

República del Perú



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2007-2009

**APROBADO EN SESIÓN DE CONSEJO DE MINISTROS DEL 24 DE
MAYO DE 2006**

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	4
2.	PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL Y DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO	8
3.	EL CRECIMIENTO ACTUAL.....	13
3.1	EL CONTEXTO INTERNACIONAL.....	14
3.2	LAS CARACTERÍSTICAS DEL ACTUAL EPISODIO EXPANSIVO.....	15
3.3	DE VUELTA AL CORTO PLAZO: EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO.....	17
3.4	EN LA RUTA DEL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.....	20
3.5	ALGUNAS REFLEXIONES	24
4.	ESCENARIO MACROECONÓMICO Y PERSPECTIVAS PARA EL MEDIANO PLAZO	25
4.1	EL BALANCE DEL AÑO 2005.....	25
4.2	PERSPECTIVAS PARA EL 2006	37
4.3	LA ECONOMÍA PERUANA EN EL MEDIANO PLAZO	39
4.4	ESCENARIO FISCAL PARA EL PERIODO 2007-2009.....	43
5.	SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA	46
5.1	METODOLOGÍA TRADICIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL	47
5.2	ENFOQUE DEL VALOR EN RIESGO APLICADO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL	50
6.	ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE LAS PROYECCIONES.....	52
7.	POLÍTICA SOCIAL Y DE LUCHA CONTRA LA POBREZA.....	54
7.1	SITUACIÓN SOCIAL.....	55
7.1.1	PERFIL DEMOGRÁFICO.....	55
7.1.2	PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES	56
7.2	RESULTADOS SOCIALES EN EL QUINQUENIO 2001-2005	60
7.2.1	EFFECTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL EMPLEO	60
7.2.2	CAMBIOS EN EL INGRESO Y EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	67
7.2.3	EFFECTOS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	68
7.2.4	LOGROS EN EDUCACIÓN, SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	70
7.2.4.1	EDUCACIÓN BÁSICA	70
7.2.4.2	SALUD INDIVIDUAL Y SALUD COLECTIVA	72
7.2.4.3	PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL Y COMUNITARIA.....	73
7.2.5	LOGROS EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO.....	74
7.3	MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL	76
7.4	ACCIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL	76
7.4.1	ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	77
7.4.1.1	FOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA	78
7.4.1.2	FOCALIZACIÓN INDIVIDUAL	79
7.4.2	REFORMA DE PROGRAMAS SOCIALES	80
8.	AGENDA PENDIENTE.....	83
	ANEXO ESTADÍSTICO.....	85
	ANEXO A.....	110
	ANEXO B.....	112
	ANEXO C	113
	ANEXO D.....	117
	ANEXO E.....	119

ANEXO F	122
BIBLIOGRAFÍA.....	124

1. INTRODUCCIÓN

En el Perú actual, más de 27 millones de habitantes enfrentamos el desafío de mantener la cohesión social y las políticas que aseguren el pleno desarrollo de todas las personas en un ambiente equilibrado. Sin embargo, con frecuencia esta voluntad entra en conflicto con la tendencia al fraccionamiento social y determina una pérdida de oportunidades para lograr un desarrollo integral y sostenible.

La forma en que funciona nuestra sociedad y Estado exige cambios de actitud si queremos evitar una nueva pérdida de oportunidades para incrementar la calidad de vida de todos los peruanos. En base al análisis de políticas iniciado en el Informe Preelectoral¹, resulta evidente que, si bien la sociedad y el Estado no pueden optar por una actitud pasiva o acciones parciales para enfrentar nuestra realidad, tampoco es posible —en el corto plazo— alcanzar la situación óptima en términos de bienestar que debería caracterizar a una sociedad moderna. Por tanto, es necesario que la sociedad y el Estado den pasos concretos para incrementar el bienestar social, pero comprometidos con una perspectiva de largo plazo. Sólo así se logrará la cohesión social indispensable para el mantenimiento de la democracia y se sostendrán procesos por periodos prolongados que aseguren mejoras en el crecimiento y en el bienestar.

En este sentido, es conveniente tener en cuenta los lineamientos esbozados a este respecto en el Informe Preelectoral —coherentes con los objetivos del Acuerdo Nacional y la Declaración del Milenio:

1. Asegurar las condiciones para el pleno desarrollo de capacidades humanas para todos los habitantes del país. En el corto plazo, es urgente evitar daños de capacidades en la infancia.
2. Asegurar la inclusión de todas las personas en los procesos principales de la sociedad y el Estado, tales como la realización de diagnósticos locales y el diseño e implementación de los Planes de Desarrollo Concertados (PDCs) en todos los niveles de gobierno.
3. Promover el empleo adecuado para todos. Optimizar el uso de activos y la mejora en la identificación de oportunidades de negocios en cada región del país. Complementar la generación de empleo exportador con mejoras en la competitividad, lo que requiere un adecuado mantenimiento de infraestructura, una óptima formación laboral e innovación tecnológica, como instrumentos para elevar los niveles de productividad.
4. Optimizar la acción del Estado en todos los niveles de gobierno. Esto implica el mantenimiento de los equilibrios básicos y de niveles adecuados de servicios públicos.

Por tanto, el diseño de política económica debe esforzarse por ahondar en los aspectos principales —tanto macroeconómicos como microeconómicos— que permitan atender las necesidades de la población en cuanto a empleo, calidad de vida y disminución de costos de transacción, en cada región del país. En una perspectiva de largo plazo, es necesario establecer metas y acciones por las cuales, progresivamente, se generen condiciones para el aumento de la inversión y el empleo, así como para asegurar el desarrollo de capacidades desde las primeras etapas de formación humana.

¹ MEF-PCM (2006).

En esta línea, se han logrado avances en la estimación de déficit de servicio en las funciones primordiales del Estado y en la identificación de opciones para cerrar dichos déficit². Así, las funciones públicas en las que se requiere mayor atención —en orden de magnitud de recursos requeridos para cerrar el déficit de servicio existente— son educación, salud, nutrición, seguridad e infraestructura. En muchos casos se ha identificado que no existen los niveles mínimos de servicio que el Estado debería garantizar, lo cual refuerza la tendencia al fraccionamiento y la pérdida de cohesión social.

Este riesgo de fraccionamiento de la sociedad, que puede incrementar la exclusión y debilitar la democracia, existe aun cuando es innegable que en el último quinquenio se han dado pasos importantes en la consolidación de la estabilización macroeconómica y el crecimiento. No obstante estos avances, aún nos queda un amplio camino por recorrer para alcanzar el desarrollo. Una manera aproximada de entender la magnitud de nuestro atraso es observar las cifras del PBI real por habitante. En nuestro país este indicador registró su valor máximo en 1975. Treinta años más tarde —y mientras muchos países han mejorado sus ingresos de manera significativa— el Perú tiene un PBI por habitante que es solamente el 95% de lo registrado en 1975.

Resultados como el anterior nos permiten entender lo costosos que son los errores en política económica. En comparación con las cifras de Perú, podemos observar las cifras del PBI por habitante en países como Nueva Zelanda, Irlanda, China, Chile, Singapur, Hong Kong o Botswana. Todos estos países, a pesar de tener diferentes condiciones iniciales, distintas geografías, así como diferentes estructuras culturales, demográficas y étnicas, comparten un mismo resultado: son economías que han crecido de manera significativa y que reparten bienestar entre sus ciudadanos. Con matices, todos estos países comparten una política económica simple pero exitosa: se trata de economías cuyo principal activo interno es el orden macroeconómico —tanto fiscal como monetario— y que participan competitivamente en la economía global.

El presente Marco Macroeconómico discute esquemáticamente algunos de los principales tópicos de política relevantes para la vida económica del país. En primer lugar, se tratan los aspectos fundamentales de la política fiscal y el rol de ésta como factor de estabilización del ciclo económico. En segundo lugar, el presente Marco muestra los posibles resultados que alcanzaría la economía peruana en los siguientes años, los cuales se basan en dos supuestos. Por un lado, que las políticas macroeconómicas mantienen el orden fiscal y monetario, y, por otro, que las condiciones internacionales, que han sido muy favorables a la economía peruana, se deteriorarán de manera paulatina. Bajo estas condiciones se muestra que es posible mantener un crecimiento económico de alrededor de 5% para los próximos años, sin generar una presión sobre las finanzas públicas ni sobre la inflación.

En tercer lugar, este Marco intenta mostrar que existen las bases para alcanzar un crecimiento continuo y socialmente inclusivo. Si bien el crecimiento sostenido es requisito para mejorar las condiciones de vida, también es cierto que, a pesar de los logros macroeconómicos recientes, la sociedad peruana no ha logrado encontrar modos sostenibles de crecimiento y armonía social. Por tanto, se requiere un gran esfuerzo para promover nuevas formas de relación Estado-sociedad que permitan asegurar el pleno desarrollo de todos los habitantes. En este contexto, cabe preguntarnos ¿cuál es nuestra visión compartida de largo plazo? Una primera respuesta partiría del supuesto de

² Ver Recuadros 1 y 2.

que todos compartimos la esperanza de que se cumpla el mandato del artículo 1° de la Constitución que establece la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fines supremos de la sociedad y el Estado.

En esta perspectiva, una de las condiciones básicas consistiría en que se logre cubrir una canasta de consumo básico para todos los peruanos, ya que, actualmente, cerca de 50% de la población no consigue este objetivo, lo que se evidencia en un déficit de consumo per cápita de S/. 1 000 anuales para cerca de ocho millones de habitantes. Consecuentemente, en una perspectiva de largo plazo el empleo es uno de los aspectos centrales en el diseño e implementación de la política económica y social. En la medida en que el empleo adecuado y productivo es un requisito para mejorar la calidad de vida, nuestra sociedad enfrenta el reto de aumentar significativamente el porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) adecuadamente empleada. Esta meta exige un esfuerzo significativo tanto para continuar con el crecimiento exportador como para incorporar progresivamente a grupos de la población que no participan en el sector más moderno de nuestra heterogénea economía.

Asimismo, en esta perspectiva de largo plazo puede identificarse otros desafíos para la gestión de la política económica y social, como la mejora de la capacidad de gestión en todos los niveles de gobierno, la disminución de la brecha de infraestructura —que permitirá contar con niveles de servicio adecuado de manera permanente— y la reducción de costos de transacción excesivos originados por el Estado. Aún con este número limitado de elementos, se hace más complejo el diseño e implementación de las políticas públicas, más aún si se tiene en cuenta la incidencia de los cambios globales previstos en los próximos 25 a 30 años que afectan seriamente la disponibilidad y el costo de elementos vitales como el agua, la energía y la biodiversidad. Por tanto, es indispensable continuar con el análisis y síntesis en los temas fundamentales de la gestión pública, así como mantener una política fiscal que asegure plenamente la estabilidad macroeconómica y la mejor asignación de recursos públicos.

RECUADRO 1: NIVELES DE SERVICIO PÚBLICO NECESARIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES PRIMORDIALES DEL ESTADO

Con el objetivo de promover un desarrollo sostenible e integral del país, se ha realizado una identificación preliminar de los déficit de servicio público de largo plazo, la que permitirá orientar la asignación de recursos para el cumplimiento de los deberes primordiales del Estado. En la medida en que no es posible lograr una mejora inmediata de calidad de gasto en todos los aspectos, la forma más efectiva de implementar esta mejora es mediante asignaciones de gasto vinculadas al cumplimiento de resultados.

En una perspectiva de largo plazo, los esfuerzos necesarios son enormes, pero requieren acciones inmediatas. En algunos casos se requieren esfuerzos por periodos de 15 o 20 años para alcanzar niveles adecuados de manera sostenible. Por ejemplo, para sostener logros respecto a comprensión y comunicación en educación o para asegurar la atención adecuada en las primeras etapas de la vida se pueden requerir esfuerzos cuyo costo se estima en más de S/. 10 000 millones anuales. Además, se requieren inversiones por cerca de S/. 7 000 millones anuales para alcanzar en 10 años la base de operación necesaria para lograr la competitividad de largo plazo. Por supuesto, todos estos gastos deben priorizar los aspectos y contenidos de calidad. Es decir, los desembolsos se efectuarán condicionados a mejoras tangibles —y medibles— en los estándares de calidad de los diferentes servicios públicos.

La propuesta inmediata es orientar con este diagnóstico preliminar el diseño, implementación y búsqueda de financiamiento complementario para atender los temas priorizados, hasta alcanzar los niveles de servicio

necesarios en cada provincia. Como se muestra en el Recuadro 2, se ha considerado importante utilizar el Plan de Desarrollo Concertado de una o más provincias como un elemento unificador. El diagnóstico y la evaluación de la situación actual de los servicios públicos debe ser el punto de partida para su optimización, en especial de aquellos esenciales para el desarrollo pleno de capacidades humanas y para reducir costos de transacción. Posteriormente, debe optimizarse el uso de todos los activos del Estado garantizando los recursos orientados al mantenimiento periódico y la reposición.

Se ha observado que optimizar recursos es una vía factible en la mayor parte de las actividades públicas. En todos los casos se requiere definir con más claridad el nivel de servicio, los estándares, metas, responsables, plazos y costos. Algunas metas para el 2010 y 2015 deben definirse este intento. Por ejemplo, en el caso de educación el punto de partida es muy bajo y los recursos requeridos son enormes; mientras que en otros sectores puede requerirse mayores recursos pero los plazos pueden ser más cortos y los recursos requeridos mucho menores, como es el caso en salud, nutrición, derechos fundamentales —identidad y reparaciones—, seguridad, saneamiento, transportes, comunicaciones y energía.

RECUADRO 2: OPCIONES PARA CERRAR LOS DÉFICIT DE NIVEL DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES

Con el objetivo de ofrecer los lineamientos para el diagnóstico de la situación actual de los servicios públicos se propone una estrategia —en todos los niveles de gobierno— que permitirá definir los niveles de apoyo requeridos desde el nivel nacional para asegurar continuidad a esos esfuerzos. Los contenidos mínimos de la estrategia —que tienen a las provincias como referencia geográfica— son los siguientes:

- 1) ¿El porcentaje de sus vías de transporte en buen estado es mayor al 50%? ¿Qué hay que hacer para lograrlo? ¿Está funcionando el Instituto Vial Provincial?
- 2) ¿El 100% de los niños tiene sus vacunas completas? ¿Se pesa y mide a niños entre 0 y 2 años?
- 3) ¿Se mantiene un registro local regular de peso y talla de niños entre 0 y 7 años?
- 4) ¿Qué porcentaje de niños de 2º grado de primaria comprenden lo que leen en su lengua materna?
- 5) ¿Se controla la calidad del agua para consumo humano en las poblaciones de entre 500 y 2 000 habitantes? En caso positivo, ¿en qué porcentaje? En caso negativo, ¿qué se puede hacer para lograr dicho control? ¿Qué calidad de agua se está bebiendo?
- 6) ¿Todos los niños tienen un certificado de nacido o equivalente? ¿Los nacimientos no ocurridos en hospitales o centros de salud pueden ser inscritos presentando la declaración jurada de la autoridad política, judicial o religiosa que confirma el nacimiento (D.S. 015-98-PCM, Art. 25 Inciso b)?
- 7) ¿El Plan de Desarrollo Concertado Provincial refleja adecuadamente la situación actual (diagnóstico), los escenarios y las grandes líneas de acción del gobierno respectivo?
- 8) ¿Qué porcentaje de oportunidades de negocio local se están poniendo en marcha?

RECUADRO 3: LA EFICIENCIA Y LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

El Ministerio de Economía y Finanzas, en el contexto de las funciones que se establece en su Ley Orgánica —que buscan aumentar la competitividad y hacer más eficiente el funcionamiento de la economía—, se encarga de implementar diversas políticas de impacto microeconómico en coordinación con los sectores y entidades competentes. Entre las más relevantes se destacan:

- a) Política arancelaria y de compras públicas. En cuanto a la política arancelaria, la mayor o menor apertura comercial incide en la eficiencia de la asignación de recursos productivos en la medida que crea competencia entre los productos nacionales y los importados, lo que tiene repercusión en la tributación, el empleo y los niveles de producto y de bienestar. En el caso de las compras públicas, el

mayor o menor nivel de restricciones de compras estatales de bienes y servicios también tiene efectos sobre la eficiencia y la calidad del gasto del Estado.

- b) Análisis de microfundamentos en áreas tales como la tributación o el endeudamiento. En el primer caso nos referimos, por ejemplo, al análisis de la incidencia tributaria en mercados específicos de productos o la determinación del nivel de tributación óptima. En el segundo, nos referimos al análisis de las decisiones de endeudamiento privado y público, dentro de un marco de análisis y decisiones intertemporal.
- c) Otras tareas asociadas a políticas de impacto microeconómico. Sin perjuicio de las facultades específicas de los ministerios sectoriales de formular directamente las políticas públicas de su ramo, el Ministerio de Economía y Finanzas formula medidas propias del sector u otras de alcance global dirigidas a promover la eficiencia económica (e.g. calidad normativa³, eliminación de barreras a la inversión, eficiencia de las compras estatales, reforma laboral, reforma de pensiones, mecanismos de internalización de externalidades negativas, reforma institucional, política de competencia, entre otras). A manera de ejemplo, la mejora de la calidad normativa o la mejora de la “función de producción” de normas está orientada a que las normas impacten de una manera eficiente en la búsqueda de un resultado o comportamiento económico en ciertos mercados, procesos o comportamientos de agentes económicos. En otras palabras, se trata de usar la fórmula de intervención pública que menos costos genere para lograr el máximo beneficio para la sociedad o determinado grupo social. De igual manera, la intervención pública busca aumentar la eficiencia en ámbitos como el de políticas de competencia, a través de políticas anticárteles o contra las prácticas exclusorias, o de reformas institucionales que, al influir en los incentivos de los agentes económicos, pueden contribuir al mejor funcionamiento de los mercados y, por ende, a un aumento de eficiencia (e.g. el fortalecimiento del marco institucional y legal).

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

La orientación general de la política económica es mantener un crecimiento sostenido del nivel de actividad en una economía abierta, que compite y gana mercados en el comercio mundial. Esta economía debe operar con bajas tasas de inflación, un déficit fiscal controlado y un nivel de reservas internacionales consistente con la sostenibilidad de las cuentas externas. El objetivo final de esta política es reducir la pobreza y la pobreza extrema, fomentar la participación de todos los sectores de la sociedad en el proceso productivo y, de esta manera, mejorar la calidad de vida de todos los peruanos.

En particular, el principio que guía la orientación de la política fiscal —establecido en la Ley N° 27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF), modificada por la Ley N° 27958, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF)— consiste en “asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávits fiscales en los periodos favorables y permitiendo únicamente déficits moderados y no recurrentes en periodos de menor crecimiento” (Art. 2° de la Ley N° 27245). La aplicación de estos principios ha permitido reducir el déficit fiscal de casi 3% en 2000 a 0,3% del PBI en 2005. Asimismo, la razón deuda/PBI se ha reducido de 45,7% en 2000 a 38,2% a fines del 2005.

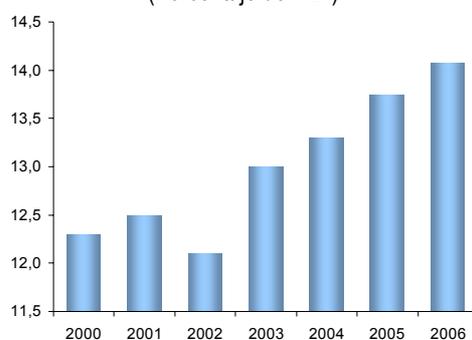
La LRTF define un esquema de gestión de la política fiscal parcialmente contra-cíclico. Es decir, si la economía se encuentra en la fase expansiva del ciclo, la conjunción de las reglas de déficit y de

³ Ver Anexo F.

gasto⁴ genera un superávit fiscal o un déficit moderado. Sin embargo, si la economía se encuentra en la fase contractiva del ciclo, la regla de déficit impide que esta variable aumente más allá del límite establecido, como consecuencia de un mayor gasto público orientado a la reactivación de la demanda. Visto de este modo, la aplicación de un esquema diseñado para servir como instrumento de mitigación de las fluctuaciones del ciclo económico debería tener metas flexibles⁵. Así, durante estos años en que la economía ha transitado por la fase expansiva del ciclo, la política fiscal ha tenido un rol contractivo, lo cual no ha sido obstáculo para efectuar importantes aumentos en el gasto público. Sin embargo, el crecimiento real de la recaudación de impuestos ha sido mayor, lo que ha permitido que el impacto neto del sector público sobre la demanda registre un carácter contractivo. Estos aumentos del gasto han sido principalmente destinados al rubro de salarios, por lo que son de carácter permanente. En correspondencia con el principio de sostenibilidad, estos aumentos permanentes se han financiado con incrementos permanentes en los ingresos, las que corresponden a medidas de ampliación de la base tributaria⁶ —entre ellas, los sistemas de percepciones, retenciones y deducciones—, así como a medidas estructurales de política tributaria —aumento de tasas impositivas⁷.

Un claro objetivo de la política de ingresos ha sido elevar la presión tributaria principalmente a través de medidas de ampliación de la base imponible. Esta política era imprescindible pues la actual Administración recibió niveles de recaudación de 12% del PBI totalmente insuficientes en una circunstancia en la que el gasto total bordea 18% del PBI. Gracias a las medidas de política descritas, al crecimiento de la economía y al favorable contexto internacional, la presión tributaria alcanzaría 14,1% del PBI el 2006.

Gráfico 1
Presión Tributaria
(Porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP. Proyecciones: MEF.

En cuanto a la política de gastos, ésta se ha orientado a proveer mejores servicios a la ciudadanía y a mejorar las condiciones remunerativas de sectores fundamentales de la Administración Pública, como salud, educación, defensa e interior. Asimismo, en los últimos dos años, gracias a las buenas condiciones de la recaudación tributaria, se ha puesto énfasis en la mejora del gasto de capital que

⁴ El déficit fiscal del Sector Público No Financiero no debe ser mayor a 1% y el crecimiento real del gasto no financiero no debe ser mayor a 3%.

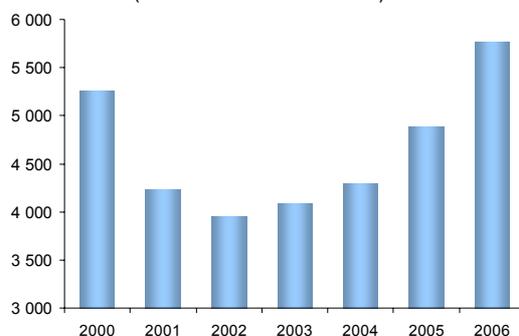
⁵ Ver Recuadro 4.

⁶ Ver Recuadro 8.

⁷ Ver la siguiente sección.

había sufrido un fuerte ajuste durante el Gobierno de Transición Democrática. Sin embargo, queda un espacio importante en este aspecto pues el déficit de infraestructura es aún muy grande.

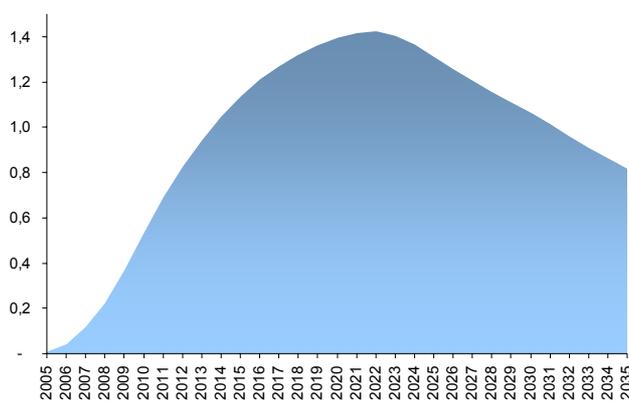
Gráfico 2
Gasto de Capital del Gobierno Central
 (Millones de nuevos soles)



Fuente: BCRP. Proyecciones: MEF.

Precisamente, la existencia de un elevado déficit de infraestructura, aunado a la escasez de recursos estatales para atender la demanda privada por servicios públicos, es la base para la participación del Estado en procesos de Asociación Público-Privados (APPs). En el enfoque actual de estos procesos un agente privado construye la infraestructura y provee a los ciudadanos un servicio público de calidad, mientras que el Estado facilita la ejecución financiera a través de garantías y asume obligaciones derivadas de los costos de construcción y mantenimiento. Si bien este sistema puede ser una poderosa herramienta para el desarrollo de infraestructura, se debe tener cuidado con los compromisos que asume el Estado, pues, al no tratarse de obligaciones de carácter inmediato, éstas pueden acumularse y perderse la perspectiva del monto comprometido. A manera de ejemplo, las obligaciones actualmente comprometidas o por comprometer de procesos APPs alcanzan 1,4% del PBI en el mediano plazo.

Gráfico 3
Obligaciones Acumuladas como Resultado de Procesos de APP's 2005-2035^{1/}
 (Porcentaje del PBI)



^{1/} Incluye únicamente procesos comprometidos y por comprometer a abril 2006.
 Fuente: MEF.

El enfoque actual muestra ciertas deficiencias y corresponde a una manera elemental de abordar el problema, en la cual se prioriza la obtención de resultados —casi siempre físicos— antes que el logro de metas en cuanto a oferta de servicios. Contrariamente, en el enfoque moderno de promoción del sector privado en la provisión de servicios públicos, el objetivo final se centra en la cantidad y calidad del servicio público ofrecido al ciudadano. Este enfoque es ejemplificado por el PFI (*Private Finance Initiative*)⁸ británico, sistema en el que se busca una auténtica transferencia de riesgos al sector privado para asegurar el valor de los recursos públicos destinados a cada contrato —de allí el nombre usual que recibe este enfoque: *value for money* (valor por dinero). Actualmente, el MEF se encuentra desarrollando un marco institucional que comprenda los aspectos financieros, contables y normativos correspondientes al objetivo de desarrollar los nuevos proyectos de APPs bajo el enfoque de valor por dinero.

De otro lado, el endeudamiento es un resultado colateral derivado de las operaciones económicas del Sector Público. Es decir, dados los requerimientos de financiamiento, el endeudamiento busca obtener los recursos necesarios para cubrir las necesidades financieras del Estado. Entendida de esta manera, la política de endeudamiento es parte fundamental de la política fiscal y como tal se enmarca en el principio general de preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas. En este contexto, la política de endeudamiento público persigue dos objetivos básicos. En primer lugar, reducir la carga financiera de la deuda y, en segundo lugar, reducir los riesgos a los que está expuesta la deuda pública. Para alcanzar estos resultados se implementan operaciones financieras —como prepagos, *swaps*, coberturas, entre otras— que permiten reducir los riesgos de tasa de interés, cambiario o de refinanciamiento. Vale la pena resaltar aquí la introducción del mercado de deuda pública en soles en el 2003, que permite la colocación de deuda en nuestra propia moneda, reduciendo el impacto del denominado “pecado original”⁹. Además, el mercado de deuda pública en soles contribuye a desdolarizar la economía y a fortalecer —por esta vía— el canal de transmisión de la política monetaria.

Finalmente, la política previsional es una de las tareas importantes del Estado que tiene un impacto significativo en las finanzas públicas. Anualmente, el Estado destina alrededor de 14% del Presupuesto Público en transferencias para apoyar el pago de pensiones de los regímenes de los DL 19990 y 20530, lo que equivale a cerca de 3% del PBI a precios corrientes. En este contexto, no cabe duda de que el Estado enfrenta el doble reto de continuar velando por la sostenibilidad de los sistemas pensionarios —por su impacto en las finanzas públicas— y de mejorar las pensiones y aumentar la protección social de los que no reciben pensión. En tal sentido, en cuanto a la sostenibilidad financiera, la principal medida emprendida fue la reforma constitucional del Régimen de Pensiones del DL N° 20530, la cual ha sido uno de los compromisos que el gobierno decidió asumir en 2004 con el objetivo de corregir las distorsiones de dicho régimen, para que éste fuera financieramente viable y más equitativo. Asimismo, desde el 2000 se han introducido cambios en la tasa de reemplazo y en el valor de las prestaciones del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) de acuerdo a la masa de aportantes, cambios laborales y demográficos y de esperanza de vida, con la

⁸ Véase Allen (2001).

⁹ Véase Eichengreen y Hausmann (1999). En estas circunstancias, la moneda doméstica no puede utilizarse para endeudarse en los mercados internacionales o para endeudarse en el largo plazo, aún en el mercado interno. Por tanto, el “pecado original” se asocia con fragilidad financiera, ya que las inversiones se caracterizan por un inevitable descalce de monedas (proyectos que generan rentabilidad en moneda local deben financiarse con préstamos en moneda extranjera) o de plazos (proyectos de largo plazo deben financiarse con préstamos de corto plazo).

finalidad de preservar su sostenibilidad en el tiempo. En paralelo, y con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los pensionistas de una forma fiscalmente responsable, el gobierno mejoró las pensiones del Sistema Nacional de Pensiones en más de 40% para el período 2001-2005.

En conclusión, los principales lineamientos de política fiscal durante el período del actual Marco Macroeconómico son los siguientes:

- Continuar con el perfeccionamiento de las normas y la administración tributarias, para mejorar la eficiencia y el servicio al contribuyente.
- Continuar con la racionalización de exoneraciones tributarias y otros tratamientos preferenciales, buscando no sólo la eliminación de los vigentes sino principalmente evitando que proliferen nuevos.
- Continuar con el combate a la evasión tributaria, delito que es especialmente grave en un país como el Perú, pues priva de atención prioritaria en salud y educación a la población más desfavorecida.
- No crear nuevos impuestos y eliminar, como estaba previsto en la Ley, el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) en el año 2007.
- Continuar con el proceso gradual de desgravación arancelaria, como mecanismo de integración comercial y económica.
- Aumentar la calidad de los servicios públicos —en especial de la infraestructura educativa y de salud— y reducir el déficit de infraestructura, favoreciendo la integración de mercados regionales como polos de desarrollo.
- Efectuar aumentos del gasto público sobre la base de resultados específicos y medibles, como mejoras en la calidad de los servicios públicos ofrecidos.
- Fomentar la formalización del empleo público, promoviendo un servicio civil, técnico, calificado y eficiente que desarrolle la carrera pública sobre la base de los principios de eficiencia y competitividad.
- Continuar con la política de reperfilamiento de la deuda pública, extendiendo su vida media y priorizando las emisiones en el mercado interno en soles como mecanismo no solo para la reducción de la vulnerabilidad financiera de la deuda pública, sino principalmente como instrumento para fortalecer el canal de transmisión de la política monetaria.
- Elaborar un marco normativo bajo el enfoque de valor por dinero para los próximos procesos de APPs, enfatizando la provisión de servicios públicos de calidad antes que la construcción de infraestructura. Bajo este enfoque, además, debe estar clara la distribución de los riesgos entre el sector privado y el público; asimismo, la posibilidad de contingencias fiscales debe ser debidamente valorada y conocida por la sociedad civil.

RECUADRO 4: LOS RETOS DE LA POLÍTICA FISCAL PARA EL PERIODO 2006-2011

Si bien ha habido importantes logros en el manejo de las finanzas públicas en el último lustro, aún se pueden aplicar ciertas políticas para mejorar la eficiencia y la eficacia de la política fiscal. A continuación se listan un conjunto de medidas, cuya aplicación es factible en el corto plazo:

- i) **Implementación de un sistema de cuenta única para el Tesoro Público (CUT):** Actualmente existen más de 5 000 cuentas de las diferentes entidades del sector público dispersas entre instituciones bancarias privadas y el Banco de la Nación. Este sistema es ineficiente por cuanto facilita la acumulación de grandes saldos sin utilizar en el sistema financiero y genera un costo de

- intermediación bancaria. Además, esto impide una consolidación oportuna de la situación financiera de todo el sector público. En este sentido, la implementación de una CUT posee múltiples ventajas que solucionarían estas ineficiencias y fortalecerían la gestión de la política fiscal.
- ii) **La regla estructural sobre el déficit fiscal:** La coyuntura actual nos permite reflexionar y abrir el debate sobre la posibilidad de transitar hacia un esquema de reglas ligadas al ciclo económico, expresadas a través de una meta de equilibrio o superávit en el balance estructural antes que en el efectivo. Por su diseño, relacionado explícitamente con la posición del ciclo económico, este sistema posee ventajas frente a un esquema de reglas fijas, como el actual.
- iii) **La reforma de los sistemas de pensiones-esquema multi-pilares:** El Sistema Público de Pensiones¹⁰ se encuentra desfinanciado y requiere de importantes transferencias del Tesoro. De otro lado, la principal dificultad que enfrenta el Sistema Privado de Pensiones es que los beneficios que ofrece han sido insuficientes a comparación del SNP para algunos trabajadores (en especial, los de edad avanzada). En este contexto, el Estado enfrenta el doble reto de continuar velando por mejorar las pensiones y garantizar la sostenibilidad de los sistemas pensionarios, así como aumentar la protección social de los que no reciben ninguna pensión. Para ello se hace necesaria la implementación de una reforma que considere un esquema multi-pilar donde exista un sistema mixto que articule los dos sistemas, estableciendo criterios de solidaridad y manteniendo la administración privada de los fondos. Este esquema obligatorio consistiría en que una parte de las aportaciones de los trabajadores estaría destinada a un fondo para cubrir las pensiones mínimas del pilar solidario con la garantía del Estado y la parte restante estaría destinada al segundo pilar bajo la administración privada y brindaría una pensión complementaria.
- iv) **La asignación territorial de la inversión pública:** En este caso hay dos puntos para la agenda: en primer lugar ¿cómo afrontar la posible disminución de estas transferencias cuando las condiciones internacionales sean menos favorables que hoy?; en segundo lugar ¿cómo se puede utilizar el gasto público para disminuir la asimetría que se origina entre las regiones que disponen de recursos naturales y las que no los tienen? Respecto del primer punto, existe una propuesta para la creación de un fondo de estabilización denominado FOCAR. Este fondo funcionaría efectuando una retención al monto transferido que serviría para afrontar una eventual reducción futura en el flujo de fondos. Por otro lado, se debe buscar los mecanismos compensatorios que permitan orientar mayores fondos provenientes de los recursos ordinarios hacia las regiones menos favorecidas por las transferencias de los diferentes tipos de canon y regalías.
- v) **El empleo y las remuneraciones en el sector público:** El reto consiste en sincerar las planillas estatales, para luego diseñar la carrera pública: establecer regímenes laborales y remunerativos que fomenten la profesionalización y la productividad de los servidores públicos. Esto supone encontrar un equilibrio entre dos objetivos igualmente importantes. De un lado, las normas deben garantizar la permanencia de los servidores públicos y evitar el manejo arbitrario, el nepotismo y la interferencia política. De otro lado, el régimen laboral debe alentar las mejoras de productividad.

3. EL CRECIMIENTO ACTUAL

El episodio de expansión económica que se inició en julio de 2001 no tiene paralelo en la historia del Perú, por lo menos desde que existe información trimestral (1970). Sin embargo, este periodo tiene algunas características que lo distinguen de nuestras anteriores experiencias de crecimiento. En esta sección se discute las principales características de dicho período y se intenta esbozar respuestas a algunas preguntas, entre ellas: ¿por qué es modesto el desborde del crecimiento hacia

¹⁰ Conformado principalmente por los regímenes de los DL 19990 (Sistema Nacional de Pensiones-SNP) y 20530. Este último recientemente cerrado en el nivel constitucional.

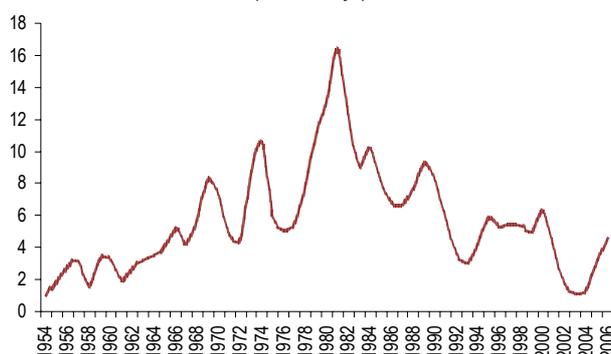
el empleo y el bienestar?, ¿es sostenible el crecimiento actual?, ¿cuál ha sido el papel de la política fiscal como motor del crecimiento?

3.1 EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El entorno internacional de los últimos años ha sido excepcionalmente favorable para la economía peruana, caracterizado esencialmente por tasas de interés en niveles mínimos históricos y una tendencia ascendente muy marcada en las cotizaciones de las principales materias primas que comercia nuestro país —*commodities*—, especialmente mineras.

Como se observa en el siguiente gráfico, desde inicios de 2000 la *Fed Funds Rate* o tasa de interés de fondos federales de los EE.UU. empezó a declinar, alcanzando, en 2004, niveles históricamente bajos, no observados desde los años cincuentas. A partir de entonces, la tasa empezó a subir gradualmente y actualmente se encuentra en niveles cercanos a 5%. En parte, la evolución de esta tasa ha respondido al intento de la Reserva Federal de los EE.UU. de controlar los riesgos inflacionarios, así como a la necesidad de atraer flujos de inversión que permitan financiar el elevado déficit en cuenta corriente que registra la economía estadounidense.

Gráfico 4
Tasa de Fondos Federales EE.UU. 1956-2006 ^{1/}
(Porcentaje)



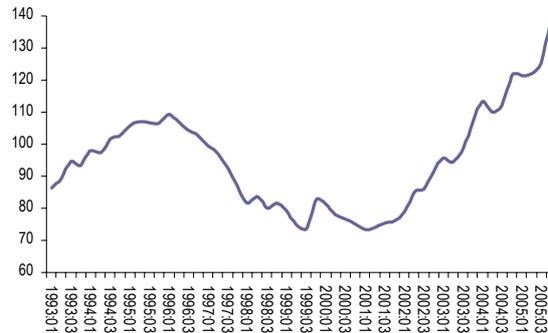
^{1/} Datos a marzo de 2006.

Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis.

De otro lado, si observamos la evolución del índice de precios de minerales notamos una clara tendencia al alza que se inicia entre 2001 y 2002 y que se evidencia con mayor fuerza a partir de 2004. Ciertamente, este incremento no se traslada de manera lineal hacia los términos de intercambio, pues ha habido también una tendencia alcista muy marcada en los precios del petróleo, nuestro principal producto de importación¹¹.

¹¹ El precio del barril de crudo registró US\$ 75 por barril a fines de abril del presente año, un aumento de 141% comparado con el año 2003.

Gráfico 5
Índice de Precios de Exportaciones Mineras
 (Índice Divisia 1994 = 100)

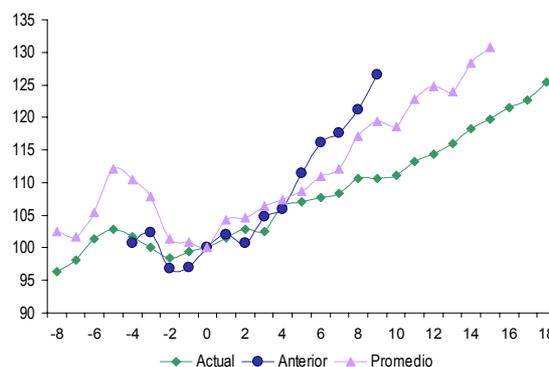


Fuente: Estimación MEF. Información primaria proveniente del BCRP.

3.2 LAS CARACTERÍSTICAS DEL ACTUAL EPISODIO EXPANSIVO

Un análisis del siguiente gráfico permite tener una visión rápida de lo que han sido las expansiones económicas desde 1970. A este respecto, dos observaciones son evidentes. En primer lugar, los niveles de crecimiento de la actual expansión son menores no sólo a los registrados durante el ciclo expansivo del período 1993-1997 sino también a los que han caracterizado –en promedio– a las expansiones económicas en nuestro país. En segundo lugar, la actual expansión es la más larga¹² y ha superado ya a las que fueron las más largas expansiones de la economía peruana, las registradas en 1974–1978 y 1984–1988¹³.

Gráfico 6
Expansiones Económicas en el Perú
 (Índice 100 = Inicio de la expansión)



Fuente: MEF.

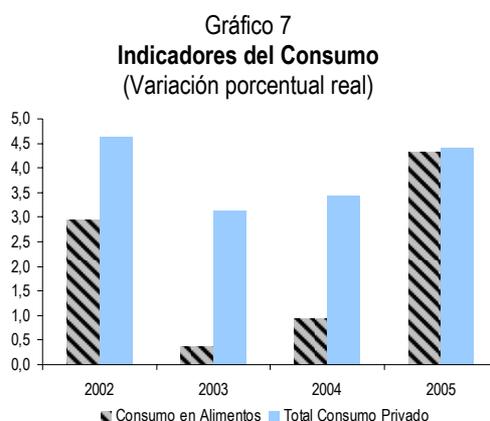
Este resultado tiene implicancias fundamentales para explicar una de las preguntas más discutidas en los últimos tiempos, es decir ¿por qué se percibe que el crecimiento económico no se materializa en mejoras efectivas para las familias? En este sentido, la expansión reciente, comparada con el promedio de las expansiones, no ha sido particularmente elevada, lo que probablemente determine

¹² A la fecha, registra 19 trimestres consecutivos.

