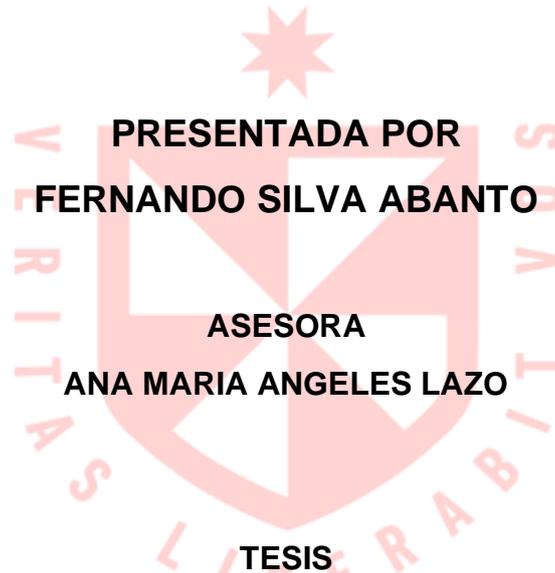


INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA
UNIDAD DE POSGRADO

**LA POLÍTICA DISTRIBUTIVA ANTE LA POBREZA
MONETARIA PARA INCREMENTAR EL CRECIMIENTO
ECONÓMICO. PERÚ: 2011-2016**



PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR EN GOBIERNO Y
GESTIÓN PÚBLICA

LINEA DE INVESTIGACIÓN
POLÍTICA PÚBLICA

LIMA – PERÚ
2020



CC BY-NC-SA

Reconocimiento – No comercial – Compartir igual

El autor permite transformar (traducir, adaptar o compilar) a partir de esta obra con fines no comerciales, siempre y cuando se reconozca la autoría y las nuevas creaciones estén bajo una licencia con los mismos términos.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA

**LA POLÍTICA DISTRIBUTIVA ANTE LA POBREZA MONETARIA
PARA INCREMENTAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. PERÚ:
2011-2016**

PARA OPTAR

EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

LINEA DE INVESTIGACIÓN: POLÍTICA PÚBLICA

PRESENTADO POR:

FERNANDO SILVA ABANTO

ASESOR:

DRA. ANA MARIA ANGELES LAZO

LIMA, PERÚ

2020

ÍNDICE

RESUMEN.....	vi
ABSTRACT	1
INTRODUCCIÓN	2
Descripción de la realidad problemática.....	2
Formulación del Problema	11
Problema General.....	11
Problemas específicos.....	11
Objetivos de la investigación.....	11
Objetivo general.....	11
Objetivos específicos	11
Hipótesis general	12
Hipótesis específicas	12
Diseño metodológico	13
Diseño muestral.....	13
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO.....	19
1.1 Antecedentes de la investigación.....	19
1.2 Bases teóricas	37
1.2.1 Justificación Teórica	37
1.2.2 Justificación Práctica.....	62
CAPÍTULO II. HIPÓTESIS Y VARIABLES	69
2.1 Hipótesis general.....	69
2.2 Hipótesis específicas	69
2.3 Variables.....	69
2.3.1 Operacionalización de las variables.....	91
2.3.2 Justificación Metodológica	91
2.3.3 Conceptos de términos básicos.....	92
3.1. Diseño metodológico.....	107
3.2. Diseño muestral.....	107
3.3. Técnica de recolección de datos.....	107
3.4. Técnica estadísticas para procesamiento de la información.....	108

3.5 Validación de variables a emplear por expertos	108
3.6 Aspectos éticos	110
CAPÍTULO IV: RESULTADOS	112
4.1 Gestión pública: adaptando roles a capacidades redistributivas	112
II.1 Proceso de descentralización	129
II.1.1 Arreglos institucionales críticos de la política de descentralización	130
a) Diseño y gestión de los gobiernos regionales	130
b) Implementación de la política descentralización	137
c) Debilidad de partidos políticos	142
d) Impacto de los TLC en el proceso de descentralización	145
4.2 Década del 2010: Implementación de un contenido social en las políticas públicas.	155
CAPÍTULO V: DISCUSIÓN	212
5.1 Estimación de los modelos seleccionados	212
Normalidad	213
Multicolinealidad:	214
Autocorrelación	215
Heterocedasticidad:	216
Test de quiebre estructural:	218
Forma Funcional:	219
Test de causalidad	220
5.2 Conclusiones generales	234
CONCLUSIONES	242
RECOMENDACIONES.....	248
Referencias electrónicas.....	255
ANEXOS.....	257

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Funciones Económicas del Estado.....	44
Tabla 2: Estadísticas descriptivas.....	71
Tabla 3: Evolución del ingreso real promedio per cápita mensual.....	72
Tabla 4: Evolución del gasto en principales programas sociales 2010-2015.....	78
Tabla 5: Indicadores sociales.....	88
Tabla 6: Evolución de la variación de la reducción de la pobreza.....	89
Tabla 7: Gasto real promedio per cápita mensual (variación porcentual).....	90
Tabla 8: Transferencias públicas (soles constantes en 2007).....	90
Tabla 9: Operacionalización de las variables.....	91
Tabla 10: Funciones, aportes y capacidades del Estado.....	114
Tabla 11: Funciones Económicas del Sector Público.....	118
Tabla 12: Rango de Dispersión de los Ingresos Promedio de los Servidores Públicos ..	120
Tabla 13: Evolución de la Inversión Total 2005-2018.....	125
Tabla 15: Componentes de las reformas.....	136
Tabla 16: Enfoques de reformas institucionales regionales.....	136
Tabla 17: Gerentes públicos asignados a Gobiernos Regionales. Diciembre 2009.....	137
Tabla 18: Desempeño de los partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones locales (NIVEL REGIONAL).....	144
Tabla 19: Desempeño de los partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones locales (Elecciones municipales PROVINCIALES).....	144
Tabla 20: Promedio de Inversión por quinquenio 1990-2019 (% del PBI).....	149
Tabla 21: Sistemas Administrativos.....	167
Tabla 22: Distribución de Entidades Públicas.....	171
Tabla 23: Distribución de Servidores Civiles en los niveles de Gobierno.....	179
Tabla 24: Criterios Selección Entidades Públicas.....	180
Tabla 25: Criterios de Entidades Públicas.....	182
Tabla 26: Entidades seleccionadas para la Encuesta Nacional.....	183
Tabla 27: Salud - Evolución del Presupuesto a nivel Nacional, Regional y Local.....	193
Tabla 28: Problemas de Ejecución de Raciones en Cajamarca 2014.....	202
Tabla 29: Problemas de Ejecución de Raciones en Cajamarca 2016.....	203
Tabla 30: Problemas de Ejecución de Raciones en Cajamarca 2019.....	203

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Redistribución, crecimiento y desigualdad	44
Ilustración 2: Transferencias en cada región según región de origen (en %)	71
Ilustración 3: Gasto en seguridad social y previsión.....	76
Ilustración 4: Hogares pobres extremos beneficiarios del programa "Juntos"	76
Ilustración 5: PBI y factores externos.....	78
Ilustración 6: PBI y la demanda interna	84
Ilustración 7: Evolución de la línea de pobreza en el periodo 2007-2017. Canasta básica de alimentos per cápita mensual (en soles).....	87
Ilustración 8: Línea de pobreza según el área de residencia 2016-2017. Canasta básica de alimentos per cápita mensual (en soles).....	88
Ilustración 9: El Contrato Social Nuevo	112
Ilustración 10: Organización de entidades reguladoras	118
Ilustración 11: Legitimidad del modelo de Estado.....	122
Ilustración 12: Funciones y competencias de los diferentes niveles de gobierno.....	127
Ilustración 13: Importancia de las fuentes de renta en la reducción de la pobreza.....	147
Ilustración 14: Tasa de Pobreza y población afiliada al SIS.....	186

RESUMEN

El estudio se concentra en las políticas distributivas en el período 2011-2016, en el cual se prioriza como un componente importante de éstas a las denominadas políticas de inclusión sociales, las mismas que buscaban resolver los problemas de pobreza y desigualdad aún latentes a pesar del crecimiento económico alcanzado.

Esta priorización cuestionaba si la reducción de la pobreza debía realizarse fortaleciendo las políticas de crecimiento económico o debía brindarse un rol protagónico a las políticas distributivas a partir de mayores transferencias que implementasen las políticas de inclusión social.

El vínculo pobreza, redistribución y crecimiento económico merece especial atención puesto que la pobreza puede socavar el progreso en salud y educación, causar inestabilidad política y económica que reduce la inversión privada y debilitar el consenso social necesario para realizar ajustes ante un escenario de desaceleración económica como el que empieza a vivir el Perú desde el 2014

ABSTRACT

The study focuses on distributive policies in the period 2011-2016, in which the so-called social inclusion policies are prioritized as an important component, the same that sought to solve the problems of poverty and inequality still latent despite the economic growth achieved.

This prioritization questioned whether poverty reduction should strengthen economic growth policies or should provide a leading role to distributive policies based on greater transfers that implement social inclusion policies.

The link poverty, redistribution and economic growth deserves special attention since poverty can undermine progress in health and education, cause political and economic instability that reduce private investment and weaken the social consensus necessary to make adjustments in a scenario of economic slowdown such as the one who begins to live Peru since 2014

INTRODUCCIÓN

Descripción de la realidad problemática

El Perú desde el 2000, ha consolidado su sistema democrático y ha alcanzado un relativo equilibrio tanto en el desarrollo económico como el político, permitiéndole mantener un crecimiento económico sostenido con excepción de los efectos de la crisis del 2008. En el primer caso, el adecuado diseño institucional económico permitió el progresivo desarrollo de capacidades en la gestión de las diferentes funciones del Estado en la economía, las mismas que han permitido minimizar las demandas populistas, los problemas de agencia, ejercer su rol redistributivo al Estado mediante el sistema tributario o instrumentos como el canon y regalías, superar las imperfecciones del mercado de capitales y prestar servicios públicos adecuados mediante las políticas regulatorias con lo cual se ha reducido de forma importante la pobreza, no obstante ello, aún se mantienen brechas de desigualdad importantes.

A nivel político se han realizado cuatro procesos electorales continuos y transparentes, asimismo, los gobernantes electos pudieron ejercer sus gobiernos como tal respetando las libertades políticas: opinión, expresión, información y asociación de acuerdo a Puhle, Hans-Jurgen (s/f). Problemas de consolidación democrática y “democracias defectuosas. No estando exentos de tentaciones de concentración de poder, en especial en el período de análisis, pero muy vulnerables a actos de corrupción a pesar de los arreglos institucionales fiscales que buscaban minimizar los márgenes de discrecionalidad inherentes al ejercicio del poder tal como se ha observado en el período de gobierno seleccionado para el análisis.

El fortalecimiento del sistema democrático es el que ha permitido ir atendiendo las nuevas demandas sociales como la problemática ambiental y cultural, sin embargo, estas nuevas dimensiones del desarrollo son las que también vienen influyendo en la sostenibilidad del crecimiento económico en la medida que este crecimiento se ha basado fundamentalmente en los recursos naturales y los grados de conflictividad socio ambiental se explicarían por las diferencias de productividad intersectorial agudizadas por no contar con una estructura estatal que genere equidad territorial y social conllevando a la retracción de las inversiones privadas en más de 14 trimestres (2014-II 2017) que se ha traducido en menores tasas de crecimiento económico.

Es este proceso el que evidencia si los arreglos institucionales fiscales (creación del SNIP, Ley de prudencia y transparencia fiscal y sus diferentes instrumentos: reglas fiscales, restricciones al gasto en ciclo político, etc.) implementados desde inicios de la década del 2000 han sido suficientes para modificar la “voracidad fiscal” de quienes han sido electos en un proceso democrático a nivel nacional, regional y local y donde la obra pública ha sido la causante de esta “voracidad” pues los volúmenes de inversión pública se han venido incrementado desde proyectos menores a 20 millones de soles hasta montos como la interoceánica, donde se produce el quiebre, y se empiezan a gestionar proyectos de inversión pública por montos superiores a los 1,000 millones de dólares y ya con la gestión Humala los montos son superiores a los 5,000 millones de dólares (Línea 2 = 5,600 millones dólares; Gasoducto Sur=7,300 millones dólares, entre otros más), de igual manera, en el ámbito privado esta magnitud es similar donde el proyecto Conga es un referente por el monto (4,800 millones de dólares) pero también por los efectos de

la desigualdad y que influyó en el ingreso a un ciclo económico de menor crecimiento.

Tendencia decreciente que se contextualiza en la advertencia realizada por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que desde el 2010 proponía abordar la problemática de la productividad a través del documento “La Era de la Productividad” Pagés, C. (Ed.). (2010), en la perspectiva que el período previo de crecimiento a la década del 2010, basado en el incremento de las cotizaciones de materias primas estaba concluyendo y América Latina para sostener las altas tasas de crecimiento obtenidas debería basarse en incrementos de la productividad.

Esta advertencia promovió el análisis sobre las causas de las menores tasas de crecimiento que se observaban en América Latina en un contexto democrático, que si bien había demostrado ser un mejor sistema de gobierno el crecimiento era insuficiente pues aún se mantenían brechas de pobreza y desigualdad.

Estos análisis han llevado a un debate sobre cuál es la causalidad del menor crecimiento en las economías latinoamericanas (2010 al 2014), siendo Ross quién cuestiona si es la productividad, propuesta por el BID, la causa o la acumulación del capital Ros (2014). Sin embargo, también se busca encontrar explicaciones al menor crecimiento económico desde la influencia de las instituciones políticas, en ese sentido, se recurre a revisar los enfoques que diferentes organismos internacionales vienen promoviendo respecto a las capacidades gubernamentales para efectivizar propuestas como el de la OCDE, relacionadas al fomento de políticas públicas para un crecimiento inclusivo de la productividad Ros (2014).

De otro lado, diferentes autores vinculados al FMI a partir del estudio de Ostry y otros (Ostry et al, 2014), advierten de la necesidad de estudiar si los problemas del crecimiento obedecen a inadecuadas políticas distributivas que buscaban resolver el problema de la desigualdad.

En el caso del Perú la proyección planteada por el BID concuerda con la información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el Marco Macroeconómico Multianual 2015-2017 respecto a que los factores externos son los que tienen mayor participación en nuestro crecimiento, siendo alrededor del 55%, distribuyéndose esta participación entre el precio de las exportaciones, tasas de interés internacionales, PBI del mundo, precio petróleo y la volatilidad financiera; en ese sentido, el ingresar a una etapa de crecimiento “cuesta arriba” se debía persistir en impulsar los factores internos que explican el 45% del crecimiento del PBI y minimizar sorpresas de una naturaleza pródiga en el crecimiento peruano como el que se venía obteniendo desde el inicio de la gestión Humala.

Es precisamente en la gestión Humala que las políticas públicas enfatizan la inclusión social y ya el Reporte de Inflación, de diciembre del 2015, el Banco Central de Reserva (BCRP) mostraba su preocupación por este menor crecimiento económico y donde lo más resaltante era la pérdida de la productividad total de los factores (PTF) en el período 2011-2014 producto de no haber seguido profundizando las reformas estructurales, con términos de intercambio adversos y con un aporte importante del mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y haber desperdiciado una oportunidad para una equidad social y territorial a través de la política de descentralización.

Esta misma entidad diferencia la contribución a la productividad total de los factores (PTF) de acuerdo con distintos períodos:

Período 1991-2000: La PTF se incrementa por las reformas estructurales.

Período 2001-2010: Los términos de intercambio aportan al incremento de la PTF de forma importante.

Período 2011-2014: La PTF se ha reducido fundamentalmente por no profundizar las reformas estructurales.

Asimismo, en base a los resultados obtenidos para la productividad total de los factores para el período 2011-2014 y no haber profundizado las reformas estructurales y optado por una estrategia de crecimiento con inclusión social existe una concordancia negativa entre crecimiento económico e indicadores sociales, circunstancia socioeconómica que coincide con el estudio de Ostry y otros (Ostry et al, 2014) que señalan que las políticas redistributivas lejos de resolver la desigualdad atentan contra el crecimiento económico, abonando por la tesis que el crecimiento económico es más eficiente para resolver el problema de la desigualdad.

En ese orden de ideas, menores tasas de crecimiento económico (6.5% el 2011 y el 2016 se creció 3.9%) han conllevado a menores tasas de crecimiento de los indicadores sociales como se sintetiza y aprecia en el cuadro adjunto:

- reducción de la pobreza (de 27.8% en el 2011 se redujó a 20.7% en el 2016),
- empleo (de 1.4% en el 2011 se redujo a 0.8% en el 2015),
- desigualdad de ingresos (de 0.45% en el 2011 apenas se redujo a 0.44% en el 2016) y

- formalización tanto laboral (de 75% en el 2011 se redujo a 71.2% al 2016) como formalización empresarial (de 66.6% en el 2011 se redujó a 53.3% en el 2015) INEI (Abril 2019).

Este menor crecimiento en una perspectiva de mediano aliento, de acuerdo con el crecimiento potencial estimado por el Banco Central de Reserva, se explica por una menor participación de la productividad total de los factores y un mayor aporte de la contribución del capital y en menor medida el aporte de la contribución del trabajo.

Adicionalmente, esta dinámica de crecimiento no ha podido modificar un factor de carácter estructural y que influye en su patrón de crecimiento como es la estrecha correlación entre la inversión privada e índice de precios de exportación Ministerio de Economía y Finanzas (27 de agosto del 2014, p 11), variables que han priorizado el mercado externo y que conllevan a un grado importante de concentración económica (telecomunicaciones, energéticos, mineros, aéreos, consumo masivo, medicinas, AFPs), que si bien han aportado al crecimiento económico y se han traducido en empleos, ingresos, divisas e ingresos fiscales también vienen formando parte del gran número de conflictos sociales y ambientales fundamentalmente por las diferencias de productividad intersectoriales, encontrándonos ante cuestionamientos al modelo del desarrollo.

La política de descentralización, implementada desde el 2003 a partir de casi un consenso unánime en el Congreso, debió contribuir a modificar esta tendencia la misma que se reforzó por un conjunto de instrumentos que buscaban fortalecer la democracia a través de la participación de la ciudadanía en las decisiones fiscales

y ejerciesen un mayor control político (Ley de participación ciudadana, Presupuesto participativo fundamentalmente).

Es durante el gobierno del período 2011-2016 que ante los problemas de reducir la desigualdad se aunó al enfoque del crecimiento inclusivo para la productividad donde a través de las políticas de inclusión social y de competitividad se buscó resolver las diferencias de productividad territorial y social. La política de inclusión social fue posible de ser implementada teniendo una representación mayoritaria por parte del partido de gobierno en el Congreso de la República, así como contar con la anuencia del sector privado que se alineo a través de cambios al sistema tributario minero para el financiamiento de esta y el respaldo de las otras fuerzas políticas.

Consenso político que supuso que era suficiente la implementación de esta política para sostener el crecimiento económico y desconoció la necesidad de comprometer a los liderazgos regionales para que a través de la política de descentralización los inversionistas privados contribuyesen a modificar el patrón productivo primario exportador, enfatizando que los gobernadores regionales tienen una importante cuota en este fracaso sin dejar de señalar la responsabilidad del gobierno nacional al no facilitar las condiciones para contar con un Estado descentralizado y modernizado y optar por un facilismo de solicitar al Congreso, durante el mensaje presidencial del 2013, la evaluación de este proceso para su relanzamiento, el mismo que finalmente no sucedió.

En esta línea de análisis, de acuerdo con los diagnósticos preliminares del MEF sobre el estado de la productividad en el país, permitirían entender que las

diferencias de productividad laboral entre dos sectores sensibles en el ámbito rural, como son la agricultura y minería, estaban determinando reacciones socio políticas respecto a las oportunidades o problemas que representaba la minería y los potenciales riesgos para el crecimiento de una economía basada en materias primas.

En ese orden de ideas, de acuerdo con información del MEF la productividad agrícola genera alrededor de 3.2 miles de nuevos soles para el año 2008 y represente el 34% de la PEA a diferencia de la minería que significa 67.2 miles de nuevos soles anuales y emplea tan solo al 1% de la PEA; asimismo, la potencialidad respecto a nuestro vecino país de Chile es un incentivo mas no así si nos comparamos con el país más desarrollado del mundo como Estados Unidos. La relevancia de las diferencias de productividad se traduce en los ingresos percibidos en estos sectores, los mismos que se agudizan cuando se comparan con los obtenidos en el ámbito rural.

Asimismo, las diferencias de productividad intersectorial explican parte de las protestas socio ambientales y llevaron a la progresiva reducción de inversiones en el sector minero, también en las actividades gasíferas y petroleras, pero como resultado de inadecuadas políticas distributivas producto de no contar con las capacidades e instrumentos de gestión pública acorde a volúmenes de inversión equivalente a megaproyectos y que lejos de reducir la pobreza y desigualdad propiciaron que las respuestas políticas tanto de las agrupaciones de izquierda como de derecha se inclinasen hacia el populismo mediante un mayor nivel de intervencionismo y ya no sólo de políticas distributivas y que ponen en riesgo los avances alcanzados por la democracia.

De allí que se hace necesario una mayor comprensión de los efectos del crecimiento económico y las políticas distributivas en lo territorial y social así como mejorar los mecanismos de transmisión del crecimiento en reducción de pobreza (mercados laborales, integración física entre zonas de alta pobreza y centros más dinámicos, etc.) que han reducido la pobreza.

En ese sentido, se requiere el análisis de la eficiencia de las políticas redistributivas pues en el período 2007-2011 la pobreza se redujo de 42.4% a 27.8% mientras que en el período 2011-2016 de 27.8% a 20.7%. Asimismo, en los mismos períodos la desigualdad se redujó de 0.50 a 0.45 y a 0.44. De allí que el presente estudio pretende analizar cuáles son los componentes del concepto de inclusión social que responde a una política redistributiva y que permita intervenciones pertinentes para reducir la desigualdad, recuperar las tasas de crecimiento económico y fortalecer la democracia peruana.

Formulación del Problema

Problema General

¿De qué manera la política distributiva reducirá la pobreza e incrementará el crecimiento económico?

Problemas específicos

¿Cómo la implementación de una política distributiva fortalecerá la gestión de las políticas sociales en el período 2011-2016?

¿Cómo la implementación de una política distributiva reducirá la pobreza en el período 2011-2016?

¿Cómo la implementación de una política distributiva incrementará el crecimiento económico en el período 2011-2016?

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Mediante la política distributiva se reducirá la pobreza lo que permite fortalecer el crecimiento económico e incrementar la productividad.

Objetivos específicos

Mediante la política distributiva se fortalecerá la capacidad de gasto de las familias y se minimizarán las protestas sociales en el período 2011-2016.

Mediante la política distributiva se priorizará el desarrollo de capacidades e instrumentos gerenciales suficientes para contribuir a la reducción de la pobreza e incrementar el crecimiento económico en el período 2011-2016

Mediante la política distributiva se alineará a la inversión pública regional y local para conseguir los objetivos de reducción de la pobreza en el período 2011-2016.

Hipótesis

Hipótesis general

Con la política distributiva se logrará incrementar el crecimiento económico entonces la pobreza monetaria se reducirá en el período 2011-2016.

Hipótesis específicas

- La política distributiva del período 2011-2016 priorizó el desarrollo de capacidades e instrumentos de gestión social para recuperar el crecimiento económico y reducir la pobreza.
- Las transferencias públicas asignadas a la política de Inclusión Social son redistributivas y han reducido la pobreza e incrementado el crecimiento económico.
- Las políticas distributivas son ineficientes por la desorganización gubernamental y la limitada coordinación intergubernamental en la gestión pública.

Diseño metodológico

El enfoque de la investigación es cuantitativo debido a que se utilizará información estadística para las variables seleccionadas: crecimiento económico, presupuesto público y/o transferencias públicas y pobreza. Empleamos una variable proxy para la política distributiva como es el presupuesto público puesto que a través de ésta se busca establecer la influencia de las decisiones políticas en el crecimiento económico nacional o regional. También se evalúa las transferencias públicas, sin embargo, la disponibilidad de información nos permitirá determinar la representatividad de las variables seleccionadas.

El tipo de investigación es aplicada puesto que nuestro interés es el de brindar un aporte de como las instituciones económicas y las políticas públicas contribuyen al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza, siendo un documento de carácter descriptivo y exploratorio.

Diseño muestral

Por un tema de representatividad y accesibilidad de la información el análisis será anual, en ese sentido, se verificará la disponibilidad de la información estadística, de lo contrario, se elaborarán indicadores proxy's a las variables seleccionadas.

Las fuentes estadísticas para emplear son las proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI), así como las del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Justificación de la investigación

Importancia de la investigación

La importancia del tema es el de evidenciar como el concepto de inclusión social responde a la función distributiva del Estado peruano y si su diseño que si bien forma parte del presupuesto asignado al gasto social pone énfasis en el fomento de las capacidades de las personas a diferencia del convencional asistencialismo, resaltando si en este nuevo enfoque se prioriza o no las capacidades e instrumentos gerenciales suficientes que permitan contribuir a la reducción de la pobreza y desigualdad al crecimiento económico en un marco democrático.

Esta iniciativa forma parte de la influencia de visiones de desarrollo donde al ser insuficiente el crecimiento económico para resolver la desigualdad de ingresos se promueven políticas distributivas que han adoptado diferentes denominaciones y que buscan resolver en paralelo la desigualdad y la productividad como es el caso de la propuesta de la OCDE (Fomentando un crecimiento inclusivo de la productividad). Cabe destacar que el Perú en el período 2011-2016 la política distributiva se denominó inclusión social y enfatizó en la inclusión social centrada en la persona, respecto a otra que enfatiza en la inclusión económica pero centrada en la unidad productiva como es la presente política gubernamental de acuerdo a la conceptualización realizada por Elmer Cuba como parte de Macroconsult.

En ambas visiones la recuperación del crecimiento económico, de los últimos años, se hace necesario por sus implicancias en el empleo y en la gobernabilidad, en ese sentido, la productividad adquiere relevancia pues expresa el uso eficiente de la combinación del capital, del trabajo y las capacidades de absorción de la tecnología en los procesos productivos.

Asimismo, es el actual diseño institucional económico el que ha permitido el progresivo desarrollo de capacidades en la gestión de las diferentes funciones del Estado en la economía, las mismas que han permitido minimizar las demandas populistas, los problemas de agencia, ejercer su rol redistributivo al Estado mediante el sistema tributario, mejorar las imperfecciones del mercado de capitales y prestar servicios públicos adecuados mediante las políticas regulatorias, entre otras más.

Desde el nivel político la democracia se ha fortalecido producto de cuatro procesos electorales continuos y transparentes, asimismo, los gobernantes electos pudieron ejercer sus gobiernos respetando las libertades políticas: opinión, expresión, información y asociación, sin embargo, las innovaciones democráticas incorporadas en las herramientas fiscales y como parte de las políticas distributivas si bien han contribuido al crecimiento económico los arreglos institucionales fiscales diseñados empiezan a verse desbordados al no estar acompañados del fortalecimiento de los partidos políticos a nivel regional y controlar la corrupción agudizada por el proceso de descentralización.

De esta manera, se hace necesario conocer el diseño idóneo de las políticas distributivas para el período de análisis y determinar su contribución al crecimiento económico en un Perú caracterizado por una dinámica productiva descentralizada y donde la política de descentralización lejos de modificar el patrón productivo ha propiciado un escenario de prebendas y conflictividad agudizado por las diferencias de productividad intersectorial, no obstante ello, la pobreza se redujo a 20.7% si bien no en la misma proporción que el quinquenio anterior, la desigualdad en la

práctica se estancó (0.44% al 2016), la informalidad laboral ha mantenido el mismo ritmo que el quinquenio anterior reduciéndose a 71.2% al 2016 y la informalidad empresarial se habría reducido sustancialmente a pesar de recién contar con estadísticas para el período en análisis (de 66.6% en el 2011 al 53.3% al 2015), en ese orden de ideas, se busca conocer el contenido de éstas políticas las mismas que deben ser resultado del desarrollo de capacidades en gestión pública y la selección de los instrumentos fiscales (impuestos, transferencias de efectivo para asistencia temporal o desarrollo de capacidades, inversión pública en infraestructura o gastos en salud y educación) que hayan sido los pertinentes para alcanzar el crecimiento y la igualdad.

Viabilidad de la investigación

Es viable la realización del presente estudio, por contar con información de crecimiento económico, pobreza, gasto e ingreso familiar, desigualdad, productividad e inversión pública. Información disponible que nos permitirá elaborar los indicadores que nos permitan cuantificar las relaciones entre las variables identificadas para realizar los estimados deseados para el periodo a estudiar.

Cabe destacar que la preocupación de los impactos distributivos o de la desigualdad no pone énfasis en la necesaria capacidad de gestión de los aparatos gubernamentales para gestionar la función distributiva del Estado, se resalta en los impactos distributivos de los instrumentos vía transferencias o impuestos pero no se brinda información acerca de las condiciones en que se gestiona una determinada política pública. Es reconocida que la función de estabilización y de asignación aportan significativamente al crecimiento económico producto de un sistema meritocrático puesto que los funcionarios de la política monetaria y fiscal

cuentan con estándares que incluso son transferibles a nivel internacional, situación que no se puede observar en el caso de las políticas distributivas tal como lo enfatiza Fukuyama en su texto la Construcción del Estado y en particular en la gestión de la educación.

A nivel nacional Waldo Mendoza y Elmer Cuba en reiteradas ocasiones han advertido de la necesidad de contar con un Estado que funcione en particular en aquel que tiene como cliente a la persona, este último precisa que "...el reto central está en los sectores de servicio masivo, que gestionan mal" Elmer Cuba (El Comercio 25-04-2018) pues las partes del Estado que brinda servicios al sector privado moderno funcionan bien.

El análisis permitirá conocer cuál ha sido la estrategia gubernamental en el período en mención y si las capacidades en gestión pública basadas en un enfoque redistributivo y con una nueva denominación como la de inclusión social pero teniendo a la productividad como un objetivo de largo plazo han permitido recuperar las tasas de crecimiento y consolidar la democracia.

Limitaciones de la investigación

La presente investigación podría tener algunas limitaciones en la obtención de información relacionada a la periodicidad de la información estadística puesto que el período en análisis que es anual no sería representativo siendo necesario contar con información trimestral para una mayor significancia estadística.

De igual manera, al ser las políticas de inclusión social relativamente nuevas no necesariamente están registradas en las estadísticas en una periodicidad que no

sea la anual. Asimismo, las unidades de las variables seleccionadas pueden limitar el análisis por las razones antes indicadas.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1.1 Antecedentes de la investigación

- **Ostry, Jonathan; Berg, Andrew; Charalambos, Tsangarides (primer semestre/2014). Redistribución, crecimiento y desigualdad. Revista de Economía Institucional, vol. 16, n.º 30, pp. 53-81.**

Este documento enfatiza que

el consenso tentativo de la literatura sobre crecimiento económico acerca de que la desigualdad puede socavar el progreso en salud y educación, causar inestabilidad política y económica que reduce la inversión y debilitar el consenso social necesario para hacer ajustes en caso de grandes choques, y que se tiende a reducir el ritmo y la duración del crecimiento (Ostry et al, 2014, p 53).

Los autores (Ostry et al, 2014) resaltan que si bien

la desigualdad puede impedir el crecimiento, al menos en parte, porque provoca esfuerzos de redistribución a través del sistema fiscal, que pueden socavar el crecimiento. En tal situación, aunque la desigualdad sea mala para el crecimiento, los impuestos y las transferencias pueden ser un mal remedio. Si bien la literatura sobre este punto es controversial, la idea de un trade off entre redistribución y crecimiento parece estar profundamente arraigada en la conciencia de los encargados de política. Influyendo el texto de Okun que resalta “el efecto negativo de las políticas redistributivas” respecto a la interacción “entre eficiencia y equidad y las “filtraciones” de eficiencia que generan los esfuerzos por reducir la desigualdad (p 54).

A pesar de estos argumentos, los autores enfatizan de que no se debe concluir “que el tratamiento de la desigualdad -redistribución- es peor que la enfermedad” (Ostry et al, 2014, p 54). Plantean que “debemos preguntarnos si las medidas que mejoran la igualdad llevan invariablemente a una pérdida de eficiencia económica, como suponen Okun y otros autores” (Ostry et al, 2014, p 54); análisis que lleva a la reflexión respecto a que las políticas públicas son “de mutuo beneficio que tienen potencial para promover la eficiencia y la igualdad” (Ostry et al, 2014, p 54), algunas de estas políticas son: “impuestos a las actividades con externalidades negativas que pagan los más acomodados pero perjudican a los más pobres” (Ostry et al, 2014, p 54), también están “las transferencias de efectivo destinadas a mejorar la asistencia a la escuela primaria en países en desarrollo o el gasto en capital público o educación que beneficia a los pobres” (Ostry et al, 2014, p 54). Pero también, algunos rubros del gasto por parte del gobierno “pueden ser favorables para el crecimiento y la igualdad” (Ostry et al, 2014, p 54). Concluyendo “es posible que los efectos macroeconómicos de las políticas redistributivas reflejen un balance entre los diferentes componentes del paquete fiscal y parece ser un asunto empírico que la redistribución sea en la práctica pro o anti-crecimiento” (Ostry et al, 2014, p 54).

Pero ¿cuál es la real relación entre la desigualdad/redistribución/crecimiento?, para esto la evidencia histórica muestra que “¿...los efectos negativos de la desigualdad sobre el crecimiento pesan más que los efectos negativos de la reducción de la desigualdad?” (Ostry et al, 2014, p 55). Lo que se tiene que ver, es el análisis simultáneo de “los efectos de las transferencias redistributivas y los de desigualdad” (Ostry et al, 2014, p 55), para lograr esto, se debe tener una adecuada medición de los diferentes efectos y para ello se “requiere datos transversales de países sobre desigualdad antes de impuestos y de transferencias (desigualdad de mercado) y

de desigualdad después de impuestos y de transferencia (desigualdad neta)” (Ostry et al, 2014, p 55). En la actualidad “estos datos son escasos e imperfectos” (Ostry et al, 2014, p 55).

Se busca distinguir “en forma cuidadosa” entre “desigualdad neta y la de mercado” para así poder estimar apropiadamente las “transferencias redistributivas”, además analizar el aporte del crecimiento económico tanto en tasas de crecimiento como intensidad durante el ciclo económico. Se hicieron estudios, teniendo en consideración lo antes mencionado y estos son los resultados.

- Sociedades más desiguales tienden a redistribuir más. En los países de la OCDE, una mayor desigualdad tiende a estar asociada, 1 a 1 en promedio, con una mayor redistribución; de modo que casi no hay correlación entre desigualdad neta y de mercado. Aunque el efecto es más débil en países que no pertenecen a la OCDE, está aún presente. Es entonces necesario distinguir entre desigualdad neta y de mercado para entender el nexo crecimiento- desigualdad y controlar por separado el papel de la redistribución en materia de crecimiento – desigualdad (Ostry et al., 2014, p 55).
- “Una menor desigualdad neta parece impulsar un crecimiento más rápido y duradero para un nivel dado de redistribución” (Ostry et al., 2014, p 56).
- “El impacto de la redistribución sobre el crecimiento parece ser benigno en general; hay evidencia de que solo en casos extremos puede tener efectos negativos directos” (Ostry et al., 2014, p 56)... “Los efectos directos e indirectos combinados de la redistribución –incluidos los efectos de crecimiento de la menor desigualdad resultante– son, en promedio, favorables al crecimiento” (Ostry et al., 2014, p 56).

Para todo esto se requiere una buena base de datos confiable, y que no sean escasos.

Trivelli, Carolina; Urrutia, Carlos. (2018). *Crecimiento y reducción de la pobreza*.

**En *Desigualdad y pobreza en un contexto de crecimiento económico*/Ursula Aldana, Jonathan Clausen, Angelo Cozzubo...(et al.)
1ª edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. (Lima: Litho&Arte).**

El texto discute cómo y por qué se redujo la pobreza en el período 2004-2016 y cuál ha sido el rol cumplido del crecimiento y de las políticas redistributivas, análisis que es fundamental para elaborar políticas que ayuden a enfrentar la pobreza en un contexto totalmente distinto de crecimiento económico y mantener el debate sobre la urgencia de estrategias para el cierre de brechas y reducción del indicador de pobreza monetaria.

Las cifras obtenidas como política sostenida de reducción de la pobreza el año 2017 ya no son más las normas, por primera vez en más de 15 años, lo más serio parece ser el cambio en la distribución de los cambios en gastos e ingresos de la población, que afecta a los deciles más vulnerables ubicados en las inmediaciones de la línea de la pobreza. Siendo este el desafío de las políticas distributivas.

Precisa que el análisis se basa en la medida oficial de la pobreza, denominada pobreza monetaria, y que permite comparaciones en el tiempo, reconociendo que existen otras medidas como las multidimensionales.

Sostienen que en el período de análisis el crecimiento ha sido pro pobre pues ha generado incrementos mayores en los estratos de menores ingresos que en los de

altos ingresos. El promedio de crecimiento del período ha sido de 5.7% lo cual favoreció de forma significativa la reducción de la pobreza. El período indicado tuvo distintos momentos e impactos diferenciados. En el período inicial del 2004-2011 las tasas estuvieron por encima del 7%; del 2011 al 2014 a tasas promedio de alrededor de 5% y del 2014 al 2016 un crecimiento de 4%.

Este estudio guarda concordancia con lo estimado por Calvo-Gonzales que han registrado para los países América del Sur, en “el período 2003-2014, una elasticidad crecimiento/pobreza de -1.5”. Por “un incremento de 1% del PBI per cápita la pobreza cayó 1.5%, muy por encima de lo registrado para el mismo período para los países de Centroamericana y México (-0.9%)” (Trivelli y Urrutia, 2018, p 20). Indicador que tiende a la convergencia producto de las menores de tasas de crecimiento.

No obstante ello, las reducciones de pobreza y extrema pobreza han estado acompañadas de cambios importantes en otros indicadores: brecha de pobreza (se redujó de 22.1% a 5.4% para el 2004 al 2015), severidad de la pobreza paso de 11% a 2% en el mismo período.

Los hogares que han superado la brecha de la pobreza aún necesitan acciones transformadoras más complejas pues no será suficiente darles una transferencia dada la vulnerabilidad que atraviesan.

De igual manera, “la desigualdad” medida por “el índice de Gini” ha “mostrado mejoras a lo largo del período de alto y sostenido crecimiento” (Trivelli y Urrutia, 2018, pp 20, 21), por lo que a pesar de las “limitaciones metodológicas” sostienen los autores que “el crecimiento económico ha tenido un comportamiento pro-pobre” (Trivelli y Urrutia, 2018, p 21).

Este tipo de crecimiento económico para el período 2004-2016 que redujó la pobreza se ha atribuido a distintos mecanismos:

- Mayor crecimiento genera mayor empleo o mayores ingresos laborales (formales e informales) para las familias.
- Acciones redistributivas del Estado benefician directamente a los pobres.

El estudio realizado muestra evidencias que son los mercados laborales el mecanismo principal por el cual se reduce la pobreza, sin embargo, los mecanismos redistributivos, localizados y focalizados también contribuyen de manera directa con la reducción de la pobreza. Además, los mecanismos redistributivos indirectos utilizan a los propios mercados laborales a través de la inversión en infraestructura local, interconexión y otras inversiones productivas. Estas inversiones crean empleo o ponen en valor los activos del territorio o activos en manos de los pobres, lo cual a su vez genera más inversión, más empleo o mayor capacidad de producir ingresos reduciendo la pobreza en aquellos hogares que lo requieren.

Además identifican cómo operan los mecanismos del crecimiento y redistribución para superar la pobreza descomponen los cambios en como el gasto familiar acumulado se distribuye. Esta descomposición permite separar la porción de la caída en pobreza atribuible al crecimiento y aquella reducción que no es explicada por el crecimiento, a la que llamamos redistribución; esto mediante el supuesto de que todas las personas tengan un incremento en su gasto proporcional al crecimiento del gasto nacional para cierto período. De esta manera, la tasa de pobreza con el nuevo gasto creado corresponderá a una pobreza donde solo hubo crecimiento y la diferencia será atribuible a efectos redistributivos.

Otro aporte importante del estudio sobre el impacto económico para superar la pobreza está relacionado con la trayectoria de algunos colectivos con alta exclusión, identificando para ello la situación de la pobreza rural como un agregado de los bolsones de pobreza, luego lo compara con distintos grupos: pobladores de la sierra rural, población con ascendencia indígena y la de PePI.

Concluyendo que a diferencia de los agregados nacionales para los grupos más excluidos el aporte de la economía para superar la pobreza ha sido decreciente en el tiempo (mayor a mediados del 2000 y menor luego de 2012). Para el agregado nacional entre 2011 y 2015, el crecimiento habría contribuido con el 75% de la reducción de la pobreza. Para los grupos excluidos analizados, entre 2012 y 2016 su contribución no superaría el 40%. Con relación a estos grupos existen otras que explican tal reducción como inversiones en sus localidades de residencia, acceso y escala de mercados laborales para sus características y localización (v.g. en construcción y servicios) y la presencia de programas focalizados.

Una segunda conclusión es que este aporte ha sido menor, en cada momento, para los grupos que enfrentan las mayores exclusiones. Es decir, si el crecimiento contribuyó con el 96% de la reducción de la pobreza rural entre 2004 y 2008, contribuyó con el 81% para superar la extrema pobreza de los pobladores rurales con ascendencia indígena en el mismo período. Asimismo, entre 2012 y 2016, se puede atribuir al crecimiento el 41% de la reducción en la pobreza rural, el 33% en la sierra rural y el 31% de la reducción de la pobreza extrema de los pobladores rurales con ascendencia indígena. Enfatizando, que el crecimiento agregado tiene

mayor impacto en los colectivos más integrados a los circuitos económicos dinámicos.

Estos resultados manifiestan que la sostenibilidad para superar la pobreza es mediante una economía vigorosa. La reducción de brechas es factible mediante un crecimiento pro pobre pero tiene que ir acompañado de decisiones de política pública y de inversiones privadas, muchas de las cuales son solo posibles gracias a que existe crecimiento, en ese sentido, urge consolidar iniciativas que favorezcan acciones redistributivas entre grupos y territorios siendo necesario también mejorar los mecanismos de transmisión del crecimiento en reducción de pobreza (mercados laborales, integración física entre zonas de alta pobreza y centros más dinámicos, etc.).

- **OCDE (2016). Fomentando un crecimiento inclusivo de la productividad en América Latina. Serie “Mejores Políticas” de la OCDE, 1-25.** <https://www.oecd.org/latin-america/fomentando-un-crecimiento-inclusivo-de-la-productividad-en-america-latina.pdf>

América Latina ha progresado económica y socialmente durante el presente siglo, sin embargo, sus niveles de desigualdad de ingresos y brechas de productividad son muy acentuadas por lo que se requiere actuar con urgencia más aún cuando uno de los componentes del crecimiento económico, como son los factores externos, han evidenciado las debilidades estructurales subyacentes.

Ante “este doble desafío” (OCDE, 2016, p 6), de cierre de brechas de productividad e inclusión social, la OCDE propone promover el crecimiento de la productividad pero adoptando “políticas basadas en un concepto más inclusivo de dicho crecimiento” (OCDE, 2016, p 6), de esta manera, se permitirá “a todas las personas y empresas materializar e incrementar su potencial productivo para propiciar así un crecimiento de la productividad agregada aún mayor, así como una distribución más equitativa de los ingresos” (OCDE, 2016, p 6) con lo cual se pondría “en marcha un círculo virtuoso” (OCDE, 2016, p 6).

Este desafío será afrontado con reformas estructurales en cinco ámbitos de política y de forma paralela siendo estas: “capital humano, mercado de trabajo, ambiente de negocios, innovación e infraestructuras” (OCDE, 2016, p 3).

La OCDE (2016) considera que

Invertir en educación, competencias y formación continua será fundamental para mejorar la productividad del trabajo y ampliar las oportunidades económicas. Facilitar la entrada de más empresas y trabajadores a la economía formal puede mejorar las condiciones salariales y de trabajo, así como ayudar a cerrar las enormes brechas de productividad que existen entre las pymes y las grandes empresas. Garantizar un ambiente de negocios competitivo y abierto fomentará el comercio y la inversión y contribuirá a una asignación eficiente de los recursos. Mejorar los marcos de innovación podría también alentar el desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías. Del mismo modo, la inversión en redes de transporte y comunicación nacionales e

intrarregionales podría permitir que las empresas aprovechen las oportunidades que el comercio y el cambio tecnológico brindan, y al mismo tiempo mejorar la conectividad social (OCDE, 2016, p 3).

Ante este contexto la OCDE viene colaborando “con los gobiernos de América Latina en el diseño, desarrollo y ejecución de mejores políticas para una vida mejor en toda la región” (OCDE, 2016, p 3).

Carmen Pagés. Editora. (2010). La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos. Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). file:///C:/Users/FERNANDO/Downloads/La-era-de-la-productividad-C%C3%B3mo-transformar-las-econom%C3%ADas-desde-sus-cimientos.pdf.

El libro plantea que “el bajo crecimiento de la productividad es la raíz del deficiente crecimiento económico de América Latina y que el logro de una productividad más alta debe ubicarse en el epicentro del debate económico actual” (Pagés, C. (Ed.) 2010, p 2).

Pagés, C. (Ed.). (2010) sostiene que

el hecho de que se ampliaran las brechas de ingresos con el resto del mundo no fue debido a la falta de inversión en capital físico y humano, ni al lento crecimiento de la fuerza laboral, *sino a un déficit crónico de crecimiento de la productividad*. Si la productividad en América Latina y el Caribe hubiese aumentado al mismo ritmo que en Estados Unidos, el ingreso per cápita de la región habría seguido siendo un cuarto del de ese país, inclusive con las

inversiones en capital humano y físico que se registraron. Si, por otra parte, la productividad hubiese convergido al nivel de la de Estados Unidos —es decir, si se hubiesen empleado los recursos físicos y humanos con los que cuenta actualmente América Latina y el Caribe con la eficiencia productiva de los de Estados Unidos— el ingreso per cápita se habría duplicado y la renta de la región sería un tercio de la de dicho país. Sin embargo, al aumentar la productividad, habrían aumentado también la inversión y la educación, cerrando aún más la brecha y, con el tiempo, facilitando la convergencia hacia los niveles de renta de los países desarrollados (Pagés, C. (Ed.) 2010, p 2).

La baja productividad suele ser el resultado no intencionado de una gran cantidad de fallas del mercado y del Estado que distorsionan los incentivos para innovar, impiden la expansión de las compañías eficientes y promueven la supervivencia y el crecimiento de empresas ineficientes. Estas fallas del mercado y del Estado son más pronunciadas en las economías de bajos ingresos —y América Latina no es la excepción— y constituyen un factor importante que explica sus niveles relativamente bajos de productividad (p 31).

Concluyendo que se tienen que mejorar y corregir los problemas de las fallas del Estado y del mercado porque “conspiran contra el crecimiento de la productividad” (Pagés, C. (Ed.) 2010, p 28). Sin desmerecer la promoción de la innovación para crecer y donde América Latina puede explorar vías adicionales para el crecimiento puesto que su estructura productiva es intensiva en mano de obra y en particular

en aquellas actividades económicas como son el comercio y servicios, por ende, sus estrategias de crecimiento tienen que tomar en cuenta estas características económicas.

