los flujos de caja *ajustados* por riesgo y luego descontar el flujo de caja promedio utilizando la tasa libre de riesgo. Por esta razón, el modelo debe ser ajustado de la siguiente forma:

$$X_{i,t} = X_{i,t-1} \exp\left((\mu_i - \lambda_x \sigma_i) - \frac{\sigma_i^2}{2} + \sigma_i \tilde{Z}_{i,t}\right) \dots (2)$$

donde:

$$\lambda_x = \rho_x \left\{ \frac{E[R_m - r]}{\sigma_m} \right\} \dots (3)$$

Siendo $E[R_m - r]$ el premio por riesgo que exigen los inversionistas en Perú por mantener un portafolio diversificado de activos con riesgo sistemático, σ_m es la desviación estándar de los retornos de un portafolio diversificado de activos del Perú y ρ_x es el coeficiente de correlación entre el crecimiento de la variable estocástica subyacente del pasivo o activo en cuestión y los retornos de los activos. Utilizando este modelo se calcula una serie alternativa de flujos que genera el pasivo o activo contingente, los cuales pueden ser luego descontados a la tasa libre de riesgo para obtener la valoración del mismo. Intuitivamente, lo que hace el ajuste a la tasa de crecimiento esperada de los flujos es penalizarlos debido al riesgo implícito que está asumiendo el inversionista al tener este activo o pasivo. En definitiva, es un precio por el riesgo de mantener dicho activo o pasivo.

Sin embargo, existe una forma alternativa de expresar el ajuste anterior que es más directa para su aplicación en el modelo:

$$X_{i,t} = X_{i,t-1} \exp \left(\left(\mu_i - \hat{\beta}(E[R_m - r]) \right) - \frac{\sigma_i^2}{2} + \sigma_i \tilde{Z}_{i,t} \right) \dots (4)$$

donde:

$\hat{\beta}$: es el coeficiente de una regresión MCO ente los “retornos” de los flujos de tráfico o demanda del proyecto en cuestión y el retorno de los activos en Perú.

$E[R_m - r]$: es el premio por riesgo estimado en base a los retornos del Índice General de la Bolsa de Valores de Lima y una tasa libre de riesgo nominal.

Correlación entre los shocks aleatorios de cada concesión

Es probable que los *shocks* que afectan al tráfico o demanda de cada proyecto estén correlacionados entre sí. Esto se debe a que los movimientos generales de la actividad económica probablemente afecten a todos los proyectos en cierta magnitud. Para lograr el mismo efecto en los modelos estadísticos, se puede introducir un factor de correlación entre los *shocks* \tilde{Z} en la ecuación (4). En otras palabras, las variables aleatorias normales que se introducen en los modelos de cada concesión deben estar correlacionadas entre sí. Para ello, se especifica en el modelo una matriz de correlaciones entre los *shocks* de cada concesión, luego se utiliza una factorización de Cholesky para descomponer esta matriz y obtener una matriz L con ceros sobre la diagonal. Con esta matriz se puede obtener la correlación deseada pre-multiplicándola al vector de números aleatorios normales independientes que se vayan generando.

$$\tilde{Z}_t = L X_t \dots (5)$$

donde:

\tilde{Z}_t : son los *shocks* aleatorios correlacionados entre sí.

X_t : son los *shocks* aleatorios independientes entre sí.

ANEXO E

PROGRAMA DE CONCESIONES BAJO EL ESQUEMA DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