¹³ En ambos casos, con 15 trimestres de duración.

que el desborde hacia el bienestar microeconómico sea lento. No obstante, el actual episodio de crecimiento tiene también una característica que puede hacer que sus efectos sean diferentes: su longitud. La expansión actual es la más larga desde 1970, por tanto, esta persistencia debería tener impactos superiores sobre el bienestar que si se registrara un periodo de crecimiento con tasas más altas pero de menor duración, lo cual se asocia a impactos más sostenidos en el tiempo y una menor volatilidad. Si nuestra hipótesis fuese correcta, los impactos microeconómicos del crecimiento deberían haber sido modestos en los últimos años, pero más notorios en el 2005, cuando se registró una tasa de crecimiento de 6,6%, superior al nivel de tendencia.

Cuando se produce una expansión económica, típicamente son los estratos más favorecidos de la población los que inicialmente acumulan los beneficios. Esto se debe a que dichos estratos son aquellos cuyos niveles de educación y productividad les permiten acceder rápidamente a las oportunidades laborales que genera un crecimiento liderado por un sector exportador de manufacturas, el cual requiere trabajadores de alta y media calificación para ser competitivo en los mercados globales. Como resultado, el consumo privado se eleva, pero de manera sesgada hacia bienes de consumo no prioritarios y hacia bienes durables, antes que hacia el consumo de alimentos. Sin embargo, cuando el crecimiento se generaliza y alcanza los estratos de la base de la pirámide de distribución de ingresos, el consumo de alimentos aumenta. Como se observa en el siguiente gráfico, esta variable ha experimentado un crecimiento notable en el último año, liderando la expansión del consumo privado. Dado que este indicador es fundamental para determinar los porcentajes de pobreza, es previsible que ésta se haya reducido de manera importante en el último año¹⁴.



Fuente: INEI, BCRP.

Si analizamos las fuentes del crecimiento durante la actual expansión, podemos observar que, por el lado de la demanda, el crecimiento es explicado por la demanda privada y la dinámica del sector externo. Dentro de las componentes de la demanda privada, hay que destacar especialmente el impulso de la inversión. En cuanto a la demanda pública, a excepción del 2005, ésta ha tenido un aporte modesto.

¹⁴ Estimaciones preliminares del MEF indicarían que la pobreza podría haberse reducido en 2 puntos durante el 2005 (de 51,6% a 49,5%).

Cuadro 1
Descomposición del Crecimiento por Sectores de Demanda
(Puntos del crecimiento)

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

Estimación: MEF.

En cuanto a los sectores de oferta, la mayor dinámica ha provenído de los sectores de la industria no primaria y la construcción. Esta expansión, vinculada a los sectores productores de bienes transables —fuertemente dependientes de la demanda temporal proveniente del ATPDEA—, se concentra en las actividades de manufactura textil y agroindustrial.

Cuadro 2
Descomposición del Crecimiento por Sectores de Oferta
(Puntos del crecimiento)

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

Estimación: MEF.

En resumen, la actual expansión económica se caracteriza por el liderazgo de las exportaciones y la inversión privada, en cuanto a la demanda. Por el lado de la oferta, son los sectores no primarios quienes están sustentando el crecimiento. Como se verá más adelante, las características específicas del actual proceso de acumulación de capital permiten inferir que, de no darse un cambio drástico en las condiciones internacionales, el proceso puede continuar.

3.3 DE VUELTA AL CORTO PLAZO: EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO

Típicamente se utiliza el déficit fiscal como indicador de la posición del sector público. Cuando el déficit aumenta se dice que la política fiscal es expansiva, en tanto, cuando éste disminuye se dice que es contractiva. Este indicador estándar puede llevar a conclusiones inexactas respecto al impacto de las finanzas públicas en el corto y mediano plazo, debido a la sensibilidad de las variables fiscales con respecto al ciclo económico. Por ejemplo, los ingresos aumentan en las expansiones tanto a consecuencia de las mayores utilidades de las empresas como por el aumento de las transacciones de los consumidores. Análogamente, los gastos pueden aumentar en las recesiones si existen subsidios al desempleo. De esta manera, el déficit fiscal podría reflejar meramente cambios exógenos y no necesariamente decisiones de política.

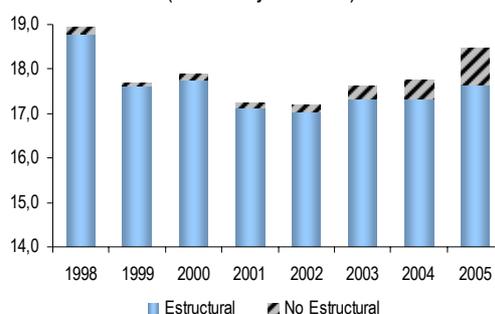
Para enfrentar este problema, se debe hacer una separación entre el componente permanente (estructural) y el componente cíclico de las variables de flujo —ingresos y gastos. A este indicador

de ingresos y gastos permanentes lo denominaremos resultado económico estructural, el cual refleja la posición de tendencia —neutra de impactos cíclicos— de las finanzas públicas.

¿Cómo se construye el déficit estructural? Empecemos por la estimación de los ingresos estructurales. En principio, la metodología pasa por encontrar un método capaz de eliminar el componente cíclico del nivel de actividad, debido a que los ingresos fiscales son determinados por esta variable. Adicionalmente, se introduce alguna corrección específica si existiesen otras variables que tengan un impacto relevante sobre las finanzas públicas. Por ejemplo, en el caso chileno el precio del cobre es determinante para la posición fiscal debido a la importante participación estatal en la extracción del mineral, por lo cual también es necesario hacer una corrección por el impacto de los precios del cobre respecto a sus niveles de tendencia¹⁵. En cuanto a los gastos, cuando se tienen estabilizadores automáticos como los subsidios al desempleo, es necesario multiplicar el gasto por este concepto por la razón entre la tasa de desempleo NAIRU¹⁶ y su nivel efectivo.

A continuación, se muestra la estimación de los ingresos estructurales y los cíclicos en el ámbito del Gobierno General, que incluye, además del Gobierno Central, a los municipios, ESSALUD, los organismos reguladores y otras entidades públicas. Se decidió usar esta cobertura —más amplia que la típica del Gobierno Central— pues el crecimiento económico impacta también en las contribuciones sociales (ingresos recaudados por el seguro social) y los tributos cobrados por los municipios. Este cálculo elimina los impactos cíclicos del PBI real y, dada la relevancia de los ingresos por Impuesto a la Renta relacionados con la exportación de minerales¹⁷, descuenta también el impacto derivado del hecho de que los precios de los minerales se encuentren en niveles inusualmente elevados¹⁸.

Gráfico 8
Ingresos del Gobierno General
(Porcentaje del PBI)



Fuente: Kapsoli, Mendoza y Rabanal (2006).

Como se observa, los ingresos cíclicos han sido relativamente pequeños hasta el 2002. A partir de 2003, estos han aumentado principalmente por los buenos precios internacionales, registrando 0,3%, 0,4% y, finalmente, 0,8% del PBI en 2005 (aproximadamente US\$ 630 millones). En cuanto a los ingresos estructurales, estos han aumentado aproximadamente en US\$ 400 millones. Este

¹⁵ Véase Marcel et al (2001).

¹⁶ *Non accelerating inflation unemployment rate*, denominada también “tasa natural de desempleo”. Es el nivel de desempleo que prevalece en el mercado de trabajo cuando en el mercado de bienes el producto se encuentra en su nivel potencial.

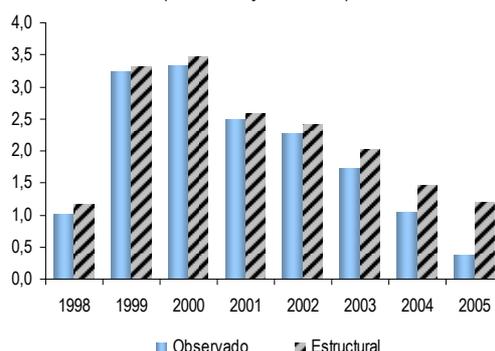
¹⁷ La recaudación por impuesto a la renta (pagos a cuenta y regularización) ligados a la minería se ha incrementado en 1 100% entre los años 2005 y 2001.

¹⁸ Véase Kapsoli (2006).

aumento se debe a dos factores. En primer lugar, a las medidas de lucha contra la evasión¹⁹ y de fortalecimiento de la autoridad tributaria que han tenido resultados importantes y son de carácter permanente. En segundo lugar, a los cambios estructurales de política tributaria expresados a través de aumentos en las tasas de determinados impuestos —como el IGV, que aumentó un punto porcentual.

En cuanto a la obtención de los gastos estructurales se puede asumir como supuesto que estos son rígidos. En MEF-PCM (2006) se muestra la evolución del Presupuesto Público y cómo éste se ha vuelto cada vez menos flexible, debido al aumento de los gastos permanentes. Este incremento de los gastos rígidos —salarios, pensiones o pago de deuda— refleja tendencias estructurales en el gasto público, como, por ejemplo, el desbalance generacional —que eleva el gasto en pensiones y prestaciones de la seguridad social— o la sustitución de deuda concesional por deuda de mercado —que eleva el servicio de deuda por estar la última colocada a una mayor tasa de interés. Por estas razones, es relativamente natural adoptar el supuesto de que todos los gastos son estructurales. Con ello, podemos obtener el déficit estructural al eliminar el impacto cíclico sobre los ingresos. El resultado se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 9
Déficit Económico Observado y Estructural
(Porcentaje del PBI)



Fuente: Kapsoli, Mendoza y Rabanal (2006).

Se observa que el déficit estructural ha sido básicamente similar al observado hasta 2003. Durante 2004 y 2005 hubo un aumento importante de los ingresos transitorios, por lo que el déficit estructural fue mayor al observado, registrando valores de 1,5% y 1,2%, respectivamente. Vale la pena resaltar que el aumento temporal de ingresos no se ha reflejado en un aumento del déficit observado. Así, los aumentos permanentes en el gasto en que ha incurrido la actual administración —principalmente remuneraciones— se han financiado básicamente a través de mejoras permanentes en los ingresos públicos. Esta asociación entre ingresos y gastos permanentes es lo que garantiza la sostenibilidad. Si se financiara gasto permanente con ingresos transitorios se estaría poniendo en riesgo la viabilidad de mediano plazo de las finanzas públicas.

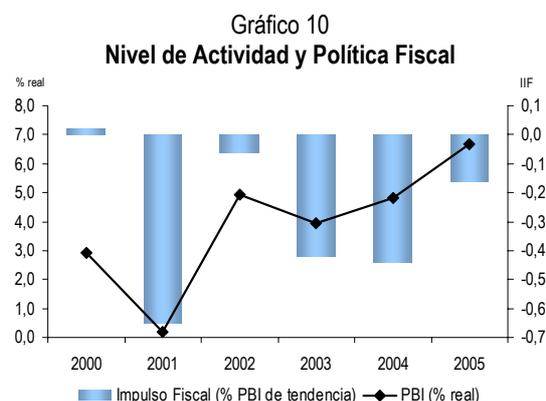
De otro lado, la estimación del déficit estructural permite la construcción de un indicador del impulso fiscal de corto plazo, el cual se define como la variación absoluta del resultado primario estructural²⁰. Con este instrumento se puede evaluar la influencia del sector público en el crecimiento coyuntural.

¹⁹ Véase MEF-PCM (2006) y el Recuadro 8 de este Marco Macroeconómico.

²⁰ Es decir, el déficit sin considerar el gasto financiero.

Así, si la variación del nivel de actividad tiene el mismo signo que el impulso fiscal se dice que la política fiscal es pro-cíclica, en caso contrario se dice que la política fiscal es contra-cíclica.

Como puede observarse en el siguiente gráfico, la política fiscal de la actual administración ha sido predominantemente contra-cíclica. Es decir, a diferencia de lo que ha sido una regla en la historia de las finanzas públicas del Perú, el sector público no ha sido una fuente de propagación del ciclo económico. Por el contrario, el rol de las finanzas públicas ha sido ahorrar para afrontar las posibles consecuencias de un eventual deterioro de las condiciones internacionales²¹. Este resultado puede llamar a confusión puesto que se suele asociar el impulso fiscal simplemente a aumentos en el gasto público. Sin embargo, debemos notar que la idea del impulso fiscal se refiere a la medición del papel del sector público como fuente de demanda. Ciertamente, el estado inyecta demanda a través de los gastos pero también retira demanda cuando cobra mayores impuestos. Así, aún cuando la cantidad de gasto fuera significativa, si se financia totalmente con impuestos, el impulso fiscal —entendido como la demanda neta del sector público— sería nulo. Por ejemplo, durante el 2005 el gasto no financiero creció 10,8% en términos reales, mientras que los ingresos crecieron 14% en términos reales. Por lo tanto, el impulso fiscal fue negativo.



En conclusión, podemos afirmar que la política fiscal durante los últimos años ha tenido un carácter contra-cíclico, con el objetivo prioritario de disminuir la vulnerabilidad financiera de la economía —y con ello mejorar los indicadores de solvencia— a través de la disminución de sus coeficientes de endeudamiento.

3.4 EN LA RUTA DEL CRECIMIENTO SOSTENIBLE

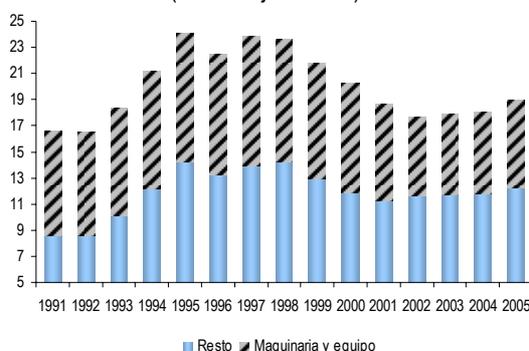
En este contexto cabe preguntarse ¿cuán factible es la continuación del actual tramo expansivo del ciclo? ¿Están dadas las condiciones que garanticen el paso de una expansión coyuntural a un crecimiento sostenido? En esta sección discutimos las condiciones que permiten afirmar que existen

²¹ Como resultado de este ahorro, los requerimientos de endeudamiento se han reducido de manera sustancial permitiendo una reducción del coeficiente deuda-PBI de 45,7% en 2000 a 38,2% del PBI en 2005.

las bases para un aumento sostenido de por lo menos 4,4% en el mediano plazo²². Esta afirmación se sustenta en las siguientes razones:

- El proceso de acumulación de capital se sustenta en la inversión privada y especialmente en la inversión en maquinaria y equipo, componente clave para explicar la expansión del stock de capital y el aumento de la producción futura. En efecto, si bien los niveles de inversión se encuentran todavía lejanos del 24%²³ registrado a mediados de los años noventa, hay un aumento de 1,26% en los últimos años. De este aumento, la mayor parte corresponde a inversión privada (86%) y lo restante a la inversión pública. Si se compara con el valor máximo alcanzado en los últimos años, se observa que la inversión privada todavía se encuentra a 3,4% del PBI y la inversión pública a 1,8% del monto requerido para registrar el referido valor.

Gráfico 11
Formación Bruta de Capital Fijo ^{1/}
(Porcentaje del PBI)



1/ No incluye variación de inventarios.
Fuente: INEI.

El aumento de la inversión se sustenta principalmente en las buenas oportunidades de negocios que presenta la economía como consecuencia de la estabilidad macroeconómica y el contexto externo favorable, en tasas de interés relativamente bajas, en el aumento de la demanda interna —que genera una mayor dinámica en la actividad de la construcción y ampliaciones de planta en el sector industrial—; y, finalmente, en la profundización del mercado financiero —que permite una mejor canalización del circuito ahorro-inversión.

- Hay un aumento importante tanto en la productividad del trabajo, como en la productividad total de factores. Si se calcula el indicador estándar de productividad del trabajo utilizando una metodología similar a la propuesta en Saavedra (2000)²⁴ se obtiene un aumento en la productividad del trabajo acumulada de 14,6% entre los años 2001–2005. Este aumento de la productividad del trabajo podría explicar el fenómeno de alto crecimiento con poco empleo²⁵. Así, en primer lugar, frente a elevados costos de contratación, las empresas prefieren aumentar la productividad antes que el empleo, pues no podrán reducir la mano de obra excedente frente a una contracción. En segundo lugar, cuando se tiene un crecimiento basado en los sectores

²² Se estima que en los últimos años se habría registrado un aumento en el producto de tendencia de 3,0% a 4,4% explicado principalmente por mejoras en la productividad de factores.

²³ No considera variación de inventarios.

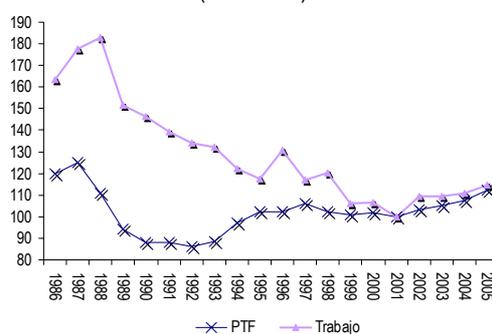
²⁴ Hay una diferencia metodológica, se utiliza el valor agregado bruto (VAB) y no el PBI para construir el índice de productividad.

²⁵ Por ejemplo, véase Bernanke (2003).

industriales que producen para la exportación y que necesitan competir en los mercados globalizados se incentiva la innovación tecnológica y por esta vía se eleva la productividad.

Adicionalmente, se puede estimar la productividad total de factores (PTF), es decir aquella parte del crecimiento que no es explicada por aumentos en los factores clásicos de producción, como capital y trabajo. La estimación muestra un incremento en la PTF, aunque menor al registrado en la productividad del trabajo (12,4%). Dado que existe una identidad algebraica que relaciona la productividad del trabajo y la PTF²⁶, la discrepancia entre ambas variables se explica por cambios en la intensidad de uso del capital.

Gráfico 12
Índices de Productividad
(2001=100)



Fuente: Kapsoli (2006).

- Hay un aumento en la eficiencia de uso del capital. Para estimar la eficiencia en el uso del capital se debe estimar el ICOR (*Incremental Capital-Output Ratio*), definido como el número de unidades de capital requeridas para obtener una unidad adicional de producto. Cuanto menor es el ICOR, más eficiente es la economía en el uso de sus bienes de capital. El ICOR es ampliamente utilizado como herramienta para el diseño de políticas pues permite estimar la relación fundamental del modelo de Harrod–Domar:

$$\Delta Y\% = \left(\frac{1}{\sigma}\right)\left(\frac{I}{Y}\right)$$

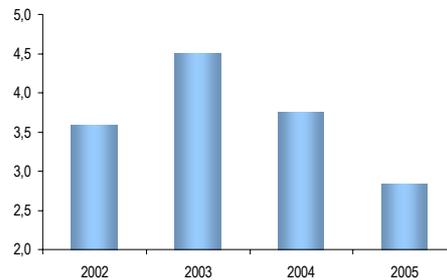
Esta relación determina el crecimiento del producto ($\Delta\%Y$) dado el ICOR (σ) y la tasa de inversión fija²⁷ (I/Y)²⁸. Usualmente, el ICOR se ubica en un rango entre 2 y 5, reflejando el límite inferior un alto grado en eficiencia de la inversión. La estimación para el caso peruano muestra que el ICOR se ha reducido de manera importante pasando de 4,8 a 2,8 en el año 2005.

²⁶ El aumento en la productividad del trabajo es igual al aumento en la productividad total de factores más el aumento en la relación capital– trabajo, ponderada por la participación del capital en el producto.

²⁷ No incluye la variación de inventarios.

²⁸ Véase Kozikowski (1988) para más detalles sobre el modelo Harrod & Domar e Easterly (1999) sobre el uso del referido modelo como instrumento de análisis en las instituciones multilaterales.

Gráfico 13
Estimación del ICOR

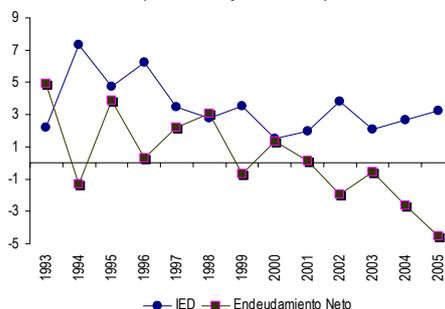


Fuente: Estimación MEF.

Podemos utilizar la ecuación de Harrod & Domar²⁹ para resolver el ejercicio clásico de determinar los requerimientos de inversión. Supongamos que el ICOR es igual al valor promedio durante el período de estimación (3,66), entonces si queremos crecer a una tasa de 7% real se requieren niveles de inversión fija de 25,6% del PBI. Si los actuales niveles de inversión se encuentran en 18,9% del PBI se tiene un déficit de inversión de 6,7% del PBI (US\$ 5 254 millones) para poder crecer de manera sostenida a la referida tasa. En cambio, si se supone que las condiciones prevalecientes en el último año se mantienen (implica un ICOR de 2,8) se tiene un déficit de menos de un punto del PBI en inversión fija (US\$ 550 millones).

- La cuenta corriente es sostenible, pues se financia básicamente a través de flujos de inversión extranjera directa, que generan crecimiento económico y tienen efectos sostenidos en el tiempo. En la historia económica del Perú todos los episodios de crecimiento se interrumpieron por un colapso de la cuenta corriente, con la consiguiente insuficiencia de divisas para financiar el déficit. Por ejemplo, esa es la historia de fines de los setentas, de mediados de los ochentas, de la expansión del período 85-88 y de la del 93-97, en la cual el crecimiento impulsa las importaciones y se genera déficit en la cuenta corriente. El escenario actual es sustancialmente diferente. En primer lugar, se tiene un superávit en cuenta corriente, que, como muestran las proyecciones de este Marco, puede continuar por algunos años. En segundo lugar, el financiamiento de la cuenta corriente ahora se realiza a través de flujos de inversión directa y no de endeudamiento.

Gráfico 14
Financiamiento de la Cuenta Corriente
(Porcentaje del PBI)



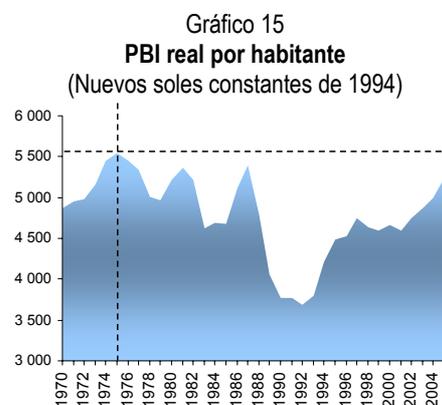
Fuente: BCRP.

²⁹ Con la salvedad que, a pesar del elevado uso que se hace del modelo con objetivos de política, en términos técnicos suele considerarse obsoleto.

3.5 ALGUNAS REFLEXIONES

Este Marco muestra que el próximo gobierno recibirá una economía en plena expansión y con los cimientos sólidos para continuar un crecimiento sostenido, que beneficie a la enorme mayoría de peruanos, en especial a los de menores recursos. Si no se ejecutan políticas que impacten adversamente al crecimiento, el crecimiento de tendencia estimado en 4,4% es el nivel mínimo al que se podría crecer.

¿Es posible crecer más del 4,4%? Como se mostró en MEF-PCM (2006), ello supone implementar políticas que impacten directamente sobre la productividad. ¿Cuáles son esas políticas? Por ejemplo, convertir un impulso transitorio de demanda en uno permanente —cambiar el ATPDEA por el TLC—, elevar la calidad del sistema educativo, aumentar el ahorro, mejorar la institucionalidad de las reglas de juego, entre las más importantes.



Fuente: INEI.

No obstante, la posibilidad de crecer a una tasa menor de 4,4% no es mínima. En un país cuyo PBI real por habitante ha crecido apenas 1,2% en promedio durante los últimos 56 años no es difícil mirar hacia atrás e identificar aquellas políticas que nos llevaron a este resultado. Si seguimos creciendo al ritmo registrado en el 2005, recién en 2007 podremos alcanzar el mismo nivel de PBI por habitante que tuvimos en 1975, lo cual refleja el costo que pagan los ciudadanos de un país por los errores en la política económica.

Dada esta experiencia, es razonable suponer que sea cual fuere el resultado de las elecciones, los principios básicos de la actual política se mantendrían, pues los resultados de ésta son un activo que el país no puede darse el lujo de desechar. Sobre estos resultados, el nuevo gobierno podrá implementar los ajustes necesarios priorizando los objetivos de la política social. Adicionalmente, se debe prever un posible deterioro de las condiciones internacionales, por ello la política fiscal debe continuar suavizando el impacto del ciclo económico y acumulando ahorros para cuando llegue el momento de pasar a una posición fiscal expansiva.

4. ESCENARIO MACROECONÓMICO Y PERSPECTIVAS PARA EL MEDIANO PLAZO

4.1 EL BALANCE DEL AÑO 2005

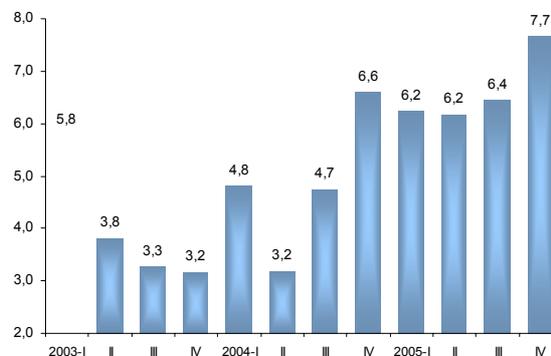
En lo que respecta al **contexto internacional**, durante 2005 se mantuvo el dinamismo de la economía mundial, favorecido por las buenas condiciones en los mercados financieros y las políticas macroeconómicas expansivas en las economías industrializadas. Esta continuidad en la expansión de la economía global se ha registrado a pesar de los mayores precios del petróleo y de la ocurrencia de epidemias y desastres naturales. En efecto, la producción industrial mundial está aumentando significativamente desde mediados de 2005, la expansión de los sectores de servicios se muestra sólida, las tasas de crecimiento del comercio global se encuentran en niveles de dos dígitos; finalmente, los indicadores de confianza del consumidor y del sector empresarial, así como las condiciones del mercado laboral se están fortaleciendo. Desde una perspectiva regional, la expansión se está ampliando, tanto entre los países industrializados como entre los países emergentes —con la mayor dinámica de crecimiento en China, India y Rusia.

Por un lado, las condiciones financieras permanecen altamente favorables para las economías emergentes, con baja volatilidad y primas por riesgo en mínimos históricos. La dinámica contractiva impuesta por la Reserva Federal estadounidense ha permitido la elevación de las tasas de interés de corto plazo, no obstante, debido a que en el área euro y en el Japón el ciclo contractivo estaría por iniciarse, los diferenciales de corto plazo han registrado incrementos. Sin embargo, a pesar de estos aumentos en las tasas de corto plazo, las tasas de largo plazo se mantienen estables.

De otro lado, las presiones inflacionarias se mantienen relativamente bajas. Si bien los indicadores de inflación en el nivel mundial han registrado incrementos en respuesta al alza de precios del petróleo, los indicadores de inflación subyacente se han afectado ligeramente; lo que ha permitido que las expectativas de inflación se mantengan controladas.

En este contexto, durante el año 2005 el **Producto Bruto Interno** creció 6,6% continuando con la tendencia creciente sin presiones inflacionarias durante 54 meses consecutivos desde el segundo semestre del año 2001.

Gráfico 16
PBI Trimestral
(Variación porcentual real anualizada)



Fuente: INEI.

La **demanda global** creció 7,1%, lo que fue resultado del mayor dinamismo de sus componentes, principalmente las exportaciones y la inversión privada. El incremento real de las **exportaciones** (14,2%) fue resultado del mayor dinamismo de las exportaciones tradicionales y no tradicionales, impulsadas principalmente por el favorable entorno internacional y la creciente demanda externa. El buen desempeño de la **inversión privada** (13,9%) fue resultado de la reinversión de las mayores utilidades de las empresas, la ampliación de plantas de empresas (sobretudo manufactureras y mineras), la mayor importación de bienes de capital, las mejores expectativas sobre el comportamiento de la economía, doméstica e internacional, y la mayor inversión en construcción debido a la mayor demanda registrada para la edificación residencial y de centros comerciales. Cabe resaltar la inversión de grandes compañías mineras como Sociedad Minera Cerro Verde, Southern Perú Copper Corporation, Minera Yanacocha, Minera Barrick Misquichilca, entre las más importantes.

Por otro lado, el crecimiento del **consumo privado** (4,4%) se explica básicamente por el incremento del ingreso nacional disponible, el aumento del empleo, sobre todo en el interior del país, y el mayor crédito de consumo otorgado por el sistema financiero. El empleo en empresas de 10 a más trabajadores aumentó un 4,5% a nivel nacional urbano, mientras que el empleo en empresas de 100 a más trabajadores en Lima Metropolitana registró un incremento de 5,6%. Adicionalmente, el consumo privado de alimentos así como el consumo en restaurantes registraron crecimientos de 4,3% en el año, en tanto el consumo de no-alimentos lo hizo en 5,1%. Por su parte, las importaciones de bienes de consumo crecieron en 16,1%, dentro de los cuales destaca el crecimiento de los bienes de consumo duradero y no duradero, con tasas de 16,4% y 15,7% respectivamente.

Por su parte, el incremento de la **inversión pública** (12,3%) es explicado principalmente por los mayores gastos destinados a proyectos del Gobierno Central, así como por los mayores gastos en formación bruta de capital de los Gobiernos Locales, sobre todo en el segundo semestre del año. En tanto, el **consumo público** creció 9,8%, comportamiento explicado por el incremento tanto de los gastos en remuneraciones del Gobierno Central y Gobiernos Locales, como en la compra de bienes y servicios del Gobierno Central.

El **ingreso nacional disponible** aumentó en 6,7% en términos reales superando el 5,5% que registró el año 2004. Este crecimiento se sustenta en un aumento importante del PBI, en una mejora en los términos de intercambio —que refleja el aumento del poder de compra de las exportaciones— y en la elevación de las transferencias de no residentes.

La **producción nacional** continuó siendo liderada por los sectores no primarios que crecieron 6,8% en promedio, destacando la producción de los sectores construcción (8,7%) y manufactura no primaria (7,6%).

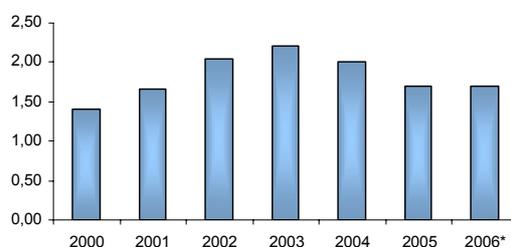
El crecimiento del sector **construcción** en 2005 se explica por el dinamismo de la autoconstrucción y la ejecución de nuevos proyectos del programa Mivivienda, así como por la ejecución de obras civiles en Lima y otras regiones, obras municipales en la zona sur del país, la construcción de nueva infraestructura asociada a proyectos mineros (Alto Chicama, sulfuros primarios de Cerro Verde, la modernización de la fundición de Ilo de parte de Southern) y la ejecución de inversiones públicas en infraestructura, principalmente en la construcción, rehabilitación y mejoramiento de tramos

carreteros, rehabilitación de caminos vecinales y mantenimiento de caminos rurales. El crecimiento de la **manufactura no primaria**, por su parte, se sustentó en el aumento de la demanda interna, motivada por el ingreso de nuevos productos manufacturados, con presentaciones más económicas, por el dinamismo del sector construcción y el incremento de las exportaciones no tradicionales.

Similar resultado mostraron los sectores primarios que se expandieron en 6,1% luego de dos años de bajo crecimiento. Los sectores **minería** y **agropecuario** registraron las mayores tasas de crecimiento. El primero, como resultado del entorno favorable de las cotizaciones internacionales, el inicio de las operaciones del proyecto aurífero Alto Chicama de Barrick, la consolidación de las operaciones en el Lote 88 de parte de Pluspetrol y la extracción en los nuevos pozos ubicados en el Lote Z-2B del zócalo continental, San Pedro 1X y San Pedro 3CD operados por Petro-Tech; y el segundo, por la mayor demanda de productos pecuarios y por la recuperación de áreas no sembradas durante la campaña anterior debido a la escasez de recursos hídricos.

Por su parte la **inflación acumulada** en el año 2005 fue 1,5%, situándose exactamente en el límite inferior del rango meta establecido por el BCRP. Las principales razones que explican esta baja inflación son la ausencia de choques de oferta que se reflejaron en menores precios del azúcar y arroz con respecto al año 2004. Además, las disminuciones del ISC a los combustibles y la eliminación del arancel al GLP ocasionaron menores precios de combustibles al consumidor. Por otro lado, el nuevo sol se apreció 3,4% con respecto al dólar estadounidense. Esta evolución del tipo de cambio se explica por sus fundamentos macroeconómicos: mayor superávit comercial y aumento de las remesas de residentes peruanos en el exterior.

Gráfico 17
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) de Combustibles
 (Nuevos soles - promedio anual ponderado*)



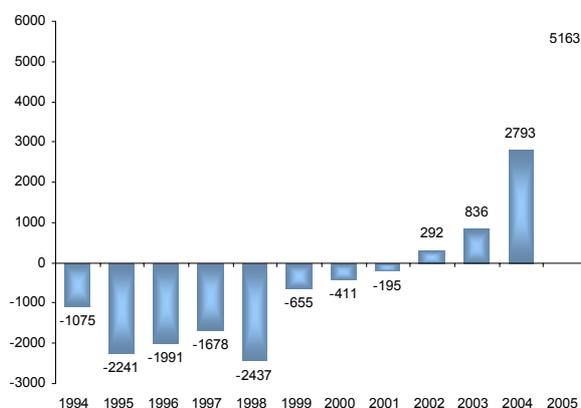
Fuente: MEF.

Nota: cifra a abril 2006.

* Ponderado de acuerdo a la estructura de ventas del 2004.

La **balanza comercial** registró superávit por cuarto año consecutivo, al alcanzar un saldo de US\$ 5 163 millones (6,6% del PBI). Las **exportaciones FOB** registraron un crecimiento de 36,7%, ascendiendo a US\$ 17 247 millones; debido a la expansión tanto de las exportaciones tradicionales como de las no tradicionales. A su vez, las **importaciones FOB** crecieron un 23% en relación al 2004, registrando un flujo récord ascendente a US\$ 12 084 millones; comportamiento impulsado principalmente por una mayor demanda de insumos y de bienes de capital.

Gráfico 18
Balanza Comercial
(Millones de US\$)



Fuente: BCRP.

La **cuenta corriente de la balanza de pagos** registró un superávit de US\$ 1 030 millones, equivalente a 1,3% del PBI, el más alto en 27 años. Ello como resultado del superávit en la balanza comercial y por las mayores transferencias corrientes, por concepto de remesas de los peruanos residentes en el exterior; lo que fue atenuado por la reducción de la renta de factores y la balanza de servicios. La **cuenta financiera de la balanza de pagos** ascendió a US\$ 200 millones, muy inferior a la del 2004, debido al déficit en la cuenta financiera del sector público. Este déficit se debió a que parte de los prepagos del Club de Paris fueron financiados con deuda interna. Por su parte, la cuenta financiera del sector privado ascendió a US\$ 1 854 millones, impulsada por la inversión directa sin privatización y el aumento de la participación de capital. Como resultado de estos superávits, el flujo de **Reservas Internacionales Netas** de la balanza de pagos registró un superávit de US\$ 1 628 millones, con lo cual el saldo de las mismas ascendió a US\$ 14 097 millones, equivalente a 14 meses de importaciones FOB.

Los **términos de intercambio** aumentaron en 7% en 2005, como consecuencia del incremento de los precios de las exportaciones por encima del aumento de los precios de las importaciones, aproximándose al nivel alcanzado en 1995, el más alto de los últimos 12 años. Los precios de las exportaciones que incidieron en este aumento son los del cobre (31,3%), zinc (32,6%), molibdeno (105,7%) y derivados del petróleo (55,7%). En el incremento de los precios de las importaciones repercutió fundamentalmente el aumento del precio internacional del petróleo crudo.

RECUADRO 5: IMPACTOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC)

En general, el TLC con los EE.UU. —el principal socio comercial del Perú, pues representa el 31% del total de exportaciones del Perú al mundo y el 18% de las importaciones— constituye una reforma económica importante, tanto de manera directa, por los compromisos de liberalización comercial y de arreglos institucionales que el Perú asume, como de manera indirecta, por las reformas de acomodo institucional, presupuestal y las políticas públicas que deben acompañar estas reformas.

En este sentido, la apertura comercial generada por el TLC con EE.UU. se daría en bienes, servicios, compras estatales e inversión. Asimismo, están las obligaciones institucionales de transparencia en la producción y en la normativa en todos los temas relativos al TLC y las obligaciones de uso de canales y

procedimientos formales en la solución de controversias entre inversionistas de los EE.UU. y el Estado Peruano, así como entre estados.

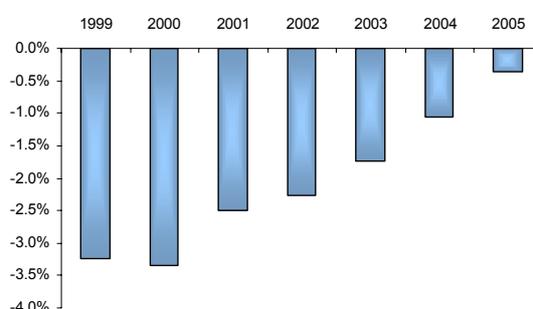
Con respecto a los impactos indirectos del TLC, las reformas adicionales de acomodo institucional, presupuestal y las políticas públicas que deben acompañar a dichas reformas son necesarias por los costos que el TLC puede tener tanto en relación a los agentes económicos de bajos ingresos, como en relación a factores de producción específicos. Esto debido a que la apertura comercial podría afectar negativamente el retorno económico de algunos sectores productivos dada la mayor competencia extranjera, la limitada movilidad laboral o la poca facilidad para sustituir ingresos en estos sectores (e.g. agricultores de cultivos extensivos con ingresos bajos). Al respecto, el Estado debe detectar estos sectores que requieren de la promoción de arreglos institucionales y presupuestales para minimizar dichos costos.

Por otro lado, debe mencionarse que, para una economía pequeña como la peruana, la apertura comercial es válida desde la perspectiva de que la mayor competencia con el exterior promueve una mayor eficiencia en la asignación de recursos y mejoras en el bienestar de la población. Así, la apertura iniciada en los 90's ha permitido una provisión de bienes y servicios más barata, de mejor calidad y de mayor variedad, acompañada con mayor inversión privada. De otra parte, la economía ha ido recomponiendo su aparato productivo apartándose relativamente de la producción de bienes y servicios en los que no tenía ventajas comparativas (e.g. radio y televisión, electrodomésticos, abonos y plaguicidas, vehículos, entre otros) y dirigiéndose hacia otros sectores donde sí las tiene (e.g. confecciones de mayor valor agregado, agroindustria, química básica, derivados de materias primas relativamente abundantes, entre otros).

En conclusión, la apertura comercial y el resto de arreglos que acompañan directa o indirectamente al TLC deben entenderse como parte de una estrategia de desarrollo de la competitividad del país (i.e. mejora de la productividad de factores) y de integración económica al mundo, que incluye otras políticas públicas —en educación, salud, infraestructura, seguridad jurídica y ciudadana, creación de competencia, entre otras— que deben orientarse a extraer los beneficios máximos de dicha integración.

Por otro lado, el **Resultado Económico del Sector Público No Financiero** fue -0,3% del PBI, menor en 0,7% al del 2004, continuando con la trayectoria decreciente iniciada hace 6 años, compatible con el objetivo de consolidación de las finanzas públicas. Este favorable comportamiento en las finanzas públicas responde al aumento en el resultado primario tanto del Gobierno Central como del obtenido por los Gobiernos Locales y las empresas públicas.

Gráfico 19
Resultado Económico del SPNF
(Porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP

La mayor **presión tributaria** (13,8% del PBI), mayor en 0,4% a la del 2004, fue resultado de un aumento en el Impuesto a la Renta, en el IGV y a la creación del Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN) que aportó un 0,08% del PBI a la recaudación tributaria³⁰. Por su parte, los **gastos no financieros del Gobierno Central** se elevaron 10,8% en términos reales. El gasto en remuneraciones creció 6,7% en términos reales debido principalmente a los incrementos a los docentes por la “Asignación Especial por Labor Pedagógica Efectiva” y a los médicos cirujanos que prestan servicios en el Ministerio de Salud, sus Organismos Públicos Descentralizados y en las Direcciones Regionales de Salud, así como los recursos otorgados a los Gobiernos Regionales para el pago de sentencias judiciales. El gasto en transferencias se incrementó en 13% en términos reales con respecto al 2004, evolución que se explica principalmente por la mayor transferencia de FONCOMUN, Canon y por el pago de pensiones. Por su parte, el gasto en bienes y servicios creció en 5,4% en términos reales con respecto al año anterior, como resultado de un mayor pago por vales de combustibles.

El favorable resultado primario de los **Gobiernos Locales** es explicado principalmente por las mayores transferencias del Gobierno Central por concepto de Canon Minero y Canon y Sobrecanon Petrolero, las que crecieron 89,4% y 31,4% en términos reales, respectivamente, por el incremento de utilidades de las empresas mineras y petroleras. Por su parte, las **empresas públicas no financieras** registraron un superávit primario de 0,2% del PBI (mayor en 0,1 puntos porcentuales al del 2004) que se sustenta en el buen resultado obtenido por Electroperú.

