

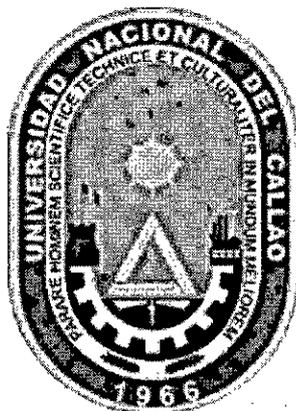


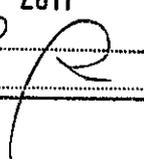
MAR 2017

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS



RECEBIDO	UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO
	VICE-RECTORADO DE INVESTIGACIÓN
	060
	16 MAR 2017
	HORA: 11:00
	FIRMA: 

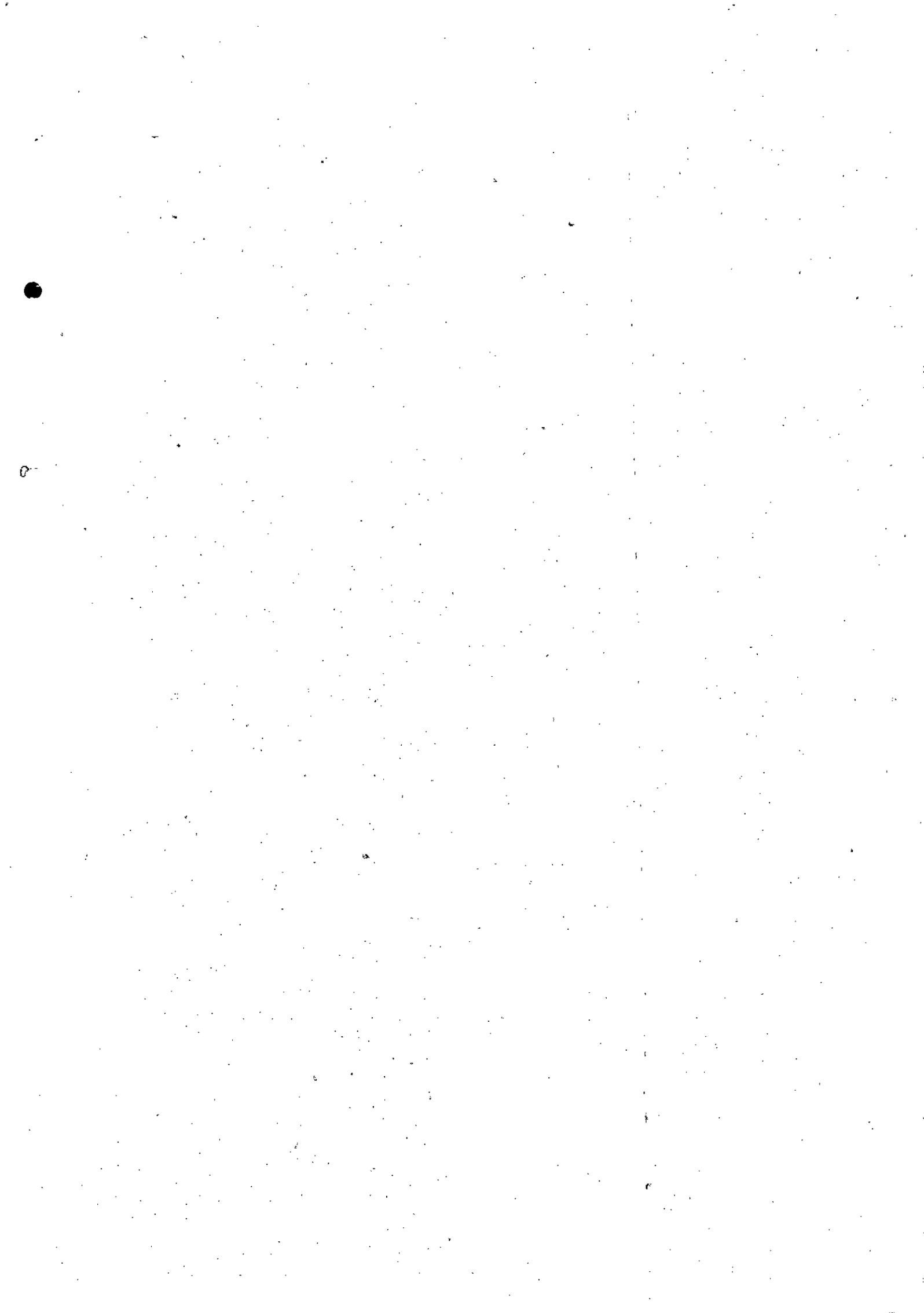
INFORME FINAL DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN
“Las cuentas fiscales y su influencia en la situación del sector
social de la economía: 1970-2014”

Autor: Olivares Ramírez, Alejandro Oscar

Periodo de Ejecución: del 01 junio de 2014 al 30 de mayo 2016

Resolución Rectoral N° 431-2014-R

Callao, Febrero de 2017



I. INDICE

I.	INDICE	1
	Tablas de contenido	2
II.	Resumen	4
III.	Introducción	5
IV.	Marco Teórico	8
	4.1 La discusión teórica	8
	4.2 El modelo	12
	4.3 Las hipótesis	15
V.	Materiales y métodos	16
VI.	Resultados	17
VII.	Discusión	35
VIII.	Referenciales	38
IX.	Apéndice	41
X.	Anexos	43

ca

Tablas de contenido

Gráficos

Gráfico 6.1	RESULTADO ECONÓMICO DEL SPNF Y BRECHA DE INGRESOS Y GASTOS DEL GC	19
Gráfico 6.2	INGRESOS Y GASTOS DEL GC	20
Gráfico 6.3	SERVICIO DE LA DEUDA	23
Gráfico 6.4	ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO	25
Gráfico 6.5	PBI Y DEMANDA INTERNA, PER CÁPITA	26
Gráfico 6.6	ÍNDICE DE EMPLEO EN EMPRESAS DE 10 A MÁS TRABAJADORES: 1997-2014	27
Gráfico 6.7	INDICE DE REMUNERACIÓN BRUTA DE EMPLEADOS: 1990-2009	28
Gráfico 6.8	INGRESOS CORRIENTES GOBIERNO CENTRAL, RESTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y DE LOS GOBIERNOS LOCALES: 1970-2013	29
Gráfico 6.9	GASTOS NO FINANCIEROS GOBIERNO CENTRAL, RESTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y DE LOS GOBIERNOS LOCALES: 1970-2013	30
Gráfico 6.10	TOTAL INGRESOS CORRIENTES Y GASTOS NO FINANCIEROS: 1970-2013	31
Gráfico 6.11	PISA 2000: RESULTADO PRUEBA DE LECTURA	34
Gráfico 7.1	PISA 2000: RESULTADO PRUEBA DE LECTURA	39
Gráfico 9.1	PRESUPUESTO DE APERTURA (PIA) 2014	43
Gráfico 9.2	EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO (DEVENGADO)	44

Tablas:

Tabla 6.1	CASO HIPOTÉTICO DE REESTRUCTURACIÓN DE GASTO NO FINANCIERO POR ENDEUDAMIENTO	22
Tabla 7.1	RELACIÓN DE GASTO E INGRESOS Y ENDEUDAMIENTO	37
Tabla 7.2	DÉFICIT FISCAL, SERVICIO DE LA DEUDA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	38

EST

II. Resumen

Este trabajo analiza la evolución que ha seguido el ajuste del gasto en el Perú, entre los años 1970 y 2014, observando la ruta que ha seguido el proceso en una serie de eventos que tienen la particularidad de haberse materializado en tres momentos principalmente, hasta fines de los años ochenta, durante los noventa y desde los 2000 en adelante. Para el efecto se emplea un modelo de ajuste que relaciona la situación de las cuentas fiscales con los aspectos de la disponibilidad de endeudamiento, emisión primaria y servicio de la deuda. En periodos en que no hay restricciones para el endeudamiento y la emisión se relajan las restricciones para un déficit alto. Cuando las posibilidades de endeudamiento desaparecen o no se puede financiar con emisión el exceso de gasto, entonces se debe inevitablemente ingresar a periodos de ajuste severo del gasto como los que caracterizaron a la economía peruana en los años ochenta y noventa

Si los resultados de esta investigación permiten determinar el perfil de ajuste seguido en las variables de gasto, o si se logra identificar algún nivel de asimetría, se espera que esta evidencia constituya una contribución informativa para los tomadores de decisión en materia de asignación del gasto público de forma que es de esperar que en base a este nuevo conocimiento, las políticas económicas y de asignación de recursos sean más precisas y focalizadas.

Abstract

This paper analyzes the evolution that has continued to the adjustment of expenditure in Peru, between the years 1970 and 2014, noting the path you have followed the process in a series of events that have the particularity to have materialized in three times mainly, until the late 1980s, during the 1990s and from 2000 onwards. For the effect is used a model of adjustment that relates the situation of fiscal accounts with the aspects of the availability of primary issuance, debt and debt service. In periods in which there are no restrictions on the debt and the issue will relax the restrictions for a high deficit. When the possibilities of debt go away or not be financed with the excess expenditure, then it must inevitably enter periods of severe adjustment of the expenditure and those that characterized the economy in the 1980s and 1990s

If the results of this research to determine the profile of adjustment followed in the variables of cost, or if it is possible to identify some level of asymmetry, it is expected that this evidence to constitute a contribution to the decision-makers in the allocation of public expenditure in such a way that it is to be hoped that on the basis of this new knowledge, economic policies and resource allocation are more accurate and targeted.

Palabras clave: Cuentas fiscales, Gasto público, Sector social

III. Introducción

La literatura económica ha explorado con suficiencia los efectos, para la sostenibilidad de las finanzas públicas, de un déficit fiscal de las características evidenciadas por la economía peruana en las décadas setentas y ochentas del siglo pasado, al punto que el convencimiento nacional e internacional permitió desde mediados de los años noventa y parte de los años dos mil, discutir la implementación de mecanismos de control fiscal, como las denominadas reglas fiscales, las mismas que a la par que adquirieron carácter obligatorio con su inclusión en el marco legislativo, son constantemente revisadas y fortalecidas¹, con el propósito de incorporar mecanismos de control que perfeccionen el propósito de las mencionadas reglas para mejorar la situación fiscal de manera recurrente.

En esa discusión, sin embargo, no debe pasar desapercibido el análisis de las consecuencias de la reestructuración del gasto público, como resultado del escenario que se presentó durante las mencionadas décadas de los años 70 y 80, tipificado, para el Gobierno Central, en la caída de los ingresos corrientes, como porcentaje del PBI de un máximo de 20% alcanzado en 1980 a 8.7% en 1989 (Esto es, una caída de más de 11 punto porcentuales del PBI), el incremento del pago de intereses por deuda, como porcentaje del PBI de menos de 1% en 1970 a 7.6% en 1990 (casi 7 puntos porcentuales del PBI de incremento) y, la reducción del Gasto No Financiero, como porcentaje del PBI, de casi 20% logrado hacia la primera mitad de los 70s a 10.8% en 1991 (Aproximadamente 9 puntos porcentuales de reducción, o lo que es lo mismo una reducción a casi la mitad).

¹ Véase para el caso peruano, por ejemplo, la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (diciembre de 1999), convertida el 2002 en la Ley de Responsabilidad y Transparencia fiscal y fortalecida el 2013 con la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia fiscal.

La pregunta que surge de manera inmediata, y que constituye una de las interrogantes a responder con este trabajo, es ¿Si los gastos no financieros caen, los ingresos caen y el pago de intereses por deuda aumenta, como se reestructuran los componentes de ese gasto? Lo más probable es que el gasto no financiero ceda su lugar al servicio de la deuda y por ende los diferentes rubros de ese gasto tienen que ajustarse persistentemente. Sin embargo, así como el gasto no financiero se ajusta a la baja, corresponde preguntarse si en la recuperación el gasto fue ajustado al alza y ¿cómo se ajusta, al alza, la estructura del gasto no financiero en sus diferentes rubros?