SECTOR ECONÓMICO	PROYECTO	LOCALIZACIÓN	INVERSIÓN ESTIMADA (US\$ millones)	ADJUDICACIÓN							
				2007 (1)				2008 (1)			
				I	II	III	IV	I	II	III	IV
TRANSPORTES	Programa Costa Sierra: Ov. Chancay/ Div. Pasamayo - Huaral - Acos.	Lima	26,1								
	Programa Costa Sierra: Nuevo Mocupe - Cayalti - Oytún.	Lambayeque	12,4								
	Programa Costa Sierra: Cañete - Lunahuaná - Zúñiga.	Lima	16,0								
	Programa Costa Sierra: Chiclayo - Chongoyape - Pte. Cumbil - Llama.	Lambayeque	49,2								
	Programa Costa Sierra: Huaura - Sayán - Churín - Río Seco - El Ahorcado - Sayán .	Lima	56,4								
	Programa Costa Sierra: Aplao - Machahuay - Andahuay.	Arequipa	30,4								
	Tramo Vial N° 1	Ica y Cusco	41,2								
	Tramo Vial N° 5	Arequipa, Moquegua y Puno	125,6								
AEROPUERTOS	Aeropuertos regionales (2do paquete)	Tacna, Juliaca, Arequipa, Madre de Dios, Ayacucho , Nazca y Apurímac	150								
PUERTOS	Muelle de Minerales	Callao	36								
	Terminal Portuario de Paita	Piura	80								
	Terminal Portuario de Salaverry	La Libertad	3,1								
	Terminal Portuario de Chimbote	Ancash	60,5								
	Terminal Portuario Ilo	Moquegua	97,1								
	Terminal Portuario San Martín	Ica	11								
	Terminal Portuario de Iquitos	Loreto	15								
	Terminal Portuario de Pucallpa	Ucayali	12								
	Terminal Portuario de Yurimaguas	Loreto	6,5								
TELECOMUNICACIONES	Implementación de banda ancha rural	Nivel nacional	17								
	Proyecto de Telecomunicación Rural - Internet Rural	Nivel nacional	9								
SANEAMIENTO	Servicios de Saneamiento de la Provincia de Paita y Piura	Piura	276								
	Abastecimiento de Agua Potable para Lima - Planta de Tratam.Huachipa	Lima	286								
AGRICULTURA	Majes - Sihuas II - Concesión Afianzamiento Hídrico e Irrigación Sigüas	Arequipa	260								
TOTAL			1 676								

■ : Fecha estimada de otorgamiento de Buena Pro

Fuente: PROINVERSION.

ANEXO F

ESTIMACIONES DE CRECIMIENTO DEL PBI REGIONAL

PBI (Variación % real)					
DEPARTAMENTOS	2001	2002	2003	2004	2005
AMAZONAS	-1,9	7,5	0,1	11,8	10,4
ANCASH	12,0	24,6	-0,1	3,6	6,3
APURIMAC	-12,0	14,4	5,5	1,9	11,1
AREQUIPA	1,8	0,3	17,3	-0,5	-1,3
AYACUCHO	0,6	0,6	12,8	-1,2	16,5
CAJAMARCA	0,2	19,9	7,8	4,3	9,5
CUSCO	-1,1	-6,3	6,9	17,4	9,2
HUANCAVELICA	-3,1	5,6	6,9	6,0	0,0
HUANUCO	-2,4	8,4	4,4	7,5	2,5
ICA	-2,4	3,6	5,7	2,0	9,2
JUNIN	-0,7	0,6	0,2	5,7	3,8
LA LIBERTAD	1,1	3,7	4,7	6,4	10,2
LAMBAYEQUE	2,3	6,2	-4,8	-2,1	9,1
LIMA	-0,2	4,2	3,2	6,3	7,1
LORETO	-0,5	5,7	1,8	7,0	8,1
MADRE DE DIOS	5,6	6,2	-4,8	-2,5	-35,8
MOQUEGUA	3,5	9,0	3,4	4,7	3,9
PASCO	1,4	7,6	1,4	-0,4	7,5
PIURA	-1,9	4,2	3,1	0,9	6,7
PUNO	-1,8	11,1	3,9	3,6	6,8
SAN MARTIN	0,1	4,6	9,2	6,1	5,1
TACNA	5,9	4,3	5,3	6,2	-4,4
TUMBES	0,6	0,0	-5,4	10,4	18,7
UCAYALI	-3,3	7,8	-4,1	8,2	1,8
NACIONAL	0,2	5,2	3,9	5,2	6,4

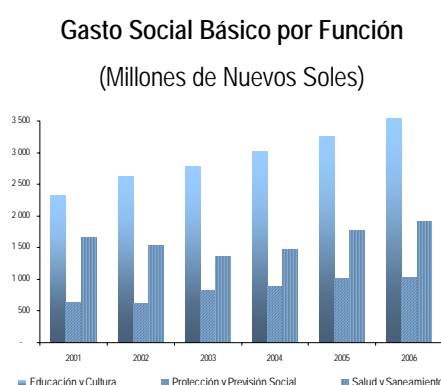
Estimación: MEF.

