



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Programación Multianual del Presupuesto 2019-2021¹

Setiembre 2018

¹ En el marco del artículo 85 ° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que establece que la programación multianual del presupuesto es un proceso colectivo de análisis técnico y toma de decisiones sobre las prioridades que se otorga a los objetivos y metas que la entidad prevé realizar para el logro de resultados esperados a favor de la población; así como la estimación de los recursos necesarios para el logro de ellos, para un período de tres (3) años fiscales consecutivos.

1. Introducción

La Programación Multianual del Presupuesto es un instrumento de gestión pública orientado a contribuir con una política fiscal sostenible de mediano plazo, incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos y mejorar la calidad de la gestión de los servicios públicos por parte de las distintas entidades del sector público. Es así que el principal objetivo de la Programación Multianual del Presupuesto 2019-2021 es prever un escenario predecible de financiamiento de las intervenciones consideradas para el año 2019, y para un período de dos años adicionales.

El presente informe está referido a la Programación Multianual del presupuesto para el periodo 2019-2021, esta programación es de carácter referencial y no implica el compromiso definitivo de los recursos proyectados, la misma que será ajustada anualmente, tomando en cuenta el comportamiento de la economía, y los objetivos de política económica y social. Consecuentemente, la Programación Multianual del Presupuesto se basa en las proyecciones anuales del Marco Macroeconómico Multianual y en los supuestos macroeconómicos contenidos en ellos.

Dentro de este marco, se presenta una estimación de gastos de acuerdo a la clasificación económica y funcional, de aquellas intervenciones previstas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, que es concordante con el Proyecto de Ley de Presupuesto del sector Público remitido al Congreso de la República. En el caso de los Proyectos de Ley de Presupuesto del Sector Público que se elaboren para los años 2020 y 2021, su coincidencia con la información sobre tales años contenida en el presente informe dependerá de que se mantengan las condiciones existentes en el momento de aprobación del informe relacionadas con política macroeconómica y fiscal, prioridades de gobierno y coyuntura económica.

2. El proceso de Programación Presupuestaria Multianual

La **Programación Multianual** es un instrumento de gestión pública que prevé los escenarios para la estimación de los ingresos y los gastos para tres años, considerando el comportamiento de la economía, el contexto macro-fiscal y los objetivos de política económica. Este instrumento orienta el accionar de las entidades públicas al logro de los objetivos y metas acordes a las prioridades de gobierno, los planes estratégicos, los planes de desarrollo y los planes institucionales. De esta manera, la Programación Multianual establece el marco para que los pliegos presupuestarios reflejen en el presupuesto y en la programación de gastos futuros las prioridades del gobierno. Esto se constituye como una ventaja al dar mayor predictibilidad a la gestión presupuestaria y a las acciones que desarrollan las entidades públicas, incrementando la transparencia y contribuyendo a mejorar la rendición de cuentas frente a la sociedad civil.

A través de la Programación Multianual, se vincula las prioridades de gobierno y la gestión presupuestaria, haciendo explícitas las prioridades de gobierno que servirán de guía para el proceso de programación multianual. De este modo, esto dota de una mayor predictibilidad en la asignación para los siguientes años. Asimismo, cabe recalcar que la asignación del primer año es concordante con el Proyecto de Ley de Presupuesto, y la de los dos años subsiguientes se revisará anualmente, sobre la base de las condiciones macroeconómicas y de las prioridades de gobierno.

2.1. Principales características

La Programación Multianual se basa en cuatro principios rectores:

- **Continuidad:** La continuidad de procesos, compromisos asumidos y previsiones autorizadas por las entidades son los principales factores a ser priorizados.
- **Ejecutabilidad:** Proyección de ejecución acorde con la capacidad operativa de las entidades públicas y el marco legal respectivo.
- **Consistencia:** Con la información consignada y actualizada en los diversos sistemas informáticos del sector público (personal, inversiones, entre otros).
- **Pertinencia y Cierre de Brecha:** Se sustenta en la priorización de resultados de políticas públicas y la focalización de la población atendida que conduzcan al cierre de brechas.