Las interrogantes planteadas previamente son las que investigación responder planteadas de la siguiente manera: i) ¿Cuál ha sido el perfil de ajuste a la baja y al alza, durante el periodo de estudio, de los diferentes rubros de gasto, como producto de la reducción e incremento de los ingresos y el consecuente incremento o reducción del déficit fiscal y del servicio de la deuda?, ii) ¿Qué factores explican ese perfil de ajuste que, a la luz de diferentes indicadores y resultados publicados dan cuenta de un deterioro de las variables sociales (como por ejemplo la calidad de la educación o la situación de la salud rural)?

Este trabajo tiene por objetivo determinar cómo se ha ido ajustando, al alza o a la baja, la estructura del gasto no financiero en sus diferentes rubros, pues importa saber si, si los gastos no financieros caen o se incrementan, ¿cómo se reestructuran los componentes de ese gasto? De manera específica se busca determinar ¿cuál ha sido el perfil de ajuste a la baja y al alza, durante el periodo de estudio, de los diferentes rubros de gasto, como producto de la reducción e incremento de los ingresos y el consecuente incremento o reducción del déficit fiscal y del servicio de la deuda? Y, determinar qué factores explican ese perfil de ajuste que, a la luz de diferentes indicadores y resultados publicados podrían dar cuenta de

un deterioro de las variables sociales (como por ejemplo la calidad de la educación o la situación de la salud rural)

CAO
De lograrse estos objetivos, resultará posible plantear un conjunto de propuestas de política en un marco de inclusión social que permita definir líneas de acción que puedan ser recomendadas con el objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza rural en el Perú; por ello, la importancia y justificación de esta investigación radica en que deberá aportar evidencia empírica sobre un tema desatendido en los estudios realizados en torno a las consecuencias de un déficit fiscal insostenible y el ajuste que a partir de ahí debe llevar a cabo la economía en las respectivas variables de gasto, especialmente la del sector social. Motiva la investigación el hecho que la revisión bibliográfica efectuada enfatiza en los aspectos fiscales y monetarios del déficit y del endeudamiento, mas no en los impactos que se derivan de esos ajustes sobre el sector social principalmente. Dado este contexto, esta investigación contribuirá a llenar el vacío existente.

Si los resultados de esta investigación permiten determinar el perfil de ajuste seguido en las variables de gasto, o si se logra identificar algún nivel de asimetría, se espera que esta evidencia constituya una contribución informativa para los tomadores de decisión en materia de asignación del gasto público de forma que es de esperar que en base a este nuevo conocimiento, las políticas económicas y de asignación de recursos sean más precisas y focalizadas.

IV. Marco Teórico

4.1 La discusión teórica

Los temas de sostenibilidad fiscal constituyen desde siempre, para la literatura económica, materia de discusión debido a su vinculación directa con la disponibilidad presupuestal (ingresos) y con el destino de los recursos públicos (gastos), pues inevitablemente si los ingresos aumentan/disminuyen, los gastos deben hacer lugar al servicio de la deuda, resultado de un endeudamiento que se usó como elemento reactivador en periodos pasados. Catalán (2013) muestra que si una economía tiene problemas de debilidad en sus ingresos fiscales, no puede recurrir de manera permanente al endeudamiento público para reactivar la economía, debido a que por una situación de déficit permanente en las finanzas públicas se ven afectados de manera negativa los niveles de ahorro e inversión, y en consecuencia el crecimiento económico a largo plazo.

Catalán (2013) muestra, usando datos de la economía mexicana, que cualquier shock asociado a una crisis internacional, modifica la sostenibilidad de las finanzas públicas y las aproxima a una posición de riesgo creciente, que ubica a la política fiscal en una situación de insostenibilidad, pues el cumplimiento que se tiene con las obligaciones financieras impone restricciones a la política fiscal, afectándose de esa manera los componentes de gasto propios de las acciones de política que debe emprender el gobierno.

Capraro et al (2013) relaciona la ruta de ajuste transitada por América Latina en la década de los ochenta, cuando se practicaron políticas de austeridad consideradas expansivas, con la crisis que vive la eurozona desde 2011, por lo que se requieren implementar importantes reformas estructurales, habida cuenta que si una economía exhibe elevados niveles

de endeudamiento se presentará la inevitable asociación de ello con el estancamiento, la recesión y la crisis, pues de acuerdo con, Reinhart y Rogoff (2010) altos niveles de deuda se asocian con resultados de crecimiento notablemente menores.

 De acuerdo con Gonzales (2012) en “América Latina la asignación de recursos fiscales ha sido utilizado como principal instrumento de política, durante la década de los ochenta el gasto se utilizó mayormente como un instrumento discrecional, principalmente utilizado para corregir los grandes déficits fiscales producidos tras la crisis de la deuda en la región. Durante los noventa este panorama fue seguido por la implementación de una serie de reformas estructurales que permitió estabilizar el gasto público, y reasignar recursos en forma sostenida hacia los sectores más vulnerables, se inicia una década de crecimiento del gasto público en la región” (Pág.7). Concordante con la temporalidad destacada en la investigación, la autora indica que “Con un escenario favorable, tras años de bonanza económica y altos precios de las materias primas que incrementaron fuertemente los recursos públicos, en especial en países exportadores netos de estas materias, se permitió la implementación de políticas contra-cíclicas en muchos países de América Latina, lo que se tradujo en el crecimiento del gasto en forma sostenida y una fuerte reducción en el nivel de endeudamiento. Estas condiciones se mantuvieron incluso tras la última crisis financiera, gracias a la solvencia de las cuentas públicas y la estabilidad macroeconómica presente en la región” (Pág.7).

En el mismo sentido, Rodríguez y Flores (2010) consideran que “Los ciudadanos de cualquier país quisieran poder contar con derechos garantizados en salud, educación, vivienda y pensiones. Pero en contraste, es común que ante los vaivenes de la economía se encuentren con programas sociales que se recortan abruptamente, con gobiernos incapaces de sostener una red de protección social para las personas, y

con inversiones públicas que se detienen. Lograr la sostenibilidad del Gasto Público Social no es trivial. Requiere de un compromiso estricto de la autoridad con una política fiscal responsable al servicio de los ciudadanos” (Pág.5).

ca

Desde esa perspectiva de sostenibilidad, Rodríguez y Flores (2010) para el caso de Chile, resumen la experiencia de ese país en que “Desde 2001, Chile ha alineado su gasto público con la evolución de sus ingresos estructurales, permitiendo que éste aumente de manera sostenida en el tiempo, incluso durante los períodos de menor crecimiento económico. Esto ha sido posible gracias a la política fiscal basada en el concepto de balance estructural, que determina cuánto es posible gastar en función de los ingresos fiscales que se obtendrían en una situación aislada del ciclo económico. En términos simples, esto implica ahorrar en tiempos de bonanza, cuando se reciben ingresos que se sabe son sólo transitorios, justamente para poder gastarlos cuando se enfrentan coyunturas que hacen caer los ingresos o que hacen aumentar las necesidades de gasto (Pág.5)

Con un análisis a partir de la década de los noventa, Ghosh (2007) reflexiona sobre la estabilidad macroeconómica, en el sentido que esta “...es una condición necesaria para el desarrollo y el crecimiento. Sin embargo, la evidencia de las dos últimas décadas muestra que las ideas y recomendaciones de políticas en boga acerca de cómo se logra la buena administración macroeconómica y la estabilidad, han sido demasiado limitadas. De hecho, en muchos países han llevado a lo opuesto a lo que pretendían. Los acontecimientos de la década pasada han cambiado en todo el mundo las percepciones acerca de la naturaleza de las políticas macroeconómicas deseables. La crisis financiera asiática de fines de los años noventa y el colapso en Argentina al comienzo de la década evidenciaron que estrategias fiscales aparentemente “prudentes” pueden ir

asociadas a procesos macroeconómicos insostenibles capaces de generar crisis. El énfasis puesto explícitamente por las Naciones Unidas y la comunidad internacional en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como la necesidad de asegurar el financiamiento para el desarrollo, han puesto de relieve la necesidad de cambiar el rumbo de las estrategias económicas” (Pág.5).



Como síntesis para su análisis Ghosh (2007) indica que “En resumen, el pragmatismo, dentro de un marco que enfatice el crecimiento, y la flexibilidad, guiada por los requerimientos específicos del contexto de cada país, debería ser el principio orientador, más allá de una visión dogmática basada en una “receta universal” (Pág.6).

Siendo necesaria la implementación de procesos de ajuste fiscal, Daniel et al (2007) enfatizan en que “El ajuste fiscal puede ser necesario para conseguir objetivos a más largo plazo, como el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, al tiempo que para atajar vulnerabilidades fiscales como la acumulación de la deuda pública. Los objetivos fiscales a más corto plazo deberán perseguirse dentro de este marco a más largo plazo” (Pág.1). Sobre los límites del escenario fiscal consideran que “Por lo general los gobiernos procuran promover un crecimiento económico fuerte y sostenible y la reducción duradera de la pobreza. Los estudios indican que una situación fiscal saneada resulta esencial para conseguir la estabilidad macroeconómica, cuya importancia para el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza es objeto de un consenso cada vez mayor. Un ajuste fiscal de alta calidad puede asimismo movilizar el ahorro interno, aumentar la eficiencia de la asignación de recursos y ayudar a cumplir los objetivos de desarrollo “(Pág.1). En tanto que “Una política fiscal expansiva, en cambio, puede acarrear inflación, desplazamiento del sector privado, incertidumbre, y volatilidad, todo lo cual constituye un obstáculo para el crecimiento “(Pág.1).

Sobre la justificación del gasto, Alfageme y Guabloche (1988) reseñan que “La equidad social hace referencia al rol distributivo inherente al Estado. Aún en el supuesto de que los mercados de bienes y servicios cumplan las condiciones del mercado competitivo (asignación de los recursos en forma eficiente según Pareto), éste no siempre garantiza la distribución equitativa de los ingresos. Dice Stiglitz (1955:115), ‘si no hubiera fallos en el mercado ni bienes preferentes, lo único que tendría que hacer el Estado sería ocuparse de la distribución de la renta’; es decir mejorar la política tributaria y social para generar condiciones para eliminar la pobreza y lograr un nivel de distribución del ingreso acorde con el objetivo del bienestar” (Pág.4).

Pero, no debe perderse de vista, acotan Alfageme y Guabloche (1988) que “Esta búsqueda de equidad involucra un esfuerzo social y estatal más amplio no sólo para una mejor calificación de los recursos humanos, en aras de una mayor interacción entre el progreso técnico y el proceso productivo, sino también para integrarlos al crecimiento y desarrollo económico. Desde el punto de vista del enfoque de las capacidades de Sen, la falta de oportunidades para una adecuada integración con el desarrollo económico – es decir, la ausencia de medios para desarrollar o mantener una capacidad humana esencial – deviene en una deficiencia de la misma. Siendo el desarrollo económico la vía para ampliar estas capacidades, el Estado y la sociedad en su conjunto tienen la responsabilidad de eliminar las barreras de acceso y asegurar que éste no sea meramente potencial” (Pág.4).

4.2 El modelo

Capraro et al (2013) desarrollan un interesante modelo que vincula el endeudamiento, el tamaño de la economía, el déficit fiscal y el crecimiento con la austeridad en los términos siguientes

$$d = \frac{D}{Y} \quad (1)$$

$$(G - T) = (\dot{D}d + e\dot{D}f) + \dot{H} - i_G(Dd + eDf) \quad (2)$$

Donde:

D: Stock total de la deuda (en moneda nacional);

Y: PBI a precios corrientes

G: Gasto público corriente después del pago de intereses

T: Recaudación de impuestos = tY, donde t es la tasa impositiva

Dd y Df: Stock de deuda en moneda nacional y en moneda extranjera respectivamente, por lo que $\dot{D}d$ y $\dot{D}f$ representan la variación por unidad de tiempo del stock de deuda en moneda nacional y en moneda extranjera. $D = Dd + Df$

H: Base monetaria emitida para financiar el déficit fiscal. \dot{H} representa la variación por unidad de tiempo de la base monetaria. Si se asume $\dot{H} = 0$, el análisis se orienta en el sentido que no puede usarse la emisión para financiar el déficit fiscal

i_G : Tasa de interés sobre el total de la deuda

e: Tipo de cambio (unidades de moneda nacional por unidad de moneda extranjera).