ANEXO G

EVOLUCIÓN RECIENTE DESAGREGADA DEL GASTO SOCIAL

a. Gasto social básico según funciones

En el marco de la Estructura Funcional Programática, uno de los aportes principales del documento de trabajo desarrollado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales ha sido la identificación de las funciones de gasto realizadas por el Estado en el plano del gasto social básico. Según se desprende del siguiente gráfico, son tres las funciones relacionadas con este tipo de gasto: Educación y Cultura, Salud y Saneamiento y Asistencia y Previsión Social.



Fuente: MEF - DGAES

En primer término destaca la función de Educación y Cultura, que ha pasado de alrededor de S/. 3 000 millones a algo más de S/. 3 500 millones entre los años 2004 y 2006. Esta función está integrada principalmente por los programas de Educación primaria y Educación inicial, destacando al interior de ellos los subprogramas de Enseñanza primaria, Jardines, Formación ocupacional y Erradicación del analfabetismo, así como la construcción de escuelas (infraestructura) inmersas en dichos programas.

La segunda función en importancia es la de Salud y Saneamiento, registrando en los últimos años fuertes montos, pasando de S/. 1 477 en el 2004 a S/. 1 912 en el 2006, lo que implica un aumento de 41% en dicho período; los principales programas de esta función son Salud individual, Saneamiento y Salud colectiva, en ese orden. Los sub programas más importantes son Atención Médica Básica Servicios de Diagnóstico y Tratamiento y Alimentación y Nutrición Básica (que comprende alimentación para pacientes enfermos hospitalizados). En saneamiento considera las obras de agua y desagüe ejecutadas tanto a nivel de sectores como de gobiernos regionales.

La tercera de las funciones, es la de Protección y Previsión Social que contiene los programas de alimentación y nutrición de los diferentes sectores y últimamente, de las municipalidades acreditadas debido al proceso de descentralización¹¹⁴. Esta función se ha incrementado de S/. 882 millones en el 2004 a S/. 1 023 millones en el 2006. Los programas que integran esta

¹¹⁴ Hasta el 2003 los recursos por estos programas pertenecían a los pliegos presupuestales del MIMDES (El Ministerio y sus Organismos Públicos Descentralizados como el PRONAA). A partir del 2004 parte de los mismos han empezado a ser descentralizados a favor de las municipalidades acreditadas.

función son las de Promoción y Asistencia Social y Comunitaria y Asistencia Solidaria, destacando dentro de la primero el subprograma de Promoción y Asistencia Social que comprende principalmente programas de alimentación y nutrición; mientras que en la segunda están los subprogramas de Asistencia al Niño y Asistencia al Adolescente (comprende otros programas nutricionales dirigidos a este grupo poblacional vulnerable).

b. Programas Sociales Prioritarios

En el cálculo del gasto de los Programas Sociales Prioritarios (PSPs) se incluye todas las partidas de la cadena presupuestal (incluyendo las cadenas que pertenecen a la Función Administración) ya que lo que se trata de analizar es el conjunto de estos programas y no de manera funcional. Debido a compromisos de política, el Estado peruano desarrolla acciones específicas con el fin de asegurar para las funciones sociales prioritarias una asignación de recursos que permita garantizar la provisión adecuada de bienes y servicios propios de esos programas.

Como puede apreciarse en la siguiente tabla, los llamados Programas Sociales Prioritarios (PSPs) han evolucionado de manera creciente durante los últimos años, habiendo alcanzado al 2004 una ejecución de S/. 9 331 y de S/. 11 096 millones en el 2006, lo que implica un incremento de 39% en dicho período.

Gasto Social de los Programas Sociales Prioritarios ^{1/}
(En Millones de Nuevos Soles)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^{2/}
EDUCACION INICIAL	425	511	553	552	591	656
EDUCACION PRIMARIA	1 859	2 027	2 177	2 389	2 580	2 772
EDUCACION SECUNDARIA	1 453	1 657	1 823	2 039	2 328	2 453
PROMOC.Y ASIST.SOCIAL Y COMUNITARIA	1 207	1 213	990	1 609	1 920	1 925
SALUD COLECTIVA	554	588	290	285	313	377
SALUD INDIVIDUAL	1 832	2 058	2 140	2 458	2 662	2 913
Total general	7 330	8 055	7 972	9 331	10 394	11 096

Fuente: MEF.

1/ Incluye gastos administrativos.