La **deuda pública** disminuyó en 2005 de US\$ 30 905 millones a US\$ 29 968 millones, lo que se debió principalmente a la variación del saldo de la deuda por efecto de las depreciaciones del euro y yen frente al dólar. Como ratio del PBI, la deuda pública disminuyó desde 45,0% del PBI a fines del 2004 a 38,2% al cierre del 2005, debido principalmente al crecimiento del PBI en dólares corrientes y a las depreciaciones del yen y euro antes señaladas. La **deuda pública externa** disminuyó en 7,2 puntos porcentuales del PBI, ubicándose en 28,4%, como consecuencia de los factores antes indicados y las operaciones de prepago ejecutadas por el gobierno con el Club de París (US\$ 1 555 millones) y con Japan Perú Oil Co-JAPECO (US\$ 757 millones), lo que fue parcialmente contrarrestado por la colocación de bonos globales (US\$ 1 650 millones). En cambio, la **deuda pública interna** aumentó en 0,2 puntos al pasar a 9,8% del PBI, debido a la colocación de bonos soberanos para el financiamiento del sector público y operaciones de administración de la deuda.

RECUADRO 6: RELACIÓN ENTRE LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL HACIA LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL ESFUERZO FISCAL

La principal fuente de financiamiento de las operaciones de los Gobiernos Locales son las transferencias que reciben del Gobierno Central. En los últimos años, dichas transferencias han aumentado como consecuencia de la mayor extracción de recursos naturales y del crecimiento económico, que repercuten en los mayores ingresos que percibe el gobierno. Dadas estas importantes transferencias, es necesario analizar si éstas están ayudando a mejorar las capacidades de los Gobiernos Locales, en especial, en la recaudación de sus propios impuestos.

³⁰ La recaudación del ITAN en el año 2005 representó 0,4% del PBI. Sin embargo, en su Ley de creación se determina que el pago del ITAN puede ser utilizado como crédito contra el Impuesto a la Renta. Así, se estima que sólo 20% de la recaudación por ITAN contribuye a incrementar la recaudación de los ingresos tributarios.

Las transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Locales pueden ser utilizadas para mejorar la gestión administrativa del municipio o para la ejecución de obras públicas, que pueden elevar la calidad de la infraestructura pública y así generar rentas para el Gobierno Local en el corto o mediano plazo. Estas medidas mejoran la capacidad del Gobierno Local para recaudar sus propios impuestos, lo cual se denomina “esfuerzo fiscal”. Para analizar si efectivamente las transferencias del Gobierno Central mejoran el esfuerzo fiscal de los Gobiernos Locales se puede realizar una estimación de datos de panel que relacione los ingresos propios recaudados por cada Gobierno Local en función de las transferencias y de la dinámica económica regional.

En este sentido, tal como muestra la tabla siguiente³¹, se realizó una estimación para 1 106 Gobiernos Locales, considerando el VAB No Primario como medida de la dinámica local y los diferentes tipos de transferencias. Los resultados muestran que el efecto de las transferencias en la recaudación local es positivo pero heterogéneo. Los Gobiernos Locales que perciben importantes transferencias por la extracción de recursos naturales (Canon Minero y Petrolero) muestran un menor incentivo a recaudar sus propios ingresos. Esto último genera ineficiencias en la asignación y el uso de los recursos escasos (ingresos) de nuestro país. Además, es importante mencionar que el efecto negativo es mayor en el caso de los gobiernos que perciben el Canon Petrolero y que, por otro lado, el crecimiento regional (VAB No Primario) muestra un impacto positivo y significativo en la recaudación local, lo cual refleja la importancia de generar un crecimiento económico descentralizado y sostenido, tal como se observa en los últimos años en nuestro país.

Esfuerzo fiscal en los Gobiernos Locales	
Variable dependiente	Ingresos Propios
Variables	Coficiente
Constante (α)	0,114 (4,15)
Transferencias (Transf.)	0,122 (11,87)
VABnoprím	0,027 (6,29)
DP*Transf	-0,119 (-4,38)
DM*Transf	-0,079 (-6,28)

Notas:

(1) Todas las variables están expresadas en términos reales y per cápita.

(2) DP y DM= Variables dicotómicas multiplicativas para las regiones que reciben Canon Petrolero y Minero, respectivamente.

(3) Entre paréntesis se incluye el estadístico z.

(4) Todos los valores son significativos al 5%.

Fuente: Rabanal y Melgarejo (2006)

RECUADRO 7: EL IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS (ITF) COMO MECANISMO PARA LA REDUCCIÓN DE LA EVASIÓN

Base legal y características generales

³¹ Para una mayor discusión de los resultados y de la metodología empleada ver Melgarejo y Rabanal (2006).

El ITF es un impuesto temporal —con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2006— que grava principalmente los movimientos de efectivo y/o pagos realizados a través del sistema financiero nacional. Acorde con la caducidad programada para este impuesto, se aprobó un cronograma de reducción gradual en su tasa, cuya evolución, a la fecha, se resume en el siguiente cuadro:

Período de vigencia	Alicuota
Desde marzo de 2004 ⁱ	0,10%
Desde el 1 de enero de 2005	0,08%
Desde el 1 de enero de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2006 ⁱⁱ	0,08%

i Cabe mencionar que durante los primeros 26 días de marzo de 2004 estuvo en vigencia la tasa de 0.15% aprobado por el Decreto Legislativo N° 939.

ii Inicialmente la tasa del ITF para el 2006 estuvo fijada en 0,06%. Sin embargo, con la Décimo Quinta Disposición Final de la Ley N° 28653 (publicada el 22 de diciembre de 2005), se modificó dicha tasa manteniéndola en 0,08%, es decir al mismo nivel que la tasa del 2005.

En el contexto latinoamericano, durante los últimos quince años, seis países han incorporado en sus legislaciones un ITF. Si bien existen diferencias en cuanto a la extensión de las bases imponibles y tasas aplicadas, en todos los casos la aplicación de dicho impuesto ha tenido el objetivo de obtener ingresos adicionales para el Fisco —ya que fueron aprobados en contextos de crecientes déficit fiscales— y de aprovechar las características especiales del impuesto —alto poder recaudatorio y bajo nivel de evasión, sobretodo en el corto plazo.

En el caso peruano, si bien el ITF proporciona ingresos adicionales, su aplicación privilegia un fin extra presupuestario, que es el de brindar valiosa información a la Administración Tributaria para la lucha contra la evasión.

El ITF como instrumento para la lucha contra la evasión

Al margen de su función recaudatoria, la utilidad más importante del ITF radica en la información que brinda a SUNAT sobre la cadena de pagos que se realiza a través del sistema financiero, en especial de aquellas personas que se mantienen en la informalidad. La disponibilidad de esta información es muy relevante para la Administración Tributaria si se considera las limitaciones al acceso de información que dicha institución enfrenta debido al secreto bancario.

Conceptualmente, dichas transacciones financieras son el reflejo de otras transacciones comerciales —venta de bienes o prestación de servicios—, que revelan capacidades económicas para tributar y que se manifiestan a través de la percepción de ingresos o la realización de pagos, muchas de las cuales debieran tributar bajo las normas del IGV o del Impuesto a la Renta, pero que no lo hacen. Es por ello que, para delimitar mejor su ámbito de aplicación, el ITF excluye algunas transacciones realizadas por personas o entidades con bajo riesgo de evasión y también a aquellas cuyos fines responden a una mejor operatividad del mercado financiero, entre otras.

El ITF, al gravar la entrada y salida de dinero desde las cuentas abiertas en el sistema financiero, permite la reconstrucción parcial de los flujos de ingresos y gastos de una persona en un determinado período. Esta información, contrastada con aquella declarada ante la Administración Tributaria, permite encontrar numerosos esquemas de evasión, entre los cuales se pueden destacar los siguientes:

- Personas que realizan frecuentes y elevadas transacciones financieras pero que no están inscritos en el Padrón de Contribuyentes.

- Personas que, estando inscritas en el Padrón RUC, no presentan declaraciones o han informado a SUNAT la suspensión de sus actividades, pero que paralelamente realizan transacciones financieras de manera frecuente.
- Personas inscritas en el Padrón RUC que registran transacciones financieras por montos elevados no acordes a los ingresos declarados ante SUNAT.
- Personas en regímenes tributarios para pequeños contribuyentes que registran transacciones financieras por montos no acordes a lo esperado para dichos regímenes.

Durante el ejercicio 2004 y basada principalmente en la información del ITF, SUNAT implementó un plan piloto de fiscalización sobre 72 contribuyentes a nivel nacional, quienes presentaban las mayores diferencias entre sus movimientos financieros y la información declarada a SUNAT. Entre los resultados encontrados tenemos los siguientes:

- Se determinó aproximadamente S/. 46 millones en reparos, de los cuales S/. 2 millones provinieron de pagos y/o rectificaciones de declaraciones voluntarias realizados por los mismos contribuyentes fiscalizados, mientras que los S/. 44 millones restantes ameritaron la notificación de los valores de deuda respectivos.
- De los S/. 46 millones de deuda reparada, el 45% provino de contribuyentes inscritos en el RUC y que presentan declaraciones, el 38% provino de personas no inscritas en el RUC, mientras que el 17% restante lo explicaron contribuyentes que, estando inscritos en el padrón de contribuyentes, no presentaban declaraciones ante SUNAT.
- La mayor parte de los casos reparados se realizó sobre personas naturales, siendo el principal sustento del reparo la presunción de incrementos patrimoniales no justificados (94% de casos).
- De los 65 casos fiscalizados, en 12 de ellos se encontró indicios de presunción de delitos tributarios por un monto de S/. 17,8 millones de deuda tributaria impaga.

Por su parte, durante 2005 se iniciaron acciones inductivas masivas basadas principalmente en la información proveniente del ITF, las que se materializaron en la emisión de cartas inductivas. Así, se notificaron cerca de 11 000 cartas inductivas sobre aquellas personas naturales que presentaron diferencias superiores a S/. 50 000 entre sus movimientos bancarios y sus rentas declaradas. La finalidad de dichas cartas fue inducir a la autodeterminación del Impuesto a la Renta por las posibles rentas omitidas. Entre las operaciones gravadas no informadas a SUNAT y detectadas bajo este programa destacan las siguientes:

- Alquiler de bienes muebles no declarados por los arrendatarios de los mismos.
- Operaciones de compra y venta de dólares realizados de manera informal.
- Importaciones de mercaderías hechas por personas naturales supuestamente sin actividad comercial.
- Pago de remuneraciones no declaradas por los mismos empleadores, encontradas a partir de los depósitos habituales realizados en favor de sus trabajadores dependientes.
- Pagos realizados a cuenta de terceros (empresas vinculadas o familiares cercanos) que no se ajustaban a los ingresos declarados por dichos terceros.

Adicionalmente, durante 2005 se realizaron verificaciones inductivas, sobre un segmento de contribuyentes que explicaron las mayores diferencias entre sus movimientos bancarios y los montos declarados, encontrándose los siguientes resultados:

- Un nivel de incumplimiento en más del 75% de los casos seleccionados.
- Ingresos omitidos por cerca de S/. 57 millones, de los cuales S/. 43 millones aproximadamente han sido reconocidos voluntariamente.
- Entre las actividades económicas con mayores niveles de ingresos omitidos destacaron la realización de eventos musicales, venta de pescado en los terminales pesqueros, importación de calzados deportivos, venta de abarrotes y fabricación de prendas de vestir, entre otros.

Finalmente, en lo que va del presente ejercicio se ha continuado con las fiscalizaciones inductivas sobre un segmento de 920 contribuyentes, encontrándose que el 82% de los casos con reparos ha reconocido ingresos

omitidos por cerca de S/. 50 millones, cumpliendo con presentar la Declaración Jurada Anual del Impuesto a la Renta. Por su parte, entre las actividades que explicaron los mayores montos omitidos destacan la venta de abarrotes, el servicio de transporte de carga por carretera, la venta de artículos de ferretería y materiales de construcción, la venta de prendas de vestir y textiles y la venta de gas propano, entre otros.

RECUADRO 8: RESULTADOS RECIENTES EN LA LUCHA CONTRA LA EVASIÓN TRIBUTARIA

La evasión tributaria constituye un esfuerzo u omisión consciente y dolosa que pretende evitar o reducir, de manera sistemática y en provecho propio o de terceros, el pago de obligaciones tributarias, implicando acciones que violan normas legales establecidas.

Las acciones de SUNAT

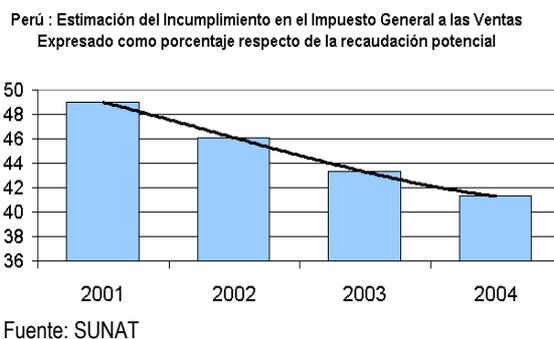
Durante 2005, SUNAT ha seguido diversas líneas de acción tendientes a combatir la evasión, entre las que podemos mencionar las siguientes:

1. Con la finalidad de ampliar la base tributaria, se aplicó estrategias para identificar a los agentes económicos no inscritos e incrementar la percepción de riesgo. Como resultado de estos esfuerzos, a diciembre de 2005 existen 3,28 millones de contribuyentes inscritos en el padrón del Registro Único de Contribuyentes (RUC) y aproximadamente 2,65 millones de contribuyentes sin RUC, que aportan por la vía de las retenciones efectuadas por sus empleadores.
2. Se continuó con la implementación de medidas administrativas que buscan asegurar el pago del IGV en sectores con alto grado de evasión, potenciando la recuperación de la deuda tributaria. Al respecto, durante 2005 se realizó retenciones por S/. 1 372 millones y percepciones por S/. 634 millones. Asimismo, en relación al Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (también conocido como Sistema de Deduciones), se realizó depósitos por S/. 2 503 millones. Por su parte, la herramienta de cobranza vía el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) posibilitó la recuperación de deuda tributaria generada por proveedores del Estado por S/. 20,2 millones.
3. Se efectuó 136 771 intervenciones de fiscalización entre auditorías, verificaciones y verificaciones inductivas. En lo referido a las aduanas, se realizó controles a 177 526 Declaraciones Únicas de Aduanas (DUAs) de exportación definitiva y a 165 219 DUAs de importación definitiva. Asimismo, se realizó 1 051 intervenciones de control posterior con un ratio promedio de incidencias de 82,1%.
4. Se realizó 154 951 acciones del operativo de verificación de entrega de comprobantes de pago a nivel nacional, cuyos resultados arrojaron una tasa de no-conformidad de 51,1%. Complementariamente, se realizó 30 435 intervenciones por otros operativos diversos. Asimismo, el operativo de control móvil y caminero a unidades de transporte de carga y de pasajeros realizó 962 750 intervenciones con una tasa general de no-conformidad de 3,6%.
5. Se realizó 149 546 acciones de cobranza referidas a tributos internos, las mismas que permitieron recuperar deuda –es decir, cobrar valores- por S/. 1 893,6 millones. Complementariamente, las aduanas trabaron medidas cautelares en 3 533 ocasiones y lograron recuperar deuda por S/. 5,71 millones.
6. En el marco del combate contra la evasión, se han dedicado importantes recursos de la Administración Tributaria para reducir el costo del cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes.

Niveles de evasión actuales y tendencias

Por su propia naturaleza encubierta, los niveles de evasión e incumplimiento no son directamente cuantificables. No obstante, existen distintas metodologías empleadas para su estimación, cuya exactitud depende de la disponibilidad de información, los supuestos asumidos y el nivel de detalle deseado, entre otros. En el Perú, sólo se dispone de estimaciones correspondientes al incumplimiento en el Impuesto General a las Ventas. Al respecto, SUNAT ha estimado que entre 2001 y 2004 el incumplimiento ha pasado de 49% al 41,3%. Por su parte, una reciente misión del Fondo Monetario Internacional ha estimado una tasa

de incumplimiento de 38,5% para 2005, confirmando además la persistencia de la tendencia decreciente de la evasión en dicho período.



Es oportuno mencionar que esta mejora en el cumplimiento se debe a la interrelación de diversos factores. Entre los factores macroeconómicos puede mencionarse la expansión económica, el mayor nivel de apertura en la economía (principalmente el incremento del valor de las exportaciones) y el incremento de la inversión privada. De otra parte, también existen factores relacionados a la política y administración tributaria, tales como el mayor énfasis en la adopción de medidas administrativas por parte de SUNAT (en particular, los regímenes de retenciones, percepciones, detracciones y cobranza). Debe destacarse que este resultado positivo se ha alcanzado a pesar de que durante el período analizado hubo factores que contribuyeron a incrementar el nivel esperado de incumplimiento, como la aprobación de nuevos gastos tributarios y el incremento de la tasa del IGV de 16% a 17%.

Conclusiones

Independientemente del método de estimación empleado, los resultados en la recaudación del IGV sugieren las siguientes conclusiones:

1. Los determinantes de la evasión son múltiples. Por ello, su reducción no compete únicamente a la Administración Tributaria sino que debe involucrar al conjunto de la sociedad.
2. El grado de incumplimiento en el IGV ha experimentado una reducción sustancial y sostenida desde 2001. Ello es resultado tanto de la labor de SUNAT como de la coyuntura económica.
3. El nivel de la evasión continúa siendo significativo por lo que es necesario perfeccionar y desarrollar nuevas herramientas para combatirla.

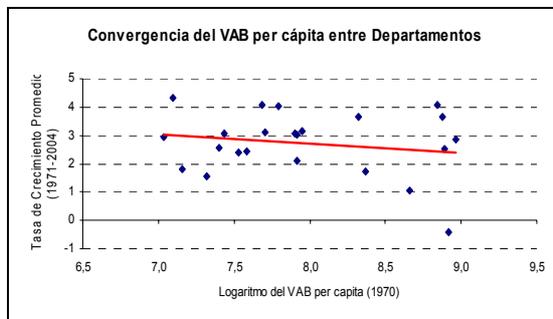
RECUADRO 9: TENDENCIAS DE LARGO PLAZO EN LA DISTRIBUCIÓN DEL CRECIMIENTO POR REGIONES

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, uno de los problemas en la actualidad es saber si en el largo plazo el crecimiento económico de un país conduce a la igualdad de los niveles de ingresos per cápita entre sus regiones o departamentos.

Al respecto, es usual en la literatura económica preguntarse si las regiones pobres lograron crecer más que las regiones ricas, y si la dispersión de los niveles de ingreso per cápita entre departamentos ha ido cayendo. De ser así, estos resultados confirmarían la existencia de *convergencia condicional* entre los departamentos de un mismo país en el largo plazo. Cabe señalar que se entiende por *convergencia condicional* 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 plazo³²

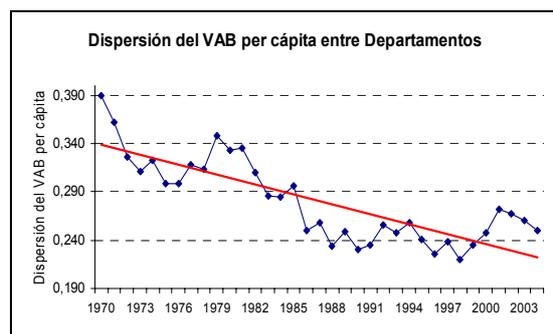
³² Véase Sala-i-Martin (2000).

Con la finalidad de verificar la presencia de convergencia condicional en el caso peruano se utilizaron datos del Valor Agregado Bruto (VAB) per cápita para los departamentos del Perú desde 1970 hasta el año 2004³³.



Fuente: Estimación MEF.

El primer gráfico muestra que durante el periodo 1970 – 2004 la mayoría de los departamentos con menores niveles iniciales de VAB per cápita presentaron mayores tasas de crecimiento promedio que algunos de los departamentos con mayores ingresos. Esto sería un indicio de que algunos de los departamentos que fueron inicialmente más pobres han logrado crecer más que algunos que fueron inicialmente más ricos, incrementándose la posibilidad de que los departamentos con menores ingresos puedan superar su situación económica en el futuro.



Fuente: Estimación MEF.

Por su parte, el segundo gráfico muestra la evolución de la dispersión del VAB per cápita entre departamentos para el mismo periodo. Esta variable presenta 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 los ingresos de los departamentos han ido igualándose cada vez más, es decir que los ingresos son ahora menos desiguales.

El comportamiento de las variables analizadas anteriormente muestra indicios de que los ingresos de los departamentos en el Perú podrían estar acercándose a un mismo nivel de estado estacionario en el largo plazo.

³³ La información del Valor Agregado Bruto por departamentos para el periodo 1994-2001 corresponde al INEI, las estimaciones para el periodo 2002-2004 corresponden al MEF (véase al respecto el Anexo B). La información de población para el periodo 1970-2004 corresponde al INEI.

4.2 PERSPECTIVAS PARA EL 2006

Se estima que en el año 2006 el **Producto Bruto Interno** crezca 5% con respecto al año 2005, explicado básicamente por el favorable comportamiento de la demanda privada, en especial de la inversión bruta fija (14,4%). El **consumo privado** crecería 4,6% a consecuencia de las mejoras en el empleo y en el ingreso disponible, así como las mayores remesas del exterior; en tanto que la **inversión privada** registraría un incremento del 14% a consecuencia de las mayores inversiones en minería —asociadas a los proyectos de inversión de Alto Chicama y la remodelación de la planta de Southern en Ilo, entre los más importantes—, así como por la continuación del impulso a los programas de vivienda y a la ejecución de obras civiles. Por su parte, la **absorción pública** registraría un crecimiento de 8,2% en 2006, explicado principalmente por el crecimiento de la **inversión** y el **consumo públicos**, que registrarían incrementos de 16,6% y 5,4% respectivamente. El comportamiento de la inversión pública se explicaría por mayores obras de construcción ejecutadas por el Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y Locales, quienes recibirán montos importantes en transferencias con destino específico a gastos de capital —Canon, Sobrecanon y Regalías. El crecimiento del consumo público respondería a los mayores gastos corrientes, producto de la ampliación del presupuesto de apertura para atender gastos prioritarios.

Asimismo, se espera que el **ingreso nacional disponible** crezca 4,9% durante 2006, como consecuencia de un incremento en las transferencias corrientes y de menores crecimientos en el pago neto a los factores del exterior.

En lo que respecta a la producción primaria, se espera que en el 2006 el **sector agropecuario** registre un crecimiento de 2,4% debido al buen resultado en la producción de caña de azúcar, café y productos de agro exportación, los cuales mitigan los efectos de las alteraciones climáticas presentadas al inicio de la campaña, que afectaron cultivos importantes como la papa, arroz cáscara y maíz amarillo duro, entre otros. Como resultado, la **producción agrícola** crecería en 1,3%, reflejo de los menores niveles de superficie sembrada en el periodo agosto 2005–febrero 2006 de la presente campaña agrícola. La **producción pecuaria** se incrementaría en 3,7% debido a la mayor producción de aves y leche. La **actividad pesquera** registraría una contracción de 0,8% debido al descenso de la pesca industrial, explicado por la menor captura de anchoveta. Este resultado sería atenuado por una mayor pesca para consumo humano directo, principalmente el rubro conservas y los rubros de pesca continental. Por su parte, el **sector minería e hidrocarburos** crecerá 1,6% alentado por el favorable desempeño del sub-sector minería metálica (1,2%), producto de las altas cotizaciones de los minerales en el mercado internacional y la continuación, principalmente en el primer semestre del año, del inicio de operaciones del proyecto aurífero Alto Chicama. Por otro lado, continuará la mayor extracción de gas natural de parte de Camisea debido a una mayor demanda interna, reflejado en un crecimiento de 7,7% del sub-sector hidrocarburos.

Por su parte, la **manufactura** crecería 6,6% debido principalmente al dinamismo de la manufactura no primaria (7,7%), en respuesta al incremento de la demanda interna y las exportaciones y, en menor medida, a la manufactura primaria (2,3%), debido a una menor producción de harina y aceite de pescado. De otro lado, el **sector construcción** se incrementaría en 9,1%, impulsado por la mayor edificación de viviendas nuevas asociadas a los Programas Mivivienda y Techo Propio, así como por el mejoramiento de infraestructura y equipamiento urbano en el marco del Programa Mibarrío. Del mismo modo, continuará el dinamismo de la autoconstrucción por el crecimiento de la

demanda interna, la ejecución de obras municipales relacionadas a la construcción de importantes redes viales en Lima y de infraestructura relacionada a diversos proyectos mineros, principalmente al proyecto cuprífero de sulfuros primarios de Cerro Verde y de procesos de APP. Por otro lado, el sector **otros servicios** y el sector **comercio** registrarían crecimientos de 5,1% y 5%, respectivamente, como consecuencia de la mayor demanda interna.

El **tipo de cambio promedio** para el año se estima en S/. 3,31 por dólar —ligeramente superior al nivel de S/. 3,30 registrado el año pasado—, con lo cual se depreciaría 0,4% debido principalmente al período de incertidumbre electoral y a movimientos de portafolio de inversionistas privados durante el primer semestre del año. Durante el segundo semestre se espera que las presiones depreciatorias se reviertan, pasando el tipo de cambio a ser determinado nuevamente por los fundamentos macroeconómicos. Por su parte, se espera que la **inflación acumulada** se ubique cerca al nivel medio del rango meta establecido por el BCRP (2,5% con una tolerancia de un punto porcentual hacia arriba y hacia abajo)³⁴.

El saldo de la **balanza en cuenta corriente** para 2006 se proyecta en 1,2% del PBI, menor en un punto porcentual con respecto al 2005, debido principalmente al incremento en la balanza comercial (de 6,6% del PBI en 2005 a 7,1% del PBI en 2006). En ese sentido, las exportaciones FOB continuarán con su tendencia creciente, alcanzando US\$ 20 150 millones, debido al importante impulso en las exportaciones tradicionales y no tradicionales, que aumentarían 18,5% y 12,6% con respecto del año anterior, respectivamente.

El dinamismo de las **exportaciones tradicionales** se debe principalmente a los productos mineros (cobre, oro, zinc, entre otros) y de petróleo y derivados. Es importante destacar que se prevé la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE.UU. este año, lo cual permitiría la continuidad de los contratos de exportación a dicho país, en especial, de los relacionados a exportaciones no tradicionales.

Por su parte, las **importaciones FOB** serían US\$ 14 038 millones, creciendo 16,2% con respecto al año anterior e impulsadas, en mayor medida, por las importaciones de bienes de capital (28,1%) y de insumos (13,6%), relacionadas a la mayor inversión privada, y, en menor medida, por los bienes de consumo (8,4%). Asimismo, el aumento de las importaciones está influenciado por la disminución de aranceles. En ese sentido, a inicios de 2006 se ha llevado a cabo la desgravación total de las partidas arancelarias comprendidas en los anexos VI y VII de la Decisión 414, con lo cual Perú se integra plenamente a la zona de libre comercio de la CAN.

Por otro lado, en el sector fiscal durante el presente año se espera que la **presión tributaria** registre 14,1% del PBI alcanzando un máximo en los últimos nueve años³⁵. Este excelente resultado es consecuencia de un aumento sustancial en la recaudación del impuesto a la renta, producto principalmente de las favorables condiciones del mercado internacional de minerales que ha determinado aumentos en las utilidades de las empresas que explotan estos recursos.

³⁴ Actualmente la meta de inflación del BCRP se determina de manera continua, es decir, sobre la inflación anualizada y no sólo sobre la inflación acumulada a diciembre.

³⁵ En 1997 la presión tributaria registró 14,2% del PBI, año del único superávit fiscal registrado en el período 1968-2005.

Las proyecciones consideran el impacto desfavorable que tiene en los recursos públicos la reducción de ISC que grava a los combustibles³⁶, con un costo fiscal anualizado de aproximadamente S/. 260 millones. Otras medidas de política que impactan a la recaudación por tributos externos son la desgravación de aranceles a la CAN por completarse una zona de libre comercio, la entrada en vigencia del Acuerdo de Complementación Económica con el MERCOSUR y la continuación de un similar acuerdo con Chile.

En lo que respecta al **gasto no financiero del Gobierno Central**, éste se reduciría en 0,3% del PBI como consecuencia de la inexistencia de los gastos extraordinarios que se registraron en diciembre de 2005, especialmente en el rubro bienes y servicios. La proyección del gasto considera los aumentos al PIA autorizados hasta la fecha más un incremento aproximado de 0,47% del PBI proveniente, entre otras varias fuentes, de la actualización de las cifras a transferir por los diversos conceptos de transferencias y el aumento del gasto de capital financiado con endeudamiento externo en aproximadamente US\$ 50 millones. Producto de la dinámica de ingresos y gastos descrita, el Gobierno Central registraría un déficit fiscal de 0,4% del PBI, equivalente a US\$ 327 millones.

El **resto de entidades del Gobierno General** registraría un superávit económico equivalente a 0,1% del PBI como consecuencia del resultado favorable de los Gobiernos Locales, que repiten la tendencia mostrada en los últimos tres años. Este resultado positivo sería compensado por el déficit de ESSALUD debido a la continuación del proceso de homologación de haberes de sus trabajadores que se inició en mayo del año pasado así como a gastos de inversión en compras de equipos médicos. De la misma manera, las empresas públicas no financieras registrarían un superávit económico de 0,1% del PBI como consecuencia de los buenos resultados de Petroperú, Electroperú, entre las más importantes.

El **resultado económico del Sector Público No Financiero (SPNF)** sería deficitario en 0,2% del PBI (US\$ 166 millones). Si a esto se añaden los compromisos por amortizaciones de la deuda pública ascendentes a US\$ 1 612 millones, se obtiene un requerimiento financiero de US\$ 1 778 millones. El financiamiento del referido monto se obtendría principalmente a través de desembolsos externos por US\$ 1 321 millones y emisión de bonos hasta por US\$ 512 millones.

Se espera que el saldo de **deuda pública** al cierre de 2006 registre US\$ 30 083 millones equivalente a 34,7% del PBI. De este saldo, US\$ 7 705 millones corresponden a **deuda pública interna** (8,9% del PBI), mientras que la **deuda pública externa** se estima en US\$ 22 379 millones (25,8% del PBI).

4.3 LA ECONOMÍA PERUANA EN EL MEDIANO PLAZO

En el **escenario internacional** de mediano plazo, se proyecta una tasa de crecimiento mundial de 4,8% en 2006 y de 4,7% en 2007³⁷. Sin embargo, existen algunos factores de riesgo sobre el panorama de mediano plazo:

³⁶ De un valor promedio ponderado (utilizando la distribución de las ventas por tipo de combustible del 2004) de S/. 1,79 a S/. 1,66 efectuada a inicios de 2006 —los días 13 y 25 de abril.

³⁷ FMI (2006).

- Los precios del petróleo permanecen altos y volátiles debido a la incertidumbre sobre las condiciones de oferta³⁸, la incertidumbre geopolítica y las amenazas de futuros recortes de producción, por lo que los mercados de futuros proyectan pocas mejoras en los próximos años. Si bien hasta el momento el impacto en la economía mundial de este *shock* de oferta negativo ha sido más moderado de lo que se esperaba, esto ha sido posible gracias a la modificación de la matriz energética mundial —la dependencia de la economía con respecto al petróleo se ha reducido significativamente en comparación con el escenario vigente en los años setenta— y al anclaje de las expectativas de inflación. No obstante, esta evolución podría alterarse en el mediano plazo, ya que en presencia de restricciones en la capacidad instalada, el mercado se hace más vulnerable a los riesgos geopolíticos. De otro lado, el impacto de futuras alzas podría ser mucho más potente en la coyuntura actual si se traslada a incrementos en la inflación subyacente, particularmente en las economías netamente importadoras de petróleo.
- Como consecuencia de las políticas orientadas a menguar las presiones al alza sobre la inflación por efecto de la reducción de la brecha del producto en las economías desarrolladas, las condiciones monetarias globales han empezado a normalizarse, proceso que se inició con la elevación gradual de la tasa de fondos federales por parte de la Reserva Federal de EE.UU. No obstante, una mayor contracción en los mercados financieros se iniciará cuando el ciclo de expansión se consolide en Europa y Japón. Si bien es cierto que las condiciones financieras actuales se deben a mejores fundamentos económicos, en gran parte reflejan condiciones monetarias más laxas y un mayor apetito por rentabilidad. Por tanto, en el mediano plazo, las tasas de interés de corto plazo continuarán aumentando en concordancia con el ciclo contractivo impuesto por la Reserva Federal. De otro lado, a medida que el ciclo expansivo en el área euro y en Japón se acelere, los diferenciales de tasas de interés con respecto a EE.UU. se harán más estrechos.
- La magnitud de los desequilibrios fiscales y en cuenta corriente de EE.UU. durante los últimos años implica que en el mediano plazo dichos déficit deberán corregirse para estabilizar la posición de activos netos de los EE.UU. El ajuste de estos desequilibrios supone una depreciación del dólar estadounidense versus las monedas de sus socios comerciales con elevados superávit, como China, Japón y los países exportadores de crudo.

Por tanto, la conjunción de un escenario de contracción de las condiciones monetarias internacionales y de continuos incrementos en el precio del crudo, reafirma la posibilidad de una desaceleración del ritmo de expansión de la economía mundial en el mediano plazo.

En el **contexto nacional** la actividad económica registraría un crecimiento de 5,3% en promedio para el periodo 2007-2009. Con respecto a la **demanda global** y sus componentes, ésta crecería un 5,7% durante el periodo 2007-2009, como resultado del importante crecimiento previsto para las **exportaciones** (8,6% en promedio) y al incremento de 5,1% en la **demanda interna**, por resultados favorables en sus componentes privados y públicos. Así, el **consumo privado** crecería en 4,7%, en tanto que la **inversión privada** registraría un crecimiento de 9,5%. Este crecimiento de la inversión privada se encuentra asociada a la mayor inversión en el sector minería principalmente; en particular, a los proyectos de modernización de las plantas de fundición y refinación de Southern Perú, Alto Chicama, y la ampliación de la minera Cerro Verde (Proyecto Sulfuros Primarios), entre otros. Asimismo, destacan las mayores inversiones de las empresas ante la eventual firma del TLC

³⁸ Después de una ligera estabilización posterior a la ocurrencia del huracán Katrina, los precios del crudo se incrementaron a US\$ 60 por barril a inicios del 2006. A la fecha, la cotización internacional del crudo se ubica alrededor de US\$ 70.

con EE.UU. y en el sector construcción, debido al impulso a los programas de vivienda y la ejecución de obras civiles asociadas a los nuevos proyectos mineros y procesos de Asociación Público-Privadas. Asimismo, la **absorción pública** se incrementaría en 3,3% en promedio, explicado por la mayor inversión pública, cuya participación en el PBI aumentaría en 0,2 puntos porcentuales con respecto al 2006. La restricción del crecimiento real de 3% para el gasto no financiero es un fuerte limitante en un escenario de términos de intercambio decrecientes³⁹.

De otra parte, se prevé que el **ingreso nacional disponible** crezca en promedio 5% durante similar periodo, un porcentaje mayor al registrado en el 2006. Este comportamiento obedecería a crecimientos menores de la renta de los factores en el exterior y a la disminución del efecto expansivo de los términos de intercambio.

En cuanto a la producción sectorial, para el periodo 2007-2009, el **sector agropecuario** crecería 3,6% en promedio, bajo condiciones climáticas normales, disponibilidad de recursos hídricos y gran dinamismo en la producción destinada al mercado externo con efectos positivos en los productos agrícolas de exportación no tradicional, los cuales continuarán incrementándose como resultado de la mayor inversión en proyectos de agro exportación, principalmente en la costa y sierra del país. El **sub-sector agrícola** se incrementará 3,6% en promedio, basado en la recuperación de la producción dirigida al mercado interno y al continuo incremento en la exportación de productos no tradicionales. En el caso de la papa, arroz y maíz amiláceo la producción se proyecta alcanzar tasas moderadas de crecimiento a fin de evitar la sobreoferta y la caída en precios. Con la firma del TLC con EE.UU., se espera que los productos agrícolas destinados al consumo final, fundamentalmente las legumbres, frutas, productos vegetales diversos, cereales, té, cacao, entre otros, experimenten un importante aumento. Similar comportamiento tendría la producción de espárragos, páprika, alcachofas, menestras, uvas, mangos, mandarinas y otras hortalizas, debido a que continuarán gozando de los beneficios arancelarios obtenidos inicialmente con el ATPDEA. En el **sub-sector pecuario**, se proyecta un crecimiento promedio de 3,5%, sustentado principalmente en el dinamismo de la actividad avícola y la producción de leche.

La **actividad pesquera** registraría un crecimiento de 3,6% en promedio. Este comportamiento se sustenta en la mayor extracción del recurso anchoveta destinada a la fabricación de harina y aceite de pescado y por el crecimiento de la pesca para consumo humano directo. Asimismo, se espera un crecimiento en la pesca continental como resultado de las diversas medidas destinadas a incentivar la actividad acuícola.

El **sector minería e hidrocarburos** continuará con su tendencia creciente, con 8,3% de crecimiento promedio anual, impulsado principalmente por la mayor extracción del sub-sector minería metálica debido a la consolidación de los niveles de producción de las principales empresas por las inversiones realizadas en los años previos y el inicio de operaciones de nuevas unidades mineras (proyecto de ampliación de Cerro Verde y nuevos proyectos de zinc, como Cerro Lindo y Rio Blanco, de las mineras Milpo y Monterrico Metals, respectivamente). Hacia el año 2009 se incluye la entrada en operaciones del proyecto Camisea II, explosión del Lote 56, el cual incrementará la producción de gas natural y líquidos de petróleo en aproximadamente 60% y 16%, respectivamente.

³⁹ El índice de precios utilizado para estimar el crecimiento real del gasto no financiero es el deflactor del PBI —de acuerdo con la LRTF—, y, en un escenario en el que se asume el cumplimiento de la meta inflacionaria del BCRP, aquél depende básicamente de la evolución de los términos de intercambio.

Por su parte, el **sector manufacturero** registraría un crecimiento promedio de 6,2% basado en el dinamismo de la **manufactura no primaria**. Esta última crecería 7,5% en promedio, sustentado en el aumento de la demanda interna y de las exportaciones no tradicionales como resultado de la entrada en vigencia del TLC con EE.UU., lo cual permitirá incrementar la producción manufacturera de origen agropecuario, textil-confecciones, químico, sidero-metalúrgico, muebles y accesorios, artesanía y joyería, entre otros. Así, para el período 2007-2009, se espera que esta tendencia se mantenga y se vea reflejada en una mayor producción de bienes manufacturados para el consumo final e intermedio. Con respecto a la **manufactura primaria** se prevé un crecimiento de 4%, con importantes aumentos en la producción de azúcar, afectada por factores climáticos en los años anteriores y de productos cárnicos. Sin embargo, la producción de harina, aceite y derivados de pescado mostrarían un leve incremento en relación a los altos volúmenes de extracción y procesamiento registrados en años anteriores debido a la mayor disponibilidad de recursos hidrobiológicos.

De otro lado, el **sector construcción** registraría un crecimiento promedio anual de 8%, como resultado del dinamismo de los programas Mivivienda, Techo Propio y Mibarrío, así como por la ejecución de obras municipales para la construcción de importantes redes viales, la construcción de cadenas comerciales y por la construcción de obras civiles en proyectos asociados a los sectores minería e hidrocarburos como Las Bambas, la ampliación de planta de sulfuros primarios de Cerro Verde y la ejecución de obras relacionadas a la segunda etapa del proyecto Camisea (explotación del lote 56).

El **tipo de cambio promedio** para el período 2007-2009 se estima en S/. 3,38 por dólar, superior a los niveles observados en los años anteriores por la menor balanza en cuenta corriente. A su vez, se espera que la **inflación acumulada** se ubique cerca en el nivel medio del rango meta establecido por el BCRP (2,5% con una tolerancia de un punto porcentual hacia arriba y hacia abajo).

En el período 2007-2009, la **balanza en cuenta corriente** mostraría resultados positivos, llegando a un promedio anual de US\$ 1 287 millones. Este comportamiento sería explicado por los importantes superávits que se registraría en la **balanza comercial**, cuyo promedio anual ascendería a US\$ 5 664 millones y por el incremento en el flujo de **transferencias corrientes**. Este superávit en la balanza comercial equivaldría a 5,8% del PBI.

En cuanto a los componentes de la **balanza comercial**, las **exportaciones FOB** en dólares nominales crecerían 6,1% en promedio, gracias al dinamismo de las exportaciones no tradicionales (10%) y las tradicionales (4,8%). Las **exportaciones no tradicionales** se beneficiarían de la mayor apertura al mercado internacional como producto de la puesta en marcha del TLC con EE.UU. y el ACE ampliado con MERCOSUR, así como por la mayor apertura a otros importantes mercados como el de la Unión Europea (por el SGP-Plus), Chile, México y Asia. Cabe señalar que con la prevista firma del TLC con EE.UU. se tendría mejores condiciones de acceso de nuestros productos al mercado estadounidense y se atraería mayores inversiones hacia diferentes sectores de la economía. Además, se espera un mayor dinamismo de la agro-exportación y de los productos pesqueros, textiles, químicos y sidero-metalúrgicos-joyería.