Asumir que $\dot{H} = 0$ implica que cualquier déficit fiscal se financia con mayor endeudamiento ($\dot{D}d > 0$ ó $\dot{D}f > 0$) y cuando ello no es posible (como ocurrió en la década de los ochenta en América Latina), se tiene que ajustar a la baja G o elevar T. De esto es fácil colegir que las restricciones de endeudamiento ocurridas en los ochenta en Latinoamérica se enfrentaron de dos maneras, cuando se pudo se financió con emisión de forma que $\dot{H} > 0$ (lo que a la larga derivó en una masificación a nivel regional de la hiperinflación) o, en su defecto recurrir a la política de austeridad, es decir bajar G o elevar T.

Tomando logaritmos y derivando respecto al tiempo la ecuación (1) se obtiene

$$\frac{\dot{d}}{d} = \frac{\dot{D}}{D} - \frac{\dot{Y}}{Y} \quad (3)$$

Donde:

\dot{d} : Variación del ratio deuda pública-PBI

\dot{D} : Variación de la deuda pública nominal

$\frac{\dot{Y}}{Y} = g$: Es la tasa de crecimiento nominal de la economía.

ca

Si en la ecuación (2) se despeja \dot{D} y el resultado se reemplaza en la ecuación (3) se puede obtener los factores que inciden en \dot{d} , que como se puede ver están asociados al déficit fiscal, el pago de intereses por deuda y el crecimiento económico:

$$\dot{d} = v + i_g(\zeta d + e\zeta f) - g \quad (4)$$

Donde

v : Déficit fiscal respecto al PBI

$\zeta d, \zeta f$: Participaciones de la deuda nacional y la externa en la deuda total.

De acuerdo con Capraro et al (2013), la relación anterior expresada de otra manera, a partir del crecimiento económico, puede ser vista en la ecuación siguiente:

$$g = g \left(\begin{matrix} + & - & + / - & + \\ G - T & r & q & g^* \end{matrix} \right) \quad (5)$$

Si se reemplaza la ecuación (5) en la ecuación (4), se tendrá una medida del ritmo al que varía el endeudamiento

$$\dot{d} = v + i_g(\zeta d + e\zeta f) - g \left(\begin{matrix} + & - & + / - & + \\ G - T & r & q & g^* \end{matrix} \right) \quad (5)$$

Donde:

r : Tasa de interés real

q : Tipo de cambio real

g^* : Tasa de crecimiento del producto mundial

4.3 Las hipótesis

- 1) En un contexto en que los ingresos caen (o en el mejor de los casos se mantienen constantes) y los gastos en intereses aumentan (aunado a una severa restricción en el flujo de capitales provenientes del exterior), como ha sido la característica en el periodo de estudio, el ajuste natural viene por el lado de los gastos no financieros los cuales inevitablemente caen, pues no hay forma que estos por lo menos se mantengan.
- 2) En el ajuste del gasto no financiero, las funciones de gasto que se han ajustado más o que no se han recuperado como se debe, son las vinculadas a la educación, la salud, el transporte y las comunicaciones; funciones que la literatura sobre la sostenibilidad del crecimiento económico resaltan como especialmente importantes por su contribución al incremento de la productividad.

V. Materiales y métodos

El universo de la investigación comprende la población peruana en sus diferentes categorías de análisis (nacional, urbano, rural, costa, sierra, selva), pero el marco de la investigación es aquel que está referido, en principio, a aspectos principalmente económicos; esto es, el perfil atribuido es básicamente economicista, pues, se efectuarán análisis de series de tiempo y de corte transversal, desde las diversas variables destacando las categorías económicas de las mismas.

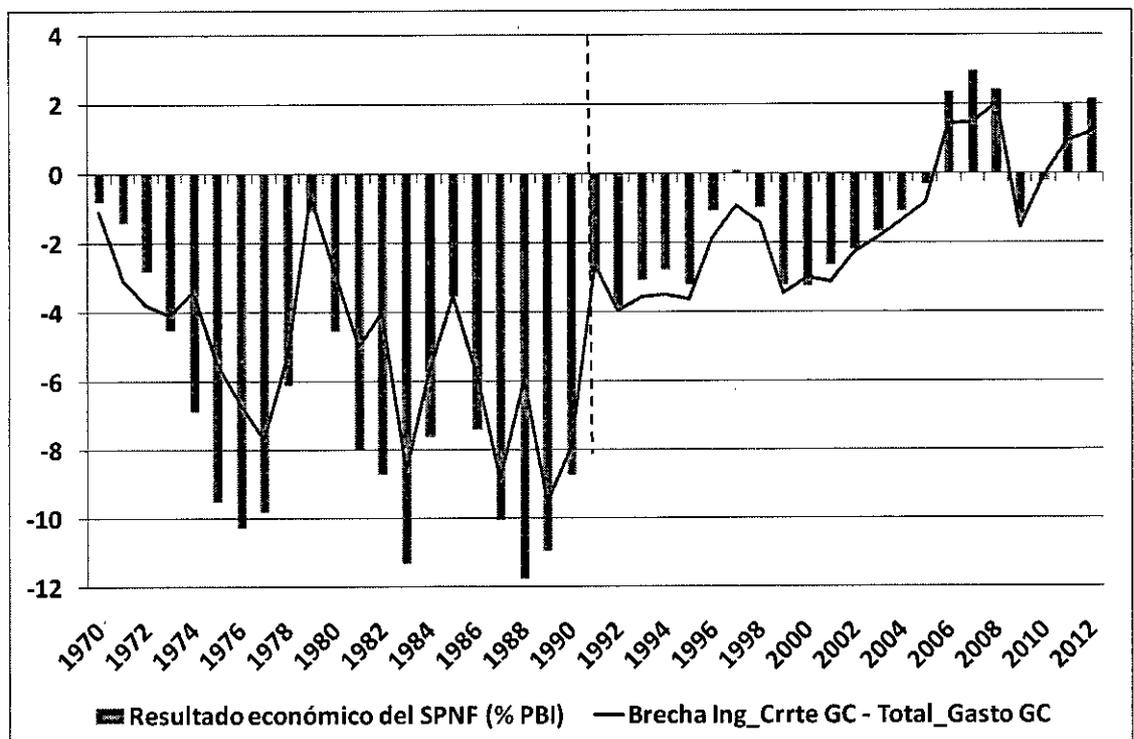
En términos metodológicos, esta investigación es descriptiva y se vale del método analítico para plantear determinadas conclusiones sobre las relaciones de gasto, su evolución en el tiempo y sus determinantes. La fuente de información está referida principalmente a los registros oficiales como las de la administración financiera, los censos de Población y Vivienda y las estadísticas oficiales sobre crecimiento económico y distribución del ingreso.

VI. Resultados

La economía peruana de los años 70, 80 puede ser tipificada como una economía que convivía, de manera regular, con un déficit fiscal creciente, tal como puede ser observado en el gráfico siguiente, a un punto tal para el Sector Público No Financiero que alcanzó los dos dígitos de déficit en una carrera insostenible a largo plazo, explicado fundamentalmente por la brecha de ingresos y gastos que resultaba del accionar del gobierno central.

AO

Gráfico 6.1
RESULTADO ECONÓMICO Y BRECHA DE INGRESOS Y GASTOS
(Porcentaje del PBI)

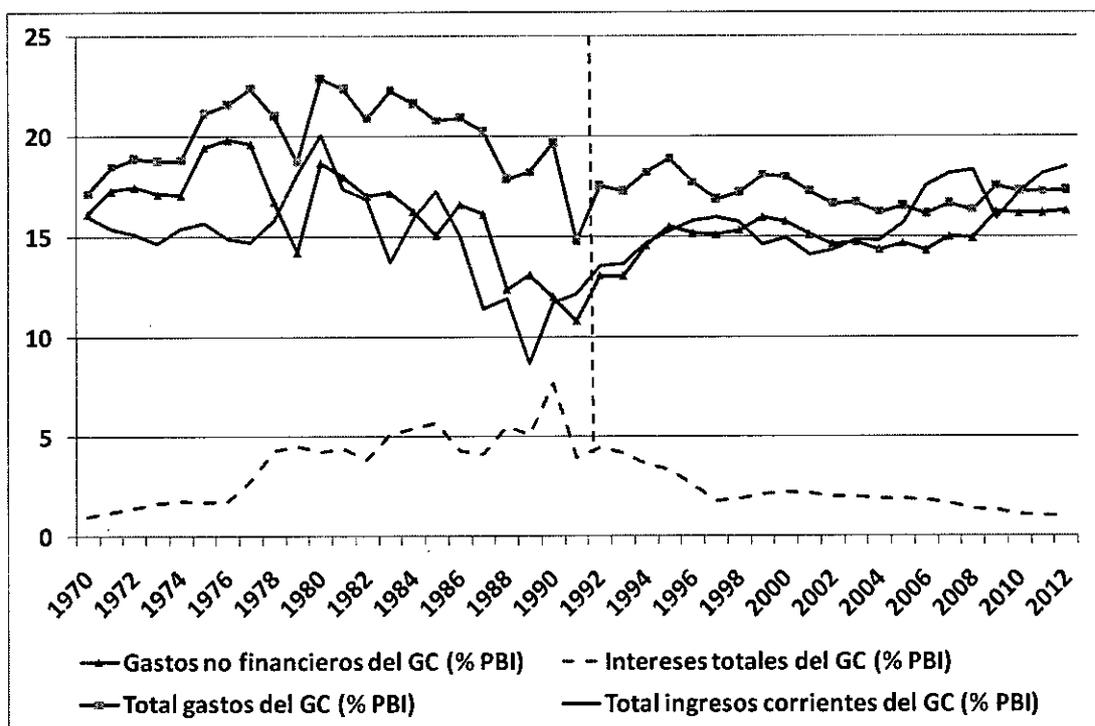


Fuente: BCRP (<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>)

El gráfico anterior permite dividir el escenario fiscal de los últimos 40 años prácticamente en 2 partes: La primera reflejando un situación de déficit creciente y la segunda de disminución de ese déficit hasta tornarlo en superávit, aspecto que dio pie a una serie de estudios e investigaciones de agencias nacionales de referencia², que enfatizaron en una cultura de crítica a los déficits de los años 70 y 80 y de apoyo al establecimiento de reglas y generación de superávits fiscales incidiendo fundamentalmente en los aspectos monetarios y fiscales necesarios para lograr tal situación en un contexto marcado fuertemente por discusiones sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Handwritten mark

Gráfico 6.2
INGRESOS Y GASTOS DEL GC
(Porcentaje del PBI)



Fuente: BCRP (<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>)

² Véase por ejemplo, Pereyra (2003), Llosa (2004), Loayza (2011), Moreno (2011), Melgarejo y Mendoza (2008), Segura, Calderón y Gasha (1997), Jiménez (2003) y Mendoza y Herrera (2004).

En un contexto en que los ingresos caen (o en el mejor de los casos se mantienen constantes) y los gastos en intereses aumentan (aunado a una severa restricción en el flujo de capitales provenientes del exterior, como ha sido la característica en ese periodo³), el ajuste natural viene por el lado de los gastos no financieros los cuales inevitablemente caen, pues no hay forma que estos por lo menos se mantengan.