2/ Preliminar.

De manera similar al caso del Gasto Social Básico, entre los PSPs destacan los recursos asignados a los programas de educación (inicial, primaria y secundaria) que en conjunto durante el 2006 superan los S/. 5 800 millones, los programas de salud (individual y colectiva) que se incrementan de S/. 2 742 millones en el 2004 a S/. 3 290 millones en el 2006. En tanto que el programa de Promoción y Asistencia Social y Comunitaria tuvo un incremento entre el 2001 y 2006 de 60%.

Aquí es importante mencionar que como resultado del proceso de descentralización, hay una serie de programas (alimentarios y de infraestructura social-productiva) que ya se han venido descentralizando por lo que su ejecución está –en la mayoría de los casos- a cargo de los propios gobiernos subnacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Agence Française de Développement, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, U.K. Department for International Development y The World Bank (2005). *Pro-poor growth in the 1990s. Lessons and insights from 14 countries. Operationalizing pro-poor growth research program.*

Ahmed, Habib y Stephen Miller (1999). "Crowding-out and crowding-in effects of the components of government expenditure". Working paper N° 02, Department of Economics, University of Connecticut.

Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1994). "The political economy of budget deficits". Working Paper N° 4637, Cambridge, Mass, National Bureau for Economic Research.

Anderson, Barry y Joseph Minarik (2006). "Design choices for fiscal policy rules". Organization for Economic Cooperation and Development, 27th Meeting of Senior Budget Officials, Sydney.

Aramburú, Carlos, Javier Portocorrero, Jorge Bernedo y Juan Manuel García. (2006). "Inclusión y desarrollo para todos. Igualdad de oportunidades y diversidad". Instituto Peruano de Administración de Empresas - Centro de Estudios Estratégicos, Documento preparado para el CADE, Lima.

Archibald, Joanne y Leni Hunter (2001). "What is the neutral interest rate and how can we use it?". Reserve Bank of New Zealand Bulletin N° 64, pp.15-28.

Aschauer, David (1997). "Dynamic output and employment effects of public capital". Working Paper N° 191, Jerome Levy Economics Institute at Bard College.

Atukeren, Erdal (2005). "Economic and institutional determinants of the crowding-in effects of public investment and developing countries". Swiss Institute for Business Cycle Research (KOF) and Swiss Federal Institute of Technology Zurich (ETH).

Banco Central de Reserva del Perú (2007). *Reporte de inflación. Enero 2007. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas.*

Banco Interamericano de Desarrollo (2007). *2007 Report. Economic and social progress in Latin America. Living with debt.* Washington DC.

Banco Mundial (2005). *Opportunities for all: Peru poverty assessment.* Report N° 29825-PE.

Banco Mundial (2006). *Poverty reduction and growth: Virtuous and vicious circles.* The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank, Washington DC.

Banerji, Anirvan (2005). *The relationship between labor costs and inflation: A cyclical viewpoint.* Economic Cycle Research Institute.

Barro, Robert (1999). "Determinants of democracy". The Journal of Political Economy, Vol. 107, N° 6, Part 2: Symposium on the Economic Analysis of Social Behavior in Honor of Gary S. Becker, pp. 158-183.

Barro, Robert (1996). "Determinants of economic growth: A cross-country empirical study". Working Paper N° 5698, National Bureau of Economic Research.

Barro, Robert (1990). "Human capital and growth. Theory and evidence: A comment". Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 32, pp. 287-291.

Barro, Robert y Rachel McCleary (2003). "Religion and economic growth". Working Paper N° 9682, National Bureau of Economic Research.

- Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin (2004). *Economic growth*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Belloc, Marianna y Pietro Vertova (2004). "How does public investment affect economic growth in HIPC? An empirical assessment". Working Paper N° 416, Department of Economics, University of Siena.
- Bernhardsen, Tom (2005). "The neutral interest rate". Staff Memo N°1, Norges Bank.
- Blanchard, Olivier (1990). "Suggestions for a new set of fiscal indicators". Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Blanchard, Olivier y Francesco Giavazzi (2004). "Improving the SGP through a proper accounting of public investment". Discussion Paper N°4220, Center for Economic Policy Research.
- Bose Niloy, M. Emranul Haque y Denise Osborn (2003). "Public expenditure and economic growth: A disaggregated analysis for developing countries". Discussion Paper N° 30, Centre for Growth and Business Cycle Research, University of Manchester.
- Brauer, David (1997). "Do rising labor cost trigger higher inflation?" Current Issues in Economics and Finance, Vol 3, N° 11, Federal Reserve Bank of New York.
- Burns, Arthur y Wesley Mitchell (1947). "Measuring business cycles". Journal of the American Statistical Association, Vol. 42, September.
- Buti, Marco y Paul Van den Noord (2004). "Fiscal policy in EMU: Rules, discretion and political incentives". Economic Papers N° 206, European Commission.
- Calderón, César. y J. Rodrigo Fuentes (2005). "Caracterización de los ciclos económicos en las economías emergentes". Mimeo, Banco Central de Chile.
- Calderón, César y Luis Servén (2004). "The effects of infrastructure development on growth and income distribution". Working Papers N° 270, Central Bank of Chile.
- Céspedes, Nikita (2004). *Pobreza y crecimiento económico: Una medida del efecto "goteo hacia abajo" en Perú*. Mimeo.
- Céspedes, Luis y José de Gregorio (2005). "Recesiones: Evidencia internacional". Banco Central de Chile.
- Díaz, Carmen y Diego Martínez (2006). "Inversión pública y crecimiento: Un panorama". Revista de Economía Pública, N° 176.
- Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. (2005). "El Gasto público social en el Perú: Taxonomía, definiciones y opciones de política". Documento de Trabajo Interno, Ministerio de Economía y Finanzas.
- Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (1999). "Ensayando una nueva taxonomía del gasto público en el Perú". Documento de Trabajo Interno, Ministerio de Economía y Finanzas.
- Easterly, William y Sergio Rebelo (1993). "Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation". Journal of Monetary Economics, Vol. 32(3), pp. 417-458, December.
- Esser, Klauss, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer. (1994). "Competitividad sistémica". Instituto Alemán de Desarrollo.

Galí, Jordi (2001). "New perspectives on monetary policy, inflation, and the business cycle". Working Paper N° 8767, National Bureau of Economic Research.

Galí, Jordi (2000). *The return of the Phillips curve and other recent development in business cycle theory*. Spanish Economic Review, Vol 2 N°1.

Gerson, Philip. (1998). "The impact of fiscal policy variables on output growth". Working Paper N° 1, Washington DC: International Monetary Fund.

Guerra-García, Gustavo (2000). *Hacia una política de financiamiento para el sector transportes en Perú*. Mimeo preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Herrera, Javier (2004). *La pobreza en el Perú, 2003: Advertencia sobre cambios metodológicos*. Convenio INEI-IRD.

Jiménez, Félix. (2003). "Perú: Sostenibilidad, balance estructural y propuesta de una regla fiscal". Documento de Trabajo CISEPA N° 225, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Kapsoli, Javier (2006). "Posiciones fiscal y monetaria: ¿Son la explicación de la reciente expansión?". Documento de Trabajo N° 2, Dirección de Estudios Económicos y Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas.

Kennedy, Suzanne y Janine Robbins (2001). "The role of fiscal rules in determining fiscal performance". Working Paper N° 16, Canada Department of Finance.

Kopits, George y Steven Symansky (1998). "Fiscal policy rules". Occasional Paper N° 162, Washington DC: International Monetary Fund.

Kraay, Aart (2003). "When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries". Mimeo, Washington DC: The World Bank.

Laopodis, Nikiforos (2001). "Effects of government spending on private investment". Applied Economics, Vol. 33(12), pp. 1563-77, Octubre.

Levine, Ross y David Renelt (1991). "A sensitivity analysis of cross-country growth regressions". Policy Research Working Paper Series 609, Washington DC: The World Bank.

Loayza, Norman y Rossana Polastri (2004). "Poverty and growth in Peru". *Background report for Peru's poverty assessment. Processed*. Washington DC: The World Bank.

Mendoza, Waldo y Juan Manuel García (2006). "Perú 2001 – 2005: Crecimiento económico y pobreza". Documento de Trabajo CISEPA N° 150, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Meller, Patricio (1999). "Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile (Década del '90)", *artículo presentado en la Conferencia Chile 1990-1999: The Model country for Democracy and Development?*, University of California, San Diego, Diciembre 10-12.