La expansión de las **exportaciones tradicionales** sería impulsada principalmente por el aumento de los volúmenes de exportación, pues los precios agregados descenderían, particularmente de los

minerales, al iniciarse una gradual caída de las alzas observadas en los últimos años. En el caso del cobre, la expansión del volumen se explica por la puesta en marcha del Proyecto Sulfuros Primarios de la Cía. Cerro Verde en 2007 y de las minas Santa María en 2008 y de Las Chancas (Southern Copper Peru Corp.) en 2009. Con respecto del incremento del zinc, este se explicaría por el inicio de operaciones de la mina Cerro Lindo de la CM Milpo SA y de la mina Rio Blanco de Monterrico Metals; y en el caso del oro, por la puesta en marcha de las operaciones de Cerro Corona de la Cía. Gold Fields. Por último, se prevé la puesta en marcha del proyecto de Camisea II (exportación de GNP) en 2009.

Por su parte, las **importaciones FOB** en el periodo 2007–2009, en dólares nominales, crecerían 9,4% en promedio. Este incremento sería impulsado por las **importaciones de bienes de capital** (11,5%) y de **bienes de consumo** (7,5%). Las importaciones de **insumos** (8,8%) mostrarían un menor dinamismo debido a la reducción del valor de las importaciones de combustibles como resultado de un menor precio internacional del petróleo, una mayor producción interna y la sustitución gradual por el gas de Camisea.

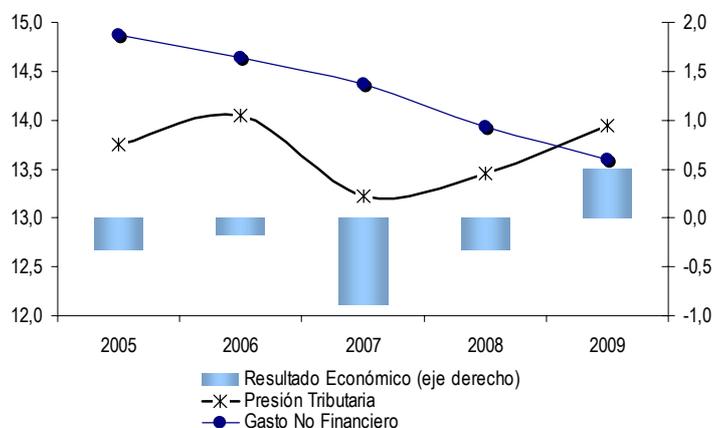
Los **términos de intercambio** en el período 2007–2009 descenderían en promedio 4,9%, como resultado de la disminución de los precios de exportación y el aumento de los precios de importación (-2,6% y 2,5% en promedio, respectivamente).

4.4 ESCENARIO FISCAL PARA EL PERIODO 2007-2009

Las proyecciones contenidas en el presente Marco consideran que el diseño de la política fiscal continúa efectuándose con el objeto de morigerar los ciclos económicos y no como un instrumento para generar crecimiento económico. La historia del Perú durante las últimas décadas está plagada de experiencias en las cuales el uso de la política fiscal fue diferente y los resultados estuvieron bastante alejados de los deseados. Por ello, parece razonable suponer que, independientemente de cual sea el resultado de las elecciones generales, el énfasis de la política fiscal –mientras continúe la fase expansiva del ciclo– debe estar en generar los ahorros que permitan afrontar los requerimientos de una política fiscal expansiva cuando las condiciones internacionales se deterioren.

Se espera que el déficit económico del SPNF se ubique dentro de los rangos permitidos por la actual Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Además se supone también el cumplimiento de la regla que restringe el gasto del Gobierno General a 3% real. Bajo estos supuestos y con un crecimiento del nivel de actividad de aproximadamente 5% en promedio, para los próximos años se espera que se alcance un superávit fiscal en el 2009.

Gráfico 20
Presión Tributaria, Gasto No Financiero y Resultado Económico
 (Porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP. Proyecciones: MEF.

Como se observa en el gráfico, durante el 2007 se registraría una disminución de la presión tributaria récord del año previo debido a la conjunción de tres impactos. En primer lugar, la pérdida del ITF que por ley debe eliminarse en el 2007. En segundo lugar, el impacto fiscal de la desgravación arancelaria de productos importados de los EE.UU., como consecuencia del TLC. Finalmente, se estima que la regularización del Impuesto a la Renta pagado por empresas mineras sea sustancialmente menor a lo recaudado durante el año 2006 debido al hecho que los términos de intercambio estarían convergiendo a sus niveles de tendencia. El impacto bruto acumulado de estos choques exógenos es equivalente a 0,8% del PBI aproximadamente. Como consecuencia de esta menor recaudación tributaria, el déficit fiscal rompería su trayectoria decreciente durante el referido año, alcanzando 0,9% del PBI.

Sin embargo, en los próximos años como resultado de la mayor dinámica económica y la mayor inversión que resulten del TLC y de los proyectos extractivos que estarían en etapa de inversión o entrando en operaciones⁴⁰, la dinámica de la recaudación de impuestos se iría recuperando hasta regresar a los niveles del 2006. Con este resultado y considerando las metas de crecimiento real del gasto⁴¹, el déficit fiscal convergería rápidamente hacia un superávit en el 2009.

La política de gasto público se desarrollará dentro de un enfoque por resultados concretos. Este principio se aplicará con énfasis en lo referente al gasto recurrente. En este caso, se espera que los esfuerzos de los contribuyentes sean simétricos a aumentos en la productividad y en la calidad de los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos. Este Marco considera que el gasto público se orientará a proveer los servicios básicos de salud, educación, seguridad y transportes. En diferentes magnitudes estos sectores tienen déficit que deben corregirse sobre la base de un programa con metas específicas para el corto y el mediano plazo. Una muestra de un programa de este tipo es el

⁴⁰ De los más relevantes se tiene Cerro Verde, modernización de la fundición de Ilo y Camisea II.

⁴¹ Dado que la LRTF especifica que la conversión de cantidades nominales a reales se efectúa utilizando el deflactor del PBI y que este es dependiente de los términos de intercambio, el escenario previsto implica que la restricción del 3% real es equivalente a un crecimiento nominal del gasto cada vez menor.

Plan Intermodal de Transportes 2003-2006 (PIT), que constituye un esquema de desarrollo a mediano y largo plazo para la infraestructura de transportes en el Perú⁴².

En términos del resto de componentes del Gobierno General se espera que mejore la eficiencia de los Gobiernos Locales permitiéndoles gastar de manera progresiva los elevados saldos acumulados durante el período 2004–2006 en obras de infraestructura a favor de sus respectivas comunidades. A su vez, se estima que ESSALUD revertiría los resultados deficitarios registrados durante el bienio 2005-2006. En cuanto a las empresas públicas no financieras estas continuarían registrando equilibrio o superávit moderado durante los años 2007–2009. Esto implica que los mayores ingresos registrados se inviertan principalmente en gasto de capital.

Se espera que, como resultado del buen comportamiento de las finanzas públicas, la deuda pública alcance 29,8% del PBI a fines del 2009, aproximadamente 15 puntos menos respecto al valor con el que empezó la década.

RECUADRO 10: ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y RIESGOS FISCALES

Debido al amplio déficit de infraestructura de servicios públicos y la escasez de recursos del Estado para cubrir el déficit existente, el Gobierno Peruano ha dado prioridad a la promoción de la inversión privada en la construcción, ampliación, mantenimiento y operación de la infraestructura que permita la prestación eficiente de servicios públicos. Particularmente, se ha optado por la promoción de la inversión privada en infraestructura, lo que hace posible que el Estado participe como promotor de la realización de proyectos privados y no sólo como ejecutor de las obras u operador. En efecto, en los casos de proyectos de infraestructura con alta rentabilidad social, pero cuya evaluación financiera no permita un financiamiento totalmente privado, el Estado ha optado por participar en procesos denominados Asociaciones Público-Privadas (APP's). Las APPs constituyen una nueva forma de proveer el servicio enfatizando los aspectos de calidad: niveles de servicio al menor costo, estándares y regulaciones que permitirán una mejora en la operación e inversión en actividades que en Estado debe financiar, por ser la mejora de los servicios públicos una de sus principales responsabilidades.

En el enfoque moderno de promoción del sector privado en la provisión de servicios públicos el objetivo final se mide en la cantidad y calidad del servicio público ofrecido al ciudadano. Este enfoque es ejemplificado por el PFI británico (*Private Finance Initiative*)⁴³, sistema en el cuál se busca una auténtica transferencia de riesgos al sector privado para asegurar el valor de los recursos públicos destinados a cada contrato (de allí el nombre usual que recibe este enfoque de *value for money* o valor por dinero). Actualmente, el MEF se encuentra trabajando un marco institucional completo, que comprenda los aspectos financieros, contables y normativos con el objeto de desarrollar los nuevos proyectos de APPs bajo el enfoque de valor por dinero.

El enfoque actual es desordenado por varios motivos y corresponde a una manera elemental de abordar el problema, en la cuál se busca la obtención de resultados –casi siempre físicos- antes que metas de oferta de servicios. Actualmente, en el caso de las APPs, el inversionista privado es el que se encarga de realizar la obra y de conseguir el financiamiento, teniendo en cuenta que existe el compromiso del Estado de pagos futuros: pagos anuales por obras —PAOs— y pagos anuales por mantenimiento —PAMOs. Los PAOs son

⁴² Dicho plan está referido específicamente a determinar el potencial de desarrollo de la infraestructura de carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y vías fluviales; ello, a través de una evaluación de los proyectos que integran la IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana). De este modo, se cuenta con los elementos necesarios para ordenar el desarrollo de la infraestructura en transporte, considerando la situación y características de los servicios de transporte, la demanda de la actividad productiva y la población nacional, apoyando el desenvolvimiento del comercio nacional e internacional del país en el marco del proceso de integración global y armonizando el desarrollo regional descentralizado.

⁴³ Véase Allen (2001).

registrados como gasto de capital y los PAMOs como gasto corriente. Sin embargo, al momento de firmar el contrato el gobierno no registra flujo alguno, salvo en el otorgamiento de alguna garantía explícita al privado para reducir el riesgo del operador. Dado que dichas garantías no constituyen un desembolso inmediato, deberían establecerse criterios prudenciales sobre el saldo de estos compromisos, con el fin de no comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas futuras.

Con el fin de realizar una contabilización adecuada de los compromisos, tanto firmes como contingentes, asumidos del Estado, es necesario hacer explícitos los costos involucrados en los contratos de APPs. Existen diversos riesgos asociados a los procesos de APPs como riesgos de construcción, financieros, de demanda, cambiarios, tarifarios, entre otros. Mediante la cuantificación de los pasivos firmes y contingentes, de lo que se trata es de evitar incentivos perversos como los problemas de riesgo moral. Dado que estos pasivos no tienen un impacto inmediato en el presupuesto corriente, existe un sesgo de otorgar garantías, firmes o contingentes para permitir una mayor participación de los inversionistas privados.

Para contribuir a una mayor transparencia fiscal en dicha cuantificación, a través de la Resolución Ministerial N° 546-2005-EF/75 se establece que todas las entidades públicas que, en representación del Estado, participen como concedentes en el marco de los procesos de promoción de la inversión privada y concesiones, deben identificar y efectuar el registro contable de los pasivos firmes y contingentes en los contratos que hayan suscrito, con la finalidad de clarificar su efecto en las cuentas fiscales. En esta misma Resolución Ministerial se establece la responsabilidad de la Dirección de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas de la determinación de los procedimientos para el registro de los pasivos contingentes cuantificables derivados de los procesos de las APPs. En este caso estos pasivos deberán valorarse por su probabilidad de ocurrencia. Los pasivos contingentes no cuantificables tienen una probabilidad de ocurrencia mínima, sin embargo son muy costosos, y deberán ser registrados e identificados de manera clara y transparente por las entidades públicas que hayan suscrito los contratos.

La selección de una adecuada metodología de valuación y registro de pasivos contingentes del Estado derivados de los procesos de APPs permitirá contribuir a un manejo prudente, ordenado y predecible que el Estado requiere establecer como parte del proceso de consolidación de las finanzas públicas y un reforzamiento de la institucionalidad fiscal. Lo que se trata es de evitar comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas, evitando crisis de sobreendeudamiento⁴⁴, que tienen un impacto negativo en términos de bienestar y crecimiento.

Respecto a las operaciones fiscales de los Gobiernos Regionales y Locales, hacemos notar que los Gobiernos Regionales están comprendidos dentro del concepto de Gobierno Central⁴⁵ y los Gobiernos Locales dentro del Gobierno General. Análogamente, el resultado fiscal de las empresas públicas puede obtenerse a partir del Cuadro 7 del Anexo Estadístico.

5. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA

En los últimos años se han apreciado mejoras en la reducción del coeficiente deuda/PBI, como consecuencia del incremento de la presión tributaria y la consecuente reducción del déficit fiscal.

⁴⁴ Luego de la crisis asiática de 1997 los países asiáticos fueron responsables de honrar grandes pasivos contingentes por el otorgamiento de garantías financieras, de demanda, cambiarias, entre otras, que resultaron de la poca transparencia en la contabilización de los pasivos contingentes. Asimismo, en Colombia el uso no restringido de dichas garantías ocasionó que actualmente el Valor Presente Neto de dichos pasivos contingentes otorgados en el marco de los contratos de infraestructura asciendan a 6% del PBI.

⁴⁵ Debido a que corresponde a las antiguas CTARES.

Como se verá más adelante, estas medidas han sido importantes para mantener la sostenibilidad de la política fiscal. Sin embargo, toda economía, incluyendo la nuestra, está sujeta a *shocks* que pueden afectar las proyecciones contenidas en este Marco Multianual y, por lo tanto, la dinámica de la deuda pública, poniendo en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En este sentido, se utilizarán dos métodos para analizar los riesgos que enfrenta la política fiscal. El primero, que denominaremos tradicional, se basa en supuestos alternativos al escenario del Marco Multianual sobre las principales variables macroeconómicas. Por ejemplo, mayores tasas de interés, menor crecimiento del producto, mayor devaluación del Nuevo Sol, entre otros.

Por otro lado, se presentará un enfoque alternativo que consiste en calcular la distribución del ratio deuda entre PBI y considerando el riesgo mediante la distribución de las probabilidades de la deuda pública y de las variables de riesgos que la afectan, así como la interrelación entre dichas variables, como el crecimiento del PBI, devaluación de las monedas, resultado primario y tasas de interés. Nótese que de este modo se elimina la arbitrariedad en la proyección de variables, tal como sucede en el análisis tradicional.

5.1 METODOLOGÍA TRADICIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

La sostenibilidad fiscal bajo este método requiere que el valor actual de la trayectoria de mediano plazo de los superávit primarios planeados sea igual a la deuda inicial del gobierno. Con el objetivo de analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, se desarrollará un ejercicio de sostenibilidad para los próximos diez años. Se plantean tres escenarios alternativos. El primero es consistente con las proyecciones del presente Marco Multianual para los años 2006-2009, extendido para el período 2010-2016. El segundo contempla la ocurrencia de *shocks* externos adversos. Se simulará el incremento en 100 puntos básicos de la tasa de interés externa y el aumento de la tasa de devaluación del tipo de cambio nominal en un punto porcentual con respecto del escenario base. El tercer escenario presenta un análisis de sensibilidad, que asume una tasa de crecimiento del PBI real de 3,2% con la cual se recalculan las cuentas fiscales.

ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE AJUSTE FISCAL

Supuestos generales

- El valor inicial de la deuda pública utilizada es 38,2% del PBI, que corresponde a la registrada a diciembre de 2005.
- A partir de 2007 se considera la eliminación del ITF.
- A partir de 2007 se incluye el efecto en la recaudación relacionado con el TLC con los EE.UU.
- El crecimiento real del gasto no financiero es de 3%, según lo establecido en la LRTF.

Escenario A: escenario base

Este escenario es consistente con las proyecciones del presente Marco Multianual para el período 2006-2009. Además, considera proyecciones para el período 2010-2016 bajo los siguientes supuestos:

- La tasa de crecimiento anual del PBI real es 4%.
- La tasa de depreciación nominal anual del nuevo sol es 1,3%.

- Las tasas de inflación interna y externa anuales son 2,5% y 2,2%, respectivamente.
- Las tasas de interés nominal promedio anuales sobre la deuda pública externa e interna son 8,2% y 7,6%, respectivamente, las cuales corresponden al promedio de las tasas de interés implícitas.
- Los ingresos tributarios del Gobierno General promedio como porcentaje del PBI representan 14,2%.
- El resultado primario del SPNF en los años 2006 y 2016 es 2% y 3,6% del PBI, respectivamente.

Escenario B: escenario con presencia de shocks externos adversos

Se simulará un escenario adverso que combina la ocurrencia de dos *shocks* externos: un incremento en 100 puntos básicos de la tasa de interés externa y un incremento de la tasa de devaluación del tipo de cambio nominal en 1,0%. Los supuestos de este escenario son los siguientes:

- La tasa de crecimiento del PBI real utilizada es de 3,8%.
- La tasa de depreciación nominal del nuevo sol asciende a 2,3%.
- La tasa de interés externa nominal se incrementa en 100 puntos básicos.
- El resultado primario en 2006 y 2016 es de 1,8% y 2,8% del PBI; respectivamente.
- Los requerimientos financieros promedio para el período 2006-2016 son 3,9% del PBI.

Escenario C: escenario de sensibilidad

En este escenario se simulará la sostenibilidad de las finanzas públicas con una tasa de crecimiento del producto real de 3,2%, con lo cual se recalculan las cuentas fiscales. Los supuestos que asume este escenario son:

- Un crecimiento económico de 3,2% en términos reales genera que los ingresos tributarios del Gobierno General sean más reducidos, representado en promedio para el período 2006-2016, 14% del PBI.
- Dado que los gastos corrientes son en gran parte rígidos, los gastos no financieros del Gobierno General como porcentaje del PBI se mantienen constantes representando para el período 2006-2016 el 17% del PBI.
- El resultado primario es menor que en los dos escenarios anteriores. En promedio para el período 2006-2016 equivale a 1,5% del PBI.
- Los requerimientos del financiamiento para el período 2005-2015 ascienden, en promedio, a 4,7% del PBI.

LA DINÁMICA DE LA DEUDA PÚBLICA Y LOS INDICADORES DE VULNERABILIDAD

La metodología utilizada define el indicador de sostenibilidad como⁴⁶:

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

$$ss_{t+j} = \left\{ s_{t+j} - h_{t+j-1}^* \left[\frac{(1+r^*)(1+e_{t+j}^3) - (1+r)}{(1+g)} \right] \right\}$$

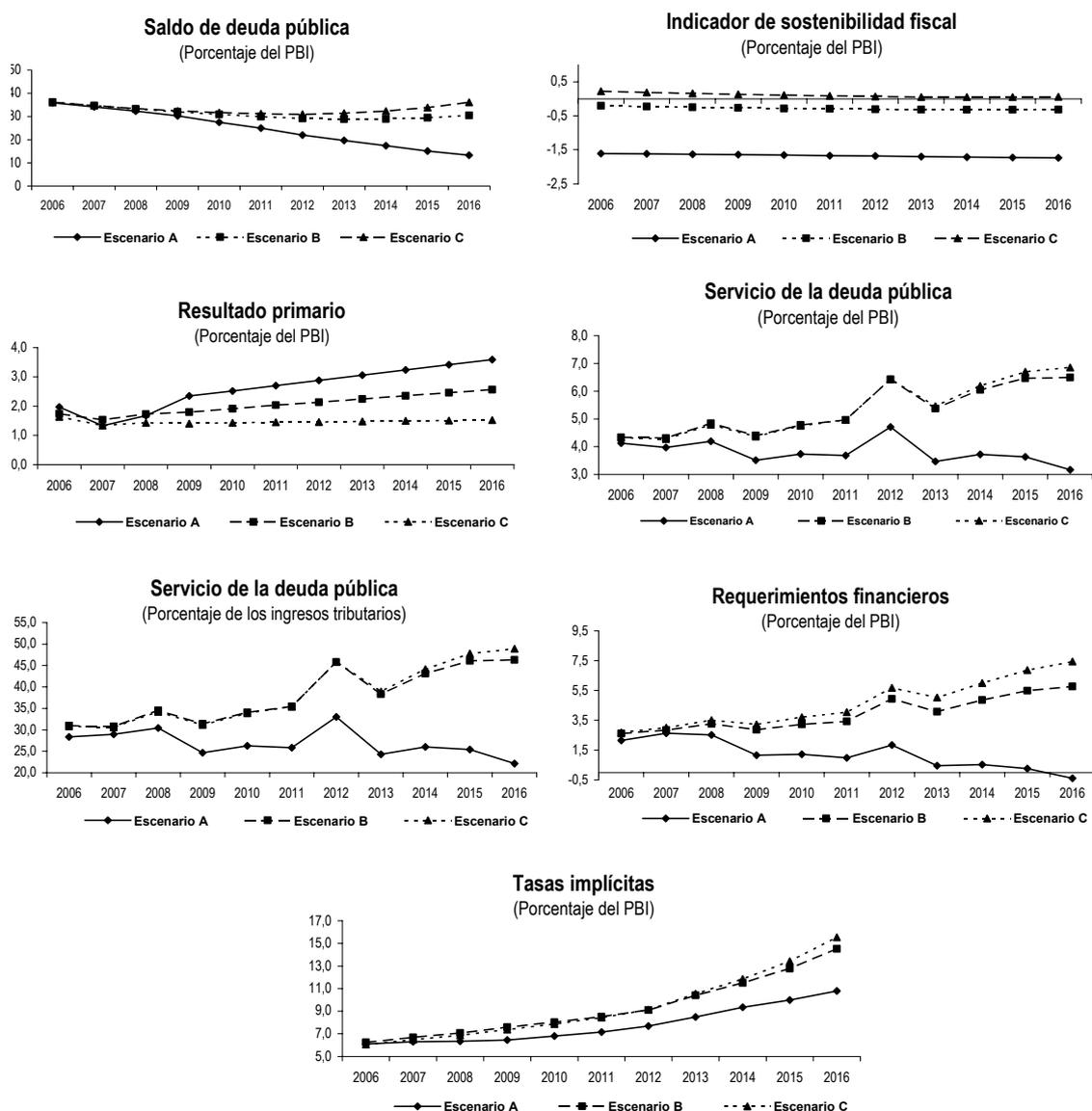
Donde:

⁴⁶ Véase Blanchard (1990) y Jiménez (2003).

- I_t^* : Indicador de sostenibilidad fiscal
 r : Tasa de interés real sobre la deuda pública interna
 r^* : Tasa de interés real sobre la deuda pública externa
 b_{t-1} : Saldo inicial de la deuda pública total
 h_t^* : Saldo de la deuda pública externa como porcentaje del PBI al final del período t,
- g : Tasa de crecimiento del PBI real
 SS_{t+j} : Superávit primario permanente
 S_{t+j} : Superávit primario
 $e^{\tilde{\Delta}}$: Tasa devaluación del tipo de cambio real,

A continuación se presentan los resultados de las simulaciones de los tres escenarios descritos anteriormente.

Gráfico 21
Simulaciones de sostenibilidad: Enfoque tradicional



Fuente: MEF.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Escenario A

En este escenario, la deuda pública respecto del PBI se reduce progresivamente durante el período analizado, llegando a representar 13,3% del PBI en el año 2016. El Indicador de sostenibilidad confirma los resultados obtenidos, dado que éste es negativo y se reduce progresivamente durante el período 2006-2016, lo cual indica que la trayectoria implícita de los superávits primarios contenidas en el presente Marco Multianual extendido para los años 2010-2016 hacen sostenible la política fiscal durante el período 2006-2016.

Escenario B

Cuando se incrementa la tasa de interés externa en 100 puntos básicos y la tasa de devaluación del tipo de cambio nominal aumenta en 1%, la deuda pública con respecto del PBI pasa de 36,1% en 2006 a 30,4% en 2016, lo cual implica que la política fiscal es sostenible en el mediano plazo. Se sigue observando una reducción de la deuda aunque de manera no tan drástica como el anterior escenario. Asimismo, se aprecia que el servicio de la deuda pase a más del 45% de los ingresos tributarios en 2016, lo que significa mayor vulnerabilidad ante la presencia de *shocks* externos más severos que los descritos.

Escenario C

En este escenario la deuda pública con respecto del PBI en 2016 alcanza el mismo valor que en 2006 (36,1% del PBI). El indicador de sostenibilidad es positivo, lo que implica que la política fiscal es insostenible si se crece a una tasa de 3,2% en términos reales. Un menor crecimiento está relacionado a una menor recaudación en los siguientes años, la que sería insuficiente para cumplir con los compromisos de la deuda en el mediano plazo.

En conclusión, las finanzas públicas para el período 2006-2016 son sostenibles en el escenario del presente Marco Multianual extendido para los años 2010-2016. Sin embargo, si se considera un menor crecimiento en los siguientes años (3,2% en términos reales), se haría necesario implementar un ajuste fiscal. Por otro lado, *shocks* de mayores tasas de interés y de tasas de devaluación iguales a un punto porcentual no influyen significativamente en la sostenibilidad fiscal, pues la reducción del coeficiente deuda pública/PBI observada en los últimos años ha contribuido a fortalecer nuestros fundamentos macroeconómicos.

5.2 ENFOQUE DEL VALOR EN RIESGO APLICADO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

La metodología “valor en riesgo” o VaR —por sus siglas en inglés— fue desarrollada en el ámbito financiero para calcular el riesgo de mercado de un portafolio; es decir, la distribución de probabilidad del retorno de un portafolio debido a cambios en los precios de mercado. En nuestro caso, aplicaremos esta metodología para estimar la distribución del coeficiente deuda/PBI, pues esto facilita su comparación con la metodología tradicional de sostenibilidad fiscal realizada anteriormente⁴⁷. Además, este nuevo enfoque incorpora el riesgo mediante la distribución de probabilidad de la deuda pública y de las variables que la afectan, así como la interrelación entre dichas variables —crecimiento del PBI, devaluación de las monedas, resultado primario y tasas de

⁴⁷ Ver Adrogué (2005).

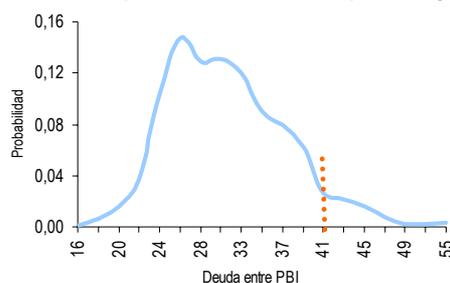
interés. De este modo se elimina la arbitrariedad en la proyección de variables, tal como sucede en la metodología tradicional.

Para determinar la distribución del coeficiente deuda/PBI, primero se requiere identificar las variables riesgosas que alteran el resultado. Entre estas variables se incluye el tipo de cambio⁴⁸ (Nuevo sol versus US dólar y Nuevo sol versus Yen), la tasa de interés (Libor 6 meses), el resultado primario, el crecimiento del PBI y la inflación. Luego, mediante la información histórica se calcula las interrelaciones entre los riesgos mediante la matriz de covarianzas de dichas variables. Además se asume que el comportamiento de estas variables sigue un proceso estocástico que incorpora dichas interrelaciones. Sobre la base de estos procesos, se realizan simulaciones que determinan el resultado final de la deuda pública como porcentaje del PBI⁴⁹. Así, la acumulación de la deuda pública viene dada por:

$$d_t = (1 + r_t - g_t) d_{t-1} + f_t$$

donde d es el ratio de deuda entre PBI, r es la tasa de interés real, g es el crecimiento del PBI y f es el resultado primario del gobierno. Nótese que todas estas variables son estocásticas.

Gráfico 22
Distribución de la deuda pública externa como porcentaje del PBI: 2008



Elaboración: MEF.

De acuerdo con los cálculos realizados, el valor esperado de la deuda externa es 31,1% del PBI en el 2008. Además, el VaR —el valor que toma en 2008 la deuda como porcentaje del PBI al 95% de confianza— es 41%. Nótese que este valor esperado es superior en ocho puntos porcentuales al estimado en este Marco Multianual. Es importante mencionar que esta cifra es calculada en base a la evolución histórica de las variables riesgosas, en la que se han apreciado crisis financieras externas e internas que perjudicaron la consolidación de las finanzas públicas, luego de las reformas realizadas a inicios de los noventa⁵⁰.

Por otro lado, estos resultados nos muestran que existen diversos riesgos que la economía enfrenta y que, por lo tanto, es necesaria la aplicación de políticas adecuadas. Una de las más importantes es

⁴⁸ Se utilizan estos tipos de cambio porque se asume que la deuda externa está pactada solamente en dos monedas (dólares y yenes).

⁴⁹ En este ejercicio, se ha supuesto que toda acumulación de deuda proviene del sector externo, por lo que las cifras presentadas se refieren al saldo de la deuda pública externa como porcentaje del PBI.

⁵⁰ Es importante destacar que esta metodología incorpora los pasivos contingentes derivados del rescate financiero, debido a que la literatura económica ha demostrado que una crisis de tipo de cambio (alta devaluación) está asociada a crisis financieras, que son una de las principales consecuencias de la generación de pasivos contingentes del sector público. Para el caso peruano, basta recordar las diferentes operaciones de deuda que se realizaron en los años 1998 y 1999 para el rescate del sistema financiero nacional.

la política de intercambio de deuda interna por externa. En este ejercicio, se asume que toda la nueva deuda proviene del sector externo. Sin lugar a dudas, el riesgo que enfrenta la economía sería menor si se considera una mayor participación de la deuda interna en la deuda total.

Es importante mencionar que, mientras mayor sea el nivel de la deuda, mayor será el costo de financiamiento de ésta, así, Patillo, Poirson y Ricci (2002) y Reinhart, Rogoff y Savastano (2003) sugieren que una vez pasado un nivel de deuda externa como porcentaje del producto, el costo de financiamiento se vuelve tan oneroso que resulta difícil conseguirlo. Ellos encuentran que niveles de 30% y 40% del PBI están asociados con condiciones de bajo crecimiento e incumplimiento en el pago de la deuda. Nuestra experiencia nos muestra que estos valores no necesariamente son representativos de una crisis financiera, pero son clara evidencia de una mayor vulnerabilidad.

6. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE LAS PROYECCIONES

Esta sección evalúa los resultados de la proyección de las finanzas públicas frente a variaciones significativamente desfavorables en los supuestos macroeconómicos. Si bien el conjunto de ejercicios que se puede proponer es bastante amplio, podemos centrarnos en los dos escenarios más probables: la posibilidad de que el crecimiento del nivel de actividad sea menor al estimado y los efectos de una elevación de la tasa de interés internacional.

A continuación se muestra el escenario base del Marco Macroeconómico Multianual.

Cuadro 3
Escenario Base
Resultado económico del Sector Público No Financiero
(Porcentaje del PBI)

	2005	2006	2007	2008	2009
Resultado primario del Gobierno Central	1,1	1,6	1,0	1,5	2,3
Otras operaciones	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2
Resultado primario del SPNF	1,6	2,0	1,2	1,7	2,4
Intereses	2,0	2,1	2,1	2,0	1,9
Resultado económico del SPNF	-0,3	-0,1	-0,9	-0,3	0,5

Fuente: MEF

En el escenario alterno 1 se considera un crecimiento promedio de 3,5% para el periodo 2007–2009 —por debajo del 5,3% que supone el Marco— y con esa información recalculamos los resultados. Se obtiene una reducción en los ingresos corrientes del Gobierno Central de 2,1% en promedio para el período 2007–2009, y, por tanto, un aumento promedio de 1% en el déficit fiscal.

Cuadro 4
Escenario 1
Resultado económico del Sector Público No Financiero
(Porcentaje del PBI)

	2005	2006	2007	2008	2009
Resultado primario del Gobierno Central	1,1	1,1	0,2	0,6	1,2
Otras operaciones	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2
Resultado primario del SPNF	1,6	1,5	0,5	0,8	1,4
Intereses	2,0	2,2	2,3	2,3	2,3
Resultado económico del SPNF	-0,3	-0,7	-1,7	-1,5	-0,9

Fuente: MEF

Cabe mencionar que este resultado es consecuencia de la imposibilidad de reducir los gastos proporcionalmente a la caída de los ingresos, puesto que el componente más significativo del gasto lo constituyen gastos rígidos y el único gasto flexible es la inversión pública. Por tanto, es importante señalar que en los dos escenarios se ha supuesto que los gastos no financieros se mantienen iguales, en términos nominales, que en el escenario base.

Este elevado déficit repercute negativamente en la reducción de la deuda pública respecto al escenario base previsto en el presente Marco. Así, para el año 2009, el coeficiente de deuda pública a PBI se ubicaría en 35,9%, comparado con el 29,8% del escenario base.

El escenario 2 considera un incremento de la tasa de interés internacional en 1% anual⁵¹. En el mercado interno se observaría también una elevación de la tasa de interés, lo que reduciría la inversión y con ello el crecimiento en aproximadamente 0,6% cada año. Este incremento de la tasa determinaría que los pagos por intereses de la deuda pública se eleven anualmente en alrededor de US\$ 53 millones para el 2006 y US\$ 106 millones en promedio anual durante el periodo 2007-2009⁵². Asimismo, se puede observar que, como consecuencia de la reducción del crecimiento del PBI, los ingresos corrientes del Gobierno Central se reducen en 0,5% en promedio para el período de análisis.

Cuadro 5
Escenario 2
Resultado económico del Sector Público No Financiero
(Porcentaje del PBI)

	2005	2006	2007	2008	2009
Resultado primario del Gobierno Central	1,1	1,5	0,8	1,2	2,0
Otras operaciones	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2
Resultado primario del SPNF	1,6	1,8	1,0	1,4	2,2
Intereses	2,0	2,2	2,3	2,3	2,2
Resultado económico del SPNF	-0,3	-0,4	-1,3	-0,9	0,0

Fuente: MEF

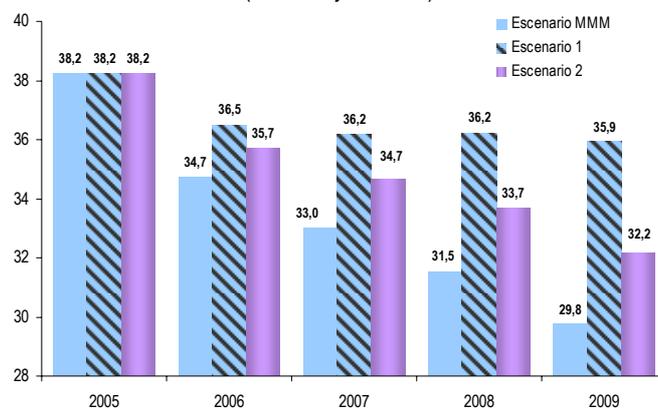
⁵¹ Principalmente en la tasa LIBOR y en la tasa cupón de los bonos globales de las futuras emisiones.

⁵² En el 2006 sólo se paga una cuota de interés debido a que los pagos son semestrales.

El efecto combinado de los mayores pagos por intereses y el menor ingreso determinan que el déficit fiscal se eleve. Así, en este segundo escenario, el déficit fiscal se incrementaría en 0,5% en promedio para el período de la proyección.

Por otro lado, se puede observar que el coeficiente de deuda pública como porcentaje del PBI se reduce en 4,2%, en promedio, para el período de análisis, frente a una reducción de 6,1% en el escenario original. Finalmente, cabe mencionar que en este escenario alternativo el saldo de la deuda pública se ubicaría en 32,2% del PBI en el año 2009.

Gráfico 23
Saldo de la Deuda Pública Total
(Porcentaje del PBI)



Fuente: MEF

Estos escenarios tienen una probabilidad muy baja de hacerse efectivos, dada la situación internacional y doméstica prevista en este Marco. El punto, sin embargo, es que los riesgos siempre existen y hay que tenerlos presente para prever las estrategias contingentes.

7. POLÍTICA SOCIAL Y DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

En diciembre de 2001 fue publicada la Carta de Política Social⁵³, conteniendo los principales lineamientos de política social a ser desarrollados por el actual gobierno. En ese documento fueron declarados principios que tienen como eje la lucha contra la pobreza, estableciéndose tres objetivos: creación de trabajo digno y productivo, acceso a la salud, la educación y la cultura y un Estado al servicio de las personas.

Asimismo, en el año 2004 se precisaron las siguientes orientaciones para la ejecución de la Política Social:

- Desarrollo de capacidades humanas.
- Promoción del empleo y generación de oportunidades económicas.
- Establecimiento de una red de protección social.

⁵³ Un análisis detallado de este Carta puede ser observado en las "Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres" aprobadas por el Decreto Supremo N° 002-2003-PCM.

De manera conjunta a estos lineamientos, se emitieron las siguientes normas: el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Nacional de Superación de la Pobreza en Cuencas y Corredores Económicos (PROCUENCAS).

En esta sección se hace un diagnóstico de la situación social, un balance del accionar de la política social en el quinquenio 2001-2005 y un análisis del grado de cumplimiento de los objetivos planteados en función a las proyecciones realizadas para los próximos años.

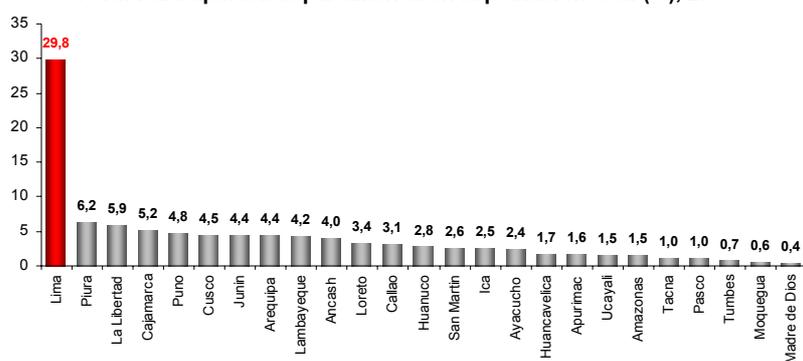
7.1 SITUACIÓN SOCIAL

7.1.1 PERFIL DEMOGRÁFICO

La población es el primer tema que debe mencionarse para elaborar proyecciones de la situación económica, así como para esbozar escenarios sociales y ambientales. Las cifras del censo del 2005 muestran una clara tendencia: la menor tasa de crecimiento de la población —que es 1,5% en promedio anual desde 1993—, la cual se asociaría a la mayor migración reciente y al descenso en la tasa de fecundidad⁵⁴.

Para el 2005, la población en el Perú era de 27,2 millones de personas⁵⁵, de este total el 49,9% son mujeres y el restante 50,1% son hombres⁵⁶. Por otra parte, la densidad poblacional es de 21 habitantes por km². En cuanto a la distribución regional, el 29,8% de la población total habita en el departamento de Lima, en tanto que los 5 departamentos más poblados del Perú concentran más del 50% de la población del país. El departamento menos poblado es Madre de Dios, que representa únicamente el 0,4% del total.

Gráfico 24
Perú: Participación departamental en la población total (%), 2005



Fuente: INEI. X Censo de Población y V de Vivienda.

Con respecto a la estructura por edades de la población, podemos concluir que la población en el Perú mantiene aún una estructura joven. Las personas menores de 25 años representan alrededor del 50% de la población total, mientras que la población en edad de trabajar (PET) —de 14 a más

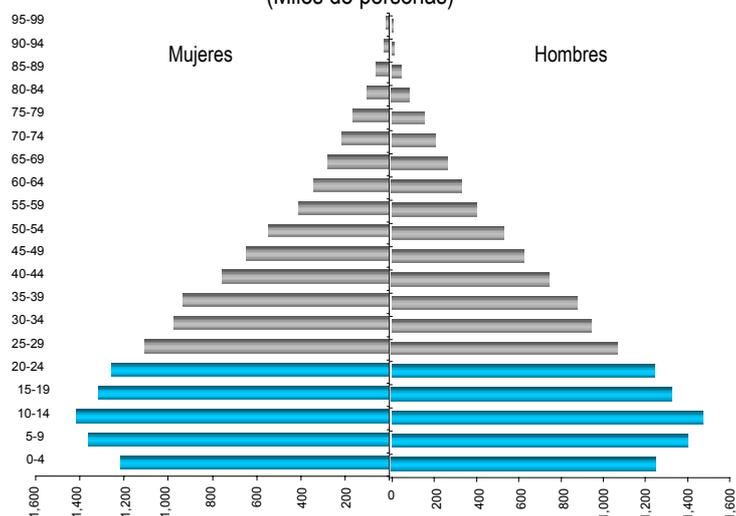
⁵⁴ De acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar (ENDES) del año 2004 su valor es de 2,4 nacidos vivos por mujer adulta en edad fértil (el dato urbano es de 2 y el rural de 3,6).

⁵⁵ Fuente: INEI, Resultados finales del censo.

⁵⁶ Fuente: INEI-Sistema de Recuperación de datos, resultados definitivos.

años— representa aproximadamente el 71% del total. Finalmente, las mujeres en edad fértil —de 15 a 49 años de edad— representan el 53,3% de la población⁵⁷.