☺

La Tabla 6.1 permite esbozar una respuesta. El ejercicio toma como referencia el caso de un país con tres (03) rubros de gasto no financiero (A, B y C), además del servicio de la deuda. Puede observarse en la tabla, partiendo de una situación inicial donde hay equilibrio fiscal, con 0% de gastos destinados al servicio de la deuda, la forma en que están distribuidos los tres rubros del gasto no financiero. Si al año siguiente aumenta el gasto (o se reduce el ingreso), la brecha fiscal da lugar a la necesidad de financiamiento, por ejemplo por la vía del endeudamiento, cuya recurrencia busca inevitablemente lugar en la recomposición del gasto total cuando se trata de la devolución del mismo. Así, en el ejemplo, el servicio de la deuda pasa, conforme transcurren los años, de 0% en los años 1 y 2, hasta 33% del total del gasto en el año 6.

También puede observarse en el ejemplo que los otros rubros de gasto se van ajustando a la baja persistentemente entre el año 1 y el año 6, en concordancia con la persistencia del déficit fiscal y del correspondiente endeudamiento y el servicio de deuda que tiene lugar; así, por citar el caso de los rubros de gasto A y B, estos se contraen en términos absolutos y porcentuales, pues pasan de 40% a 28% y el rubro del gasto C se reduce de 20% a 11% en relación al gasto total y al mismo tiempo se reduce el monto de unidades monetarias destinadas a esos gastos. Los gastos que se reducen son, puede colegirse, aquellos segmentos de la economía

³ Véase por ejemplo Mendoza y Olivares (1999).

cuyos resultados no se reflejan en lo inmediato o urgente, como educación y salud.

Tabla 6.1
CASO HIPOTÉTICO DE REESTRUCTURACIÓN DE GASTO NO FINANCIERO POR ENDEUDAMIENTO (*)

	Ingresos	Gasto	Saldo	Deuda		Estrutura del gasto
Año 1	10,000	10,000	0	0		100%
Rubro de gasto						
A		4000				40%
B		4000				40%
C		2000				20%
Servicio deuda		0				0%
Año 2	10,000	13,000	-3,000	-3,000	<u>Devolucion</u>	100%
Rubro de gasto					Año 3 1,000	
A		5,200			Año 4 1,000	40%
B		5,200			Año 5 1,000	40%
C		2,600				20%
Servicio deuda		0				0%
Año 3	10,000	13,000	-3,000	-3,000	<u>Devolucion</u>	100%
Rubro de gasto					Año 4 1,000	
A		4,200			Año 5 1,000	32%
B		5,200			Año 6 1,000	40%
C		2,600				20%
Servicio deuda		1,000				8%
Año 4	10,000	13,000	-3,000	-3,000	<u>Devolucion</u>	100%
Rubro de gasto					Año 5 1,000	
A		4,200			Año 6 1,000	32%
B		4,200			Año 7 1,000	32%
C		2,600				20%
Servicio deuda		2,000				15%
Año 5	8,000	11,000	-3,000	-3,000	<u>Devolucion</u>	100%
Rubro de gasto					Año 6 1,000	
A		3,200			Año 7 1,000	29%
B		3,200			Año 8 1,000	29%
C		1,600				15%
Servicio deuda		3,000				27%
Año 6	6,000	9,000	-3,000	-3,000	<u>Devolucion</u>	100%
Rubro de gasto					Año 7 1,000	
A		2,500			Año 8 1,000	28%
B		2,500			Año 9 1,000	28%
C		1,000				11%
Servicio deuda		3,000				33%

(*) El servicio de la deuda solo considera principal (excluye intereses, atrasos y moras)

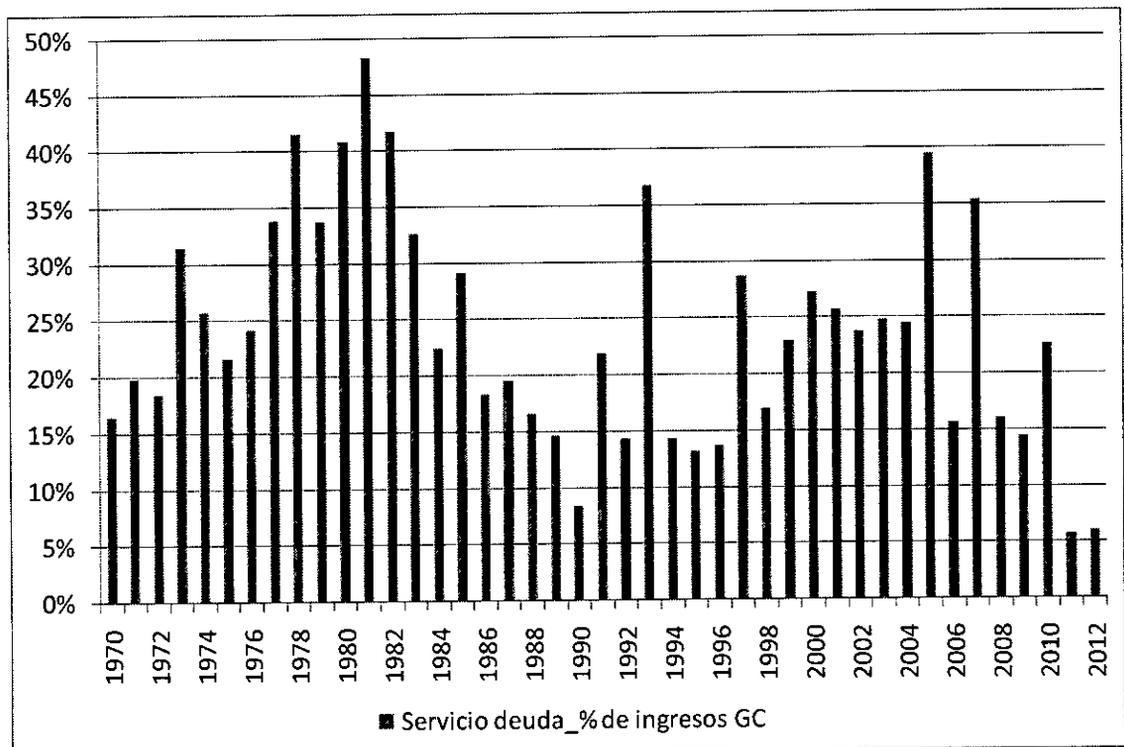
Fuente: elaboración propia.

Esa es la lógica que ha seguido el acomodo observado en la economía peruana en la década de los años 80, de la mano de un inevitable incremento del servicio de la deuda, pues, según se puede observar en la

gráfica siguiente, el ratio del servicio se elevó hasta casi llegar al 50% de los ingresos del Gobierno Central en casi toda la década.

Gráfico 6.3
SERVICIO DE LA DEUDA
(Porcentaje de los ingresos del GC)

030



Fuente: elaboración propia en base a datos de www.mef.gob.pe

La segunda parte de la secuencia de eventos descritos a partir de los gráficos 1 y 2, dan cuenta de la notable recuperación de los indicadores fiscales, pasando el déficit fiscal de niveles insostenibles cercanos al 12 en el segundo quinquenio de los años 80, a una persistente mejora entre los años 90 y 2000, hasta convertirse en un superávit fiscal de alrededor del 2% del PBI desde el 2006 (con excepción de los años 2009 y 2010 como producto de la crisis internacional). En concordancia con el menor déficit fiscal se ha ido reduciendo la necesidad de endeudamiento y por ende el servicio de la deuda. Esto ha sido posible por una recuperación de los

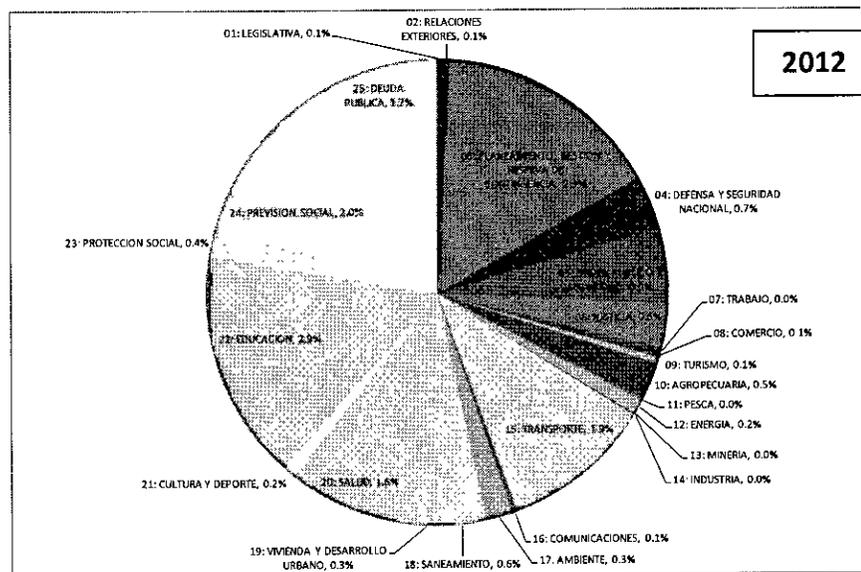
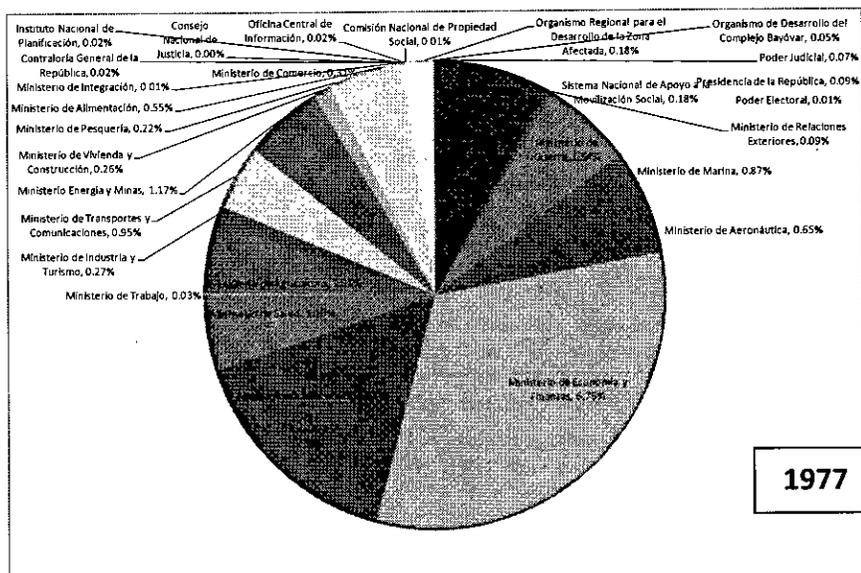
ingresos fiscales, así como aspectos vinculados a menores costos de endeudamiento y una gestión de la deuda más eficiente (como por ejemplo la reducción del peso de la deuda en moneda extranjera, el desarrollo de un mercado local de deuda interna, el crecimiento del financiamiento por el lado de los bonos, por citar algunos casos).

 Si observamos el siguiente gráfico, el peso del gasto del rubro de educación y cultura es, en 1977, de 3.3% del PBI aproximadamente, en tanto que el 2012 se aproxima a 3.1%⁴, por otro lado, si vemos Salud y Saneamiento, en 1977 se sitúa en 1.1%, en tanto que al 2012 el nivel es de 2.2%. Lo descrito refleja una situación de posible estancamiento en aspectos de gasto destinados a educación y cultura, pero una mayor importancia de los temas de salud, cuando lo que una nación requiere, justamente, es lograr un mayor impulso en esas líneas de gasto, por su directa vinculación con la sociedad en su conjunto.