2.2. Marco legal

La Constitución Política del Perú en su artículo 77° establece que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso.

El Principio de Programación Multianual contemplado en el artículo XIV del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, con la finalidad de mejorar la previsibilidad del gasto público, dispone que el proceso presupuestario debe orientarse por el logro de resultados a favor de la población, *en una perspectiva multianual*.

Asimismo, el Capítulo V del Título III Normas Complementarias para la Gestión Presupuestaria, de la Ley antes señalada regula la Programación Multianual, como un proceso colectivo de análisis técnico y toma de decisiones sobre las prioridades que se otorgan a los objetivos y metas que la entidad prevé realizar para el logro de resultados esperados a favor de la población; así como la estimación de los recursos necesarios para el logro de ellos, por un periodo de tres años de manera referencial.

En ese aspecto, a través de la Directiva N° 001-2018-EF/50.01, Directiva de Programación Multianual, se establece que el Ministerio de Economía y Finanzas elabora el Informe de Programación Multianual, para un periodo de tres (3) años y que se actualiza anualmente, sobre la base de la información suministrada por las entidades durante el proceso de Programación Multianual, sujetándose a las prioridades de gobierno y al Marco Macroeconómico Multianual.

3. Escenario macroeconómico de mediano plazo

La Programación Multianual 2019-2021, se realiza en un escenario de consolidación del crecimiento económico y de inicio de la consolidación fiscal, que permitirá seguir con una trayectoria de reducción del déficit fiscal hasta reducirlo a 1,0% del PBI en el año 2021, en un contexto de condiciones financieras favorable en el mercado interno y mayor demanda externa.

En ese marco, en el siguiente cuadro se presenta los principales supuestos y metas macroeconómicas al 2021.

Cuadro N° 1
Principales Supuestos y Metas Macroeconómicas

	2017	2018	2019	2020	2021
PRODUCTO BRUTO INTERNO					
(Miles de Millones de Soles)	699	752	810	870	939
Variación % real	2.5	4.0	4.2	4.5	5.0
INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL					
(Miles de Millones de Soles)	127.8	143.2	156.4	174.0	193.1
% del PBI	18.2	19.0	19.3	20.0	20.6
GASTO NO FINANCIERO DEL GOBIERNO GENERAL					
(Miles de Millones de Soles)	140.5	153.6	165.3	177.00	189.9
% del PBI	20	20.4	20.4	20.3	20.2
RESULTADO ECONOMICO DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO					
(Miles de Millones de Soles)	-21.7	-22.4	-21.6	-16.6	-9.3
% del PBI	-3.1	-3.0	-2.7	-1.9	-1.0
PRECIOS					
(Variación % acumulada)	1.4	2.2	2.5	2.5	2.5
TIPO DE CAMBIO PROMEDIO					
(Soles por US Dólar)	3.26	3.30	3.35	3.35	3.35

Fuente: MMM 2019-2022

4. Prioridades de gobierno y principales metas

La programación multianual del presupuesto 2019-2021 refleja las prioridades en el cierre de brechas en las áreas, entre otras, de agua y saneamiento, salud pública, seguridad ciudadana, de acuerdo a los reportado por los pliegos.

NIVEL	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	AREA	FUENTE	2017	META 2018	META 2019	META 2020	META 2021
AGUA Y SANEAMIENTO PARA TODOS LOS PERUANOS									
Resultado Específico	Cobertura de alcantarillado u otras formas de disposición de excretas - urbano	Porcentaje	Urbano	Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES)	89.2	90.3	93.1	96.5	100
SERVICIO DE SALUD ORIENTADO A LAS PERSONAS									
Resultado Específico	Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años (Patrón OMS)	Porcentaje	Total	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)	12.9	11.4	9.7	8.1	6.4
Resultado Específico	Proporción de niñas y niños de 6 a menos de 36 meses de edad con prevalencia de anemia	Porcentaje	Total	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)	43.6	42	39	30	19
ACCIONES EN SEGURIDAD CIUDADANA									