Gráfico 25
Perú: Distribución de la población por rango de edad, 2005
(Miles de personas)



Fuente: INEI. X Censo de Población y V de Vivienda.

7.1.2 PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES

Según las estadísticas al 2004, alrededor de la mitad de la población es pobre y un 20% se encuentra en condiciones de pobreza extrema. La pobreza en términos de número de personas está concentrada en las ciudades, pero en términos relativos la incidencia es mayor en las zonas rurales, donde predominan las mayores carencias de servicios básicos, pues los beneficios del crecimiento de la economía tardan más en llegar a estas zonas.

La pobreza nacional medida por los niveles de gasto se redujo de 54,2% a 51,6% durante los últimos cuatro años, mientras que la pobreza extrema disminuyó de 24,1% a 19,2%, registrándose una esta reducción mayor en las zonas rurales.

Cuadro 6
Perú: Incidencia de la Pobreza Total, 2001-2004
(%, Cambio en puntos porcentuales 2001 vs, 2004)

Categoría	Incidencia		
	2001	2004	2001/04
Pobreza Total	54,3	51,6	-2,7
Lima y Callao	31,8	36,6	4,8
Resto Urbano	50,0	43,3	-6,7
Rural	77,1	72,5	-4,6
Pobreza Extrema	24,1	19,2	-4,9

⁵⁷ Ibid.

Lima y Callao	2,0	3,4	1,4
Resto Urbano	16,7	11,5	-5,2
Rural	49,8	40,3	-9,5

Fuente: INEI, ENAHO IV-Trim, 2001, ENAHO 2004.

Por otro lado, la pobreza según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBIs) ha tenido una reducción importante en los últimos diez años, disminuyendo en 5 puntos porcentuales al pasar, en 2001, de 41,9% de la población con al menos 1 NBI a 36,9% en el período 2003/2004⁵⁸.

A fin de tener una idea de los niveles de crecimiento del consumo privado que se deben conseguir en el largo plazo para superar la pobreza, analizamos el monto total de gasto que les falta a los hogares pobres para llegar al nivel de la canasta básica de consumo —utilizada para el cálculo de la pobreza por el INEI. El valor del déficit registrado en 2004 fue de S/. 12 351 millones anuales. En términos per cápita, el déficit es de S/. 890 anuales —su valor en el decil más pobre llega casi a S/. 1 600 y en el segundo decil a S/. 1 200.

Cuando se realiza un cálculo de este tipo de déficit utilizando una canasta alternativa que incluya, además de los bienes y servicios de consumo básicos, otros aspectos esenciales para el desarrollo de las capacidades de las personas y el logro de una calidad de vida adecuada, el valor estimado crece bastante en los primeros deciles, llegando el total a superar los S/. 60 000 millones.

Cuadro 7
Perú: Déficit de consumo de los hogares según deciles, 2004

Deciles *	Población (N° de personas)			Déficit de consumo anual (nuevos soles de junio de 2004)		Déficit de consumo anual per cápita (nuevos soles de junio de 2004)	
	Total nacional	Población pobre que no cubre canasta básica**	Población que no cubre canasta completa***	Usando canasta básica	Usando canasta completa	Usando canasta básica	Usando canasta completa
I	2 680 632	2 680 632	2 680 632	4 252 560 577	10 656 490 691	1 586	3 975
II	2 682 700	2 682 700	2 682 700	3 242 389 344	9 774 131 379	1 209	3 643
III	2 678 278	2 678 278	2 678 278	2 469 044 036	9 240 685 956	922	3 450
IV	2 680 798	2 680 798	2 680 798	1 641 772 718	8 505 250 222	612	3 173
V	2 680 150	2 680 150	2 680 150	727 379 586	7 706 809 596	271	2 876
VI	2 683 105	468 067	2 683 105	18 231 894	6 785 531 318	39	2 529
VII	2 679 122	0	2 679 122	0	5 301 200 361	0	1 979
VIII	2 679 790	0	2 679 790	0	3 339 314 899	0	1 246
IX	2 679 639	0	1 341 304	0	511 693 825	0	381
X	2 680 358	0	0	0	0	0	0
Total	26 804 570	13 870 625	22 785 877	12 351 378 155	61 821 108 246	890	2 713

Notas:

* Deciles de población ordenados desde el más pobre al más rico (utilizando sus gastos a soles de Lima Metropolitana)

** El valor referencial nacional de la canasta básica de consumo es de S/. 202,45.

*** Considera una canasta que incluye montos adicionales a la canasta básica en gastos en servicios de salud y educación previsión social y vivienda. Se estima como 2 veces la canasta básica.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares ENAHO - 2004 (INEI).

⁵⁸ De acuerdo a Herrera (2004).

A nivel departamental, el patrón de comportamiento de la pobreza no resulta homogéneo. Por un lado tenemos la evolución de Lima y Callao, donde la pobreza total y extrema aumenta ligeramente, y, por otro, tenemos que en las regiones los niveles de pobreza total y extrema se reducen en 5,6% y en 7,4%, respectivamente. En lo que respecta a la evolución por departamentos, para el periodo 2001-2004 la pobreza total se redujo en 20 departamentos y la extrema en 21 de ellos. Puede destacarse los casos de Madre de Dios y Tumbes, donde la pobreza total se reduce en 28% y 22,8%, respectivamente. Por su parte, en Cusco y Cajamarca la pobreza extrema se redujo en 24,3% y 19,5%, respectivamente.

En este caso se encuentra que los indicadores de bienestar, tanto la tasa de pobreza como los relativos al déficit de consumo, están estrechamente relacionados a los niveles de gasto per cápita de cada región, los cuales, a su vez, están vinculados a los niveles de valor agregado por habitante. Los departamentos que presentan un mayor déficit de consumo per cápita son Huancavelica, Huánuco y Puno, mientras que los de menor nivel de producción por habitante son Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Puno y Huánuco.

Cuadro 8

Perú: Indicadores de consumo de los hogares y de valor agregado en relación a población por departamentos

Departamentos	Población (Nº de personas)*	Tasa de pobreza**	Déficit de consumo anual		
			Gasto mensual per cápita	per cápita usando canasta básica	Valor agregado per cápita***
(nuevos soles de junio del 2004)					
Amazonas	399 469	60,9	885	758	1 522
Ancash	1 070 955	55,3	1 003	870	4 383
Apurímac	431 323	65,9	833	846	1 724
Arequipa	1 162 381	40,9	1 227	807	6 633
Ayacucho	630 495	64,9	797	809	1 884
Cajamarca	1 401 296	74,2	782	829	n.d.
Callao	824 650	36,6	1 658	857	5 880
Cusco	1 202 509	59,2	931	869	2 913
Huancavelica	458 156	84,4	538	1 112	3 104
Huánuco	751 437	77,6	763	1 007	2 474
Ica	681 348	29,2	1 340	533	4 461
Junín	1 181 863	52,6	988	783	3 675
La Libertad	1 572 317	48,2	1 201	981	3 807
Lambayeque	1 116 679	46,7	1 222	783	3 379
Lima	7 978 014	36,6	1 972	915	9 200
Loreto	898 368	62,7	1 032	884	3 340
Madre de Dios	92 995	20,4	1 345	542	5 297
Moquegua	162 394	37,2	1 071	818	12 585
Pasco	273 035	61,6	935	909	5 518
Piura	1 669 603	60,9	1 003	872	2 929
Puno	1 277 109	79,2	582	1 082	2 420
San Martín	684 100	57,1	998	767	3 041
Tacna	279 448	26,7	1 371	665	8 593
Tumbes	195 491	21,6	1 553	427	2 916
Ucayali	409 135	55,8	1 190	909	3 113

Total	26 804 570	51,6	1 284	890	5 166
--------------	-------------------	-------------	--------------	------------	--------------

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares ENAHO 2004 (INEI).
X Censo de Población y V de Vivienda 2005.
BCRP-INEI.

Notas:

- * Se ha ajustado el dato de la ENAHO para que sea consistente con los resultados censales.
- ** En el caso de la tasa de pobreza para Lima y Callao se considera el dato de Lima Metropolitana.
- *** El Valor Agregado de Lima incluye el del Callao.

Además, los indicadores de acceso a servicios evidencian la existencia de necesidades básicas insatisfechas independientemente de las zonas de residencia, aunque este resultado se acentúa en las zonas rurales del grupo de departamentos considerado⁵⁹. Por ejemplo, si analizamos la situación de los departamentos con mayor nivel de pobreza, es decir, Huancavelica (84,4%), Puno (79,2%), Huánuco (77,6%), Cajamarca (74,2%) y Apurímac (65,9%)⁶⁰, tenemos que el nivel de acceso a servicios básicos es mucho menor al promedio nacional en la mayoría de casos. Particularmente, resulta preocupante el nivel de acceso al servicio de electricidad en Cajamarca (32,2%) y el total de hogares sin acceso a desagüe en Huancavelica (67,4%, más de 40 puntos por encima del promedio nacional⁶¹).

Cuadro 9
Cobertura de servicios básicos en los departamentos con mayores niveles de pobreza

	Acceso a electricidad	Cobertura de servicios de agua potable	Viviendas sin acceso a servicios desagüe
Apurímac	35,3 %	70,1 %	40,7 %
Cajamarca	32,2 %	63,6 %	25,3 %
Huancavelica	55,4 %	56,6 %	67,4 %
Huanuco	39,4 %	46,5 %	42,1 %
Puno	53,6 %	49,0 %	39,7 %
Nacional	72,2 %	72,2 %	21,0 %

Fuente: INEI. Resultados definitivos del X Censo de Población y V de Vivienda.

Otra característica importante vinculada directamente con la pobreza monetaria de estos departamentos es el nivel educativo de sus habitantes. Apurímac y Huancavelica presentan los niveles de analfabetismo más altos a nivel nacional, con 23,1% y 22,0%⁶² respectivamente; en ambos casos, el analfabetismo femenino es mayor a 30%⁶³. Por otra parte, Cajamarca y Huánuco presentan los mayores niveles de niños entre 6 y 12 años que no asisten a ningún centro o programa de enseñanza regular⁶⁴, con 9,7% y 11,6% respectivamente⁶⁵. Claramente, esta situación afecta las posibilidades futuras de generación de empleo de los individuos, su productividad y, por ende, su capacidad de generar ingresos. Si consideramos el nivel educativo de la PEA ocupada, encontramos que la PEA poco calificada es mayor en los departamentos de Cajamarca, Huancavelica y Huánuco, donde la mano de obra que alcanza solo el nivel primario de educación alcanza niveles de 71,4%, 67,2% y 63,8%⁶⁶. Además, el tipo de actividad que predomina en los departamentos más pobres es la agropecuaria, caracterizada por su baja productividad y bajos

⁵⁹ World Bank (2005).

⁶⁰ Fuente: INEI, ENAHO varios años.

⁶¹ Fuente: INEI, sistema de recuperación de datos del censo 2005.

⁶² Calculado en base a la información de los resultados definitivos de los censo de población y vivienda para el año 2005.

⁶³ Ibid.

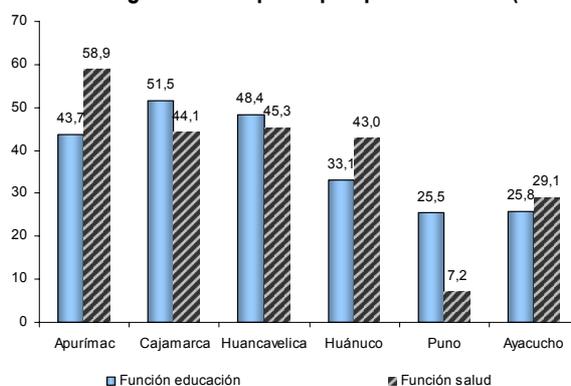
⁶⁴ La enseñanza regular corresponde a los niveles, inicial, primaria, secundaria, superior no universitaria, superior universitaria, la educación especial y la no escolarizada.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Total PEA ocupada mayo 03-abril 04).

salarios. En ese sentido, cualquier estrategia de lucha contra la pobreza debe considerar estos aspectos en el diseño de política.

Gráfico 26
Crecimiento del gasto social per capita por funciones (2001-2005)



Fuente: INEI. X Censo de Población y V de Vivienda.

7.2 RESULTADOS SOCIALES EN EL QUINQUENIO 2001-2005

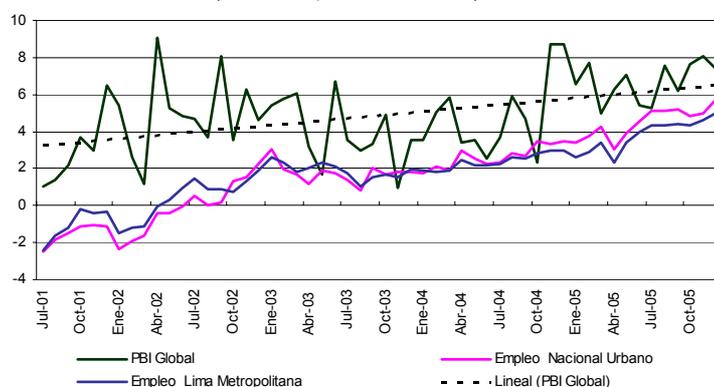
7.2.1 EFECTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL EMPLEO

La información actualmente disponible no permite realizar un adecuado seguimiento de la evolución del empleo a nivel nacional, por lo cual, los indicadores utilizados en esta sección se concentran en las áreas urbanas. A partir de la Encuesta Permanente de Empleo–EPE del Ministerio de Trabajo se puede observar que el empleo urbano ha crecido sostenidamente durante los últimos 40 meses y a tasas cada vez más elevadas, así como el empleo en Lima Metropolitana ha aumentado durante más de 50 meses consecutivos. Estos indicadores reflejan un incremento sistemático del empleo formal. El crecimiento del empleo entre 2005 y 2004 fue de 3,5% en empresas de más de 10 trabajadores⁶⁷, y de 6% en empresas de 100 o más trabajadores.

Con respecto a la relación entre el crecimiento económico y el empleo se observa que, mientras el PBI creció 22% entre 2001 y 2005, el empleo lo hizo a menor ritmo; el empleo en empresas grandes (100 o más trabajadores) creció en 16% y el empleo en empresas pequeñas (10 o más trabajadores) lo hizo en 9%. En promedio, el empleo urbano creció en 9%, incluyendo Lima Metropolitana y las principales ciudades.

⁶⁷ Comparando los meses de diciembre de cada año.

Gráfico 27
Crecimiento del PBI y del empleo urbano asalariado en empresas de 10 y más trabajadores
 (Variación porcentual anual)



Fuente INEI y del MINTRA (Encuesta Mensual de Variación del Empleo).

Utilizando la Encuesta Nacional de Hogares-ENAH0, se puede inferir que el nivel de empleo habría crecido de 10 629 024 a 11 670 869 entre 2001 y 2004⁶⁸, es decir, se habrían creado más de un millón de empleos en los primeros tres años del presente gobierno.

A nivel sectorial, también se observa que el mayor nivel de actividad económica ha inducido un crecimiento del empleo. Así, las actividades relacionadas con la minería, la pesca y los restaurantes y hoteles, que tuvieron un crecimiento sustantivo en el PBI, también estuvieron acompañadas por crecimientos significativos en sus niveles de empleo.

Cuadro 10
Crecimiento del PBI y del Empleo por rama de actividad
 (Variación Porcentual 2001/2004)

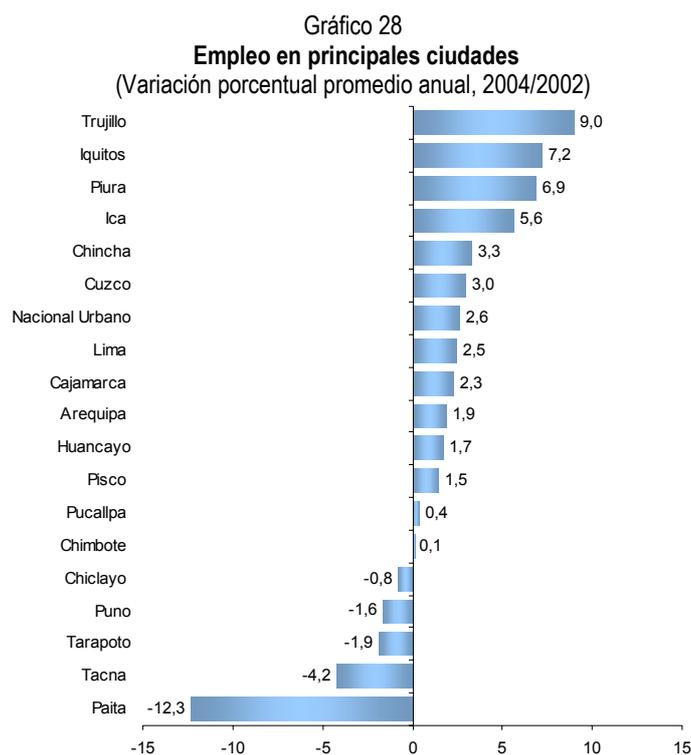
Rama de actividad	Remuneraciones reales	PBI	Empleo
Extracción de minerales y petróleo	16,8	26,7	124,1
Pesca, preservación, harina y aceite de pescado	30,2	20,0	33,1
Restaurantes y hoteles, servicios no mercantes a hogares, Alq.de vivienda	10,0	11,8	27,5
Productos químicos básicos, abonos, y productos farmacéuticos, papel	-21,2	18,9	22,7
Transportes y comunicaciones	-2,6	16,7	19,3
Servicios gubernamentales	9,1	16,1	13,2
Construcción	30,8	17,7	12,1
Productos textiles, prendas de vestir, cuero y artículos de cuero	12,3	18,1	11,9
Agropecuaria, caza, silvicultura	1,8	7,0	7,3
Servicios financieros y de seguros, servicios a empresas, servicios mercantes	1,1	14,3	6,0
Bebidas y tabaco, lácteos, azúcar, molinería y panadería	48,0	9,4	5,9
Comercio	-8,6	12,5	2,3
Maquinaria y equipo, material de transporte, muebles de madera y metal	-23,9	10,4	2,0

⁶⁸ De acuerdo a cálculos propios utilizando los criterios estándar de la OIT. Sin embargo, estos datos necesitan ser recalculados utilizando factores de expansión poblacional consistentes con los últimos datos censales (que dan una población menor a la proyectada).

Educación privada	12,8	10,0	-3,1
Salud privada	3,4	8,9	-17,9
Total	7,9	14,0	9,8

Fuente: INEI, MINTRA.

A nivel regional, el empleo ha crecido de forma descentralizada. Las zonas vinculadas a las actividades agropecuarias y agroindustriales de exportación han tenido un crecimiento significativo (Trujillo, Iquitos, Piura e Ica). No obstante, las ciudades que crecieron menos han registrado caídas en el empleo (Paita, Tacna y Tarapoto).



* En empresas de 10 a más trabajadores.

Fuente: Encuesta Nacional de Variación del Empleo, MINTRA.

Si bien el mercado laboral peruano ha respondido positivamente a la dinámica de la economía, el empleo generado, aunque formal, ha sido predominantemente precario en su naturaleza, lo cual no ha facilitado la reversión de las condiciones de pobreza en las que se encuentran las familias.

Para entender esto, es necesario esbozar un panorama de la situación y características del empleo a nivel nacional. Así, de acuerdo a la información más reciente (2004), la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada mayor de 14 años asciende a alrededor de 11 millones de personas⁶⁹. De este total, el 26,9% está en Lima Metropolitana, mientras 38,1% trabaja en el resto urbano y sólo 34,9% lo hace en las áreas rurales —centros poblados o zonas dispersas con menos de 400 habitantes. El desempleo urbano es 7,6%, siendo más alto en Lima Metropolitana (8,5%).

⁶⁹ El dato de cantidad de población de las encuestas no se ha compatibilizado aún con los resultados censales (existe una sobrestimación).

Persisten diferencias importantes entre las zonas urbanas y las rurales en cuanto a la estructura laboral, que reflejan el nivel de desarrollo del mercado de trabajo. Las áreas rurales tienen muy poco nivel de asalariamiento —la contratación de trabajo dependiente de empleados u obreros es de sólo 20%— y una presencia importante de trabajo familiar no remunerado que llega a la cuarta parte del empleo. Esta situación contrasta con las zonas urbanas, donde el asalariamiento es la mitad del empleo y casi no hay trabajo no remunerado. El autoempleo o trabajo independiente existe en ambas zonas en porcentajes de 40% y 52% para el área urbana y rural, respectivamente —aunque las actividades involucradas en cada caso son muy distintas: comercio y servicios en el primer caso y producción agropecuaria de pequeña escala en el segundo.

En cuanto a los ingresos que obtienen los trabajadores las diferencias son notorias por ámbito geográfico. Mientras en zonas rurales el promedio de ingreso mensual es menor a S/. 250, en las zonas urbanas llega a S/. 788 —en Lima Metropolitana es S/. 1 062. Esto se debe fundamentalmente a la baja productividad de la actividad agropecuaria que se enmarca dentro de actividades tradicionales de subsistencia en el área rural.

Cuadro 11
Perú: Indicadores laborales según ámbito geográfico, 2004

Ámbito geográfico	Tasa de desempleo*	Total de PEA Ocupada	Distribución del empleo			Ingreso laboral**	
			% de trabajo asalariado	% de trabajo independiente	% de trabajad. familiares no remunerados	En nuevos soles de junio del 2004	En nuevos soles reales de Lima Metrop. del 2004
Urbana	7,6	7 592 370	49,9	40,2	6,3	788	926
Lima Met.	8,5	3 145 143	56,6	35,2	3,5	1 062	1 062
Resto Urbano	7,0	4 447 227	45,1	43,8	8,3	597	831
Rural	1,0	4 078 499	20,7	52,3	25,5	233	330
Total	5,4	11 670 869	39,7	44,4	13,0	594	717

Fuente: Elaboración MEF en base a ENAHO-INEI 2001-2004.

* Total desempleados/Población Económicamente activa.

** El ingreso laboral comprende:

- Para el trabajo dependiente: el ingreso bruto, el pago en especie y los ingresos extraordinarios (gratificaciones, bonificaciones, etc.).
- Para el trabajo independiente: la ganancia neta y el autoconsumo de bienes y servicios.

Si observamos los indicadores de calidad del empleo para 2004, encontramos que 62% de trabajadores obtenía ingresos que no les permitían a sus hogares financiar el costo de la canasta básica de consumo familiar. Este déficit de ingresos llega a alrededor del 80% en la sierra y la selva. Asimismo, mientras solamente 56% de trabajadores cuenta con un empleo adecuado, el 44% restante se encuentra trabajando en condiciones de subempleo, principalmente por ingresos —la mayor parte de ellos en el sector informal de la economía.

Cuadro 12
Perú: Principales indicadores de calidad del empleo, 2004

Dominio	Porcentaje que gana menos que el IMR 1/	Tasa de Subempleo			Tasa de Empleo adecuado 4/	Tasa de empleo 5/	Tasa de desempleo 6/
		Subempleo por ingresos 2/	Subempleo por horas 3/	Total			
Costa norte	58,1	27,7	15,9	43,6	56,4	55,2	5,9

Costa centro	46,3	25,0	11,6	36,6	63,4	57,7	7,0
Costa sur	48,8	25,0	18,6	43,6	56,4	58,3	6,8
Sierra norte	83,5	45,5	5,7	51,1	48,9	63,4	1,6
Sierra centro	79,2	42,5	11,0	53,5	46,5	64,8	3,9
Sierra sur	75,5	36,0	13,1	49,1	50,9	58,6	4,4
Selva	76,0	41,5	7,3	48,8	51,2	67,3	2,3
Lima Metropolitana	40,8	25,4	8,6	34,0	66,0	48,5	8,5
Total	62,3	33,4	10,6	44,1	55,9	57,0	5,4

Fuente: Elaboración MEF en base ENAHO 2004 – INEI.

- 1/ El IMR es el ingreso mínimo referencial, calculado como aproximadamente la mitad de la canasta básica de consumo.
2/ Personas que trabajan más de 35 horas a la semana y obtienen menos del IMR.
3/ Personas que no están en la categoría anterior y trabajan menos de 35 horas semanales, desean trabajar más y están disponibles para hacerlo.
4/ Personas que no están subempleadas.
5/ Personas que trabajan o tienen trabajo entre Población en Edad de Trabajar o mayor de 14 años (PET).
6/ Porcentaje de personas que no trabajan ni tienen empleo y buscan activamente trabajo entre el total de Población Económicamente Activa (PEA).

En este contexto, un factor que explica los efectos del crecimiento es la dualidad de la estructura productiva peruana. Se tiene un sector moderno y dinámico, compuesto por medianas y grandes empresas, intensivo en capital y de alta productividad, pero con poca capacidad de generación de empleo; y otro sector marginal y de baja productividad, compuesto por muchas pequeñas y microempresas, pero con rápida generación de empleo. Esta dualidad se reproduce por la débil relación entre las grandes empresas y las pequeñas y micro-empresas.

Cuadro 13
Número de Empresas Formales e Informales a Nivel Nacional, 2004
(En valor absoluto)

Tipo de Empresa	Número de empresas	Número de empresas	Número de empresas
	FORMALES ^{1/}	INFORMALES ^{5/}	TOTALES ^{6/} (%)
Micro	622 209 ^{2/}	1 855 075	2 477 284 ^{7/} (97,9%)
Pequeña	25 938 ^{3/}	15 395	41 333 ^{8/} (1,6%)
Mediana y Grande	10 899 ^{4/ 9/}		10 899 (0,4%)
Total	648 147	1 870 470	2 518 617 (100%)

Notas:

- 1/ Estimado a partir del número de contribuyentes que declaran rentas de tercera categoría ante SUNAT a Noviembre del 2004. Incluye rentas provenientes de todo tipo de negocio.
2/ Ventas brutas anuales menores a 150 UIT.
3/ Ventas brutas anuales entre 150UIT y 850 UIT.
4/ Ventas brutas anuales mayores a 850 UIT.
5/ Estimación del número de empresas informales como residuo del número de empresas totales menos el número de empresas formales.
6/ Estimación del número de empresas totales a partir de las ENAHO-INEI 2002.
7/ Empresas que emplean entre 2 a 9 trabajadores.
8/ Empresas que emplean entre 10 y 49 trabajadores.
9/ Empresas que emplean más de 50 trabajadores.

Fuente: Lévano (2005).

A nivel de rama de actividad, aunque el sector agropecuario es la actividad que absorbe la mayor parte del empleo (33,5% del total), sus niveles de ingreso laboral son muy bajos —se reporta un promedio menor a S/. 200 mensuales. Esto hace que la mayor parte de los hogares que están en este sector no puedan cubrir la canasta básica de consumo (más de 88%). Mientras tanto, las

actividades que obtienen mayores remuneraciones son la extracción de minerales —con más de S/. 2 500 mensuales— y algunas actividades industriales⁷⁰.

Por otro lado, en lo que respecta a indicadores de productividad del trabajo, tenemos que el mayor valor agregado por unidad de trabajo está en la minería (S/. 154 000), seguida por el sector de salud privada (S/. 86 000) y los segmentos industriales de productos químicos básicos, abonos y farmacéuticos (S/. 71 000) y bebidas y tabaco, lácteos y molinería (con alrededor de S/. 51 000).

Cuadro 14
Perú: PEA Ocupada y valor agregado por rama de actividad, 2004

	Número de personas ocupadas	% de empleo	Ingreso laboral mensual promedio	% que obtienen al menos el IMR 1/	Valor agregado 2004 (S/. millones)	Ratio Valor agregado / empleo (S/.)
Rama de actividad						
Agropecuaria, caza, silvicultura y ganadería	3 914 166	33,5	192	88,4	21 193	5 414
Pesca, preservación, harina y aceite de pescado	117 766	1,0	1 085	31,2	3 688	31 316
Extracción de minerales y petróleo	137 484	1,2	2 586	20,0	21 170	153 982
Bebidas y tabaco, lácteos, azúcar, molinería	198 470	1,7	1 279	43,6	10 084	50 809
Productos textiles, prendas de vestir, cuero	425 718	3,6	537	61,2	5 936	13 944
Maquinaria y equipo, material de transporte	405 842	3,5	754	52,9	11 131	27 427
Productos químicos básicos, abonos y farmacéuticos	87 721	0,8	1 249	25,4	6 569	74 885
Construcción	465 289	4,0	901	44,8	12 449	26 755
Comercio	1 976 527	16,9	519	65,8	36 884	18 661
Transportes y comunicaciones	714 067	6,1	749	40,7	20 101	28 150
Salud privada	48 812	0,4	996	42,2	4 208	86 208
Educación privada	166 242	1,4	881	42,7	8 272	49 759
Servicios gubernamentales	1 014 839	8,7	1 169	12,3	15 698	15 468
Servicios financieros y de seguros, servicios a empresas	980 176	8,4	932	45,8	38 004	38 773
Restaurantes y hoteles, servicios no mercantiles	1 017 752	8,7	495	68,3	18 045	17 730

Fuente: ENAHO-INEI 2004.

1/ El IMR es el ingreso mínimo referencial, calculado como aproximadamente la mitad de la canasta básica de consumo.

De este modo, el mayor crecimiento del empleo en sectores de baja productividad y bajos salarios como la agricultura, hace que los indicadores de calidad del empleo⁷¹ muestren niveles insatisfactorios.

⁷⁰ Como producción de bebidas y tabaco, lácteos y molinería y productos químicos básicos, abonos y farmacéuticos con alrededor de S/. 1 250.

⁷¹ Estimaciones utilizando las metodologías estándar (OIT).

RECUADRO 11: ESTIMACIÓN DE LA ELASTICIDAD EMPLEO – PRODUCTO

La elasticidad empleo producto mide la tasa de cambio en el empleo por cada punto de crecimiento en el PBI. Su medición puede ser directa a través de datos empíricos o resultado de un proceso de estimación. Ambos, nos dan una idea del verdadero valor del coeficiente.

Si observamos el crecimiento económico reciente, entre 2004 y 2005 el PBI creció 6,6%, mientras el empleo nacional urbano en empresas de 10 a más trabajadores promedio creció 4,5%⁷² (en Lima Metropolitana creció en 3,8%). Esto nos daría niveles de elasticidad empleo-producto puntual de alrededor de 0,7 para el empleo asalariado urbano. Asimismo, utilizando información de empleo de la ENAHO y de crecimiento económico del BCRP para el período 2001-2004, la elasticidad observada entre empleo y PBI estaría alrededor de 0,7.

Otra forma alternativa de estimar la elasticidad empleo-producto es especificando un modelo que recoja la dinámica del mercado laboral peruano. Es decir, si suponemos que el mercado de trabajo se ajusta por cantidades y no por precios, el nivel de empleo puede ser expresado como una respuesta a los cambios en la producción y los costos de contratación del trabajo. Siguiendo a MINTRA (1999) se puede utilizar a las remuneraciones como una buena variable “proxy” del costo de contratación, asimismo, se asume que las empresas ajustan sus niveles de empleo —hacia el nivel óptimo— de acuerdo a un proceso de modelo de ajuste parcial. Si se utiliza un panel de datos a nivel de ramas de actividad, la ecuación a estimar en este caso es:

$$L_{it} = \alpha + \beta W_{ij} + \lambda Y_{ij} + \theta L_{it-1} + \xi_{it}$$

Donde:

L_{it} =empleo en rama i en periodo t

W_{it} =costo real de la mano de obra en rama j en periodo t

Y_{it} =valor de producción real en rama j en periodo t

ξ_{it} =término de perturbación

Al estimar este modelo en logaritmos obtenemos el valor de λ que es la elasticidad empleo-producto de corto plazo, manteniendo sin cambios los niveles de remuneraciones. El valor estimado es de $\hat{\lambda} = 0,75$ ⁷³ lo cual indica que un cambio de un punto porcentual en el PBI de todos los sectores, si es que los salarios no se mueven, un incremento en su nivel de empleo de 0,75%.

Estimación del Empleo por Rama de actividad 2001-2004

Logaritmo del empleo	Coef.	Std. Err	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Logaritmo del empleo en el periodo anterior	0,049	0,189	0,26	0,796	-0,338	0,436
Logaritmo del PBI real	0,746	0,359	2,08	0,047	0,009	1,483
Logaritmo de la remuneración real	-0,032	0,118	-0,27	0,791	-0,274	0,211
Constante	0,757	5,791	0,13	0,897	-11,124	12,639
Número de observaciones	45					
F(3,27)	1,58					
Prob > F	0,2167					
R-cuadrado	within = 0,1495		between = 0,6736		overall = 0,6699	

* Regresión con Mínimos Cuadrados Generalizados y efectos fijos por rama de actividad 2001-2004.

⁷² MINTRA-Encuesta Nacional de Variación mensual de empleo.

⁷³ La elasticidad empleo-producto de largo plazo (cuando $L_{it} = L_{it-1}$) será 0,78, que se obtiene de la siguiente manera:

$$0,78 = \frac{0,746}{1 - 0,049}$$

Elaboración MEF en base a datos PBI y población (proyectada) del INEI y a estimaciones propias de empleo y remuneraciones con la ENAHO.

Fuente: Estimación MEF.

Si suponemos que la elasticidad empleo producto es de 0,7, y que la PEA ocupada para 2005 consistente con el censo⁷⁴ es de 10,9 millones, un crecimiento del PBI real de 7% implicaría la generación de unos 530 mil empleos.

Es urgente elevar los niveles de productividad de la mano de obra a fin de incrementar la competitividad y los ingresos laborales. Hacer esto implica, en primer lugar, superar el déficit de acumulación de capital humano en edades tempranas, lo cual, en el largo plazo, limita la capacidad de los individuos para generar ingresos, debido a que bajos niveles de capital humano se traducen en bajos niveles de productividad. Ante esta situación, se hace necesario mejorar la formación para el trabajo de los jóvenes a partir de incrementos en la calidad y modificaciones en los contenidos de la educación secundaria y de la educación superior universitaria o técnica, orientando la formación profesional hacia el desarrollo eficiente de diversas actividades productivas. Estos procesos deben ser acompañados por programas que permitan la actualización de conocimientos de los trabajadores de mayor edad, fundamentalmente a través de incentivos para la capacitación laboral asumidos por las propias empresas como una necesidad para mantener su competitividad en el mercado. Adicionalmente, para mejorar la productividad del empleo se debe analizar el diseño de mecanismos que permitan la absorción de tecnología e incentiven la innovación tecnológica. En el caso de las zonas rurales, el diseño de mecanismos implica enfrentar problemas como la reducida tecnificación del agro y la fragmentación de la propiedad de la tierra —que impide el desarrollo de economías de escala.

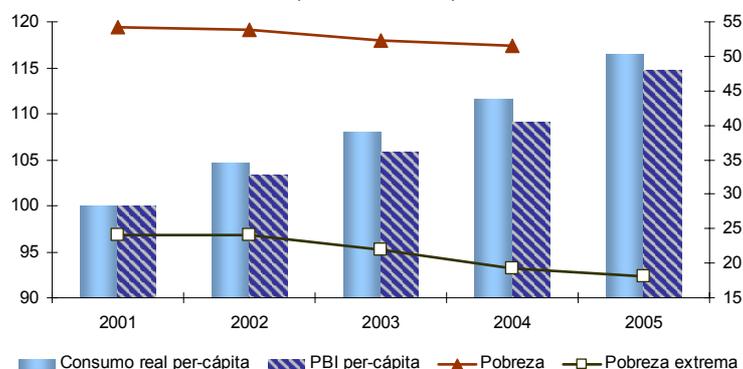
Como parte del rol del Estado relativo a la promoción del empleo pueden considerarse diversas actividades: el apoyo al desarrollo de las micro y pequeñas empresas —fundamentalmente la provisión de información sobre oportunidades de negocios—, la promoción de la formación de cadenas productivas y conglomerados, la reducción del tiempo en la gestión de trámites administrativos y el mayor acceso a asistencia técnica. Una forma particularmente interesante de promover la generación de ingresos en el corto plazo es la promoción de pequeños fondos concursables que permitan el desarrollo inicial de las mejores iniciativas de negocios, pues estos implican competencia sana y no representan intervenciones del Estado que generen gastos recurrentes.

7.2.2 CAMBIOS EN EL INGRESO Y EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Si bien el crecimiento económico ha tenido un impacto moderado en la reducción de la pobreza, el nivel de gasto de consumo de los hogares sí ha aumentado sostenidamente, particularmente en los segmentos de menores ingresos, acompañando al crecimiento del PBI.

⁷⁴ Donde el total de personas de 14 a más años (PET–Población en edad de trabajar) es de 19 324 805 personas, considerando una tasa de empleo similar a la estimada para el año 2004, el total de empleo sería de 10 900 000 trabajadores aproximadamente.

Gráfico 29
Evolución de la pobreza, del consumo privado y del PBI en términos reales per cápita 2001-2005
(Base 2001=100)



Fuente: Elaboración MEF en base a información del INEI y BCRP.

En el nivel del gasto per cápita se observa una paradoja, mientras el gasto consumo per cápita promedio ha cambiado muy poco entre 2001 y 2004, el consumo de los hogares más pobres ha aumentado sostenidamente; en ese sentido, el crecimiento económico reciente ha sido pro-pobre dado que los segmentos de población que tienen los menores niveles de gasto han incrementado su consumo en mayor proporción que el resto de la población, lo cual también es consistente con los mayores niveles de empleo observados en este sector. Estos resultados permiten afirmar que los más pobres están participando de los beneficios que genera el crecimiento económico.

Cuadro 15
Gasto per cápita por deciles a soles de Lima Metropolitana del 2004

	2001	2002	2003	2004	Variación (2004/2001)
Decil 1	75	79	88	91	21,5%
Decil 2	123	125	136	137	11,8%
Decil 3	161	162	173	173	7,5%
Decil 4	199	200	210	207	4,2%
Decil 5	239	238	248	244	2,3%
Decil 6	282	286	293	287	1,7%
Decil 7	335	344	348	341	1,8%
Decil 8	413	425	429	418	1,0%
Decil 9	549	571	568	552	0,6%
Decil 10	1 128	1 252	1 173	1 107	-1,8%
Total	350	368	367	356	1,6%
Cociente gasto decil 10/decil 1	15,0	15,8	13,3	12,1	

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2001-2004, INEI.

7.2.3 EFECTOS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

A pesar de que entre 2001 y 2004 la economía creció en 14%, la pobreza total se redujo solamente en 2,7 puntos porcentuales y la pobreza extrema lo hizo en 4,9 puntos. En lo que respecta a la

estimación del nivel de crecimiento necesario para reducir la pobreza, se presenta el Recuadro a continuación.

RECUADRO 12: ESTIMACIÓN DE LA ELASTICIDAD POBREZA-PBI PER CÁPITA 2001-2004

En la mayoría de departamentos el aumento del PBI per cápita ha sido acompañado por un proceso de disminución de la pobreza. Se ha estimado la relación entre la pobreza y el cambio en los niveles de ingreso promedio (cambio en el PBI per cápita) y los cambios en la desigualdad en la distribución del ingreso (medidos por el índice de Gini), utilizando información departamental.

Para estimar la elasticidad pobreza-PBI per cápita se considera la propuesta de Kakwani⁷⁵ que sugiere que el indicador de pobreza se mueve por los efectos de cambios en el ingreso promedio (μ) de la sociedad o como consecuencia de cambios en la distribución del ingreso (medidos por el GINI).

$$\frac{dp_{\alpha}}{p_{\alpha}} = \eta_{p_{\alpha}} \frac{d\mu}{\mu} + \varepsilon_{p_{\alpha}} \frac{dGI}{GI}$$

Los resultados de una estimación de esta ecuación utilizando los datos de PBI per cápita a nivel departamental de las encuestas de hogares (ENAH 2001-2004), se encuentra que la elasticidad pobreza-PBI per cápita se ubica alrededor de -0,39⁷⁶.

Regresión panel con datos departamentales 2001-2004

Logaritmo de la tasa de pobreza	Coefficiente	Error estándar	z	P> z
Logaritmo del PBI per-cápita	-0,39	0,07	-5,25	0,00
Logaritmo del GINI	0,60	0,22	2,78	0,01
Constante	2,31	0,81	2,84	0,00
Número de observaciones	96			
Número de grupos	24			
Wald chi2(2)	43,3			
Prob > chi2	0,00			
R-cuadrado:	within = 0,0294 between = 0,6680 overall = 0,5806			

De acuerdo a esta estimación, con un crecimiento homogéneo de 5% del PBI real per cápita, la pobreza se reduciría a 50,6%, y con un crecimiento de 3%, la tasa de pobreza bajaría en 0,6 puntos porcentuales. Si además este crecimiento fuera pro-pobre —si redujera la desigualdad de forma generalizada en 1 punto—, la pobreza podría disminuir en 1,3 puntos.

Por otro lado, Francke et al⁷⁷, descomponen los cambios en la pobreza en sus factores crecimiento y distribución siguiendo la metodología de Ravallion-Datt⁷⁸. Si bien los resultados son de naturaleza distinta, permiten entender los cambios regionales y sectoriales.