Un aspecto a tomar en cuenta por su estrecha relación con el ajuste del gasto no financiero, es que en el primer tramo no se hablaba de la asistencia y previsión social (esto es en los 70s y 80s), en tanto que a partir de los años 90 este rubro tomó bastante notoriedad, llegando a ser en el 2012 del orden del 2% del PBI, debido en parte a que la crisis de los años ochenta constituyó un segmento de la población con mucha vulnerabilidad económica y social que requirió ayuda pública. Esta situación se tornó más notoria con la creación de programas nacionales como el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) o el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA)

⁴ Las cifras corresponde a valores que tienen que ser homogenizados durante la investigación, pues en 1977 la referencia era por Ministerios, en tanto que el 2012 la referencia es por funciones

Gráfico 6.4
ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO
(En porcentajes)

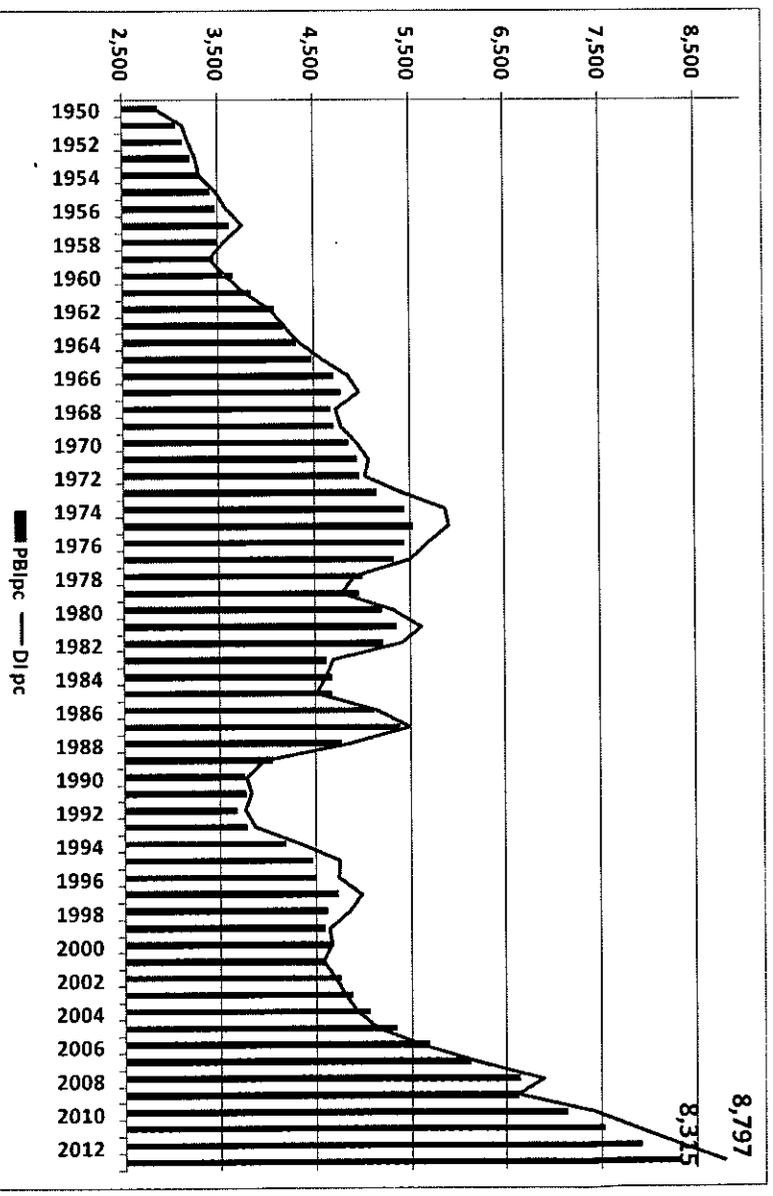


Fuente: elaboración propia en base a www.mef.gob.pe

La evidencia muestra que, en concordancia con esa recuperación de los ingresos, también se observa una recuperación de los gastos no financieros, en un proceso que, como porcentaje del PBI se sitúa en alrededor de 16% hacia el año 2012, pero que no logra alcanzar los niveles de gasto de los años setenta, cercanos al 20% del PBI. La economía

peruana registra una evolución bastante marcada por situaciones de crisis y de recuperación económica.

Gráfico 6.5
PBI Y DEMANDA INTERNA, PER CÁPITA
(En Nuevos Soles de 1994)



Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>

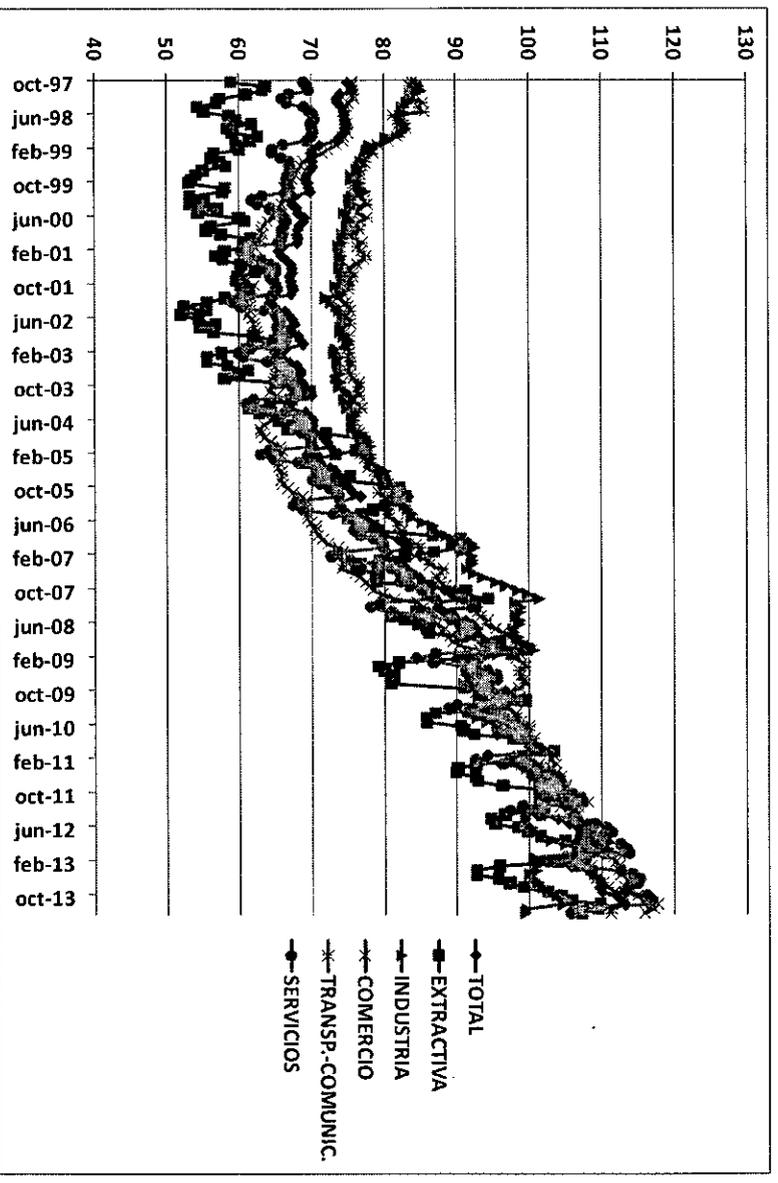
Las décadas de los setenta, ochenta e inicios de los noventa registran episodios de crisis recurrente, tal cual se puede observar en el gráfico siguiente, pero es en los noventa y los años dos mil en adelante que la historia cambia para convertirse en un escenario de recuperación no registrado antes, tanto para el producto, como para la demanda

En este contexto queda claro que en episodios de crisis se materializan escenarios de ajuste por diferentes motivos. En primer lugar porque la recesión viene acompañada de pérdidas de empleo y reducción de

ingresos y la recuperación, como puede observarse en el gráfico siguiente, con ganancias en empleo durante la época de expansión y recuperación económica del Perú en los noventa y dos mil (obsérvese la desaceleración a partir del año 1997 producto de la crisis asiática, cuyos efectos se expandieron hasta el 2001).

Gráfico 6.6

INDICE DE EMPLEO EMPRESAS 10 A MÁS EMPLEADOS: 1997-2014
(2010=100)



Fuente: elaboración propia en base a <http://www.mintra.gob.pe>

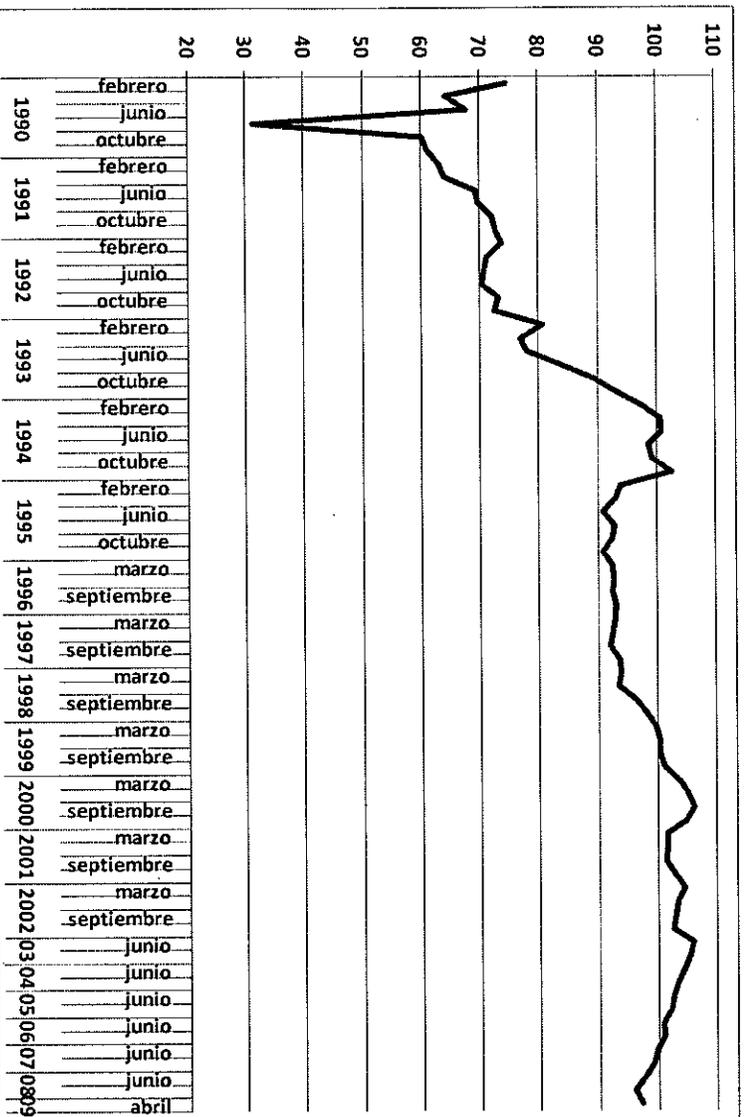
En el gráfico anterior resulta importante mencionar que la crisis internacional del año 2009 tuvo un efecto limitado debido a la política fiscal contra cíclica implementada por el gobierno, con el objetivo de atenuar los efectos en la marcha de la economía, la misma que recibió planes de estímulo por más de S/, 12 mil millones, equivalente al 3.2% del PBI, los mismos que fueron ejecutados en el periodo 2010-2011.

En línea con la evolución del empleo, el ritmo de las remuneraciones también se ve afectado por las crisis y reactivaciones. Según puede observarse en el gráfico siguiente, los episodios recesivos de fines de los 80, de 1997 y del 2009 anteriormente mencionados también afectaron a la baja las remuneraciones y los episodios de recuperación también inciden en el mismo sentido con las remuneraciones.