NIVEL	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	AREA	FUENTE	2017	META 2018	META 2019	META 2020	META 2021
Resultado Específico	Porcentaje de la población de 15 y más años de edad de las principales ciudades, víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos 12 meses	Porcentaje	Urbano	Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES)	28.8	25	24	22	22
Resultado Específico	Porcentaje de la población de 15 y más años de edad víctima de algún delito cometido con arma de fuego, en los últimos 12 meses	Porcentaje	Urbano	Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES)	9.5	7.2	7	6.5	6.5

Asimismo, se ha tenido en cuenta la situación producto de los desastres naturales que atravesó el país, incluyendo como prioridad la atención de situaciones de emergencia generada por desastres, con cargo al Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales – FONDES – para la reconstrucción posterior al Fenómeno El Niño Costero 2017.

5. Programación Multianual del Presupuesto

La Programación Multianual del Presupuesto, comprende por un lado la estimación de los recursos por todas las fuentes de financiamiento que permitirán financiar las diversas intervenciones en el ámbito de las entidades que conforman el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, por un periodo de tres años fiscales consecutivos, y de otro lado, también abarca todos los gastos (corriente, capital y servicio de deuda), en función a lo dispuesto por el artículo 85° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y conforme a lo dispuesto en la Directiva N° 001-2018-EF/50.01, Directiva de Programación Multianual.

5.1. Estimación Multianual de Ingresos

La estimación multianual de los ingresos, es consistente con las proyecciones de los principales agregados económicos, recogidos en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019. Para los años 2020-2021, las estimaciones de los recursos públicos recoge la información registrada por los pliegos en la Programación Multianual, así como con las estimaciones de los recursos públicos contenidos en el MMM 2019-2022. En los años de la Programación Multianual se considera los recursos para la Reconstrucción con Cambios². Asimismo, como parte de los ingresos se está considerando una estimación del uso de los saldos de balance, principalmente en las fuentes de financiamiento Recursos Directamente Recaudados, Recursos Determinados y Donaciones y Transferencias.

² La Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público brindó a la Dirección General de Presupuesto Público la estimación del cronograma y la estructura del financiamiento para la Ley de Presupuesto del Año 2019, en el mes de agosto de 2018. De acuerdo a dicha estimación se contempla financiar la reconstrucción hasta por una suma de S/ 7 293 MM en 2019.

Cuadro N° 2
Estimación multianual de ingresos
(En millones de soles)

	2018	2019	2020	2021
RECURSOS ORDINARIOS	102,699	105,798	114,478	125,035
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	13,552	14,943	13,920	14,205
RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	20,656	25,013	26,613	20,089
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	522	492	305	299
RECURSOS DETERMINADOS	19,729	21,829	21,842	22,373
TOTAL	157,159	168,074	177,158	182,001

La estimación de estos recursos está sujeta al comportamiento macroeconómico y fiscal, por tal motivo es referencial para los años 2020 y 2021, por tal se irá ajustando cada año, conforme a las variaciones en el escenario económico que se vayan presentando.

5.2. Estimación Multianual de Gastos

La estimación multianual de gastos representa los límites máximos de créditos presupuestarios, que corresponderían a cada entidad para el año cuyo presupuesto se esté elaborando y los 2 años siguientes, siempre y cuando se mantengan las condiciones vigentes en el momento en el que se aprueben las Asignaciones en lo relativo a política macroeconómica y fiscal, prioridades de gobierno, y coyuntura económica. Ello no implica un compromiso definitivo sobre los créditos presupuestarios que correspondan a cada entidad para el presupuesto de los años respectivos, sino que la asignación será revisada anualmente y modificada en caso haya cambios en cualquiera de los factores tenidos en cuenta para su estimación. En el siguiente recuadro se presentan los principales criterios considerados en la metodología empleada para la estimación multianual del gasto.