Ministerio de Economía y Finanzas y Presidencia de Consejo de Ministros (2006). *Informe preelectoral de la administración 2001 – 2006*.

Musgrave, Richard (1963). "Should we have a capital budget?". The Review of Economic and Statistics, Vol. 45, N° 2.

Nunura, Juan (1999). *Metodología de medición de los costos laborales por hora y unitarios: Perú urbano 1996-1998*. Oficina Internacional del Trabajo.

Odar, Juan Carlos (2002). "Convergencia y polarización. El caso peruano: 1961-1996". Estudios de Economía, Vol 29, N° 1, pp. 47-70, Universidad de Chile.

Philip, Renee y John Jansen (2002). "Indicators of fiscal impulse for New Zealand". Working Paper N° 30, New Zealand Treasury.

Poterba, James (1992). "Capital budgets, borrowing rules and state capital spending". Working Paper N° 4325, National Bureau of Economic Research.

Portocarrero, Javier (2006). *Desafíos de la política fiscal en el Perú*. Consorcio de Investigación Económica y Social.

Rabanal, Jean Paul. (2006). "Perú: Dos enfoques para analizar la sostenibilidad fiscal". Documento de Trabajo N° 1, Dirección de Asuntos Económicos y Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas.

Sala-i-Martin, Xavier (2000). *Apuntes de crecimiento económico*. Antoni Bosch, segunda edición, Barcelona.

Sala-i-Martin, Xavier (1997). "I just ran two million regressions". American Economic Review 87, pp. 178-183.

Serra, Maria Isabel *et al.* (2006). "Regional convergence in Latin America". Working Paper N° 126, Washington DC: International Monetary Fund.

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (2006). *Análisis del rendimiento de los tributos en el año 2006 y proyecciones para el 2007*. Gerencia de Estudios Tributarios, Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento.

Vásquez, Enrique, Gustavo Yamada, Juan F. Castro y Arlette Beltrán (2004). *¿Cómo alcanzar los objetivos del desarrollo del milenio?*. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico del Perú, CIUP, Lima.

Yamada, Gustavo y Leda Basombrío (2007). *Objetivos de desarrollo del milenio: Se puede reducir el hambre a la mitad en el Perú?*. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico del Perú, CIUP, Lima.

OFICIO No. 064 -2007-BCRP

Lima, 11 de mayo de 2007

Señor
Luis Carranza
Ministro de Estado en el Despacho de Economía y Finanzas
Ciudad.

Ref.: Oficio No. 544-2007-EF/10

Estimado señor Ministro:

Es grato dirigirme a usted con la finalidad de alcanzarle la opinión técnica de este Banco Central sobre el Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010 y su compatibilidad con nuestras proyecciones de balanza de pagos, reservas internacionales y con la política monetaria, según lo establecido en el Artículo 11 de la Ley 27245 y su modificatoria la Ley 27958.

Para el periodo 2007-2010, se espera que la actividad económica crezca a un ritmo promedio de 6,5 por ciento anual, similar al previsto en el Marco Macroeconómico Multianual. Estas proyecciones asumen un contexto de estabilidad macroeconómica, mayor acceso de nuestros productos de exportación a los mercados internacionales mediante la firma de tratados de libre comercio y la existencia de políticas destinadas a mejorar el clima de negocios y aumentar la productividad de la economía, así como la inexistencia de choques exógenos negativos.

La coyuntura internacional continuaría siendo favorable en los próximos años, aunque se espera un crecimiento mundial ligeramente menor al de años anteriores y una reducción de términos de intercambio que sin embargo, no eliminaría la ganancia obtenida en los últimos tres años, lo que ha impulsado el crecimiento económico y ha permitido un aumento significativo de los ingresos fiscales.

Coincidiendo con las previsiones del Marco Macroeconómico, nuestras proyecciones indican que el nivel de actividad económica sería impulsado por la evolución favorable de la inversión privada y del volumen de las exportaciones.

Política fiscal

Las proyecciones del Marco Macroeconómico contemplan un equilibrio fiscal para el 2007 y un déficit fiscal promedio de 0,5 por ciento del PBI para los siguientes tres años. Si bien estos compromisos, cumplen con las reglas macrofiscales, también es preciso tener en cuenta el artículo 2 de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal establece que "el Estado debe asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávits fiscales en los periodos favorables y permitiendo únicamente déficit fiscales moderados y no recurrentes en periodos de menor crecimiento".