Pagés, C. (Ed.). (2010) también sustenta que

Esto no implica que la innovación y adopción tecnológica no sean fuentes importantes de crecimiento de la productividad en los países en desarrollo: simplemente significa que además de incrementar la productividad de cada empresa fomentando la innovación y la adopción de tecnología, los países en desarrollo disponen de otras importantes fuentes de crecimiento adicionales mediante mejoras en sus políticas. Si bien en muchos casos esos avances aportarían únicamente fuentes temporales de crecimiento, podrían propiciar un gran paso al frente, similar a los incrementos en productividad registrados durante el período de rápida urbanización y transformación estructural de los decenios de 1950 y 1960 (Pagés, C. (Ed.) 2010, p 5).

La puesta en práctica de políticas que eleven la productividad depende de la manera en que están organizados los intereses privados. Pero sobre todo depende de la capacidad del Estado y del sistema político para: a) mantener políticas estables y creíbles que permitan al sector privado invertir e innovar con un horizonte a largo plazo; b) adaptar las políticas a los cambios de la coyuntura económica, y c) coordinar las políticas de diferentes ámbitos — económico, social e institucional— teniendo en cuenta sus efectos mutuos. Si el gobierno carece de estas capacidades, las organizaciones empresariales o los grupos económicos influyentes abogarán por políticas

que ofrezcan beneficios inmediatos, aun a expensas de la productividad agregada y, en definitiva, del bienestar de toda la sociedad (Pagés, C. (Ed.) 2010, p 20).

Asimismo, Pagés, C. (Ed.). (2010) enfatiza en que

los modelos más estilizados de representación política suponen que en el proceso de formulación de políticas se tienen en cuenta las preferencias de cada persona y que las políticas son resultado de mecanismos institucionales que determinan como se representa a cada uno. La complejidad de estos modelos crece cuando se incorpora explícitamente el hecho de que la mayoría de las personas tienen preferencias fuertes acerca de algunos temas (según su dotación de recursos y su papel en la sociedad) y, por ende, puede tratar de modificar la política pública por otros medios además del de elegir a sus representantes mediante el voto (p 352).

El texto luego de la revisión de varias experiencias en América Latina concluye que la mayoría de los regímenes políticos carece precisamente de las capacidades que se necesitan para poner en práctica objetivos de políticas tan complejos. No todos los países enfrentan los mismos retos en materias de políticas y no todos comparten la misma configuración institucional: según sea el caso, esta puede facilitar o impedir el aumento de la productividad. Así no es posible plantear una política universal ni una recomendación institucional” y tan sólo proponen “consideraciones políticas e institucionales para tomar en cuenta a fin de mejorar las políticas y potenciar la productividad (p 369).

- **Ros, Jaime (Mayo 2014). Productividad y crecimiento en América Latina: ¿Por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?** Serie Desarrollo Económico. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36770/LCMEXL1145s_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Este documento cuestiona el argumento acerca de las causas del crecimiento en América Latina expuesto por el BID en el documento **“La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos”** (Pagés, C. (Ed.) 2010)., anteriormente resumido, y en particular cuestiona la argumentación del documento en el que se sostiene que el lento crecimiento de América Latina es un crecimiento de productividad y no de acumulación de capital.

En ese sentido, realiza su análisis comparando él porqué **“La productividad crece más en unas economías que en otras en América Latina”**. En base a tres enfoques teóricos, reseñados en la sección de justificación teórica, realiza estimaciones y en base a ellas llega a las siguientes conclusiones:

- La evidencia encontrada en base a los estimados sustentados en los tres enfoques teóricos presentados **“sugieren claramente que la desaceleración de la expansión de la productividad total de los factores es un fenómeno endógeno a la pérdida de dinamismo del crecimiento económico general y de la acumulación de capital físico”** (Ros, 2014, p 63) y cita la experiencia de la década perdida donde la endogeneidad del crecimiento **“se detuvo por las restricciones de demanda impuestas por la crisis de la deuda y el**

racionamiento del crédito externo; la acumulación de capital se desplomó y con ello se redujo el aumento de la productividad en los sectores industriales y, por la vía de una informalidad creciente en el mercado de trabajo, también en los sectores de comercio y servicios, llevando con ello a un desplome de la productividad del trabajo y de la PTF” (Ros, 2014, p 63).

De igual manera, según el estudio de Ros (2014) los resultados encontrados advierten también en contra de sobreenfatizar el papel del capital humano en el desempeño reciente. En las últimas décadas, la mayoría de los países analizados registraron una aceleración en la formación de capital humano precisamente en el período en que se desacelera el crecimiento de la productividad del trabajo y el total de los factores. Ello no significa desde luego que el capital humano sea irrelevante. Simplemente apunta a que las causas de la variación en el tiempo y entre países deben buscarse en otra parte, en los factores que determinan la tasa de acumulación de capital físico. La sobreestimación del papel en el crecimiento del capital humano como factor de producción en la literatura reciente va de la mano, curiosamente, de una subestimación del papel del capital humano como vehículo de difusión tecnológica, papel para el cual se ha encontrado alguna evidencia favorable (Ros, 2014, p 63).

También Ros (2014) sostiene que

los resultados obtenidos ponen en duda el énfasis tan común en la literatura reciente, de poner a las instituciones como el factor determinante de la baja

tasa de acumulación de capital y el lento crecimiento de la productividad. Sucede aquí algo similar a lo que sucede con el énfasis en el capital humano como factor de producción. En efecto, el punto más importante a este respecto es que la desaceleración del crecimiento tuvo lugar en medio de cambios institucionales positivos, incluyendo modificaciones en la dirección de las así llamadas instituciones políticas y económicas inclusivas (democracia, imperio de la ley, liberalización económica; véase sobre el tema, Acemoglu y Robinson, 2012). El fracaso en acelerar el crecimiento no puede adjudicarse a un deterioro del marco institucional, a malas instituciones; debe ser el resultado de políticas inadecuadas que operan en un marco institucional mejorado (Ros, 2014, p 63-64).

Tampoco parece ser el caso que los países que más crecieron sean aquellos que fueron más lejos en el cambio de la instituciones económicas y políticas. Por ejemplo, si se observa nuevamente el cuadro 8 del capítulo I, se verá que no hay una relación aparente entre el grado y el tiempo en que se llevó a cabo la liberalización económica y el desempeño en términos de crecimiento. Los países en el cuadrante superior izquierdo del cuadro 8, con un desempeño mejor que en el pasado y que el promedio mundial, incluyen a Chile, un reformador temprano, la República Dominicana, un reformador tardío, la turbulenta Argentina, con una política cambiaria heterodoxa desde 2002, y el relativamente más ortodoxo Perú (Ros, 2014, p 64).

En cambio, los resultados apuntan a que las diferencias entre países en crecimiento del producto y de la productividad se vinculan con diferentes

tasas de acumulación de capital y ritmos de industrialización (o desindustrialización). Se sugiere que las condiciones de demanda y el grado de sobre o subvaluación del tipo de cambio real son factores para considerar en la explicación de las tasas de acumulación. Un análisis más profundo debería también tomar en cuenta el papel de la política de inversión pública, como determinante directo e indirecto de la tasa general de acumulación, del crédito bancario y, de manera más general, de la intermediación financiera (incluida la banca de desarrollo) como limitante o propulsora del proceso de inversión, así como de las políticas de desarrollo productivo como determinante de los procesos de industrialización (Ros, 2014, p 64).

- **Puhle, Hans-Jurgen (s/f). Problemas de consolidación democrática y “democracias defectuosas”**

<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/PUHLE%20Hans%20Jurgen%20-%20Problemas%20de%20consolidacion%20democratica.pdf>

El sistema democrático ha evolucionado desde la primera guerra mundial y se identifican cuatro olas donde se aprecian la convergencia hacia la democracia tanto del sistema capitalista y comunista. También se aprecian etapas desde la transición, consolidación y calidad de la democracia.

La etapa de consolidación se la tipifica como una democracia relativamente estable que ha superado la fase de transición democrática, se caracteriza por la presencia de factores y regímenes de consolidación democrática, asimismo, no basta la adición de regímenes parciales y se pueden producir

desencantos con la democracia (inestabilidad económica, desempleo, autonomía cultural).

El autor señala que es el sistema parlamentario el que ha facilitado los procesos de consolidación democrática antes que sistemas presidenciales. La diferencia entre países occidentales y excomunistas es el que en los primeros es más fácil definir prioridades y velocidades de las reformas socio económicas; asimismo, una mayor consolidación es factible con "democracias...socio económicamente avanzadas, con tradiciones pluralistas más extendidas y en las que rige un estado de derecho" (Puhle, s/f, p 6). y finalmente no hay modelo único.

La evaluación de la consolidación democrática o de "democracias defectuosas" se identifica a partir de un conjunto de indicadores según Puhle (s/f) como:

régimen electoral (representantes políticos electos, sufragio inclusivo, derecho a ser elegido y elecciones libres y honestas), libertades políticas (libertad de opinión, prensa y de información; derecho de asociación), poder real de gobernar (gobierno por representantes electos, sin dominios reservados), control de poderes (control y balances) y estado de derecho (derechos humanos y civiles, estado de derecho, derechos y protección de minorías) (p 8-9).

1.2 Bases teóricas

1.2.1 Justificación Teórica

El marco teórico que respalda a la investigación a realizar es el de la economía pública, la misma que estudia la intervención del Estado en una economía de mercado. En ese orden de ideas, tanto Stiglitz como otros autores consideran que “la rama de la economía que facilita el análisis de las decisiones económicas en el sector público es la economía normativa antes que la economía positiva”.

La economía normativa o economía del bienestar “se preocupa del grado en el que los programas públicos sirven para cumplir los objetivos deseados, así como de la forma en que pueden lograrse mejores resultados. La evaluación que se haga debe contemplar los efectos de los programas públicos sobre la eficiencia económica y sobre la distribución del ingreso”. Para Stiglitz “la economía normativa se encarga de la valoración de la conveniencia de la política gubernamental, mientras que la economía positiva se encarga del análisis de las consecuencias de una política gubernamental”.

En ese sentido, que el Estado intervenga en la economía implica una serie de interrogantes puesto que sus decisiones impactan en el sector privado y sociedad civil, las mismas que deben contemplar:

- “¿Qué parte de los recursos debe dedicarse a la producción de bienes públicos (defensa, carreteras) y cuanto a la producción de bienes privados (automóviles)?, lo cual determinara opciones en la curva de posibilidades de producción y una selección óptima con unos recursos y tecnología dada”. (Stiglitz sintetiza esta decisión ¿Qué ha de producirse?)

- En qué circunstancias el Estado debe "...asumir la responsabilidad directa de producir bienes y cuándo debe adquirirlos a empresas privadas". (¿Cómo debe producirse?)
- Otra interrogante esta relacionada sobre la distribución dado que "las decisiones gubernamentales sobre los impuestos o programas de asistencia social determinan la cantidad de renta que le queda a cada individuo para sus gastos" (¿Para quién?).
- Una cuarta interrogante es ¿Cómo se toman las decisiones colectivas? Área de preferente interés de la economía pública antes que otras ramas del análisis económico puesto que las decisiones colectivas son diferentes a las decisiones individuales asociadas más al consumo o empresariales relacionadas con la producción. Incluso éstas son más complejas en sociedades democráticas que autoritarias donde el proceso político genera restricciones para la toma de decisiones.

Estas interrogantes se justifican en el caso que existan las denominadas fallas en el mercado y alteren el bienestar de acuerdo con la definición de Pareto.

El concepto de bienestar es el de "la maximización de la economía cuando está en una situación eficiente en el sentido de Pareto, es decir, cuando no existe cualquier otra situación en la que algún individuo pueda mejorar su bienestar sin que necesariamente algún otro tenga que empeorar o perjudicarse". "El objetivo de la economía del bienestar es sopesar criterios tales como eficiencia y equidad y evaluar distintos comportamientos de mercado, para ver cómo se afecta la utilidad de los diversos agentes de la sociedad".

Esta situación óptima sucede en el caso que no existan fallas en el mercado y el libre mercado funcione, “en esas circunstancias los mercados competitivos llevan a una asignación de recursos tal que no existe ninguna reasignación de los recursos (ningún cambio de la producción y del consumo) que pueda mejorar el bienestar de una persona sin que empeore al mismo tiempo el de alguna otra. De existir fallas en el mercado, puede hacerse necesario recurrir a políticas públicas para asegurar la eficiencia”.

Reiteramos que la eficiencia paretiana se define como el bienestar o utilidad que alcanzan dos individuos en base a sus recursos dados y que pueden ser modificados en una curva de posibilidades de producción donde no es sólo un punto en el que se encuentran satisfechos, sin embargo, estas combinaciones si bien expresan eficiencia no consideran criterios distributivos acorde con el criterio de equidad.

En ese sentido, la teoría economía ha desarrollado dos teoremas de la economía del bienestar.

El primer teorema es el del “equilibrio walrasiano o competitivo” y que lleva a una situación de “Pareto óptimo”. Este equilibrio se da bajo las siguientes condiciones:

- “Eficiencia en el consumo o intercambio de bienes”
- “Eficiencia en la producción”
- “Eficiencia en la combinación de productos”

El otro teorema es el de la reasignación del equilibrio en base al funcionamiento libre y descentralizado del mercado –segundo teorema-, este opera modificando las condiciones iniciales en el caso “la distribución inicial de recursos no resulte

agradable y se deja operar libremente al mercado para que alcance la eficiencia”

La preocupación de la economía pública es la comprensión del primer teorema, es decir, “porque los mercados no son eficientes en algunas circunstancias”

Apreciación que guarda concordancia con la teoría económica que reconoce que el criterio de eficiencia paretiana es individualista, es decir, sólo le preocupa el bienestar de los individuos y no le preocupa explícitamente la desigualdad, asimismo, prevalece la soberanía del consumidor esto es que cada “persona es la que mejor juzga sus necesidades y deseos y como esto redundando en su propio interés”.

De lo que se desprende que “La limitación más grave del principio de Pareto es que no da ninguna orientación en lo referente a la distribución de la renta”.

En ese orden de ideas, “la disyuntiva entre equidad y la eficiencia constituye el núcleo de los debates sobre la política pública. Para aumentar la equidad, debe sacrificarse una cierta cantidad de eficiencia”. Esta disyuntiva genera discrepancias:

1. “¿A cuánta eficiencia tenemos que renunciar para reducir la desigualdad?”
2. Algunos “sostienen que la desigualdad es el problema fundamental de la sociedad y que debe ser reducida al máximo sin preocuparse por las consecuencias que pueda tener para la eficiencia”

Esta disyuntiva ha llevado a que se preste “atención a la valoración de las circunstancias en las que la utilización de ciertas formas de medir la eficiencia o la

desigualdad puedan ser incorrectas o imposibles”, en ese sentido, “las formas de medición que se escojan suelen influir sensiblemente en las decisiones de los gobiernos. Una medida habitual de la desigualdad es el índice de pobreza”.

La función social de bienestar es el instrumento disponible para conocer el ordenamiento de cualquier asignación de los recursos, esta función considera “los aspectos distributivos entre los grupos beneficiados y los perjudicados”.

Asimismo, es el Estado el que a través de sus intervenciones “intentan identificar las consecuencias que los programas gubernamentales tienen para los diferentes grupos de la población. Estas consecuencias suelen resumirse en función de su efecto sobre la eficiencia y la igualdad”.

Las preferencias por la igualdad de una sociedad determinarán las curvas sociales de indiferencia, debiendo precisar que tanto le preocupa a una sociedad si la eficiencia o la igualdad y sobre esa base definir los programas gubernamentales a implementar. A su vez esto es parte del debate entre utilitaristas y rawlsianos.

Para los utilitaristas “la función social de bienestar es la suma de la utilidad de los individuos”. Criterio que entraña la consecuencia de que la “sociedad debe estar dispuesta a sacrificar una pequeña utilidad de una persona pobre a cambio de una ganancia igual en la utilidad de una rica”.

El rawlsianismo tiene una postura diferente y “sostiene que el bienestar de la sociedad sólo depende del bienestar de la persona que se encuentre en peor

situación; la sociedad está mejor si se mejora el bienestar de esa persona pero no gana nada si se mejora el de otras. No existiendo disyuntiva alguna”.

Stiglitz muestra las limitaciones de ambas propuestas y también desarrolla otras propuestas, sin embargo, el objetivo de esta sección es mostrar el marco teórico y los instrumentos con los que cuenta la teoría económica al momento de decidir la “intervención del Estado en la economía y sus impactos de sus políticas tanto en la equidad como en la eficiencia económica”.

Precisado el marco teórico se pasa a indicar cuáles son las funciones de un Estado en una economía ante las fallas de un mercado libre, privado y descentralizado siguiendo la clasificación realizada por Richard Musgrave:

- “Función de asignación: existencia de fallas de mercado”.
- “Función de distribución: ajuste en la distribución del ingreso”.
- “Función de estabilización: uso de las políticas fiscales y monetarias para estabilizar la economía”.

Cabe precisar que posteriormente se ha propuesto la función de regulación que involucra tres aspectos: vigilancia, regulación técnica y regulación económica. Esta última se justifica cuando un gobierno asume que no existe armonía entre la oferta y la demanda, por lo cual para una asignación óptima de bienes y servicios se necesitan de normas e incentivos que corrijan el funcionamiento de dicho mercado.

Tomando como referencia este marco conceptual Francis Fukuyama recoge del Banco Mundial los tipos de bienes y servicios que pueden ser prestados por el

Estado ante diferentes fallas del mercado y restablecer su eficiencia, asimismo, ante situaciones de inequidad. En ese sentido, describiremos sus características para posteriormente señalar como estas funciones se diseñan en base al marco político e institucional de cada país e incluso la funcionalidad en un gobierno centralizado o descentralizado.

La literatura económica reconoce gradualidad en las intervenciones del Estado en la economía sobre la base de la necesidad de promover la eficiencia o equidad de un sistema económico, estos grados de intervención deben ser mínimos, intermedios y dinámicos de acuerdo con lo sistematizado por el Banco Mundial (Ver cuadro).

La búsqueda de la corrección de las disfunciones del mercado está asociadas a la función de asignación, en ese sentido, es más eficiente para la sociedad que el Estado provea bienes públicos puros como la defensa, establecimiento de la ley y el orden interno, así como los de la propiedad privada, gestión macroeconómica y salud pública.

La intervención intermedia se justifica para resolver problemas de externalidades (positivas o negativas), regulación de monopolios, corrección de información imperfecta.

En el caso de los problemas de externalidades se busca resolver los problemas de la educación así como los medios ambientales. En lo concerniente a la función de regulación de monopolios se asocian a los de servicios públicos y los de

concentración económica sean monopolios y oligopolios.

La intervención para corregir la información imperfecta se justifica en los siguientes mercados: seguros (salud, vida, pensiones), reglamentación financiera y protección al consumidor.

Tabla 1: Funciones Económicas del Estado

FUNCIONES ECONÓMICAS DEL ESTADO				
Funciones	Corregir las disfunciones del mercado			Aumentar la equidad
Mínimas	Suministro de bienes públicos puros			Protección de los pobres
	Defensa			Programas de lucha contra la pobreza
	Ley y orden			Asistencia en catástrofes
	Derechos de propiedad			
	Gestión macroeconómica			
	Salud pública			
Intermedias	Abordar las externalidades	Regular monopolios	Corregir la información imperfecta	Ofrecer seguros sociales
	Educación	Regulación de servicios públicos	Seguros (salud, vida, pensiones)	Pensiones con efectos redistributivos
	Protección del medio ambiente	Políticas antimonopolio	Reglamentación financiera	Subsidios familiares
			Protección consumidor	Seguros de desempleo
Dinámicas	Coordinación de la actividad privada			Redistribución
	Fomento de los mercados			Redistribución de activos
	Aglomeración de iniciativas (cluster)			

Fuente: Tomado de Fukuyama, Francis. La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. 2004

Actualmente se cuenta con investigaciones relacionadas a los impactos de las políticas públicas implementadas en la desigualdad, en particular los del Fondo Monetario Internacional, entidad preocupada por los impactos de la desigualdad en el crecimiento económico determinando que esta entidad lo asuma como parte de una nueva filosofía macroeconómica y su enfoque en materia de políticas, en ese sentido, en la asistencia técnica que brindan a la formulación de las políticas fiscales estas deben fomentar el crecimiento y la equidad a largo plazo, asimismo,

señalan que la austeridad como recomendación política de consolidación fiscal no debe ser mal entendida y esta no debe ser una austeridad inútil y estar acorde a la capacidad de los gobiernos, sus recursos y en una perspectiva de largo plazo.

Tendencia que se manifiesta en la literatura económica reciente y donde el análisis económico se concentra en el vínculo establecido entre la política distributiva, crecimiento y desigualdad.

En ese sentido, Ostry, Jonathan; Berg, Andrew; Charalambos, Tsangarides señalan el consenso tentativo existente en este análisis, el mismo que se concentra en que a partir de la desigualdad se implementan políticas distributivas y como éstas impactan en el crecimiento. Asimismo, también precisan que la desigualdad después de la intervención estatal tiene también impactos en el crecimiento. De esta manera, de acuerdo con los autores hay una extensa literatura que analiza “las tres variables de interés y su resultado es un complejo conjunto de relaciones propuestas” (Ostry et al, 2014, p 57).

Las variables de interés son las siguientes:

- La primera variable es la “desigualdad de mercado (G)”, la que es definida como la “desigualdad antes de impuestos y de transferencias” (Ostry et al, 2014, p 55).
- La segunda variable es la “desigualdad neta (N)”, definida como la “desigualdad después de impuestos y transferencias”.
- La tercera variable es denominada “redistribución (G-N)”, definida como “la diferencia entre el coeficiente de Gini de la desigualdad neta y la de mercado” (Ostry et al, 2014, p 55) y permite calcular las transferencias

redistributivas.

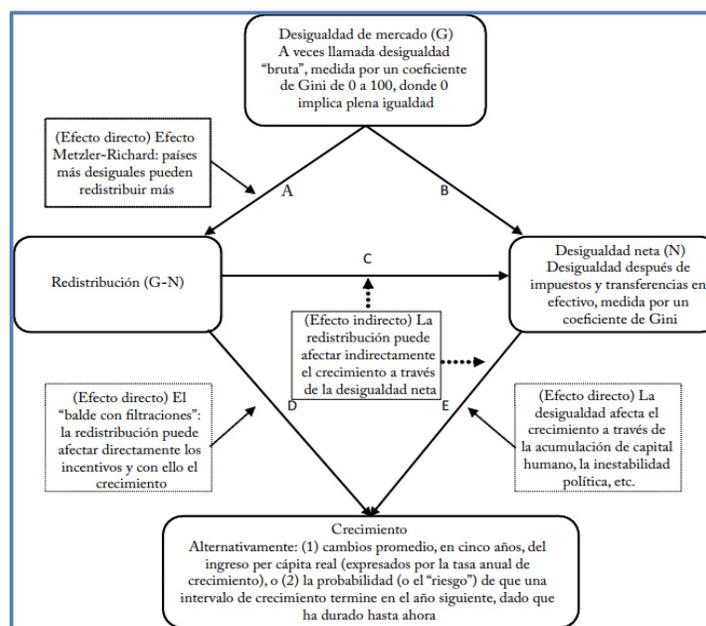
Para analizar las relaciones entre desigualdad, redistribución y crecimiento se requiere “un marco que analice simultáneamente los efectos de las transferencias redistributivas y los de desigualdad. Esto es esencial no solo para una especificación econométrica adecuada y una medición correcta de los diferentes efectos, sino también para una discusión razonable de la política” (Ostry et al, 2014, p 55).

Los autores grafican estas relaciones e identifican los canales de influencia, asimismo, han priorizado estos pues hay otros “canales posibles que relacionan los niveles de ingreso, desigualdad y redistribución” (Ostry et al, 2014, p 57).

En la ilustración adjunta se muestra los canales de influencia. Se ha estimado

los efectos directos de la redistribución (línea D) y de la desigualdad neta (línea E), en cada caso manteniendo constante el valor de la otra variable. También calculamos el “efecto total” de la redistribución sobre el crecimiento. Suponemos que no afecta la desigualdad de mercado, de modo que la redistribución afecta la desigualdad neta uno por uno. El efecto total es entonces la suma del efecto directo estimado (línea D) y del efecto indirecto, el cual combina el efecto de la redistribución sobre la desigualdad neta (línea C) y el efecto directo estimado de la desigualdad neta sobre el crecimiento (línea E). Se podrían dibujar muchas otras flechas, por ejemplo, del crecimiento a la desigualdad y a la redistribución (Ostry et al, 2014, p 57).

Ilustración 1: Redistribución, crecimiento y desigualdad



Los canales identificados tienen las siguientes características:

Relación entre desigualdad y crecimiento:

- La desigualdad puede influir positivamente en el crecimiento (línea E) incentivando la innovación y el espíritu empresarial, aumentando el ahorro y la inversión si las personas ricas ahorran una fracción mayor de su ingreso y, quizá especialmente relevante para los países pobres, permitiendo que al menos algunos individuos acumulen el mínimo necesario para iniciar empresas y conseguir una buena educación (Ostry et al, 2014, p 58).
- "Pero la desigualdad puede perjudicar el crecimiento porque priva a los pobres de la capacidad para mantenerse saludables y acumular capital humano"... , "genera inestabilidad política y económica que reduce la

inversión"... "e impide el consenso social requerido para hacer ajustes cuando hay choques y sostener el crecimiento" (Ostry et al, 2014, p 58).

- La relación entre desigualdad y crecimiento puede ser no lineal, como en el modelo teórico de Benhabib (2003), en el que los incrementos de la desigualdad desde niveles bajos dan incentivos para mejorar el crecimiento, mientras que los incrementos en algún punto del pasado alientan la caza de rentas y reducen el crecimiento (Ostry et al, 2014, p 58).

Relación entre desigualdad de mercado y redistribución

En la relación entre desigualdad de mercado y redistribución (línea A), una mayor desigualdad crea presiones para la redistribución". La idea es que, al menos en las democracias, el poder político se distribuye de manera más uniforme que el poder económico, de modo que una mayoría de votantes tiene incentivos y poder para votar por la redistribución. Pero...esto no es necesariamente el caso si los ricos tienen más influencia política que los pobres (Ostry et al, 2014, p 58).

Relación entre redistribución y crecimiento

La literatura sobre políticas se centra en el efecto directo (línea D) y en general supone que la redistribución perjudica el crecimiento (Okun, 1975), pues los subsidios e impuestos más altos reducen los incentivos para trabajar e invertir (Ostry et al, 2014, p 58).

"Algunos autores reconocen que la redistribución no es intrínsecamente perjudicial para el crecimiento, en la medida en que implica reducir gastos o vacíos fiscales que benefician a los ricos o como parte de reformas

tributarias más amplias (como mayores impuestos de sucesión para compensar menores impuestos a la renta del trabajo)” (Ostry et al, 2014, p 58).

Más en general, también puede haber redistribución cuando los impuestos progresivos financian la inversión pública, cuando el gasto en seguridad social mejora el bienestar de los pobres y la toma de riesgos o cuando mayores gastos en salud y educación benefician a los pobres, ayudando a compensar las imperfecciones del mercado de trabajo y de capital. En tales casos, las políticas redistributivas pueden aumentar la igualdad y el crecimiento (Ostry et al, 2014, p 58).

Concluyen en que “La literatura en general ha ignorado los efectos totales de la redistribución, sus efectos directos (línea D) y cuando actúa a través de la desigualdad (líneas C y E), debido a que pocos trabajos consideran simultáneamente la desigualdad y la redistribución” (Ostry et al, 2014, p 59).

Con respecto a la desigualdad y el crecimiento, la evidencia estadística en general apoya la opinión de que la desigualdad impide el crecimiento, al menos en el mediano plazo. En una secuencia que refleja las modas intelectuales en el estudio empírico del crecimiento, los investigadores han considerado las tasas de crecimiento durante largos periodos,... “el nivel de ingreso entre países y la duración de los intervalos de crecimiento, y han encontrado que la desigualdad está asociada con un crecimiento más lento y menos duradero” (Ostry et al, 2014, p 59).

La evidencia sobre la relación entre desigualdad y transferencias redistributivas no es clara, pero parte de la ambigüedad proviene que

muchos estudios analizan proxies imperfectas de la redistribución, como el gasto social o las tasas de impuestos. Aunque podemos pensar que algunos rubros de gasto son redistributivos (como el gasto en educación o en seguridad social), no necesariamente son redistributivos en la práctica, como el gasto en educación postsecundaria en los países pobres o en protección social de los trabajadores del sector formal en muchos países en desarrollo. Milanovic (2000), muestra que cuando se usan medidas directas de redistribución, la evidencia apoya la hipótesis de Meltzer-Richard: sociedades más desiguales redistribuyen más... “Cuando analizan presuntos indicadores de redistribución (como los impuestos o el gasto del gobierno), tienden a sugerir que más redistribución perjudica el crecimiento” (Ostry et al, 2014, p 59).

La literatura ha encontrado difícil separar definitivamente la causa y el efecto en estas relaciones. Algunos analistas examinan variaciones de la desigualdad que quizá sean exógenas y analizan las implicaciones para el nivel de ingreso. Otros usan datos rezagados para tratar de separar la causa y el efecto. Con ambos enfoques, la literatura sugiere que hay un vínculo causal de la desigualdad al crecimiento. Otra rama de la literatura considera el asunto inverso del efecto del crecimiento o del nivel de ingreso sobre la desigualdad. Para nosotros, la principal preocupación sería que un alto crecimiento lleve a más igualdad, en cuyo caso nos preocuparía especialmente que estuviésemos captando este efecto inverso y no la causalidad de la igualdad a un alto crecimiento. Sin embargo, la literatura, que examina si un mayor nivel de ingreso está asociado con una mayor o

menor igualdad, ha llegado a una especie de consenso en que no hay un efecto neto general (Ostry et al, 2014, p 60).

También es difícil establecer definitivamente la causa y el efecto con respecto a la relación entre desigualdad de mercado y redistribución, que supone que la desigualdad de mercado impulsa la redistribución, a través de efectos de economía política de tipo Melzter – Richard suponen que las políticas fiscales redistributivas reducen la desigualdad neta, dada la desigualdad de mercado; el FMI (2014) adopta esencialmente el mismo supuesto en su análisis de la redistribución fiscal. Pero es claro que la redistribución puede influir en el comportamiento en formas que pueden alterar la oferta de trabajo y los salarios de mercado y, así, también la desigualdad” (Ostry et al, 2014, p 60).

A nivel nacional cabe destacar que la literatura publicada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) sobre políticas distributivas reconoce la complementariedad entre el crecimiento económico y las políticas distributivas, afirmación que sustenta Trivelli cuando prologa la reedición del estudio realizado por Webb y Figueroa en 1975: Distribución del ingreso en el Perú.

Resalta que ambos autores fueron pioneros en estudios de esta naturaleza, asimismo, destaca el gran avance a la fecha en cuanto a acceso a información, metodologías y estadísticas a diferencia de Webb que tuvo que elaborar una metodología, así como estimar “la magnitud de las desigualdades existentes y caracterizar los grupos que enfrentaban una situación de pobreza” en el período 1950-1966 previo al gobierno militar de Velasco.

De igual manera, el estudio de Figueroa se concentra en “revisar las políticas implementadas entre 1968 y 1973 por el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado” y concuerda con Webb en que “las políticas de los sesenta en las que las acciones redistributivas – tanto las referidas a cambios en impuestos y precios, como las de transferencias de propiedad- tuvieron limitado impacto en incrementar el ingreso de los más pobres –los campesinos- y sólo lograron cambios moderados en algunos sectores (por ejemplo el sector moderno de la economía). Concluyendo “que dichas políticas no habrían logrado el objetivo central de cambiar significativamente las estructuras tradicionales de la sociedad peruana”. Adicionalmente, “propone que, ante la evidencia de políticas redistributivas que no habrían sido capaces de generar efectos suficientes, valdría entonces considerar la alternativa del crecimiento económico como instrumento de política para atender y reducir las desigualdades...planteando la tarea de hallar una forma para conciliar un mayor crecimiento con un efecto progresivo sobre la distribución...”

Si bien la pobreza y desigualdad se mantienen, los cambios demográficos, territoriales y económicos demandan otro tipo de instrumentos en la gestión de las políticas distributivas pues el centro de la distribución se modificó dado que antes existían asalariados y en la actualidad la realidad se caracteriza por autoempleados, siendo importante su comprensión para entender al país y sus esquemas de movilidad social.

En esa orientación el estudio realizado por Trivelli y Urrutia -Crecimiento y reducción de la pobreza- para el período 2004-2016 no hacen sino evidenciar “los roles del crecimiento económico y las políticas distributivas en la reducción de la pobreza” con la finalidad de “elaborar políticas que ayuden a enfrentar la pobreza en un contexto totalmente distinto de crecimiento económico y mantener el debate

sobre la urgencia de estrategias para el cierre de brechas y reducción de la pobreza”.

Enfatiza en que “si bien la tendencia en la reducción de la pobreza ya no es más la norma por las cifras del 2017, por primera vez en más de 15 años, lo más serio parece ser el cambio en la distribución de los cambios en gastos e ingresos de la población, que afecta a los deciles más vulnerables ubicados en las inmediaciones de la línea de la pobreza. Siendo este el desafío de las políticas distributivas”.

Precisa que el análisis se basa en la medida oficial de la pobreza, denominada pobreza monetaria, y que permite comparaciones en el tiempo, reconociendo que existen otras medidas como las multidimensionales.

Sostienen que en el período de análisis el crecimiento ha sido pro pobre pues ha generado incrementos mayores en los estratos de menores ingresos que en los de altos ingresos. “El promedio de crecimiento del período ha sido de 5.7% lo cual favoreció de forma significativa la reducción de la pobreza. El período indicado tuvo distintos momentos e impactos diferenciados. En el período inicial del 2004-2011 las tasas estuvieron por encima del 7%; del 2011 a las 2014 tasas promedio de alrededor de 5% y del 2014 al 2016 un crecimiento de 4%”.

Este estudio guarda concordancia “con lo estimado por Calvo-Gonzales que han registrado para los países América del Sur, en el período 2003-2014, una elasticidad /pobreza de -1.5. Indique que expresa que ante un incremento de 1% del PBI per cápita la pobreza cayó 1.5% muy por encima de lo registrado para los países centroamericanos y México (-0.9%). Indicador que tiende a la convergencia producto de las menores de tasas de crecimiento”.

No obstante ello, las reducciones de pobreza y extrema pobreza han estado acompañadas de cambios importantes en otros indicadores: brecha de pobreza (se redujó de 22.1% a 5.4% para el 2004 al 2015), severidad de la pobreza paso de 11% a 2% en el mismo período.

Los hogares que han superado la brecha de la pobreza aún necesitan acciones transformadoras más complejas pues no será suficiente darles una transferencia dada la vulnerabilidad que atraviesan.

De igual manera, el índice de Gini que mide la desigualdad “ha mostrado mejoras a lo largo del período de alto y sostenido crecimiento, por lo que a pesar de las limitaciones metodológicas sostienen los autores que el crecimiento económico ha tenido un comportamiento pro-pobre”.

Este tipo de crecimiento económico para el período 2004-2016 que redujó la pobreza se ha atribuido al:

- Crecimiento económico
- Políticas distributivas del Estado

Los mecanismos del crecimiento para reducir la pobreza han sido:

- Mayor crecimiento genera mayor empleo o mayores ingresos laborales (formales e informales) para las familias
- Acciones redistributivas del Estado benefician directamente a los pobres

Estos mecanismos han operado de la siguiente manera:

- a) Dinamización y expansión de mercados laborales
- Mayor empleo por mayor actividad del sector privado

- Sostenido por el incremento de los niveles de consumo de la población
- Incremento de mayores niveles de inversión pública (mayor empleo del Estado)

Pudo ser mayor si se hubiera incrementado la productividad

Este efecto se produjo en zonas urbanas y urbano marginales pero también en zonas más alejadas y pobres con ofertas laborales para población no calificada.

b) Mecanismos redistributivos por repartición de rentas por explotación de recursos naturales (mineros/hidrocarburos)

- Recursos provenientes vía canon y utilizados solo en inversión pública se tradujeron en obras públicas en el ámbito local generando empleo para mano de obra no calificada, si bien pueden ser pequeñas en escala pero dada su localización geográfica en territorios de altas tasas de pobreza es probable que haya impactado significativamente en la reducción de la pobreza.
- Son recursos dependientes del ciclo de los commodities.

c) Acción directa del Estado hacia poblaciones en situación de pobreza

- A través de políticas focalizadas en los estratos de mayor rezago, por lo que tienen un impacto directo en los más pobres. Contribuye a la equidad social y territorial
- Pueden tener efectos de largo plazo
 - o Transferencias monetarias condicionadas tiene efecto de corto plazo pero tiene consecuencias en las capacidades de la siguiente generación.

- d) Decisiones políticas que han permitido la priorización de obras y prestación de servicios
- Ingresos de agricultores familiares podría crecer en 27.5% con servicios agropecuarios (insumos, asistencia técnica, etc.)
 - Red de telefonía móvil incrementaría su ingreso en 5.8%
 - Si se le dan ambos servicios podría incrementarse en 67.6%

Inversión pública cumple un doble rol:

- Generar inversiones habilitadoras de procesos de desarrollo (para permitir la provisión de servicios públicos como salud o educación, o favorecer la integración con mercados de productos o factores productivos) que mejoren las oportunidades de los pobladores del territorio como puentes, caminos, infraestructura educativa y conectividad
- Generar empleo local durante el proceso de construcción de dicha infraestructura, en particular cuando este es empleo local no calificado.

En síntesis, resulta evidente que los mercados laborales son el mecanismo principal por el cual se reduce la pobreza, sin embargo, los mecanismos redistributivos, localizados y focalizados, contribuyen de manera directa con la reducción de la pobreza. Además los mecanismos redistributivos indirectos utilizan a los propios mercados laborales a través de la inversión en infraestructura local, interconexión y otras inversiones productivas. Estas inversiones crean empleo o ponen en valor los activos del territorio o activos en manos de los pobres, lo cual a su vez genera más inversión, más empleo o mayor capacidad de producir ingresos incluso en aquellos hogares en situación de pobreza.

Un estudio que concuerda con los resultados encontrados es el desarrollado por Herrera que ha identificado la contribución de algunos de estos grandes componentes

- Para el período 2004-2015 el ingreso laboral (empleo, trabajo por cuenta propia, salarios, etc.) fue responsable:
 - o del 71% de la reducción en la pobreza y
 - o de 30% de la reducción en el índice de Gini
- Las transferencias públicas explican:
 - o el 16% de la reducción en la tasa de incidencia de la pobreza
 - o 26% de la reducción en la brecha de pobreza
 - o 40% en la reducción de la desigualdad

Herrera también divide el período de alto crecimiento en dos subperiodos y encuentra que:

- Para el período de alto crecimiento 2004-2010 el 80% de la reducción de la pobreza se explicó por los ingresos laborales.
- Para el período de crecimiento moderado 2010-2015, son los mayores ingresos laborales los que explican la reducción de la pobreza observada en 52%. En este período de menor crecimiento las transferencias públicas explican la reducción de la pobreza en un 33%, 46% de la disminución en la brecha de la pobreza y 50% de la reducción en el coeficiente de Gini.

Una forma de cuantificar como la economía reduce la pobreza

es descomponiendo los cambios en la función de distribución del gasto familiar acumulado... Esta descomposición permite separar la porción de la

caída en pobreza atribuible al crecimiento y aquella reducción que no es explicada por el crecimiento, a la que llamamos redistribución; esto mediante el supuesto de que todas las personas tengan un incremento en su gasto proporcional al crecimiento del gasto nacional para cierto período. De esta manera, la tasa de pobreza con el nuevo gasto creado corresponderá a una pobreza donde solo hubo crecimiento y la diferencia será atribuible a efectos redistributivos (Trivelli y Urrutia, 2018, p 32).

Los estudios que descomponen el aporte del crecimiento a la reducción de la pobreza “evidencian que sólo con crecimiento no se logra reducir la pobreza” (Trivelli y Urrutia, 2018, p 34), de allí que, las políticas redistributivas “resultan una pieza fundamental para asegurar que la pobreza y la desigualdad continúen reduciéndose a pesar del menor crecimiento” (Trivelli y Urrutia, 2018, p 34).

Los autores precisan que la pobreza se caracteriza por estar concentrada territorialmente y la literatura se ha preocupado por entender las dinámicas en las que están insertos los colectivos que no logran salir de la pobreza, ni siquiera en años de alto crecimiento.

El consenso de la concentración territorial de la pobreza la resume Escobal que la ha denominado trampas de pobreza territorial, entendiéndose como “concentraciones y permanencia de personas en situación de pobreza, sino también en la incapacidad de generar trayectorias de convergencia suficientemente veloces como para desencadenar cambios permanentes en el bienestar incluso a pesar de tener incrementos sostenidos en los ingresos y consumo” (Trivelli y Urrutia, 2018, p 37).

El entrapamiento de territorios por la pobreza requiere “acciones dirigidas a lograr tal transformación” (Trivelli y Urrutia, 2018, p 37), siendo necesarias “reformas institucionales y políticas dentro y fuera del territorio entrapado y una acción de las políticas públicas orientada para lograr dichos cambios” (Trivelli y Urrutia, 2018, p 37).

En base a este diagnóstico durante la implementación

del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se identificó lo que se denominó la Población en Proceso de Inclusión (PePI), siendo población que enfrentaba las mayores exclusiones. Un hogar es parte de la PePI si enfrenta tres de cuatro circunstancias asociadas con la exclusión: ser rural, estar en el 20% más pobre, tener una lengua materna distinta del castellano, vivir en un hogar donde la jefa del hogar o cónyuge tuviera una baja educación (Trivelli y Urrutia, 2018, p 37).

Con la definición de la PePI, el MIDIS estableció metas e indicadores a alcanzarse y acortar la brecha entre este grupo y el peruano promedio. Luego del quinquenio 2010-2016 la incidencia de pobreza extrema había caído de 36.2% a 19.7% y que la diferencia entre la incidencia de pobreza extrema de la PePI y el total nacional se había reducido de 28.6% a 15.9%.

El crecimiento económico a pesar de ser alto o moderado afrontan factores territoriales que limitan la transmisión del crecimiento hacia reducciones de pobreza

como dispersión, conectividad geográfica y ruralidad, siendo este un espacio importante para diseñar políticas que permitan superar la pobreza.

El estudio diferencia también el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza en base a “la situación y trayectoria de algunos colectivos” (Trivelli y Urrutia, 2018, p 39), en ese sentido, identifica “la situación de la pobreza rural como un agregado de los bolsones de pobreza” (Trivelli y Urrutia, 2018, p 39), luego lo compara con distintos grupos: pobladores de la sierra rural, población con ascendencia indígena y la de PePI”.

Concluyendo que

a diferencia de los agregados nacionales para los grupos más excluidos la contribución del crecimiento a la reducción de sus niveles de pobreza ha sido decreciente en el tiempo (mayor a mediados del 2000 y menor luego de 2012). Para el agregado nacional entre 2011 y 2015, el crecimiento habría contribuido con el 75% de la reducción de la pobreza. Para los grupos excluidos analizados, entre 2012 y 2016 su contribución no superaría el 40%. Con relación a estos grupos existen otras que explican tal reducción como inversiones en sus localidades de residencia, acceso y escala de mercados laborales para sus características y localización (v.g. en construcción y servicios) y la presencia de programas focalizados (Trivelli y Urrutia, 2018, p 55).

Una segunda conclusión es que

la contribución del crecimiento a la reducción de la pobreza ha sido menor, en cada momento, para los grupos que enfrentan las mayores exclusiones”. Es decir, “si el crecimiento contribuyó con el 96% de la reducción de la pobreza rural entre 2004 y 2008, contribuyó con el 81% de la reducción de la pobreza extrema de los pobladores rurales con ascendencia indígena en el mismo período. Asimismo, entre 2012 y 2016, se puede atribuir al crecimiento el 41% de la reducción en la pobreza rural, el 33% de la reducción de la pobreza en la sierra rural y el 31% de la reducción de la pobreza extrema de los pobladores rurales con ascendencia indígena. Enfatizando, que el crecimiento agregado tiene mayor impacto en los colectivos más integrados a los circuitos económicos dinámicos (Trivelli y Urrutia, 2018, pp 55-56)

Estos resultados manifiestan que el crecimiento económico es clave para la sostenibilidad en la disminución de la pobreza. Asimismo, la reducción de brechas y mediante un crecimiento pro pobre tiene que ir acompañado de decisiones de política pública y de inversiones privadas, muchas de las cuales son solo posibles gracias a que existe crecimiento, en ese sentido, urge consolidar iniciativas que favorezcan acciones redistributivas entre grupos y territorios siendo necesario también mejorar los mecanismos de transmisión del crecimiento en reducción de pobreza (mercados laborales, integración física entre zonas de alta pobreza y centros más dinámicos, etc.) que han reducido la pobreza.

En ese orden de ideas, la investigación se realiza en base al marco teórico del “papel del sector público en la economía” Stiglitz (2000), así como por “los efectos

de los programas públicos sobre la eficiencia económica y la distribución en el ingreso” (Stiglitz, 2000, p 115). Esta revisión permitirá conocer las funciones económicas del Estado, la organización, el alcance y las capacidades del Estado para poder gerenciarlas así como las decisiones políticas adoptadas, las mismas que corregirán o no las fallas de mercado generando una sociedad que privilegia la eficiencia a costa de la equidad o ambas a la vez. Procesos que se fortalecen en un marco democrático y de cambio tecnológico.

1.2.2 Justificación Práctica

Desde inicios del 2010 se advertía para América Latina que el super ciclo económico se estaba modificando y que se traduciría en menores tasas de crecimiento para aquellos países que tuviesen a los factores externos como un componente importante en su crecimiento.

Esta advertencia también estuvo acompañada de un balance por parte de la OCDE sobre los resultados alcanzados de las políticas públicas, sosteniendo que “en lo que llevamos del siglo XXI América Latina ha conseguido importantes logros en términos de desarrollo económico y social” (OCDE, 2016, Prólogo) siendo resultado de “un crecimiento del PBI relativamente sólido y unas políticas innovadoras para combatir la pobreza y la desigualdad han propiciado también mejoras generalizadas de los niveles de vida” (OCDE, 2016, Prólogo).

Manifiestan que “América Latina ha progresado económica y socialmente durante el presente siglo, sin embargo, sus niveles de desigualdad de ingresos y brechas de productividad son muy acentuadas por lo que se requiere actuar con urgencia

más aún cuando uno de los componentes del crecimiento económico, como son los factores externos, han evidenciado las debilidades estructurales subyacentes” (OCDE, 2016, Prólogo).