Criterios para la estimación multianual de gastos

La estimación multianual de los gastos toma en cuenta los siguientes criterios:

- La planilla continua del personal activo y de los pensionistas del Sector Público previsto en el Presupuesto Institucional del Año Fiscal 2019, se ha asignado en función a la información registrada en el AIRHSP y SIAF-SP.
- Adicionalmente, en el presupuesto de las entidades, se ha considerado recursos para el incremento de las remuneraciones de los docentes de la Ley de Reforma Magisterial a S/ 2 200, incremento de remuneraciones e implementación del Código Procesal Penal en el Poder Judicial y Ministerio Público, entre otros.
- En bienes y servicios los recursos estimados están orientados a garantizar los servicios que brindan actualmente las entidades públicas.
- En inversiones, la programación multianual busca garantizar recursos para financiar la continuidad de inversiones que se encuentran en etapa de ejecución al año 2018. Para el año 2019, dicha programación considera la capacidad de ejecución de cada entidad y la restricción presupuestaria del país. Para los años 2020 y 2021 se programan adicionalmente nuevas iniciativas de inversión, con la finalidad de orientar recursos para el financiamiento de intervenciones priorizadas por la política de gobiernos, sin que ello comprometa la sostenibilidad financiera ni la estabilidad económica.

- En el caso de los recursos para el pago del Servicio de la Deuda se encuentran programados de acuerdo con el cronograma de atención de los compromisos asumidos por amortizaciones, intereses y comisiones. En las demás partidas se tomó en cuenta la capacidad de ejecución de las entidades.
- Cabe señalar, que de acuerdo a la metodología de la Programación Presupuestaria Multianual las cifras serán revisadas anualmente, cuando se elabore el Presupuesto Anual del Sector Público para los años 2020 y 2021, respectivamente.

5.2.1. Estimación del Gasto según la Clasificación Económica

Los gastos según la Clasificación Económica responden a asegurar la prestación de los servicios públicos, dentro de los cuales se encuentran principalmente lo siguiente:

Los gastos en Personal y Obligaciones Sociales en los años de la Programación Multianual 2018-2020 reflejan el efecto de la política salarial de los Sectores de Educación, Salud, Defensa e Interior principalmente. En el caso de educación, dicho gasto está orientado a que los docentes perciban una remuneración mayor o igual a S/ 2 200.

Los gastos en bienes y servicios se destinan al financiamiento de los gastos necesarios para asegurar la operatividad de las entidades, así como a las adquisiciones necesarias para la prestación de los servicios a cargo de las diversas entidades del sector público como la adquisición de medicamentos, materiales y útiles de enseñanza asegurar el mantenimiento de carreteras, caminos y puentes, y la contratación y atención de servicios básicos.

Las Donaciones y Transferencias corrientes se destinan básicamente para atender el aseguramiento universal de las personas a través del Seguro Integral de Salud, a la realización de encuestas de evaluación de alumnos y docentes y para que las universidades para la capacitación de docentes y de gestión de directivos, para las transferencias de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, entre otros.

En lo que corresponde a Otros gastos, estos están destinados principalmente a la atención de los Programas Sociales.

En cuanto al Gasto de Capital, para los años de la Programación Multianual, se está considerando los recursos para la Reconstrucción de las zonas afectadas por el Fenómeno El Niño Costero, que para el año 2019 se estima en S/ 7 293 millones. Cabe precisar, que se está considerando para el año 2019, S/ 1 946 millones para el Fondo para la Continuidad de las Inversiones.

En cuanto a la Reserva de Contingencia destinada a financiar gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los presupuestos de las entidades públicas. Los recursos comprenden el 1% de los Recursos Ordinarios que corresponde a lo señalado por el artículo 44° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto – Ley N° 28411, previsión de recursos para atender la política salarial, la Caja de Pensiones militar Policial, entre otros.

La estimación de gastos de la programación multianual, de acuerdo a la clasificación económica, se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3
Estimación del Gasto según Clasificación Económica ^{1/, 2/}
(En millones de soles)

	2018	2019	2020	2021
I. GASTO NO FINANCIERO	140,986	147,299	154,197	161,250
GASTOS CORRIENTES	99,932	105,105	109,485	115,130
1. PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	43,907	47,972	49,874	51,861
2. PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	12,428	12,922	12,748	13,018
3. BIENES Y SERVICIOS	33,918	33,955	35,681	38,217
4. DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	3,677	4,174	4,749	5,243
5. OTROS GASTOS	6,003	6,082	6,433	6,791
GASTOS DE CAPITAL	41,054	42,194	44,713	46,120
II. RESERVA DE CONTINGENCIA	3,740	4,826	4,156	4,635
III. SERVICIO DE LA DEUDA	12,433	15,949	18,804	16,116
TOTAL	157,159	168,074	177,158	182,001

^{1/} Las estimaciones de servicio a la deuda consideran lo registrado por los pliegos de los Gobiernos Nacional, Regional y Local. No considera el servicio de la deuda de las entidades extrapresupuestales como ESSALUD, SBS, FCR, FONAHPU y Sociedades de Beneficencia.