Los resultados muestran que entre 2001 y 2003 hubo un importante efecto distribución, a favor de los más pobres en las zonas rurales. Este mismo efecto se observa para la costa, sierra y selva

⁷⁵ Kakwani (1990).

⁷⁶ Los resultados utilizando diversas metodologías no difieren sustantivamente.

⁷⁷ Francke, et al (2005).

⁷⁸ Ravallion, et al (1992).

rural, a nivel de rama de actividad para la agricultura e industria. Asimismo, se muestra también en el corto plazo reciente para los trabajadores no calificados y para los independientes fundamentalmente no urbanos (rurales)⁷⁹.

Cuadro 16
Descomposición Datt-Ravallion de cambios en la brecha de pobreza (FGT1), 2001-2003

	Efecto			
	Crecimiento	Distribución	Resto	Total
Por área geográfica				
Urbano	0,4	-0,7	0,3	0,0
Rural	-1,1	-3,2	0,1	-4,2
Por región				
Lima Metropolitana	0,9	0,0	0,4	1,3
Costa Urbana	-1,0	0,4	0,2	-0,4
Sierra Urbana	0,8	-2,4	-0,2	-1,7
Selva Urbana	-0,2	-0,6	-0,3	-1,1
Costa Rural	1,5	-2,0	0,1	-0,4
Sierra Rural	-0,7	-2,5	0,1	-3,2
Selva Rural	-4,8	-4,9	-0,5	-10,3
Por sector económico				
Agricultura	-1,8	-2,4	-0,1	-4,3
Minería y electricidad	5,4	-5,8	-0,3	-0,7
Industria	1,8	-5,1	0,3	-3,0
Construcción	-8,4	10,0	-2,7	-1,0
Comercio	1,7	-3,3	1,2	-0,4
Servicios	1,6	-2,9	0,6	-0,7
Por calificación de jefe ^{1/}				
No calificado	0,3	-2,8	0,2	-2,2
Calificado	0,8	-1,0	0,6	0,4
Por tamaño de empresa de jefe (país)				
Independientes	1,7	-4,7	0,3	-2,8
De 2 a 49 trabajadores	0,4	-2,3	0,1	-1,8
De 50 a más trabajadores	0,9	-3,0	1,1	-1,0
Total	0,3	-1,9	0,1	-1,5

^{1/} Se considera Calificado a personas con educación secundaria completa o grado de instrucción superior.
Fuente: Francke et al. (2005) en base a ENAHO 2001-2003.

7.2.4 LOGROS EN EDUCACIÓN, SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

7.2.4.1 EDUCACIÓN BÁSICA

El gasto destinado a la educación básica⁸⁰ en el Perú se ha incrementado 31% en términos reales entre 1999 y 2005, sin embargo, dicho incremento ha financiado casi exclusivamente los aumentos salariales a los docentes, ya que el gasto en inversión se ha reducido —desde S/. 482 millones a precios del 2003 en 1999 a S/. 232 millones a precios del 2003 en 2005.

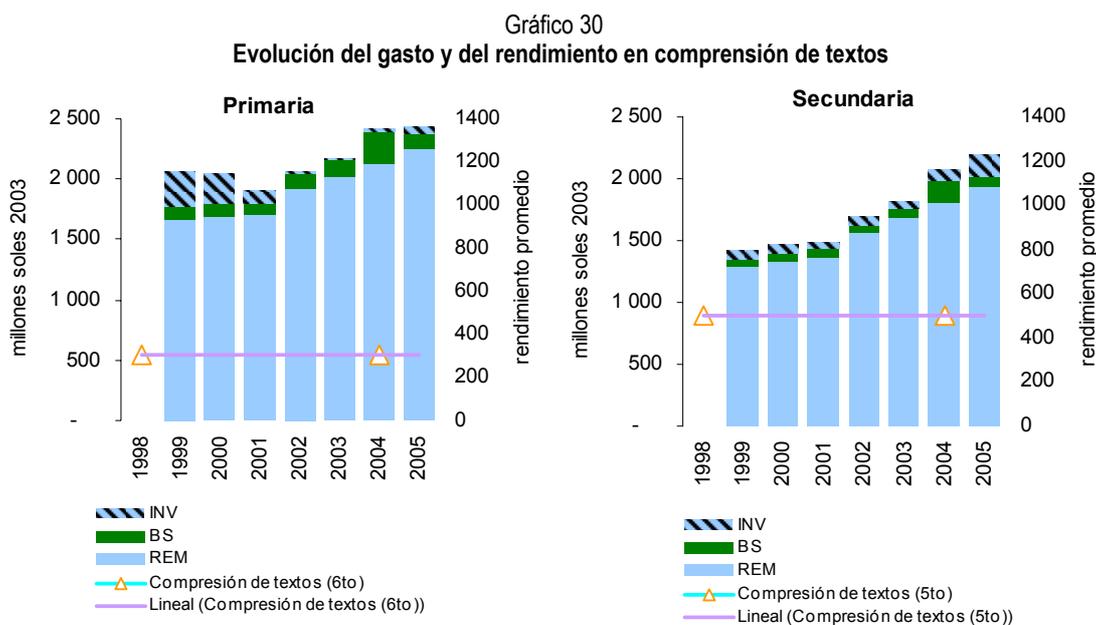
⁷⁹ Sin embargo, estos resultados deben tomarse con cuidado pues que se basan en información de gastos de las ENAHO, que deja fuera a los picos de ingresos y gastos, por lo cual subestima el efecto crecimiento positivo y el efecto distribución negativo.

⁸⁰ Considera los programas funcionales educación inicial, educación primaria y educación secundaria.

Entre los principales logros alcanzados se encuentra la ampliación del acceso a la educación básica; sin embargo, aún hay muchos niños excluidos del sistema, siendo los más desfavorecidos los que corren el mayor riesgo de mantenerse fuera del sistema educativo.

Por otro lado, los resultados de la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2004, reflejan problemas importantes de calidad y de equidad en el aprendizaje de los niños en el Perú. El 92% de los alumnos de 6° de primaria de escuelas públicas no logran comprender textos sencillos, este porcentaje aumenta a 98% en zonas rurales y a 94% en zonas pobres. En zonas urbanas esta cifra alcanza 89% y 86% en zonas no pobres. Los indicadores de rendimiento matemático son aún peores. En educación secundaria se observa el mismo panorama.

Para el mismo período (1999-2005), el gasto real en educación primaria y secundaria se incrementó 18% y 55% respectivamente. En primaria, el gasto en remuneraciones creció 36% y el de inversiones decreció 82%. En secundaria, ambos rubros aumentaron 50% y 143%, respectivamente. Sin embargo, en ambos niveles el incremento no tuvo efectos sobre el rendimiento en comprensión de textos ni en matemáticas.



Fuente: MINEDU – UMC, SIAF-Consulta Amigable.

No sólo es necesario lograr la incorporación de un mayor número de niños y niñas al sistema educativo, sino también procurar que concluyan sus estudios a tiempo, dominando las competencias y capacidades correspondientes. Para ello se requiere trabajar en el establecimiento de estándares educativos y medir el avance en su cumplimiento, fortalecer la profesión docente, aumentar y mejorar la inversión por alumno en educación básica y fortalecer los mecanismos de vigilancia social.

7.2.4.2 SALUD INDIVIDUAL Y SALUD COLECTIVA

El gasto en salud ha sido liderado por el financiamiento de actividades recuperativas —atenciones de salud individual—, incrementándose en 100% durante el periodo 2000-2005 versus el 25% de incremento en el gasto por concepto de atenciones preventivas —salud colectiva. Adicionalmente, debido al nombramiento de profesionales de la salud y al proceso de descentralización, el gasto en remuneraciones y por concepto de transferencias corrientes se incrementó de 46% a 65% del total de presupuesto administrado por ambos programas. Esto ha permitido dotar con mayores recursos humanos y puestos de salud adecuadamente equipados⁸¹ a las zonas con mayores índices de mortalidad.

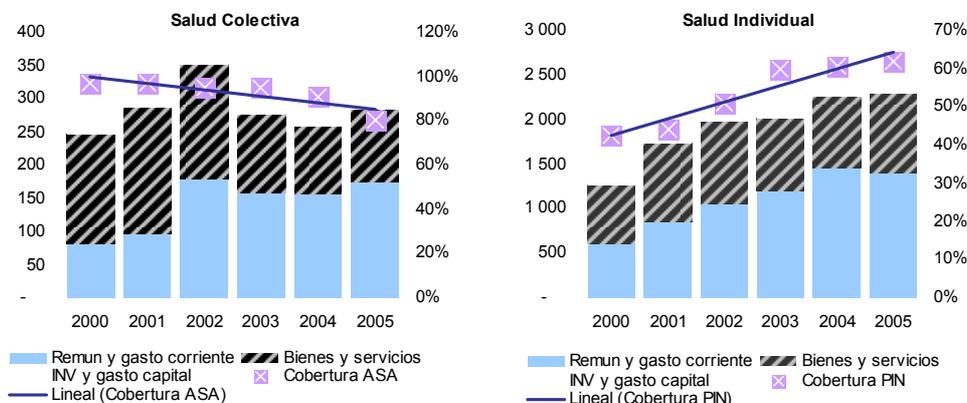
En el caso de este sector, el incremento presupuestal sí ha estado asociado a mejoras en resultados prioritarios vinculados con la salud materna e infantil. Ha disminuido la tasa de mortalidad infantil en menores de cinco años de 47 por cada mil nacidos vivos en 2000 a 31 en 2004, mientras que la atención del parto en los servicios de salud se incrementó de 24% a 44% en las zonas rurales del país. Sin embargo, aún persisten problemas de equidad y de niveles, la razón de mortalidad materna continúa mostrando niveles elevados (173 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos) en relación al promedio de América Latina (85 por cada 100 mil nacidos vivos).

Los mayores logros en el tema sanitario a nivel nacional se vinculan a la salud materno infantil, debido principalmente a la implementación del Seguro Integral de Salud-SIS a partir de octubre del 2001, cuyo propósito es reducir de manera importante las barreras económicas que limitan el acceso a la atención de salud en gestantes y niños por su condición de pobreza.

Como resultado de las transferencias del SIS, del incremento de recursos humanos, equipamiento adecuado de establecimientos de salud en las zonas con mayor índice de mortalidad y otros programas complementarios del sector, se ha podido observar incrementos sostenidos en resultados intermedios como el de la cobertura de partos institucionales, que entre el 2000 y 2005 pasó de 55% al 75% de partos atendidos. Sin embargo, es preocupante la tendencia del gasto en salud colectiva, lo cual, sumado a los problemas de gestión de las instituciones públicas y a la centralización de las compras de biológicos (vacunas), puede tener implicancias en la eficiencia y efectividad de intervenciones preventivas como las inmunizaciones en niños menores de un año.

⁸¹ Debido a la intervención del proyecto PARSALUD, un número significativo de establecimientos de salud de primer y segundo nivel fueron equipados para que pudiesen desarrollar funciones obstétricas básicas –FOB– y especializadas –FOE. La intervención del PARSALUD se focaliza en los departamentos de Amazonas, Cajamarca, Puno, Ayacucho, Cusco, Andahuaylas, y Huancavelica.

Gráfico 31
Gasto ejecutado en salud individual y colectiva vs. Cobertura de Partos Institucionales e Inmunizaciones (ASA): 2000-2005



Fuente: SIAF – Consulta Amigable.

1/ PIN: Cobertura de Partos Institucionales. El parto institucional se define como aquél parto que es atendido por un profesional de la salud en un establecimiento de salud. El indicador de cobertura se construye como el ratio del número de partos institucionales atendidos por el sistema público de salud respecto el total de nacimientos esperados.

2/ Cobertura ASA: Cobertura de vacunación en la vacuna anti-sarampión en niños menores de un año. La meta internacional de cobertura para los indicadores de inmunizaciones es 95%.

3/ La serie de gasto de Salud Colectiva, expresada en soles del 2003. Para permitir el análisis intertemporal de las series se han sustraído los recursos del componente "Distribución de alimentos a programas de complementación alimentaria" para los años 1999-2002; y se han añadido los recursos de los componentes vinculados a inmunizaciones de las actividades "Atención Básica de la Salud" y "Prevención y Control de Daños para la Salud" del programa Salud Individual. En cuanto a la serie de gasto de Salud Individual, expresada en soles del 2003, se han sustraído los recursos de los componentes vinculados a inmunizaciones de las actividades "Atención Básica de la Salud" y "Prevención y Control de Daños para la Salud" y los recursos de la actividad Paquete de Salud Básico del SIS (recursos financieros para los planes de atención).

7.2.4.3 PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL Y COMUNITARIA⁸²

El gasto en el programa Promoción y Asistencia Social y Comunitaria (014) ha tenido un crecimiento de apenas 10% en el periodo 2000-2005. Este crecimiento se explica principalmente por la incorporación del programa de transferencias condicionadas JUNTOS, a un mayor gasto de los programas Wawa-Wasis y Vaso de Leche.

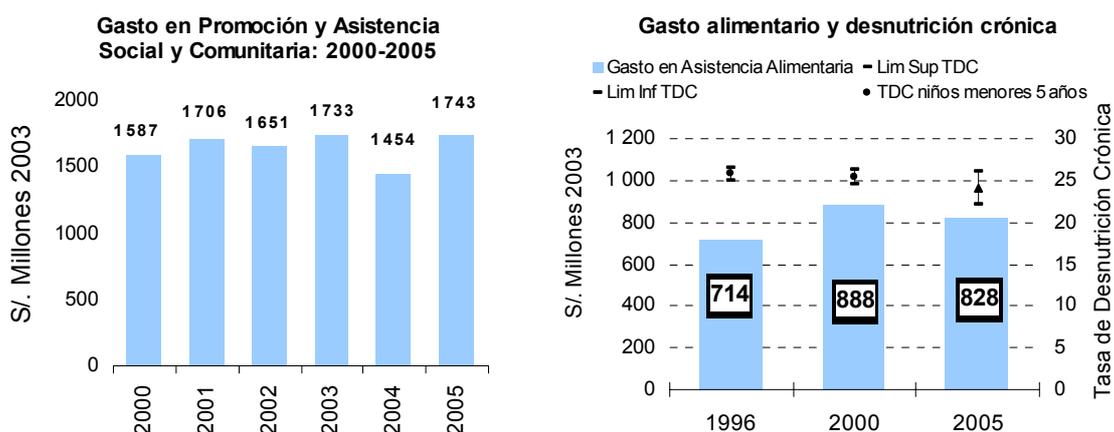
Los programas que han generado mayor controversia por sus resultados han sido los programas alimentarios y nutricionales, pues a pesar de que en los últimos 10 años han recibido un incremento presupuestal de 16%, la tasa de desnutrición crónica de niños menores de 5 años se ha mantenido prácticamente congelada en 25%. ¿Qué factores explican esta ausencia de cambio? Una posible explicación está en la falta de un enfoque por resultados que identifique en el conjunto de intervenciones un modelo causal basado en evidencias. Adicionalmente, respecto de lo que sería el

⁸² Debido a cambios en el registro de la información financiera, los resultados presentados han requerido modificaciones que permitan una comparación intertemporal del gasto en dicho programa. Así se le han incorporado: los recursos de PRONAA que estaban asignados al programa 013 "Asistencia Solidaria" entre 1999 y el 2003, el gasto del programa de desayunos escolares registrado en el programa "Salud Colectiva" entre el 2001 y el 2002, los recursos de los programas PACFO, PANFAR, PANTBC y PROMARN que entre 1999 y el 2002 fueron registrados en el programa Salud Colectiva, las transferencias del "Programa del Vaso de Leche" que a partir del 2004 fueron registradas directamente en las cuentas de los Gobiernos Locales y el monto de las transferencias de los programas sociales (de alimentación e infraestructura) que desde el 2004 pasaron a las municipalidades acreditadas. Asimismo, se ha omitido los recursos del Sub Programa Administración General que a partir del 2004 se incorporaron al Programa 014.

componente nutricional, se observa que el grueso de los recursos destinados a asistencia alimentaria se ha destinado a programas como el Vaso de Leche, Comedores Populares, Alimentación Escolar, entre otros, cuyo diseño de intervención presenta serios problemas de efectividad en la reducción del problema nutricional debido a problemas de priorización —no se concentran en niños de 0 a tres años—, a la insuficiencia de los alimentos debido a problemas de dilución, a intervenciones no articuladas con los servicios de salud y a la inexistencia de componentes de capacitación e información a las madres.

Gráfico 32

Gasto en programas alimentarios y prevalencia de desnutrición crónica 1996, 2000 y 2005



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

7.2.5 LOGROS EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

En relación a los Objetivos del Milenio (ODM), algunas estimaciones preliminares⁸³ muestran que el Perú se enfrenta a múltiples dificultades para cumplir con los primeros cinco ODMs, por lo que será necesario mantener un ritmo de crecimiento acelerado y al mismo tiempo buscar fórmulas que permitan una mayor reducción de la pobreza. La situación sobre el logro de los ODM es la siguiente:

- **Pobreza.-** Esta meta no se podrá cumplir completamente bajo el actual contexto, ni en uno más favorable ya que inclusive si tuviéramos un crecimiento del 5% anual, la pobreza tan solo se reduciría a 31,4% para la fecha límite. Para poder cumplir este objetivo se tienen que llevar a cabo políticas que mejoren la distribución del ingreso, de modo que los beneficios del crecimiento no se centren exclusivamente en algunos sectores productivos. Las cifras actuales sugieren que la pobreza total a finales del 2005 está por debajo del 50% y la pobreza extrema por debajo del 20%.
- **Educación.-** Aunque la meta de cobertura universal de la educación primaria está prácticamente lograda, falta mucho por mejorar en la calidad educativa y en la cobertura de educación inicial y secundaria, así como en la reducción de las tasas de deserción y atraso escolar. Estos problemas son particularmente graves entre las familias que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

⁸³ Ver PNUD (2004).

- **Nutrición.-** Existen logros importantes en la reducción del déficit calórico de los hogares. Sin embargo, la desnutrición crónica en nuestros niños sigue siendo un problema grave cuya solución implica no sólo acceder a programas de alimentación y nutrición, sino también mejorar la provisión de servicios básicos —saneamiento, salud y educación—, especialmente en las áreas rurales, donde la desnutrición crónica es similar a la registrada en los países más pobres del mundo.
- **Salud materna.-** Esta meta se estaría cumpliendo si se incorporan al crecimiento económico y a una mejor redistribución, políticas específicas a esta área, pero es necesario tratar de mantener la reducción de la mortalidad materna, no solo en términos de nivel sino cerrando brechas de desigualdad entre regiones y quintiles de pobreza, incrementando el número de controles prenatales y mejorando la infraestructura de los locales donde se realizan estos partos.
- **Mortalidad en la infancia.-** La tasa de mortalidad infantil presenta una reducción tanto a mediano como a largo plazo, gracias a lo cual se podrá cumplir con este objetivo. No obstante, se tiene que mejorar el acceso a la atención de salud y tratar de hacer permanente la reducción de la mortalidad materna. El Seguro Integral de Salud ha mejorado la cobertura del parto institucional de 54% en 2000 a 75% en 2005.

Cuadro 17
Perú: Principales indicadores de las ODM

ODM1: Personas que viven con menos de \$1 (PPP) por día (% de población)	1991	2003 (ENAHO continua)	2015 ODM
Línea US\$ 1 PPP	6,6	2,47	3,3
Línea US\$ 2 PPP	26,1	17,4	13
Línea de pobreza extrema	23	20,7	11,5
Línea de pobreza nacional	54,5	52	27,3
ODM2: Tasa de culminación de enseñanza primaria (% de edad de grupo relevante)	1991	2003 (ENAHO continua)	2015 ODM
Indicador N° 7: Porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado (%)	22,7	38,6	100
ODM3: Igualdad de género: Eliminar la desigualdad entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria	1991	2003 (ENAHO continua)	2015 ODM
Relación entre niñas y niños en la educación primaria	98,5	97,3	100
Relación entre niñas y niños en la educación secundaria	94,5	91,2	100
ODM4: Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por 1000 nacimientos)	1992	2004 (ENDES continua)	2015 ODM
Indicador N° 13: Tasa de mortalidad de los niños/niñas menores de 5 años	81	31	27
ODM7: Mejorar el acceso a agua salubre (% de población)	1991	2003 (ENAHO IV TRIM)	2015 ODM
Agua potable	63	69,7	88
Servicios básicos de saneamiento	54	57,6	78

Fuente: PNUD (2004) en base a Encuesta Nacional de Niveles de vida (ENNIV), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO-varios años) y Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDES 2004), entre otros.

7.3 MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL

Si bien la Carta Social expuso los principales lineamientos, el marco de política social de la actual gestión puede ser establecido en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Acuerdo Nacional y el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza. En el primer caso, fueron señalados ocho objetivos referidos a⁸⁴: erradicación de la pobreza extrema y el hambre, enseñanza primaria universal, igualdad entre los géneros y autonomía de la mujer, reducción de la mortalidad infantil, mejora de la salud materna, combate del VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, sostenibilidad del medio ambiente y fomento de una asociación mundial para el desarrollo.

Por su parte, el Acuerdo Nacional planteó —para el logro de su objetivo Equidad y Justicia Social⁸⁵— siete Políticas de Estado referidas a reducción de la pobreza, igualdad de oportunidades sin discriminación, acceso a educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte, acceso a los servicios de salud y a la seguridad social, acceso al empleo pleno, digno y productivo, promoción de la seguridad alimentaria y la nutrición, y fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud.

Finalmente, las Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres exponen lineamientos centrados en cuatro componentes estratégicos: oportunidades económicas para las personas en situación de pobreza, red de protección social, fortalecimiento de las capacidades humanas, sociales e institucionales, y participación ciudadana y transparencia. Este último punto se complementa con el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006⁸⁶ que incluye un conjunto de intervenciones que buscan no solamente atender urgencias sino también promover acciones para el desarrollo de capacidades humanas.

7.4 ACCIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL

Si bien la literatura económica resalta los vínculos entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, es necesario contar con políticas económicas y sociales complementarias, dada la desigualdad en la distribución del ingreso y las características multidimensionales de la pobreza. Según Coady, Gras y Hoddinott (2004), se necesita acciones orientadas al fortalecimiento de la base de activos de los hogares pobres, el crecimiento de los activos de dichos hogares y la consolidación de un sistema de transferencias públicas a corto plazo para proteger y aumentar el consumo de los hogares más pobres.

¿Ha funcionado en el Perú esta relación complementaria entre crecimiento y políticas sociales? Los resultados de diferentes evaluaciones realizadas a los programas permiten constatar que ello no ha ocurrido. Pese a la reducción de los niveles de pobreza observada en los últimos años, la pobreza aún continúa siendo muy alta.

⁸⁴ Al mismo tiempo, la Cumbre del Milenio aprobó también 18 metas a ser alcanzadas antes del año 2015.

⁸⁵ El acuerdo nacional tiene cuatro objetivos: Democracia y Estado de Derecho, Equidad y Justicia Social, Competitividad del País y, Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. <http://www.acuerdonacional.gob.pe>

⁸⁶ Aprobado con el Decreto Supremo N° 064-2004-PCM.

La primera explicación está asociada a la evolución del PBI per cápita, en la que se observa que el crecimiento de los últimos años, pese a ser importante, ha permitido únicamente recuperar ingresos desde niveles a los que se había retrocedido después de la crisis de los años ochenta. Luego que el PBI per cápita de 1993 se ubicara en un nivel inferior al de 1961, ya en el 2005 nos hemos colocado en un nivel ligeramente superior al de 1973; es decir, tenemos una brecha en ingresos equivalente a 30 años. Si bien esta recuperación puede haber permitido que muchas personas salgan de la extrema pobreza, sus niveles de ingresos aún los sitúan dentro del rango de pobreza; en esta situación subyace parte importante de la disconformidad que se percibe en el plano microeconómico.

En segundo lugar cabe evaluar el desempeño de la política social, que constituye un instrumento fundamental para la lucha contra la pobreza. La evaluación realizada por diferentes autores e instituciones concluye que la política social no ha actuado con la eficiencia y eficacia necesarias. Pese a que el gasto social del Estado ha aumentado desde inicios de la década de los noventa, se ha podido constatar que el enfoque asistencial de los programas y la falta de eficiencia han limitado su impacto. Diferentes estudios concluyen que los recursos públicos destinados a los sectores sociales no están produciendo los resultados esperados, pues buena parte de los mismos están mal focalizados, mostrando importantes niveles de exclusión y filtración.

Ambos escenarios explican, en parte, que la pobreza no haya retrocedido significativamente —aún cuando los indicadores de crecimiento económico y de gasto son favorables— y que exista una percepción de desconfianza frente a las bondades del crecimiento reciente.

Frente a lo anterior, la política social del actual gobierno ha estado enfocada en el aumento de su efectividad desde diferentes perspectivas, siendo de especial importancia la mejora de la calidad del gasto, sustentada en una adecuada focalización y en la reforma, profundización e implementación de los programas sociales.

7.4.1 ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

La política social en el Perú comprende múltiples programas y estrategias de intervención para atender a diferentes grupos de la población objetivo. Algunos programas, como los de educación y salud básica, operan bajo una lógica de acceso universal, mientras otros —como el Seguro Integral de Salud, los programas de empleo temporal (urbano y rural) y los programas alimentarios y nutricionales, entre otros— apuntan a mejorar el acceso a bienes y servicios de determinados grupos objetivo.

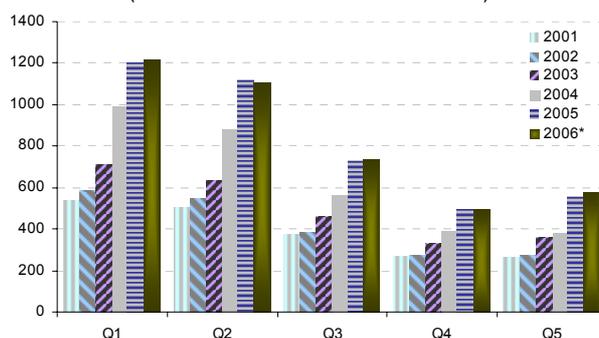
En los últimos años, tanto a nivel del Poder Ejecutivo como del Legislativo, se han emitido normas que buscan aumentar la eficiencia y eficacia de los programas sociales; así, fueron emitidos el Decreto Supremo N° 130-2004-EF y normas complementarias que regulan el uso de instrumentos de focalización geográfica individual y, en consecuencia, crean el Sistema de Focalización de Hogares—SISFOH. Por su parte, el Congreso emitió la Ley N° 28540 que creó el “Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales”.

7.4.1.1 FOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

Con la intención de modificar el perfil de distribución de recursos de forma que se garantice, bajo un enfoque de oferta, que los recursos lleguen efectivamente a las localidades con mayores carencias y vulnerabilidades, se ha puesto especial énfasis en el empleo de fórmulas de distribución que orienten los recursos hacia las regiones más pobres, sean destinados para inversión en infraestructura y mejora del acceso a servicios o para asistencia social. Así, se han introducido mejoras a las fórmulas de distribución del FONCOMUN, del Vaso de Leche y de los programas de infraestructura social y productiva en proceso de descentralización.

Como resultado de este proceso se pudo garantizar, como se observa en el gráfico siguiente —que agrupa a los distritos de acuerdo a indicadores de pobreza⁸⁷—, que del incremento de 110% —en términos reales— en las transferencias se ha destinado un 60% a las municipalidades ubicadas en los quintiles más pobres (Q1 y Q2).

Gráfico 33
Transferencias totales⁸⁸ del Gobierno Central a los Gobiernos Locales, según quintiles de pobreza
(Millones de nuevos soles constantes)



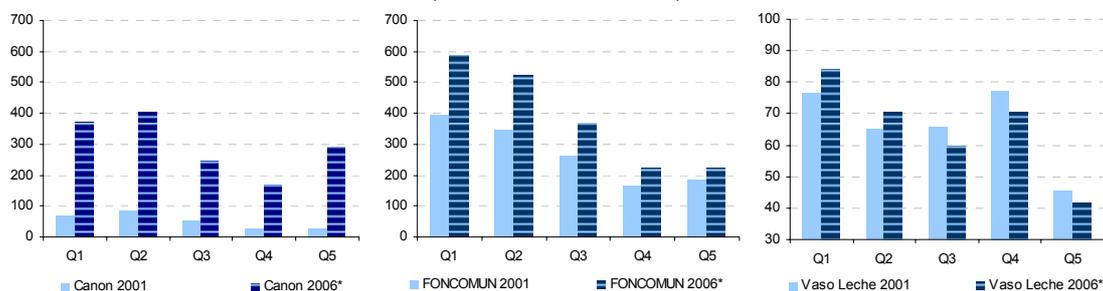
*/Corresponde al PIA 2006.
Fuente: MEF.

El incremento de las transferencias a los Gobiernos Locales estuvo motivado principalmente por la mejora en la recaudación del IPM —que incrementa el FONCOMUN— y el incremento de los diversos Canon producto de mejores cotizaciones de los minerales y la explotación de nuevos yacimientos. La distribución individual de estos recursos, según se puede observar en el gráfico siguiente, ha favorecido a los quintiles de mayor pobreza.

⁸⁷ Donde Q1 agrupa al 20% de la población total del país que vive en los distritos más pobres y Q5 agrupa al 20% de la población que vive en los distritos que tienen menor pobreza.

⁸⁸ Transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Locales: FONCOMUN, Vaso de Leche, Renta de Aduanas, FOCAM, Regalías y los diversos Canon y Programas sociales (Comedores Populares, Alimentos por trabajo y Hogares y Albergues, e Infraestructura Social y Productiva).

Gráfico 34
Incremento real de las principales transferencias, según quintiles de pobreza
 (Millones de nuevos soles)



*/Corresponde al PIA 2006.
 Fuente: MEF.

Los buenos resultados alcanzados en materia de focalización geográfica, permiten validar los mecanismos de distribución por fórmula, utilizando principalmente índices de asignación referencial de recursos (IARR), los cuales deben ser implementados progresivamente conforme se avance en el proceso de descentralización y en la disposición de mayores recursos, de modo que éstos puedan destinarse a zonas en las que el efecto en la reducción de la pobreza sea mayor.

El último censo de población efectuado el 2005 será un instrumento vital para mejorar la calidad de la focalización geográfica y social permitiendo actualizar indicadores que se mantenían desde hace más una década. Con esta nueva información y el uso de información complementaria⁸⁹ se actualizarán las transferencias por concepto de FONCOMUN, permitiendo un mejor cumplimiento de las metas definidas en la Ley, es decir, equidad y compensación⁹⁰.

De manera complementaria a la información provista por el censo 2005, se debe incorporar indicadores que permitan mejorar la calidad de la focalización y la distribución del gasto público. Particularmente, deben considerarse los indicadores de desnutrición crónica y déficit calórico, en la medida en que constituyen indicadores directos del bienestar de las familias.

7.4.1.2 FOCALIZACIÓN INDIVIDUAL

Los programas sociales en la actualidad enfrentan problemas de focalización, así como escasa efectividad para el logro de sus objetivos últimos, como son la reducción de la desnutrición infantil y la mortalidad⁹¹.

Respecto a los Sistemas de Focalización Individual, Irarrázabal (2004)⁹² y Castañeda et al (2005)⁹³, recomiendan construir Sistemas de Información de Beneficiarios de Programas Sociales únicos que integren las bases de datos de los actuales y potenciales beneficiarios en una sola gran base de

⁸⁹ Una opción, en este sentido, es la utilización de los datos disponibles de desnutrición de los niños más recientes.

⁹⁰ Art. 32° del Decreto Legislativo N° 952.

⁹¹ Véase Vásquez (2005).

⁹² Irarrázabal (2004).

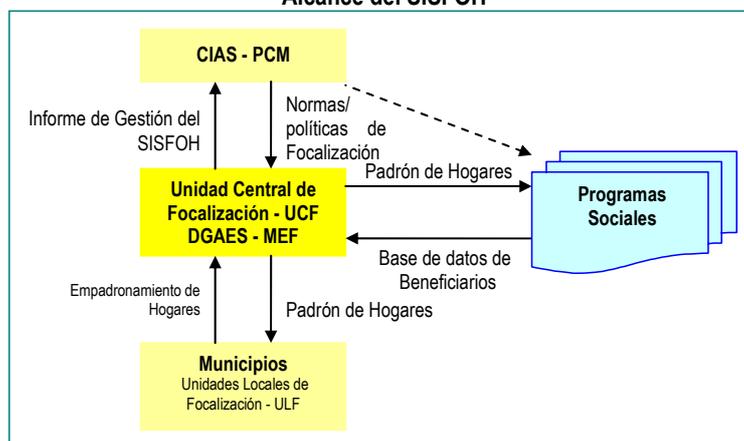
⁹³ Castañeda, et al. (2005).

datos, toda vez que el propósito es construir una estrategia de protección social que permita identificar y priorizar la atención de la población en pobreza o vulnerabilidad.

En ese contexto, el SISFOH ha sido creado con el objeto de proveer a los programas sociales de información que será utilizada para la identificación y selección de sus beneficiarios, así como para facilitar la ejecución, seguimiento y evaluación de la política social. En esta acción se involucran actores de los tres niveles de gobierno, en un sistema compuesto por los siguientes componentes:

- **Registro Único de Beneficiarios (RUB):** Se construirá a partir de la fusión de las bases de datos del Padrón General de Hogares y del Padrón de Beneficiarios de los programas sociales, de modo que se convierta en la única fuente de información para la selección de beneficiarios.
- **Índice de Calificación de Beneficiarios:** Se construye a partir de un algoritmo que transforma la información del Padrón de Hogares en un índice o “puntaje”, para establecer el nivel de bienestar, pobreza y/o vulnerabilidad de las familias evaluadas. Según el nivel de calificación la familia será elegible o no para acceder a los programas sociales.
- **Sistema de Integración de Bases de Datos (SIBD):** Consiste en la autenticación de las personas registradas en las bases de datos del RUB con las bases de datos oficiales de la RENIEC. El SIBD permitirá monitorear las posibles duplicaciones de beneficiarios, los errores y omisiones del proceso de empadronamiento de hogares, así como depurar los registros del RUB.
- **Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales:** Sistema de información que se alimenta del RUB para monitorear los avances en el proceso de empadronamiento de los hogares y la focalización de los programas sociales. Este sistema deberá integrar las bases de datos de los bienes y servicios entregados por los programas sociales y las encuestas de hogares, para evaluar los avances en focalización y el impacto de los programas en los beneficiarios.

Gráfico 35
Alcance del SISFOH



Fuente: MEF.

7.4.2 REFORMA DE PROGRAMAS SOCIALES

A partir de 2003 el gobierno está concentrando sus esfuerzos en la mejora de la calidad del gasto. Mediante una asignación más eficiente de recursos se intenta reforzar las dotaciones de capital

humano en las familias de menores recursos, lo que incide directamente en la pobreza estructural y trasciende el esquema tradicional de la política social.

En primera instancia, con el fin de promover la mejora de indicadores de salud, nutrición y educación, se ha iniciado la etapa piloto del programa de transferencias directas condicionadas JUNTOS, el cual posee un objetivo doble: otorgar incentivos a la generación de capital humano en salud y educación para los niños más pobres y aliviar la pobreza extrema. JUNTOS se ha implementado inicialmente en las áreas rurales de pobreza extrema, extendiendo los servicios básicos del Estado a zonas de mínimo acceso a servicios de salud, educación y nutrición.

RECUADRO 13: EL PROGRAMA JUNTOS

ANTECEDENTES

A mediados de 2005 el gobierno inició la implementación del programa social de transferencias directas condicionadas denominado JUNTOS⁹⁴, 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 — asociadas al desarrollo del capital humano— 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, descrita en la literatura contemporánea no sólo como una situación de insuficiencia de ingresos, sino también como una situación de exclusión, analfabetismo, educación y salud de baja calidad, falta de medios materiales, entre otros⁹⁵.

Se han implementado programas similares en México, Brasil y Colombia, teniendo como objetivo principal la acumulación de capital humano en las poblaciones más vulnerables, complementando lo anterior con una variedad de objetivos adicionales de acuerdo al país, como la disminución del trabajo infantil, la creación de redes de protección social en caso de crisis, el acceso a la identidad de quienes no tienen ni siquiera partida de nacimiento, entre otros. El programa se denomina condicionado porque los hogares beneficiados suscriben compromisos —que favorecen principalmente a sus hijos e hijas— en materia de educación, salud y nutrición, entre otros; mientras que, por su parte, el Estado se compromete a entregarles un subsidio monetario que puede suspenderse en caso de incumplimiento de los compromisos.

EJECUCIÓN

El programa involucra la participación del Estado y de las familias en áreas de salud, educación y nutrición con el fin de brindar servicios básicos a los hogares beneficiados. Su objetivo principal es crear las condiciones necesarias que permitan el incremento en la dotación de capital humano en grupos vulnerables de la población, lo cual permitirá mejorar su capacidad para generar empleo y, de esa forma, romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. 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 y equivale a S/. 100 mensuales sujetos al cumplimiento de las siguientes condiciones, las cuales son medidas trimestralmente:

⁹⁴ Creado con el DS-032-2005-PCM.

⁹⁵ Véase, por ejemplo, PNUD (1997).

Sector	Compromisos de participación
EDUCACIÓN	Para niños entre 6 y 14 años que no han completado la primaria. Exigencia de asistencia del 85% promedio de los días en que se realizan actividades educativas en el establecimiento educacional.
MUJER Y DESARROLLO SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> Participación en programa PACFO del los hogares beneficiarios que tienen niños entre 6 meses y 3 años (recepción de papilla y participación en capacitación). Participación en el programa Mi Nombre de todas aquellas familias con niños o niñas sin partida de nacimiento y/o mayores de 18 años sin DNI.
SALUD	<ul style="list-style-type: none"> Madres Gestantes: Controles pre natales (1); Controles post natales (1); Esquema de vacunación completo; Suplementación con vitamina A, Fierro y ácido fólico; Asistencia a charlas nutrición, salud reproductiva y preparación alimentos. Niños hasta 5 años: Esquema vacunación completo; Suplementación con Fierro; Controles crecimiento y desarrollo; Desparasitación. Vivienda: Pastillas de cloro.

Elaboración MEF en base a información de JUNTOS.

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. En total se prevé que las familias permanezcan un máximo de 8 años.

Durante el 2005 el presupuesto de JUNTOS fue de S/. 120 millones y para el 2006 es de S/. 300 millones, distribuidos de la siguiente manera: 60% destinados al subsidio para las familias beneficiarias, 30% para el fortalecimiento de la oferta de salud, educación, nutrición e identidad y 10% para administración y operaciones; en esta distribución se considera cierto grado de flexibilidad cuando las circunstancias requieran llevar a cabo determinados ajustes teniendo en consideración la fase de inicio y despliegue del programa.

El proceso de selección de hogares ha sido definido en dos etapas:

- a) Focalización geográfica, que implicó la selección de los 320 distritos más pobres para el periodo 2005-2006 empleando cinco criterios⁹⁶:
 - Porcentaje de hogares con dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas.
 - Brecha de pobreza total (FGT1).
 - Desnutrición crónica infantil de niños de 6 a 9 años.
 - Porcentaje de centros poblados muy afectados por la violencia social.
 - Tasa de pobreza extrema (FGT0).
- b) Focalización individual para seleccionar a las familias beneficiarias, que comprende, en primer lugar, la aplicación de una ficha socioeconómica a todos los hogares de los distritos seleccionados, en segundo lugar, la estimación de un algoritmo matemático que categoriza a los hogares como pobres y no pobres y, finalmente, la validación comunal de las mismas en los casos que no fueron detectados con la selección previa.

Hacia fines del 2006 se espera atender a unas 200 mil familias en los 320 distritos ubicados en 9 departamentos, extendiendo el campo de influencia del Estado. Por los indicadores empleados, el programa llega principalmente a las zonas rurales de los departamentos más pobres.

⁹⁶ En estricto, el Programa seleccionó inicialmente 70 distritos con los primeros 4 criterios; posteriormente, a fines de 2005 y en enero de 2006 seleccionó 40 y 210 distritos respectivamente, empleando los 5 criterios. Adicionalmente, con el fin de operar en el ámbito de las economías de escala, fue establecido un número mínimo de 7 distritos por departamento y, por aspectos de accesibilidad no fueron considerados los distritos del Departamento de Amazonas.

Distribución de los 320 distritos, e indicadores sociales por departamento seleccionados para JUNTOS						
Departamento	No. de distritos	Tasa de pobreza extrema	Brecha de pobreza	Tasa de Desnutrición Infantil	Porcentaje de hogares con 2 NBIs o más	Porcentaje de centros poblados muy afectados por violencia
ANCASH	14	47,4	54,0	60,1	61,6	0,4
APURIMAC	56	51,4	62,9	53,1	60,4	6,7
AYACUCHO	49	48,7	56,7	53,3	64,4	14,8
CAJAMARCA	22	45,0	47,6	56,5	75,4	0,0
HUANCAVELICA	65	56,9	75,4	56,1	51,6	6,6
HUANUCO	54	52,0	64,3	55,2	56,3	2,1
JUNIN	7	45,3	49,0	53,7	68,1	11,2
LA LIBERTAD	17	53,0	66,3	61,1	62,8	0,9
PUNO	36	54,0	69,4	46,9	61,6	1,1
Total	320	51,8	63,9	54,4	60,0	5,58

Fuente: MEF.