La OCDE ante este doble desafío –cierre de brechas de productividad e inclusión social- propone promover el crecimiento de la productividad pero adoptando “políticas basadas en un concepto más inclusivo de dicho crecimiento” (OCDE, 2016, p 2), de esta manera, se permitirá “a todas las personas y empresas materializar e incrementar su potencial productivo para propiciar así un crecimiento de la productividad agregada aún mayor, así como una distribución más equitativa de los ingresos” (OCDE, 2016, p 2) con lo cual se pondría “en marcha un círculo virtuoso” (OCDE, 2016, p 2).

Este desafío será afrontado con reformas estructurales en cinco ámbitos de política y de forma paralela siendo estas: “capital humano, mercado de trabajo, ambiente de negocios, innovación e infraestructuras” (OCDE, 2016, Prólogo).

Invertir en educación, competencias y formación continua será fundamental para mejorar la productividad del trabajo y ampliar las oportunidades económicas. Facilitar la entrada de más empresas y trabajadores a la economía formal puede mejorar las condiciones salariales y de trabajo, así como ayudar a cerrar las enormes brechas de productividad que existen entre las pymes y las grandes empresas. Garantizar un ambiente de negocios competitivo y abierto fomentará el comercio y la inversión, y contribuirá a una asignación eficiente de los recursos. Mejorar los marcos de innovación podría también alentar el desarrollo y la difusión de nuevas

tecnologías. Del mismo modo, la inversión en redes de transporte y comunicación nacionales e intrarregionales podría permitir que las empresas aprovechen las oportunidades que el comercio y el cambio tecnológico brindan, y al mismo tiempo mejorar la conectividad social (OCDE, 2016, Prólogo).

Ante este contexto la OCDE viene colaborando “con los gobiernos de América Latina en el diseño, desarrollo y ejecución de mejores políticas para una vida mejor en toda la región” (OCDE, 2016, Prólogo). Colaboración que deben permitirnos mayor efectividad de los impuestos y las transferencias y lograr resultados como los obtenidos por Europa que han logrado reducir “la desigualdad en 19 puntos en el índice de Gini” y en América Latina esa reducción tan sólo “es inferior a dos puntos de Gini” (OCDE, 2016, p 6).

El debate sobre el impacto de la desigualdad en USA también ha generado que sus políticos se preocupen y es así como la senadora Elizabeth Warren está proponiendo el concepto de la distribución justa o pre-distribución a través de un proyecto denominado la Ley del Capitalismo Responsable, que consiste en una intervención distinta a “la agenda liberal tradicional de redistribución a través del sistema tributario, así como el gasto generoso de bienestar social. Las políticas redistributivas toman la asignación de ganancias del mercado como un hecho y diseñan formas para moderar las desigualdades resultantes después del hecho”.

“La Ley de Capitalismo Responsable ... trata de abordar las causas más profundas de la desigualdad en la riqueza y el poder en nuestro país... Se propone fortalecer la regulación por ser menos costosa que la redistribución que conlleva grandes

gastos como la universidad gratuita o las garantías laborales permitiendo recuperar la confianza en el Estado.

“Tomarse en serio la distribución previa significa profundizar en todas las cosas que hacen los gobiernos para permitir que los mercados modernos funcionen correctamente, desde el derecho corporativo hasta el antimonopolio”.

“No se trata de manipular el sistema para beneficiar a los pobres y la clase media, sino de desenmarañarlo para que beneficie a los ricos y poderosos. Se trata de dar forma a los mercados para que asignen los rendimientos de la actividad económica de manera más justa en lugar de tratar de corregir las inequidades después del hecho”. Asimismo, dada la trayectoria de la senadora se enfatizará en la regulación financiera y la de los monopolios pues reconocen que la “redistribución es importante, pero llega demasiado tarde”.

En el caso del Perú las presiones por la desigualdad y la pobreza se manifestaron en el proceso electoral del 2011, producto que la priorización de la gestión pasada por impulsar la inversión privada no estaba dando los resultados esperados en los espacios donde la inversión privada intervenía, conllevando al triunfo a la propuesta de la inclusión social.

No obstante ello, esta innovación de las políticas sociales tiene que entenderse como parte de la segunda ola de reformas diseñada en el marco del TLC a suscribirse con USA. El diseño de las políticas públicas no sólo se concentró en la política económica la cual priorizó el fortalecimiento de las políticas y la logística comerciales internacional, sino también buscó fortalecer la gestión pública en

particular el servicio civil, conllevando la necesidad de un capital humano más calificado, productivo y mejor remunerado tanto en el ámbito público y privado.

Como parte del fortalecimiento del capital humano en el ámbito público se propuso un nuevo marco para el servicio civil, en el nivel educativo también se propusieron reformas al igual que en el de salud. En esa misma orientación la propuesta de inclusión social se operativizó mediante la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Sin embargo, priorizar un Estado al servicio de las personas antes que brindar servicios al sector privado influyó en las decisiones de inversión sobre todo extractivas y la tendencia de menores tasas de crecimiento empezó a manifestarse desde el 2014, enfatizando que sus expresiones no sólo son económicas sino también sociales y políticas. En lo económico no se logró revertir la tendencia decreciente del crecimiento económico pues en el último trienio el crecimiento promedio (2014-2016) ha sido 3.20% mientras que en los dos últimos trienios (2008-2013) se han mantenido a tasas superiores al 6%, destacando que del 2008 al 2010 se creció 6.21% a pesar de la crisis internacional que impacto en el crecimiento del 2009.

El impacto en lo social está asociado a la menor tasa de crecimiento del empleo para este último trienio a pesar que la desigualdad de ingresos se mantiene constante en el período en mención (0.44) e incluso en el 2017 este se ha reducido (0.43), no así la pobreza que luego de más de una década ésta se ha incrementado

de 20.7% a 21.7% lo cual ha puesto nuevamente la atención sobre las causas que han determinado este resultado.

Asimismo, la descentralización, en tanto reforma política, no representó una adecuada distribución del poder y donde la inversión pública no sólo debió modificar el patrón de crecimiento sino también generar equidad social y territorial manteniéndose las denominadas trampas de pobreza territorial, a juzgar por los resultados de la pobreza al 2017.

Cabe destacar que la preocupación de los impactos distributivos o de la desigualdad no pone énfasis en la necesaria capacidad de gestión de los aparatos gubernamentales para gestionar la función distributiva del Estado, se resalta en los impactos distributivos de los instrumentos vía transferencias o impuestos pero no se dispone de análisis sobre las condiciones en las que se gestiona una determinada política pública. Es reconocida que la función de estabilización y de asignación aportan significativamente al crecimiento económico producto de un sistema meritocrático puesto que los funcionarios de la política monetaria y fiscal cuentan con estándares que incluso son transferibles a nivel internacional, situación que no se puede observar en el caso de las políticas distributivas tal como lo enfatiza Fukuyama en su texto la Construcción del Estado y en particular en la gestión de la educación.

Analistas como Waldo Mendoza y Elmer Cuba en reiteradas ocasiones han advertido de la necesidad de contar con un Estado que funcione en particular en aquel que tiene como cliente a la persona, este último precisa que "...el reto central

está en los sectores de servicio masivo, que gestionan mal” pues las partes del Estado que brinda servicios al sector privado moderno funciona bien.

El análisis permitirá conocer cuál ha sido la estrategia gubernamental en el período en mención y si las capacidades en gestión pública basadas en un enfoque redistributivo y con una nueva denominación como la de inclusión social pero teniendo a la productividad como un objetivo de largo plazo han permitido recuperar una dinámica económica que permita sostener el crecimiento económico a tasas de 6% y consolidar la democracia.

CAPÍTULO II. HIPÓTESIS Y VARIABLES

2.1 Hipótesis general

Con la política distributiva se logrará incrementar el crecimiento económico entonces la pobreza monetaria se reducirá en el período 2011-2016.

2.2 Hipótesis específicas

- La política distributiva del período 2011-2016 priorizó el desarrollo de capacidades e instrumentos de gestión social para contribuir a recuperar el crecimiento económico y reducir la pobreza.
- Las transferencias públicas asignadas a la política de Inclusión Social son redistributivas y han reducido la pobreza e incrementado el crecimiento económico.
- Las políticas distributivas son ineficientes por la desorganización gubernamental y la limitada coordinación intergubernamental en la gestión pública.

2.3 Variables

Variable independiente: Política distributiva (Transferencias públicas)

Variable dependiente: Crecimiento económico (Gasto familiar)

Variable interviniente: Pobreza monetaria

Las variables para emplear son el producto bruto interno anual en soles corrientes como indicador de crecimiento económico, la pobreza monetaria como indicador de pobreza y las transferencias públicas como indicador de política distributiva.

La política distributiva es la variable independiente y son las transferencias públicas la variable que mejor se asocia con ésta y tiene como objetivo reducir la pobreza y el producto bruto interno como variable dependiente expresa como el crecimiento económico se traduce en mayor producción; ambas son variables accesibles y con diferente periodicidad, optando por la periodicidad anual para los efectos de la investigación. Asimismo, estas variables son parte de las estadísticas proporcionadas por el organismo oficial de estadística e información del país como es el INEI. La pobreza monetaria es la variable interviniente y es el motivo de la investigación.

- Variable independiente

Seleccionamos a las **transferencias públicas** como variable independiente en la medida que las políticas distributivas

localizados y focalizados, contribuyen de manera directa con la reducción de la pobreza. Además, los mecanismos redistributivos indirectos utilizan a los propios mercados laborales a través de la inversión en infraestructura local, interconexión y otras inversiones productivas. Estas inversiones crean empleo o ponen en valor los activos del territorio o activos en manos de los pobres, lo cual a su vez genera más inversión, más empleo o mayor capacidad de producir ingresos incluso en los hogares en situación de pobreza (Trivelli, Urrutia, 2018 p 30), en síntesis, esta variable representa los recursos que destina un Estado como parte de la operacionalización de la política distributiva.

De acuerdo a la información brindada por la ENAHO para el período que corresponde entre el 2004 al 2016, el 20% de la población recibió transferencias públicas.

Tabla 2: Estadísticas descriptivas

	Promedio	Mínimo	Máximo	Desv. estándar
Población total				
Transferencias (S/ de 2016)	152.26	141.76	175.42	8.86
T. internas	71.77	52.98	92.28	12.04
T. externas	193.99	155.57	223.74	20.71
T. públicas	188.93	140.46	277.41	45.17
Transferencias (en % de consumo de hogar)	21 %	18.42 %	23.41 %	1.62
T. internas	11.02 %	9.98 %	12.38 %	0.73
T. externas	20.94 %	17.06 %	24.47 %	2.18
T. públicas	25.82 %	18.32 %	37.07 %	5.96
Población en situación de pobreza				
Transferencias (S/ de 2016)	42.89	36.96	48.77	3.87
T. internas	30.58	23.74	42.91	4.96
T. externas	66.31	38.59	88.79	13.1
T. públicas	53.86	33.04	104.05	24.64
Transferencias (en % de consumo de hogar)	17.74 %	15.21 %	19.32 %	1.46
T. internas	11.58 %	9.96 %	14.55 %	1.13
T. externas	22.12 %	11.95 %	30.11 %	4.85
T. públicas	22.09 %	14.1 %	35.07 %	6.96

FUENTE: INEI, ENAHO 2004 - 2016.

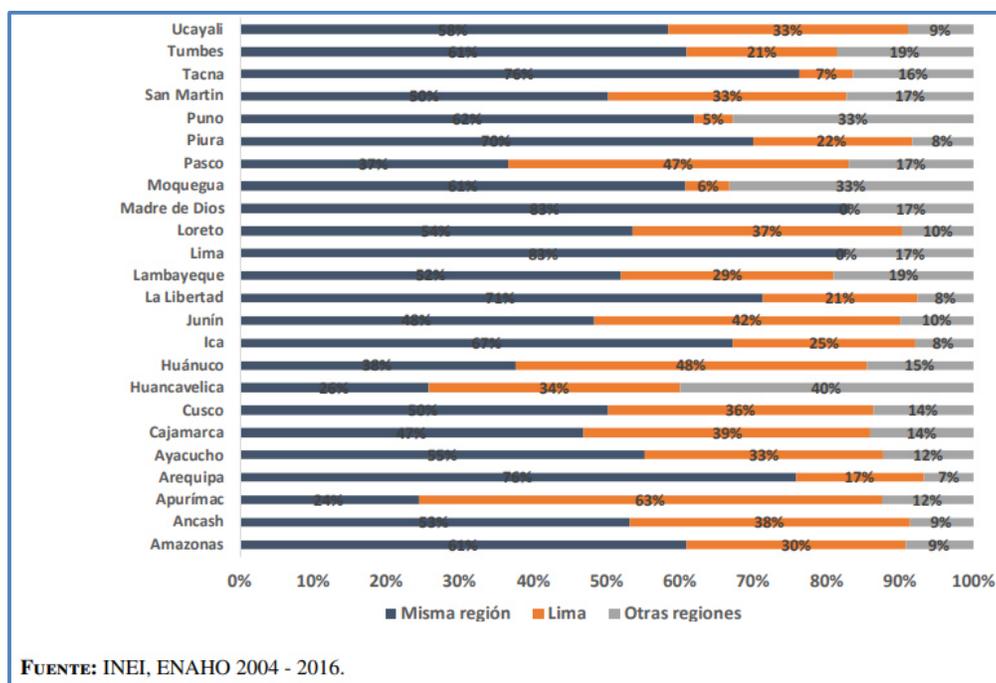
Según Nikita Céspedes

se calcula que la contribución promedio de las transferencias públicas en la evolución de la tasa de pobreza entre el periodo del 2004 – 2016 es de 9% en el caso de la pobreza rural total y de 13% en el caso de la pobreza extrema rural. En otros términos, la pobreza total de las áreas rurales se ha reducido en 40% entre el 2004 – 2016, de esta reducción las transferencias públicas han contribuido con el 12%, con lo cual la reducción de la pobreza habría sido 3.4% menor por efectos del cambio en las transferencias públicas. Esta contribución es cada vez mayor en años recientes lo cual a su vez es reflejo de la cada vez mayor incorporación de personas que acceden a estos recursos, siendo esta incorporación mayor en las áreas rurales (p 90).

Para el mismo autor

“Las transferencias públicas tienen una mayor contribución en la reducción de la pobreza en las áreas rurales, especialmente en la pobreza extrema. Este comportamiento obedece principalmente a la política de focalización que caracteriza a este tipo de transferencias, que en el caso del programa Juntos por ejemplo están concentradas en áreas rurales. En cifras, si se elimina las transferencias públicas la tasa de pobreza extrema rural sería 3.4% superior a la tasa observada en el 2016” (Céspedes, 2017, p 96).

Ilustración 2: Transferencias en cada región según región de origen (en %)



La teoría económica, desde la economía pública, resalta el uso de impuestos y transferencias como parte de las políticas distributivas, las mismas que han evolucionado tal como lo ilustra Trivelli al prologar el texto de Web y Figueroa siendo pertinente precisar el contexto y los instrumentos empleados para nuestro análisis.

Las causas de las intervenciones se sustentan ante las denominadas fallas de mercado y los problemas de equidad tal como se resaltó en la información proporcionada por el Banco Mundial.

Estas intervenciones se realizan teniendo como marco la estrategia económica que haya adoptado el gobierno de turno, el mismo que priorizará el conjunto de instrumentos disponibles para lograr sus objetivos. De igual manera, es importante destacar la complementariedad que se le puede otorgar a los roles del mercado y el Estado en la generación del bienestar de sus poblaciones.

Ostry y otros reflexionan acerca de estos roles manteniendo la controversia entre redistribución y crecimiento manteniéndose vigente las ideas de Okun respecto al efecto negativo de las políticas redistributivas, en ese orden de ideas, dichos autores contrastan esta controversia planteando que si la igualdad impulsa el crecimiento económico y lo hace sostenible, por ende, no se requiere de políticas redistributivas, por un lado. De otro lado, también señalan “que la desigualdad puede impedir el crecimiento, al menos en parte, porque provoca esfuerzos de redistribución a través del sistema fiscal, que pueden socavar el crecimiento. En tal situación, aunque la desigualdad sea mala para el crecimiento, los impuestos y las transferencias pueden ser un mal remedio” (Ostry et al, 2014, p 54).

Ante lo señalado los mismos autores concluyen que “no deberíamos saltar a la conclusión de que el tratamiento de la desigualdad –redistribución- es peor que la enfermedad” (Ostry et al, 2014, p 54), debiéndonos preguntar “si las medidas que

mejoran la igualdad llevan invariablemente a una pérdida de eficiencia económica, como suponen Okun y otros autores” (Ostry et al, 2014, p 54).

Es sobre la base de la evidencia de la historia macroeconómica que podemos encontrar la relación entre desigualdad, redistribución y crecimiento, en ese sentido, “se necesita un marco que analice simultáneamente los efectos de las transferencias redistributivas y los de la desigualdad” (Ostry et al, 2014, p 55).

En el caso del Perú los avances de estudios sobre desigualdad y pobreza son abundantes y en base a ello hemos priorizado el estudio de la pobreza por contar con estadísticas sobre el particular así como análisis, en ese orden de ideas, para ilustrar la selección de esta variable tomamos el análisis de Trivelli y Urrutia, anteriormente citado acerca de los mecanismos utilizados para reducir la pobreza reiterando que éstos dependerán de los contextos económicos como ha sido el caso del período 2004-2016 que redujó la pobreza y ha sido una combinación de crecimiento económico y políticas distributivas del Estado.

Asimismo, en el análisis referido amplían los mecanismos de cómo se ha reducido la pobreza y que es registrada en las estadísticas oficiales del INEI en el “cuadro N° I.18: Evolución del ingreso real promedio per cápita porcentual según ámbito geográfico y tipo de ingreso, 2007-2017” (INEI, 2018, p 119), sin embargo, para efectos del análisis nos concentramos en el tipo de ingreso nacional que nos permite mostrar como las transferencias públicas son parte del ingreso nacional y corresponden a la operacionalización de las políticas distributivas en diferentes componentes.

Cabe resaltar que en este cuadro se registra la composición del ingreso familiar y la proporción de los ingresos de las familias, lo cual concuerda con el análisis realizado por los autores indicados que han enfatizado en los mecanismos de cómo operan el crecimiento económico y el redistributivo.

En ese sentido, esta información nos permite seleccionar a las transferencias públicas como la variable más representativa de las políticas distributivas y como una variable independiente apreciándose como tal en la Tabla 2.

Tabla 3: Evolución del ingreso real promedio per cápita mensual

EVOLUCIÓN DEL INGRESO REAL PROMEDIO PER CÁPITA MENSUAL, POR VARIACIÓN PORCENTUAL, DIFERENCIA ABSOLUTA, SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO Y TIPO DE INGRESO 2007-2017											
(Soles constantes base = 2010 a precios de Lima Metropolitana)											
Ambitos geográficos/ Tipo de ingreso	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nacional	765	783	825	856	879	927	934	944	946	977	962
Trabajo	548	570	610	630	653	693	694	695	697	716	701
Principal	448	461	490	510	532	569	572	573	576	593	581
Secundario	448	37	41	42	43	43	39	38	36	40	39
Autoconsumo/especio	33	44	46	47	49	48	48	48	47	47	46
Extraordinarios	28	28	33	30	29	34	34	36	38	36	35
Transferencia corriente	67	65	64	66	63	64	66	67	67	70	70
Nacional	56	55	57	57	57	59	61	62	63	66	65
Extranjera	10	10	8	9	6	6	5	5	4	4	5
Privada	28	28	26	25	25	24	23	23	24	25	26
Pública	40	38	39	41	38	41	43	44	43	45	44
JUNTOS	1	2	2	3	3	2	3	3	4	4	4
PENSION 65	0	0	0	0	0	1	2	3	4	4	4
BONO GAS	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	1.0	0
BECA 18	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Otras transferencias públicas	38	35	36	38	36	37	37	37	34	36	36
Renta	21	20	18	23	22	24	26	24	23	23	22
Ingreso extraordinario	14	13	14	15	14	14	14	17	14	16	16
Alquiler imputado	65	63	64	63	70	74	78	83	87	88	90
Ingreso donación pública	21	21	21	24	22	22	23	24	26	28	28
Ingreso donación privada	29	31	33	36	335	34	34	35	33	35	35

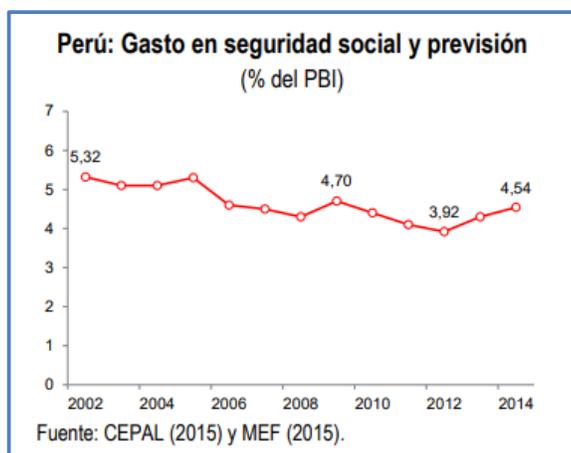
Fuente: Cuadro N° 1.18. Evolución de la pobreza monetaria 2007-2017. Página 118. INEI

Esta variable es controversial puesto que algunos autores destacan que no siempre es posible promover la eficiencia y la igualdad. En el caso de Perú y para el período analizado los trabajos de Trivelli y Herrera destacan el aporte de las políticas distributivas en el impacto a la pobreza en cuanto a su reducción, diferenciando al interior del período analizado etapas en la cual el aporte del crecimiento económico ha sido significativo y en otras etapas las políticas distributivas las han complementado y enfatizando que por sí sólo el crecimiento económico no basta

para reducir la pobreza. Otros siguen el pensamiento de Okun que resalta el efecto negativo de las políticas redistributivas.

Las cifras presentadas guardan concordancia con la información presentada por la PCM-MEF respecto al gasto en programas sociales “El gasto en protección social y programas sociales en Perú fue de 4,5% del PBI en el 2014. Este indicador ha mostrado una tendencia creciente desde el 2012 cuando fue 3,9% del PBI, sin embargo, este valor es aún menor al gasto registrado en el 2012 cuando fue 5.3% del PBI” (PCM-MEF, 2016, p 138).

Ilustración 3: Gasto en seguridad social y previsión



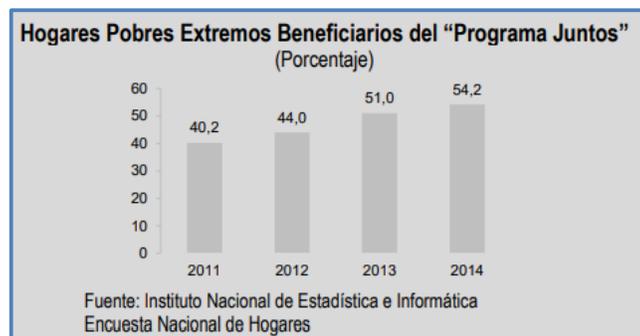
“A partir del 2012, el gasto en desarrollo humano e inclusión social tomó una prioridad singular. Como parte de la Estrategia Nacional Incluir para Crecer el gobierno inició la implementación de los programas sociales Cuna Más, Qali Warma, Haku Wiñay y Pensión 65 los cuales lograron una importante cobertura a nivel nacional” (PCM-MEF, 2016, p 138):

Cuna Más: En el 2015, “el programa tuvo un presupuesto de S/ 370 millones. Desde su inicio, Cuna Más ha llegado a más de 357 mil niños y niñas menores de 36 meses y sus familias en las 24 regiones del país y la provincia constitucional del Callao. En 2015 el programa reforzó su enfoque intercultural y amplió su presencia en pueblos indígenas amazónicos” (PCM-MEF, 2016, p 138).

Qali Warma: En el 2015, “Qali Warma tuvo un presupuesto de S/ 1.5 millones y actualmente llega a 3.3 millones de escolares de más de 60 mil instituciones educativas estatales en todo el país” (PCM-MEF, 2016, p 138-139).

Juntos: En el 2015, “Programa Juntos tuvo un presupuesto anual de S/ 1 041 millones y en el 2014 logró atender a 1 770 467 niños, adolescentes y jóvenes de hasta 19 años y 18,169 mujeres embarazadas que cumplieron con sus corresponsabilidades” (PCM-MEF, 2016, p 139).

Ilustración 4: Hogares pobres extremos beneficiarios del programa "Juntos"



Haku Wiñay: En el 2015, “Haku Wiñay tuvo un presupuesto de S/ 115 millones. Desde 2012 se han aprobado 854 proyectos productivos en beneficio de 96 123 hogares, los cuales incluyen 23 731 sistemas de riego tecnificado por aspersión que han generado cerca de 3 559 hectáreas de nuevas tierras de cultivo, 50 806 huertos familiares que comprenden 508 hectáreas de nuevas tierras cultivadas y aplicación de tecnologías mejoradas” (PCM-MEF, 2016, p 139).

Pensión 65: En el 2015, “Pensión 65 tuvo un presupuesto de S/ 802 millones” (PCM-MEF, 2016, p 139).

Tabla 4: Evolución del gasto en principales programas sociales 2010-2015

Perú: Evolución del gasto en principales programas sociales 2010-2015 (Millones de soles)						
Principales programas sociales	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ^{1/}
Programa de Saneamiento Urbano - Rural ^{2/}	966	1 414	1 807	2 667	2 812	3 472
Programa Nacional de Apoyo Directo mas Pobres - JUNTOS	613	627	725	891	1 091	1 067
Programa Nacional de Infraestructura Educativa - PRONIED ^{3/}	660	1 113	1 527	1 286	1 930	1 572
Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma - MIDIS ^{4/}	631	343	321	1 093	976	1 217
Seguro Integral de Salud - SIS	503	563	603	1 111	1 392	1 748
MEM - Direccion General de Electrificacion Rural	629	504	393	415	329	354
MTC- Provias Descentralizado	221	175	228	246	331	288
Programa Vaso de Leche ^{5/}	390	398	405	403	403	404
Proyectos de infraestructura social y productiva (de FONCODES)	305	155	636	339	883	363
Programa Techo Propio	332	258	262	447	614	1 468
Programa de Movilizacion Nacional para la Alfabetizacion ^{6/}	140	245	80	13	1	1
Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - AGRORURAL	142	134	136	295	355	457
Programa para la Generacion de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú"	151	74	142	88	148	277
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar- INABIF	106	113	122	116	118	120
Programa de Complementación Alimentaria - PCA	133	138	130	130	134	132
Fondo de Inversion en Telecomunicaciones - FITEL	95	140	107	94	81	718
Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos - PIMBP ^{7/}	128	524	719	565	710	816
Programa Nacional Cuna Mas ^{8/}	73	78	169	181	255	293
Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes a la Obra"	60	43	57	44	52	54
Programa contra la violencia familiar y sexual - PNCVFS	24	28	42	60	76	83
Programa de alimentación y nutrición para el paciente ambulatorio con tuberculosis y familia - PANTBC	10	10	6	7	6	4
Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65	1	24	257	451	669	762
Programa Beca 18	-	1	121	217	482	812
Total	6 313	7 102	8 995	11 160	13 848	16 483

Fuente: MEF-SIAF

En ese orden de ideas, es importante identificar las características de la gestión de las políticas distributivas en el período 2011-20106 para conocer tal como lo enfatiza Ostry y otros “los vínculos de la desigualdad, riesgo de crisis y crecimiento

sostenible” (Ostry et al, 2014, p 53), en la medida que la desigualdad tiene impactos en el desarrollo social, político y económico que desincentiva las decisiones de inversión y “debilitar el consenso social necesario para hacer ajustes en caso de grandes choques y que tiende a reducir el ritmo y la duración del crecimiento” (Ostry et al, 2014, p 53); sustentando este análisis en evidencias estudiadas por Rajan, quién “recalca que la desigualdad acentuó el apalancamiento y el ciclo financiero sembró la semilla de la crisis” (Ostry et al, 2014, p 53)., asimismo, cita a Stiglitz quién “subraya el papel de los factores político-económicos (en especial la influencia de los ricos) que ha llevado a excesos financieros agravando la crisis” (Ostry et al, 2014, p 53).

- Variable dependiente

En el caso del Producto Bruto Interno (PBI) como indicador de crecimiento económico se dispone de magnitudes absolutas y relativas así como valores corriente y real, esta variable hace referencia al “valor total de los bienes y servicios generados en el territorio económico durante un período de tiempo, que generalmente es un año, libre de duplicaciones” (BCR, 2011, p 157). Es decir, es el “Valor Bruto de Producción menos el valor de los bienes y servicios (consumo intermedio) que ingresa nuevamente al proceso productivo para ser transformado en otros bienes” (BCR, 2011, p 157).

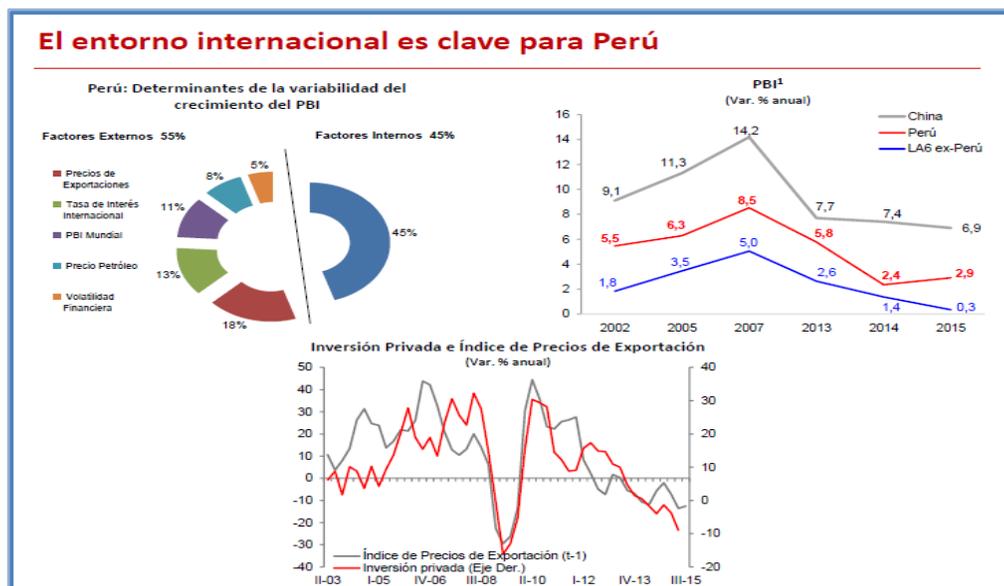
La teoría económica tiene como supuesto que el PBI tiende a ser incremental por el inherente progreso técnico, aumento de la población e innovaciones y en el caso que se presenten distorsiones la política económica busca contribuir a mantener ese incremento proyectado en un año determinado.

La política económica tiene por objetivo estimar el crecimiento anual a partir del crecimiento potencial y emplear el conjunto de herramientas para sostener la tasa de crecimiento proyectada en el caso de presentarse choques de oferta o demanda, en ese sentido, suele proyectar una tasa de crecimiento anual en los instrumentos empleados por la administración pública y que en el caso del Perú se establecen en el Marco Macroeconómico Multianual.

La evolución teórica ha llevado a reforzar las limitaciones de la eficiencia paretiana por el de la Economía del Bienestar y que tiene por objetivo mantener las tasas de crecimiento combinando eficiencia y equidad, en ese sentido, una adecuada gestión de la política económica minimiza los efectos estacionales para de esta manera alcanzar los resultados proyectados y no afecte el bienestar de las poblaciones.

La composición del crecimiento del PBI peruano de acuerdo a información brindada por el Ministerio de Economía es 55% por factores externos y la diferencia producto de la demanda interna (Ver ilustración 5).

Ilustración 5: PBI y factores externos



El entorno internacional representa una oportunidad en nuestro crecimiento a partir del seguimiento periódico de los principales indicadores económicos como el precio de las exportaciones, tasas de interés internacionales, PBI del mundo, precio petróleo y la volatilidad financiera.

- Precio de las exportaciones: Nuestra oferta exportadora se ha incrementado significativamente destacando el importante incremento de las exportaciones no tradicionales, sin embargo, los precios de los commodities (exportaciones tradicionales) dependen de las condiciones socio económicas que exista en la economía mundial para consumir petróleo, hierro, alimentos, entre otros. Este comportamiento influye tanto en el precio como en el volumen de las exportaciones.

Las circunstancias económicas de nuestros socios comerciales determinan la expansión de nuestras exportaciones pues este ritmo influye en la demanda de las materias primas, por ende, en los precios que pueden caer. Siendo importante para los países polítics para diversificar las exportaciones y minimizar estos efectos en la economía en base a enfoques de demanda antes que oferta y asegurando la sostenibilidad de la estrategia seleccionada.

- **Tasas de interés:** Distintas fuentes de financiamiento internacionales prestan a bancos privados nacionales a tasas internacionales y estos colocan estos recursos en el mercado nacional a diferentes tasas (financieras, comerciales) resaltando que el crédito financia el crecimiento mediante la inversión privada, no obstante este avance, el mercado

financiero es imperfecto y necesita regularse al coexistir tasas muy diferenciadas entre la microempresa y clientes que acceden a tasas internacionales.

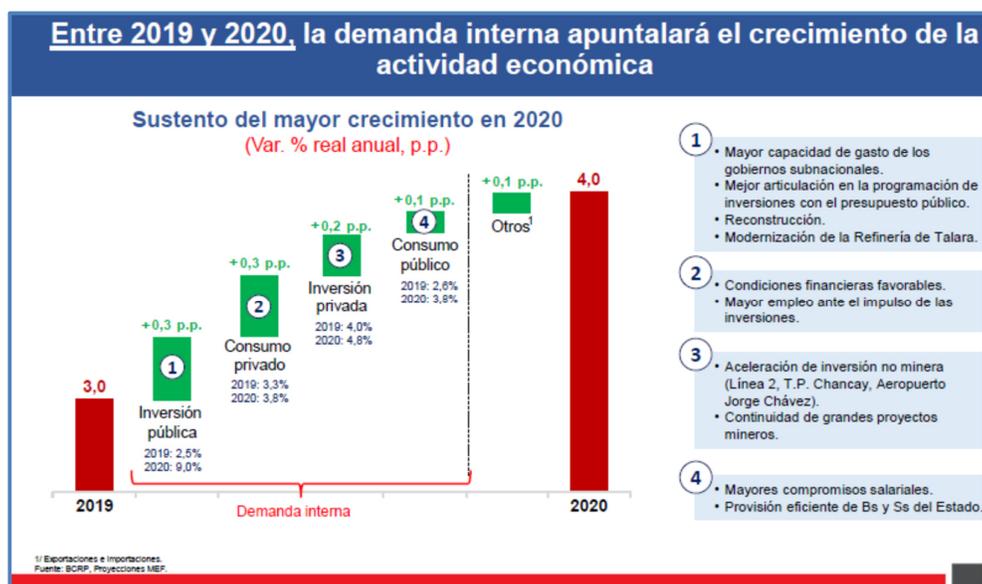
- **PBI del mundo:** El crecimiento de países como la China arrastra nuestro crecimiento (cobre, agroexportación, etc), con los riesgos que representa por los problemas internos de estos países y en las relaciones comerciales entre países como lo sucedido entre USA y China y que influyen en nuestros ingresos temporales y permanentes, los mismos que han significado innovaciones fiscales para minimizar la dependencia externa.
- **Precio del petróleo:** Gran parte de nuestra estructura productiva y de consumo (transporte) depende de los derivados del petróleo y se agudiza en tanto somos deficitarios en su producción. Se cuenta con una política de diversificación energética que aún no sustituye al petróleo.
- **Volatilidad financiera:** El proceso de globalización facilitó que los capitales pudiesen movilizarse libremente e ir en búsqueda de rentabilidad financiera en el mundo y donde los inversionistas buscan invertir en países estables, siendo una característica de estos capitales su volatilidad pues así como ingresan también salen inmediatamente. El Perú ha evolucionado en la gestión de estos capitales desde el control de capitales a incentivos para mantener sus inversiones (impuestos a la renta).

Asimismo, a partir de principal fuente de información oficial brindada por la entidad rectora de la política económica acerca de las proyecciones de la demanda interna que contribuirán al crecimiento económico en la proyección estimada para el 2020, antes de los efectos de la pandemia, resaltamos el aporte de éstos.

Nos concentramos en dos variables que están relacionadas con el objetivo del análisis nuestro: inversión y consumo público.

Uno de los métodos de cálculo del PBI, del gasto, nos permitirá identificar como el Presupuesto de la República contribuye al crecimiento económico pues sus componentes influyen en diferentes porcentajes de acuerdo con las circunstancias socio económicas que viva el país por ende a la estrategia que adopte, tal como se puede observar en las proyecciones realizadas en el crecimiento proyectado para el 2020.

Ilustración 6: PBI y la demanda interna



En el debate presupuestal para el 2020, producto de menores tasas de crecimiento económico, se proyectó mayores compromisos salariales con dos fines el de reactivar e incentivar la productividad de los servidores públicos con el propósito de robustecer la prestación de los bienes y servicios que brinda el Estado peruano. En ese sentido, para el 2020 se proyectaba un porcentaje mayor evolucionando de 2.6% a 3.8% del PBI.

De igual manera, la expectativa respecto a la inversión pública es incrementar la ejecución de esta variable de 2.5% a 9% basando su proyección en un mejor desempeño de los dos gobiernos descentralizados, mayor coordinación de las inversiones en su programación con el presupuesto público, la reconstrucción producto del fenómeno del Niño y la refinería de Talara.

En ese orden de ideas, el PBI es la variable que expresa el crecimiento de una sociedad y con adecuadas políticas públicas puede alcanzar el desarrollo donde la política distributiva debe propender a ello.

- Variable interviniente

La pobreza monetaria es el indicador oficial del país y si bien se estudian otras variables que capten la totalidad de necesidades aún no se cuenta con una alternativa oficial para su medición en particular la pobreza multidimensional, en ese sentido, optamos por seleccionar esta variable por contar con información oficial y actualizada para realizar estimaciones como la propuesta.

De acuerdo con el informe técnico publicado por el INEI: “Evolución de la pobreza monetaria 2007-2017” (INEI, abril 2018) se precisa que “la medición monetaria utiliza el gasto como indicador de bienestar, el cual está compuesto por las compras, el autoconsumo, el auto suministro, los pagos en especies, las transferencias de otros hogares y las donaciones públicas” (INEI, 2018, p 41).

“Se considera como pobres monetarios a las personas que residen en hogares cuyo gasto per cápita es insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y no alimentos (vivienda, vestido, educación, salud, transporte, etc.)” (INEI, 2018, p 41).

El INEI para la medición de la pobreza monetaria emplea tres indicadores.

- **“Incidencia de la pobreza (PO)**, representa la proporción de pobres o de pobres extremos como porcentaje del total de la población” (INEI, 2018, p

41), es decir, “determina la proporción de la población cuyo consumo se encuentra por debajo del valor de la línea de pobreza o del valor de la línea de la extrema pobreza, según sea el caso” (INEI, 2018, p 41).

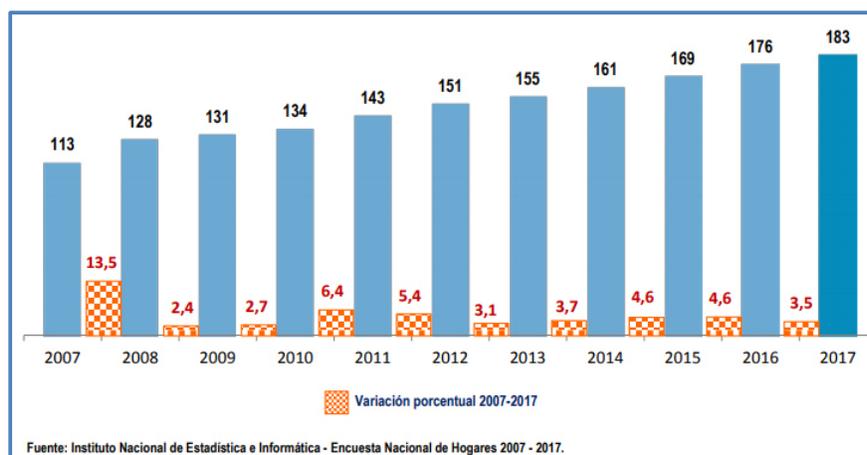
Cabe resaltar que “Esta medida de la pobreza no toma en cuenta la magnitud de la brecha que separa el gasto de los pobres de la línea de pobreza, tampoco considera la forma como está distribuido el gasto entre los pobres” (INEI, 2018, p 41).

- **Índice de brecha de pobreza (P1)**, complementa al anterior y “mide la insuficiencia promedio del consumo de los pobres respecto de la línea de pobreza, tomando en cuenta la proporción de la población pobre en la población total” (INEI, 2018, p 41).
- **“Severidad de la pobreza (P2)**, que mide la desigualdad entre los pobres” (INEI, 2018, p 41).

Línea de pobreza “es el valor monetario con el cual se contrasta el gasto per cápita mensual de un hogar para determinar si está en condiciones de pobreza o no” (INEI, 2018, p 33).

Se descompone en “**componente alimentario**, que es llamado también línea de pobreza extrema y el **componente no alimentario**” (INEI, 2018, p 33).

Ilustración 7: Evolución de la línea de pobreza en el periodo 2007-2017. Canasta básica de alimentos per cápita mensual (en soles)



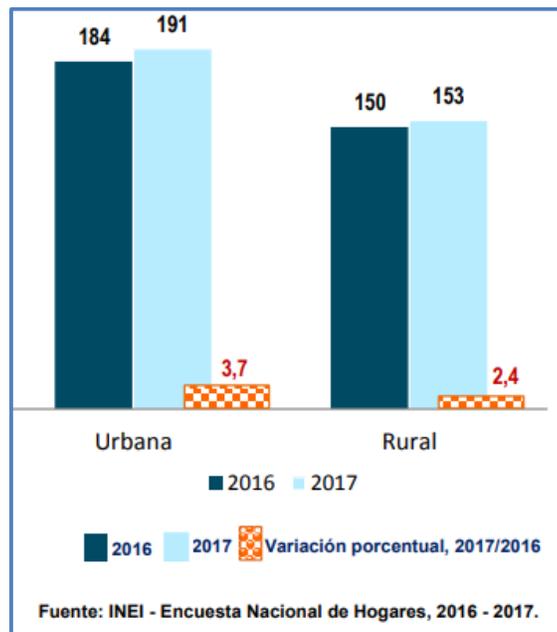
“El componente alimentario de la línea lo constituye el valor de una canasta socialmente aceptada de productos alimenticios” (INEI, 2018, p 33).

El componente no alimentario está constituido por el valor de la canasta de bienes y servicios que requiere una persona para satisfacer sus necesidades referidas al vestido, calzado, alquiler de vivienda, uso de combustible, muebles, enseres, cuidados de la salud, transporte, comunicaciones, esparcimiento, educación, cultura y otros. En ambos casos el año base es el 2010 (INEI, 2018, p 36).

Herrera y Cozzubo enfatizan que “el enfoque de capacidades, las condiciones de vida de la población no deben ser evaluadas únicamente en términos de resultados de mercado (pobreza monetaria)” (Herrera y Cozzubo, 2016, p 48) y deben “incluir dimensiones que no se transan en el mercado” (Herrera, 2016, p 49) y que aún “no son consideradas en las investigaciones académicas” (Herrera y Cozzubo, 2016, p 49) y acorde con el enfoque de capacidades.

Adicionalmente, resaltan que se ha descuidado la pobreza urbana producto de las elevadas tasas de pobreza rural (90%), hace más de una década, lo que llevó a que el criterio de focalización geográfica estuviese en función a la “incidencia de pobreza y no en función del número total de pobres” (Herrera y Cozzubo, 2016, p 49). En ese sentido, ambos autores resaltan la necesidad de estudios de los denominados “bolsones de pobreza” para poder comprender que factores territoriales los determinan (Herrera y Cozzubo, 2016, p 49).

Ilustración 8: Línea de pobreza según el área de residencia 2016-2017. Canasta básica de alimentos per cápita mensual (en soles)



Para facilitar la visualización de las variables seleccionadas las sintetizamos en la tabla 5 en valores absolutos y relativos (INEI, 2018, p 37).

Tabla 5: Indicadores sociales

PERÚ: INDICADORES SOCIALES											
VARIABLES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PBI	8.5	9.1	1.0	8.5	6.5	6	5.8	2.4	3.3	3.9	2.5
LÍNEA DE POBREZA (Soles corrientes)	238	250	252	260	272	284	292	303	315	328	338
LÍNEA DE POBREZA (Variación porcentual)		5.1	0.5	3.3	4.7	4.3	2.9	3.7	3.8	4.2	3.2
INCIDENCIA POBREZA (%)	42.4	37.3	33.5	30.8	27.8	25.8	23.9	22.7	21.8	20.7	21.7
BRECHA POBREZA (%)	14.2	12.0	10.4	9.0	7.8	7.1	6.2	5.8	5.4	5.0	5.2
SEVERIDAD POBREZA (%)	6.6	5.5	4.6	3.8	3.2	2.8	2.4	2.2	2.0	1.8	1.9
GASTO REAL PROMEDIO PER CÁPITA MENSUAL (Soles constantes)	593	609	632	652	672	698	711	714	719.0	734	732
GASTO REAL PROMEDIO PER CÁPITA MENSUAL (Variación porcentual)		2.7	3.7	3.2	3.0	3.9	1.9	0.4	0.6	2.1	-0.2
Transferencia corriente (soles constantes)	67	65	64	66	63	64	66	67	67	70	70
Transferencia pública	40	38	39	41	38	41	43	44	43	45	44
Transferencia JUNTOS	1	2	2	3	3	2	3	3	4	4	4
Transferencia PENSIÓN 65	0	0	0	0	0	1	2	3	4	4	4
Transferencia BONO GAS	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	1.0	0
BECA 18	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Otras transferencias	38	35	36	38	36	37	37	37	34	36	36

En base a esta información interpretamos la evolución de las cifras seleccionadas pudiendo apreciar su comportamiento en el tiempo aún sin realizar estimación alguna.

- La pobreza monetaria medida con la incidencia monetaria observa una tendencia decreciente, sin embargo, la tasa de reducción de esta tiende a ser menor a partir del período en análisis (ver cuadro).
 - o Entre el 2007 al 2011 se observa como la reducción del indicador de pobreza muestra una tendencia decreciente no menor a 3 puntos.
 - o En el período 2011-2016 la tasa de reducción es menor a 2 llegando a la mitad y para el 2017 fue negativa incluso.

Tabla 6: Evolución de la variación de la reducción de la pobreza

EVOLUCIÓN DE LA VARIACIÓN DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA									
2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2017/2016
5.1	3.8	2.7	3	2	1.9	1.2	0.9	1.1	-1

- En el gasto familiar se observa un incremento hasta cercano al 4% el 2012 y posteriormente un decrecimiento debajo del 2% con períodos cercanos al 0.5% y finalmente el 2017 ser negativo.

Tabla 7: Gasto real promedio per cápita mensual (variación porcentual)

GASTO REAL PROMEDIO PER CÁPITA MENSUAL (Variación porcentual)									
2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2017/2016
2.7	3.7	3.2	3.0	3.9	1.9	0.4	0.6	2.1	-0.2

- El mayor desenvolvimiento en las transferencias públicas evidencia la asignación presupuestal como parte de la puesta en operación de la política de inclusión social del período en análisis y nos muestra nuevos programas como son Pensión 65, Bono Gas, Beca 18. Incluso un programa como Juntos, heredado de la gestión Toledo, observa incrementos anuales.