^{2/} Las estimaciones del gasto en capital, no considera los créditos suplementarios producto de la continuidad de inversiones y tampoco incluye la proyección del gasto en capital de las entidades extrapresupuestales.

5.2.2. Estimación del Gasto según la Clasificación Funcional.

Los gastos según la Clasificación Funcional se concentran en mayor medida en las funciones de Educación, Transporte, Salud y Previsión Social, representando en conjunto, el 45% para el periodo 2019-2021. Dichos gastos se orientan a la atención de la prestación de los servicios educativos y de salud, la mejora de la infraestructura de carreteras, y al pago de las pensiones y asistencia a los asegurados y beneficiarios de los sistemas previsionales a nivel nacional.

En la función Educación se prevén los recursos orientados a garantizar la sostenibilidad del incremento de la remuneración de docentes nombrados y contratados de instituciones públicas de educación básica, con el objetivo que ningún maestro perciba menos de S/ 2 200 mensuales. Asimismo, orientan recursos para el cierre de brechas de infraestructura educativa.

La función Transportes tiene un comportamiento creciente por efecto del impacto de la construcción de carreteras iniciadas, la Línea 2 del Metro de Lima, recursos para la Reconstrucción con cambios.

En Salud los recursos permiten financiar la mejora de las remuneraciones de los servidores de la salud así como los costos de las prestaciones de salud. Asimismo, los mayores recursos se orientan a la dotación de infraestructura hospitalaria, centros de salud y postas médicas, para una adecuada atención de los pacientes.

La función Previsión Social concentra los recursos orientados a atender las pensiones del personal jubilado a nivel nacional.

La estimación de gastos de la Programación Multianual, de acuerdo a la clasificación funcional, se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4
Estimación del Gasto según la Clasificación Funcional
(En Millones de Soles)

	2018	2019	2020	2021
I. GASTO NO FINANCIERO	140,986	147,299	154,197	161,250
01. LEGISLATIVA	668	477	479	479
02. RELACIONES EXTERIORES	765	740	753	773
03. PLANEAMIENTO, GESTION	21,879	17,872	19,239	20,398
04. DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	5,358	5,267	5,601	5,800
05. ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD	9,369	9,915	10,021	10,076
06. JUSTICIA	5,365	5,873	7,091	8,512
07. TRABAJO	602	496	567	608
08. COMERCIO	511	517	516	535
09. TURISMO	527	443	432	464
10. AGROPECUARIA	3,721	5,008	5,123	4,771
11. PESCA	463	473	503	486
12. ENERGIA	1,002	920	871	923
13. MINERIA	189	152	155	162
14. INDUSTRIA	229	234	242	224
15. TRANSPORTE	15,250	16,005	17,308	17,697
16. COMUNICACIONES	856	1,430	1,661	1,640
17. AMBIENTE	2,696	2,793	3,013	3,053
18. SANEAMIENTO	4,309	5,375	6,866	7,842
19. VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	2,703	2,349	2,381	2,372
20. SALUD	16,028	18,217	18,329	19,042
21. CULTURA Y DEPORTE	2,943	3,146	2,401	2,849
22. EDUCACION	27,564	30,628	31,532	32,799
23. PROTECCION SOCIAL	6,028	6,394	6,613	6,962
24. PREVISION SOCIAL	11,960	12,574	12,501	12,783
II. RESERVA DE CONTINGENCIA	3,740	4,826	4,156	4,635
III. SERVICIO DE LA DEUDA	12,433	15,949	18,804	16,116
TOTAL	157,159	168,074	177,158	182,001

-----0-----