Siguiendo el análisis del déficit fiscal estructural presentado en el Marco Macroeconómico hasta el 2006, se deriva de las proyecciones del Marco que éste aumentaría de 0,2 a 2,5 por ciento del

PBI entre el 2006 y el 2007 y se mantendría alrededor de ese ratio en los siguientes tres años. Resultados de esa magnitud implican que ante el evento de una reversión drástica de términos de intercambio y menor crecimiento o algún otro choque exógeno negativo, las autoridades fiscales tendrían que disminuir el gasto público al mismo tiempo que se estaría reduciendo el gasto privado.

Si bien coincidimos con la necesidad de impulsar la inversión pública de calidad, social y económicamente rentable, sería recomendable que la política fiscal continúe con la postura fiscal actual, tal como lo establece el principio general de la Ley de responsabilidad Fiscal, generando un superávit fiscal promedio de al menos 1 por ciento del PBI en este periodo de auge, lo que sería compatible con un déficit fiscal estructural de alrededor de 1,3 por ciento, el cual garantiza la sostenibilidad fiscal de largo plazo. Para obtener este superávit fiscal se requiere que el gasto público no se expanda a tasas mayores al 10 por ciento real por año en todo el periodo de análisis a fin de no generar presiones no deseadas sobre la demanda interna.

Este resultado fiscal permitiría acumular recursos en el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), el cual se creó para reducir la vulnerabilidad de la economía en épocas recesivas, en las que el financiamiento es escaso y costoso y cuando la economía requiere déficit fiscales. En tal sentido, es recomendable la acumulación de recursos ordinarios excedentes en el FEF, y/o la realización de operaciones de reducción de la deuda pública externa. A su vez, el uso de recursos del FEF podría flexibilizarse para permitir su uso para desastres naturales con impacto macroeconómico importante o para apoyar eventualmente al Fondo de Seguro de Depósitos.

Debe mencionarse además que en una coyuntura económica como la actual con considerable flujo de divisas del exterior y un aumento importante del gasto privado en consumo e inversión, el mantenimiento de una política fiscal prudente permitiría disminuir las presiones apreciatorias sobre el nuevo sol. Ello sería complementado con la política de sustitución de deuda en dólares por deuda en nuevos soles que tan exitosamente está siguiendo su portafolio.

Hay que tener en cuenta que durante los últimos años el Estado está asumiendo compromisos firmes y contingentes de largo plazo al garantizar pagos por proyectos realizados mediante asociaciones público privadas que elevan la deuda contingente, lo cual debe ser incluido en todo análisis de sostenibilidad. Asimismo, sería ilustrativo presentar la evaluación del impacto de una caída significativa de los términos de intercambio originados en una recesión de la economía mundial o el impacto de algún desastre de la naturaleza, y la respuesta de política fiscal ante dichos eventos.

Balanza de pagos y reservas internacionales

Coincidiendo con las proyecciones del Marco, se espera un incremento del ritmo de crecimiento de nuestras exportaciones, en particular las no tradicionales, aunque compensado por un aumento importante de las importaciones, en particular las de bienes de capital, que iría reduciendo el resultado en cuenta corriente de balanza de pagos aunque se mantendría en niveles sostenibles en el mediano plazo.

La evolución de la cuenta corriente y de la cuenta financiera externa permitirá continuar con el fortalecimiento de la posición de Reservas Internacionales Netas durante el periodo 2007-2010, con lo que se logrará sostener una sólida posición de liquidez internacional.

Política monetaria

En el escenario previsto se logra mantener la tasa de inflación en el nivel meta de 2 por ciento de la política monetaria del BCRP. Para asegurar este resultado, el banco se inclinará a retirar el estímulo monetario si se detectan anticipadamente presiones de demanda en la inflación. Esto contribuirá a consolidar un marco macroeconómico estable y a continuar con la recuperación de la confianza en nuestra moneda, reduciendo la dolarización y permitiendo el desarrollo de instrumentos financieros de más largo plazo.

En un escenario como el actual, las políticas monetaria y fiscal deben continuar conduciéndose de manera prudente y preventiva para garantizar un crecimiento alto y sostenido, y que permita hacer frente exitosamente a posibles evoluciones adversas del entorno internacional.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima.

Julio Velarde
Presidente