Las cifras absolutas muestran sinuosidad en su comportamiento, se reducen en un primer momento y luego se incrementan al máximo monto del período 2007-2011. En el siguiente período, 2011 al 2016, se incrementan salvo en los años de tasas de crecimiento económico menores a 2.5% como el 2014 y el 2017 pero en montos superiores al período previo.

Cabe resaltar que el componente de otras transferencias públicas se mantiene constante en el período 2007 al 2017.

Tabla 8: Transferencias públicas (soles constantes en 2007)

Transferencias públicas (soles constantes 2007)												
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Pública	40	38	39	41	38	41	43	44	43	45	44	
Transferencias JUNTOS	1	2	2	3	3	2	3	3	4	4	4	
Transferencias PENSIÓN 65	0	0	0	0	0	1	2	3	4	4	4	
Transferencias BONO GAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	
Transferencias BECA 18	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	
Otras Transferencias Públicas	38	35	36	38	36	37	37	37	34	36	36	

Fuente: Cuadro N° 1.18. Evolución de la pobreza monetaria 2007-2017. Página 118. INEI

2.3.1 Operacionalización de las variables

Tabla 9: Operacionalización de las variables

VARIABLE	CONCEPTO	DIMENSIONES	INDICADORES
<p>Variable Independiente</p> <p>Transferencias públicas</p>	<p>Las transferencias públicas corresponden al Presupuesto de la República y es la manera como se efectiviza la política distributiva, la misma que es una de las funciones del Estado en la economía y a través de ésta se busca corregir las fallas de mercado o los problemas de inequidad que presenta una sociedad con lo cual se contribuye a mitigar la pobreza y al crecimiento.</p>	<p>Políticas distributivas</p>	<p>Presupuesto público</p>
<p>Variable interviniente</p> <p>Pobreza</p>	<p>“La pobreza es una condición en la cual una o más personas tienen un nivel de bienestar inferior al mínimo socialmente aceptado” (BCR, 2011, p 146).</p> <p>“Se asocia con la incapacidad de satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. También se incluye las condiciones de salud, vivienda, educación, empleo, ingresos, gastos. Hay otros aspectos como la identidad, derechos humanos, participación popular, entre otros” (BCR, 2011, 147).</p>	<p>Pobreza</p>	<p>Indicador de Pobreza monetaria</p>
<p>Variable dependiente</p> <p>Producto bruto interno</p>	<p>Mide la producción de bienes y servicios durante un período anual de un país (BCR, 2011, 159).</p> <p>El crecimiento anual de un país es producto de un proceso continuo y permanente.</p>	<p>Crecimiento económico</p>	<p>Producto bruto interno</p>

2.3.2 Justificación Metodológica

Metodológicamente se procederá a revisar la teoría económica acerca de las razones de la intervención del Estado en la economía, la misma que sustenta que

esta se hace fundamentalmente por factores distributivos al reconocer fallas de mercado.

Luego se revisa el estado del debate del desarrollo antes del inicio del período gubernamental 2011-2016 y como éste influyo en el contenido de las políticas distributivas por parte del gobierno electo. En ese sentido, se contrastará lo que señala la teoría económica respecto al diseño de los programas gubernamentales en cuanto a la valoración por parte de la sociedad de políticas de inclusión social, asimismo, se verificará si en el Perú los ricos se oponen a estas políticas o al ser un país donde la dependencia de una economía extractiva es significativa reclama políticas distributivas para generar equidad social y territorial y son los procesos electorales los hitos que determinan el mandato para el gobernante.

Sobre la base de los objetivos planteados, la investigación a realizar hará uso del método cuantitativo relacionando variables cuantitativas como la variación del gasto familiar como variable proxy del crecimiento económico, el índice de pobreza monetaria y las transferencias públicas como variable interviniente empleando el software SPSS, para establecer la descripción y las relaciones de las variables de estudio entre el período del 2011 al 2016.

2.3.3 Conceptos de términos básicos

Los conceptos empleados durante el presente trabajo de investigación se los toma del glosario del Banco Central de Reserva publicado el 2011, entidad oficial que sintetiza los conceptos de Estado sobre las variables económicas. En aquellas

variables que no han sido contempladas por el indicado glosario se cita la entidad o norma de donde proviene la definición.

Crecimiento económico: Tasa a la que una economía crece durante un año

Crecimiento potencial: “Tasa hasta la que una economía podría crecer en caso de usar plenamente todos sus recursos” (BCR, 2011, p 46).

Economías emergentes: “País que, siendo una economía subdesarrollada, plantea en la comunidad internacional un ascenso en función de su nivel de producción industrial y sus ventas al exterior, colocándose como competidor de otras economías más prósperas y estables por los bajos precios de sus productos.

Igualmente se denomina así a la situación en el interior de un país en la que se pasa de una economía de subsistencia a una de fuerte desarrollo industrial o comercial” (BCR, 2011, p 65).

Democracia. Sistema de gobierno que defiende a las personas de los abusos de poder tanto económico como político.

Desempleo: “Condición de las personas en edad y disposición de trabajar que buscan activamente un puesto de trabajo, sin encontrarlo. También se denomina desempleo abierto” (BCR, 2011, p 59).

Determinantes de la productividad del factor capital: nivel educativo, capacidad gerencial, grado de formalización, nivel de equipamiento, otros.

Determinantes de la productividad del factor trabajo: nivel educativo, experiencia laboral y condiciones socioeconómicas que inciden en la empleabilidad laboral.

Determinantes de la PTF: reformas estructurales, estabilidad macroeconómica, términos de intercambio.

Empleo: “Condición de las personas en edad y capacidad de trabajar que realizan algún tipo de trabajo, asalariado o no. Se refiere al grado de utilización de la fuerza laboral o de la población económicamente activa” (PEA) (BCR, 2011, p 67).

Empleo formal: “Tradicionalmente, la OIT define al empleo formal como el de las empresas de más de cinco trabajadores así como a los profesionales y técnicos independientes.

De acuerdo con la Encuesta de Hogares del Ministerio de Trabajo, son empresas de producción, comercio o servicios legalmente constituidas, que emplean trabajadores sin tener en cuenta el número de éstos” (BCR, 2011, p 68).

Empleo informal: “Empleo en empresas en las que los trabajadores no han firmado contrato laboral, no tienen seguro de trabajo y no están afiliados al sistema de pensiones. Tradicionalmente se ha incluido al resto de independientes, a los que laboran en microempresas, a los trabajadores familiares no remunerados y a los empleados del hogar” (BCR, 2011, p 68).

Empleabilidad. Capacidad de emplearse de una persona en base a su educación, experiencia laboral, capacitación y condiciones socioeconómicas

Fuentes de crecimiento: “Los principales determinantes del crecimiento de un país son: factores productivos y ganancias en productividad. Los factores productivos son capital y trabajo. Por tanto, el crecimiento del producto es resultado tanto de un mayor uso de factores como de incrementos en la productividad. Este

último refleja mejoras en eficiencia que pueden asociarse a diversos determinantes como innovación tecnológica, mayor eficiencia de los mercados, mejor calidad de instituciones, educación y mayor capacitación de la mano de obra, etc.” (BCR, 2011, p 88).

Inclusión social: “Situación que asegura que todos los ciudadanos sin excepción puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que encuentran en su medio” (MIDIS, 2016).

PEA (Población Económicamente Activa): “Comprende a las personas, (de 14 años o más edad en el caso del Perú) que durante el periodo de referencia estaban trabajando (ocupados) o buscando activamente un trabajo (desempleados)” (BCR, 2011, p 146).

PEI (Población Económicamente Inactiva): “Son todas las personas que pertenecen a la población en edad de trabajar que en la semana de referencia no han trabajado ni buscado trabajo y no desean trabajar. En este grupo están las amas de casa, los estudiantes, los rentistas y los jubilados, que no se encontraban trabajando ni buscando trabajo” (BCR, 2011, p 146).

PEA desocupada: “Personas de 14 años y más que en periodo de referencia no tenían trabajo, pero que buscaron activamente durante dicho periodo y no lo encontraron” (BCR, 2011, p 146).

PEA ocupada: “Es el conjunto de la PEA que trabaja en una actividad económica, sea o no en forma remunerada en el periodo de referencia. En este grupo se encuentra las personas que:

- a. Tienen una ocupación o trabajo al servicio de un empleador o por cuenta propia y perciben a cambio una remuneración en dinero o especie.
- b. Tienen una ocupación remunerada, no trabajaron por encontrarse enfermos, de vacaciones, licencia, en huelga o cierre temporal del establecimiento.
- c. El independiente que se encontraba temporalmente ausente de su trabajo durante el periodo de referencia pero la empresa o negocio siguió funcionando.
- d. Las personas que prestan servicios en las Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales o en el Clero” (BCR, 2011, p 146).

Pensiones: “Cantidad de dinero que reciben de manera periódica, temporal o vitalicia, los ciudadanos de parte de la seguridad social o de alguna entidad privada a la que el Estado le asignó esa tarea, por razón de jubilación, viudez, orfandad o incapacidad” (BCR, 2011, p 146).

Población adecuadamente empleada: “El concepto “adecuadamente empleado”, es contrapuesto al de subempleado.

Se consideran como trabajadores adecuadamente empleados, aquellos que voluntariamente trabajan un número de horas menor a la duración de una jornada laboral normal, y no desean trabajar más. En esta situación también se encuentran los trabajadores que laboran igual o mayor número de horas consideradas en una jornada normal y obtienen ingreso igual o mayor al considerado como adecuado.

En el Perú se ha establecido como norma las 35 horas semanales, para tipificar la cantidad de horas de duración de una jornada normal. Y a la vez, es la medida de referencia que sirve de límite entre el subempleo y el empleo adecuado.

El ingreso considerado como adecuado es aquel que resulta superior al Ingreso Mínimo Referencial (IMR), establecido para el cálculo del subempleo invisible. Al

momento del último cálculo del Subempleo (agosto de 1989) para Lima Metropolitana, dicho ingreso era de S/. 558” (BCR, 2011, p 147).

Población desempleada: “Población en edad y disposición de trabajar que en el periodo de referencia (generalmente definido como la semana anterior a la fecha de encuesta) no trabajaba, pero se encontraba buscando activamente trabajo; también se le denomina desempleo abierto. Se utiliza el término desempleo oculto para las personas que, no trabajando, desearían trabajar, pero no buscan activamente un empleo; por ejemplo, porque consideran que las condiciones del mercado laboral no son favorables” (BCR, 2011, p 147).

Población económicamente no activa: “Población que, teniendo la edad (catorce años y más) no está en capacidad o disposición de trabajar en el periodo de referencia. En general, comprende a los estudiantes, población dedicada a los quehaceres del hogar, pensionados, jubilados, ancianos” (BCR, 2011, p 147).

Población en edad de trabajar (PET): “Es el conjunto de personas de 14 años y más que están aptas para el ejercicio de funciones productivas. En el Perú, se considera este rango de edad como población en edad activa o población en edad de trabajar (PET)” (BCR, 2011, p 148).

Población ocupada o empleada: “Es el conjunto de todas las personas que contando con la edad mínima especificada para la medición de la PEA durante el periodo de referencia, se encontraban realizando “algún trabajo” (13° CIET), ya sea como “Asalariado”, percibiendo un sueldo o salario, monetario o en especie, o como “Empleado Independiente”, obteniendo un beneficio o ganancia familiar, monetario o en especie” (BCR, 2011, p 148).

Población subempleada: “Comprende a las personas que en el periodo de referencia (generalmente definido como la semana anterior a la fecha de la encuesta) trabajan 35 o más horas a la semana y perciben un ingreso inferior al Ingreso Mínimo Referencial $\frac{3}{4}$ IMR $\frac{3}{4}$ (subempleo por ingreso), y aquellas que, trabajando menos de 35 horas a la semana desean trabajar más (subempleo por horas). El IMR ha sido construido en función a una canasta mínima de consumo para un hogar de cinco (5) miembros y dos (2) perceptores de ingresos” (BCR, 2011, p 148).

Población total: “Comprende a la población nominalmente censada, es decir, aquella efectivamente registrada o empadronada en el censo por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, más la población omitida. La población omitida en el empadronamiento se calcula a través de la Encuesta de Evaluación Censal post empadronamiento estimándose una tasa de omisión censal a nivel nacional” (BCR, 2011, p 148).

Población urbana: “De acuerdo con los últimos Censos Nacionales de Población y Vivienda (1993), está constituida por la población que reside en centros poblados urbanos, definidos como aquéllos formados como mínimo por 100 viviendas agrupadas contiguamente. Por excepción, se considera urbana a la población de las capitales de distrito, aunque no cumplan dicha condición” (BCR, 2011, p 148).

Pobreza: “La pobreza es una condición en la cual una o más personas tienen un nivel de bienestar inferior al mínimo socialmente aceptado.

En una primera aproximación, la pobreza se asocia con la incapacidad de las personas para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Luego, se considera un concepto más amplio que incluye la salud, las condiciones de

vivienda, educación, empleo, ingresos, gastos, y aspectos más extensos como la identidad, los derechos humanos, la participación popular, entre otros” (BCR, 2011, p 146-147).

Pobreza monetaria. “Se considera a las personas que residen en hogares cuyo gasto per cápita es insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y no alimentos (vivienda, vestido, educación, salud, transporte, etc.)” (INEI, 2018, p 41).

Pobreza extrema. “Son pobres extremos aquellas personas que integran hogares cuyos gastos per cápita están por debajo del costo de la canasta básica de alimentos” (BCR, 2011).

Incidencia de la pobreza (PO). “Representa la proporción de pobres o de pobres extremos como porcentaje del total de la población. Dicho de otra manera, determina la proporción de la población cuyo consumo se encuentra por debajo del valor de la línea de pobreza o del valor de la línea de extrema pobreza, según sea el caso. Esta medida de la pobreza no toma en cuenta la magnitud de la brecha que separa el gasto de los pobres de la línea de pobreza, tampoco considera la forma como está distribuido el gasto entre los pobres. Por ello, se complementa con las mediciones de Índice de brecha de la pobreza (P1) y la severidad de la pobreza (P2)” (INEI, 2018, p 41)

Índice de brecha de pobreza (P1). “Mide la insuficiencia promedio del consumo de los pobres respecto de la línea de pobreza, tomando en cuenta la proporción de la población pobre en la población total y por la severidad de la pobreza” (INEI, 2018, p 41).

Severidad de la pobreza (P2). “Mide la desigualdad entre los pobres” (INEI, 2018, p 41) .

Política distributiva: “La economía del bienestar ofrece un marco conceptual ante la limitación del principio de Pareto que no da ninguna orientación en lo referente a la distribución de la renta. En base al criterio de equidad se justifica la intervención gubernamental para redistribuir los ingresos siendo estos: criterios basados en la dotación, criterios utilitaristas e igualitarios” (Stiglitz, 2000).

Política de estabilización: “Conjunto de medidas de corto plazo destinadas a que la demanda agregada se mueva con la oferta de la economía, evitándose presiones en los precios internos y en la balanza de pagos. Su objetivo fundamental es eliminar la presión interna sobre el nivel de precios, generar un resultado deseable en las cuentas externas y permitir un crecimiento sostenido” (BCR, 2011, p 149).

Política de ingresos: “Instrumento importante de política económica que consiste en la participación del gobierno en el proceso de formación de ingreso, tanto salariales como no salariales, con la finalidad de que sean compatibles con la estabilidad de precios. Esta política también puede plantearse, en determinadas ocasiones, para la consecución de otros objetivos macroeconómicos importantes, como mejorar la distribución de los ingresos, regular el empleo o mejorar los beneficios empresariales y la inversión” (BCR, 2011, p 150).

Política fiscal: “Conjunto de medidas tomadas por el gobierno o entidades con capacidad regulatoria en la materia con la finalidad de influir en el nivel de precios, la producción, la inversión y el empleo. La política fiscal debería ser contraria al ciclo económico, es decir, generar ahorros (superávits fiscales) en períodos de expansión de la economía y ser expansiva en tiempos de contracción económica” (BCR, 2011, p 150).

Política tributaria: “Área de la política económica que se refiere al manejo de los niveles, estructura y administración de los tributos en un país” (BCR, 2011, p 151).

Presión tributaria: “Es la relación porcentual de los ingresos del sector público por concepto de recaudación de impuestos y el Producto Bruto Interno. A su vez, la presión fiscal se puede descomponer en grupos de ingresos: impuestos directos (impuestos a la renta, al patrimonio o a las transferencias de riquezas), impuestos indirectos (impuestos sobre el consumo) y las cotizaciones a la Seguridad Social” (BCR, 2011, p 155).

Prestaciones: “Servicio o pagos que se brinda a los trabajadores o sus cargas familiares para prevenir o cubrir los denominados riesgos sociales. Según la Organización Internacional del Trabajo, dichos riesgos son: enfermedad, maternidad, vejez, muerte y accidentes de trabajo, entre otros” (BCR, 2011, p 155).

Presupuesto: “Resumen sistemático y cifrado que recoge la previsión de gastos e ingresos para un determinado lapso, por lo general un año.

Permite a las empresas, los gobiernos, las organizaciones privadas y las familias establecer prioridades y evaluar la consecución de sus objetivos. Para alcanzar estos fines puede ser necesario incurrir en déficit (que los gastos superen a los ingresos) o, por el contrario, puede ser posible ahorrar, en cuyo caso el presupuesto presentará un superávit (los ingresos superan a los gastos)” (BCR, 2011, p 156).

Presupuesto: “Constituye el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de coberturas con eficacia y eficiencia por parte de las Entidades. Asimismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante

el año fiscal, por cada una de las Entidades del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos” (Decreto Legislativo N° 1440. Sistema Nacional de Presupuesto Público, 16-09-2018).

Predictamen Ley de Presupuesto de la República 2018: “El presupuesto público es un instrumento financiero que comprende la estimación de recursos públicos o ingresos y la autorización de gastos del Estado para un período anual. Pero también es un instrumento legal que desde el punto de vista administrativo debe entenderse como un instrumento contable de previsión, desde el punto de vista económico como un instrumento necesario para aplicar la política económica y combatir la pobreza, desde un punto de vista jurídico porque emana de un acto legislativo con trámite diferenciado y vigencia limitada, y desde el punto de vista político porque se convierte en un instrumento de control que expresa en número el programa de gobierno y facilita su fiscalización por el Poder Legislativo y de la Contraloría General de la República” (Congreso de la República, 2018).

Productividad: “Para una unidad económica determinada, indicativo del uso y aprovechamiento, es decir, del rendimiento que se obtiene de cada factor de producción. Se mide mediante el cociente entre la cantidad total de producción de un bien o servicio y la cantidad de un determinado factor utilizado en su producción. El grado de productividad se traduce en competitividad dentro del mercado; así, si la productividad conseguida es muy alta, se ocupará una posición mejor que la de los competidores.

En macroeconomía, incremento porcentual calculado como cociente entre el crecimiento del Producto Bruto Interno en un año y el crecimiento de empleo, ambos expresados en porcentajes. También puede ser definido como el cociente

entre Producto Bruto Interno en términos reales y el número de horas trabajadas en un año en todo el país” (BCR, 2011, p 158).

Productividad Total de Factores (PTF): “Mide la eficiencia en el uso de los factores productivos físicos, de modo que para niveles dados de estos factores productivos, un mayor crecimiento potencial se vincula necesariamente con incrementos en la productividad. Teóricamente, la PTF se ve promovida por cambios tecnológicos que deriven de mayores conocimientos útiles y de mejores procedimientos en el quehacer productivo. Por ello, se vincula con factores estructurales como el desarrollo del capital humano, la estabilidad política y macroeconómica, la solvencia del sistema financiero, la profundidad del mercado crediticio y la integración del país al comercio internacional, entre otros” (BCR, 2011, p 157).

Producto: “Bien o servicio resultado de un proceso productivo que nace para cubrir las necesidades específicas de los consumidores” (BCR, 2011, p 157).

Producto Bruto Interno (PBI): “Valor total de la producción corriente de bienes y servicios finales dentro de un país durante un periodo de tiempo determinado. Incluye por lo tanto la producción generada por los nacionales y los extranjeros residentes en el país. En la contabilidad nacional se le define como el valor bruto de la producción libre de duplicaciones por lo que en su cálculo no se incluye las adquisiciones de bienes producidos en un período anterior (transferencias de activos) ni el valor de las materias primas y los bienes intermedios. Aunque es una de las medidas más utilizadas, tiene inconvenientes que es necesario tener en cuenta, por ejemplo el PBI no tiene en cuenta las externalidades, si el aumento del PBI proviene de actividades genuinamente productivas o de consumo de recursos

naturales, y hay actividades que aumentan y disminuyen el bienestar o la producción y que no son incluidas dentro del cálculo del PBI, como la economía informal o actividades realizadas por fuera del mercado, como ciertos intercambios cooperativos o producción para el autoconsumo. El PBI se puede calcular mediante diferentes enfoques:

- Enfoque de la producción: El PBI es un concepto de valor agregado. Es la suma del valor agregado bruto de todas las unidades de producción residentes, más los impuestos a los productos y derechos de importación. El valor agregado bruto es la diferencia entre la producción y el consumo intermedio.
- Enfoque del gasto: El PBI es igual a la suma de las utilizaciones finales de bienes y servicios (todos los usos, excepto el consumo intermedio) menos el valor de las importaciones de bienes y servicios. De este modo, el PBI es igual a la suma de los gastos finales en consumo, formación bruta de capital (inversión) y exportaciones, menos las importaciones.
- Enfoque del ingreso: El PBI es igual a la suma de las remuneraciones de los asalariados, el consumo de capital fijo, los impuestos a la producción e importación y el excedente de explotación” (BCR, 2011, p 159-160).

Producto Bruto Interno per cápita: “Relación entre el producto bruto interno y la población de un país en un año determinado. Generalmente, se asocia con el grado de desarrollo relativo de un país. El Banco Mundial clasifica a los países de acuerdo al nivel del PBI per cápita” (BCR, 2011, p 160).

Producto Bruto Interno (PBI) nominal: “Suma de los valores monetarios de los bienes y servicios producidos en un país durante un ejercicio, está expresado en moneda nacional corriente. La expresión nominal o corriente se refiere a los precios

medidos sin descontar los efectos de la inflación. Su cálculo toma como referencia los valores reales de los componentes los cuales son previamente indexados haciendo uso de deflatores para cada uno de los componentes” (BCR, 2011, p 160).

PBI desestacionalizado: “Medida agregada del PBI tomada en un determinado periodo de tiempo, en la que se ha eliminado el efecto estadístico vinculado a la estacionalidad.

Existen diversos softwares para realizar la desestacionalización. El BCRP utiliza desde noviembre de 2002 el programa Tramo-Seats desarrollado por el Banco de España para desestacionalizar las series del PBI. Este programa se caracteriza por plantear y estimar modelos estadísticos para componente de la serie: estacionalidad, ciclo-tendencia y componente irregular.

Es importante indicar que el ajuste estacional:

- Permite obtener una nueva serie, resultado de la combinación de los componentes tendencia-ciclo e irregular.
- Suprime las fluctuaciones intra-anales sistemáticas (causadas por fenómenos climáticos, de costumbre o normas de los países), para revelar los movimientos subyacentes de la tendencia-ciclo.
- Permite interpretar datos de la coyuntura, al poder realizarse comparaciones con respecto al periodo inmediato anterior” (BCR, 2011, p 142).

Producto Nacional Bruto (PNB): “Mide el resultado de la actividad económica de los nacionales de un país, sin considerar si dicha producción se genera dentro o fuera del territorio del país. Se mide como la suma del valor de todos los bienes y

servicios finales producidos en el país en un periodo determinado, deduciendo los ingresos de los factores (sueldos y salarios, dividendos, intereses, etc.) que se pagan a los no residentes y agregando los pagos a los factores que obtienen los nacionales residentes en el exterior. Es idéntico al ingreso nacional bruto (ver ingreso nacional). Conceptualmente, el ingreso nacional bruto es una medida de ingreso y no de producción” (BCR, 2011, p 160).

Producto Nacional Neto (PNN): “Resulta de restar del producto nacional bruto de un determinado periodo, el capital consumido durante el periodo o depreciación” (BCR, 2011, p 160).

PBI sectores no primarios: “Valor de la producción de bienes y servicios de un país, en un periodo de tiempo determinado, referida a sectores de manufactura no primaria, construcción, comercio, electricidad, agua y otros servicios, incluyendo también los impuestos a los productos y los derechos de importación” (BCR, 2011, 145).

PBI sectores primarios: “Valor de la producción de bienes y servicios de un país, en un periodo de tiempo determinado, referida a sectores agropecuario, pesca, minería e hidrocarburos y manufactura de procesamientos de recursos primarios” (BCR, 2011, 145).

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Diseño metodológico

La investigación a realizarse tiene un enfoque cuantitativo empleando para ello información estadística para las variables seleccionadas: crecimiento económico, presupuesto público y/o transferencias públicas y pobreza. Empleamos una variable proxy para la política distributiva como es el presupuesto público puesto que a través de ésta el análisis busca establecer el impacto de las decisiones políticas en la dinámica económica nacional o regional. También se evalúa las transferencias públicas, sin embargo, la disponibilidad de información nos permitirá determinar la representatividad de las variables seleccionadas.

La investigación a realizar es aplicada puesto que nuestro interés es brindar un aporte de como las instituciones económicas y las políticas públicas favorecen a alcanzar los objetivos del estudio como son el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, siendo un documento de carácter descriptivo y exploratorio.

3.2. Diseño muestral

Por un tema de representatividad y accesibilidad de la información el análisis será anual, en ese sentido, se verificará la disponibilidad de la información estadística, de lo contrario, se elaborarán indicadores proxy's a las variables seleccionadas.

Las fuentes estadísticas a emplear son las proporcionadas por organismos oficiales como el Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI), el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

3.3. Técnica de recolección de datos

La técnica descriptiva empleada como medida principal será la recolección de datos de fuentes oficiales antes indicadas. En algunos casos se accederá a fuentes

provenientes de organismos relacionados con el tema de estudio (Conference Board, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OCDE), información virtual o libros y revistas de editoriales confiables con datos estadísticos que serán de utilidad para la realización de la tesis.

Otra técnica aplicada será establecer entrevistas con funcionarios del BCRP, MEF, MIDIS así como con académicos relacionados a la especialidad de políticas sociales.

3.4. Técnica estadísticas para procesamiento de la información

Se emplearán las técnicas de la estadística descriptiva y estadística inferencial, en ese sentido, de las fuentes primaria y secundaria se extraerán los datos significativamente relevantes en relación al problema de investigación y se “compararán en tablas y gráficos estableciendo los cálculos de frecuencias, medidas de tendencia central, de posición y de dispersión a nivel de estimación puntual y del parámetro poblacional así como estimaciones de unas características numéricas (estimación), pronósticos de futuras observaciones, descripciones de asociación (correlación) o modelamiento de relaciones entre variables (análisis de regresión) para una mejor visión de los resultados a mostrar”.

3.5 Validación de variables a emplear por expertos

Se solicitará a un grupo de expertos la validación de las variables a emplear para ello se elaborará una guía que oriente el juicio a emitir.

Características de la Guía

- Recoger opinión de expertos sobre variables que se emplearán y contar con evidencia empírica acerca de la relación de los objetivos del estudio.
- Se definirán los criterios que permitirán valorar las variables a utilizar en el estudio.

- Se brindará información de cada una de las variables para facilitar al experto la aplicación de los criterios que validarán el sustento de las variables seleccionadas.
- Las series corresponden a cifras proporcionadas por los organismos oficiales del Perú.
- Estudio descriptivo y exploratorio

Perfil de los expertos

- Grado de doctor y formación en ciencias sociales
- Experiencia en gestión pública
- Trayectoria académica

Instrucciones para la validación

- El experto remitirá solo el documento guía para la sustentación de la selección de las variables
- Llenar la guía de acuerdo a las valoraciones para cada uno de los criterios acorde a las variables seleccionadas
- Opinar sobre la validación
- Promedio del resultado
- Fecha de la validación
- Firma y DNI

Criterios para la selección de las variables

Se definen los criterios los mismos que serán valorados de 1 a 5 puntos por el experto.

Muy deficiente (1); Deficiente (2); Aceptable (3); Bueno (4); Excelente (5)

Representatividad. Sintetiza la realidad que se investiga, asimismo, al no contar con el número suficiente de observaciones el estudio tiene un carácter de explotario.

Confiabilidad. Información que permite realizar cálculos, la misma que está dada por contar con estadísticas continuas, así como definiciones oficiales de las variables seleccionadas.

Consistencia. La información que se obtendrá de las fuentes primarias permitirá analizar, describir y explicar la realidad motivo de la Investigación.

Pertinencia. La selección de las variables responde al comportamiento social (protestas) a nivel nacional y mundial respecto al impacto de las desigualdades

Relevancia. El estudio responde a una problemática socio económica actual y acorde con el conocimiento científico, tecnológico y legal.

A continuación se muestra los criterios y variables sobre los cuáles los expertos emitirán juicio.

	CRITERIOS				
VARIABLES	Representatividad	Confiability	Consistencia	Pertinencia	Relevancia
PBI					
Pobreza monetaria					
PIA					
Transferencias públicas					
Subtotal					
TOTAL					

III. OPINION DE APLICACIÓN: Es válido para su aplicación

IV. PROMEDIO DE VALIDACIÓN:

XXXX, de 2021

Dr. XXXXXX

DNI: XXXXXX

En el anexo se adjuntan los resultados de los expertos sobre la propuesta realizada, habiendo obtenido respuesta por parte de los doctores Rocío Portal Vasquez y Luis Ponce Vega.

3.6 Aspectos éticos

Se seguirá las normas de estilo establecidas tanto en las citas y referencias bibliográficas con la finalidad de respetar los derechos de autor correspondientes, de esta manera, realizaremos un análisis crítico de la información que servirá de sustento a la investigación y evitar cualquier riesgo y consecuencias perjudiciales.

CAPÍTULO IV: RESULTADOS

4.1 Gestión pública: adaptando roles a capacidades redistributivas

El presente capítulo tiene la finalidad de identificar las capacidades de adaptación realizada por el gobierno peruano, en el período analizado, para gestionar sus intervenciones a través de programas públicos tal como establece la teoría económica y contribuir a la “eficiencia económica y la distribución del ingreso” (Stiglitz, 2000, p 118). Se enfatiza en la identificación de las capacidades de gestionar políticas públicas por el Estado peruano, en un primer momento; y en un segundo momento, la capacidad de alinear a éstas a los diferentes actores sociales, de tal manera, de conocer si la responsabilidad en la gestión de éstas es exclusivamente de quién gobierna o también compromete al conjunto de instituciones de una sociedad.

En ese contexto a inicios de la década del 2010 se observaba que el Perú enfrentaba límites en su modelo de crecimiento el mismo que tuvo vigencia durante las dos últimas décadas (Pagés, C. (Ed.) 2010), estos límites exigían una gestión pública capaz de efectivizar los principios de eficiencia y equidad más aún que se disponía de recursos públicos relativamente abundantes.

En ese marco el Estado peruano tenía pendiente procesos por consolidar:

- Un primer aspecto a resaltar era la necesidad de otorgarle legitimidad al Estado revisando el desempeño de la administración gubernamental en lo que corresponde a la dotación de servicios públicos como seguir fomentando el crecimiento económico, aspecto que no se ha alcanzado hasta la fecha del análisis en curso, a pesar que con la Constitución de 1993 se definen las funciones del Estado en la economía (asignación, distribución, estabilización

y regulación) pero su implementación ha significado un necesario proceso secuencial y selectivo que priorizó las necesidades y el desarrollo de capacidades en funciones de impacto inmediato para la estabilidad socio política como fue la estabilización económica antes que las redistributivas, en ese sentido, se priorizó el desarrollo de capacidades en la gestión de las funciones de estabilización, asignación, regulación antes que las redistributivas.

Es importante destacar que se contó con capital humano, proveniente de las universidades creadas en los primeros años de 1960, lo cual permitió disponer con una masa crítica capaz de gestionar en un primer momento las políticas de estabilización, posteriormente las de ajuste estructural y en el último tramo las políticas de crecimiento que explican su sostenibilidad hasta junio del 2014. En lo concerniente a las políticas distributivas no se ha contado con las mismas condiciones para una gestión eficiente de éstas.

- El otro proceso observado, en este período, es la reconceptualización de los roles en la provisión del bien o servicio público. La concepción tradicional en cuanto a su provisión es que es responsabilidad del Estado al ser su asignación una decisión política y responder a una decisión colectiva pero como resultado de la debilidad institucional de los partidos políticos en su rol de intermediación en democracia, cuestionando este rol, determinando un nuevo enfoque en el cual son corresponsables en su provisión tanto el sector privado como la sociedad civil (Ver ilustración 9).

Ilustración 9: El Contrato Social Nuevo



Fuente: Normisur internacional. 2010

A esta tendencia se suma la corriente internacional que exige responsabilidad de los Estados en la gestión de derechos y ya no tan sólo que sea proveedor de servicios públicos.

En ese sentido, el rol del sector privado es el “pago de impuestos, la generación de empleos y actuar en forma responsable contribuyendo a resolver los problemas sociales” (Pagani, 2010, p 4). La sociedad civil debe “proveer servicios esenciales, defender el interés público y promover la innovación social” (Pagani, 2010, p 4) y el sector público debe “asegurar el bien público, actuar en ámbitos donde otros no lo pueden hacer y crear un contexto propicio para la cooperación” (Pagani, 2010, p 4).

Cabe precisar que este proceso de reconceptualización de roles determinó la generación de normas que operativizasen este proceso, a fines de la década del 2000, como han sido las asociaciones público privadas pero también adecuarse a las características económicas del país producto de un ciclo económico que otorgaba mayores recursos presupuestales a los gobiernos regional y local y sin ser ejecutados creando el impuesto por obras, sin embargo, como se precisaba debía ser progresivo para su asimilación y gestión de las mismas.

Adicionalmente a ello, estaba en curso la implementación de dos tendencias como son los procesos democráticos y de descentralización y dependiendo de las capacidades de gestión de los Estados, éstos se fueron implementando de acuerdo con la voluntad política de quienes impulsan estos procesos antes que a las capacidades efectivas del aparato público en particular de los gobiernos regionales y locales. Estas innovaciones organizacionales han determinado la eficiencia y transparencia del gasto público tanto corriente como de capital en particular en un contexto de relativa bonanza económica y que efectiviza las diferentes funciones de un Estado tanto en lo redistributivo como en el impulso del desarrollo regional y local.

Cabe resaltar, que las capacidades en gestión pública para gestionar estos procesos han demostrado efectividad en los nuevos diseños mas no así en su implementación tanto en eficiencia como transparencia, asimismo, no han ido en la velocidad de las dos tendencias antes señaladas así como ante la acentuación de los compromisos con los acuerdos comerciales y sociales percibiéndose un desgaste y desencanto ciudadano para con el modelo económico aunque para otros es con la estructura organizacional gubernamental y su capacidad de gestión para proveer los bienes y servicios.

Retiro del Estado y capacidades para su institucionalización

La crisis generada a fines de los ochenta posibilitó un diseño gubernamental donde las funciones que debe cumplir un Estado se puedan implementar progresivamente y de acuerdo con las características socio económicas que vivía el Perú, las mismas que se describen en la tabla siguiente:

Tabla 10: Funciones, aportes y capacidades del Estado

Función del Estado en la economía	Aporte	Capacidades
Función de estabilización	Sustancial	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas fiscales • Desarrollo capacidades: <ul style="list-style-type: none"> • recaudación: Sunat • limitación déficit fiscales y endeudamiento: normas • creación SNIP, SEACE-OSCE, Ley de transparencia fiscal • reciente creación el Consejo Fiscal • Políticas monetarias • Autonomía BCRP • Control inflación, variación tipo de cambio, impulsar crecimiento economía (encajes)
Función de regulación	Importante	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de organismos regulatorios • Desarrollo capacidades en gestión de políticas regulatorias
Función de asignación	Sustancial	<ul style="list-style-type: none"> • Rol subsidiario del Estado limita intervención del Estado en actividades productivas y prestación de servicios considerados necesarios
Función de distribución	Potencial	Políticas redistributivas <ul style="list-style-type: none"> • Políticas inclusiva: asistencial y desarrollo de capacidades • Políticas de competitividad: diversificación productiva

Elaboración Propia

A partir de la definición del rol subsidiario del Estado, a nivel constitucional, se justifican las circunstancias para la intervención del Estado cuando el mercado no asigne eficientemente los recursos y no se cuente con mercados que cumplan las condiciones de mercados perfectos. Concepto constitucional aún no asimilado, en la gestión pública y donde las iniciativas gubernamentales en todos los niveles son contrarios pues fomentan la creación de bienes públicos a ser prestados por éstos,

expresión de no contar con las capacidades y mecanismos de control producto de no comprenderse su concepción y operacionalización y prevalecer prácticas inerciales en la gestión del poder y tanto políticas como públicas.

La función de estabilización es operacionalizada a través de la política monetaria y fiscal. El desarrollo institucional monetario se logró dotando de autonomía constitucional al Banco Central de Reserva y se respetó la meritocracia establecida que ha permitido seguir contando con las capacidades suficientes para gestionar su misión y visión.

Desde el lado fiscal la prioridad fue la capacidad de recaudación vía la creación de la Sunat y también facilitar la necesaria profesionalización para incrementar la capacidad de recaudación para modificar la proclividad de ser un país deficitario y endeudado y transitar hacia el desarrollo. Para el organismo rector de la política económica, Ministerio de Economía y Finanzas, se estableció un respaldo similar.

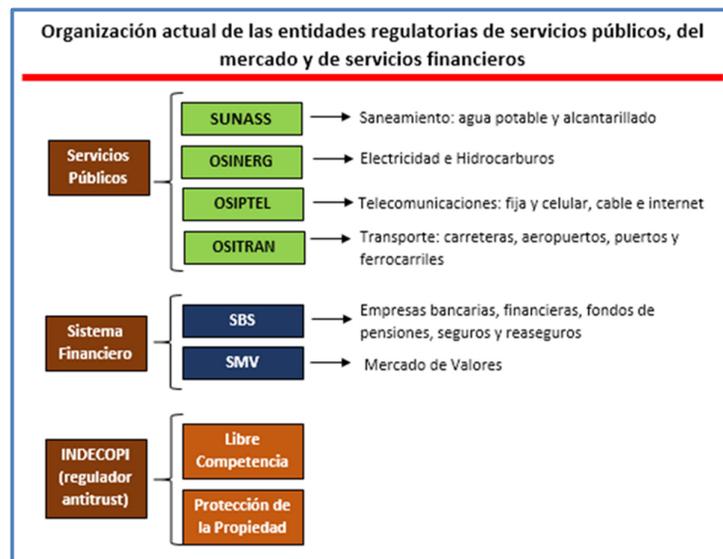
La sociedad peruana valora la disciplina fiscal y monetaria pues conoce su importancia para el crecimiento y desarrollo de un país, sin embargo, ha sido resultado de un costoso proceso de aprendizaje social y político y de pérdida de oportunidades para varias generaciones.

La función de regulación implicó su implementación en la década de los noventa representando aprendizajes producto de ser una función innovadora al retirar al Estado de la prestación de algunos bienes y servicios públicos y otorgar un mayor protagonismo al sector privado. Al no precisarse con claridad las competencias se generó la denominada puerta giratoria en la medida que en la década de los

noventa no se estableció que los servidores públicos no podían participar en las entidades privadas que se habían beneficiado con la transferencia de activos produciéndose conflicto de intereses.

Esta función reguladora se ejerce en la provisión de algunos bienes y/o servicios públicos, del mercado y de los servicios financieros tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico. Las razones para la intervención estatal se sustentan cuando los recursos no pueden ser asignados eficientemente por problemas de externalidades, también cuando las condiciones de mercado no permiten que se desarrolle la libre competencia o se tienen mercados incompletos así como existen problemas de información respectivamente.

Ilustración 10: Organización de entidades reguladoras



Mediante la función distributiva del Estado se busca lograr el objetivo de equidad, la misma que debe contribuir a dotar de condiciones para minimizar el impacto de la pobreza y conseguir un mejor nivel de distribución de los ingresos en concordancia con estándares del desarrollo humano. El contexto económico y social de inicios de los noventa (hiperinflación, violencia política e inestabilidad

social), exigieron políticas que estabilizasen la economía y se implementase mecanismos de compensación a través de políticas asistencialistas. El reto presente es conseguir desde la acción estatal el desarrollo de capacidades de gestión pública producto del desarrollo urbano y que demanda mayor seguridad, ejercicio de la libertad de expresión, mayor efectividad de la justicia, entre otros.

Cabe precisar, de acuerdo con la literatura económica, que tanto las funciones de estabilización y regulación requieren un diseño institucional, para su gestión, acorde a su realidad pues se ha evidenciado su contribución a la estabilidad jurídica y económica, las mismas que son más eficientes bajo un esquema gubernamental centralizado que descentralizado (Rodríguez, 1996). No es así con las funciones de asignación y distribución que tienden a ser descentralizadas (Rodríguez, 1996), sin embargo, en el caso del Perú no se dispone con las capacidades de gestión idóneas, de allí que se impulsen esfuerzos por contar con servicios públicos que contribuyan a la estabilidad, al crecimiento, a la gobernabilidad y democratización de la sociedad. Clasificación que se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 11: Funciones Económicas del Sector Público

FUNCIONES ECONÓMICAS DEL SECTOR PÚBLICO				
ESTADO	Asignación	Distribución	Estabilización	Regulación
Centralizado		X	X	X
Descentralizado	X			
Instrumentos	Precios relativos orientan decisión de inversión y consumo en empresas y familias. Rol subsidiario del Estado.	Impuestos directos e indirectos	Política fiscal y monetaria	Regulación precios y cantidades. Entrada y salida de empresas en mercados
	Fallas de mercado: bienes públicos (seguridad, defensa y orden interno), externalidades (educación, salud), concentración económica: monopolio natural (servicios básicos), información imperfecta (sistema financiero), mercados incompletos			

Elaboración en base a Flavia Rodriguez.

En el caso del Perú la implementación de las funciones del Estado en la economía tienen diferentes grados de avance, podemos señalar que las funciones de estabilización y regulación han devenido en las llamadas “islas de eficiencia” como resultado de contar con profesionales e ingresos promedio importantes para la gestión de estas funciones, tal como lo advertimos previamente en la gestión de la política fiscal por parte del MEF, así como se constata en el cuadro adjunto producto de ser facilitado por un régimen laboral adecuado para tal circunstancia.

Las diferencias remunerativas indicadas así como el desarrollo institucional correspondiente explican el progreso institucional y el de contar con capacidades para la gestión de la función de estabilización. De la misma manera, se observan diferencias entre los organismos reguladores y los ministerios y más aún con los gobiernos regionales y locales, sin embargo, la voluntad política y técnica han

posibilitado que la función reguladora del Estado se ejerza y se institucionalice progresivamente en el país (Silva, 2014, p 11).

Cabe resaltar las remuneraciones de los organismos constitucionalmente autónomos han contribuido a la estabilidad jurídica del país, de esta manera, se brinda garantías jurídicas a las inversiones extranjeras para que apuesten por el Perú (Silva, 2014, p 11).

Tabla 12: Rango de Dispersión de los Ingresos Promedio de los Servidores Públicos

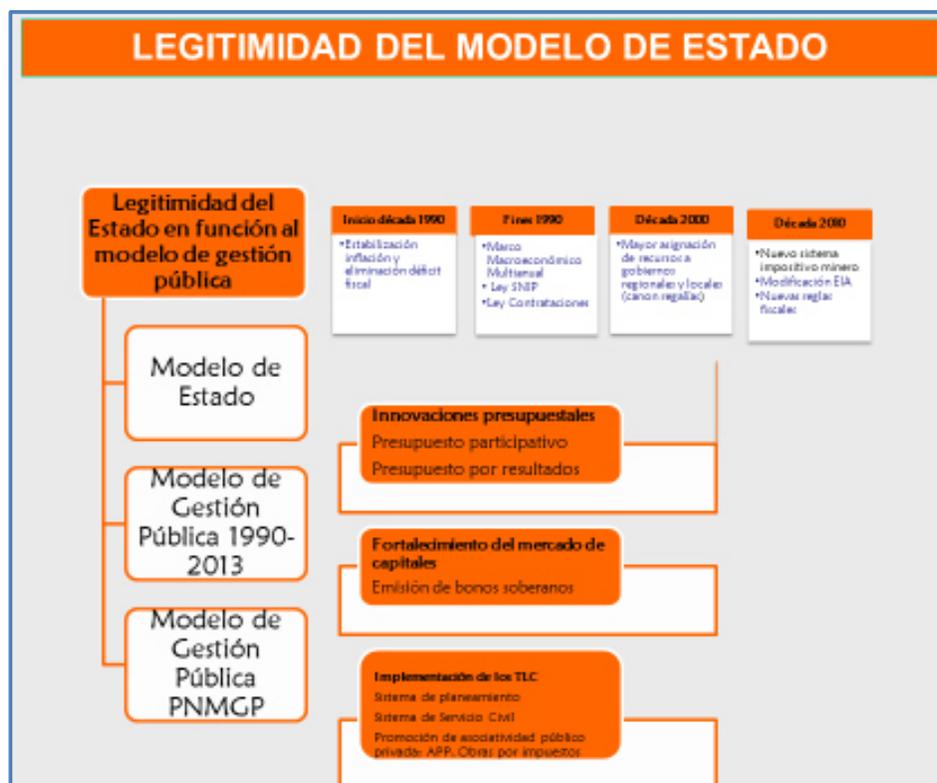
Rango de Dispersión de los Ingresos Promedio de los Servidores Públicos del Régimen Laboral de la Actividad Privada por Tipo de Entidad			
Tipo de entidad	Mínimo	Máximo	Promedio
Ministerios 1/	600	15,600	8,100
Organismo Constitucionalmente Autónomos (OCA) 2/	1,000	32,560	16,780
Organismos Públicos Reguladores	1,364	15,600	8,482
Organismos Públicos Técnicos Especializados	1,400	15,660	8,530
Organismo Público Ejecutor	273	15,951	8,112
1/ No incluye Ministerio de Salud ni Ministerio de Educación.			
2/ No incluye a la SBS y al BCRP.			
Fuente: MEF - Módulo de gestión de recursos humanos, 2011			
Elaboración: SERVIR – GPGRH			

Es importante resaltar que, a pesar del debilitamiento de los partidos políticos y la ineficiencia de modelos estatistas, la implementación de las funciones del Estado en la economía con una orientación de mercado fue posible porque los gobiernos de turno se respaldaron en una alianza tecnocrática y militar.

A pesar del convulsionado contexto político, el gobierno ganó legitimidad al detener la hiperinflación, posibilitando que la alianza referida logre implementar las denominadas reformas de primera generación.

En el cuadro adjunto se muestra como se ha ido institucionalizando cada una de las funciones antes referidas.