Gráfico 6.7

ÍNDICE DE REMUNERACIÓN BRUTA DE EMPLEADOS: 1990-2009
(1994=100)



Fuente: elaboración propia en base a <http://www.minfra.gob.pe>

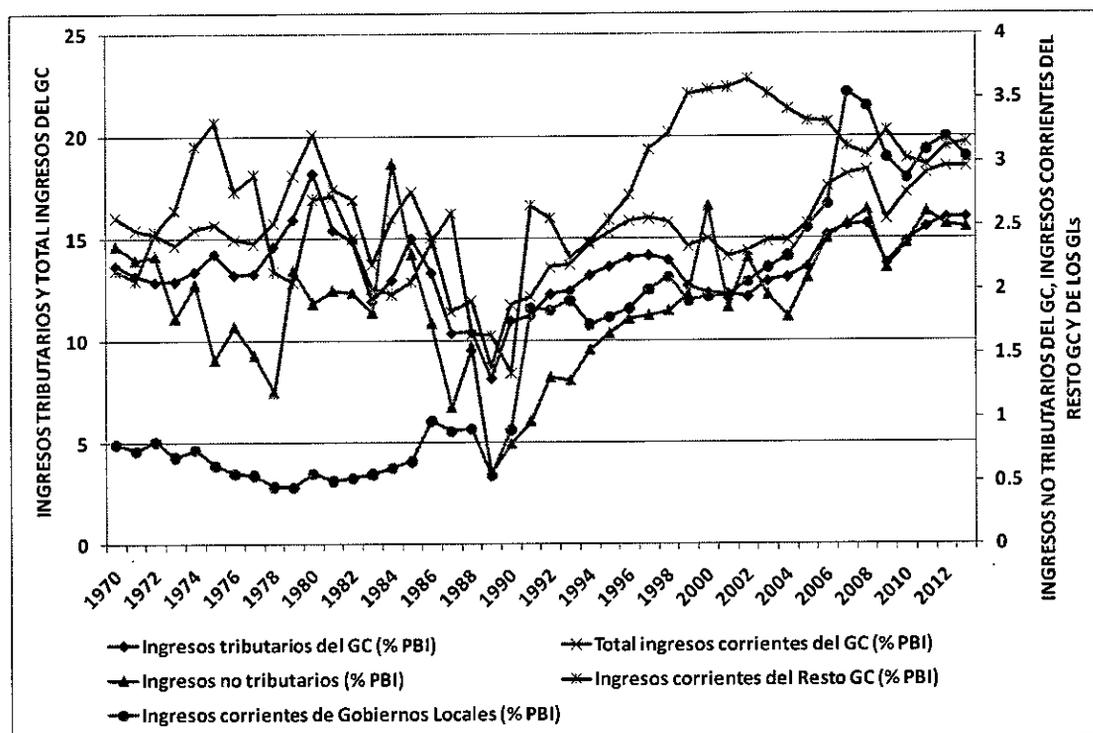
Es en el contexto descrito párrafos arriba que la evolución de los ingresos fiscales sigue una línea parecida, de reducción y recuperación, tal cual puede ser observado en la lámina siguiente, donde se puede observar como los ingresos tributarios, no tributarios y no corrientes del gobierno

central, los ingresos corrientes del resto del gobierno central y de los gobiernos locales se reducen, como porcentaje del PBI, al ritmo que se va desencadenando la crisis de los años 70 y 80 descrita al momento de analizar el tema. En el periodo de recuperación, todos los indicadores inician también lo hacen desde los años noventa hasta la fecha a un ritmo que no se recuerda en la historia reciente de la economía peruana

(20)

Gráfico 6.8

INGRESOS CORRIENTES GOBIERNO CENTRAL, DEL RESTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y DE LOS GOBIERNOS LOCALES: 1970-2013 (% del PBI)



Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>

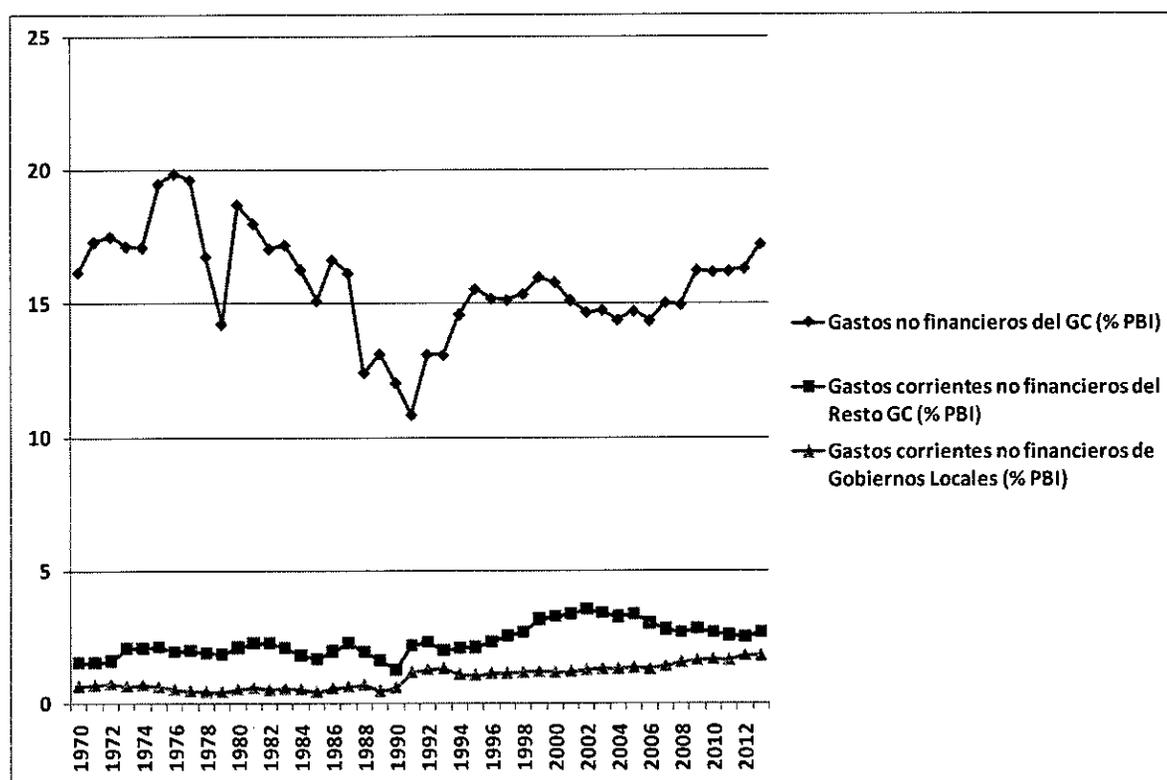
Consistente con la evolución de los ingresos no financieros del Gobierno Central, de Resto del Gobierno Central y de los Gobiernos Locales, la evolución de los gastos no financieros de las mismas instituciones no podía seguir otro ritmo que el de la reducción hacia fines de los años 80. En el caso de los gastos no financieros se pasa de 20 por ciento del PBI a 10.8

por ciento del PBI (una caída de más de 9 puntos porcentuales). Conforme se recupera la economía en los noventa y se consolida de los dos mil en adelante, también lo hacen los gastos.

Gráfico 6.9

GASTOS NO FINANCIEROS GOBIERNO CENTRAL, DEL RESTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y DE LOS GOBIERNOS LOCALES: 1970-2013
(% del PBI)

CBP



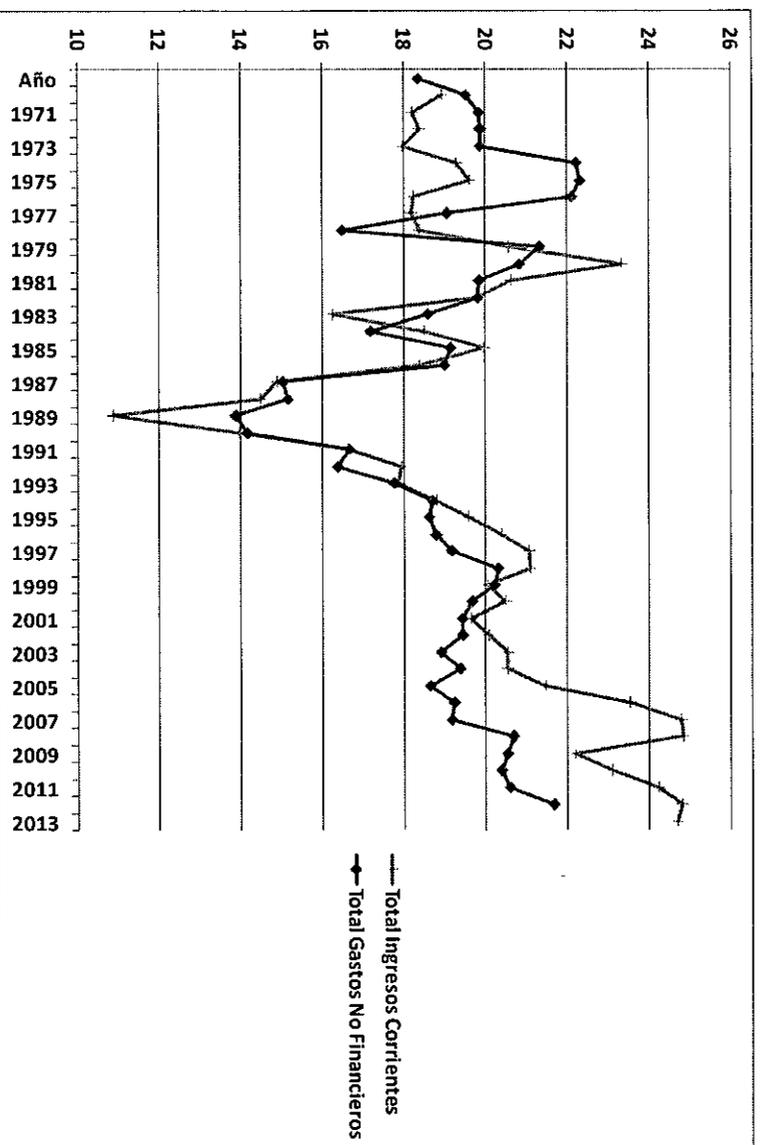
Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>

En ese contexto surgen varias interrogantes asociadas al ritmo del ajuste y la recuperación tanto de ingreso y del gasto, pero previamente, a modo de síntesis, importa ver como los ingresos y gastos de las entidades mencionadas agregados en uno solo han evolucionado de manera conjunta, aspecto que es mostrado en el gráfico siguiente, dando cuenta que la disponibilidad de ingresos que financien el presupuesto público de diversas niveles de gobierno (gobierno nacional, gobiernos locales, resto

del gobierno central) se viene reduciendo y por tanto el gasto tiene que también reducirse (gasto del gobierno nacional, de los gobiernos locales, y del resto del gobierno central). Cuanto estos ingresos se recuperan y por tanto se abre la posibilidad de financiar nuevos gastos se recuperan también los gastos.

Gráfico 6.10

INGRESOS CORRIENTES Y GASTOS NO FINANCIEROS: 1970-2013
(% del PBI)



Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>

Ahora, cuando se indica que los gastos se reducen, la referencia es hacia los gastos no financieros, pues tal como fue mostrado en el gráfico 2, los gastos financieros aumentaron de 1% del PBI a inicios de los setenta a 7.7% del PBI en 1990 (aumentaron 6.5 puntos porcentuales en un contexto de crisis). Luego de esta situación, por un manejo del perfil de la deuda, en

la parte de la recuperación fiscal se reduce el gasto financiero como porcentaje del PBI

A modo de resumen se pueden sintetizar los tres eventos que guardan importante relación con el análisis del ajuste de ingresos y gastos:

- Por un lado y hasta fines de los ochenta, caída de los ingresos que financian el presupuesto público (como porcentaje del PBI). A partir de los noventa un periodo de recuperación.
- En concordancia cíclica y hasta fines de los ochenta, caída del gasto no financiero (Como porcentaje del PBI). A partir de los noventa un periodo de recuperación.
- Al mismo tiempo y hasta fines de los ochenta, pero en un proceso anti cíclico, aumento del gasto financiero (Como porcentaje del PBI). A partir de los noventa un periodo de reducción.

Al 2014, la distribución del presupuesto del sector público es mostrada en el siguiente gráfico, dando cuenta de una estructura donde concurren diferentes funciones de gasto, cada una de las cuales tienen su importancia desde la perspectiva del quehacer del Estado. Entre la que se pueden tipificar como sociales, tenemos a Educación y Cultura, Salud y Saneamiento, Protección Social, Previsión Social, Transportes y Comunicaciones y, Agropecuaria.

Determinar cuál es la contribución de cada una de estas funciones a la sostenibilidad del crecimiento económico puede ser un ejercicio interesante (y cuáles cumplen tan solo una función de gasto) para poder determinar si en este escenario de ajuste por reducción y de expansión por reactivación, han resultado realmente favorecidas o no. Es decir, de cara a la reducción

de ingresos y la consecuente reducción de gastos, ¿en qué funciones ha recaído más el peso del ajuste? y, frente a incremento de ingresos y el correspondiente incremento de gastos, ¿qué funciones se han beneficiado respecto a otras?