De otro lado, el problema de desnutrición crónica en el Perú se encuentra altamente concentrado en las zonas más pobres; así, casi el 60% de los niños(as) con desnutrición crónica en el país reside en la sierra y el 47% en el ámbito rural de la sierra, debido a que esta región presenta los peores indicadores de acceso a los servicios de salud, agua potable y saneamiento, así como de educación, pobreza y extrema pobreza y de calidad dietética. Luego de la sierra, la mayor proporción de niños(as) con desnutrición crónica reside en las zonas rurales de la selva. La prevalencia de diarrea es mayor en el área rural (25,7%) con relación al área urbana (18,1%).

Por tanto, la necesidad de reformar y fusionar los programas nutricionales era impostergable, debido a que existen 6 programas nutricionales con población y objetivos superpuestos o sin objetivos nutricionales claros. En ese sentido, el gobierno ha iniciado un proceso de reforma de los programas nutricionales que considera dos sub-programas: a) Infantil, para niños(as) de 6 meses a 3 años (incluye madres gestantes y lactantes); y, b) Pre-escolar y escolar, para niños(as) de 3 a 12 años. Esta reforma se viene ejecutando a modo de programa piloto en 6 provincias del país (Huanta, Huamanga, Chincheros, Acobamba, Chanchamayo y Lambayeque).

8. AGENDA PENDIENTE

El crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza. Se requiere políticas sociales explícitas para atender a los más pobres. La evidencia muestra que el mercado tiene cada vez más dificultades para transformar el crecimiento económico en empleos de calidad, especialmente para los más pobres, generando la necesidad de políticas públicas que permitan articular a los pobres a los beneficios generados por el crecimiento. Por tanto, las políticas sociales deben establecer metas para ampliar el acceso a “mínimos sociales” que permitan:

- Reducir la desnutrición crónica de los niños, en al menos 1 punto porcentual cada año.
- Establecer programas de identificación de individuos (DNI al 100% al 2010) y registro de nacidos vivos (certificados de nacimiento al 100% de nacidos).
- Ampliar la atención de partos institucionales (parto seguro al 90% de gestantes el 2010).

- Ampliación de los programas de educación básica de calidad.
- Ampliar la cobertura de agua potable, especialmente rural (90% al año 2010).
- Ampliar la formalización de pequeños negocios.
- Ampliar el mantenimiento preventivo de la infraestructura productiva rural (postas, escuelas, vías, canales de regadío, entre otros).
- Establecer un sistema efectivo de seguimiento y evaluación del gasto social basado en resultados para mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y economía de la gestión pública.

Mayores logros en la reducción de la pobreza dependerán de la capacidad de la economía para generar empleos más productivos y mejor remunerados en los segmentos menos calificados y más pobres, fortaleciendo los vínculos entre reducción de la pobreza y crecimiento económico. En una perspectiva de largo plazo, la sociedad peruana enfrenta el enorme reto de lograr niveles de empleo adecuado con ingresos que permitan niveles de consumo adecuados para el desarrollo integral de la población y la superación de la pobreza.

Un requisito para que esto suceda es que las políticas macroeconómicas se orienten a reducir la incertidumbre y a fortalecer el ritmo de crecimiento económico. El rol del gobierno será garantizar la sostenibilidad fiscal necesaria para este proceso y generar un entorno favorable al crecimiento sostenido de la producción. Asimismo, deberá establecer canales de redistribución para que los beneficios del proceso de crecimiento puedan también incluir a los segmentos más pobres de la población.

El rol del Estado debe estar basado en promover mejoras en las capacidades de las personas, pues la baja productividad es un factor generalizado que limita el crecimiento de la economía. Se necesita incrementar los niveles de recaudación para superar el déficit de largo plazo en capital humano y capital físico, ya sea en educación básica, salud y nutrición básicas —principalmente en los niños menores de 3 años y las madres— o en infraestructura. De acuerdo a la experiencia internacional, la inversión que mayores retornos ofrece a mediano y largo plazo está vinculada con la provisión de servicios de educación y salud de calidad, los que promueven mayores posibilidades de movilidad social y permiten que los beneficios del crecimiento sean más inclusivos.

Asimismo, el Estado debe orientarse a generar políticas que permitan elevar la productividad, como incentivar la capacitación laboral y fomentar el acceso de pequeños comerciantes al mercado. Estas políticas deben complementarse con la identificación de oportunidades locales de negocios en el marco de los Planes de Desarrollo Concertado en cada departamento, provincia y distrito del país, en todos los sectores de actividad.

Por último, el Estado debe favorecer el desarrollo de oportunidades de generación de ingresos a toda la población a través de la promoción del ejercicio de la ciudadanía, la reducción de los costos de transacción de las operaciones de mercado y de los trámites administrativos con el Estado, la inversión en infraestructura, así como la adecuada organización de la población en el territorio, y el mantenimiento de la capacidad de los activos públicos y de las instituciones del Estado para dar servicios útiles a la población.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS

	2005	2006	2007	2008	2009
PRECIOS Y TIPO DE CAMBIO					
Inflación					
Acumulada (Variación porcentual)	1,5	2,7	2,5	2,5	2,5
Promedio (Variación porcentual)	1,6	2,8	2,5	2,5	2,5
Tipo de cambio					
Promedio (Nuevos soles por US\$)	3,30	3,31	3,33	3,38	3,42
Depreciación (Variación porcentual)	-3,4	0,4	0,7	1,5	1,2
PRODUCCIÓN					
Producto Bruto Interno (Miles de millones de nuevos soles)	258,4	286,8	307,6	329,3	354,2
Producto Bruto Interno (Variación porcentual real)	6,6	5,0	5,0	5,5	5,5
Población (Millones de habitantes)	27,2	27,7	28,2	28,7	29,2
PBI por habitante (US\$)	2 880	3 126	3 272	3 390	3 546
VAB no primario (Variación porcentual real)	6,8	5,8	5,5	5,9	5,9
Inversión bruta fija (Porcentaje del PBI)	18,9	20,1	21,3	22,1	22,9
Inversión privada (Porcentaje del PBI)	16,0	17,0	17,9	18,8	19,5
SECTOR EXTERNO					
Balanza en Cuenta Corriente (Porcentaje del PBI)	1,3	1,2	1,1	1,2	1,6
Balanza comercial (Millones de US\$)	5 163	6 113	5 892	5 371	5 730
Exportaciones (Millones de US\$)	17 247	20 150	21 320	22 320	24 090
Importaciones (Millones de US\$)	12 084	14 038	15 428	16 949	18 361
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO					
Presión tributaria (Porcentaje del PBI)	13,8	14,1	13,2	13,4	13,9
Resultado primario (Porcentaje del PBI)	1,6	1,9	1,2	1,7	2,4
Resultado económico (Porcentaje del PBI)	-0,3	-0,2	-0,9	-0,3	0,5
Financiamiento neto del resultado económico (Millones de US\$)	214	166	816	322	- 521
Amortización	4 439	1 612	1 618	2 060	1 589
Requerimiento bruto de financiamiento	4 653	1 778	2 435	2 382	1 068
Externo	1 045	1 321	1 078	1 047	915
Interno	- 151	- 55	757	135	- 547
Bonos	3 759	512	600	1 200	700
SALDO DE DEUDA PÚBLICA					
Externa (Porcentaje del PBI)	28,4	25,8	24,1	22,7	21,0
Interna (Porcentaje del PBI)	9,8	8,9	8,9	8,9	8,8
Total (Porcentaje del PBI)	38,2	34,7	33,0	31,5	29,8

Fuente: INEI, BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 2
AHORRO-INVERSIÓN
 (Porcentaje del PBI)

	2005	2006	2007	2008	2009
Ahorro interno	19,7	21,0	21,8	22,8	23,5
Sector Público	2,6	3,0	2,4	3,0	3,9
Sector Privado	17,1	18,0	19,4	19,8	19,6
Ahorro externo	-1,3	-1,2	-1,1	-1,2	-1,6
Inversión	18,4	19,7	20,7	21,6	21,8
Sector Público	2,9	3,1	3,3	3,3	3,3
Sector Privado ^{1/}	15,5	16,6	17,4	18,3	18,5

1/ Incluye variación de inventarios

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 3
PRODUCTO BRUTO INTERNO
(Variación porcentual real)

	2005	2006	2007	2008	2009
Agropecuario	5,1	2,4	3,5	3,6	3,6
Agrícola	4,0	1,3	3,6	3,6	3,7
Pecuario	6,6	3,7	3,4	3,6	3,5
Pesca	1,5	-0,8	4,5	4,1	2,3
Minería e hidrocarburos	8,6	1,6	5,9	8,5	10,5
Minería metálica	7,4	1,2	6,3	9,3	9,2
Hidrocarburos	23,5	7,7	2,8	0,9	24,1
Manufactura	7,0	6,6	6,1	6,2	6,2
Procesadora de recursos primarios	4,0	2,3	3,5	4,5	4,1
Industria no primaria	7,6	7,7	7,5	7,5	7,5
Construcción	8,7	9,1	8,0	8,0	8,0
Comercio	7,2	5,0	5,0	5,5	5,5
Servicios 1/	6,2	5,1	4,7	5,2	5,2
VALOR AGREGADO BRUTO	6,7	5,0	5,2	5,4	5,4
Impuestos a los productos y derechos de importación	6,4	4,8	3,4	6,9	6,7
PRODUCTO BRUTO INTERNO	6,6	5,0	5,0	5,5	5,5
VAB primario	6,1	2,0	3,9	3,4	3,4
VAB no primario	6,8	5,8	5,5	5,9	5,9

1/ Incluye el PBI del sector electricidad y agua.

Fuente: INEI. Proyecciones MEF.

Cuadro 4
DEMANDA Y OFERTA GLOBAL
(Variación porcentual real)

	2005	2006	2007	2008	2009
I. Demanda Global	7,1	6,2	5,6	5,8	5,7
1. Demanda interna	5,7	7,0	5,3	5,2	4,8
a. Consumo privado	4,4	4,6	4,2	5,0	5,0
b. Consumo público	9,8	5,4	2,5	1,0	1,9
c. Inversión bruta interna	8,5	16,9	10,1	7,7	5,4
Inversión bruta fija	13,7	14,4	10,8	8,1	8,6
i. Privada	13,9	14,0	10,5	9,0	9,0
ii. Pública	12,3	16,6	12,3	3,5	6,7
2. Exportaciones ^{1/}	14,2	2,4	7,1	8,7	9,9
II. Oferta Global	7,1	6,2	5,6	5,8	5,7
1. PBI	6,6	5,0	5,0	5,5	5,5
2. Importaciones ^{1/}	9,9	12,5	8,7	7,4	6,8

^{1/} De bienes y servicios no financieros

Fuente: BCRP, INEI. Proyecciones MEF.

Cuadro 5
DEMANDA Y OFERTA GLOBAL
(Porcentaje del PBI)

	2005	2006	2007	2008	2009
I. Demanda Global	119,3	120,5	121,1	121,7	121,9
1. Demanda interna	94,8	93,9	94,5	95,4	95,3
a. Consumo privado	66,1	64,0	63,8	64,1	64,1
b. Consumo público	10,2	10,2	10,1	9,7	9,4
c. Inversión bruta interna	18,4	19,7	20,7	21,6	21,8
Inversión bruta fija	18,9	20,1	21,3	22,1	22,9
i. Privada	16,0	17,0	17,9	18,8	19,5
ii. Pública	2,9	3,1	3,3	3,3	3,3
Variación de inventarios	-0,5	-0,3	-0,6	-0,5	-1,1
2. Exportaciones	24,5	26,6	26,6	26,2	26,6
II. Oferta Global	119,3	120,5	121,1	121,7	121,9
1. PBI	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Importaciones	19,3	20,5	21,1	21,7	21,9

Fuente: BCRP, INEI. Proyecciones MEF.

Cuadro 6
INGRESO NACIONAL DISPONIBLE
(Variación porcentual real)

	2005	2006	2007	2008	2009
Producto bruto interno	6,6	5,0	5,0	5,5	5,5
- Renta de factores	39,8	20,5	-3,2	-10,3	-2,9
Producto nacional bruto	4,9	3,9	5,7	6,7	6,0
Ingreso nacional bruto	6,5	4,8	4,4	5,4	5,3
+ Transferencias corrientes	16,8	9,8	6,1	3,8	3,4
Ingreso nacional disponible	6,7	4,9	4,5	5,4	5,3
Exportaciones de bienes y servicios	14,2	2,4	7,1	8,7	9,9
Importaciones de bienes y servicios	9,9	12,5	8,7	7,4	6,8
Absorción	5,7	7,0	4,8	5,1	4,5

Fuente: BCRP, INEI. Proyecciones MEF.

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

	2005	2006	2007	2008	2009
I. AHORRO EN CUENTA CORRIENTE SIN INTERESES	11 745	14 660	13 926	16 476	20 603
1. Ahorro corriente sin intereses del Gobierno Central	7 417	9 633	8 708	10 902	14 505
a. Ingresos corrientes	40 997	46 270	46 750	50 420	55 730
b. Gastos corrientes	33 580	36 638	38 042	39 518	41 224
2. Ahorro corriente sin intereses del resto SPNF	4 328	5 028	5 218	5 575	6 098
a. Empresas públicas	1 263	1 382	1 547	1 761	1 992
b. Resto del Gobierno General	3 065	3 646	3 672	3 814	4 105
II. RESULTADO DE CAPITAL	-7 525	-9 156	-10 229	-10 937	-12 031
1. Gobierno General	-6 780	-8 064	-8 953	-9 495	-10 399
a. Ingresos de capital	386	260	302	333	340
b. Gastos de capital	7 167	8 324	9 255	9 829	10 739
2. Empresas públicas	- 745	-1 092	-1 276	-1 442	-1 632
III. RESULTADO PRIMARIO (I+II)	4 220	5 504	3 698	5 539	8 573
IV. INTERESES	5 066	6 024	6 418	6 630	6 792
1. Internos	891	1 565	1 793	2 018	2 181
2. Externos	4 175	4 459	4 625	4 612	4 611
(Millones de US\$)	1 266	1 347	1 388	1 364	1 349
V. RESULTADO ECONÓMICO (III-IV)	- 846	- 520	-2 720	-1 090	1 780
1. Financiamiento externo	-3 813	162	- 282	- 378	- 928
(Millones de US\$)	-1 167	51	- 85	- 115	- 280
Desembolsos ^{1/}	2 511	1 254	1 078	1 547	915
Amortización	3 678	1 196	1 163	1 662	1 195
2. Financiamiento interno	4 472	278	2 924	1 394	- 928
Amortización interna	2 496	1 467	1 563	1 420	1 455
Otros	6 969	1 745	4 487	2 815	526
3. Proceso de promoción de la inversión privada (PPIP)	187	80	78	74	76
(Millones de US\$)	57	24	24	23	23
Nota:					
Ahorro en cuenta corriente (I-IV)	6 679	8 636	7 509	9 847	13 811

^{1/} Incluye condonaciones, financiamiento excepcional y financiamiento de corto plazo

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

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

	2005	2006	2007	2008	2009
I. AHORRO EN CUENTA CORRIENTE SIN INTERESES	4,5	5,1	4,5	5,0	5,8
1. Ahorro corriente sin intereses del Gobierno Central	2,9	3,4	2,8	3,3	4,1
a. Ingresos corrientes	15,9	16,1	15,2	15,3	15,7
b. Gastos corrientes	13,0	12,8	12,4	12,0	11,6
2. Ahorro corriente sin intereses del resto SPNF	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7
a. Empresas públicas	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
b. Resto del Gobierno General	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2
II. RESULTADO DE CAPITAL	-2,9	-3,2	-3,3	-3,3	-3,4
1. Gobierno General	-2,6	-2,8	-2,9	-2,9	-2,9
a. Ingresos de capital	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
b. Gastos de capital	2,8	2,9	3,0	3,0	3,0
2. Empresas públicas	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5
III. RESULTADO PRIMARIO (I+II)	1,6	1,9	1,2	1,7	2,4
IV. INTERESES	2,0	2,1	2,1	2,0	1,9
1. Internos	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6
2. Externos	1,6	1,6	1,5	1,4	1,3
V. RESULTADO ECONÓMICO (III-IV)	-0,3	-0,2	-0,9	-0,3	0,5
1. Financiamiento externo	-1,5	0,1	-0,1	-0,1	-0,3
<i>Desembolsos</i> ^{1/}	1,0	0,4	0,4	0,5	0,3
<i>Amortización</i>	1,4	0,4	0,4	0,5	0,3
2. Financiamiento interno	1,7	0,1	1,0	0,4	-0,3
Amortización interna	1,0	0,5	0,5	0,4	0,4
Otros	2,7	0,6	1,5	0,9	0,1
3. Proceso de promoción de la inversión privada (PPIP)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Nota:					
Ahorro en cuenta corriente (I-IV)	2,6	3,0	2,4	3,0	3,9

1/ Incluye condonaciones.

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 9
REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO ^{1/}
(Millones de US\$)

	2005	2006	2007	2008	2009
I. USOS	4 653	1 778	2 435	2 382	1 068
1. Amortización	4 439	1 612	1 618	2 060	1 589
a. Externa	3 678	1 196	1 163	1 661	1 187
b. Interna	762	416	455	398	401
<i>Del cual: Bonos de reconocimiento</i>	188	99	79	91	114
2. Déficit fiscal	214	166	816	322	- 521
II. FUENTES	4 653	1 778	2 435	2 382	1 068
1. Externas	1 045	1 321	1 078	1 047	915
a. Libre disponibilidad ^{2/}	595	665	450	420	300
b. Proyectos de inversión	350	600	600	600	600
c. Otros ^{3/}	100	56	28	27	15
2. Internas	- 151	- 55	757	135	- 547
a. Proceso de promoción de la inversión privada (PPIP)	56	24	24	23	23
b. Uso de depósitos y otros varios ^{4/}	- 208	- 79	733	113	- 570
3. Bonos ^{5/}	3 759	512	600	1 200	700

1/ No incluye las operaciones de financiamiento de los gobiernos locales.

2/ No incluye colocación de bonos globales.

3/ Incluye condonaciones.

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

5/ A partir del 2006 las emisiones internas y externas de bonos se realizarán de acuerdo a la política de endeudamiento adoptada acorde a las condiciones de mercado más favorables.

Fuente: BCRP, MEF, ONP. Proyecciones MEF.

Cuadro 10
REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO ^{1/}
 (Porcentaje del PBI)

	2005	2006	2007	2008	2009
I. USOS	5,9	2,1	2,6	2,4	1,0
1. Amortización	5,7	1,9	1,8	2,1	1,5
a. Externa	4,7	1,4	1,3	1,7	1,1
b. Interna	1,0	0,5	0,5	0,4	0,4
<i>Del cual: Bonos de reconocimiento</i>	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Déficit fiscal	0,3	0,2	0,9	0,3	-0,5
II. FUENTES	5,9	2,1	2,6	2,4	1,0
1. Externas	1,3	1,5	1,2	1,1	0,9
a. Libre disponibilidad ^{2/}	0,8	0,8	0,5	0,4	0,3
b. Proyectos de inversión	0,4	0,7	0,7	0,6	0,6
c. Otros ^{3/}	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
2. Internas	-0,2	-0,1	0,8	0,1	-0,5
a. Proceso de promoción de la inversión privada (PPIP)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
b. Uso de depósitos y otros varios ^{4/}	-0,3	-0,1	0,8	0,1	-0,6
3. Bonos ^{5/}	4,8	0,6	0,7	1,2	0,7

1/ No incluye las operaciones de financiamiento de los gobiernos locales.

2/ No incluye colocación de bonos globales.

3/ Incluye condonaciones.

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

5/ A partir del 2006 las emisiones internas y externas de bonos se realizarán de acuerdo a la política de endeudamiento adoptada acorde a las condiciones de mercado más favorables.

Fuente: BCRP, MEF, ONP. Proyecciones MEF.

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

	2005	2006	2007	2008	2009
I. INGRESOS CORRIENTES	47 764	53 512	54 419	58 493	64 205
1. Ingresos tributarios	36 261	41 058	41 448	45 046	50 168
2. Contribuciones	4 023	4 342	4 628	4 936	5 233
3. Otros	7 479	8 112	8 342	8 511	8 804
II. GASTOS NO FINANCIEROS ^{1/}	44 488	48 728	51 293	53 606	56 333
1. Gastos corrientes	37 322	40 404	42 038	43 777	45 594
2. Gastos de capital	7 167	8 324	9 255	9 829	10 739
III. INGRESOS DE CAPITAL	386	260	302	333	340
IV. RESULTADO PRIMARIO	3 662	5 044	3 427	5 220	8 212
V. INTERESES	4 971	5 880	6 265	6 469	6 609
VI. RESULTADO ECONÓMICO	-1 309	- 836	-2 838	-1 249	1 603
VII. FINANCIAMIENTO NETO	1 309	836	2 838	1 249	-1 603
1. Externo	-3 816	253	- 321	- 366	- 839
2. Interno	5 125	583	3 159	1 615	- 764

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)

	2005	2006	2007	2008	2009
I. INGRESOS CORRIENTES	18,5	18,7	17,7	17,8	18,1
1. Ingresos tributarios	14,0	14,3	13,5	13,7	14,2
2. Contribuciones	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
3. Otros	2,9	2,8	2,7	2,6	2,5
II. GASTOS NO FINANCIEROS ^{1/}	17,2	17,0	16,7	16,3	15,9
1. Gastos corrientes	14,4	14,1	13,7	13,3	12,9
2. Gastos de capital	2,8	2,9	3,0	3,0	3,0
III. INGRESOS DE CAPITAL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
IV. RESULTADO PRIMARIO	1,4	1,8	1,1	1,6	2,3
V. INTERESES	1,9	2,1	2,0	2,0	1,9
VI. RESULTADO ECONÓMICO	-0,5	-0,3	-0,9	-0,4	0,5
VII. FINANCIAMIENTO NETO	0,5	0,3	0,9	0,4	-0,5
1. Externo	-1,5	0,1	-0,1	-0,1	-0,2
2. Interno	2,0	0,2	1,0	0,5	-0,2

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)

	2005	2006	2007	2008	2009
I. INGRESOS CORRIENTES	40 997	46 270	46 750	50 420	55 730
II. GASTOS NO FINANCIEROS	38 412	42 000	44 180	45 880	48 150
1. Gastos corrientes	33 580	36 638	38 042	39 518	41 224
2. Gastos de capital	4 896	5 362	6 138	6 362	6 925
III. INGRESOS DE CAPITAL	386	254	289	319	325
IV. RESULTADO PRIMARIO	2 907	4 525	2 859	4 859	7 905
V. INTERESES	4 794	5 608	5 970	6 135	6 221
1. Externos	4 138	4 398	4 556	4 537	4 508
2. Internos	657	1 211	1 414	1 598	1 713
VI. RESULTADO ECONÓMICO	-1 887	-1 083	-3 111	-1 277	1 684
VII. FINANCIAMIENTO NETO	1 887	1 083	3 111	1 277	-1 684
1. Externo	-3 121	89	-602	-648	-916
2. Interno	5 009	995	3 713	1 925	-768

Fuente: BCRP, MEF, SUNAT. Proyecciones MEF.

Cuadro 14
OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL
(Porcentaje del PBI)

	2005	2006	2007	2008	2009
I. INGRESOS CORRIENTES	15,9	16,1	15,2	15,3	15,7
II. GASTOS NO FINANCIEROS	14,9	14,6	14,4	13,9	13,6
1. Gastos corrientes	13,0	12,8	12,4	12,0	11,6
2. Gastos de capital	1,9	1,9	2,0	1,9	2,0
III. INGRESOS DE CAPITAL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
IV. RESULTADO PRIMARIO	1,1	1,6	0,9	1,5	2,2
V. INTERESES	1,9	2,0	1,9	1,9	1,8
1. Externos	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3
2. Internos	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5
VI. RESULTADO ECONÓMICO	-0,7	-0,4	-1,0	-0,4	0,5
VII. FINANCIAMIENTO NETO	0,7	0,4	1,0	0,4	-0,5
1. Externo	-1,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,3
2. Interno	1,9	0,3	1,2	0,6	-0,2

Fuente: BCRP, MEF, SUNAT. Proyecciones MEF.

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

	2005	2006	2007	2008	2009
I. INGRESOS TRIBUTARIOS	35 539	40 303	40 693	44 283	49 398
1. Impuestos a los ingresos	11 188	14 134	14 988	16 086	18 484
a. Pagos a cuenta	9 149	10 934	12 918	13 886	15 629
b. Regularización	2 038	3 200	2 070	2 200	2 854
2. Impuestos a las importaciones	3 142	2 755	2 415	2 650	2 825
3. Impuesto general a las ventas	18 307	20 815	22 636	24 919	27 449
a. Interno	10 598	11 739	12 763	13 896	15 395
b. Importaciones	7 709	9 076	9 873	11 024	12 054
4. Impuesto selectivo al consumo	4 066	4 039	4 212	4 498	4 804
a. Combustibles	2 608	2 496	2 545	2 698	2 860
b. Otros	1 458	1 543	1 667	1 800	1 944
5. Otros ingresos tributarios	2 978	3 006	1 244	1 292	1 308
6. Devoluciones	-4 141	-4 446	-4 802	-5 162	-5 472
II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	5 458	5 968	6 057	6 137	6 332
III. TOTAL (I + II)	40 997	46 270	46 750	50 420	55 730

Fuente: BCRP, MEF, SUNAT. Proyecciones MEF.

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

	2005	2006	2007	2008	2009
I. INGRESOS TRIBUTARIOS	13,8	14,1	13,2	13,4	13,9
1. Impuestos a los ingresos	4,3	4,9	4,9	4,9	5,2
a. Pagos a cuenta	3,5	3,8	4,2	4,2	4,4
b. Regularización	0,8	1,1	0,7	0,7	0,8
2. Impuestos a las importaciones	1,2	1,0	0,8	0,8	0,8
3. Impuesto general a las ventas	7,1	7,3	7,4	7,6	7,8
a. Interno	4,1	4,1	4,2	4,2	4,4
b. Importaciones	3,0	3,2	3,2	3,4	3,4
4. Impuesto selectivo al consumo	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
a. Combustibles	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8
b. Otros	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
5. Otros ingresos tributarios	1,2	1,0	0,4	0,4	0,4
6. Devoluciones	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,5
II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	2,1	2,1	2,0	1,9	1,8
III. TOTAL (I + II)	15,9	16,1	15,2	15,3	15,7

Fuente: BCRP, MEF, SUNAT. Proyecciones MEF.

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

	2005	2006	2007	2008	2009
GASTOS NO FINANCIEROS	38 477	42 000	44 180	45 880	48 150
I. GASTOS CORRIENTES	33 580	36 638	38 042	39 518	41 224
1. Remuneraciones	11 593	12 800	13 300	13 600	13 940
2. Bienes y servicios	8 961	9 373	9 552	10 067	10 728
3. Transferencias	13 026	14 465	15 190	15 852	16 556
II. GASTOS DE CAPITAL	4 896	5 362	6 138	6 362	6 925
1. Formación bruta de capital	4 463	4 982	5 717	5 900	6 418
2. Otros gastos de capital	433	380	421	462	507

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

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

	2005	2006	2007	2008	2009
GASTOS NO FINANCIEROS	14,9	14,6	14,4	13,9	13,6
I. GASTOS CORRIENTES	13,0	12,8	12,4	12,0	11,6
1. Remuneraciones	4,5	4,5	4,3	4,1	3,9
2. Bienes y servicios	3,5	3,3	3,1	3,1	3,0
3. Transferencias	5,0	5,0	4,9	4,8	4,7
II. GASTOS DE CAPITAL	1,9	1,9	2,0	1,9	2,0
1. Formación bruta de capital	1,7	1,7	1,9	1,8	1,8
2. Otros gastos de capital	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 19
BALANZA DE PAGOS
(Millones de US\$)

	2005	2006	2007	2008	2009
I. BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	1 030	1 044	1 021	1 137	1 704
1. Balanza comercial	5 163	6 113	5 892	5 371	5 730
a. Exportaciones	17 247	20 150	21 320	22 320	24 090
b. Importaciones	-12 084	-14 038	-15 428	-16 949	-18 361
2. Servicios	- 913	- 894	- 944	- 979	- 964
a. Exportaciones	2 179	2 573	2 727	2 891	3 122
b. Importaciones	-3 092	-3 467	-3 671	-3 870	-4 086
3. Renta de factores	-5 011	-6 190	-6 103	-5 539	-5 461
a. Privado	-4 146	-5 348	-5 290	-4 780	-4 770
b. Público	- 865	- 842	- 813	- 759	- 691
4. Transferencias corrientes	1 791	2 015	2 176	2 285	2 399
II. CUENTA FINANCIERA Y DE CAPITAL	-1 030	-1 044	-1 021	-1 137	-1 704

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

Cuadro 20
BALANZA DE PAGOS
 (Porcentaje del PBI)

	2005	2006	2007	2008	2009
I. BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	1,3	1,2	1,1	1,2	1,6
1. Balanza comercial	6,6	7,1	6,4	5,5	5,5
a. Exportaciones	22,0	23,3	23,1	22,9	23,2
b. Importaciones	-15,4	-16,2	-16,7	-17,4	-17,7
2. Servicios	-1,2	-1,0	-1,0	-1,0	-0,9
a. Exportaciones	2,8	3,0	3,0	3,0	3,0
b. Importaciones	-3,9	-4,0	-4,0	-4,0	-3,9
3. Renta de factores	-6,4	-7,1	-6,6	-5,7	-5,3
a. Privado	-5,3	-6,2	-5,7	-4,9	-4,6
b. Público	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8	-0,7
4. Transferencias corrientes	2,3	2,3	2,4	2,3	2,3
II. CUENTA FINANCIERA Y DE CAPITAL	-1,3	-1,2	-1,1	-1,2	-1,6

Fuente: BCRP, MEF. Proyecciones MEF.

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

	2005	2006	2007	2008	2009
I. DEUDA PÚBLICA EXTERNA	22 279	22 379	22 241	22 054	21 767
1. Organismos internacionales	7 983	8 297	8 339	8 375	8 319
BID	3 468	3 866	3 984	4 099	4 326
BIRF	2 816	2 886	2 990	3 071	2 954
Otros	1 700	1 545	1 365	1 205	1 039
2. Club de París	5 696	5 651	5 596	5 494	5 397
3. Bonos	8 393	8 320	8 208	8 095	7 971
4. América Latina	33	31	26	21	17
5. Europa del Este	16	9	5	3	2
6. Banca comercial	1	1	1	1	1
7. Proveedores	158	71	67	64	61
II. DEUDA PÚBLICA INTERNA	7 688	7 705	8 230	8 648	9 082
1. Créditos del Banco de la Nación	890	777	694	613	533
2. Bonos del Tesoro Público	6 006	6 503	6 916	7 345	7 784
3. Corto plazo	793	425	620	690	765
III. DEUDA PÚBLICA TOTAL	29 968	30 083	30 471	30 702	30 849

Fuente : BCRP, MEF. Proyecciones: MEF.

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

	2005	2006	2007	2008	2009
I. DEUDA PÚBLICA EXTERNA	28,4	25,8	24,1	22,7	21,0
1. Organismos internacionales	10,2	9,6	9,0	8,6	8,0
BID	4,4	4,5	4,3	4,2	4,2
BIRF	3,6	3,3	3,2	3,2	2,9
Otros	2,2	1,8	1,5	1,2	1,0
2. Club de París	7,3	6,5	6,1	5,6	5,2
3. Bonos	10,7	9,6	8,9	8,3	7,7
4. América Latina	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
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	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
II. DEUDA PÚBLICA INTERNA	9,8	8,9	8,9	8,9	8,8
1. Créditos del Banco de la Nación	1,1	0,9	0,8	0,6	0,5
2. Bonos del Tesoro Público	7,7	7,5	7,5	7,5	7,5
3. Corto plazo	1,0	0,5	0,7	0,7	0,7
III. DEUDA PÚBLICA TOTAL	38,2	34,7	33,0	31,5	29,8

Fuente : BCRP, MEF. Proyecciones: MEF.

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

	Servicio de la deuda desembolsada		Servicio de la deuda por desembolsar		Servicio			
	Interno	Externo	Interno	Externo	Interno	Externo	Total	% PBI
2005	1 108	4 944	0	0	1108	4944	6051	7,7
2006	843	2 534	134	16	977	2550	3527	4,1
2007	876	2 457	167	94	1043	2551	3594	3,9
2008	791	2 865	281	160	1072	3025	4097	4,2
2009	763	2 281	365	255	1127	2537	3664	3,5
2010	780	2 485	411	329	1191	2815	4006	3,7
2011	786	2 480	460	409	1246	2889	4134	3,7
2012	673	3 800	514	506	1187	4305	5493	4,6
2013	498	2 198	665	647	1163	2845	4008	3,2
2014	562	2 575	615	750	1177	3324	4501	3,4
2015	841	2 221	663	837	1504	3058	4562	3,3
2016	674	1 671	803	923	1478	2594	4072	2,8

** Incluye bonos de reconocimiento.

Fuente: MEF. Proyecciones: MEF.

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

	Servicio de la deuda externa			Servicio de la deuda interna			Servicio
	Amortización	Intereses	Total	Amortización	Intereses	Total	Total
2005	3 678	1 266	4 944	822	285	1 108	6 051
2006	1 202	1 348	2 550	497	480	977	3 527
2007	1 163	1 388	2 551	502	541	1 043	3 594
2008	1 661	1 364	3 025	473	599	1 072	4 097
2009	1 187	1 349	2 537	486	642	1 127	3 664
2010	1 479	1 336	2 815	523	668	1 191	4 006
2011	1 589	1 300	2 889	555	690	1 246	4 134
2012	3 096	1 209	4 305	480	708	1 187	5 493
2013	1 728	1 117	2 845	418	745	1 163	4 008
2014	2 261	1 063	3 324	395	782	1 177	4 501
2015	2 147	911	3 058	696	809	1 504	4 562
2016	1 771	823	2 594	648	829	1 478	4 072

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
2005	4,7	1,6	6,3	1,0	0,4	1,4	7,7
2006	1,4	1,6	2,9	0,6	0,6	1,1	4,1
2007	1,3	1,5	2,8	0,5	0,6	1,1	3,9
2008	1,7	1,4	3,1	0,5	0,6	1,1	4,2
2009	1,1	1,3	2,4	0,5	0,6	1,1	3,5
2010	1,4	1,2	2,6	0,5	0,6	1,1	3,7
2011	1,4	1,2	2,6	0,5	0,6	1,1	3,7
2012	2,6	1,0	3,6	0,4	0,6	1,0	4,6
2013	1,4	0,9	2,3	0,3	0,6	0,9	3,2
2014	1,7	0,8	2,5	0,3	0,6	0,9	3,4
2015	1,6	0,7	2,2	0,5	0,6	1,1	3,3
2016	1,2	0,6	1,8	0,4	0,6	1,0	2,8

Fuente: MEF. Proyecciones: MEF.