Ilustración 11: Legitimidad del modelo de Estado



Elaboración propia

Institucionalidad y rendimiento de la inversión pública

Durante la década de los noventa se modificó las formas de intervención del Estado, las mismas que si bien definieron nuevos roles al Estado y mercado sus capacidades de gestión se implementaron progresivamente en particular su capacidad prospectiva, por lo que la inversión pública se instrumentaliza sin ser

parte de sistemas de planificación, de las particularidades fiscales de cada país y sin contemplar las diferencias institucionales (CEPLAN, 2020).

La implementación de este nuevo modelo de desarrollo se basó en el menor protagonismo del Estado peruano y en frustrar el incipiente proceso de descentralización, asimismo, su puesta en operación priorizó la dimensión económica dotando del marco institucional correspondiente a las funciones de estabilización, asignación y en menor medida la de regulación; la redistributiva implicó operar con la capacidad instalada. Adicionalmente, el paso a un Estado mínimo implicó eliminar a la entidad de gestionar la priorización de la inversión pública -Instituto Nacional de Planificación- y concentrar su responsabilidad en el MEF.

El nuevo diseño estatal en cuanto a la prestación de servicios públicos fue relativamente eficiente al igual que en la gestión de la inversión pública, explicándose por el proceso de privatización de los activos públicos lo que conllevó a una prestación efectiva de éstos (telefonía, eléctricas, financieros, etc.) así como contar con recursos públicos canalizados a reducir las necesidades sociales antes que las económicas especialmente las de infraestructura, siendo favorecidos por un favorable entorno internacional representando recursos adicionales al fisco peruano.

Esta nueva orientación en la organización del Estado peruano se expresó en un intercambio entre inversión pública y privada. La inversión pública de acuerdo a cifras oficiales muestran la contracción desde 4.3% del PBI en 1996 a rangos de

3.2% del PBI en promedio desde el 2002 hasta el 2006 (BCR). La inversión privada, como parte de un nuevo enfoque del rol del Estado, permite la participación en aquellos sectores en los que se retiró el Estado determinando mejoras en la prestación de los servicios (IPE, 2006).

La década de los noventa concluye con problemas económicos producto de la falta de transparencia política, así como el declive de un ciclo económico internacional favorable requiriendo de la inversión pública para compensarlo pero en base a mayor eficiencia y para ello se dota de un nuevo marco institucional a través de Ley N° 27245 de Prudencia y Transparencia Fiscal (23 diciembre 1999). En esta norma se introdujeron innovaciones fiscales que buscaron superar comportamientos cortoplacistas, así como modificar el no regirse en el respeto normativo de la administración del gasto público, también generar comportamientos precautorios ante los ciclos económicos, creando para ello la Ley N° 27293 el Sistema Nacional de Inversión Pública (28 junio de 2000), y también la Ley N° 26850 el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones (30 de julio 1997).

Este conjunto de innovaciones ha permitido la incorporación de nuevos instrumentos para la gestión y ejecución de la inversión pública lo cual ha conllevado a incrementos de los rangos de inversión pública así como los de la inversión privada a rangos superiores al 20% del PBI, advirtiéndose ello en las cifras de la tabla adjunta.

Cabe destacar que a partir de la década de los noventa la gestión de los volúmenes de inversión han sido significativamente mayores a las décadas previas tanto para

la inversión pública y privada, adicionalmente, resaltar que su contribución a la reducción a la pobreza no sólo se explica por flujos constantes de inversión privada sino también por el planeamiento presupuestal, lo cual ha permitido cuantificar tanto el aporte del gasto corriente y gastos de capital, de esta manera, se ha minimizado la desaceleración económica contribuyendo a la reducción progresiva de la pobreza que ha sido suplida por las transferencias públicas.

Tabla 13: Evolución de la Inversión Total 2005-2018

AÑOS	INVERSIÓN PRIVADA (% del PBI)	INVERSIÓN PÚBLICA (% del PBI)	INVERSIÓN TOTAL (% del PBI)	PBI (Miles de Millones de Nuevos Soles)
2005	15.5	2.9	18.4	262
2006	16.4	3.1	19.5	302
2007	18.2	3.4	21.6	336
2008	21.5	4.3	25.8	371
2009	17.7	5.2	22.9	382
2010	19.2	5.9	25.1	435
2011	19.6	4.5	24.1	487
2012	20.4	5.4	25.8	528
2013	20.8	5.8	26.6	547
2014	20.3	5.6	25.9	585
2015	19.3	5	24.3	612
2016	19.9	6.9	26.8	686
1S - 2017	19.9	7.1	27	741

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. MMM 2015 - 2017 y MMM 2017 - 2019, INEI, BCRP.

Innovaciones fiscales, Descentralización y TLC

Se ingresa al nuevo milenio con la recuperación de la disciplina fiscal en base a un nuevo marco institucional que permitió orientar fiscalmente a las exigencias de un Perú que busca su desarrollo interno a través de la política de descentralización pero a su vez optimizar las ventajas de un mundo globalizado siendo el Tratado de Libre Comercio con USA (TLC-USA), la herramienta que representa la adecuación del aparato público a nuevas formas de transacciones internacionales.

El nuevo diseño fiscal enfrenta desafíos a un Estado que se descentraliza pero que presenta dificultades a los gobiernos descentralizados en los ámbitos regional y local, en la medida que se les transfirió mayores responsabilidades en cuanto al desarrollo organizacional y de capacidades de gestión, las mismas que superan enfoques fiscalistas de sostenibilidad, constatando que la ejecución del gasto no está acorde a las capacidades redistributivas fundamentalmente, en menor medida a la asignadora y reguladora.

En esta oportunidad el diseño del proceso de descentralización considera los avances democráticos y esa confluencia se recoge en la Ley N° 27783 Ley de Bases de la Descentralización (17 julio 2002) que considera innovaciones para la gestión pública como: presupuesto participativo, planes de desarrollo concertado, participación ciudadana, concertación y competitividad. No obstante ello, su implementación no previó el necesario desarrollo de capacidades. De igual manera, con la finalidad de contar con una estructura estatal más funcional recién en el 2007 se aprueba la Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (20 de diciembre del 2007) que a través de los sistemas administrativos y funcionales busca mayor eficiencia en la gestión de las funciones y competencias asignadas a los diferentes niveles de gobierno.

Ilustración 12: Funciones y competencias de los diferentes niveles de gobierno



Fuente: Secretaría de Gestión Pública-PCM. Modernización de la Gestión Pública. Agosto 2013.

Asimismo, es en el período gubernamental del presidente García donde los desencuentros se acentúan a pesar de haberse priorizado la promoción de la inversión privada y donde la inversión pública debería complementar a ésta con el objetivo de lograr el grado de inversión, el que finalmente se consiguió. Esta gestión busca dinamizar a la inversión pública y para ello adopta un conjunto de medidas como el shock de inversiones, cambios al presupuesto participativo, presupuesto por resultados y multianual, asociaciones público privada (MEF, 2011) no consiguiendo el resultado deseado, por el contrario, no se previó que la herencia de una cultura de micro proyectos ante un contexto de flujos de inversión superiores a las capacidades instaladas y al no contar con capacidades para la ejecución propiciaron condiciones de conflictividad entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales producto de medidas que si bien significaban mayores transferencias producto del incremento del canon, sin embargo, el no contar con los suficientes

gestores públicos en los gobiernos locales dificultaban la ejecución del gasto al autorizarse transferencias para la ejecución de proyectos menores a un millón de soles (MEF, 2011). Cabe resaltar que la flexibilización del SNIP tampoco ha contribuido a ello.

Medidas que expresan que la adaptación de los gobiernos regionales a las competencias asignadas, a pesar del apoyo de cooperación internacional y del sector privado en un escenario de boom fiscal, tuvieron dificultades para gestionar los presupuestos para gastos de capital dado que éstos no sólo dependen de la eficiencia del sistema nacional de inversión pública (SNIP) sino del conjunto de sistemas administrativos que velan por la calidad de ésta: presupuesto, endeudamiento, tesorería, contrataciones y adquisiciones del Estado, entre otros de acuerdo a lo establecido por la LOPE (Ley N° 27867, 2007); en particular los relacionados al ciclo de gasto y donde en opinión del mismo gobierno, expertos y entidades especializadas los proyectos de inversión pública medianos y grandes superan los plazos de programación proponiéndose mejoras al ciclo de gasto para un uso eficiente de los mismos.

Si bien la implementación del TLC con USA se traduce en una nueva estrategia gubernamental a fines de la década, es ésta la que exige un proceso de modernización de un aparato público en proceso de descentralización, el mismo que se materializará en el siguiente quinquenio.

En ese sentido, es pertinente la revisión de las dificultades afrontadas en la gestión del proceso de descentralización para determinar si las causas son estrictamente fiscales o de otra naturaleza.

Descentralización: fallas y desafíos en su implementación

La principal reforma política del Perú a inicios de la década del 2000 ha sido la política de descentralización, la misma que representó una serie de riesgos en su implementación así como para el fortalecimiento de la democracia pues de acuerdo con la comisión que monitorea la política de descentralización del Congreso de la República ésta presentó problemas en su conducción, articulación, coordinación y representación intergubernamental. Un aspecto a resaltar es la debilidad de los partidos políticos que no contribuyó con liderazgos que brinden direccionalidad a la gestión regional conllevando a la pérdida de legitimidad del Estado al no contar con capacidades en gestión pública, adicionalmente a ello se trata de identificar si los factores de carácter estructural, organizacional o de otra índole han influenciado en los avances y resultados conseguidos en la gestión de la política de descentralización (Congreso de la República, 2013).

II.1 Proceso de descentralización

Esta sección toma como referencia el documento de Molina que describe el estado de la gestión de los gobiernos regionales, para el período 2007-2010, en base al modelo de descentralización, así como analiza las experiencias regionales por superar las restricciones que limitaban su gestión (Molina, Octubre 2010). De igual modo, el documento de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República realiza un balance del proceso luego de una década de implementado

(Congreso de la República, 2013). En ambos documentos encontramos los factores que han limitado su desempeño así como la sostenibilidad de las innovaciones regionales realizadas que han sido fundamentalmente organizacionales pero también en el ámbito de capital humano como ha sido la implementación de los gerentes públicos en el marco de reformas iniciadas por algunos gobiernos regionales.

II.1.1 Arreglos institucionales críticos de la política de descentralización

a) Diseño y gestión de los gobiernos regionales

El diseño del modelo de descentralización peruano fue producto del impulso de un grupo importante de exalcaldes provinciales y distritales que llegaron a ser congresistas, a inicios de la década del 2000, los mismos que influyeron en el diseño del modelo basado en su experticia en gestión pública local y a la rigidez estructural del modelo de estado vigente. Tanto el gobernante como el partido político de turno respaldaron las propuestas formuladas desde el Congreso.

Asimismo, influenciaron organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el MEF en los criterios de sostenibilidad producto del avance fiscal alcanzado y la experiencia latinoamericana en gestión de procesos de descentralización como Brasil y Argentina que devinieron en inestabilidad fiscal producto de una autonomía mal entendida para endeudarse y otorgarles capacidad tributaria. Siguiendo una nueva práctica en el involucramiento de la sociedad en el diseño de las políticas públicas se les informó sobre las características del modelo de descentralización así como se recogieron sus propuestas.

El consenso obtenido a nivel congresal, así como a nivel social y económico permitió la modificación en dos legislaturas, durante los años 2002 y 2003, de la Constitución Política en el capítulo XIV de la descentralización (07 marzo 2002), la aprobación de la Ley N° 27783 Ley de Bases de la Descentralización (17 julio 2002) y la Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (06 noviembre 2002). El consenso fue casi unánime con una sola abstención en la modificación constitucional y el respaldo a la Ley N° 27783 Ley de Bases de la Descentralización.

Un supuesto importante al crear un nivel intermedio a nivel gubernamental con la política de descentralización era que se iba a fortalecer las políticas distributivas y de asignación, sin embargo, el diseño por el que se optó mantenía serias restricciones institucionales, sociales y de capacidades tal como el Banco Mundial advertía de los riesgos que significan llevar adelante procesos de esta naturaleza tal como se puede advertir en el siguiente cuadro.

No obstante las recomendaciones realizadas, el diseño del modelo de descentralización peruano tiene las siguientes características:

Diseño normativo:

- **La base: los CTARs**

Los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) eran el modelo organizacional vigente al momento de diseñar el modelo de descentralización. Sobre la base de éste se constituyó el nuevo diseño tanto en lo patrimonial, como en el personal que laboraba.

Asimismo, para atender las necesidades departamentales se constituyeron órganos desconcentrados en diversas provincias.

- **La nueva superestructura regional**

El nuevo diseño para la gestión regional propuesto por el modelo de descentralización tenía las siguientes características.

Instancias de gobierno

El Poder Ejecutivo corresponde a la Presidencia Regional

El Poder Legislativo regional corresponde al Consejo Regional y está conformado por los consejeros regionales.

Instancias consultivas

Consejos de Coordinación Regional y Consejos Regionales (Educación, Salud)

Gestión

Las gerencias regionales se estandarizaron: desarrollo económico, desarrollo social, planeamiento, ambiente y recursos naturales e infraestructura

- **Las DIREs sectoriales y su estructura operativa**

- Proyectos especiales transferidos

En mucho de los denominados CTAR se contaba con proyectos especializados en rubros de interés de determinadas regiones como

irrigación fundamentalmente. Estos proyectos fueron transferidos a la recién creada entidad regional creada.

- AFIPs

En el caso de las Agencias de Fomento de la Inversión Privada –AFIPs- se buscaba promover la inversión privada a partir de un organismo especializado.

Supuestos implícitos:

- Modelo municipal implícito
- Rigidez de órganos de apoyo y asesoramiento
- Conceptos de órgano desconcentrado y descentralizado
- Estado burocrático

Asimismo, la creación de los gobiernos regionales supuso una serie de **limitantes**

impuestas:

- Asignación confusa de competencias
 - ✓ Transportes: ¿sólo con Infraestructura?
 - ✓ Energía: ¿sólo con Desarrollo Económico?
 - ✓ Trabajo: ¿sólo con Desarrollo Social?
 - ✓ ¿Acondicionamiento u ordenamiento territorial? Sólo infraestructura o Gerencial del Ambiente?
 - ✓ Gerencia del Ambiente y competencias ambientales sectoriales
- Limitaciones a la autonomía constitucional para organizarse
- Debilidad del Consejo Regional al no delimitar adecuadamente los poderes

- Los CCRs tampoco fueron adecuadamente diseñados y se dificulta cumplir sus funciones.
- **Desbalance en la conformación de la estructura directiva.** El diseño inicial para la gestión de los nuevos gobiernos regionales tenía problemas inherentes:
 - ✓ Gerencias y Direcciones Regionales (DIREs) estandarizadas
 - ✓ Desbalances entre gerencias, entre DIREs y entre ambos
 - ✓ Campos de acción (Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Medio Ambiente) confundidos con procesos transversales (planificación, infraestructura).
 - ✓ Planeamiento del desarrollo confundido con planeamiento institucional y presupuesto
 - ✓ Una sola Gerencia General para una estructura tan extendida
- **Opacidad de la estructura operativa para la prestación de servicios**
 - ✓ La influencia sectorial prevalece en el diseño de las Direcciones Regionales traduciéndose tanto en lo organizacional, regímenes laborales y sin generar una nueva identidad institucional (Molina, 2010).
 - ✓ Unidades territoriales replican a las gerencias sin un rol claro y sin articulación con las unidades sectoriales
 - ✓ Una sola OPI que debe conocer todos los temas; pocas unidades formuladoras sesgadas a infraestructura

A las restricciones de competencias asignadas, autonomía en su organización, y estructura organizacional, se sumaban la **estructura del modelo de gestión pública** que tenía las siguientes características:

- Sistemas administrativos nacionales controlistas y restrictivos
- Ciclo de gasto compartimentado y burocrático
- Restricciones a la independencia económica y administrativa
- Rigidez de presupuestos para gasto corriente que financia la debida atención de los servicios públicos a cargo, destinado en más de 70% a personal, del cual 95% corresponde al de educación y salud públicas
- Gestión de recursos humanos
 - ✓ Personal nombrado, poco especializado y desmotivado
 - ✓ Regímenes diferenciados y rígidos de personal
 - ✓ Identificación sectorial
 - ✓ Limitaciones para disponer de recursos humanos calificados
- Injerencia sectorial a nivel de normas administrativas

Experiencias de reformas regionales

Los cuellos de botella descritos influyeron en el diseño de procesos de cambio regional, los mismos que fueron tipificados en el documento en referencia. Se han identificado a los gestores de procesos institucionales a nivel regional a: Arequipa, La Libertad, Huancavelica, Cajamarca, Junín, San Martín y Apurímac (Molina, 2010). Asimismo, se identifica las prioridades de los componentes de las reformas iniciadas, las mismas que se pueden advertir del cuadro adjunto.

Tabla 14: Componentes de las reformas

TIPOLOGÍA DE REFORMAS INSTITUCIONALES							
COMPONENTE DE REFORMA	AREQUIPA	LA LIBERTAD	HUANCVELICA	CAJAMARCA	JUNÍN	SAN MARTÍN	APURÍMAC
Reforma del nivel gerencial	Direcciones regionales se convierten c/u en gerencia regional. Gerencia de desarrollo económico y desarrollo social se suprimen. Autoridad regional de medio ambiente reemplaza a gerencia regional de medio ambiente y RRNN	Direcciones regionales y subgerencia de VCQ6 se convierten c/u en gerencia regional	Se mantienen las gerencias regionales normadas en la LOGR y las direcciones regionales.	Se mantienen las gerencias regionales normadas en la LOGR y las direcciones regionales.	Direcciones regionales se reagrupan en 5 gerencias regionales. Nueva gerencia de desarrollo concentra enfoque multisectorial. Gerencias de desarrollo económico y desarrollo social se suprimen	Se mantienen las gerencias regionales normadas en la LOGR y las direcciones regionales.	Se mantienen las gerencias regionales normadas en la LOGR y las direcciones regionales.
Fortalecimiento de planteamiento estratégico concertado		Centro regional de Planeamiento Estratégico CERPLAN. 13 consejos consultivos temáticos en ROF		En proceso centro de planeamiento estratégico CEPLAR. En debate sistema regional de concertación con centro en CCR	En proceso centro de planeamiento estratégico regional CEPLAR. ROF incorpora a consejos consultivos regionales		
Fortalecimiento de gestión de inversión pública			Oficinas de estudios de pre inversión y de supervisión y liquidaciones.	Unidad orgánica de programas regionales pronegión	Aprobada Unidad de Ejecución de inversiones multipropósito. Reemplazará a gerencia regional de infraestructura	Uso de proyectos especiales como agencias especializadas de ejecución de inversiones	
Reformas de organización sectorial	Reestructuración de la gerencia regional de educación conservando sus funciones administrativas	UGEL Trujillo y Virú separadas de gerencia regional de educación. Sistema regional coordinado y descentralizado de salud	UGEL, redes y salud y agencias agrarias fuera de la capital del departamento consolidadas en gerencias subregionales		Funciones administrativas de gerencias regionales pasaran a oficinas zonales	Reorganización de la dirección regional de salud separándola de 4 unidades ejecutoras subregionales	
Articulación de la acción regional en las provincias	Oficinas provinciales del consejo regional y oficinas operativas provinciales no operen	Gerencia de coordinación e integración intergubernamental provincial	Gerencias subregionales consolidando en una UE todas las dependencias desconcentradas en cada provincia Inicia con piloto en San Ignacio	Gerencias subregionales consolidaran en una UE todas las dependencias desconcentradas en cada provincia. Inicia con piloto en San Ignacio	Oficinas zonales consolidarán en una UE todas las dependencias desconcentradas en cada provincia.		
Incorporación de gerentes públicos en cargos claves			3 gerentes públicos: 4 en GRPPAT y 1 en GRI	4 gerentes públicos: 1 en Gdía. Adm., 1 en GRPAT, 1 en GRI y Gte. de Pro-Región	7 gerentes públicos: 1 en Gdía. Adm., 2 en GRPPAT y 4 en GRI		9 gerentes públicos: 2 en Gdía. Adm., 2n en GRPPAT, 3 en GRI y 2 en Gdía. Subregional

Fuente: Molina, Raúl. Experiencias de Reforma Institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Octubre 2010.

Asimismo, la tipificación antes referida responde a los enfoques, adoptados por los referidos gobiernos regionales, respecto a los procesos de reforma institucional, tal como se puede advertir del cuadro siguiente:

Tabla 15: Enfoques de reformas institucionales regionales

Enfoques	Principal	Complementario
• Enfoque en el nivel directivo	Arequipa, La Libertad	
• Enfoque en el nivel operativo	Huancavelica	Cajamarca
• Fortalecimiento de procesos transversales	La Libertad Cajamarca, Junín	Huancavelica
• Reforma sectorial efectiva	San Martín	La Libertad
• Hacia una reforma integrada	Junín	
• Mejorar la gerencia en la misma organización	Apurímac	Junín, Huancavelica, Cajamarca

También identifica la orientación de la asignación de los gerentes públicos siendo priorizados los sistemas administrativos de inversión pública, planificación,

presupuesto, abastecimiento y tesorería todos ellos relacionados al ciclo del gasto, tal como se puede advertir del cuadro adjunto:

Tabla 16: Gerentes públicos asignados a Gobiernos Regionales. Diciembre 2009

Gerentes públicos asignados a Gobiernos Regionales. Diciembre 2009						
Cargo	N° de Gerentes Públicos	Sistemas Administrativos				
		Inversión Pública	Planificación	Presupuesto	Abastecimiento	Tesorería
Director Gerente Regional de Administración (y Finanzas)	3			3		
Sub Gerente de Logística (de Abastecimiento y Patrimonio)	2				2	
Sub Gerente de Tesorería	1					1
Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	4	4				
Sub Gerente de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial	1		1			
Sub Gerente de Presupuesto y Tributación	2			2		
Sub Gerente de OPI (y Cooperación Internacional de Inversión Pública)	4	4				
Gerente Regional de Infraestructura	3	3				
Sub Gerente de Estudios	2	2				
Sub Gerente de Obras (y Vialidad)	3	3				
Sub Gerente de Supervisión (y Liquidaciones)	3	3				
Organos desconcentrados						
Director Ejecutivo de Unidad Ejecutora de Inversión Pública	1	1				
Gerente Subregional de Presupuesto y	1		1			
Gerente Subregional de Infraestructura	1	1				
Otros	1					
TOTAL	32					

Molina, Raúl. Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos. Octubre 2010

Todas estas restricciones, tanto regionales y nacionales, condicionaban la eficiencia de los gobiernos regionales creados, asimismo, el documento en referencia propuso un número importante de recomendaciones de carácter normativo como de modificación organizacional.

b) Implementación de la política descentralización

Hemos sostenido que el diseño del modelo de descentralización peruano fue pertinente y previó que su implementación fuese secuencial, por etapas, dada la complejidad de este, sin embargo, su ejecución ha observado una serie de inconvenientes que ha llevado a afirmar que este ha perdido el norte o para otros

es una reforma inconclusa. En ese orden de ideas, se revisa las intervenciones que permitirán concluir el estado de este proceso.

1. Conducción

Se diferencian dos períodos en los cuales se destacan la modificación en la conducción de la política más importante como es la descentralización. En el primer período, 2003-2006, el Consejo Nacional de Descentralización (CND) mantenía un carácter técnico y político, al tener rango ministerial participaba en el Consejo de Ministros. Del 2007 a la fecha la conducción se la asigna a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (Congreso de la República, 2013). Este cambio representó pérdida de liderazgo político, incluso también se perdieron capacidades técnicas en la conducción de este importante proceso pues no se renovaron contratos.

La pérdida del sentido político al desactivarse el CND institucionalizó el surgimiento de organismos de coordinación regional y local, los mismos que han generado una plataforma propositiva en temas sensibles para la descentralización por parte de las entidades gubernamentales involucradas. En el primer caso los gobiernos regionales “conformaron la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)”, y en el segundo caso las municipalidades tienden a consolidar la “Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del PERU (REMURPE)” (Congreso de la República, 2013, p 15). La Comisión de Descentralización considera que en la práctica no se han planteado medidas innovadoras para profundizar este proceso. Se observan “soluciones sectoriales para resolver la falta de coordinación con los gobiernos regionales” (Congreso de la República, 2013, p

14). Un aspecto en el que coinciden con el análisis anterior es en el tema de la rectoría sectorial pues la descentralización no se profundizará en tanto “los ministerios no redefinan los límites y alcances de su propia participación en lograr la ejecución de las medidas y actividades que las funciones compartidas requieren para operar adecuadamente” (Molina, 2010, p 41). Situación que se torna crítica “cuando la rectoría de ciertas materias gubernamentales no recaer en un solo actor como es la gestión del territorio”, generándose conflictos intergubernamentales y se complejiza aún más al no contar con matrices de competencias sectoriales (Congreso de la República, 2013, p 15).

2. Articulación, coordinación y representación intergubernamental

La creación de la LOPE constituyó el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), el mismo que ha devenido en inoperativo en cuanto a la implementación de mecanismos de representación intergubernamental.

Los consejos de coordinación regional (CCR) y local (CCL) apenas han logrado coordinaciones intergubernamentales a nivel provincial y distrital y con las autoridades regionales y en menor medida, se ha concertado con la sociedad civil.

3. Transferencia de funciones

Una decisión que no tomó en cuenta los aprendizajes internacionales es la forma en como se transfieren las funciones a los gobiernos regionales, pues se asignó el mismo presupuesto, mismo personal, tampoco materiales acorde a las necesidades de mayores competencias y sin el fortalecimiento respectivo en las capacidades de gestión, todo lo cual no permitió consolidar el proceso. Por el contrario, en base a la experiencia internacional, la transferencia acelerada y

simultánea presentan mayores riesgos en problemas de gestión y provocan que la prestación de servicios públicos sea de menor calidad.

4. Límites de las funciones compartidas

El no delimitar normativamente desde un inicio las funciones compartidas tiene el riesgo de impactar en la calidad de brindar adecuadamente los servicios e incrementar las descoordinaciones entre las diferentes entidades del Estado, siendo relevante los cambios organizacionales y de gestión de competencias requeridas, para que opere el Estado eficientemente en un escenario descentralizado. El caso emblemático es el ya reiterado anteriormente como es la gestión territorial. En ese sentido, la política de modernización de la gestión pública con el nuevo modelo de organización por procesos se debe afrontar la duplicidad o la superposición de funciones o la descoordinación de estas.

5. Reglas electorales y comportamiento ciudadano

La normatividad de la política de descentralización contempló la promoción de la participación ciudadana en la fiscalización de los bienes/servicios públicos, sin embargo, ésta se ha ido diluyendo. Se dotó a ambos niveles de gobierno - regionales y locales- con instrumentos de gestión (planes de desarrollo, presupuesto participativo, portales de transparencia), sin embargo, la ineficiencia en la gestión de servicios e inversiones por parte de los movimientos políticos regionales o locales no han logrado modificar la percepción ciudadana respecto a la conducción de las agrupaciones o partidos políticos de los gobiernos regionales o municipios y consiguientemente devolverle legitimidad al Estado.

6. Capacidad de gasto

El ciclo económico expansivo generado durante la década del 2000 coincidió con el debate y aprobación de la política de descentralización, por ende, la creación del canon minero y regalías mineras propició mayor asignación presupuestal hacia los gobiernos subnacionales, no obstante ello, éstos no se han ejecutado lo cual no ha permitido alcanzar los objetivos de este proceso por no contar con las suficientes capacidades y tampoco con programas de formación por parte de las universidades locales para de esta manera incrementar la productividad e inclusión social.

Se ha flexibilizado el SNIP, así como fondos concursables (Foniprel), apoyo a las pymes, no obstante ello, estas medidas no han contribuido a un mayor nivel de ejecución y calidad en la inversión pública.

7. Las reglas operativas: los sistemas administrativos

Estos sistemas orientan los procesos de la administración pública, asimismo, si las autoridades políticas no cuentan con el conocimiento suficiente para gestionarlos no será posible que cumplan con sus propuestas electorales y entregar resultados concretos a sus electores y la ciudadanía. La incapacidad en su gestión desacredita al sistema político, a sus autoridades y afecta la gobernabilidad.

Cabe resaltar, que en un inicio fueron concebidas bajo un enfoque disuasivo y de control para tener calidad en el gasto, posteriormente con el proceso de descentralización los ajustes de estos sistemas son tales que no garantizan cambios significativos tanto en la gestión del gasto de capital como del gasto corriente, siendo las razones mas relevantes las siguientes:

- Complejidad del sistema de contrataciones.
- Calendario de transferencias presupuestales no ajustado a cronogramas de compromisos de inversión.

- Déficit de proveedores para las necesidades del Estado.
- Incremento de la actividad privada absorbe demanda de proveedores del Estado.
- No se diferencia capacidad de gestión de entidades públicas: municipios de 4 o 5 trabajadores vs Sunat.
- Limitaciones para contar con talento y capacidades de gestión pública.
- Sistema de planeamiento aún no logra articularse con el plan institucional y operativo.
- Período de creación de Gerentes públicos aún es insuficiente para identificar sus aportes.

Si bien a nivel descentralizado se presentaron las dificultades señaladas cabe precisar también el fortalecimiento de estos sistemas a partir de la plataforma digital y el registro de la información de los diferentes niveles de gobierno, esto determino poder gestionar los incrementos progresivos volúmenes de inversión pública así como minimizar los problemas de corrupción.

Cabe resaltar que el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) es administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

8. El desarrollo de capacidades para la gestión

La PCM mediante el D. S. 004-2010-PCM aprobó el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la gestión y buen gobierno de los gobiernos regionales y locales 2010-2012, instrumento que no fue implementado para el período de análisis y hubiese podido contar con mayores condiciones en la gestión del proceso de descentralización al transferirse capacidades en los servidores públicos.

c) Debilidad de partidos políticos

Los partidos políticos, participantes en el Congreso de la República, debatieron y aprobaron consensuadamente y mayoritariamente tanto la modificación constitucional y la aprobación de las principales leyes de la descentralización (Ley N° 27783. Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales). Posteriormente han mantenido presencia solo para los procesos electorales pero sin aporte efectivo hacia la gestión regional y el desarrollo político partidario y menos en el debate sobre políticas públicas.

Un ejemplo es la performance del partido aprista que en el primer período de gestión regional obtuvo 12 gobiernos regionales, sin embargo, en el siguiente período obtuvo tan sólo 02 gobiernos regionales y en el tercer período solamente un 01 gobierno regional. Asimismo, del cuadro adjunto se aprecia que los partidos nacionales pierden importancia en el ámbito regional. Su participación se ha reducido a casi la mitad de 18 representantes en el 2002, en el 2010 tienen tan solo 09 representantes. Siendo los movimientos regionales los que mantienen una presencia predominante. Tendencia que también se manifiesta en el ámbito local.

Tabla 17: Desempeño de los partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones locales (NIVEL REGIONAL)

Agrupación Política	% de candidatos			% de votos validos			Nº Electos*		
	2002	2006	2010	2002	2006	2010	2002	2006	2010
Acción Popular	72	40	64	5,9	2,0	2,8	0	0	1
Partido Aprista Peruano	92	100	88	24,1	18,8	9,5	12	2	1
Partido Nacionalista Peruano	-	100	24	-	8,6	5,4	-	0	2
Perú Posible	88	24	56	13,5	1,6	3,0	1	0	0
Somos Perú	80	12	32	6,2	0,5	1,9	1	0	1
Alianza PPC-Unidad Nacional	88	40	40	8,6	4,5	3,0	0	0	1
Unión por el Perú	52	64	28	5,6	3,7	0,9	2	1	0
Fujimoristas ¹	-	48	48	-	2,3	4,4	-	0	0
Alianza para el Progreso	16	24	48	2,8	1,3	7,6	0	0	2
Movimiento Nueva Izquierda	64	12	20	2,9	1,5	2,1	1	1	1
Renacimiento Andino	24	16	-	1,7	0,5	-	0	0	-
Fuerza Democrática	36	24	-	3,1	3,2	-	0	1	-
Restauración Nacional	-	40	36	-	3,1	1,3	-	0	0
Otros partidos políticos	8,1	8,0	9,8	3,6	8,4	3,2	1	3	0
SUBTOTAL (PARTIDOS POLÍTICOS)	76,7	68,4	50,8	78,1	60,0	45,0	18	8	9
Movimientos Regionales	23,3	31,6	49,2	21,9	40,0	55,0	7	17	16
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	25	25	25

¹ Fuerza 2011 y Sí Cumple
*En el año 2010, se consignan los ganadores de la segunda vuelta.
Fuente: ONPE. Elaboración propia. Formato: Vera (2010)

Tabla 18: Desempeño de los partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones locales (Elecciones municipales PROVINCIALES)

Agrupación Política	% de candidatos			% de votos validos			Nº Electos		
	2002	2006	2010	2002	2006	2010	2002	2006	2010
Acción Popular	79	52	48.2	4.8 (7.1)	3.6 (4.7)	3.1 (3.7)	11	9	7
Partido Aprista Peruano	93	94	75.9	12.1 (18.1)	13.9 (14.8)	5.8 (8.6)	34	16	9
Partido Nacionalista Peruano	-	80	25.1	-	6 (6.9)	1.7 (2.6)	-	10	2
Perú Posible	93	12	51.3	7.8 (8.1)	0.3 (0.5)	2.1 (3.2)	12	3	7
Somos Perú	64	27	26.2	14.7 (7.1)	5 (3.3)	3.1 (2.5)	19	7	8
Alianza PPC-Unidad Nacional	83	40	26.7	17.7 (6.7)	18.3 (3.7)	14.5 (2.9)	12	9	2
Unión por el Perú	39	72	21.0	2.3 (2.7)	5.3 (5.7)	0.7 (1.0)	6	14	2
Fujimoristas ¹	-	36	40.5	-	2.6 (1.9)	2.7 (4.0)	-	1	7
Alianza para el Progreso	14	25	64.6	1.3 (1.9)	3.7 (5.5)	5.6 (7.8)	0	7	14
Movimiento Nueva Izquierda	52	15	19.0	2 (2.1)	0.7 (1.0)	0.8 (1.2)	3	6	2
Renacimiento Andino	27	8	-	1.4 (1.6)	0.5 (0.6)	-	5	2	-
Fuerza Democrática	25	15	-	2.3 (3.4)	1.4 (2.1)	-	3	4	-
Restauración Nacional	-	35	23.1	-	7.2 (3.4)	4.3 (2.2)	-	6	6
Partido Descentralista Fuerza Social	-	7	2.1	-	0.9 (1.3)	12.9 (0.2)	-	8	1
Otros partidos políticos	6.1	6.4	6.1	4.6 (5.4)	2.9 (3.3)	4.9 (3.2)	5	7	5
SUBTOTAL (PARTIDOS POLÍTICOS)	67.6	67.6	53.3	71 (64.2)	72.3 (58.7)	62.2 (43.1)	110	109	72
Movimientos Regionales	12.6	26.3	44.4	10.7 (16)	23 (34.3)	36 (54.0)	30	69	117
Organizaciones Locales	19.8	6.1	2.3	18.4 (19.9)	4.8 (6.9)	2 (3.0)	54	17	6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	194	195	195

¹ Fuerza 2011 y Sí Cumple
Fuente: ONPE. Elaboración propia. Formato: Vera (2010)

De acuerdo con Gerardo Damonte un factor importante que viene determinando la mayor presencia local en la política es producto de las dinámicas rentistas que está suscitando la presencia de la gran minería en ámbitos rurales fundamentalmente.

En la misma orientación advertimos que en los espacios regionales también se observan conductas similares por la disponibilidad de recursos provenientes del canon, regalías, derechos de vigencia de minas, lo cual conlleva al incremento de movimientos regionales. Por lo que desde nuestro punto de vista se propicia comportamientos caracterizados por el rentismo político.

d) Impacto de los TLC en el proceso de descentralización

Cabe destacar que luego de la aprobación del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos (APC), se delegaron facultades para legislar sobre tal materia (Ley N° 29157, 2007), en el año 2008, lo cual significó que se emitiesen 99 Decretos Legislativos con la finalidad de reforzar la competitividad del país (Consejo Nacional de Competitividad, Julio 2008).

Siguiendo el enfoque de competitividad empleado (Consejo Nacional de Competitividad, Julio 2008, p 13) se priorizaron tres factores que contribuirían a la competitividad, siendo estos:

- “Requerimientos básicos: eficiencia del estado, promoción de inversiones, infraestructura, educación y protección ambiental” (Consejo Nacional de Competitividad, Julio 2008, p 13).
- “Reforzamiento de la eficiencia: mercado de bienes y servicios, mercado laboral y mercado financiero” (Consejo Nacional de Competitividad, Julio 2008, p 13).
- “Desarrollo productivo y empresarial: pymes y desarrollo agropecuario” (Consejo Nacional de Competitividad, Julio 2008, p 13).

Para alcanzar la “eficiencia del Estado” se consideran los siguientes ítems: “fortalecimiento institucional, mejora de la gestión del estado, mejora en los procedimientos administrativos y simplificación de trámites y administración de justicia” (Consejo Nacional de Competitividad, Julio 2008, p 16).

En esta oportunidad se fortalecen herramientas para la gestión pública como es el sistema de planeamiento, también se crea una autoridad civil para optimizar el capital humano (gerentes públicos) necesario para la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno. También, se aprueba una nueva ley que modifica la ley de Contrataciones del Estado así como la ley que crea el SNIP (Consejo Nacional de Competitividad, Julio 2008, p 17).

Cabe resaltar el esfuerzo por adaptar las capacidades organizacionales de las dos principales políticas para una mejor gestión como son la descentralización y los acuerdos comerciales, en un contexto de crecimiento económico de relativa bonanza y que se tradujo en un boom fiscal.

En este orden de ideas, hasta ¿qué punto este crecimiento modela el consumo, la producción, el ordenamiento territorial e incluso las necesidades de adecuar las capacidades gubernamentales a mayores volúmenes de inversión pública?

Se ha resaltado que el mecanismo de transmisión del crecimiento se canaliza a través de la dinamización y expansión de los mercados laborales generando:

- Mayor empleo por mayor actividad del sector privado
- Incremento sostenido de los niveles de consumo de la población.

- Incremento de mayores niveles de inversión pública (mayor empleo del Estado)

Apreciamos que este proceso se ha observado en la economía peruana, asimismo, hemos dado cuenta que tanto Trivelli y Herrera ilustran los impactos del crecimiento económico y la política distributiva en la reducción de la pobreza (Trivelli y Urrutia, 2018). (Ver ilustración).

Ilustración 13: Importancia de las fuentes de renta en la reducción de la pobreza

Fuente de ingreso	2004 - 2010	2010 - 2015	2004 - 2015
Ingreso Laboral	70%	52%	71%
Remesas y trans. privada	9%	0%	6%
Transferencias públicas	9%	33%	16%
Renta imputada	4%	14%	8%
Ingresos extraordinarios	-1%	0%	-1%

Fuente: Herrera

celag.org

Nota: Incluye efecto de política pública y otros efectos de heterogeneidad sobre los diferentes sectores

En ese sentido, podemos sostener que tanto la política de crecimiento como la política distributiva tienen efectos distributivos y su sostenibilidad dependerá de las condiciones socio económicas de cada departamento, el mismo que es resultado de la estrategia implementada tanto por cada gobierno regional como por las respectivas municipalidades que operan en su jurisdicción.

En ese sentido, cobra relevancia la revisión de la canalización del gasto público así como los necesarios cambios organizacionales para desarrollar capacidades de gestión de las dos principales políticas para poder determinar cuál ha sido el aporte

de las políticas distributivas, enfatizando que si bien se han alcanzado tasas de crecimiento importantes, también el grado de conflictividad se ha incrementado tanto en la Amazonía siendo el conflicto de Bagua el más destacado, de igual manera, en la Sierra se los observa como resultado de la mayor escala de las operaciones de la actividad extractiva como es el caso del Quilish en Cajamarca.

El crecimiento económico de la década del 2000 se explica por la estrategia de apertura externa de inicios de los años 90 y que permitió aprovechar las favorables condiciones del sector externo y que representa en promedio alrededor del 54% de nuestro crecimiento.

Cabe resaltar que un efecto que está asociado a la exigencia de mayores capacidades en la gestión pública es el que se desprende de la inversión minera dado que durante la década del 2000 se incrementó significativamente, asimismo, esta actividad orienta la toma de decisiones de otras actividades económicas, la misma que se vio facilitada por la suscripción de acuerdos comerciales.

Esto ha determinado que el promedio de inversiones privadas se incrementó de un promedio de 100 a 200 millones en los noventa a un promedio de 2,000 a 5,000 millones de dólares a partir de mediados de la década del 2000, apreciación que se evidencia en la participación del PBI pues tanto la inversión pública y privada para los quinquenios del 2000 al 2004 al igual que para el quinquenio 2005-2009 se han incrementado significativamente para ambas variables (Ver cuadro).

Tabla 19: Promedio de Inversión por quinquenio 1990-2019 (% del PBI)

PROMEDIO DE INVERSIÓN POR QUINQUENIO (%PBI) 1990-2019*						
VARIABLE	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019
Inversión Total	16.71	21.32	17.61	21.18	25.19	22.95
Inversión pública	4.14	4.72	3.21	4.00	5.57	4.91
Inversión privada	12.57	16.60	14.41	17.17	19.61	18.00

* Elaboración propia en base al BCRP (Flujos macroeconómicos, series estadísticas PBI en millones año base 2007), INEI (Cuentas Nacionales 1950-2015), MMM (2019-2022, 2020-2023)

Los mayores volúmenes de inversión están dinamizando los espacios locales pero también, reiteramos, se han incrementado los conflictos socio ambientales. El transcurso de estos conflictos está asociado a la falta de capacidades públicas y privadas para gestionar los diferentes requerimientos de un ciclo de inversión pública o privada.

Las empresas privadas al no contar con cadena de proveedores, regionales y nacionales, acorde a sus necesidades promueven la participación de empresas extranjeras, en este escenario las empresas nacionales y regionales optan por generar conflictos antes que por una sana política de asociatividad y de procesos de aprendizaje en el marco del espíritu de la competencia.

En el ámbito público la presencia de estas mega inversiones empieza a exigir el redimensionamiento de la infraestructura y servicios válidas para inversiones menores a 100 millones de dólares. Si bien el sector privado no previó este nuevo contexto además que no es su responsabilidad, en algunos casos empiezan a promover el desarrollo de capacidades para un nuevo ciclo de inversiones, donde fundamentalmente debe descansar en un liderazgo político y capacidades de gestión que permitan afrontar estos retos.

Adicionalmente a ello, los gobiernos regionales empiezan a gestionar proyectos bi regionales o macro regionales, los mismos que incidirán en la provisión de los

bienes o servicios hidro energéticos, de transporte vial o ferroviario, telecomunicaciones, entre otros. Siendo necesario capacidades políticas y técnicas para viabilizar la escala de estos nuevos servicios.

Gestión de la institucionalidad de contrataciones del Estado

Un importante sistema administrativo en la performance de la gestión de la inversión pública es el de contrataciones y adquisiciones del Estado, el mismo que ha evolucionado en función a los volúmenes de inversión requeridos para el desarrollo del país.

Este sistema ha evolucionado cuando se conformó CONSUCODE (28 setiembre 1998), asimismo, a fines de la década del 2000 se constituye el OSCE. Durante la gestión gubernamental en análisis se presenta un proyecto de ley que buscaba modificar la Ley de Contrataciones del Estado y aprobada por el D. L. 1017 el cual tenía como objetivo:

- Mejorar la transparencia a través del fortalecimiento de la negociación electrónica, doble instancia en la resolución de impugnaciones y transparencia de las compras menores a 3 UIT.
- Mejorar el control reduciendo los supuestos de exoneración, control de los fraccionamientos y un mayor rol del OSCE en las contrataciones públicas.
- Mejorar la eficiencia reduciendo las barreras de entrada en las contrataciones públicas.

Estas propuestas son parte de las adaptaciones de la normativa a los compromisos internacionales en los capítulos de contratación pública tanto en el acuerdo

comercial suscrito por el Perú con USA así como con la OCDE que promueven la eficiencia regulatoria en estándares equivalentes a países desarrollados.

Como parte del proceso de reformas se publicaron los Decretos Supremos D. S. 138-2012-EF y D. S. 16-2013-EF con la finalidad de fortalecer el fortalecimiento de OSCE, asimismo, se han aprobado mecanismos de contratación a sectores como MINSA, DEFENSA y JUSTICIA.

Asimismo, en la estrategia antes referida y como parte del nuevo enfoque de gestión por resultados se presentó un proyecto de reforma de las contrataciones públicas para un empleo eficiente del gasto público, proponiéndose innovar procedimientos y adoptar buenas prácticas internacionales para contrataciones oportunas y un desempeño óptimo de los servicios públicos que se brinda a la ciudadanía.

Los objetivos con el nuevo sistema son los siguientes:

- Primará la evaluación del resultado antes que la evaluación del procedimiento.
- La oportunidad dependerá de la gestión de la entidad contratante y no sujeta a los trámites a seguir.
- Simplificación de procedimientos para una mayor participación.
- Las acciones de control y supervisión evaluarán el resultado de la gestión.

Podemos concluir que durante la década del 2000 los mayores esfuerzos por desarrollar capacidades de gestión pública, en particular los asociados a políticas distributivas estuvieron en los ámbitos regionales concretamente en el segundo quinquenio dado que representaba el segundo período de su creación.

En el ámbito nacional la dación de la LOPE y la aprobación de la ley que delega en el Poder Ejecutivo la potestad legislativa luego de aprobado el Acuerdo de Promoción Comercial (APC) entre Perú y USA son los hitos relevantes y que reflejan el reforzamiento de la estrategia de apertura externa del país.

Cabe precisar que las innovaciones organizacionales y desarrollo de capacidades ya sea a nivel regional o nacional no se expresan en los indicadores económicos pero si en los mayores volúmenes de presupuesto, sin embargo, no se puede advertir acerca de la calidad del gasto público a pesar de contar con sistemas administrativos que regulan la calidad de éstos, por el contrario, son vistos como centralizados y obstáculos para la inversión pública.

El mayor avance ha sido la plataforma del Ministerio de Economía, Consulta Amigable, que permitía el acceso a la información presupuestal y que progresivamente brindaba información acerca de los niveles de las capacidades de ejecución de los tres niveles de gobierno, asimismo, el sistema integrado de la administración financiera (SIAF) que articulaba los sistemas administrativos vinculados al gasto público, no obstante estos avances, se emitieron Decretos Legislativos con la finalidad de robustecer la competitividad del país siendo un total de 99 (Consejo Nacional de Competitividad, 2008) .

a) Conclusiones

La revisión del estado del proceso de descentralización en más de una década de implementación nos permite identificar las fallas y desafíos de este:

Fallas

- Distorsión de la concepción del modelo de descentralización a tal punto que se plantea su relanzamiento pues:
 - o El organismo que lo conduce no cuenta con la suficiente fortaleza política como para emprender los cambios que se necesitan.
 - o Los organismos que emergen para la coordinación intergubernamental (ANGR, AMPE, REMURPE) progresivamente van desarrollando capacidad propositiva y priorizar temas para el desarrollo regional pero son insuficientes para incidir en cambios estructurales
 - o Esta debilidad política e institucional no ha sido capaz de modificar la estructura organizacional y el desarrollo de capacidades de gestión de los gobiernos regionales para que en un escenario descentralizado éstos consoliden las funciones de asignación y redistribución.
 - o Tampoco ha sido capaz de adaptar los sistemas administrativos a la realidad regional, incluso sus modificaciones ponen en riesgo la performance de la gestión de la inversión pública y la satisfacción de bienes y servicios a prestar.
 - o Las reformas institucionales emprendidas por los gobiernos regionales tienen la desventaja de estar sujetas a cambios de carácter constitucional, normativo y presupuestal donde la responsabilidad es fundamentalmente del nivel nacional. Los cambios tendrán efecto parcial y algunas mejoras en la administración del gasto de capital pero no el gasto corriente que

posibilita contar con capacidades y un sistema de recursos humanos acorde a la atención de las necesidades de desarrollo regional.