Observando los resultados que a la fecha se tienen en las evaluaciones internacionales de educación, así como por la persistencia de la pobreza rural en niveles elevados, la hipótesis preliminar que surge luego de esta revisión de antecedentes técnicos, es que las funciones de gasto que se han ajustado más o que no se han recuperado como se debe son las vinculadas a la educación, la salud, el transporte y las comunicaciones; funciones que la literatura sobre la sostenibilidad del crecimiento económico resaltan como especialmente importantes por su contribución al incremento de la productividad.

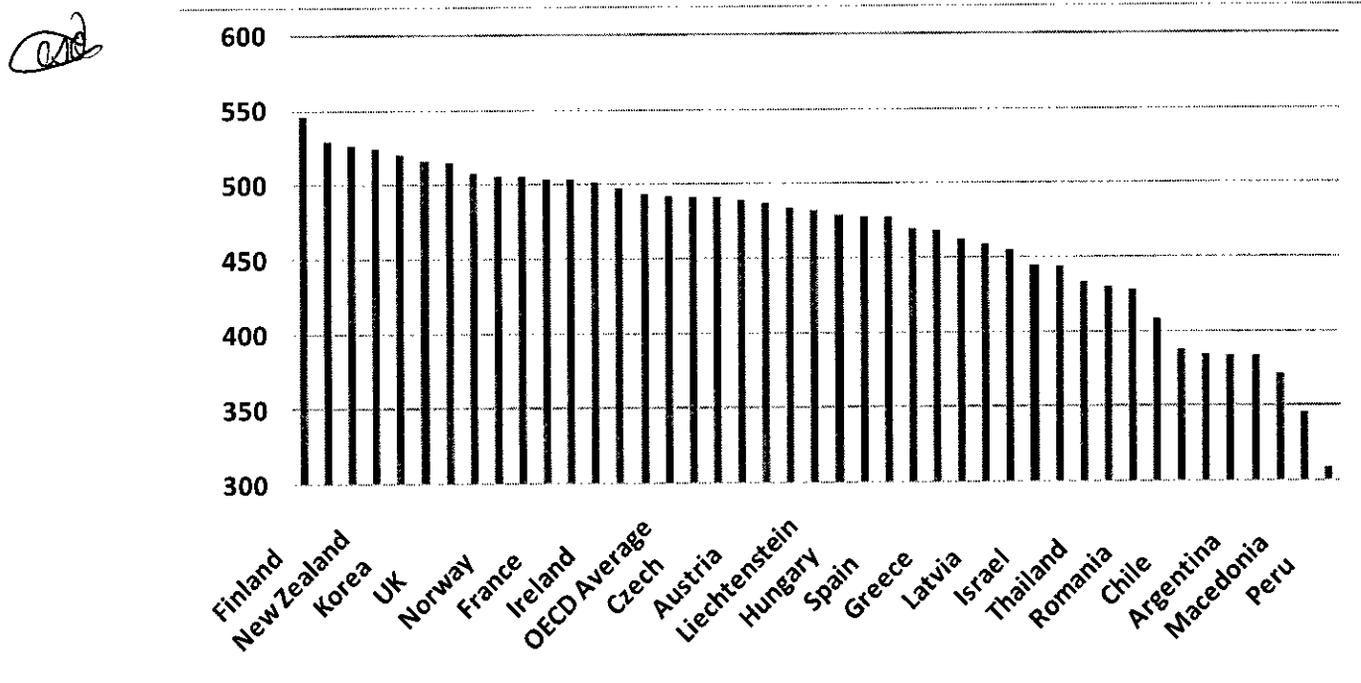
En el caso de educación la situación no puede ser más preocupante, pues en el año 2000 que participamos por primera vez de la prueba internacional conocida como PISA 2000, los resultados que obtuvieron los jóvenes peruanos en las tres materias evaluadas ubicaron al Perú en el último lugar de cada una de ellas, en un universo de 41 países participantes: Últimos en lectura, últimos en matemática y últimos en ciencias. El gráfico siguiente muestra el caso de Lectura

Conocido el resultado, que permite avizorarlo como una consecuencia de la crisis y el consecuente ajuste en las partidas de gasto con que se enfrenta la educación peruana en general, se tomó la decisión de retirarnos de la mencionada prueba para un periodo de concentración y mejora de actitudes y enseñanzas, retornando luego en las evaluaciones de 2009 y 2012⁵, pero el resultado no pudo ser más elocuente: El 2012 repetimos

⁵ La prueba se aplica cada 3 años. La última fue el 2012 y la siguiente será el 2015

exactamente el mismo obtenido el años 2000 en las tres materias, pero para un universo de 65 países participantes, es decir últimos en lectura, últimos en matemática y últimos en ciencias.

Gráfico 6.11
PISA 2000: RESULTADO DE LA PRUEBA DE LECTURA
(Nuevos Soles)



Fuente: Elaboración propia en base a <http://www.ocde.org/>

El colofón de este análisis, muestra una situación en la que diversos indicadores dan cuenta de un rezago en la recuperación de determinadas partidas de gasto como educación, salud, transporte y comunicaciones y agropecuaria. El problema que de ello se deriva es que a largo plazo estos grupos de gasto tienen un rol preponderantes en la sostenibilidad crecimiento económico.

Escobal, Saavedra y Torero (1999), analizan esta situación, especialmente el de la Educación como un elemento clave en el manejo de los activos del

hogar y la situación de pobreza que puede afectarlos: "...De los resultados se desprende que los activos de capital humano (años de educación del jefe del hogar, experiencia potencial del jefe del hogar, experiencia migratoria y tamaño de la familia), capital financiero (ahorro financiero), capital físico (ganado) y capital público y organizacional (acceso a teléfono y pertenencia a asociaciones) son cruciales en explicar por qué determinados hogares se mantienen en el estado de pobreza o se mantienen fuera de la pobreza." (Pág.29).

240

En este punto es importante invocar el denominado rol subsidiario del Estado, pues, tal como lo indican, Dammert y García (2011), la situación de diferentes grupos económicos hacen tangible y justificable la intervención del Estado en garantizar determinados servicios públicos como la educación y la salud: "En las sociedades democráticas existe un creciente consenso en cuanto a que el respeto y la defensa de la dignidad de las personas implica el acceso universal a servicios básicos para la vida, en condiciones equitativas y sin exclusiones, independientemente de que las personas dispongan o no de ingresos suficientes para adquirirlos a precios de mercado" (Pág. 1).

En esa misma línea continúan Dammert y García (2011) cuando invocan los problemas que se presentan con las fallas del mercado y las limitaciones que esta situación impone a los segmentos más pobres, en cuanto a su acceso a los servicios públicos: "La literatura sobre regulación de servicios públicos enfatiza la intervención del Estado con el enfoque de las «fallas de mercado». Es decir, situaciones donde el mercado no asigna bien los recursos. La más citada en estos casos suele ser la existencia de segmentos con condiciones de monopolio natural donde por un motivo de reducir los costos de provisión del servicio para la sociedad es conveniente un solo operador de las redes, las cuales implican normalmente concesiones exclusivas." (Pág. 3).

Finalmente, Verdera (1996), en línea con la preocupación esgrimida en la presenta investigación, en torno a la etapa de ajuste que corre hasta 1990, considera que: "En el Perú se ha producido un agravamiento y extensión de la pobreza como consecuencia de la crisis económica -que se expresó en los procesos de hiperinflación y recesión vividos entre 1988 y 1990- y de las reformas estructurales desde 1990, incluyendo entre ellas el cambio de las funciones del Estado. Por tanto, al impacto adverso sobre el bienestar de la población de diversos factores, como el crecimiento demográfico, la falta de empleos adecuados y la incapacidad del Estado para atender las crecientes necesidades de protección social, se suman, el mayor empobrecimiento derivado de la crisis y del ajuste estructural, así como los efectos de la reciente reestructuración del Estado." (Pág. 5)



VII. Discusión

De las ecuaciones descritas en el modelo presentado en la sección previa, a partir del desarrollo de Capraro (2013), las dos ecuaciones que permiten realizar la discusión materia del presente trabajo son:

$$(G - T) = (\dot{D}d + e\dot{D}f) + \dot{H} - i_g(Dd + eDf) \quad (2)$$

(Handwritten mark)

$$\dot{d} = v + i_g(\zeta d + e\zeta f) - g \left(\begin{matrix} + & - & +/- & + \\ G-T, r, q, g^* \end{matrix} \right) \quad (5)$$

La lectura para la primera ecuación es la siguiente: La relación gastos corrientes e ingresos resultará en un valor positivo (es decir se verifica un déficit fiscal) si las fuentes de endeudamiento tanto interno y externo, así como la emisión monetaria están disponibles (es decir una relación directa que permite el incremento de la deuda para financiar mayor gasto). Sin embargo, si se requiere pagar deuda, la relación será inversa, debido a que el servicio de la deuda requiere recursos.

Esto es muy importante de tener claro pues a partir de aquí se abre un abanico de posibilidades que se plantean en la tabla siguiente, entre la disponibilidad de endeudamiento, el servicio de la deuda y las variantes de ajuste fiscal que se han verificado en las diferentes décadas en la experiencia peruana.

Tabla 7.1
RELACIÓN DE GASTO E INGRESOS Y ENDEUDAMIENTO

	Disponibilidad			Servicio	Ajuste fiscal	
	Dd	Df	H	deuda	Gasto	Ingreso
70s	X	✓	✓	✓	✓	X
80s	X	X	✓	✓	✓	X
90s	X	±	X	✓	✓	✓
2000	✓	✓	X	✓	X	✓

Fuente: elaboración propia

Handwritten mark

En relación a la segunda ecuación la secuencia de eventos temporal se muestra en la tabla siguiente, donde se puede observar que la variación del endeudamiento tuvo condiciones de ser creciente en los años 70 y 80. En los 70 y 80 por un déficit fiscal elevado y un crecimiento episodios de crecimiento moderado o severa recesión. En los 90 se ingresó a un periodo de estabilización del déficit, crecimiento moderado y cumplimiento de las obligaciones financieras por la reinserción del país en el sistema financiero internacional, lo que motivó un incremento del endeudamiento. Finalmente, en los 2000, el establecimiento de reglas fiscales motivó un control estricto del déficit que inclusive se transformó en superávit, lo que permitió moderar y reducir el servicio de la deuda, eventos que ayudados por el importante crecimiento económico observado en los 2000, llevó a que las necesidades de endeudamiento no impliquen riesgos para la sostenibilidad.