Cuadro 26

**COMPROMISOS DEL ESTADO POR PARTICIPACIÓN EN PROCESOS DE ASOCIACIÓN
PÚBLICO-PRIVADA**

(Millones de US\$)

	2007	2008	2009	TOTAL
IIRSA NORTE				
PAMO ^{1/}	15,3	15,3	15,3	45,9
PAO	0,0	20,8	20,8	41,6
TOTAL	15,3	36,1	36,1	87,5
INTEROCEÁNICA ^{2/}				
PAMO ^{3/}	0,0	0,0	1,9	1,9
PAO	28,4	47,0	65,7	141,1
TOTAL	28,4	47,0	67,6	143,0
AEROPUERTOS REGIONALES ^{4/}				
PAMO	9,5	9,5	9,5	28,5
PAO	2,5	2,5	2,5	7,5
TOTAL	12,0	12,0	12,0	36,0
TOTAL PAMOs	24,8	24,8	26,7	76,3
TOTAL PAOs	30,9	70,3	89,0	190,2
TOTAL	55,7	95,1	115,7	266,5

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/ Este Contrato de Concesión aún no está suscrito

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

ANEXO A

CARTERA DE PROYECTOS DE INVERSION PUBLICA CON ENDEUDAMIENTO EXTERNO VIGENTE (En miles de US\$)

NORMA LEGAL	PRESTAMOS	Fuente de Financ.	Monto Préstamo equiv. en miles de US\$
AGRICULTURA			409 141
D.S. 203-2004-EF	- Programa Servicio de Apoyo a la Competitividad Rural	BID	15 000
D.S. 071-2005-EF	- Programa de Investigación y Ext. Agrícola - Fase II	BIRF	25 000
D.S. 144-2001-EF	- Prog. Titulación y Registro de Tierras- II	BID	23 300
D.S. 046-99-EF	- Alivio a la Pobreza Sierra II	JBIC	59 901
D.S. 095-2000-EF	- Manejo Rec Nat. para Alivio Pob.Sierra (II)	JBIC	52 818
D.S. 084-96-EF	- Proyecto Subsectorial de Irrigación	BIRF	85 000
D.S. 142-2005-EF	- Préstamo Subsectorial de Irrigación	BIRF	10 260
D.S. 161-2005-EF	- Desarrollo Sanidad Agropecuaria	BID	15 000
D.S. 160-97-EF	- Programa de Riego Zona Andina Sur III	KfW	8 394
D.S. 196-2004-EF	- Proy. Olmos Etapa I - Obras de Trasvase	CAF	77 000
D.S. 014-2006-EF	- Proyecto Olmos	CAF	28 000
D.S. 058-99-EF	- Desarrollo Integral Alto Mayo	KfW	9 468
MINCETUR			9 980
D.S. 187-2002-EF	- Prog. Desarrollo de Políticas de Comercio Exterior	BID	5 000
D.S. 201-2004-EF	- Reordenamiento y Rehabilitación del Valle del Vilcanota	BIRF	4 980
ECONOMIA			35 760
D.S. 180-2004-EF	- Prest. Ajuste Estruct. Prog. de Descentr. Y Compt. II	BIRF	8 800
D.S. 181-2004-EF	- Asist. Téc. Prést. Programático de Reforma Social	BIRF	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	5 300
D.S. 165-2005-EF	- Facilidad Sectorial Institucional para la Mejora de la Calidad de la Gestión y el Gasto Público	BID	5 000
D.S. 188-2003-EF	- Integ. y Moderniz. de la Adm. Trib. y Aduanera	BID	8 860
EDUCACION			139 500
D.S. 119-2000-EF	- Mejoramiento Calidad Educacion Secundaria	BID	87 000
D.S. 131-2003-EF	- Educación en Areas Rurales	BIRF	52 500
ENERGIA			497 539
D.S. 145-97-EF	- Ampliación de la Frontera Eléctrica I (2)	JBIC	81 201
D.S. 049-99-EF	- Ampliación de la Frontera Eléctrica II (2)	JBIC	108 572
D.S. 005-2003-EF	- Fort. Inst. y Apoyo Gestión Ambiental Gas de Camisea	BID	5 000
D.S. 132-2003-EF	- Programa Sectorial Social - Camisea	CAF	2 400
D.S. 130-96-EF	- C.H. Yuncán (Paucartambo II)	JBIC	300 366
MININTER			750
D.S. 108-2003-EF	- Prep. Prog. Consolidación Democrática de la Seguridad Ciudadana	BID	750
DESARROLLO SOCIAL			351 144
D.S. 165-93-EF	- FONCODES I	BIRF	100 000
D.S. 177-99-EF	- Desarr. Corredor Puno - Cusco	FIDA	19 097
D.S. 094-2000-EF	- Desarrollo Social en la Sierra (II)	JBIC	64 217
D.S. 137-2002-EF	- FONCODES III	BID	150 000
D.S. 117-2004-EF	- Fortal. Mercados, Diversif. de los Ingresos	FIDA	17 830

NORMA LEGAL	PRESTAMOS	Fuente de Financ.	Monto Préstamo equiv. en miles de US\$
SALUD			63 301
D.S. 030-98-EF	- Rehabilit. Hosp.Macro Regionales	KfW	8 301
D.S. 122-2000-EF	- Prog. Desarrollo del Sector Salud - Seguro Materno Infantil	BID	28 000
D.S. 038-2001	- Prog. De Apoyo a la Reforma del Sector Salud	BIRF	27 000
TRABAJO			18 000
D.S. 044-2004-EF	- Prog Capacitación Laboral para Jovenes	BID	18 000
TRANSPORTES			614 154
D.S. 193-99-EF	- Est. Pre-Inv. Región Fronteriza Perú Ecuador	CAF	8 000
D.S. 179-2005-EF	- Programa de Caminos Departamentales	BID	50 000
D.S. 178-2005-EF	- Programa de Caminos Departamentales	BIRF	50 000
D.S. 120-98-EF	- Rehabil. y Mejoram. Carret. III	BID	150 000
D.S. 050-99-EF	- Rehab. Carr.Afectadas por el Niño	JBIC	130 654
D.S. 117-2003-EF	- Programa Sectorial de Transporte	CAF	35 500
D.S. 139-2001-EF	- Caminos Rurales II	BID	50 000
D.S. 109-2001-EF	- Caminos Rurales II	BIRF	50 000
D.S. 194-2003-EF	- Transporte Urbano de Lima	BID	45 000
D.S. 194-2003-EF	- Transporte Urbano de Lima	BIRF	45 000
VIVIENDA			302 087
D.S. 149-2004-EF	- FAPEP - Prog. Apoyo Desarrollo Sector Saneamiento II- 1 Fase	BID	750
C X C 2006	- Programa de Desarrollo Sector Saneamiento II - 1 fase	BID	3 472
D.S. 047-99-EF	- Agua Pot.Alcant. Piura - Castilla y Chimbote	JBIC	114 711
D.S. 096-2000-EF	- Proy.Mejor.y Ampl.Agua Pot. y Alcantarillado	JBIC	72 175
D.S. 089-2003-EF	- Programa de Apoyo al Sector Habitacional	BID	60 000
D.S. 080-2002-EF	- Prog. Agroamb. Jaén - San Ignacio - Bagua	KfW	979
D.S. 138-2002-EF	- Programa Nacional de Saneamiento Rural	BIRF	50 000
P C M			48 000
D.S. 122-2003-EF	- Apoyo para mejorar Oferta Productiva Com. Exterior	BIRF	20 000
D.S. 125-2003-EF	- Modernización del Estado y Descentralización	BID	28 000
CONGRESO			7 000
D.S. 066-2003-EF	- Prog. Fort. Inst. del Congreso de la República	BID	7 000
CONTRALORIA			12 000
D.S. 205-2004-EF	- Fortalecimiento de la Contraloría	BID	12 000
PODER JUDICIAL			12 000
D.S. 150-2004	- Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia	BIRF	12 000
MULTISECTORIAL			140 000
D.S. 113-2004-EF	- Programa Desarrollo Sectorial - Proyectos	CAF	140 000
TOTAL			2 660 355

ANEXO B

ESTIMACIONES DE CRECIMIENTO DEL PBI REGIONAL

PBI (variación % real)				
Departamentos	2001 ^{1/}	2002 ^{1/}	2003 ^{1/}	2004 ^{1/}
AMAZONAS	-1,8	7,1	0,6	9,4
ANCASH	11,9	22,2	3,3	1,9
APURIMAC	-12,2	13,6	7,4	1,1
AREQUIPA	1,8	5,1	7,4	4,3
AYACUCHO	0,6	1,5	10,8	-2,0
CAJAMARCA	0,2	17,1	13,0	1,7
CUSCO	-1,1	-8,0	8,5	18,2
HUANCAVELICA	-3,1	5,8	9,3	6,4
HUANUCO	-2,2	12,6	4,3	7,1
ICA	-2,4	0,2	8,0	2,9
JUNIN	-0,8	-0,2	1,5	5,1
LA LIBERTAD	1,1	5,2	2,7	6,6
LAMBAYEQUE	2,3	3,4	-2,8	-0,1
LIMA y CALLAO	-0,3	4,0	3,5	5,2
LORETO	-0,1	8,1	0,2	3,1
MADRE DE DIOS	5,7	7,4	-4,4	-3,7
MOQUEGUA	3,6	6,5	2,6	4,6
PASCO	0,9	13,4	2,2	-1,3
PIURA	-1,7	0,4	3,2	3,7
PUNO	-1,7	8,9	5,2	3,9
SAN MARTIN	0,0	5,8	8,3	6,4
TACNA	5,9	2,0	5,6	5,3
TUMBES	0,6	-0,1	-5,5	9,4
UCAYALI	-3,3	10,7	-4,3	5,9

1/ Fuente: Estimación MEF

ANEXO C *

RELACIÓN DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2007

(MILES DE NUEVOS SOLES)

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2007 3/		CORTO PLAZO 2007 4/		
					Miles de Soles	% PBI	Miles de Soles	% PBI	
AGROPECUARIO		Exoneración	IGV	Apéndice I: Insumos Agrícolas	111 775	0,04	111 775	0,04	
			IGV	Apéndice I: Productos Agrícolas 5/	1 139 074	0,38	286 546	0,10	
		Diferimiento	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de obras de infraestructura hidráulica y riego 6/	472	0,00	472	0,00	
		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 15%	62 969	0,02	62 969	0,02	
PESCA		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 15% para la actividad de Acuicultura	6 224	0,00	6 224	0,00	
MINERÍA			IRPJ	Inversiones de titulares de la actividad minera en infraestructura que constituya servicio público	554	0,00	554	0,00	
			IRPJ	Depreciación de hasta 20% de activos fijos y de hasta 10% en inmuebles 6/	45 760	0,02	45 760	0,02	
			IRPJ	Reinversión de utilidades por parte de empresas mineras	330 251	0,11	330 251	0,11	
HIDROCARBUROS	Amazonía	Exoneración	IGV	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía.	49 021	0,02	49 021	0,02	
			ISC	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía.	173 436	0,06	173 436	0,06	
		Exoneración	AD VALOREM	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración.	95	0,00	95	0,00	
			IGV	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración.	216	0,00	216	0,00	
			IGV	Las regalías que corresponda abonar por contratos de licencia en Hidrocarburos	0	0,00		0,00	
MANUFACTURA	Zona de Frontera	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 10% para las empresas en zonas de frontera	631	0,00	631	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.	22 010	0,01	22 010	0,01	
			ISC	Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS.	115 841	0,04	115 841	0,04	
			Crédito	IRPJ	Crédito Tributario por reinversión a favor de empresas editoras - Ley del Libro	2 874	0,00	2 874	0,00
				OTROS	Restitución equivalente al 3% del valor de venta de maquinarias y equipos	0	0,00	0	0,00
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	16 785	0,01	16 785	0,01	
CONSTRUCCIÓN		Exoneración	IGV	Apéndice I: Primera venta de inmuebles cuyo valor no supere las 35 UIT	25 133	0,01	25 133	0,01	
			IGV	La construcción y reparación de las Unidades de las Fuerzas Navales que efectúen los Servicios Industriales de la Marina.	8 155	0,00	8 155	0,00	
COMERCIO	Amazonía	Devolución	IGV	Reintegro Tributario	84 503	0,03	84 503	0,03	
TRANSPORTE		Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicio de transporte público de pasajeros dentro del país, excepto el transporte aéreo.	125 873	0,04	125 873	0,04	
			Devolución	ISC	Devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 1 y 2 adquirido por los transportistas ferroviarios	1 315	0,00	1 315	0,00
				ISC	Devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 2 adquirido por los transportistas terrestres interprovincial	115 014	0,04	115 014	0,04
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA		Exoneración	IGV	Apéndice II: Las pólizas de seguros de vida	249 862	0,08	249 862	0,08	
			IGV	Apéndice II: Los ingresos que perciba el Fondo MIVIVIENDA por las operaciones de crédito que realice con entidades bancarias y financieras	34 015	0,01	34 015	0,01	
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Bancos	0	0,00	0	0,00	
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Cajas Municipales de Ahorro y Crédito	9 633	0,00	9 633	0,00	
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por EDPYMES	1 779	0,00	1 779	0,00	
			IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Financieras	48 393	0,02	48 393	0,02	
			Inafectación	IGV	Los servicios de las AFP y los seguros para los trabajadores afiliados al SPFP	107 310	0,04	107 310	0,04

RELACIÓN DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2007
(MILES DE NUEVOS SOLES)

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS

EDUCACIÓN		Crédito	IRPJ	Crédito por reinversión de Instituciones Educativas Particulares	57 431	0,02	57 431	0,02
		Devolución	IGV	Reintegro Tributario - Ley de Democratización del Libro	8 201	0,00	8 201	0,00
		Exoneración	IGV	Importación y venta de libros y productos editoriales - ley de Democratización del Libro	27 375	0,01	27 375	0,01
			IRPJ	Universidades privadas sin fines de lucro	20 154	0,01	20 154	0,01
		Inafectación	AD VALOREM	Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	6 941	0,00	6 941	0,00
	IGV		Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	450 746	0,15	450 746	0,15	
SALUD		Exoneración	AD VALOREM	Importación de medicamentos oncológicos y para el VIH	10 195	0,00	10 195	0,00
			IGV	Importación de medicamentos oncológicos y para el VIH	0	0,00	0	0,00
			AD VALOREM	Importación de muestras médicas	2 066	0,00	2 066	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	33 279	0,01	33 279	0,01
TURISMO		Diferimiento	IRPJ	Depreciación 10% inmuebles de establecimientos de hospedaje 6/	281	0,00	281	0,00
OTROS SERVICIOS		Devolución	IGV	Devolución del IGV por las compras efectuadas por Misiones Diplomáticas, Consulares y Organizaciones	11 147	0,00	11 147	0,00
		Inafectación	IGV	Los juegos de azar y apuestas tales como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hipicos.	38 720	0,01	38 720	0,01
APLICACIÓN GENERAL	Amazonía	Crédito	IGV	Amazonía - Crédito Fiscal Especial	21 191	0,01	21 191	0,01
			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	Exoneración del IGV en la Amazonia 7/	1 460 569	0,49	401 427	0,14
			IGV	Importaciones destinadas a la Amazonia	103 588	0,03	103 588	0,03
		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 10%	8 814	0,00	8 814	0,00
	IRPJ		Tasa de 5%	11 654	0,00	11 654	0,00	
	IRPJ		Tasa de 0%	4 392	0,00	4 392	0,00	
		Deducción	IRPJ	Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional, entidades sin fines de lucro e Iglesia.	17 198	0,01	17 198	0,01
			IRPN	Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional	335	0,00	335	0,00
		Devolución	AD VALOREM	Beneficio de restitución arancelaria : Drawback	564 817	0,19	564 817	0,19
			IGV	Documentos Cancelatorios - Pago de los servicios prestados por Corpac y Enapu a entidades privadas en la recepción de donaciones. 8/	3 429	0,00	3 429	0,00
		Diferimiento	IGV	Régimen Grai y Sectorial de Recuperación Anticipada 6/	161	0,00	161	0,00
		Exoneración	AD VALOREM	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	4 908	0,00	4 908	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	8 567	0,00	8 567	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	119	0,00	119	0,00	
IRPN	Intereses por depósitos		63 586	0,02	63 586	0,02		
	IRPN	Regalías por derechos de autor	329	0,00	329	0,00		
OTROS	Devolución	IGV	Documentos Cancelatorios - Minusválidos y Cuerpo General de Bomberos 8/	151	0,00	151	0,00	
		IGV	Donaciones del Exterior - Cooperación Técnica Internacional	77 787	0,03	77 787	0,03	
	Exoneración	ISND	Expedición o revalidación de pasaportes en el exterior	16 852	0,01	16 852	0,01	
	Inafectación	IRPN	Compensaciones por tiempo de servicios - CTS	295 476	0,10	295 476	0,10	
		IRPN	Inafectaciones del 3% en remuneraciones por ingresar al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SAFP)	74 747	0,03	74 747	0,03	
	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	12	0,00	12	0,00
	SUB-TOTAL 1					6 294 773	2,12	4 383 103

RELACIÓN DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2007

(MILES DE NUEVOS SOLES)

II. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS POR SUPERPOSICIÓN DE BENEFICIOS

BENEFICIARIOS 1/	ALCANCE GEOGRÁFICO 2/	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	POTENCIAL 2006 3/		CORTO PLAZO 2006 4/	
					(Miles de Soles)	% PBI	(Miles de Soles)	% PBI
AGROPECUARIO Y MANUFACTURA	Amazonía	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 <u>10%</u> de la Amazonía.	8 643	0,00	8 643	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 <u>5%</u> de la Amazonía.	9 224	0,00	9 224	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 <u>0%</u> de la Amazonía.	4 185	0,00	4 185	0,00
AGROPECUARIO	Amazonía	Exoneración	IGV	IGV: Superposición de exoneración en los productos agrícolas entre el Apéndice I de la Ley del IGV y la Ley de Amazonía	265 796	0,09	66 491	0,02
ENERGÍA	Amazonía	Exoneración	ISC	Superposición de exoneraciones entre el Régimen para las Empresas Eléctricas y el Régimen de la Amazonía.	3 293	0,00	3 293	0,00
			IGV	Superposición de exoneraciones entre el Régimen para las Empresas Eléctricas y el Régimen de la Amazonía.	626	0,00	626	0,00
SUB-TOTAL 2 (SUPERPOSICIONES)					291 767	0,10	92 462	0,03
TOTAL GENERAL (I + II)					6 586 540	2,22	4 475 565	1,51

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

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.

Elaboración : SUNAT

ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS 2006 - 2007
CUADRO RESUMEN COMPARATIVO
(Millones de Nuevos Soles)

	Gasto Tributario 2006 ^{1/}		Gasto Tributario 2007	
	Potencial	Corto Plazo	Potencial	Corto Plazo
I. Gastos estimados en los años 2005 y 2006	5 949	3 982	6 248	4 137
II. Gastos estimados en el año 2007 no incluidos en el año 2006 (nuevas estimaciones) ^{2/}			339	339
III. Total Gastos Tributarios (I + II)	5 949	3 982	6 587	4 476
IV. % PBI	2,24	1,50 ^{3/}	2,22	1,51

1/ Considera las cifras publicadas en el Anexo de Gastos Tributarios contenido en el MMM 2006-2008.

2/ Comprende nuevas estimaciones relacionadas a dos Gastos Tributarios.

3/ El porcentaje mostrado corresponde al PBI proyectado para el 2006 en el MMM 2006-2008.

Elaboración : SUNAT

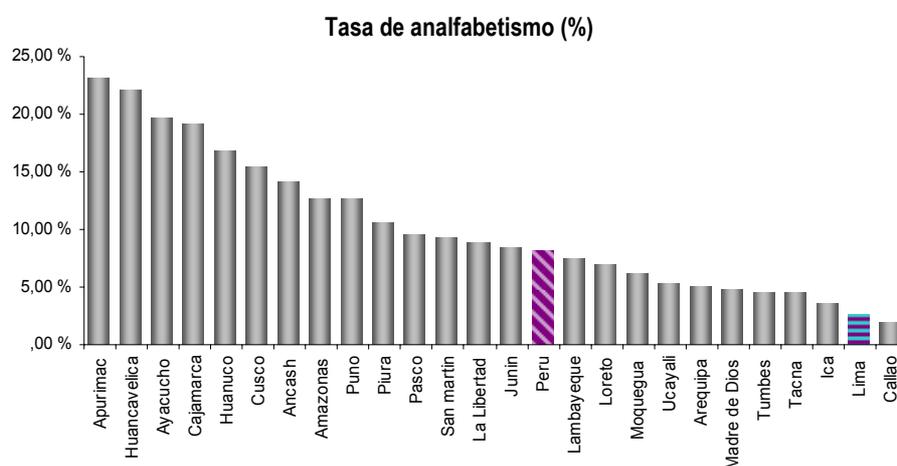
* La metodología de estimación de los gastos tributarios será publicada en la página web del Ministerio de Economía:
www.mef.gob.pe

ANEXO D

CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN SEGÚN EL X CENSO DE POBLACIÓN Y V DE VIVIENDA

De acuerdo a los resultados obtenidos del último censo, la población peruana se caracteriza por su alto nivel de concentración en pocos departamentos y por una estructura demográfica relativamente joven. Sin embargo, existen otras características que podemos mencionar como el nivel educativo de la población y su nivel de acceso a servicios.

Con respecto al nivel educativo de la población, podemos decir que la tasa de analfabetos a nivel nacional esta alrededor de 8%, sin embargo este resultado encierra diferencias importantes entre departamentos, ya que por ejemplo los departamentos de Apurímac y Huancavelica presentan tasas mayores al 20%, en tanto que Lima y Callao registran tasas menores al 5%⁹⁷.



Fuente: Sistema de recuperación de datos-INEI.

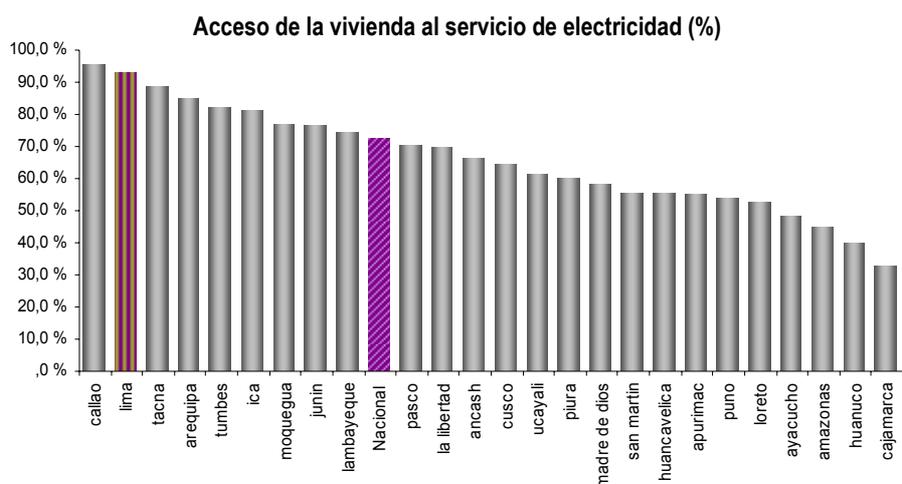
Al desagregar por sexo, encontramos que los niveles de analfabetismo en las mujeres resultan mayores a los presentados por los hombres en los departamentos del país. Nuevamente destacan los casos de Apurímac y Huancavelica con tasas superiores al 30%⁹⁸.

Es también importante la información que nos brinda el censo sobre el acceso a servicios básicos a nivel departamental, el acceso a estos servicios implica un mayor bienestar en el nivel de vida de la población. Por ejemplo, para el caso del acceso al servicio de electricidad, tenemos que los departamentos con menor nivel resultan ser Cajamarca y Huanuco, cuyo acceso a este servicio es menor al 40%⁹⁹. Por otro lado Lima y Callao, presentan tasas mayores al 90%. El promedio nacional para este indicador es de 72%.

⁹⁷ Fuente: Sistema de Recuperación de Datos-INEI.

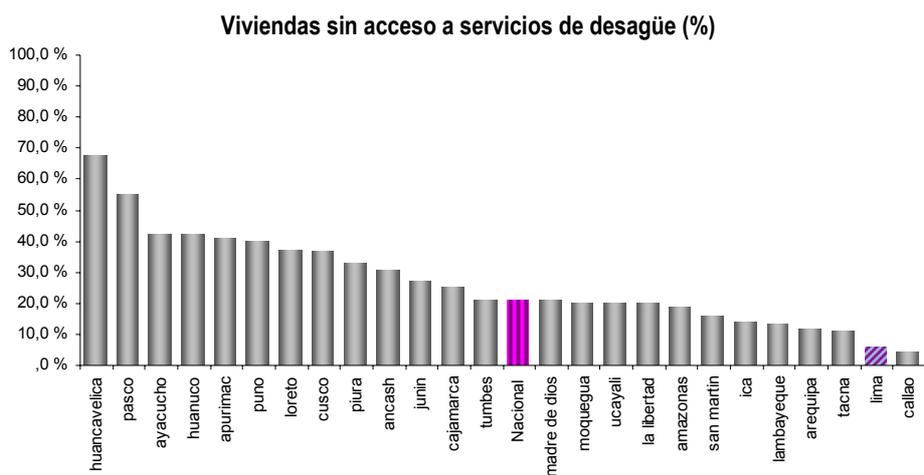
⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.



Fuente: Sistema de recuperación de datos-INEI.

Con respecto al acceso al servicio de desagüe, resulta preocupante la situación que presentan los departamentos de Huancavelica y Pasco, donde más del 50% de la población carece de este servicio. El promedio nacional de este indicador se ubica en 21%¹⁰⁰.



Fuente: Sistema de recuperación de datos-INEI.

La revisión de estos indicadores nos refleja que los departamentos con altas tasas de analfabetos y con reducido acceso a servicios básicos, padecen de una situación de pobreza mayor al resto. En este sentido podemos citar los casos de Huancavelica, Apurímac y Huánuco.

¹⁰⁰ Op. Cit.

ANEXO E

ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS SEGÚN PROGRAMAS

La clasificación funcional programática agrupa al gasto público por funciones, programas y subprogramas. A través de ella se muestran las grandes líneas de acción que las entidades públicas desarrollan en el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado.

En el año 2005 la ejecución presupuestal de los 3 niveles de gobierno¹⁰¹ habría ascendido a S/. 51 101 millones, de los cuales sólo 10 programas (de un total de 54) concentran el 80% del gasto total y 15 programas el 90%, es decir, la asignación financiera en el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado se concentra en pocos programas.

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS, SEGÚN PROGRAMAS ^{1/}

(Millones de nuevos soles)

PROGRAMA	2001	2002	2003	2004	2005 ^{2/}	
						%
004. ADMINISTRACION FINANCIERA ^{3/}	7 143	7 489	9 715	10 109	9 984	20
015. PREVISION	6 449	7 008	7 464	8 413	9 285	18
003. ADMINISTRACION	6 676	6 242	7 114	6 741	6 289	12
064. SALUD INDIVIDUAL	1 857	2 083	2 273	2 797	2 902	6
027. EDUCACION PRIMARIA	1 861	2 028	2 178	2 512	2 581	5
014. PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL Y COMUNITARIA	1 662	1 689	1 992	2 199	2 489	5
028. EDUCACION SECUNDARIA	1 454	1 661	1 824	2 150	2 331	5
022. ORDEN INTERNO	1 489	1 326	1 584	1 827	2 239	4
052. TRANSPORTE TERRESTRE	1 600	1 553	1 755	2 191	2 157	4
029. EDUCACION SUPERIOR	1 026	1 067	1 174	1 351	1 457	3
066. ORDEN EXTERNO	1 060	767	300	543	1 349	3
002. JUSTICIA	567	675	883	1 003	1 029	2
006. PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL	436	490	636	952	1 024	2
048. PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE	457	479	498	579	603	1
026. EDUCACION INICIAL	425	512	553	578	592	1
RESTO DE PROGRAMAS	4 156	4 200	4 284	4 107	4 790	9
TOTAL	38 318	39 269	44 226	48 052	51 101	100

1/ Corresponde a la ejecución presupuestal por toda fuente de financiamiento del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

2/ Para el año 2005 se ha estimado la ejecución presupuestal de los Gobierno Locales sobre la base de los envíos preliminares del 84% del total.

3/ Incluye los pagos por intereses y amortización de la deuda pública.

Fuente: DNPP, DNCP, SIAF.

Asimismo, puede apreciarse en la tabla adjunta que entre 2001 y 2005 la ejecución presupuestal de los 3 niveles de gobierno creció a una tasa anual de 7,5%, siendo los programas de Previsión,

¹⁰¹ No incluye a las empresas públicas ni a las Entidades de Tratamiento Empresarial (ETEs).

Administración Financiera, Salud Individual, Educación Primaria, Promoción y Asistencia Social, Educación Secundaria, Orden Interno, Transporte Terrestre, Educación Superior y Justicia los que incidieron mayoritariamente en este resultado.

Considerando que el gasto público ha crecido de manera significativa en los últimos años, cabría preguntarse ¿qué es lo que se ha logrado con este incremento en los recursos públicos?; específicamente, ¿este incremento ha logrado revertir los malos resultados en salud y educación?; ¿se está dando un mantenimiento adecuado a los activos públicos, como por ejemplo las carreteras? La evidencia muestra que, no obstante los avances, la mejora de resultados prioritarios aún está lejos de la meta deseada. Alrededor de la mitad de la población se encuentra en condición de pobreza, la cuarta parte de los niños y niñas menores de 5 años son desnutridos crónicos, 9 de cada 10 estudiantes que culminan la primaria no comprenden lo que leen, 25% de la población no accede a ningún tipo de atención médica en servicios de salud, la razón de muerte materna es el doble del promedio de América Latina. Por lo tanto, en el Perú los recursos públicos no están siendo adecuadamente utilizados, no llegan a quienes deberían llegar, no se utilizan totalmente (no se han ejecutado eficazmente), y no generan los resultados esperados, es decir, se tiene una mala calidad del gasto público.

Los factores que explican la magnitud de logros alcanzados y por lo tanto la efectividad y calidad del gasto público se pueden clasificar en: falta de una adecuada priorización del gasto público, pertinencia y costo-efectividad de las intervenciones, marcos normativos y regulatorios de los servicios sociales (contratación de personal), débil desarrollo de herramientas de gestión y de seguimiento y evaluación del gasto desde un enfoque de resultados, y estrechez del presupuesto público en relación a las verdaderas necesidades sectoriales, entre los más importantes.

Otro factor importante que explica la inadecuada asignación presupuestal es la inercia. Las instituciones públicas reciben más o menos recursos dependiendo de cómo les fue en la ejecución presupuestal del ejercicio anterior y los ingresos públicos. Los resultados de la medición del desempeño desde el punto de vista programático e institucional no se han utilizado como criterio para la identificación de prioridades (tanto a nivel Estado o como sectorial), ni para validar o invalidar la efectividad y pertinencia de las intervenciones públicas ni como criterio para asignar los recursos públicos.

En este contexto y con la intención de mejorar la calidad del gasto público, se ha avanzado en el desarrollo de herramientas que contribuyan a consolidar el enfoque por resultados de la gestión pública: La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal; el Marco Macroeconómico Multianual; el Sistema Nacional de Inversión Pública; el Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF; los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales-PESEMs; los Planes Estratégicos Institucionales-PEI; un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público; los Convenios de Administración por Resultados-CAR's; y Convenios de Gestión (FONAFE-Empresas Estatales), entre otros.

El siguiente paso será consolidar estas herramientas, institucionalizarlas, articularlas entre sí y a procesos claves que permitan a los tomadores de decisiones conocer aspectos del desempeño de la gestión de sus programas o instituciones, la evolución en el tiempo de estos resultados e información sobre sus posibles causas. Contar con información de manera oportuna (en relación al inicio de un determinado proceso) es de suma importancia para mejorar la calidad de la planificación (previa identificación de los problemas prioritarios), programación, asignación y ejecución de los

recursos del Estado. En el mediano y largo plazo, el uso de todas estas herramientas permitirá mejorar la gestión y uso de los recursos públicos, y mejorar la prestación de bienes y servicios públicos.

ANEXO F

BUSCANDO LA EFICIENCIA EN LA POLÍTICA NORMATIVA

En los últimos años, según estadísticas del Ministerio de Justicia, el sistema normativo peruano ha estado creciendo y haciéndose más complejo de una manera sostenida¹⁰². Esta grave situación está ligada a la inexistencia de un sistema de filtros, monitoreo e incentivos para mejorar la calidad de las normas existentes y en proyecto.

Actualmente, las principales dificultades para generar normas que cumplan su propósito de manera eficiente o que apunten a un propósito necesario son tres. En primer lugar, el Estado cuenta con una amplia informalidad en los procesos de creación de normas, en particular las de rango no legislativo. Sin procedimientos, criterios y umbrales precisos, los creadores de normas adolecen de guías y límites a su discrecionalidad y su interpretación de los que es una norma de calidad, así como de los impactos tolerables por los normados (públicos y privados). En segundo lugar, los procesos normativos carecen de filtros eficaces y creíbles que puedan jugar el papel de 'peso y contrapeso' a las opiniones de los creadores de normas y permitan establecer un sistema de incentivos conducente al mejoramiento sistemático del entorno regulatorio. Finalmente, hay un excesivo énfasis en resolver síntomas a través de la creación de normas, en lugar de enfocarse en corregir los procesos que originaron los problemas.

En ese sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas, en su rol de armonizador de la actividad económica, busca la reducción de costos de transacción en toda la economía, habiendo establecido para el tema de calidad normativa un conjunto de criterios para el mejoramiento de la calidad en la producción de las normas y regulaciones, enmarcados en un esquema institucional y operativo de procedimientos de filtro para el control de calidad de las normas emitidas¹⁰³.

Esquemáticamente, este enfoque considera que la generación de una norma equivale a la elaboración de un perfil de un proyecto de inversión, es decir, supone la preparación de elementos de decisión que identifiquen el tema de fondo o el problema que se pretende resolver y evaluar si la norma propuesta es la solución apropiada y, de serlo, cuáles son las condiciones mínimas para su elaboración y cuál sería su impacto. Para llevar a cabo este tipo de análisis, cualquier iniciativa normativa debe seguir una secuencia de etapas cuya estructura está asociada a una secuencia de buenas prácticas regulatorias, tales como el sustento de la necesidad de la norma, seguido del estudio de las opciones en la intervención pública o normativa, la manifestación de riesgos, la identificación de costos y beneficios, la justificación de la fórmula final escogida, las consultas públicas con los regulados, entre otros. Esta secuencia, que va desde la concepción de la idea hasta su implementación y su posible reformulación, constituye lo que se conoce como la Manifestación de Impacto Regulatorio, MIR (o *Regulatory Impact Analysis*, RIA).

¹⁰² En el 2005 se crearon alrededor a 14 000 nuevas normas.

¹⁰³ Ver www.mef.gob.pe/propuesta/DGAEICIP/doc/Lineamientos_mejoramiento_Calidad_Normas_Regulaciones.pdf

Este proceso ya se está aplicando en algunas unidades del Ministerio de Economía y Finanzas y se está trabajando esquemas piloto con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo, teniendo como fin último que en el largo plazo todas las entidades públicas sigan este ciclo de creación de normas de calidad.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Nacional (2006). <http://www.acuerdonacional.gob.pe>

Adrogué, Ricardo (2005). "Fiscal Sustainability: A Value-at-Risk Approach" in Central, America: Global Integration and Regional Cooperation, IMF Occasional Paper 243, Chapter 4, page 59-68 (Washington: International Monetary Fund).

Allen, Grahame (2001). "The Private Finance Initiative (PFI)". Research Paper N° 01/117. House of the Commons – Economics Policy and Statistics Section.

Bernanke, Ben (2003). "The Jobless Recovery", Board of Governors of the Federal Reserve System.

Blanchard, Olivier (1990). "Suggestions for a new set of fiscal indicators", Documento de Trabajo OCDE. N. 79. París.

Castañeda, T., K. Lindert, B. de la Brière, L. Fernandez, C. Hubert, O. Larrañaga, M. Orozco y R. Viquez, (2005). "Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and The United States", The World Bank, Social Protection Unit, Washington D.C.

Coady, D., Gras, M. y Hoddinott, J. (2004). "La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: revisión de lecciones y experiencias", Banco Mundial-International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Cumbre del Milenio: "Objetivos de Desarrollo del Milenio, en América Latina y el Caribe (2000)", Asamblea del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York.

Easterly, William (1999). "The Ghost of Financing Gap: Testing the Growth Model Used in the International Financial Institutions", Journal of Development Economics, Vol, 60, N°2.

Eichengreen, Barry y Hausmann, Ricardo (1999). "Exchange Rates and Financial Fragility", National Bureau of Economic Research – NBER, International Economics, Working Paper N° 7418.

FMI (2006). World Economic Outlook. Washington DC.

Francke, P., Iguíñiz, J. y García, J. (2005). "Crecimiento Pro-Pobre en el Perú", Avance de Investigación, Lima: CIES.

Herrera, Javier (2004). "La Pobreza en el Perú, 2003", Advertencia Sobre Cambios Metodológicos, IRD-INEI.

Irrázabal, Ignacio (2004). "Sistemas Únicos de Información sobre Beneficiarios en América Latina", Diálogo Regional de Política, BID, Washington.

Jiménez, Félix (2003). "Perú: Sostenibilidad, Balance Estructural y Propuesta de una regla fiscal", Documento de Trabajo 225, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Kakwani, Nanak (1990). "Poverty and Economic Growth with Applications to Cote d'Ivoire", LSMS Working Paper N° 63.

Kapsoli, Javier (2006). "Posiciones Fiscal y Monetaria ¿Son la explicación de la reciente expansión?", Documento de trabajo N°2, Ministerio de Economía y Finanzas.

Kapsoli, J., Mendoza, W. y Rabanal, J.P. (2006). "La Política Fiscal Actual y los Retos para la Gestión 2006-2011", En: Seminario: Desafíos de la Política Fiscal en el Perú: 20 de abril de 2006, Borrador de Discusión, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social y Ministerio de Economía y Finanzas.

Kozikowski, Zbigniew (1988). Técnicas de planificación macroeconómica, México, Editorial Trillas.

Lévano de Rossi, Cecilia (2005). Elaboración de Estadísticas de la Micro y Pequeña Empresa, Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima.

Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R. y Benavides, P. (2001). "Balance Estructural del Gobierno Central, Metodología y Estimaciones para Chile: 1987 – 2000", Estudios de Finanzas Públicas, Santiago: Ministerio de Hacienda.

Melgarejo, K. y Rabanal, J.P. (2006). "Esfuerzo o Pereza fiscal en los Gobiernos Locales, 1999", Ministerio de Economía y Finanzas, MIMEO.

MEF-PCM (2006). "Informe Preelectoral de la Administración 2001 – 2006", Lima: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

MINTRA (1999). "Costos Laborales, Competitividad y empleo", Boletín de Economía Laboral N° 11, Lima, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA).

Patillo, C., Poirson H. y Ricci L. (2002). "External Debt and Growth," IMF Working Paper 02/69, Washington: International Monetary Fund.

PNUD (1997). Informe de Desarrollo Humano, Lima: PNUD.

PNUD (2004). Hacia el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú: Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión, Lima: PNUD.

Ravallion, M. y Datt, G. (1992). "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980's", En: LSMS Working Paper, N°83, Banco Mundial.

Reinhart, C., Rogoff, K. y Savastano, M. (2003). "Debt Intolerance", NBER Working Paper No, 9908 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Saavedra, Jaime (2000). "Generación de Empleo y Evolución de la Productividad en el Perú: 1990 – 1998", En: Egger, Phillipe y Norberto García, Apertura Económica y Empleo: Los Países Andinos en los Noventas, Lima, OIT.

Salai-i-Martin, Xavier (2000). Apuntes de Crecimiento Económico, Antoni Bosch, Barcelona.

Vásquez, Enrique (2005). Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos, Lima: CIES, CIUP.

World Bank (2005). Peru: Opportunities for all. A poverty assessment. Washington: World Bank.

OFICIO No. 048-2006-BCRP

Lima, 12 de mayo de 2006

Señor
Fernando Zavala
Ministro de Estado en el Despacho de Economía y Finanzas
Ciudad.

Señor Ministro:

Es grato dirigirme a usted con la finalidad de alcanzarle la opinión técnica de este Banco Central sobre el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009, 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 2006-2009, se espera que la actividad económica crezca a un ritmo promedio de 5% anual, similar al previsto en el Marco Macroeconómico Multianual. Estas previsiones para la evolución de la actividad económica asumen un contexto de estabilidad macroeconómica, mayor acceso de nuestros productos de exportación a los mercados internacionales y la existencia de políticas destinadas a mejorar el potencial de crecimiento de la economía. Sin embargo, para que estos beneficios del crecimiento económico sostenido lleguen efectivamente a los ciudadanos más pobres de nuestro país, se requiere de una adecuada gestión pública que trasciende el ámbito de las políticas monetarias y 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 con un crecimiento real promedio de alrededor de 10% anual.

Política fiscal

Las proyecciones del Marco Macroeconómico contemplan un déficit de 0,2% del PBI para el 2006, el cual se incrementaría a 0,9% del PBI en el 2007 debido a la eliminación de algunos impuestos, para luego reducirse nuevamente a 0,3% en el 2008 y alcanzar un superávit de 0,5% del PBI en el 2009. Estos resultados cumplen las reglas macro-fiscales de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, con excepción del tope del crecimiento real del gasto no financiero del Gobierno General para el año 2006, el cual de acuerdo a sus proyecciones estaría creciendo ligeramente por encima del 3%. La reducción del déficit fiscal prevista genera un menor requerimiento de financiamiento. En consecuencia, cabe destacar la reducción prevista en el saldo de deuda pública de 38,2% en el 2005 a menos de 30% en el 2009, lo que fortalecería significativamente la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Dicha sostenibilidad es un elemento crucial para generar un ambiente propicio para la inversión y a la vez permitir la aplicación de políticas fiscales anticíclicas. La coyuntura internacional ha sido particularmente favorable en los últimos años, en términos de crecimiento económico alto y bajas tasas de interés y en especial en el incremento de alrededor de 25% en los términos de intercambio

entre el 2004 y el primer trimestre del 2006, lo que ha permitido un aumento significativo de los ingresos fiscales. Las perspectivas de crecimiento económico mundial, tasas de interés internacional y precios de nuestros principales productos de exportación son menos favorables en los siguientes años.

Por su carácter temporal y su naturaleza de renta de recursos agotables, estos recursos fiscales adicionales deberían ser en lo posible ampliados y utilizados en forma prudente, buscando asignarlos sin afectar la sostenibilidad de las cuentas fiscales.

Por ello, se recomienda evitar que los aumentos del gasto con carácter permanente sean financiados con recursos que provengan de ingresos fiscales temporales. En esta línea, debería evaluarse la posibilidad de emplear estos recursos en:

- Reducir la deuda pública, en particular la externa, mecanismo que permitiría además reducir las presiones apremiantes vía la compra de moneda extranjera por parte del fisco;
- Acumular recursos en el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), mecanismo diseñado para cubrir requerimientos financieros del gobierno ante contingencias adversas. Esta propuesta requeriría modificaciones a la normatividad del fondo, las cuales podrían incluir además el uso contingente de estos fondos para apoyar eventualmente al Fondo de Seguro de Depósitos (FSD).
- Mantener una posición de caja prudencial en moneda extranjera por un monto equivalente a uno o dos trimestres de recursos necesarios para atender servicios de deuda pública.
- Gasto de inversión en infraestructura y en mantenimiento de los activos públicos, con lo cual se mejoraría permanentemente la capacidad productiva de la sociedad en su conjunto.

Hacia delante, se prevé una disminución de la presión tributaria por los menores términos de intercambio, las desgravaciones arancelarias y la eliminación de los impuestos transitorios a los activos netos (ITAN) y a las Transacciones Financieras (ITF). Se recomienda no derogar estos dos impuestos ya que el ITAN es un tributo cuyo objetivo es reducir la evasión tributaria e impedir una competencia desleal de aquellos que evaden respecto de los que tributan lo que les corresponde. De igual manera, el ITF contribuye a fortalecer la fiscalización por parte de la autoridad tributaria, si se aplica con una tasa mínima.

Es importante además continuar reduciendo la exposición del fisco al riesgo cambiario y permitir una mayor profundización del mercado de capitales doméstico con una curva de rendimiento de mayor plazo, lo cual sirve de guía al sector privado, en particular para el desarrollo del crédito hipotecario en soles. En este sentido, el aumento reciente del plazo de los bonos del Tesoro Público en soles nominales a 20 años ha sido un paso importante para lograr la ampliación de plazos de los créditos hipotecarios.

Con respecto al análisis de sostenibilidad de la deuda pública contenido en el documento del Marco Macroeconómico, consideramos que dentro de sus escenarios de sensibilidad se debería incluir el efecto de un deterioro de los términos de intercambio sobre los ingresos fiscales. Nuestros estimados muestran que una caída de 10% en los precios de exportación de productos mineros conllevaría a un deterioro en los ingresos tributarios de alrededor de 0,4 puntos porcentuales del producto.

Asimismo, se debe tomar en cuenta las posibles implicancias macroeconómicas de un alza adicional en el precio internacional del petróleo, por lo que resulta recomendable continuar con medidas fiscales compensatorias a través de la reducción del Impuesto Selectivo al Combustible y el uso del Fondo de estabilización de precios de combustible en magnitudes fiscalmente neutras. En la misma línea, se debería tomar acciones para acelerar la sustitución de este combustible por el gas natural, que es más económico y perjudica menos el ambiente. Así, por ejemplo, se debería seguir promoviendo el uso del gas natural para el transporte público masivo, lo que beneficiaría directamente a la población de menores recursos.

Balanza de pagos y reservas internacionales

Coincidiendo con las proyecciones del Marco, se espera un incremento del ritmo de crecimiento de nuestras exportaciones y un resultado en cuenta corriente de balanza de pagos que se mantendría en niveles sostenibles en el mediano plazo.

La evolución de la cuenta corriente y de la cuenta financiera externa permitirá fortalecer la posición de Reservas Internacionales Netas, continuando la acumulación durante el período 2007-2009, permitiendo sostener una sólida posición de liquidez internacional.

Política monetaria

El escenario previsto asume que la inflación anual promedio se ubicará en torno a 2,5%, nivel consistente con la meta del BCRP. Esto contribuirá a consolidar un marco macroeconómico estable y a continuar con la recuperación de la confianza en nuestra moneda, permitiendo el desarrollo de instrumentos financieros de más largo plazo.

En resumen, creemos que las proyecciones fiscales contenidas en el Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009, permiten prever un escenario de crecimiento sostenible en el mediano plazo. Sin embargo, también consideramos que la política monetaria y fiscal deben continuar conduciéndose de manera prudente y preventiva para hacer frente a posibles evoluciones adversas del entorno internacional. La economía está sujeta a una serie de contingencias, algunas de ellas plasmadas en el análisis de sostenibilidad del documento, por lo que sólo una política fiscal prudente permitirá enfrentar adecuadamente a una evolución distinta al del escenario contemplado en el Marco Macroeconómico.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima.

Oscar Dancourt Masías
Vicepresidente
En ejercicio de la Presidencia