- La capacidad de gasto además de estar influenciada por la rigidez de los sistemas administrativos relacionados al gasto también tiene el problema de conductas rentistas de los movimientos políticos en las esferas de los gobiernos regionales y locales. Muchos de los movimientos políticos que ejercen el gobierno regional y local no conocen la estructura del Estado, sus instrumentos de gestión y tampoco cuentan con capacidades necesarias como para prestar los bienes y servicios que demandan sus sociedades, consiguientemente se deslegitima aún más el Estado peruano

- Desafíos

- La escala de las inversiones estimada desde mediados la década del 2000 ha permitido que el Estado peruano desarrolle una estrategia de desarrollo de capital humano, ciencia y tecnología, infraestructura e institucionalidad para poder afrontar el nuevo ciclo de crecimiento.
- Estos desafíos empiezan a desarrollar conductas meritocráticas puesto que tanto el servidor público como el privado reconocen que es en base a sus capacidades que podrá afrontar las oportunidades que nos ofrece un país que rápidamente se inserta en el mundo globalizado a través de acuerdos comerciales y la inversión extranjera.

- El contexto en el que se han brindado los servicios de gerentes públicos a los gobiernos regionales y locales potencialmente tendrá un escenario favorable pero también de proceso de aprendizaje político pues la descentralización es un proceso fundamentalmente político y un gerente público no puede estar exento a este.

4.2 Década del 2010: Implementación de un contenido social en las políticas públicas.

El Perú como parte de la tendencia latinoamericana preocupada por los resultados de la gestión de las políticas sociales, durante el 2010, busca dotar a esta política de nuevos instrumentos, de corto y mediano plazo, con la finalidad de revertir la desigualdad a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión de los servidores públicos, lo cual debe permitir la incorporación del progreso técnico para de esta manera las políticas sociales contribuyan al crecimiento y desarrollo económico producto del incremento de la productividad y competitividad.

Una característica relevante de este período es la institucionalización del sistema de planeamiento producto del Decreto Legislativo N° 1088 en el 2008 que crea “el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y su órgano rector el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)” (D. L. 1088, 2008), ésta innovación en la gestión pública es parte del nuevo contenido de políticas públicas, las mismas que establecen que “las políticas de Estado se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, el cual se somete a votación en el Consejo de Ministros para su aprobación” (D. L. 1088, 2008), de esta manera, el gasto público y en particular las inversiones se ciñen al ciclo de planeamiento y ya no al ciclo de proyectos, el

mismo que respondía a una concepción microeconómica y obviaba los análisis territoriales el cual ha sido en la gestión de los proyectos.

De esta manera, la capacidad prospectiva del Estado a través de un sistema de planeamiento debe optimizar el accionar del Estado peruano en la reducción de brechas ingresando a una nueva etapa en la gestión pública dado que los instrumentos empleados ya habían superado el corto plazo y se gestionaba en un horizonte trianual y se da paso a una gestión multianual donde el Marco Macroeconómico Multianual orienta la formulación de instrumentos con un horizonte mayor como son los planes sectoriales (PESEM) y regionales (PDRC) así como con los planes institucionales (PEI) y operativos (POI) para que efectivamente la asignación presupuestal alcance los resultados propuestos ((D. L. 1088, 2008).

Sin embargo, este es un proceso que a pesar de las particularidades de la conflictividad que caracterizan a nuestro país como el que representó la gestión del proyecto Conga al devenir en un problema público, ha conllevado a mantener al Ministerio de Economía y Finanzas el sentido estratégico de la gestión pública.

La reacción del Estado peruano a este problema público y de alcance mundial fue la de aprobar la Ley N° 29785. Ley de Consulta Previa (31 agosto 2011), un nuevo sistema impositivo minero, la creación del SENACE mediante la Ley N° 29968 (19 diciembre 2012) y la aprobación de las Políticas de Estado sobre Recursos Hídricos, en el marco del Acuerdo Nacional, de esta manera, se buscaba compatibilizar los intereses de las industrias extractivas con los de las poblaciones

ubicadas en los territorios donde se extraen los recursos naturales. Cabe agregar el debate de la política de Ordenamiento territorial en este período.

Por su parte, tanto los gobiernos locales y regionales, en el marco de la política de descentralización, se han visto presionados por los líderes, sobre todo de las comunidades aledañas, para aprobar ordenanzas regionales o locales para la protección de sus cuencas, poniendo a debate procesos de zonificación económica y ecológica o implementando planes de desarrollo para canalizar las inversiones acordes a sus prioridades y al compromiso de los actores sociales.

En ese contexto, el gobierno de turno respondió con dos nuevos objetivos de política pública: Inclusión Social y Competitividad. La política de inclusión social se institucionaliza con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social mediante la Ley N° 29792, el mismo que cuenta con una serie de programas: Pensión 65, Cuna más, Juntos, Beca 18, Jóvenes a la obra, Mejoramiento de barrios, Apoyo al hábitat rural (MIDIS, 2012, p 4), también se implementan reformas en los sectores de Educación y Salud, de igual manera la nueva Ley de Servicio Civil propende a un sistema meritocrático, así como la política de modernización de la Gestión Pública y la creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Entre las estrategias de Competitividad, se anunció el Fortalecimiento de SUNAT, Reformas al mercado de capitales (AFPs, acceso al mercado bursátil), Reformas a la ley del trabajo, Fortalecimiento de la ley de Mypes para minimizar la informalidad, Fortalecimiento del Programa de Ciencia y Tecnología, entre otras (PCM-MEF, 2016).

Adicionalmente a lo señalado, la debilidad del sistema político determinó que el gobierno tuviese que implementar la estrategia antes referida con la finalidad de fortalecer el crecimiento económico, pero con un énfasis en agilizar las inversiones públicas y privadas.

Las persistentes desigualdades son un primer aspecto que vienen influyendo por un mayor nivel de intervención del Estado en la economía con riesgos de clientelaje, circunstancia que se ha morigerado con la implementación de la política de Inclusión Social, pero siendo una demanda aún agazapada. Otro cambio que genera inestabilidad política en los ámbitos regionales y municipales es el relacionado con los procesos de revocatoria quedando en evidencia la necesidad de reformas políticas pues impactan en el sistema económico e inducen a las autoridades a flexibilizar los diferentes sistemas de la inversión pública y se ponga en riesgo la calidad de las inversiones. Un factor adicional es la desaceleración del crecimiento internacional, por ende, implica menores tasas de crecimiento ante lo cual se ha reaccionado con la estrategia señalada. La sostenibilidad de esta estrategia se garantizará mediante la modernización de la gestión pública, así como de la gestión de las reformas en curso (Proyecto, 2013, p 12).

Política de modernización de la gestión pública y el reto del desarrollo de capacidades en gestión pública

El inicio de la nueva década con un nuevo objetivo de desarrollo priorizado como es el desarrollo social representaba compatibilizar los objetivos gubernamentales priorizados con una estructura gubernamental capaz de implementarlos.

En ese orden de ideas, a inicios del año 2013 se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM), la misma que se formula sobre la base de las siguientes deficiencias:

- Ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013, p 4).
- Deficiente diseño de la estructura de organización de funciones (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013, p 5).
- Inadecuados procesos de producción de bienes y servicios (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013, p 5).
- Infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013, p 5).
- Inadecuada política y gestión de recursos humanos (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013, p 5).
- Limitada evaluación de resultados e impactos, así como de seguimiento y monitoreo de los insumos, proceso, productos y resultados de proyectos y actividades (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013, p 5).
- Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y conocimiento (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013, p 6).
- Débil articulación intergubernamental e intersectorial (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013, p 6).

Diagnóstico que coincide con la necesidad de desarrollar capacidades para una gestión integral de la indicada política tal como se enfatiza en el referido decreto

supremo resaltando que el “...fuerte crecimiento económico y presupuestal no fue acompañado por un crecimiento similar de la capacidad del Estado de gastar bien lo que recauda y de generar las condiciones para un crecimiento sostenible que conlleve a un desarrollo económico y social...” (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013, p 4), lo cual ha conllevado a una natural “desconfianza en el Estado e insatisfacción por parte de los ciudadanos” (D. S. N° 004-2013-PCM, 2013, p 4).

En ese sentido, podemos identificar que durante el período 2011-2016 se inician una serie de acciones gubernamentales con el objetivo de modernizar las capacidades de gestión pública y que a través de la gestión del presupuesto público deben viabilizar los objetivos gubernamentales establecidos para el período y apreciar el impacto esperado de la eficiencia en tanto políticas públicas para la reducción de la pobreza y su aporte al crecimiento económico.

- **Modificaciones a los viceministerios con la finalidad de adecuar las capacidades ministeriales a las nuevas demandas ciudadanas.**

De acuerdo con la información procesada podemos distinguir en el cuadro presentado en el anexo N° 3 los cambios realizados entre el 2011 al 2017.

- Ocho (8) Ministerios modificaron su Ley Orgánica de Funciones (LOF) en el indicado período 2011-2016 incorporando nuevos viceministerios.

1. MIDIS: 19-10-2011
2. MINJUSDH: 08-12-2011
3. MIMP: 20-01-2012
4. MINDEF: 10-12-2012

- 5. MINAGRI: 25-06-2013
- 6. MINSA: 07-12-2013
- 7. VIVIENDA: 19-01-2014
- 8. PRODUCE: 30-08-2015

- Tres (03) Ministerios modificaron su LOF posteriormente a julio 2016

- 9. MININTER: 17-12-2016
- 10. PCM: 28-02-2017
- 11. MINEM: 21-12-2017

Los cambios ministeriales se han realizado de acuerdo con las funciones que cumplen, observando un mayor número de los ministerios responsables de las funciones sociales (MIDIS, MINJUSDH, MIMP, MINSA, VIVIENDA), seguido de los productivos (MINAGRI, MINEM, PRODUCE) y en menor número seguridad interna y defensa así como el responsable de la gestión pública como es PCM.

Un indicador del fortalecimiento de la estructura organizacional a nivel ministerial es la gestión de sus presupuestos, en ese sentido, revisamos la evolución de éstos así como sus niveles de ejecución anual.

Cabe resaltar que a nivel de gasto público el presupuesto es el instrumento financiero para la concreción efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales y es a través de este instrumento como el Estado reduce la desigualdad y la pobreza monetaria ejerciendo su función redistributiva.

Incorporamos en el análisis el presupuesto del año 2019 dado que el impacto de los cambios realizados se puede apreciar en un período de tiempo mayor.

A nivel de PIA, para el período 2011-2016, el incremento de la totalidad de los sectores es aproximadamente 1.7 veces, precisando que se pueden observar incrementos -significativos dependiendo del sector.

Sociales

- MIDIS

Para ese año, 2011, aún no se le asignaba presupuesto de apertura al MIDIS por haber sido recién creado, el mismo que para el 2016 ascendía a S/. 4.3 mil millones resaltando que el PIM en ese año se redujó en 465 millones. El presupuesto administrado para el 2019 mantiene un ligero incremento pero en esta oportunidad el PIM se incrementa, revirtiendo la tendencia antes anotada.

MINJUSDH:

Tiene un incremento superior a los S/. 1,000 millones, tendencia también observada tanto como sector como pliego con la diferencia que el PIM para el sector se reduce en apenas 168 millones mientras para el pliego se redujó a casi la mitad de lo asignado el 2016. El 2019 el PIA es equivalente pero el PIM sigue una tendencia incremental.

MIMP:

En este sector el presupuesto se redujó en una cuarta parte, reorientándose gran parte de estos recursos hacia el MIDIS. El 2019 el PIA se incrementa a 745 millones de 361 millones pero a nivel de PIM se devuelve.

MINSA:

Este ministerio casi duplica su presupuesto de 4.5 a 8.2 mil millones, reduciendo su PIM en el 2016 en aproximadamente 767 millones. El mismo comportamiento se observa a nivel de pliego, sin embargo, para el 2019 se incrementa el PIA en S/. 1,179 millones pero a nivel de pliego se centraliza respecto al 2016 duplicándose el presupuesto, sin embargo, también se reduce el PIM en S/. 541 millones.

VIVIENDA

La preocupación por el saneamiento explica la casi duplicación del presupuesto de 2.7 mil millones a 5 mil millones, observando el mismo comportamiento anotado en otros ministerios sociales donde su PIM se redujó a 2.5 mil millones. El pliego centraliza los recursos pero también sin capacidad de ejecución pues su PIM se redujó a un poco más de la mitad. El 2019 se asigna un monto similar al 2016 pero su PIM es menor en cerca de 297 millones y más aún el pliego en 380 millones

Productivos:

MINAGRI

En este ministerio se incrementó el presupuesto casi en el 100% de 1 a 2 mil millones, en este caso el PIM se incrementa en alrededor de 200 millones.

El 2019 el PIA mantuvo un monto similar pero su PIM se incrementó en 1 mil millones al igual que el pliego.

PRODUCE

El incremento de este ministerio fue de más de 3 veces de 203 millones a 746 millones, el PIM también se incrementó en 71 millones aproximadamente. El 2019 el PIA mantiene un incremento de 81 millones y su PIM en un monto similar.

MINEM

Este ministerio a diferencia de los ministerios productivos reduce su presupuesto, excepto el PIM del 2011 que se incrementa en más de 4 veces con la finalidad de atender demandas producto del conflicto minero. El PIM 2016 y 2019 mantiene el comportamiento incremental en los ministerios productivos.

Orden interno, Defensa y Modernización del Estado

MININTER

Mantiene la tendencia incremental presupuestal evolucionando de S/. 4.8 a S/. 8.8 mil millones a nivel de PIA y con un PIM también en ascenso. El 2019 el PIA se incrementa en 1.6 mil millones y el PIM en 2.5 mil millones totalizando 4.2 mil millones de incremento para atender las necesidades de seguridad interna.

MINDEF

El incremento observado es de S/. 5.4 a S/. 7.6 mil millones, asimismo, el PIM del 2016 se incrementa en casi S/. 1.5 mil millones. El PIA para el 2019 se incrementa en 264 millones pero el PIM en S/. 1.5 mil millones.

PCM

Su presupuesto se mantiene constante S/. 1.6 mil millones, apreciándose que el PIM se incrementa cerca de 400 millones. El PIA del 2019 se incrementa en 5.5 mil millones y su PIM se reduce 4.6 mil millones monto que se canalizaría a los gobiernos subnacionales producto de los compromisos de los GORE y MUNI Ejecutivos y canalizados por el Vice ministerio de gobernanza territorial.

Estableciendo una relación en cuanto a creación de viceministerios con la finalidad de fortalecer capacidades de brindar mayores servicios y mayor asignación presupuestal podemos observar varios patrones:

- Los ministerios encargados del desarrollo social, para el período 2011-2016, han incrementado sus presupuestos a nivel de asignación inicial (apertura) pero en términos de PIM resultan devolviendo dinero. Tendencia generalizada para los cuatro ministerios, la misma que no se observa para el 2019 donde dos ministerios (MIDIS y MINJUSDH) mejoran su ejecución mas no así el Ministerio de la Mujer y Vivienda.
- Los ministerios involucrados en las funciones productivas tienen incremento en sus presupuestos de apertura y también en las modificaciones que se realizan a lo largo del año fiscal. De igual manera para el 2019.
- Para el período en análisis, los ministerios relacionados al orden interno, defensa y modernización de la gestión pública también muestran la

tendencia anotada o se mantiene estable como es el caso de PCM. Para el 2019 el MININTER y PCM tienen presupuestos que superan los 4 mil millones de soles en el primer caso se busca reforzar la seguridad interna y en el segundo fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales.

En base a esta descripción basada en los dos elementos anotados se puede concluir que las modificaciones realizadas en los ministerios relacionados con la gestión de políticas distributivas no han sido suficientes para poder gestionar mayores volúmenes de presupuestos y cumplir con la finalidad para la que fueron creadas, por ende, tampoco se cumplió con viabilizar el objetivo gubernamental de inclusión social. Reforzando nuestra hipótesis respecto a la necesidad del fortalecimiento de las capacidades de gestión social.

- Fortalecimiento de los sistemas administrativos

La influencia en la gestión del gasto público a partir del conjunto de sistemas administrativos se la identifica en los análisis del “ciclo del gasto” asociándose fundamentalmente a aquellos sistemas vinculados a alcanzar resultados en la “prestación de servicios públicos, mantenimiento y operación y ejecución de proyectos de inversión” (D. S. N° 004-2013-PCM, 2013, p 13).

El funcionamiento de estos sistemas debería ser integral, como un todo, sin embargo, en la práctica operan como compartimientos estancos a pesar de contar con un órgano rector. Asimismo, cada uno de ellos canaliza diferentes fuentes de financiamiento y no necesariamente contribuyen al proceso redistributivo del

Estado en especial en la gestión social, de acuerdo a la información recopilada en la siguiente tabla.

Tabla 20: Sistemas Administrativos

Número	Sistemas Administrativos	Ente Rector	Ley Vigente	Financiamiento
1	Gestión de Recursos Humanos	Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR	Ley 30057 - Ley del Servicio Civil	Gastos corrientes
2	Abastecimiento	Ministerio de Economía y Finanzas – MEF	D. L. 1493. Sistema Nacional de Abastecimiento	Gastos corrientes
3	Presupuesto Público		D. L. 1440. Sistema Nacional de Presupuesto Público	Gastos corrientes y de capital
4	Tesorería		D. L. 1441. Sistema Nacional de Tesorería	Gastos corrientes y de capital
5	Endeudamiento Público		Ley 28563. Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento	Gastos de capital
6	Contabilidad		Ley 28707. Ley General de Sistema de Contabilidad	Gastos corrientes
7	Inversión Pública		D. L. 1252. Sistema Nacional de Programación Multianual y de Inversiones	Gastos de capital
8	Planeamiento Estratégico		Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN	D. L. 1088. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento y Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
9	Defensa Jurídica del Estado	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUS	D. L. 1068. Sistema de Defensa Jurídica del Estado	Gastos corrientes
10	Control	Contraloría General de la República – CRG	Ley 27758. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y Contraloría General de la República	Gastos corrientes
11	Modernización de la Gestión Pública	Presidencia del Consejo de Ministros – PCM	Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	Gastos corrientes
Elaboración propia				

No obstante lo señalado, durante el período de análisis se observan esfuerzos por fortalecer las capacidades de gestión pública como el llevado a cabo entre los organismos rectores de los sistemas administrativos conjuntamente con SERVIR, entre los años 2013 al 2015, se evaluó el nivel de conocimiento de los servidores civiles de varios sistemas administrativos y funcionales con la finalidad de

capacitarlos, se desconoce si se operativizó la capacitación y su impacto en la gestión pública siendo responsabilidad de los órganos rectores.

De igual manera, a estos cambios se agregan los esfuerzos realizados mediante la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) por fortalecer las capacidades gerenciales, siendo totalmente insuficientes si tomamos en cuenta que el número de gerentes públicos en actividad no es mayor a 162. De igual manera, a partir del 2013 se otorgan las becas-crédito con el programa Reto Excelencia a profesionales de la gestión pública y realizar estudios en las mejores universidades del mundo con asignaciones equivalentes a 50,000 dólares anuales.

Cabe destacar el incremento de diplomados, maestrías y doctorados en gestión pública, no obstante, su aporte no se evidencia en el incremento de las ratios de ejecución donde el promedio es aproximadamente 60%.

Asimismo, ante la dificultad de incrementar las ratios de ejecución de inversión pública, el Ministerio de Economía optó por priorizar una cartera estratégica de proyectos, así como contar con un equipo que identifique los puntos críticos para agilizar la inversión público privada siguen siendo salidas cortoplacistas en la medida que no se cuenta con el nivel de profesionalización a lo largo del país. En ese sentido, es una agenda pendiente el desarrollo de capacidades para tener una inversión pública de calidad.

Es pertinente agregar que estos avances tuvieron que afrontar dos factores inherentes a la performance de la gestión pública como es el ciclo político regional y local (2011, 2015, 2019), que influyó en contra de la expansión de la inversión pública por los procesos de aprendizajes en el primer año de gestión subnacional

determinando estudios técnicos de mala calidad de las obras, baja ejecución e impactado por la corrupción.

Otro factor está asociado al lento avance en el sistema meritocrático público a través de la ley Servir (Presidencia de la República, Ley del Servicio Civil. Ley N°30057, 2013) que muestra serias resistencias, a diferencia de la reforma magisterial, lo que influye en la mejora de la calidad de los servicios civiles, en la no continuidad de las políticas públicas y memoria institucional debido a la mayor rotación de personal, así como el escaso control y uso de recursos públicos al carecer de reglas ordenadas.

4.3 Gestión presupuestal en entidades públicas por nivel de gobierno para ejercer la función redistributiva

Como anotamos líneas arriba el presupuesto público es el instrumento financiero para la realización efectiva de un conjunto de derechos: económicos, sociales y culturales para la sociedad, de allí la importancia de su estimación para identificar la correlación entre el crecimiento económico y la pobreza monetaria producto de una adecuada política fiscal.

El presupuesto público en tanto instrumento financiero, en el período analizado, evolucionó desde el año 2011 que representó el 18.7% del PBI y para el año 2016 fue 21.01% del PBI, incremento que ha permitido financiar el nuevo objetivo de desarrollo, sin embargo, el desempeño del gasto público lo podemos identificar a partir de aquellas entidades públicas que gestionan estos recursos y poder conocer la capacidad de gestión desde los diferentes niveles de gobierno en la reducción de la pobreza.

En ese orden de ideas, realizaremos una selección de entidades públicas, así como un conjunto de criterios que nos permitan conocer “la capacidad del Estado de gastar bien lo que recauda y de generar las condiciones para un crecimiento sostenible que conlleve a un desarrollo económico y social” (D. S. N° 004-2013-PCM, 2013, p 4) de acuerdo con el diagnóstico antes mencionado respecto a la política que orienta la modernización de la gestión pública.

- **Fuentes de información**

Para realizar este análisis optamos por seleccionar una muestra de entidades públicas desde la totalidad de entidades públicas y en base a la revisión del presupuesto gestionado, en el período de análisis, podemos inferir la capacidad de gestión pública entre otros indicadores que estén accesibles.

El proceso de identificación de la información pertinente implicó consultar en los portales del Estado peruano el número de entidades que conforman el aparato estatal, divididas por poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo, Judicial) y por niveles de gobierno.

Así, la Plataforma Digital del Estado Peruano, nos brinda la siguiente clasificación y estructura de las entidades públicas.

Tabla 21: Distribución de Entidades Públicas

Entidades del Poder Ejecutivo	434
Entidades del Poder Legislativo	1
-Entidades del Poder Judicial	33
Organismos Autónomos	28
Entidades de Gobiernos Regionales	222
Entidades de Los Gobiernos Locales	1891

Fuente: Plataforma Digital del Estado Peruano

Adicionalmente a la plataforma antes mencionada también se consultó la página amigable del MEF – SIAF – y la Plataforma Estándar de Transparencia del Estado Peruano.

Cada una de estas herramientas nos facilitaron la obtención de datos específicos sobre las entidades públicas, su estructura y funcionamiento.

El SIAF brinda datos importantes como el presupuesto inicial de apertura (PIA) así como el presupuesto asignado a gastos de capital (PIA por proyecto) establecido para cada entidad pública y sus niveles de ejecución.

También se puede acceder a la Plataforma Estándar de Transparencia del Estado Peruano, en la cual se puede acceder al número de servidores civiles que posee cada entidad pública.

De igual manera, la información sobre pobreza monetaria es proporcionada por el INEI.

El acceso a esta información nos permitió constatar los avances de la Política de Modernización de la Gestión Pública (D. S. N° 00-2013-PCM, 2013) en particular en los ejes transversales de Gobierno Electrónico y Abierto y que han permitido acceder a información pública sin necesidad de recurrir directamente a las diferentes entidades gubernamentales acerca de sus presupuestos, número de servidores civiles así como el estado de la pobreza monetaria lo cual contribuye al cumplimiento de sus objetivos como son incrementar la transparencia y la participación ciudadana, esto conllevó a ahorros transaccionales así como al acceso a información oficial y confiable.

No obstante lo señalado, también se ha evidenciado los grados de avance entre los diferentes niveles gubernamentales siendo el nivel nacional el de mayor avance al igual que los gobiernos regionales; tendencia no observada en el caso de las municipalidades en particular entre las municipalidades provinciales y las distritales, los mismos que se apreciarán al momento del análisis correspondiente.

- **Selección de entidades públicas**

Del universo de entidades públicas, antes mencionado, se generará una lista de entidades públicas que deben ser representativas del aparato público a través de los diferentes niveles de gobierno.

- **Entidades públicas**

Primera etapa

En aras de obtener información que permita un análisis objetivo es que se opta por generar una lista de entidades públicas, la misma que debe representar la variedad de los diferentes niveles de gobierno y sus capacidades de gasto público.

Esta lista de entidades públicas funciona como una muestra no probabilística por cuotas que se usará para que en base a un conjunto de criterios poder conocer las capacidades de gestión de los diferentes niveles de gobierno para contribuir a reducir la pobreza así como al crecimiento económico.

Luego de estas precisiones, se opta por dejar de lado a dos Poderes del Estado: Legislativo y Judicial. El primero debido al hecho de administrar un presupuesto poco representativo; el segundo debido a que la mayoría de los servidores civiles que responden a este poder pertenecen a carreras especiales y no realizan, en su mayoría, una labor de gestión pública como es la de los sistemas administrativos vinculados al ciclo del gasto.

En ese sentido, las entidades públicas que se seleccionarán en la siguiente etapa pertenecen a los siguientes grupos:

- Entidades del Poder Ejecutivo
- Organismos Autónomos
- Entidades de los Gobiernos Regionales
- Entidades de los Gobiernos Locales (Provinciales y Distritales)

En el caso de las entidades públicas relacionadas al Poder Ejecutivo hemos seleccionado a las entidades relacionadas con el gasto público de acuerdo con la clasificación de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007):

- Organismos públicos ejecutores.

- Organismos públicos especializados.
 - o Organismos reguladores
 - o Organismos técnicos especializados
- Programas y proyectos.

No se consideró a las Comisiones, Entidades administradoras de fondos intangibles de la Seguridad Social y tampoco a las empresas de propiedad del Estado.

En el caso de los Organismos Autónomos se los incorpora porque también representan asignación de gasto público fundamentalmente gasto corriente pero que en muchos casos por sus competencias influyen en la calidad de los servicios públicos brindados como es el caso de la Defensoría Pública, al fiscalizar el desempeño cumplido respecto a las políticas sanitarias establecidas por el Minsa en el caso del VIH-SIDA.

También se considera a los programas y proyectos por su estrecha relación con la capacidad de ejecución del gasto público de acuerdo con lo establecido en la LOPE y su creación es competencia del Poder Ejecutivo.

Segunda etapa:

La selección se realiza en base a los tres niveles de gobierno, asimismo, en esta segunda etapa para las entidades del Poder Ejecutivo se consideró al sector educación y salud por contar con los mayores presupuestos de acuerdo con la clasificación presupuestal por función. Si bien, potencialmente, la mayoría de los servidores civiles de estas entidades pertenecen a las carreras especiales del Estado, la gestión de estos recursos, por el volumen, representan dificultades para quienes administran y operativizan los diferentes sistemas administrativos. Esto sucede, en particular, en Lima donde se centralizan la gestión del programa de

infraestructura educativa (PRONIED), así como el servicio de becas al igual que los servicios educativos que son gestionados a través de una DRE/UGEL, de igual modo sucede con las entidades de salud (Hospitales, SIS, INEN) las cuales gestionan estos recursos de acuerdo con el ciclo del gasto: recursos humanos, abastecimiento, presupuestal, tesorería fundamentalmente.

Para los gobiernos regionales, esta consideración no se lo toma en cuenta debido a la centralización de los recursos presupuestales en la sede central y su correspondiente distribución a las entidades de educación y salud que forman parte de la gerencia de desarrollo social o aquellas entidades que devinieron en gerencias en algunos gobiernos regionales producto de reformas realizadas.

Nivel Regional:

Sedes centrales de los Gobiernos Regionales (GORE):

Se considera únicamente a los gobiernos regionales propiamente dichos, por tanto, se excluyen de la lista a sus unidades ejecutoras y otros órganos descentralizados, así como otros organismos que pudieran depender funcional o presupuestalmente de estos.

Nivel Local:

Este nivel se subdivide en dos categorías puntuales:

El nivel provincial, que es constituido, en principio, por las municipalidades provinciales a nivel nacional; y el nivel distrital, que está constituido por municipalidades distritales ubicadas dentro del territorio nacional.

Nivel Provincial:

- **Capital de departamento:** Es un indicador del grado de descentralización del Estado por niveles de gobierno, asimismo, dentro del ámbito territorial departamental a nivel local es la de mayor jerarquía e incluso tiene tratamiento preferencial en el caso de municipalidades metropolitanas o fronterizas, en este sentido, si las provincias capitales no tienen problemas con los sistemas administrativos vigentes, implicará una aplicación homogénea, al menos hasta este nivel. A la vez que nos permitirá comparar espacios que tienen mayor presencia estatal con aquellas más pobres que no lo tienen.

Teniendo esa referencia se aplicaron una serie de criterios, según cada nivel de gobierno, los mismos que están asociados a sus capacidades de gestión pública ya sea en lo presupuestal, reducción de pobreza, transparencia o disponibilidad de recursos, en la siguiente sección se sustentan las razones para emplearlos en el análisis.

Criterios utilizados

a) Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)

- Indicador de transferencia pública de acuerdo con las capacidades fiscales del país y que históricamente tiende a estar acorde a su capacidad de ejecución.

Se refiere al presupuesto aprobado anualmente al inicio del año fiscal y que es asignado a cada entidad según las necesidades de cada una. Este presupuesto considera aquellos gastos orgánicos de la entidad que sirven para garantizar su correcto funcionamiento correspondiendo a los gastos corrientes y de capital, los mismos que se asignan para cumplir con el objetivo de reducir las brechas de

servicios, infraestructura tanto económica como social mediante proyectos de inversión pública, asimismo, el endeudamiento en el caso que estén facultados para gestionarlo.

Este criterio es importante en la medida que a mayor presupuesto mayores capacidades de las entidades públicas para cumplir las funciones asignadas, con más presencia en el territorio nacional y a la vez, son las que usan con más regularidad los procedimientos y procesos de los sistemas administrativos, por su carácter productivo o su capacidad de brindar bienes y servicios públicos.

Cabe enfatizar que los “sistemas administrativos” son los que “regulan la utilización de los recursos de las entidades de la administración pública promoviendo la eficacia y la eficiencia del uso” en concordancia con la LOPE (Ley N° 29158, 2007).

Se seleccionaron a aquellas entidades públicas con un monto equivalente o superior a 20 millones de soles.

- b) PIA por proyecto: Se dará prioridad a aquellas entidades públicas que poseen mayor PIA por Proyecto. El PIA por proyecto evidencia la complejidad de gestionar recursos presupuestales en relación con el ciclo de gasto, este ciclo incluye a la mayor cantidad de sistemas administrativos.

Este criterio refleja la capacidad que tiene una entidad pública en la planeación, ejecución y operación de proyectos intensivos en gastos de capital y nos brinda información de la proporción y participación de la entidad pública en el proceso productivo y cierre de brechas de servicios públicos e infraestructura productiva y social.

Por sus alcances estratégicos y relevancia como instrumento en la gestión de la política fiscal respecto al crecimiento y desarrollo productivo y social del país, se las considera como entidades importantes las cuales deben ser monitoreadas para poder recoger sus principales dificultades en los procesos de ejecución de su presupuesto.

c) Pobreza Monetaria

Es un indicador de la eficiencia y presencia territorial del Estado, así como también de su capacidad de brindar servicios públicos a la población. Además, considerando la complejidad de la geografía nacional, esta variable cobra vital importancia en cuanto mostrará las desigualdades entre departamentos, regiones y los ámbitos territoriales de menor grado de desarrollo.

Esta variable evidencia el impacto de las capacidades de gestión de los recursos públicos así como la cobertura territorial donde el alcance del Estado no es constante ni recurrente.

d) PEA pública

- Indicador que permitirá conocer la capacidad de gestión de la entidad pública seleccionada en base a los servidores civiles con los que cuenta. Este criterio variará según el nivel de gobierno.

Se recoge la información del número de servidores civiles de todas las entidades vigentes al momento y se hace un primer filtro a nivel regional, en el que se intenta acotar la muestra a los niveles objetivos según la ponderación dada a cada nivel de gobierno.

La ponderación se realizó de acuerdo a la información proporcionada por la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR, 2012), que distribuye la población existente por nivel de gobierno incluso las diferencia por régimen laboral siendo un porcentaje importante las carreras especiales, en ese sentido, se optó por descontar a los servidores con carreras especiales por no estar estrechamente vinculados con la gestión de los sistemas administrativos, siendo los servidores civiles distribuidos de acuerdo a los niveles de gobierno la siguiente:

Tabla 22: Distribución de Servidores Civiles en los niveles de Gobierno

Nivel de Gobierno	Proporción Servir
Nacional	43%
Regional	22%
Local	35%

Fuente: (Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), 2012)

A nivel nacional se establece un número mínimo de servidores civiles para que la institución pueda ser seleccionada dentro de la lista en cuestión. En este caso, el filtro fue tener al menos 1000 servidores civiles sin considerar a pensionistas.

En el resto de los niveles de gobierno, no existió una exclusión propiamente dicha, pero se priorizo a las entidades que tenían datos actualizados en los portales de transparencia, es decir, se hace una primera distinción de las entidades con datos y entidades sin datos.

e) Conectividad

- En el caso de contar con el servicio oficial y no uso de redes sociales

- f) Se priorizó entidades que deben tener acceso constante a una red de internet, la cual permite conocer desde su página web su estructura organizacional, instrumentos de gestión, número de servidores civiles siendo un indicador de generar condiciones mínimas para ejercer el rol redistributivo del Estado.
- g) Los criterios adoptados fueron escogidos por el nivel de análisis a alcanzar. **La selección de las entidades públicas nos evidenciará la capacidad de gestión por nivel de gobierno de sus presupuestos y como éstos en base al número de servidores civiles han contribuido a los objetivos de reducir la pobreza monetaria.** Esto implica encontrar relación entre las variables seleccionadas y las dificultades que han tenido en la gestión del ciclo del gasto público, así como
- h) evidenciar la presencia del Estado y su capacidad de proveer bienes y servicios públicos e infraestructura productiva y social.
- i) En este sentido, los criterios escogidos adoptados tuvieron en consideración la selección de entidades públicas con diferentes perfiles para recoger los problemas que afrontan diferentes niveles de gobierno en la gestión de su presupuesto ante territorios con mayor o menor grado de desarrollo urbano o rural y/o de brechas de servicios públicos, profesionales o de infraestructura ya sea productiva o social. En la siguiente página se visualiza una tabla con un detalle de la selección.
- j) En la tabla 24 se presentan los criterios adoptados así como en el anexo se puede observar el número de entidades públicas.

Tabla 23: Criterios Selección Entidades Públicas

Nivel de Gobierno	Criterios
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • PIA: Entidades públicas que cuenten con más de 20 millones de PIA • Número de trabajadores: Entidades públicas con 1000 o más servidores civiles. • Carreras especiales: No se seleccionan a aquellas instituciones que cuenten con una mayor proporción de trabajadores que pertenezcan a las carreras especiales • Presupuesto por Proyecto: Terminado el filtro anterior se seleccionan a aquellas instituciones que cuenten con mayor PIA x Proyecto
Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Se seleccionan a todas las sedes centrales de los gobiernos regionales.
Local Provincial	<ul style="list-style-type: none"> • Se seleccionarán a dos Municipalidades Provinciales a la capital de departamento, que es la cuenta con mayores recursos, y aquella que cuenta con el mayor índice de pobreza monetaria
Local Distrital	<ul style="list-style-type: none"> • Se seleccionará a la municipalidad distrital que cuenta con mayor PIA, a aquella que cuenta con mayor PIA por Proyecto y a aquella que tiene mayor índice de pobreza monetaria.

Tabla 24: Criterios de Entidades Públicas

CRITERIOS DE ENTIDADES PÚBLICAS				
Nivel de Gobierno	Criterio 1: PIA	Criterio 2: Índice de Pobreza Monetaria	Criterio 3: Conectividad	Criterio 3: Otros
Nacional	Se seleccionaron a aquellas instituciones que posean un PIA superior a los 20 millones de soles.	No aplica	Todas las entidades cuentan con una página web.	Se seleccionaron a todos los Ministerios y Entes Rectores de Sistemas Administrativos
Regional	No aplica	No aplica	Todas las entidades cuentan con una página web.	Se seleccionaron a todos los Gobiernos Regionales. Por las atribuciones que posee se considera a la Municipalidad Metropolitana de Lima en este Nivel
Local Provincial	Se hizo un primer filtro seleccionando aquellas Municipalidades Provinciales que superaran los 20 millones de PIA	De aquellas se seleccionaron a las dos con mayores indicadores de pobreza monetaria.	Se verificó que todas contaran con una página web o de <u>facebook</u> activa desde donde se pueda compartir el link de la encuesta virtual.	Adicionalmente se seleccionó a la Municipalidad de la Provincia Capital del Departamento.
Local Distrital	Se seleccionaron a las tres Municipalidades con mayor cantidad de PIA.	Adicionalmente se seleccionaron a las dos municipalidades con mayor índice de pobreza monetaria	Se verificó que todas contaran con una página web o de <u>facebook</u> activa desde donde se pueda compartir el link de la encuesta virtual.	

Resultados

Con esta información, más precisa, y después de los procesamientos necesarios, fue posible obtener el tamaño de la muestra a la cual se ajustó la lista final de entidades la cual se estructura de la siguiente manera:

Esta información nos permitirá analizar la evolución presupuestal en el período analizado y el nivel de ubicación en el mapa de la pobreza monetaria de la entidad pública seleccionada ya sea a nivel nacional, regional o local.

Tabla 25: Entidades seleccionadas para la Encuesta Nacional

Entidades seleccionadas para la encuesta nacional				
Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local		Total
		Provincial	Distrital	
131	26	62	111	330

Impacto de la gestión presupuestal en la reducción de la pobreza

Del cuadro presentado observamos la ubicación del distrito, provincia o departamento en el mapa de la pobreza monetaria y podremos inferir el porqué de esa ubicación a pesar de haber contado con recursos, asimismo, seleccionaremos dos casos para evidenciar la capacidad redistributiva del Estado como resultado de los avances de la política de modernización de la gestión pública.

- Presupuesto y pobreza

En el período en análisis se han efectuado una serie de innovaciones fiscales priorizando las relacionadas con el fortalecimiento de capacidades en la gestión de las políticas sociales, entre ellas hemos dado cuenta que basándonos en la política de modernización de la gestión pública (D. S. N° 00-2013-PCM, 2013) se ha fortalecido la estructura organizacional del gobierno nacional

fundamentalmente, de igual manera, los sistemas administrativos y funcionales además del presupuesto por resultados respondiendo a una nueva etapa de apertura comercial, en ese sentido, la selección de entidades públicas tiene la finalidad de evidenciar como la asignación presupuestal a éstas ha contribuido a reducir la pobreza monetaria producto de los cambios antes referidos.

A nivel del gobierno nacional es evidente el incremento presupuestal entre el 2011 y el 2016 y para el 2019 en promedio se mantuvo el incremento efectuado.

Cabe precisar que este incremento se concentra en el nivel nacional con lo cual se busca descentralizar el presupuesto pero también las decisiones a través del fortalecimiento de la rectoría sectorial, afirmación que se apreciará en la revisión de la asignación presupuestal y su impacto en la pobreza.

- **Gobierno nacional**
- **Ministerio de Educación**
 - o De las cifras presentadas llama la atención y confirma lo antes indicado como a la sede central del Ministerio de Educación se le triplica el presupuesto en el período en análisis respecto a la DRE y UGELes que operan en Lima, las mismas que mantienen el mismo presupuesto.

En términos de indicadores educativos ha mejorado el acceso así como la cobertura y en menor medida la calidad educativa.

Un aspecto que debe reforzarse es el saneamiento educativo pues de acuerdo con la misma información del MINEDU de cerca de 60,000 instituciones educativas 32,000 no están saneadas ante lo cual el Estado no puede ejecutar el presupuesto asignado.

El impacto en la reducción de la inversión en educación se expresa en el indicador años de escolaridad que de acuerdo con ESCALE¹ del MINEDU se incrementó entre el 2011 y 2016 de 11 años a 11.1 siendo el incremento mayor en las mujeres (0.2) antes que en los hombres (0.1).

- **Ministerio de Salud**

Como hemos destacado la principal debilidad del sistema de salud es la fragmentación, de allí la reforma realizada el 2013 pero que en términos presupuestales aún no se materializa en el período observado, pues se mantiene constante el presupuesto asignado para el período analizado.

De igual manera, seleccionamos varias entidades de salud en el departamento de Lima entre ellos algunas prestadoras del servicio como establecimientos de salud así como aquellas que brindan soporte a estos servicios, las mismas que sus presupuestos se han mantenido estables.

Un presupuesto que se incrementa como parte de la tendencia anotada en más de dos veces y media es la política de aseguramiento universal de la salud brindada a través del Seguro Integral de Salud (SIS) y se puede evidenciar el impacto en la reducción de la pobreza tal como se observa en el gráfico adjunto²,

¹

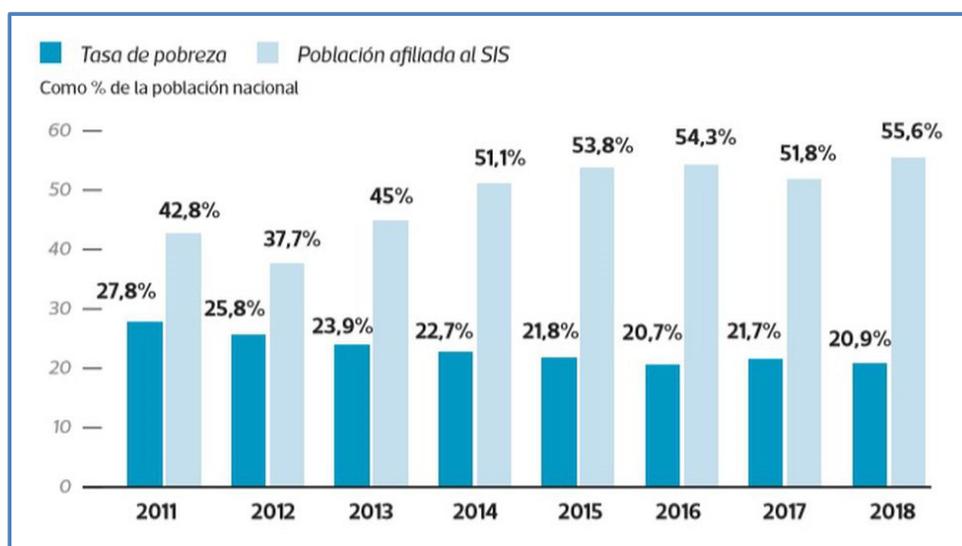
http://escale.minedu.gob.pe/tendencias;jsessionid=91308ae0f909f737ea7c21695c8c?p_auth=1ZxIYLIs&p_p id=TendenciasActualPortlet WAR tendenciasportlet INSTANCE 90Hs&p_p life cycle=1&p_p state=normal&p_p mode=view&p_p col id=column-1&p_p col pos=1&p_p col count=2& TendenciasActualPortlet WAR tendenciasportlet INSTANCA 90Hs idCuadro=14

² <https://elcomercio.pe/economia/peru/utopia-seguro-universal-sis-cubre-55-6-poblacion-noticia-588186-noticia/>

sin embargo, tal como analiza Macera hay un problema de atención debido a la sobrepoblación y el número de establecimientos públicos siendo éstos bajos (5.5 por cada 10,000 asegurados) respecto a los establecimientos privados (265 por cada 10000 asegurados), adicionalmente se tiene que mejorar la coordinación entre el MIDIS y el MINSA sobre el registro de los pobres para que puedan acogerse y bajos modelos que permitan la viabilidad financiera del SIS.

Cabe precisar que en el 2019 el presupuesto asignado a la sede central del MINSA se duplica como parte de la búsqueda de mejoras de los servicios de salud en el país.

Ilustración 14: Tasa de Pobreza y población afiliada al SIS



- **Ministerio de Desarrollo e Inclusión**

En el caso del MIDIS destacamos la valoración brindada al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma al asignársele un mayor presupuesto como parte de la política de Inclusión Social evidenciando los avances y también las limitaciones de una política social.

- **Casos de capacidad redistributiva**

Presentamos dos casos para evidenciar la capacidad distributiva del Estado peruano la misma que debe reflejar los avances organizacionales, fortalecimiento de la gestión pública a través de sus sistemas administrativos y los grados de coordinación intersectorial e intergubernamental que deben traducirse en la eficiencia del gasto público para atender las necesidades prioritizadas pero que por falta de capacidad de gestión de proyectos en los ámbitos regionales, municipalidades provinciales o distritales esto no sucede.

También se busca evidenciar la necesidad de mayor consistencia en las políticas sociales puesto que se puede pecar de voluntarismo y muchas veces el alineamiento esperado entre niveles de gobierno no opera y no se contribuye al objetivo de reducir brechas mediante los programas presupuestales pero también puede ser resultado de una sociedad civil que demanda solo derechos y no cumple con sus obligaciones, de igual manera, el limitado desarrollo empresarial afecta la efectividad de los programas presupuestales, en ese orden de ideas, se han seleccionado dos casos que evidencian la capacidad redistributiva del Estado

Ministerio de Salud

1.1. Marco Normativo Nacional

Al sector salud lo ha caracterizado la fragmentación del sistema de salud peruano que no permite contar con un marco institucional adecuado para ofertar servicios de salud pertinentes, acorde a sus compromisos internacionales y al

ciclo de vida del ciudadano peruano. Este déficit se viene tratando de resolver, de forma progresiva, a partir de diversas acciones gubernamentales como:

- Reforma de salud en el 2013
- Incremento presupuestal sostenido, se pasa de 3 mil millones el 2001, a 18 mil millones en el 2016 cifra que se mantiene para el 2019, siendo el segundo sector con mayor asignación de recursos públicos después de educación, para el 2019, pero aún por debajo de los estándares latinoamericanos.
- Fortalecimiento de la función rectora del Ministerio de Salud en el 2018 (Ley N° 30895).