Tabla 7.2
DÉFICIT FISCAL, SERVICIO DE LA DEUDA Y CRECIMIENTO
ECONÓMICO

	Déficit fiscal	Servicio deuda	Crecimiento
70s	alto	creciente	moderado
80s	alto	moderado	recesión
90s	bajo	creciente	moderado
2000	muy bajo o superávit	moderado	alto

Fuente: elaboración propia

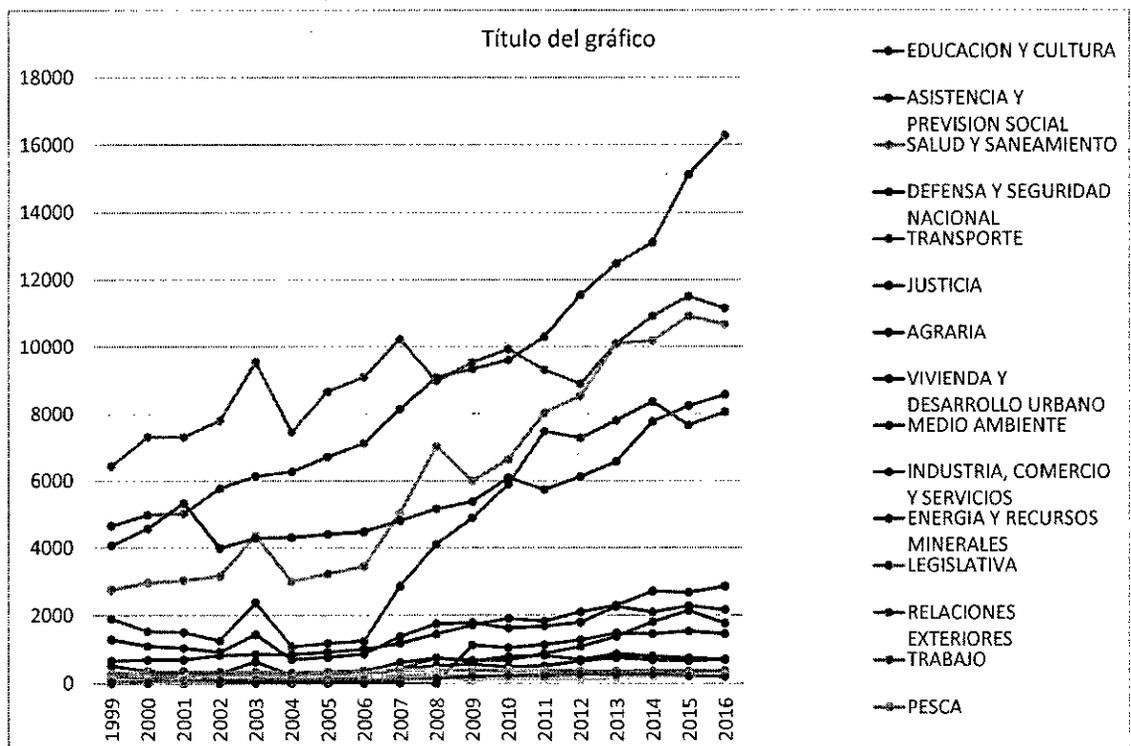
El gráfico siguiente confirma las relaciones establecidas en las tablas previas para el escenario que corre a partir de los años 2000, donde el periodo de recuperación opera en el mismo sentido de las líneas de gasto sociales principalmente, confirmándose de esa manera la primera hipótesis respecto a que en un contexto en que los ingresos caen (o en el mejor de los casos se mantienen constantes) y los gastos en intereses aumentan

(aunado a una severa restricción en el flujo de capitales provenientes del exterior), como ha sido la característica en el periodo de estudio, el ajuste natural viene por el lado de los gastos no financieros los cuales inevitablemente caen, pues no hay forma que estos por lo menos se mantengan.



Respecto a la segunda hipótesis que las líneas de gasto no se recuperan a la velocidad que lo hace la recuperación de los ingresos, esta no se logra confirmar pues el gráfico siguiente confirma que son justamente esas líneas de gasto las que más se recuperan.

Gráfico 7.1
PISA 2000: RESULTADO DE LA PRUEBA DE LECTURA
(Nuevos Soles)



Fuente: Elaboración propia en base a SIAF-SP

VIII. Referenciales

ALFAGEME, María y Maria GUABLOCHE. **Estado, gasto público y desarrollo de las capacidades: Una aproximación.** Serie Estudios Económicos N° 2. Banco Central de Reserva del Perú. 1998.

CAPRARO, Santiago, Panico CARLO, Perrotini IGNACIO, and Purificato FRANCESCO. **Economía Política De La Crisis De Deuda En Europa.** Investigación Económica 72, no. 286: 35-64. 2013.

COMÁN, Horacio. **Función De Reacción Fiscal En México: Un Análisis De Cambio Estructural.** Investigación Económica 72, no. 286: 139-64. 2013

DAMMERT LIRA, Alfredo y Raúl GARCÍA CARPIO. **El rol del Estado en el acceso igualitario a los servicios públicos: evaluación y agenda pendiente.** Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2011

DANIEL, James, Jeffrey DAVIS, Manal FOUAD y Caroline VAN RIJCKEGHEM. **Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento;** Serie de folletos No. 55-S FMI, 2006.

ESCOBAL, Javier, Jaime SAAVEDRA y Máximo TORERO. **Los activos de los pobres en el Perú;** Working Paper R-361 Banco Interamericano de Desarrollo –BID- 1999.

GHOSH, Jayati. **Macroeconomía y políticas de crecimiento.** Naciones Unidas. Departamento de asuntos económicos y sociales (ONU DESA). Naciones Unidas. 2007.

JIMÉNEZ, Félix. **Perú: sostenibilidad, balance estructural y propuesta de una regla fiscal**; Documento de trabajo N° 225, Departamento de Economía de la PUCP. 2003

LLOSA VELÁSQUEZ, Luis Gonzalo. **Examinando algunas disyuntivas de política económica con un modelo estructural**; Serie Estudios Económicos N° 11. Banco Central de Reserva del Perú. 2004

20

LOAYZA, Norman. **Volatilidad y crisis: Tres lecciones para países en desarrollo**; Serie Estudios Económicos N° 22. Banco Central de Reserva del Perú. 2011

MELGAREJO, Karl y Waldo MENDOZA. **La efectividad de la política fiscal en el Perú: 1980-2006**; Documento de trabajo N° 262. Departamento de Economía de la PUCP. 2008

MENDOZA, Waldo y Pedro HERRERA. **La sostenibilidad de la deuda pública en una economía abierta**; Documento de trabajo N° 230, Departamento de Economía de la PUCP. 2004

MENDOZA, Waldo y Alejandro OLIVARES. **Flujos del capital y desempeño macroeconómico en América del Sur. 1980-1999**, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 1999.

MORENO, Ramón. **La formulación de políticas desde una perspectiva macroprudencial en economías emergentes**; Serie Estudios Económicos N° 22. Banco Central de Reserva del Perú. 2011.

PEREYRA, José Luis. **Sostenibilidad de la política fiscal: Una simulación de la restricción presupuestaria**; Serie Estudios Económicos N° 9. Banco Central de Reserva del Perú. 2003

REINHART, C.M. y ROGOFF, K.S. **Growth in a Time of Debt**. American Economic Review: Papers & Proceedings, 100, mayo, pp. 573-8. 2010

RODRÍGUEZ CABELLO, Jorge y Lorena FLORES SERRANO. 2010. **Protección del gasto público social a través de la política fiscal: el caso de Chile**. Disponible en: [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Proteccion de Gasto Publico Social.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Proteccion_de_Gasto_Publico_Social.pdf). Artículo web. Consultado en enero de 2016.

Segura, Alonso, César Calderón y Giancarlo Gasha. **Sostenibilidad de la cuenta corriente en el Perú**; Consorcio de Investigación Económica y Social –CIES-. 1997

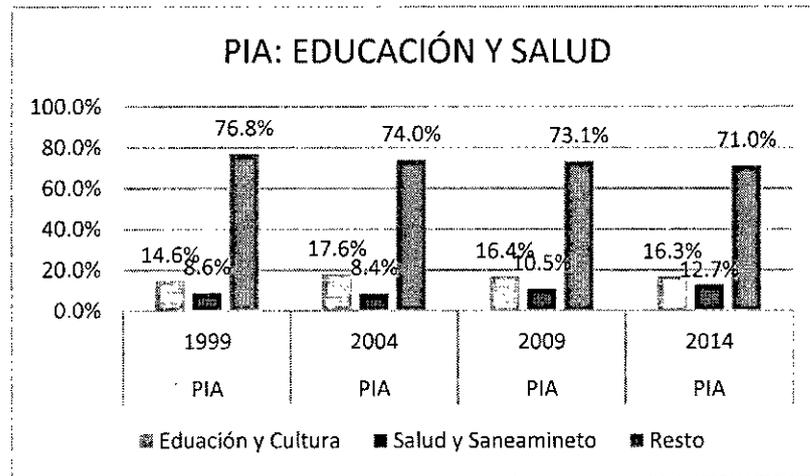
VERDERA, Francisco. **Seguridad social y pobreza en el Perú: una aproximación**. Documento de trabajo n°84, IEP Instituto de Estudios Peruanos. 1996

IX. Apéndice

Las mejores cifras económicas y fiscales en los años 2000, permitieron una importante recuperación de las cifras del gasto, especialmente para educación y salud, casos que pueden apreciarse, en el siguiente gráfico, que muestra el nivel de programación, respecto del total del presupuesto público que se asigna a ambos rubros para el año 2014

Gráfico 9.1

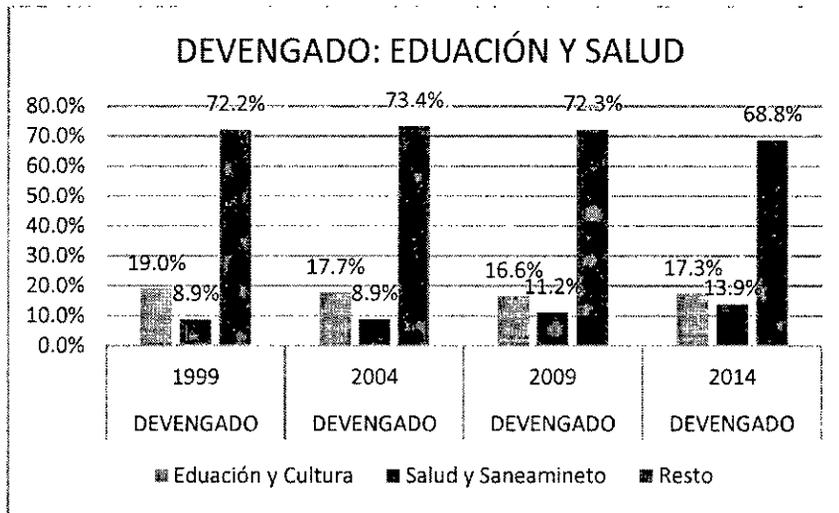
PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA (PIA) 2014



Fuente SIAF-MEF. Elaboración Propia

Gráfico 9.2

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO (DEVENGADO)



Fuente SIAF-MEF.

Elaboración Propia

A

X. Anexos

MATRIZ DE CONSISTENCIA

“Las cuentas fiscales y su influencia en la situación del sector social de la economía: 1970-2014”

Problema	Objetivos	Hipótesis	Variables	Metodología
<p>Problema Principal:</p> <p>¿Si los gastos no financieros caen, los ingresos caen y el pago de intereses por deuda aumenta, como se reestructuran los componentes de ese gasto?</p> <p>Problema secundario:</p> <p>Así como el gasto no financiero se ajusta a la baja, corresponde preguntarse si en la recuperación el gasto fue ajustado al alza y ¿cómo se ajusta, al alza, la estructura del gasto no financiero en sus diferentes rubros?</p>	<p>Objetivo General</p> <p>determinar cómo se ha ido ajustando, al alza o a la baja, la estructura del gasto no financiero en sus diferentes rubros</p> <p>Objetivo específico</p> <p>Determinar ¿cuál ha sido el perfil de ajuste a la baja y al alza de los diferentes rubros de gasto, como producto de la reducción e incremento de los ingresos</p> <p>Determinar qué factores explican ese perfil de ajuste</p>	<p>1) En un contexto en que los ingresos caen (o en el mejor de los casos se mantienen constantes) y los gastos en intereses aumentan (aunado a una severa restricción en el flujo de capitales provenientes del exterior), como ha sido la característica en el periodo de estudio, el ajuste natural viene por el lado de los gastos no financieros los cuales inevitablemente caen</p> <p>2) En el ajuste del gasto no financiero, las funciones de gasto que se han ajustado más o que no se han recuperado como se debe, son las vinculadas a la educación, la salud, el transporte y las comunicaciones; funciones que la literatura sobre la sostenibilidad del crecimiento económico resaltan como especialmente importantes por su contribución a la productividad.</p>	<p>Variable dependiente</p> <p>Gasto público sectorial (educación, salud...)</p> <p>Variable independiente</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingresos público - Endeudamiento 	<p>La investigación es descriptiva y se vale del método analítico para plantear determinadas conclusiones sobre las relaciones de gasto, su evolución en el tiempo y sus determinantes</p>