Acciones gubernamentales que han generado mejoras en los servicios de salud tanto en acceso como en cobertura. No obstante, estas mejoras son insuficientes, en particular, en los niveles de gobierno regional y local, insuficiencia que se evidencia en los índices de: desnutrición crónica infantil, anemia, mortalidad materna y embarazos adolescentes.

Este desarrollo de capacidades gubernamentales que busca mejorar la gestión de los servicios de salud no sólo responde a la fragmentación del sistema de salud sino también al impacto del proceso de descentralización que no ha fortalecido los mecanismos de coordinación intergubernamental e intersectorial. En esa perspectiva, un riesgo latente ha sido que los cambios implementados tienden a la concentración en las decisiones financieras y humanas.

Este es el marco institucional en el que se ha venido implementando las políticas de salud pública, en ese sentido, la estrategia sanitaria adoptada por el gobierno

peruano desde el 2004 ha estado sujeta a los esfuerzos gubernamentales por mejorar las capacidades organizacionales y de gestión de los servicios de salud.

Una de las estrategias priorizadas en la indicada resolución ministerial ha sido la “Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva” (R. M. N° 771-2004-MINSA) donde la Dirección General de Salud de las Personas es el órgano responsable y mediante la indicada R. M. N° 771-2004-MINSA que

“tiene como propósito mejorar la salud sexual y reproductiva de la población peruana concentrando el mayor esfuerzo en la reducción de la mortalidad materna y perinatal” MINSA. Recuperado el 31 de mayo 2021.
https://www.minsa.gob.pe/portalweb/06prevencion/prevencion_2002.asp
https://www.minsa.gob.pe/portalweb/06prevencion/prevencion_2002.asp

Asimismo, ha definido las siguientes líneas de intervención MINSA. Recuperado el 31 de mayo 2021.
https://www.minsa.gob.pe/portalweb/06prevencion/prevencion_2002.asp
https://www.minsa.gob.pe/portalweb/06prevencion/prevencion_2002.asp

- Mejorar la calidad de los servicios de atención materna para facilitar el acceso a la atención prenatal reenfocada y a la atención institucional calificada del parto y del recién nacido, haciendo uso de la adecuación cultural.
- Mejorar la capacidad de repuesta de los establecimientos, ante las emergencias obstétricas y neonatales, según niveles de atención
- Ayudar a las personas a lograr sus ideales reproductivos.
- Mejorar la salud reproductiva en adolescentes.
- Prevención de la Transmisión Vertical del VIH/SIFILIS.

- Prevención de la Violencia Basada en Género.

Asimismo, de acuerdo con lo establecido por el MINSA los objetivos a alcanzar son los siguientes:

❖ **PROPÓSITO**

Mejorar la salud sexual y reproductiva de la población peruana.

❖ **OBJETIVOS GENERALES**

Reducir las tasas de mortalidad materna y perinatal.

❖ **OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- Facilitar el acceso a servicios de calidad en la atención obstétrica y neonatal.
- Ayudar a las personas a lograr sus ideales reproductivos.
- Mejorar la atención integral del aborto incompleto y reducir la tasa de aborto inducido.
- Mejorar la salud reproductiva en adolescentes”

MINSa. Recuperado el 31 de mayo 2021, https://www.minsa.gob.pe/portalweb/06prevencion/prevencion_2002.asp.

En base a las líneas de acción y los objetivos propuestos podemos observar cómo ha evolucionado la asignación presupuestal tanto al sector salud como al programa de salud sexual y reproductiva mediante programas presupuestales

del presupuesto por resultados, enfatizando que es a través del presupuesto como un Estado cumple con sus compromisos internacionales ya sea para hacer valer sus derechos ciudadanos o proveer servicios esenciales para la vida de las personas.

Del cuadro adjunto luego de establecida, el 2004, la estrategia sanitaria para salud sexual y reproductiva se puede observar un sostenido incremento presupuestal.

Esta estrategia también ha contado desde un inicio, 2004, con las “Guías Nacionales de Atención Integral de la Salud Sexual y Reproductiva” elaborada por la indicada Dirección General de Salud de las Personas que ha contribuido a “estandarizar conceptos y uniformizar prácticas en las redes funcionales de los servicios de atención a la salud de la mujer y del recién nacido” así como para la capacitación de los proveedores de salud siendo “una pieza fundamental en la educación continua de los/as profesionales de la salud y de los futuros médicos/as, obstetrices y otros/as que se forman en las aulas universitarias”, dado que “los contenidos están orientados a mejorar la capacidad resolutive de los servicios de salud de la mujer y del recién nacido y a contribuir a reducir la mortalidad materno perinatal”. MINSA. Recuperado el 31 de mayo 2021 https://www.minsa.gob.pe/portalweb/06prevencion/prevencion_2002.asp.

En ese orden de ideas, el contar con herramientas de esta naturaleza ha permitido desarrollar capacidades en gestión pública para formular proyectos que financien las diferentes actividades inherentes a una estrategia sanitaria, siendo éste el marco que ha permitido asignar recursos presupuestales a través de programas presupuestales debiendo precisar que para efectos del caso

seleccionado sistematizamos la información correspondiente al programa presupuestal de salud sexual y reproductiva pero también se cuenta con un programa presupuestal para prevención y control de infecciones de transmisión sexual y VIH Sida, la misma que pasamos a detallar.

Cabe enfatizar que en el Perú se ha desarrollado progresivamente capacidades en gestión pública para gestionar financiamiento para atender las políticas sanitarias, sin embargo, este desarrollo es diferenciado pues las capacidades en gestionar proyectos públicos se concentran en los niveles nacionales y regionales más no así en los niveles locales e incluso tampoco son sostenibles tal como apreciaremos en la evolución del presupuesto asignado a salud sexual y reproductiva.

Gobierno Nacional

- A nivel del gobierno nacional para el sector salud se asigna un presupuesto de 2.4 mil millones el 2005 y para el año 2019 un monto de 9.4 mil millones.
- Desde el establecimiento de la estrategia sanitaria para salud sexual y reproductiva, el 2004, el presupuesto asignado fue muy austero, es recién que el 2010 se asigna un monto de 35 millones y para el año 2019 se incrementa a 180 millones de soles.

Gobierno Regional Loreto

- El presupuesto para salud del GR Loreto el 2005 significó el 5.1% del total del presupuesto y para el 2019 se incrementó a un porcentaje apenas superior al 7% (114 millones aproximadamente).

- En lo concerniente al presupuesto para salud sexual y reproductiva el 2005 no se contó con recursos y desde el 2010 se asigna un presupuesto austero de 129 mil soles mientras que el 2015 se incrementa a 7 millones y el 2019 se reduce a 1.1 millones, explicado por una menor cartera de proyectos.

Gobiernos locales

- Un aspecto que sustenta la escasa capacidad redistributiva estatal es la nula asignación presupuestal por parte de los gobiernos provinciales de Maynas y Loreto para salud sexual y reproductiva, tal como se puede advertir de la información presentada. Sin embargo, a nivel de gobiernos locales se ha asignado presupuesto tanto para infraestructura como para los programas de salud neonatal así como para VIH-Sida.

Tabla 26: Salud - Evolución del Presupuesto a nivel Nacional, Regional y Local

SALUD: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO A NIVEL NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL				
Presupuesto	2,019	2,015	2,010	2,005
Gobierno Nacional	118,227,641,778	95,372,737,023	58,991,339,648	36,607,688,025
Sector Salud	9,376,398,911	8,321,820,145	3,549,974,150	2,407,442,144
Salud Sexual y Reproductiva	180,367,842	218,310,631	35,382,668	
GOBIERNOS REGIONALES	29,915,914,285	19,437,560,867	13,006,620,011	8,120,815,589
GORE Loreto	1,594,021,138	1,102,725,226	833,312,385	474,668,334
REGION LORETO-SALUD LORETO	113,963,452	86,866,209	50,980,263	24,107,341
Salud Sexual y Reproductiva	1,143,073	7,267,568	129,352	
GOBIERNOS LOCALES	19,930,851,181	15,810,993,083	9,896,879,038	
Salud	299,309,662	283,550,011	134,276,076	
MP Maynas	226,639,636	192,541,231	116,808,179	
Salud	1,230,667	727,404	931,721	
Salud Sexual y Reproductiva				
MP Loreto	105,601,082	45,695,445	19,403,297	
Salud	141,016	1,488,952	306,000	
Salud Sexual y Reproductiva				

Elaboración: Página amigable-MEF

De la información presentada se desprende la importancia de contar con políticas de salud, pues son las que permiten la intervención pública ante una necesidad pues mediante su planeamiento, así como la programación presupuestal se reducen los déficits sociales y territoriales como el mostrado en los diferentes niveles de gobierno y en particular para el caso del gobierno regional de Loreto y las dos provincias seleccionadas para mostrar el impacto redistributivo de la gestión pública.

Cómo se evidencia, los recursos presupuestales gestionados para resolver la problemática de la salud sexual y reproductiva y particularmente los componentes de salud materno neonatal y TBC-VIH-Sida no priorizan el embarazo adolescente en Loreto, siendo insuficientes producto del desconocimiento, del desinterés político o no contar con servidores civiles con capacidades, a nivel del gobierno regional y local, para gestionar proyectos públicos en salud, de allí la pertinencia del proyecto a ejecutarse.

No obstante, esta información también permite conocer la necesidad de la participación de la sociedad civil para incidir en los responsables de la gestión local y regional para acceder a recursos a través de proyectos públicos, los mismos que pueden ser priorizados en las etapas contemplados en el presupuesto participativo.

Tener presente el marco institucional que fomenta a la ciudadanía a participar en las decisiones públicas y políticas para fortalecer la gobernabilidad local y regional.

En síntesis, éste es un claro ejemplo en base a una política sanitaria específica que demuestra la necesidad del fortalecimiento de las capacidades locales para hacer efectiva las prioridades establecidas como país.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)-

Marco Normativo Nacional

En la concepción de este ministerio (MIDIS) se precisa que la Inclusión Social es focalizada y temporal a diferencia de la política social que es una política universal y permanente. Asimismo, tiene como “finalidad mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, promoviendo el ejercicio de sus derechos, el acceso a oportunidades y al desarrollo de sus propias capacidades” (Ley N° 27972, 2011).

Mediante la Política Nacional “INCLUIR PARA CRECER” se busca orientar a los diferentes niveles de gobierno nacional, regional y local para que cumplan la “estrategia e intervenciones en materia de desarrollo e inclusión social de una manera coordinada y ordenada”, de esta manera, lograr cerrar las brechas existentes.

El enfoque tiene tres horizontes temporales complementarios: “alivio temporal, desarrollo de capacidades y generación de oportunidades para la siguiente generación” (MIDIS, s/f, p 6).

Bajo este enfoque se han definido cinco ejes estratégicos (MIDIS, s/f, p 7) que priorizan el desarrollo de la persona en función al ciclo de vida con un enfoque

de derechos, género e interculturalidad, para garantizar una inclusión social integral.

1. Nutrición Infantil
2. Desarrollo Infantil Temprano
3. Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
4. Inclusión Económica
5. Protección de las Personas Adultas Mayores.

Dado el marco institucional de la política de Inclusión Social seleccionamos uno de los programas prioritarios para conocer su diseño organizacional y el impacto redistributivo de los recursos asignados, en ese orden de ideas, uno de los programas de gran prioridad de acuerdo a los ejes estratégicos indicados ha sido el “Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma” el cual mantiene el objetivo de “brindar un servicio de calidad, garantizando la prestación del servicio alimentario durante todos los días del año escolar de acuerdo a sus características y las zonas donde viven los niños y niñas de inicial y primaria de las escuelas públicas de todo el país y de secundaria; contribuyendo a mejorar su atención en clases, favoreciendo su asistencia y permanencia y promoviendo mejores hábitos de alimentación” (Qali Warma, 2015), siguiendo los objetivos del Sistema de Gestión de la Calidad:

- “Institucionalizar el modelo de Gestión del Rendimiento en la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización (UPPM), Unidad de Organización de las Prestaciones (UOP), Unidad de Supervisión, Monitoreo y Evaluación (USME), Unidad de Gestión de Contratación y

Transferencias de Recursos (UGCTR) y Unidad Territorial de Lima Metropolitana y Callao (UTLM).

- Propiciar condiciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los colaboradores.
- Generar una cultura de mejora continua en el personal del PNAEQW.
- Implementar la gestión de riesgos en el PNAEQW.
- Incrementar la atención oportuna de solicitudes de pago gestionadas en los plazos establecidos por el PNAEQW.
- Incrementar el porcentaje de proveedores del servicio alimentario satisfecho como resultado de la encuesta de satisfacción.
- Hay que asegurar que el SGC contribuya al cumplimiento de otras normativas aplicables al Programa”.

Este programa juntamente con los implementados por los otros ejes contribuye al alivio temporal así como al desarrollo de capacidades de las personas ubicadas en los primeros años de su formación escolar, motivo por el cual se le asigna un presupuesto importante respecto al monto que administra el MIDIS.

Luego de la creación del MIDIS, el 2011, se le asigna un presupuesto de apertura (PIA) de 35 millones de soles para posteriormente modificarlo a un monto de 2.9 mil millones de soles y ejecutar el 84% del presupuesto asignado.

Para el 2016 el presupuesto de apertura asciende a 4.3 mil millones de soles para luego ser ajustado en menos 465 millones hasta 3.8 mil millones y de esta cifra ejecutar el 97.7%.

En el año 2019 el presupuesto de apertura es 4.5 mil millones de soles incrementándose a 5 mil millones y ejecutar 96.4%.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma se implementa en base al Pronaa desde el año 2013, año en el cual el presupuesto asignado se destinó fundamentalmente para su implementación.

Para el año 2014, este programa representa el 24% del presupuesto modificado del MIDIS, de igual manera, para el año 2016 el porcentaje se incrementa a 37% y para el año 2019 asciende a 34%.

La gestión de estos recursos ha sido factible en base a una estructura organizacional desconcentrada pero por las particularidades del programa ha implicado comprometer a varios sectores pero también a la sociedad civil a través de los padres de familia.

Se han constituido Unidades Territoriales en cada Región (UT), asimismo, hay una cogestión operativa en los procesos de compra de los alimentos y del servicio alimentario a través de la comunidad educativa; de igual manera, se cuenta con procesos de vigilancia a través de la participación social mediante veedores, instituciones sociales, representantes comunales así como se tiene el interés de dinamizar la economía local de pequeñas empresas de productores y proveedores.

En ese sentido, los actores que se encargan de llevar a cabo el buen funcionamiento del programa son: **los comités de compras (CC)** que son los representantes encargados de la compra de canastas de productos y raciones servidas. **Los procesos de compra** no se manejan por la Ley de Contrataciones del Estado, sino a través de una norma especial que es el "Manual de Compras".

El Comité de Alimentación Escolar (CAE) que son miembros de la comunidad educativa encargada de la gestión y vigilancia del servicio; **y los proveedores** que brindan el servicio alimentario a las instituciones educativas, pero su gran dificultad de estas empresas es la falta de contar con experiencia logística y de transparencia.

El modelo Qali Warma cuenta con tres fases: Planificación del Menú Escolar, la Fase de Compra y la de Gestión del Servicio Alimentario, en cada una de estas fases el programa se encarga de capacitar, supervisar mediante su asistencia técnica para un mejor desarrollo e implementación de beneficios.

De acuerdo con la primera fase que es la de Planificación del Menú Escolar, el desafío para los usuarios es adaptarse de manera eficiente a las recetas procuradas por el programa. Este ha sido un gran desafío cultural y religioso respecto a los hábitos alimenticios y que podrían representar obstáculos al presentarse en el mercado o en las escuelas respectivas. Para el 2013 da inicio al servicio del programa mediante canastas con alimentos frescos, pero por la conservación de estos se decidió modificar a 2 modalidades de atención: la primera es por productos para las grandes masas de Unidades Territoriales en la sierra y selva rural; la otra modalidad son raciones preparadas que se destinan en su mayoría a la costa. Con el pasar del tiempo se ha dado una adopción por cada UT de las regiones respectivamente a sus costumbre y culturas, con lo que respecta a las recetas brindadas y combinaciones de acuerdo con la sazón de la Unidad Territorial.

Sobre la Segunda Fase que es del Proceso de Compra, propone procedimientos de compras descentralizados a través de Comités de Compras compuestos en

nivel provincial, se puede suponer de esto que es para una mejor eficiencia en la selección de productos y supervisión respectiva por provincia. Los proveedores cumplen también un papel importante dentro de esta fase por el abastecimiento que deben brindar por el servicio, con ello la calidad de estos productos se va incrementando, sin dejar de lado la tecnología para poder monitorear el trabajo de los proveedores mediante GPS y se preste servicios de calidad.

Los **Comités de Compras** cuentan con personería jurídica y están integrados por el gobernador(a) provincial, director(a) de la Red de salud y padres de familia (representantes de las II. EE. con mayor número de alumnado que no sean integrantes de CAE).

También participan, en los procesos de compra, los veedores (mesa de concertación de lucha contra la pobreza, transparencia y vigilancia ciudadanía, y la UGEL), más el notario público.

Los procesos de compra no se manejan por la Ley de contrataciones del estado, sino a través de una norma especial que es el “Manual de Compras”, por la sencilla razón que a través de esta norma se asegura que los niños y niñas coman todos los días, pues este manual establece que si se cae un proceso a los 9 días convoco a otro o me da la facultad de adendar con otro proveedor de la zona; lo que no ocurre con la Ley de Contrataciones del Estado.

Un aspecto crítico que se tuvo que afrontar ha sido las capacidades de los proveedores para proveer el servicio alimentario, en la medida que cuando se inicia el programa no existían empresas locales y tampoco se contaba con la

experiencia logística para dar el servicio alimentario a Qali Warma, sobre todo en provincias. Adicionalmente a ello, se generaron problemas ocasionados por empresas proveedoras que trabajaban con el programa alimentario anterior, acostumbrados a poca transparencia en los procesos de compra.

El Programa Qali Warma evidenció la informalidad existente respecto del cumplimiento de las normas sanitarias y certificaciones que no eran reguladas por las entidades competentes, priorizando las compras basadas si los productos cumplen con todas las certificaciones.

Se ha contribuido a generar condiciones favorables de rentabilidad a los proveedores para la prestación del servicio alimentario tales como, el pronto pago, aceptando el intercambio de productos en caso de desabastecimiento en el mercado y ajustando los costos de los productos y su transporte a la realidad geográfica de la región. La confianza de las empresas en el programa también se ha construido a través de la transparencia y rigurosidad en los procesos de compra y la flexibilidad del programa para otorgar alternativas a los problemas de adquisición y logística pero manteniendo la calidad.

Según la fase de Gestión del Servicio Alimentario se basa en el actor CAE que mediante estrategias buscan fortalecer su trabajo e implementación de métodos, dentro de ellos encontramos huertos escolares, biohuertos que hacen trabajar a la plana docente, estudiantil y familiar, generando aprendizaje en conjunto de tales vegetales por parte se la siembra o recolección. También se encarga de la vigilancia social para una prevención de que el servicio se esté llevando de la manera correcta con la debida satisfacción de los padres.

Resumido el marco organizacional del PNAE QW se describe los grados de articulación para la gestión de este programa en el departamento de mayor pobreza monetaria como es Cajamarca.

De acuerdo con las cifras obtenidas de la Página Amigable del MEF se observa que el primer año de implementación (2014) en Cajamarca del PANE QW hubo problemas de ejecución pues para la gestión de raciones se presupuestó 22 millones y finalmente tan sólo se ejecutó 114 mil soles, tendencia similar se observa en la supervisión de la gestión de raciones, se presupuestó alrededor de 2 millones y sólo se ejecutó 52 mil soles.

Tabla 27: Problemas de Ejecución de Raciones en Cajamarca 2014

Año de Ejecución: 2014								
Unidad Ejecutora 007-466: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION ESCOLAR QALIWARMIA	1,320,255,988	1,033,217,573	975,916,237	975,777,065	975,765,874	970,413,138	969,475,663	93.9
Categoría Presupuestal 016: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION ESCOLAR	1,288,155,993	1,017,315,665	960,815,430	960,676,258	960,665,067	955,312,332	954,539,338	93.9
PUBLICAS DE INICIAL - 3 A 5 AÑOS - Y PRIMARIA RECIBEN SERVICIO ALIMENTARIO A TRAVES DE LA GESTION DE RACIONES	251,896,419	178,847,080	163,330,408	163,302,394	163,302,394	161,562,071	161,319,903	90.3
Departamento (Meta) 06: CAJAMARCA	25,323,658	269,343	239,283	239,283	239,283	239,283	239,283	88.8
Actividad / Acción de Inversión / Obra	PIA	PIM	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución			Avance %
					Atención de Compromiso Mensual	Devengado	Girado	
5004234: CONFORMACION DE COMITES DE ALIMENTACION ESCOLAR DE GESTION DE RACIONES	4,943	150	0	0	0	0	0	0.0
5004235: ASISTENCIA TECNICA A COMITES DE ALIMENTACION ESCOLAR DE GESTION DE RACIONES	865,909	91,315	73,170	73,170	73,170	73,170	73,170	80.1
5004236: PROVISION DEL SERVICIO ALIMENTARIO DE LA GESTION DE RACIONES	22,122,750	115,360	114,008	114,008	114,008	114,008	114,008	98.8
5004237: SUPERVISION Y MONITOREO DE LA GESTION DE RACIONES	2,330,056	62,518	52,105	52,105	52,105	52,105	52,105	83.3

Para el 2016 se puede apreciar un comportamiento totalmente distinto, asimismo, para este año se diferencia la gestión de productos y raciones. En el caso de la gestión de productos se observa que del presupuesto programado, 94 millones, se ejecutó 83 millones de soles. Resultado que difiere del obtenido

el año 2014. En el caso de la gestión de raciones también se ejecuta alrededor del 92% de lo programado.

Tabla 28: Problemas de Ejecución de Raciones en Cajamarca 2016

Año de Ejecución: 2016									
Unidad Ejecutora 007-456: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION ESCOLAR QALU WARRMA	1,494,756,929	1,422,901,685	1,396,335,981	1,395,960,716	1,395,960,716	1,395,916,382	1,395,029,152	98.1	
Categoría Presupuestal 016: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION ESCOLAR	1,479,609,032	1,404,981,263	1,380,588,611	1,380,213,345	1,380,213,345	1,380,169,011	1,379,281,781	98.2	
Departamento (Meta) 06: CAJAMARCA	107,719,628	98,051,349	96,149,729	96,128,568	96,128,568	96,128,568	96,095,025	98.0	
Producto/Proyecto 300074: ESTUDIANTES DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS PUBLICAS DE INICIAL -3 A 5 AÑOS - Y PRIMARIA RECIBEN SERVICIO ALIMENTARIO	105,270,071	95,796,588	94,298,751	94,298,751	94,298,751	94,298,751	94,266,535	98.4	
Actividad / Acción de Inversión / Obra	PIA	PIM	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución			Avance %	
					Atención de Compromiso Mensual	Devengado	Girado		
5005664: CONFORMACION Y ASISTENCIA TECNICA A COMITES DE COGESTION PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO ALIMENTARIO	866,687	415,215	391,943	391,943	391,943	391,943	361,870	94.4	
5005665: PROVISION DEL SERVICIO ALIMENTARIO A TRAVES DE LA GESTION DE PRODUCTOS	93,825,650	84,396,419	83,438,015	83,438,015	83,438,015	83,438,015	83,438,015	98.9	
5005666: PROVISION DEL SERVICIO ALIMENTARIO A TRAVES DE LA GESTION DE RACIONES	0	4,938,331	4,533,877	4,533,877	4,533,877	4,533,877	4,533,877	91.8	
5005667: SUPERVISION Y MONITOREO DE LA PROVISION DEL SERVICIO ALIMENTARIO	10,577,734	6,046,623	5,934,916	5,934,916	5,934,916	5,934,916	5,932,774	98.2	

Para el año 2019 tanto la gestión de productos como de raciones se llegan a ejecutar en porcentajes apreciables destacando la gestión de productos que ejecutó casi el 100% y la gestión de raciones que ejecutó 94.6%.

Tabla 29: Problemas de Ejecución de Raciones en Cajamarca 2019

Año de Ejecución: 2019									
Unidad Ejecutora 007-456: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION ESCOLAR QALU WARRMA	1,602,493,109	1,573,818,137	1,531,249,157	1,530,709,401	1,530,709,401	1,530,709,401	1,530,250,098	97.3	
Producto/Proyecto 300074: ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PUBLICAS DE LOS NIVELES INICIAL (A PARTIR DE LOS 3 AÑOS), PRIMARIA, Y SECUNDARIA FOCALIZADA RECIBEN SERVICIO ALIMENTARIO	1,537,586,105	1,512,850,740	1,473,414,509	1,473,181,070	1,473,181,070	1,473,181,070	1,472,864,665	97.4	
Departamento (Meta) 06: CAJAMARCA	126,283,384	123,331,301	121,639,007	121,634,036	121,634,036	121,634,036	121,602,568	98.6	
Actividad / Acción de Inversión / Obra	PIA	PIM	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución			Avance %	
					Atención de Compromiso Mensual	Devengado	Girado		
5005664: CONFORMACION Y ASISTENCIA TECNICA A COMITES DE COGESTION PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO ALIMENTARIO	409,175	424,451	381,812	381,812	381,812	381,812	381,812	90.0	
5005665: PROVISION DEL SERVICIO ALIMENTARIO A TRAVES DE LA GESTION DE PRODUCTOS	115,020,593	110,458,545	109,413,524	109,413,524	109,413,524	109,413,524	109,413,524	99.1	
5005666: PROVISION DEL SERVICIO ALIMENTARIO A TRAVES DE LA GESTION DE RACIONES	4,874,228	5,985,161	5,663,834	5,663,834	5,663,834	5,663,834	5,663,834	94.6	
5005667: SUPERVISION Y MONITOREO DE LA PROVISION DEL SERVICIO ALIMENTARIO	5,979,388	6,463,144	6,179,836	6,174,865	6,174,865	6,174,865	6,143,397	95.5	

Estos resultados han sido posibles de alcanzar en base al marco institucional anteriormente descrito y en el caso de Cajamarca (Qali Warma, 2015) las innovaciones que contribuyeron a mejorar la capacidad de ejecución presupuestal han sido las siguientes:

- Dadas las características demográficas y geográficas de Cajamarca: la más alta ruralidad del país (67%), no estar integrado vialmente han determinado un alto índice de analfabetismo, así como tener un alto nivel de primaria incompleta generando problemas de traslado y de información, en ese sentido, producto de la accidentada geografía y dificultades para gestionar el programa con una sola Unidad Territorial (UT) se optó por crear otra UT, esto permitió optimizar la gestión de aproximadamente 5,600 instituciones educativas.
 - o La UT Cajamarca I abarca las siguientes provincias: Cajamarca, Cajabamba, Celendín, Hualgayoc, Contumazá, San Marcos, San Pablo y San Miguel. La UT Cajamarca II corresponde a San Ignacio, Jaén, Chota, Cutervo, Santa Cruz.
 - o Esta división permitió la adaptación territorial de la alimentación a las costumbres y culturas de cada UT, incorporando modalidades que permitan conservar los alimentos en aquellos casos que no cuentan con infraestructura vial.
 - o Este resultado se alcanzó capacitando a los monitores de gestión local en uso de pedagogías para la aceptabilidad de las recetas, logrando mejoras de las competencias de los Monitores de Gestión Local y así diversificar las combinaciones de alimentos.

- La debilidad en el conocimiento de conocimiento de concursos y licitaciones públicas se superó capacitando en aspectos normativos del programa y el factor humano de los integrantes del comité, así como la necesaria asistencia técnica brindada antes y durante el proceso para generar seguridad y legitimidad.
- La supervisión del comité con los monitores de gestión local de la UT brinda un apoyo en casos donde no querían recibir el programa debido a que los padres mantienen una limitada participación en los comités. Otro de los actores son los proveedores encargados de las operaciones logísticas, distribución de alimentos, venta al por mayor o fabricación de alimentos, que se encargan de la distribución de los productos o raciones del servicio alimentario.
- Para el 2016 el Programa Qali Warma implementó un mejor monitoreo para la entrega de productos mediante:
 - “El proveedor deberá disponer de un espacio dentro de la unidad de transporte, para que un personal del PNAEQW, realice la supervisión del plan de rutas de la modalidad de productos en las IIEE.
 - El registro de verificación de rutas de proveedor por los MGL se hará a través de equipo para el cual se ha diseñado el aplicativo Tablet/Web para ingresar información al Sistema Integral de Gestión Operativa.
 - Los proveedores contarán con equipos informáticos para confirmar las entregas que realizan en las Instituciones Educativas utilizando el aplicativo AYZA QP.

- Otro aspecto para resaltar es la falta de experiencia, logística, calidad y capacidad de los proveedores. En un inicio había una baja oferta de proveedores preparados para llevar a cabo el programa principalmente por no cumplir con las condiciones para calificar para los requisitos exigidos para la licitación. Por ello se emitió la Resolución Jefatural N° 001-2014-MIDIS/PNAEQW que norma los protocolos de adecuación de los proveedores para el proceso de compra. En base a eso se optó como aspecto expandir los canales de difusión de las convocatorias, como segundo aspecto para el fortalecimiento de las capacidades de los proveedores se implementaron estrategias que fortalecieron el desarrollo empresarial de los proveedores.
- Por último, fortalecimiento de los veedores en las fases de compra y gestión del servicio alimentario para asegurar procesos transparentes (Directiva 001-2013-MIDIS), al 2015 se actualizó con el “Protocolo para la veeduría del proceso de compra de Qali Warma”, pese a ello UT Cajamarca I enfrentó situaciones de soborno y amenazas por empresarios que antiguamente trabajaron con los programas sociales, por ello la medida para evitar la corrupción fue evitar reuniones con los proveedores, rotar los comités provinciales para no generar vínculos con las empresas, frente a acciones mafiosas la jefatura de la UT Cajamarca I se está apoyando en instituciones y la gobernación para extender la difusión de la convocatoria y evitar estos actos corruptibles.

- Otro factor importante ha sido la selección del personal del PNAE QW mediante concurso público y de un proceso meritocrático, en donde la elección del personal se realiza en base a sus méritos, valores y capacidades adecuado al puesto que postula.

Los puntos críticos para consolidar este programa son los siguientes:

- La eficiencia de los programas presupuestales depende del grado de alineamiento de los actores en la cadena de la prestación del bien o servicio público, es insuficiente la optimización organizacional y meritocrática de una entidad pública si en ésta participa una sociedad rural poco cohesionada y proveedores con bajo nivel de desarrollo empresarial.
- Los riesgos del clientelaje son mayores en una población rural dado que no existen incentivos para proveerse por sí mismos su alimentación, sumado a ello, los otros componentes de la política de inclusión social como Juntos.
- Hay riesgos de captura del programa por los proveedores y que se ha evidenciado en el caso analizado por problemas de prácticas corruptas distorsionando el esfuerzo de fomentar el desarrollo empresarial del Estado, debiendo ser una tarea intrínsecamente empresarial.

A pesar de los avances alcanzados existe descoordinación con el gobierno nacional pues en casi una década este departamento sigue siendo el primero en pobreza monetaria, penúltimo en competitividad y con un alto grado de informalidad laboral.

CONCLUSIONES

Esta sección aborda la gestión de las políticas sociales desde los inicios de la década del 2010 pero en particular en el período 2011 al 2016, arribando a las siguientes conclusiones:

- El contexto mundial demanda impulsar un nuevo contenido de políticas sociales ante un ciclo de crecimiento económico que empieza a mostrar límites, en ese sentido, la propuesta de la OCDE sintetiza un nuevo enfoque a seguir caracterizándose por un crecimiento inclusivo con énfasis en la productividad debido a que los factores externos ya no serán los protagónicos en el crecimiento.
- Cada país adaptará este enfoque de acuerdo con sus estrategias de desarrollo, en el caso del Perú el fuerte impulso obtenido a partir de la apertura externa y fortalecido con la firma del Tratado de Libre Comercio con USA permitió delinear los cambios a realizar tanto en el lado público como privado.
- En el primer quinquenio de la década del 2010 se implementa el marco institucional constituido durante la segunda mitad de la década pasada a pesar de los cuestionamientos políticos al sustento ideológico y constitucional, no obstante, una vez llegados al gobierno los partidos ganadores gestionan el statu quo o los cambios que sean funcionales al crecimiento económico y al mayor presupuesto producto de ese crecimiento.
- En ese sentido, en el período analizado observamos varios niveles de intervención gubernamental

- La estrategia adoptada sigue privilegiando el crecimiento económico pero basada en varios componentes:
 - Implementación de reformas gubernamentales
 - Fomento de la inversión pública y privada
 - Fortalecimiento del aparato productivo y comercial
 - Implementación de la Inclusión Social
 - Otras medidas dirigidas al impulso de la inversión pública y privada: sostenibilidad fiscal, contrataciones públicas y fortalecer los procesos de integración comercial.
- La gestión pública también se busca modernizarse, no obstante ello, es un proceso que no es explícito pero es necesario para atender las necesidades de un país que ha tenido un crecimiento no observado en muchas décadas pasadas.
- Este crecimiento ha determinado que el presupuesto público en tanto instrumento financiero, en el período analizado, evolucionó desde el año 2011 que representó el 18.7% del PBI y para el año 2016 fue 21.01% del PBI, incremento que ha permitido financiar el nuevo objetivo de desarrollo, sin embargo, la calidad del gasto público la podemos identificar a partir de aquellas entidades públicas que gestionan estos recursos y poder conocer la capacidad de gestión desde los diferentes niveles de gobierno en la reducción de la pobreza.
- En este orden de ideas, se analizó la creación de nuevos vice ministerios en 11 de los ahora 19 ministerios, circunstancia que respondía al incremento presupuestal producto de un período con

las tasas de crecimiento económico más largas de la historia peruana y que requería un Estado capaz de traducirlas en bienestar a su población.

- En el mismo período se aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013), la misma que prioriza a los sistemas administrativos y funcionales, los mismos que en el indicado período se fortaleció a los organismos rectores así como la capacitación de sus miembros.
- El fortalecimiento organizacional concentrado en el nivel de gobierno nacional así como de sus sistemas administrativos permitió gestionar los volúmenes de ingresos públicos y privados determinando la reducción de la pobreza de 27.8% a 20.7%.
- Los logros en los porcentajes señalados por reducir la pobreza se han explicado que son producto del crecimiento económico, no obstante ello, hay un grueso segmento social que necesita los recursos del Estado de allí la importancia de conocer la gestión de las políticas redistributivas.
- El análisis del conjunto de entidades públicas que conforman los diferentes niveles de gobierno evidencian desempeños diferenciados en la gestión presupuestal cuando se analizan individualmente pero cuando se analizan la gestión de políticas que demandan coordinación intergubernamental o intersectorial y en particular las redistributivas los resultados son muy diferentes tal como se puede observar en el caso analizado de la salud sexual

reproductiva y gestionada por el MINSA o el programa nacional de alimentación escolar Qali Warma (PNAE QW), de igual manera, se observan situaciones similares en otras regiones del país.

En el primer caso concluimos las ventajas del Presupuesto por Resultados pero que no se optimiza al gestionar los programas presupuestales fundamentalmente al nivel local, siendo éste el caso de la salud sexual producto de no contar con profesionales o una sociedad civil que incida en el acceso a recursos ya destinados como parte de las prioridades establecidas a través de los programas presupuestales.

En la misma orientación también observamos avances en el PNAE QW pero de igual manera resaltamos los riesgos en consolidar programas que si bien administran recursos públicos éstos también dependen de la participación ciudadana y del desarrollo empresarial local fundamentalmente.

Este marco institucional de gestión pública tanto en lo organizacional, el fortalecimiento de la gestión de sus sistemas administrativos así como en la gerencia de los recursos presupuestales es el que explica la progresiva reducción de la pobreza en un contexto de relativa abundancia de recursos presupuestales, estancamiento del proceso de descentralización, debilidad institucional de partidos y una sociedad civil que aún no ejerce sus derechos.

CAPÍTULO V: DISCUSIÓN

5.1 Estimación de los modelos seleccionados

Para el presente estudio se estiman dos modelos y en cada uno se utilizan 3 series y /o variables:

- Crecimiento económico (PBI), Umbral de pobreza monetaria (pobreza), presupuesto institucional de apertura (PIA) y las transferencias públicas

Con fines de predicción para los siguientes años las variables exógenas fueron regresionadas con respecto a su tendencia temporal por medio del Software Eviews. Esto por medio del método de MCO-OLS³.

Las series utilizadas fueron de frecuencia anual para cada una de las variables mostrando los siguientes resultados para cada una de ellas:

El primer modelo responde a la siguiente especificación: $PBI = f(Pobreza, PIA)$

Dependent Variable: PBI
Method: Least Squares
Date: 07/08/20 Time: 01:25
Sample (adjusted): 2000 2019
Included observations: 20 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PVTY_ESTIMADO	4224.908	249.8324	16.91097	0.0000
PIA_ESTIMADO	-1.024012	0.393380	-2.603112	0.0192
C	-647203.8	41836.18	-15.46995	0.0000
DUMMY	26637.16	9255.960	2.877839	0.0109

R-squared	0.997694	Mean dependent var	425218.0
Adjusted R-squared	0.997262	S.D. dependent var	195632.9
S.E. of regression	10236.57	Akaike info criterion	21.48218
Sum squared resid	1.68E+09	Schwarz criterion	21.68132
Log likelihood	-210.8218	Hannan-Quinn criter.	21.52105
F-statistic	2307.836	Durbin-Watson stat	1.561582
Prob(F-statistic)	0.000000		

³ Mínimos cuadrados ordinarios también conocido como Ordinary Least Square en inglés.

Este modelo en su versión original no presentó mayores inconvenientes puesto que cumplía con los supuestos del MNCL a excepción de la multicolinealidad. Así el único error por corregir en él fue la agregación de una variable dummy debido a un quiebre estructural presente para el año 2009-2010.

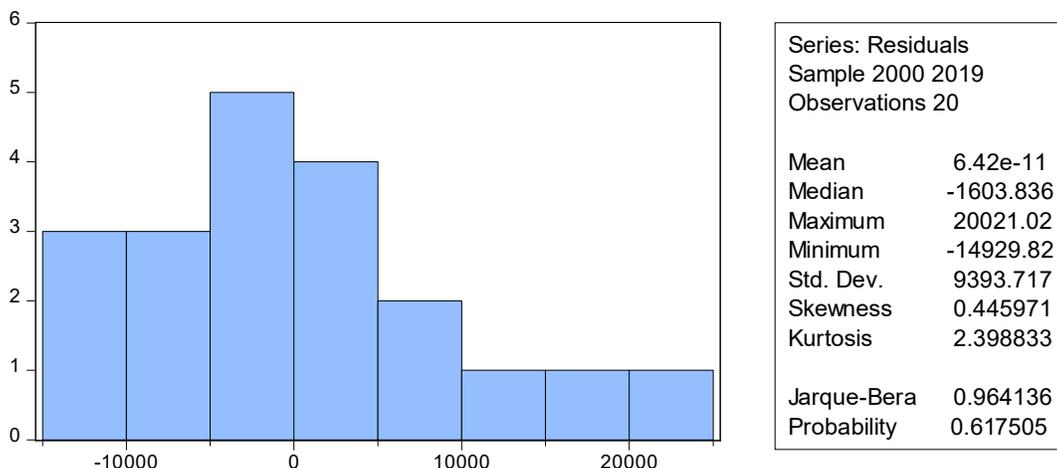
Así también, es necesario recalcar que después de las correcciones todas las variables resultan significativas para el modelo propuesto.

El R-Square y el Adjusted R-Square al ser cercanos a uno dan señales de una posible regresión espuria.

A continuación, mostramos los test al modelo con la finalidad de que se corrobore lo antes manifestado:

Normalidad

Al tratarse de una serie corta la examinada en el presente modelo, es necesaria la prueba de normalidad de manera que los resultados sean utilizados para inferencia estadística. Los presentes resultados son del modelo estimado con las correcciones correspondientes.



Como se ve en la prueba de Jarque Bera, el supuesto de normalidad se cumple en los errores, prueba de ello es que la probabilidad indica aceptar la hipótesis nula.

Multicolinealidad:

	PVTY_ESTIMADO	PIA_ESTIMADO	PBI
PVTY_ESTIMADO	1	0.9789202649751776	0.9976569576051286
PIA_ESTIMADO	0.9789202649751776	1	0.9696061665055128
PBI	0.9976569576051286	0.9696061665055128	1

Como observamos en la presente prueba se obtienen coeficientes de correlación cercanos a 1 en todos los casos, por lo que los estimadores resultantes de la estimación, aunque no son sesgados no son eficientes generando problemas en la varianza de los estimadores, varianza que es utilizada para la determinación de la significancia de los estimadores.

En términos técnicos, los problemas de multicolinealidad generan problemas con respecto al VIF o Factor de inflación de la varianza, este factor incrementa la varianza generando a menudo que las conclusiones obtenidas por las pruebas de significancia específica y global, t y F, no sean las correctas.

Se muestra el Factor de inflación de la varianza

Variance Inflation Factors
 Date: 07/08/20 Time: 10:56
 Sample: 2000 2030
 Included observations: 20

Variable	Coefficient Variance	Uncentered VIF	Centered VIF
PVTY_ESTIMADO	62416.20	872.8703	28.69064
PIA_ESTIMADO	0.154748	145.2441	24.15369
C	1.75E+09	334.0608	NA
DUMMY	85672797	8.175877	4.087939

Vemos que el factor de inflación es sumamente alto para las regresoras pudiendo inducir a los errores antes mencionados.

Autocorrelación

Hay múltiples test de autocorrelación, sin embargo, para el presente modelo se utiliza el generado por Breusch Godfrey, luego de las correcciones implementadas se obtienen los siguientes resultados:

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:

F-statistic	1.105116	Prob. F (2,14)	0.3584
Obs*R-squared	2.726959	Prob. Chi-Square(2)	0.2558

Test Equation:

Dependent Variable: RESID

Method: Least Squares

Date: 07/08/20 Time: 01:40

Sample: 2000 2019

Included observations: 20

Presample missing value lagged residuals set to zero.

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PVTY_ESTIMADO	72.00902	277.9722	0.259051	0.7994
PIA_ESTIMADO	-0.132450	0.447139	-0.296217	0.7714
C	-10368.96	45661.19	-0.227085	0.8236
DUMMY	-1608.168	9400.455	-0.171073	0.8666
RESID(-1)	0.146328	0.278392	0.525617	0.6074
RESID(-2)	-0.427281	0.324583	-1.316400	0.2092
R-squared	0.136348	Mean dependent var		6.42E-11
Adjusted R-squared	-0.172099	S.D. dependent var		9393.717
S.E. of regression	10169.97	Akaike info criterion		21.53559
Sum squared resid	1.45E+09	Schwarz criterion		21.83431
Log likelihood	-209.3559	Hannan-Quinn criter.		21.59390
F-statistic	0.442046	Durbin-Watson stat		2.180505
Prob(F-statistic)	0.811964			

Como vemos por la prueba, no se presentan problemas de autocorrelación en los niveles testeados, por tanto, se verifica de manera adicional los correlogramas correspondientes:

Date: 07/08/20 Time: 01:42

Sample: 2000 2030

Included observations: 20

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob	
. * .	. * .	1	0.154	0.154	0.5509	0.458
.** .	.** .	2	-0.266	-0.297	2.2842	0.319
.** .	.** .	3	-0.316	-0.243	4.8656	0.182
.** .	*** .	4	-0.305	-0.350	7.4256	0.115

. .	. .	5	0.068	-0.032	7.5625	0.182
. *	. **	6	0.110	-0.205	7.9443	0.242
. **	. *	7	0.253	0.133	10.109	0.182
. .	. **	8	-0.015	-0.223	10.118	0.257
. * .	. * .	9	-0.191	-0.072	11.581	0.238
. ** .	. ** .	10	-0.222	-0.329	13.755	0.184
. * .	. * .	11	-0.141	-0.195	14.728	0.195
. **	. * .	12	0.245	-0.104	18.042	0.114

Como se puede observar no existe correlación en los 12 rezagos verificados por el correlograma.

Heterocedasticidad:

Al igual que dentro de los múltiples test de heterocedasticidad, se utiliza solo un test para su verificación, este corresponde al generado por White por el cual se obtienen los siguientes resultados:

Heteroskedasticity Test: White

F-statistic	0.822710	Prob. F(8,11)	0.5997
Obs*R-squared	7.486975	Prob. Chi-Square(8)	0.4851
Scaled explained SS	3.351369	Prob. Chi-Square(8)	0.9104

Test Equation:

Dependent Variable: RESID^2

Method: Least Squares

Date: 07/08/20 Time: 01:43

Sample: 2000 2019

Included observations: 20

Collinear test regressors dropped from specification

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-5.37E+09	1.40E+10	-0.384417	0.7080
PVTY_ESTIMADO^2	-142692.7	513083.4	-0.278108	0.7861
PVTY_ESTIMADO*PIA_ESTIMADO				
O	183.7220	1575.119	0.116640	0.9092
PVTY_ESTIMADO*DUMMY	9839601.	21327474	0.461358	0.6535
PVTY_ESTIMADO	59962889	1.67E+08	0.358747	0.7266
PIA_ESTIMADO^2	0.105955	1.250577	0.084725	0.9340
PIA_ESTIMADO*DUMMY	-4843.995	41212.10	-0.117538	0.9086
PIA_ESTIMADO	-65131.07	244979.1	-0.265864	0.7953
DUMMY^2	-2.19E+09	3.57E+09	-0.613617	0.5519

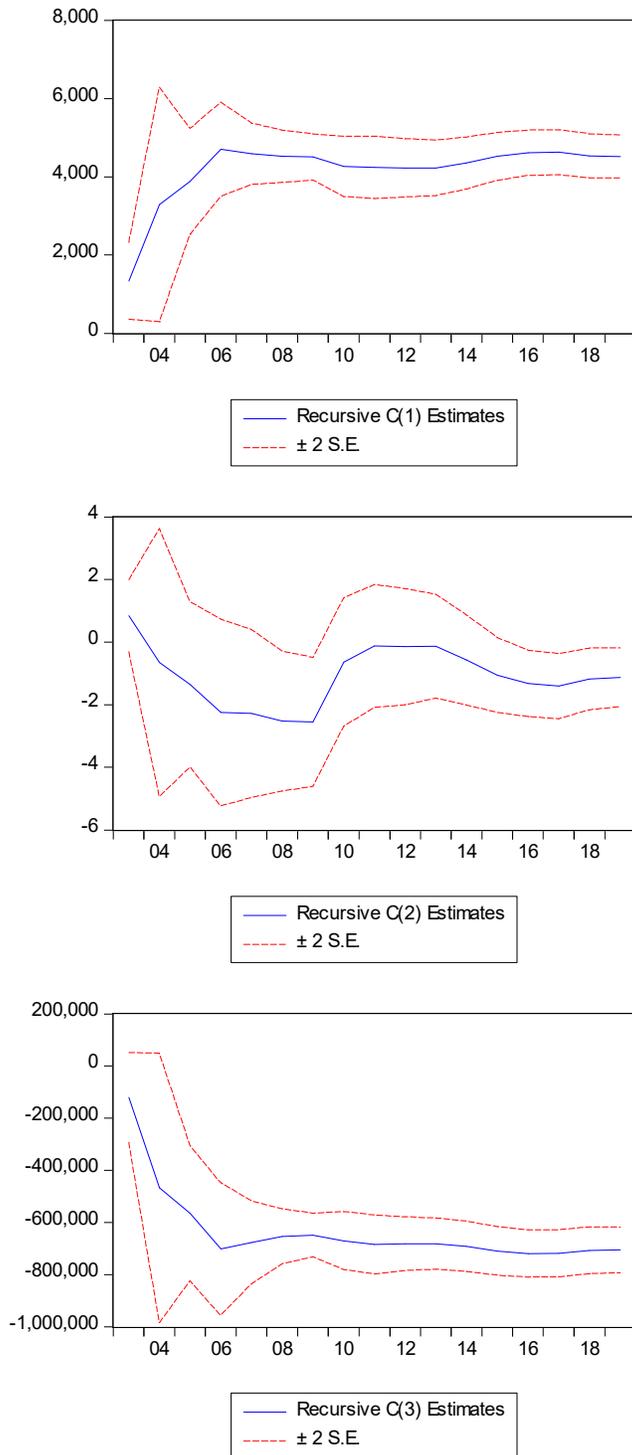
R-squared	0.374349	Mean dependent var	83829826
Adjusted R-squared	-0.080670	S.D. dependent var	1.02E+08
S.E. of regression	1.06E+08	Akaike info criterion	40.09315
Sum squared resid	1.23E+17	Schwarz criterion	40.54123
Log likelihood	-391.9315	Hannan-Quinn criter.	40.18062
F-statistic	0.822710	Durbin-Watson stat	2.911646

Prob(F-statistic)

0.599659

Como se verifica no se presentan problemas de heterocedasticidad en el sentido de White.

Test de quiebre estructural:



Como se puede ver en la presente gráfica se da un quiebre importante en el segundo estimador recursivo, viendo que su comportamiento no es estable si no

que por el contrario para el año 2010 cambia su tendencia incrementándose de forma diferenciada. Para corregir este error se utiliza la inclusión de una variable dummy la cual contiene 1 desde el año 2010 en adelante para que capture los efectos de este quiebre.

Forma Funcional:

Para el testeo de este aspecto se considera el test de Ramsey Reset, este permite la verificación de una correcta estimación de la forma funcional.

Dadas las características del estudio y los requerimientos de este, se prefería el uso de las variables originales evitando la aplicación de logaritmos a las mismas u otras modificaciones.

Ramsey RESET Test
Equation: PBI_EVOLUCION
Specification: PBI PVTY_ESTIMADO PIA_ESTIMADO C DUMMY
Omitted Variables: Squares of fitted values

	Value	df	Probability
t-statistic	1.333251	15	0.2023
F-statistic	1.777557	(1, 15)	0.2023
Likelihood ratio	2.239838	1	0.1345

F-test summary:

	Sum of Sq.	df	Mean Squares
Test SSR	1.78E+08	1	1.78E+08
Restricted SSR	1.68E+09	16	1.05E+08
Unrestricted SSR	1.50E+09	15	99930909

LR test summary:

	Value
Restricted LogL	-210.8218
Unrestricted LogL	-209.7018

Unrestricted Test Equation:
Dependent Variable: PBI
Method: Least Squares
Date: 07/08/20 Time: 01:50
Sample: 2000 2019
Included observations: 20

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
----------	-------------	------------	-------------	-------

PVTY_ESTIMADO	3775.589	416.0523	9.074793	0.0000
PIA_ESTIMADO	-1.690352	0.630367	-2.681537	0.0171
C	-536298.1	92675.76	-5.786822	0.0000
DUMMY	29373.33	9268.983	3.168992	0.0064
FITTED^2	2.30E-07	1.73E-07	1.333251	0.2023
R-squared	0.997939	Mean dependent var	425218.0	
Adjusted R-squared	0.997389	S.D. dependent var	195632.9	
S.E. of regression	9996.545	Akaike info criterion	21.47018	
Sum squared resid	1.50E+09	Schwarz criterion	21.71912	
Log likelihood	-209.7018	Hannan-Quinn criter.	21.51878	
F-statistic	1815.438	Durbin-Watson stat	2.050098	
Prob(F-statistic)	0.000000			

El test nos muestra que hay problemas en la forma funcional, lo cual es también posible por los altos grados de correlación entre las variables regresoras incluidas para la estimación del modelo.

Test de causalidad

Se examina la causalidad en el sentido de Granger entre las series examinadas con fines ilustrativos

Pairwise Granger Causality Tests
Date: 07/08/20 Time: 00:27
Sample: 2000 2030
Lags: 2

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
PIA_ESTIMADO does not Granger Cause PVTY_ESTIMADO	29	3.25838	0.0560
PVTY_ESTIMADO does not Granger Cause PIA_ESTIMADO		5.74626	0.0091
PBI does not Granger Cause PVTY_ESTIMADO	18	5.42603	0.0194
PVTY_ESTIMADO does not Granger Cause PBI		0.21306	0.8109
PBI does not Granger Cause PIA_ESTIMADO	18	8.88937	0.0037
PIA_ESTIMADO does not Granger Cause PBI		0.35868	0.7053

El test muestra que el presupuesto no es causa de la pobreza en el sentido de Granger, así también se rechaza la hipótesis de que la pobreza no es causada por el presupuesto público.

Por otro lado, se rechaza la hipótesis de que el PBI no es causa de la Pobreza aceptando a su vez que la pobreza no es causada por el PBI.

Por último, rechazamos la hipótesis de que el PBI no es causa del Presupuesto, pero aceptamos que el presupuesto no es causado por el PBI.

Es importante tener en cuenta que la causalidad en el sentido de Granger implica que las variables puedan tener una relación a largo plazo entre ellas, por lo que aquellas variables que no presentan causalidad en el sentido de Granger implican que no tienen relaciones a largo plazo.

Conclusiones:

La principal conclusión, según la teoría revisada, el modelo actualmente desarrollado se justifica en:

- Los supuestos de la teoría económica que son los de prosperidad, es decir, de un progreso permanente y donde la participación del Estado tiene por objetivo mantener las tasas de crecimiento proyectadas sustentándose en la economía del bienestar, en ese sentido, es importante distinguir en el diseño de los modelos económicos el rol de la estadística puesto que las variables que se seleccionan no necesariamente captan los hechos económicos dado que miden el comportamiento anual y no los que se dan a lo largo de un año y que producto de las políticas públicas buscan que el resultado proyectado se efectivice.

Los resultados encontrados en el caso del **crecimiento económico** concuerdan con el supuesto teórico que asume que el PBI tiende a ser incremental por el inherente progreso técnico, de la población e innovaciones y en el caso que se presenten distorsiones la política económica busca contribuir a mantener ese incremento proyectado en un año determinado. Cabe agregar que en el juicio de expertos esta variable obtuvo la máxima valoración.

La política económica tiene por objetivo estimar el crecimiento anual a partir del crecimiento potencial y emplear el conjunto de herramientas para sostener la tasa de crecimiento proyectada en el caso de presentarse choques de oferta o demanda, en ese sentido, suele proyectar una tasa de crecimiento anual en los instrumentos de gestión en particular en el MMM.

Este es el supuesto de una serie de tiempo que relaciona la variable y su comportamiento en el tiempo concordando con la estadística descriptiva.

En algunos casos se busca minimizar los efectos estacionales de las variables para que expliquen adecuadamente las causalidades entre una y otra variable seleccionada para un determinado análisis, de allí las pruebas realizadas para detectar autocorrelación, multicolinealidad o raíz unitaria para identificar la distorsión que puede causar la estacionalidad, por lo que una vez normalizadas las variables los resultados encontrados son consistentes con la teoría económica y la estadística inferencial.

- En el caso de la **pobreza monetaria** al ser una variable que es un resultado de mercado se corrobora con los resultados encontrados a pesar de existir esfuerzos por captar otros componentes para medir el bienestar de la población (pobreza multidimensional).

El diseño del modelo tomó en cuenta el marco analítico de Ostry pero en lugar de emplear la desigualdad tomamos a la pobreza como un indicador de equidad. De igual manera, esta variable también a juicio de los expertos es la idónea para el análisis realizado.

Tanto el PBI y la pobreza monetaria son variables que son resultado de intercambios económicos y algunos autores, anteriormente mencionados, han demostrado la influencia del crecimiento económico en la mitigación de la pobreza monetaria a través de diversos mecanismos (mercado de trabajo principalmente).

Sigue vigente el debate en el que la desigualdad impulsa el crecimiento y lo hace sostenible o también donde la “enfermedad es peor que el remedio” producto de la intervención estatal.

Estos argumentos económicos fundamentan que la selección de las variables independientes no tiene relación entre sí puesto que la pobreza monetaria es un resultado de mercado y la política distributiva es una variable que se exogeniza.

Los resultados encontrados evidencian como la política distributiva ha contribuido a reducir la pobreza de allí que la variable presupuesto es la más indicada para explicar el efecto tanto en el crecimiento económico como la reducción de la pobreza, en la medida que esta descomposición separa la caída en pobreza atribuible al crecimiento y corresponderá a una pobreza donde solo hubo crecimiento y la diferencia será atribuible a efectos redistributivos. A juicio de los expertos la puntuación expresa si el PIA o el PIM es la más indicada, sin embargo, se optó por el PIA pues recoge la asignación presupuestal tanto en su ejecución como la asignación al inicio del período.

El problema con las cifras de las transferencias públicas es que no se cuenta con datos previos al 2007 por la metodología empleada para medir la pobreza, en ese sentido, se opta por la variable presupuesto, pero de todas maneras se realizó los cálculos para el descarte correspondiente. Esta comparación es concordante con los juicios de los expertos donde si bien reconocen la validez de la selección de las variables no se reconoce como una variable que pueda influir en la reducción de la pobreza, sin embargo, la revisión estadística y de las políticas sociales nos permitió dilucidar el no contar con el consenso correspondiente.

En conclusión, las bases teóricas para tomar en cuenta estas variables y explicar los mecanismos de transmisión contemplados y por lo tanto los signos encontrados en los estimadores son coherentes con las fuentes citadas.

Por último, es necesario incidir en algunas limitaciones del modelo:

- Al ser un modelo predictivo con dos regresores es limitado su poder explicativo.
- La multicolinealidad del modelo es proclive a que las pruebas de significancia individual y global sean sesgadas.
- Al encontrarse errónea la forma funcional de las variables, el modelo tiene carácter exploratorio puesto que los efectos encontrados no son los reales.
- Los pocos datos obligan a que el modelo presente una distribución normal de sus errores.

- Al ser resultados no concluyentes por el carácter exploratorio del modelo, es necesario complementarlo con otras variables y otros fundamentos que ayuden a perfilar y perfeccionar el modelo antes presentado.

El segundo modelo que corresponde a la siguiente especificación: $PBI = f(Tr, Pobreza)$

El modelo obtenido tiene la siguiente especificación:

Dependent Variable: PBI
 Method: ARMA Maximum Likelihood (OPG - BHHH)
 Date: 07/08/20 Time: 10:18
 Sample: 2000 2019
 Included observations: 20
 Convergence achieved after 6 iterations
 Coefficient covariance computed using outer product of gradients

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PVTY_ESTIMADO	3615.239	426.6849	8.472855	0.0000
TR_ESTIMADO	1362.432	2399.988	0.567683	0.5786
C	-574285.3	53181.73	-10.79855	0.0000
AR(1)	0.487936	0.253107	1.927786	0.0730
SIGMASQ	1.18E+08	62645979	1.885158	0.0789
R-squared	0.996752	Mean dependent var		425218.0
Adjusted R-squared	0.995886	S.D. dependent var		195632.9
S.E. of regression	12548.44	Akaike info criterion		21.93849
Sum squared resid	2.36E+09	Schwarz criterion		22.18743
Log likelihood	-214.3849	Hannan-Quinn criter.		21.98709
F-statistic	1150.760	Durbin-Watson stat		1.598328
Prob(F-statistic)	0.000000			
Inverted AR Roots	.49			

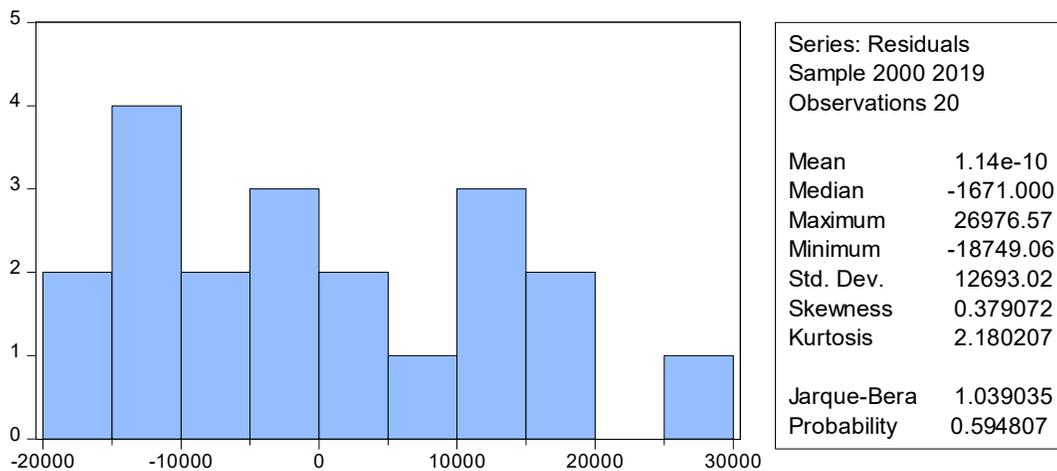
En este modelo vemos que, a diferencia del anterior, hay una variable (TR_ESTIMADO) la cual no cumple con la significancia individual. Sin embargo, el modelo cumple con la significancia global.

En este punto es importante resaltar que estas situaciones son recurrentes ante problemas de multicolinealidad, problema presente en este modelo, pero que,

sin embargo, debido al alcance, al objetivo del modelo y la teoría que lo sustenta se optó por mantener dicha variable en el modelo.

Al igual que el modelo anterior, al verificarse el R-Square y el Adjusted R-Square son cercanos a 1, por lo que puede tratarse de una regresión espuria.

Normalidad



Mediante el test en la distribución de los errores, se observa que el modelo cumple con la normalidad en sus errores. Este es importante en cuanto permiten que a medida que se amplía la muestra los estimadores se van perfeccionando, llegando al valor de los parámetros.

Multicolinealidad

Como se mencionó anteriormente el modelo presenta problemas de multicolinealidad que se pueden verificar a través de la matriz de coeficientes de correlación que mostramos a continuación

	PBI	PVTY_ESTIMADO	TR_ESTIMADO
PBI	1	0.9976569576051286	0.987823550379031
PVTY_ESTIMADO	0.9976569576051286	1	0.9865936347930666
TR_ESTIMADO	0.987823550379031	0.9865936347930666	1

A través de esta prueba verificamos la fuerte correlación entre los regresores la cual se evidencia por medio de un coeficiente de correlación cercano a uno, lo que genera problemas en la varianza de los estimadores VIF

Variance Inflation Factors
Date: 07/08/20 Time: 09:28
Sample: 2000 2030
Included observations: 20

Variable	Coefficient Variance	Uncentered VIF	Centered VIF
PVTY_ESTIMADO	119311.5	1142.324	37.54740
TR_ESTIMADO	3747765.	409.0140	37.54740
C	1.63E+09	213.1899	NA

En este caso el VIF es de 37.54 es decir la varianza se está elevando hasta 37.54 veces a causa de la multicolinealidad.

Autocorrelación:

En este caso volvemos a utilizar el test de Breusch-Godfrey obteniendo los siguientes resultados:

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:

F-statistic	3.026956	Prob. F(2,15)	0.0786
Obs*R-squared	5.750866	Prob. Chi-Square(2)	0.0564

Test Equation:
Dependent Variable: RESID
Method: Least Squares
Date: 07/08/20 Time: 10:21
Sample: 2000 2019
Included observations: 20

Presample missing value lagged residuals set to zero.

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PVTY_ESTIMADO	52.96755	337.5120	0.156935	0.8774
TR_ESTIMADO	-322.7772	1892.362	-0.170568	0.8668
C	-5306.869	39446.29	-0.134534	0.8948
RESID(-1)	0.591870	0.243321	2.432459	0.0280
RESID(-2)	-0.345161	0.245148	-1.407969	0.1795
R-squared	0.287543	Mean dependent var		1.14E-10
Adjusted R-squared	0.097555	S.D. dependent var		12693.02
S.E. of regression	12058.01	Akaike info criterion		21.84516
Sum squared resid	2.18E+09	Schwarz criterion		22.09410
Log likelihood	-213.4516	Hannan-Quinn criter.		21.89376
F-statistic	1.513478	Durbin-Watson stat		2.081496
Prob(F-statistic)	0.248259			

Como observamos la prueba tiene inconvenientes para diagnosticar problemas de autocorrelación. Puesto que al 0.05 de significancia se acepta la hipótesis nula de la no autocorrelación, pero cabe la posibilidad de que el rezago pueda ser significativo de incluirse como parte del modelo.

Heterocedasticidad

Se utiliza una vez más la prueba de White para heterocedasticidad obteniendo los siguientes resultados:

Heteroskedasticity Test: White

F-statistic	0.869374	Prob. F(5,14)	0.5257
Obs*R-squared	4.738543	Prob. Chi-Square(5)	0.4486
Scaled explained SS	2.020277	Prob. Chi-Square(5)	0.8463

Test Equation:

Dependent Variable: RESID^2

Method: Least Squares

Date: 07/08/20 Time: 10:26

Sample: 2000 2019

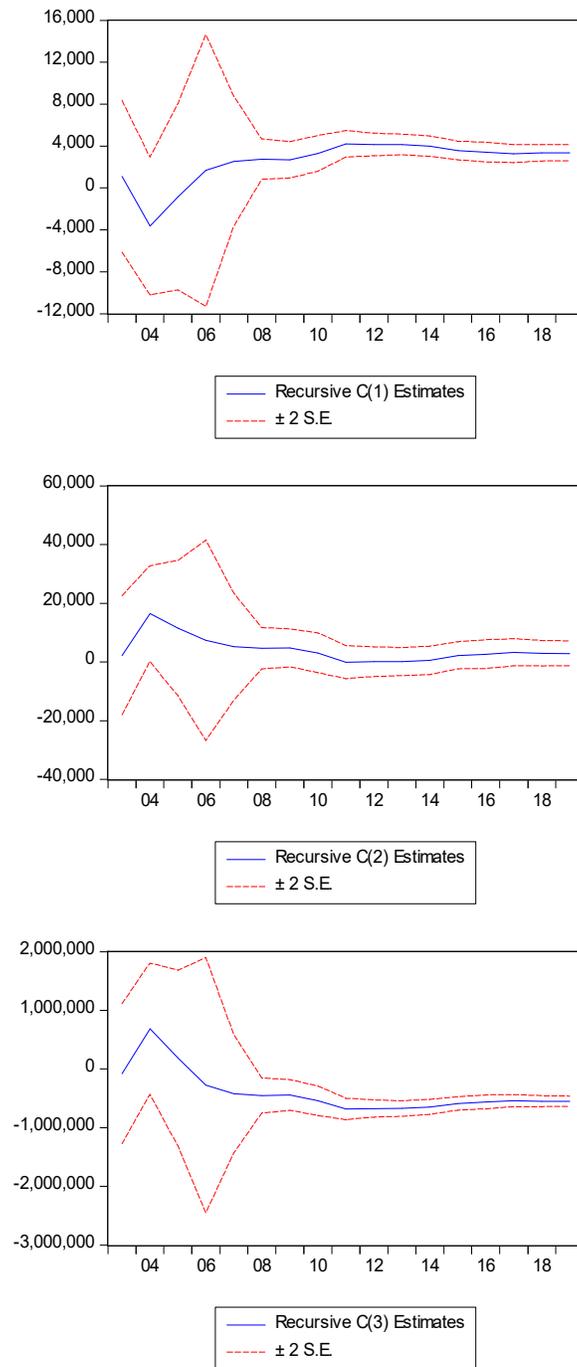
Included observations: 20

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-1.03E+10	9.13E+09	-1.128022	0.2783
PVTY_ESTIMADO^2	-498993.1	690891.3	-0.722245	0.4820

PVTY_ESTIMADO*TR_ESTIMAD				
O	4896845.	7586760.	0.645446	0.5291
PVTY_ESTIMADO	1.40E+08	1.59E+08	0.878059	0.3947
TR_ESTIMADO^2	-13264724	20746794	-0.639363	0.5329
TR_ESTIMADO	-6.20E+08	8.80E+08	-0.703791	0.4931
<hr/>				
R-squared	0.236927	Mean dependent var	1.53E+08	
Adjusted R-squared	-0.035599	S.D. dependent var	1.71E+08	
S.E. of regression	1.74E+08	Akaike info criterion	41.02581	
Sum squared resid	4.22E+17	Schwarz criterion	41.32453	
Log likelihood	-404.2581	Hannan-Quinn criter.	41.08412	
F-statistic	0.869374	Durbin-Watson stat	2.464924	
Prob(F-statistic)	0.525659			
<hr/>				

Según esta prueba se acepta el supuesto de homocedasticidad para el modelo.

Quiebre estructural



Vemos que la evolución de los estimadores recursivos es estable por lo que se descarta la posibilidad de quiebres estructurales durante el periodo analizado.

Forma funcional:

Una vez más se aplica el test de Ramsey Reset obteniendo los siguientes resultados:

Ramsey RESET Test
Equation: UNTITLED
Specification: PBI PVTY_ESTIMADO TR_ESTIMADO C
Omitted Variables: Squares of fitted values

	Value	df	Probability
t-statistic	1.460187	16	0.1636
F-statistic	2.132145	(1, 16)	0.1636
Likelihood ratio	2.501953	1	0.1137

F-test summary:

	Sum of Sq.	df	Mean Squares
Test SSR	3.60E+08	1	3.60E+08
Restricted SSR	3.06E+09	17	1.80E+08
Unrestricted SSR	2.70E+09	16	1.69E+08

LR test summary:

	Value
Restricted LogL	-216.8420
Unrestricted LogL	-215.5910

Unrestricted Test Equation:
Dependent Variable: PBI
Method: Least Squares
Date: 07/08/20 Time: 10:39
Sample: 2000 2019
Included observations: 20

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PVTY_ESTIMADO	4480.407	844.6456	5.304481	0.0001
TR_ESTIMADO	597.6915	2571.131	0.232462	0.8191
C	-740258.9	136555.6	-5.420932	0.0001
FITTED^2	-2.01E-07	1.38E-07	-1.460187	0.1636

R-squared	0.996285	Mean dependent var	425218.0
Adjusted R-squared	0.995589	S.D. dependent var	195632.9
S.E. of regression	12993.23	Akaike info criterion	21.95910
Sum squared resid	2.70E+09	Schwarz criterion	22.15825
Log likelihood	-215.5910	Hannan-Quinn criter.	21.99798
F-statistic	1430.425	Durbin-Watson stat	1.191135
Prob(F-statistic)	0.000000		

Al igual que en el modelo anterior se aplica la prueba de Ramsey Reset, por medio de esta vemos que hay errores en la estimación y forma funcional en cuanto hay efectos que no son recogidas por ninguna de las variables incluidas

en el modelo original, siendo los estimados al cuadrado más significativo que la variable transferencias.

Test de causalidad

Pairwise Granger Causality Tests

Date: 07/08/20 Time: 10:42

Sample: 2000 2030

Lags: 2

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
PVTY_ESTIMADO does not Granger Cause PBI	18	0.21306	0.8109
PBI does not Granger Cause PVTY_ESTIMADO		5.42603	0.0194
TR_ESTIMADO does not Granger Cause PBI	18	2.81250	0.0966
PBI does not Granger Cause TR_ESTIMADO		1.24232	0.3208
TR_ESTIMADO does not Granger Cause PVTY_ESTIMADO	29	3.02385	0.0674
PVTY_ESTIMADO does not Granger Cause TR_ESTIMADO		0.64300	0.5345

Por esta última prueba se verifican que se acepta una no relación a largo plazo entre: la pobreza y el PBI, el PBI y las transferencias, las transferencias y el PBI, las transferencias y la pobreza, la pobreza y las transferencias.

Así solo se encuentra una relación de causalidad en el sentido de Granger, que corresponde a que el PBI causa en el sentido de Granger a la Pobreza, es decir, muestran relaciones de largo plazo.

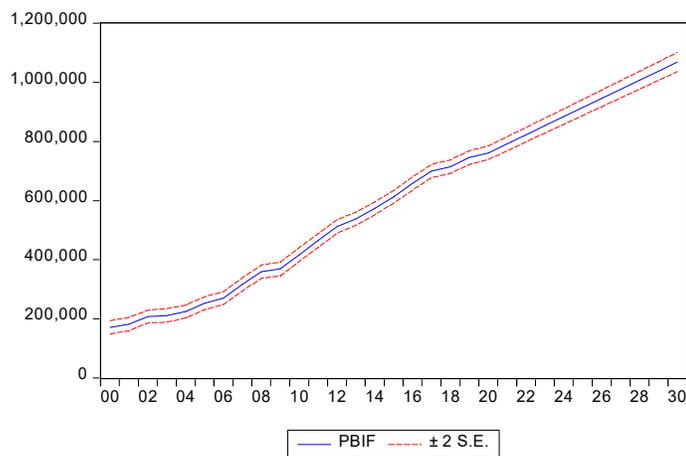
En conclusión, dadas la especificación y la forma funcional, el modelo acá estimado presenta limitaciones las cuales pasamos a indicar:

- El modelo al presentar multicolinealidad no es confiable en sus estimadores puesto que estadísticamente pueden ser iguales a 0 (test de Wald).

- Presenta problemas para superar el test de Ramsey reset lo que invitaría a un cambio de forma funcional, o cambio en la especificación del modelo (eliminación de variables).

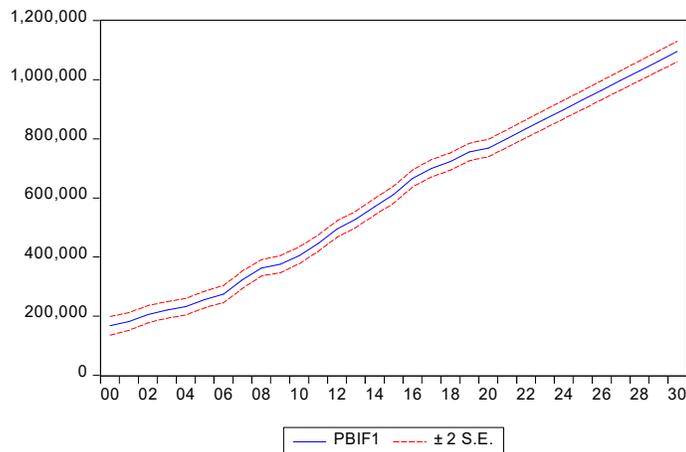
A continuación, se mostrarán los gráficos de las proyecciones del PBI generados por el mismo software en base a los modelos antes presentados.

Modelo: $PBI = f(Pobreza, PIA)$



Forecast: PBIF	
Actual: PBI	
Forecast sample: 2000 2030	
Included observations: 31	
Root Mean Squared Error	9155.863
Mean Absolute Error	7637.165
Mean Abs. Percent Error	2.153648
Theil Inequality Coefficient	0.009825
Bias Proportion	0.000000
Variance Proportion	0.000577
Covariance Proportion	0.999423
Theil U2 Coefficient	0.348396
Symmetric MAPE	2.154919

Modelo: $PBI = f(Pobreza, Tr)$



Forecast: PBIF1	
Actual: PBI	
Forecast sample: 2000 2030	
Included observations: 31	
Root Mean Squared Error	12371.63
Mean Absolute Error	10412.27
Mean Abs. Percent Error	3.026080
Theil Inequality Coefficient	0.013276
Bias Proportion	0.000000
Variance Proportion	0.001055
Covariance Proportion	0.998945
Theil U2 Coefficient	0.444266
Symmetric MAPE	3.022746

Observaciones:

- Series trimestrales mostraban los mismos estimadores, pero presentaban problemas graves de heterocedasticidad y autocorrelación por lo que no se las pudo utilizar para la estimación.
- El PBI no necesito ajuste estacional
- Todas las variables fueron regresionadas por su tendencia y proyectadas hasta el 2030 (Ceteris Paribus), en base a estas proyecciones se estimó lo propio para el PBI.
- Según la especificación planteada, no se necesitó la inclusión de rezagos en los modelos.
- Los modelos solo pueden dar luces de tendencias mas no se deberían utilizar los estimadores como confiables por las limitaciones intrínsecas a sus formas funcionales a la multicolinealidad y a la especificación planteada para el mismo.

5.2 Conclusiones generales

- La hipótesis general ha quedado demostrada
Con la política distributiva se logrará incrementar el crecimiento económico entonces la pobreza monetaria se reducirá en el período 2011-2016.

El diseño del modelo adoptado para realizar las estimaciones ha sido refrendado con los resultados alcanzados y mostrados con las estimaciones correspondientes, asimismo, estos resultados para el período analizado respaldan el punto de vista respecto al diseño de las políticas distributivas y su aporte al crecimiento y la reducción de la pobreza en tanto que la variable presupuesto como variable proxy de la política distributiva ha mantenido un

comportamiento incremental como parte de la decisión de la política económica que expresa la intervención gubernamental teniendo como objetivos tanto la eficiencia y equidad y que se ha operacionalizado a través del conjunto de mejoras de las capacidades de gestión sectorial a través de la creación de viceministerios, de la modernización de la gestión pública mediante los sistemas administrativos y un proceso de descentralización que no se optimiza por la escasa descoordinación intergubernamental e intersectorial.

Cabe destacar que los efectos en el diseño de las políticas públicas no son inmediatos y se evidencian en años posteriores dependiendo de la capacidad estatal para su implementación y no siempre se suele identificar la causa que los determino y si los resultados esperados estaban acorde al diseño así como el impacto en los beneficios de la población.

A esta conclusión arribamos pues nuestro interés inicial se concentró en el análisis de la implementación de las políticas de inclusión como parte de un contenido distinto de las políticas distributivas para el período referido y que respondían a una preocupación internacional en la medida que las funciones de estabilización, regulación y asignación del Estado eran insuficientes para seguir contribuyendo con la reducción de la pobreza y desigualdad y consolidar el sistema democrático, sin embargo, identificamos que esta implementación formó parte de una estrategia de largo aliento a raíz de la suscripción del TLC con USA y correspondiente a la segunda ola de reforma comercial a mediados de la década del 2000 no evidenciándose los esfuerzos iniciales por fortalecer las capacidades de gestión pública como los de planeamiento, meritocracia y presupuestales entre otros.

Asimismo, los resultados encontrados refuerzan lo mostrado en otros estudios respecto a los efectos de la política distributiva en el crecimiento económico y que se manifiestan en distintas intensidades y mecanismos de transmisión pues en ciclos expansivos es mayor el aporte del crecimiento económico a la reducción de la pobreza y en ciclos de menor crecimiento o desaceleración la política distributiva aporta en mayor medida a la reducción de la pobreza a través del sostenido incremento presupuestal contribuyendo a alcanzar el objetivo de equidad fundamentalmente.

Cabe agregar que las mejoras realizadas han sido producto de la estabilidad política observada durante tres gobiernos democráticos y condiciones de gobernabilidad a pesar de los desencuentros regionales por la conflictividad generada por la gestión de los recursos naturales y que han permitido implementar una estrategia de mediano plazo a diferencia del cortoplacismo que caracterizó a la política previo a los noventa pero en esta oportunidad el desafío es alcanzar la inclusión social pero incrementando la productividad.

En ese orden de ideas, el estudio evidencia que el fortalecimiento de las capacidades de gestión pública, para el período analizado, contribuyó a que la política distributiva cumpla con el objetivo de equidad tal como lo concibe la teoría de la Economía del bienestar.

- La hipótesis específica que propuso que “La política distributiva del período 2011-2016 priorizó el desarrollo de capacidades e instrumentos de gestión social para recuperar el crecimiento económico y reducir la pobreza” también quedó demostrada.

El crecimiento económico de la década pasada al traducirse en mayores volúmenes presupuestales conllevó a la creación de varios viceministerios (8) en el período 2011-2016 priorizando los sectores vinculados al desarrollo social, de esta manera, se fortaleció el desarrollo de capacidades de gestión pública.

De igual manera, la aprobación de la política de modernización de la gestión pública (2013) representó el fortalecimiento de capacidades e instrumentos de gestión en particular de los sistemas administrativos y funcionales que buscaban reducir los déficits asociados al planeamiento, diseño óptimo de las funciones así como de los procesos productivos de bienes y servicios, infraestructura, equipamiento y gestión logística, inadecuada política y gestión de recursos humanos, limitada evaluación de resultados e impactos, así como de seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades, carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y conocimiento y una débil articulación intergubernamental e intersectorial.

Cabe resaltar que el esfuerzo del desarrollo meritocrático se mantuvo, sin embargo, la resistencia a este proceso ha prevalecido primando la actitud del servidor público y también de las autoridades que contaron con el apoyo inicial de los gerentes públicos destacando un factor que ha influido en la actitud de los servidores públicos como es el de mantenerse los diferentes sistemas de contratación laboral y la resistencia a la implementación de la Ley Servir, a pesar del avance observado en la reforma magisterial.

Por último, muchas de las reformas impulsadas en este período se han implementado a través del endeudamiento externo que han financiado programas y proyectos para el desarrollo de capacidades correspondientes a la gestión de las mismas como son: cambio climático-Conservación bosques-BID, reforma educación superior-BID, gestión pública-Promsace-BID, fortalecimiento de desarrollo territorial-Agrorural-FIDA, corrupción-Contraloría-BID.

Optar por este mecanismo de financiamiento, de la inversión pública, compensa parcialmente las limitaciones presentadas en la coordinación intergubernamental producto de un débil proceso de descentralización y del cuestionamiento a la eficiencia y transparencia del gasto público debiendo ser materia de un análisis futuro.

Asimismo, evidencia que la estrategia, cortoplacista, adoptada ante la dificultad de incrementar los ratios de ejecución de inversión pública por el Ministerio de Economía en la gestión de proyectos al priorizar una cartera estratégica de proyectos así como contar con un equipo que identifique los puntos críticos para agilizar la inversión público privada no se viabilizó al no tomar en cuenta el nivel de profesionalización a lo largo del país. En ese sentido, queda un largo camino por recorrer en el desarrollo de capacidades para tener una inversión pública de calidad.

- La hipótesis específica “Las transferencias públicas asignadas a la política de Inclusión Social son redistributivas y han reducido la pobreza e incrementado el crecimiento económico”, de igual manera, se demostró.

Las cifras de pobreza monetaria mostradas por el INEI evidencian la asignación presupuestal hacia las nuevas prioridades sociales establecidas en el período en análisis y como éstas empiezan a incrementarse progresivamente.

Este incremento presupuestal se operacionaliza a través de las transferencias públicas y concuerda con la implementación de la política de inclusión social del período en análisis y nos muestra nuevos programas como son Pensión 65, Bono Gas, Beca 18. Incluso un programa como Juntos, heredado de la gestión Toledo, observa incrementos anuales. En ese sentido, la pobreza monetaria medida con la incidencia monetaria observa una tendencia decreciente.

Cabe resaltar que las cifras absolutas muestran sinuosidad en su comportamiento, se reducen en un primer momento y luego se incrementan al máximo monto del período 2007-2011. En el siguiente período, 2011 al 2016, se incrementan salvo en los años de tasas de crecimiento económico menores a 2.5% como el 2014 y el 2017 pero en montos superiores al período previo.

Es pertinente señalar que el componente de otras transferencias públicas se mantiene constante en el período 2007 al 2017 y también destacar que la reducción promedio de la pobreza monetaria en el período gubernamental analizado fue menor al anterior, de allí el interés del estudio por conocer las razones de esta reducción.

El análisis de un conjunto de entidades públicas del nivel de gobierno nacional, así como del gobierno regional y local evidencian desempeños diferenciados en

la gestión presupuestal cuando se analizan individualmente pero cuando se analizan la gestión de políticas que demandan coordinación intergubernamental o intersectorial y en particular las redistributivas los resultados son muy diferentes tal como se puede observar en el caso de la salud sexual reproductiva gestionada por el MINSA o el programa nacional de alimentación escolar Qali Warma, de igual manera, se observan situaciones similares en otras regiones del país.

Esta hipótesis también queda demostrada puesto que la pobreza se redujo y la contribución al crecimiento económico se observa en uno de los mecanismos de transmisión como son las transferencias públicas y que contribuyen a un mayor ingreso en los hogares, debiendo enfatizar que con una gestión más eficiente de los cambios realizados el impacto debió haber sido superior al período gubernamental previo.

- Las políticas distributivas son ineficientes por la desorganización gubernamental y la limitada coordinación intergubernamental en la gestión pública.

Con casos concretos (MIDIS-Qali-Warma, MINSA-Salud sexual) mostramos las dificultades observadas en los gobiernos locales en particular por no optimizar la disponibilidad de recursos presupuestales que están programados pero que ante las limitadas capacidades de gestión éstos recursos no resuelven las necesidades como las de salud e incluso las de inclusión social (alimentación escolar).

Cabe agregar que la variable presupuesto permite análisis comparados en la gestión de los componentes de las políticas redistributivas por parte de los diferentes niveles de gobierno como los realizados para el caso de la política de salud sexual del MINSA y del programa de alimentación escolar Qali Warma, circunstancia que no es posible realizarlo con la variable transferencia pública.

Es importante advertir que si bien se muestran avances en el PNAE Qali Warma, también se resaltaron los riesgos en consolidar programas que no están en el ámbito de la gestión pública sino también dependen de la ciudadanía y del desarrollo empresarial local fundamentalmente.

Este es un resultado más de carácter cualitativo que cuantitativo pero que tiene evidencia en los casos mostrados y que mediante un análisis más profundo se puede encontrar las causas que limitan una mayor eficiencia de la política distributiva.

CONCLUSIONES

El estudio tuvo como objetivo el análisis de los impactos de la política distributiva para contribuir al crecimiento económico y reducir la pobreza, pero poniendo énfasis en un aspecto poco analizado como es la capacidad de la gestión de las políticas distributivas.

El contexto para el indicado estudio proviene tanto de la academia como de los organismos internacionales promotores del desarrollo (BID, BM, FMI, Naciones Unidas, CEPAL, OCDE) que fomentaban análisis y acciones para enfrentar a los problemas de la desigualdad y que a través de la intervención pública debían permitir retomar el crecimiento no bastando la mejora de la productividad sino también la inclusión social, advirtiéndose el no disponer de estudios comparados para identificar las medidas idóneas para que “el remedio no resulte peor que la enfermedad” tal como se desprende del análisis de Ostry, incluso el mismo FMI asumía la desigualdad como una nueva competencia siendo calificada como un cambio filosófico en la macroeconomía y a nivel político también se venían planteando iniciativas tanto en los países desarrollados como en los menos desarrollados expresando la necesidad de cambios ante un período de crecimiento importante provenientes de las políticas de crecimiento pero donde las políticas distributivas no han ido a la velocidad esperada.

Velocidad que se explica porque la gestión de la política distributiva es más compleja que la política social y que prioriza determinados segmentos de la sociedad con mayor vulnerabilidad.

Esta preocupación se trasladaba al ámbito público latinoamericano y en el caso peruano en el período en análisis (2011-2016) se implementa la política de inclusión social como parte de esta preocupación.

Una primera conclusión que se desprende de la revisión de la literatura así como de las políticas públicas implementadas es que el crecimiento económico proviene fundamentalmente de la adecuada gestión de las políticas de estabilización y regulación y que han permitido que estas contribuyan a la reducción de la pobreza a través de los mecanismos de transmisión principalmente los laborales.

Cabe precisar que de la revisión conceptual tanto del crecimiento económico y la pobreza monetaria se determina que son variables de mercado, es decir, que están en función a los activos individuales y los de una sociedad, de allí que el Estado tenga diversas formas de intervención para corregir las distorsiones de mercado (eficiencia) o por problemas de pobreza o desigualdad (equidad) y dependerá de la valoración de las sociedades el grado de intervención así como las funciones que se establezcan tal como las que hemos considerado para el análisis, de allí la diferencia con la política distributiva que responde a una intervención gubernamental fundamentalmente por criterios de equidad.

De otro lado, su evolución ha ido de la mano de las escalas de inversión producto de condiciones externas favorables y la necesidad de poder gestionirlas, de igual manera la política distributiva también evoluciona de programas asistencialistas a habilitadores y promotores pero aún con los riesgos de inadecuados diseños y el de no contar con las suficientes capacidades en su gestión como se mostró en los programas analizados en salud sexual y alimentación, siendo parte de la preocupación de este estudio.

Adicionalmente programas como Hatun Wiñay contribuyen a la formación de mercados pero basados en actividades primarias de subsistencia y donde el mayor esfuerzo es de las familias y de los saberes colectivos (Yachachiq) y la intervención del Estado cataliza potencialidades productivas siendo insuficiente para su consolidación sino se gestiona en su conjunto el gasto social.

La institucionalidad económica ha sido producto de reformas fiscales, así como del desarrollo de capacidades tanto del aporte de la academia como las organizacionales y que han permitido contar con capacidades de gestión de las funciones antes referidas desde 1990. En el caso de la función redistributiva si bien hay un impulso importante desde inicios de la década del 2010 no se cuenta con las mismas condiciones para ello a pesar de implementarse pero los rendimientos esperados de ésta son más lentos tanto por los temas salariales y no priorizarse la atención a la política de descentralización tanto políticamente como económicamente y que además la modernización de la gestión pública recién se implementaba.

El optar por un modelo estadístico tuvo la finalidad no sólo de identificar la correlación que se puede encontrar entre las variables seleccionadas sino que también se captaron los cambios organizacionales realizados para adecuarse a un período donde los volúmenes en el gasto público se han incrementado acorde al ciclo económico y tal como se mostró en la diferenciación por nivel de gobierno. En ese sentido, el análisis cuantitativo ha podido incorporar variables cualitativas como resultado de las políticas implementadas y que sus efectos son más de largo plazo pero a su vez también identificar las mejoras a realizar para una contribución efectiva en el ámbito territorial tal como se ha evidenciado con las denominadas trampas de pobreza territorial.

Una segunda conclusión que se desprende del objetivo de como la política distributiva del período 2011-2016 priorizó el desarrollo de capacidades e instrumentos de gestión social para recuperar el crecimiento económico y reducir la pobreza son la creación de los ocho (8) viceministerios en este período para gestionar los mayores volúmenes presupuestales producto del crecimiento económico, así como la puesta en marcha de la política de modernización de la gestión pública y la focalización de la reducción de la pobreza a través de la política de inclusión social.

La implementación de estas reformas son resultado de la estrategia proveniente de la gestión pasada (2006-2011) a raíz de la suscripción del TLC con USA y que demandaba un conjunto de condiciones para aprovechar los beneficios de un nuevo ciclo de apertura comercial y particularmente en lo concerniente al gasto social.

Si bien el gasto social se enmarca en una visión integral y que corresponde a la política distributiva que va más allá de la reducción de la pobreza a través de políticas focalizadas motivo por el cual se implementan reformas educativas, de salud, justicia, seguridad y defensa principalmente; el mantener la sectorialización de la gestión pública, así como la resistencia a la implementación de un sistema meritocrático y a su vez no contar con el conocimiento y habilidades suficientes para una adecuada gestión de los diferentes sistemas administrativos en la gestión descentralizada explican el porqué no se pudo alcanzar este objetivo y devino en críticas de burocratización gubernamental y no revertir la tendencia de menores tasas de crecimiento a partir de junio 2014.

Incluso el impacto de este proceso es el no contar con datos estadísticos trimestrales que permitan el análisis realizado, de allí, que se tuvo que emplear variables anuales proxy para las estimaciones correspondientes, por lo que se tuvo que realizar estimaciones para determinar de cual variable tenía mayor significancia para el estudio como fué el presupuesto público o las transferencias públicas como variable proxy de la política distributiva.

Cabe precisar que la mayor disponibilidad de recursos públicos no han cumplido con los objetivos de reducción de la pobreza producto de la falta de coordinación en los ámbitos regionales y locales, así como tampoco por contar con capacidades para gestionar proyectos de inversión pública que permitiesen acceder a la disponibilidad de recursos públicos tal como se ilustró con los casos de salud sexual y reproductiva y alimentación mostrados.

Una limitación del análisis cuantitativo es que si bien capta la reducción de la pobreza monetaria como resultado de las políticas implementadas no es factible incorporar aspectos cualitativos como las dificultades identificadas en la coordinación intergubernamental e intersectorial así como en los ámbitos regionales y locales, fundamentalmente por no contar con un registro que permita dimensionarla y su cuantificación correspondiente.

Respecto al objetivo de como las transferencias públicas asignadas a la política de Inclusión Social son redistributivas y han reducido la pobreza e incrementado el crecimiento económico, éstas efectivamente se implementan a través de la creación de varios programas presupuestales que han contribuido a la reducción de la pobreza si se observa el dato anual como tal pero también se han identificado las denominadas trampas de la pobreza resaltadas por Trivelli y

Urrutia, en ese sentido, si bien hay características territoriales que diferencian los beneficios de éstas políticas en unos territorios más que en otros como sucede con la provincia de Espinar-Cusco y sus distritos donde se han generado bolsones de pobreza tal como lo reflejan sus indicadores sociales difiriendo sustancialmente (pobreza, desnutrición crónica, ingreso per capita), de allí la exigencia de una mayor eficiencia de la política distributiva dada la desconexión con las políticas de crecimiento en esos territorios.

En relación al objetivo acerca de que las políticas distributivas son ineficientes por la desorganización gubernamental y la limitada coordinación intergubernamental en la gestión pública, esto es resultado del proceso de descentralización donde el diseño del mismo en lo organizacional, transferencia de capacidades así como mecanismos de control y participación ciudadana no han cumplido con los objetivos de equidad social y territorial propiciándose un clima de permanente conflictividad producto del desencuentro entre las políticas de crecimiento y las de distribución en especial en los territorios con los que cuentan con una relativa abundancia de recursos naturales.

Los comportamientos de la organización gubernamental peruana en particular aquellos relacionados con la eficiencia del mismo no son factibles de ser cuantificados pero una determinada variable si nos debería permitir identificar que su contribución podría ser mayor dado que esta es resultado del desarrollo institucional, por ende, su contribución a la dinámica económica así como a la social pero para ello es necesario contar con evidencia que implica adecuados registros producto de gestores que implementan una determinada política y que es monitoreada respectivamente.

RECOMENDACIONES

- Recomendaciones para la hipótesis general Con la política distributiva se logrará incrementar el crecimiento económico entonces la pobreza monetaria se reducirá en el período 2011-2016.
 - Reorganizar la gestión pública con un enfoque transversal en lugar del sectorial para permitir la articulación de la política distributiva y atiendan las necesidades sobre todo las descentralizadas, de esta manera, los recursos asignados a través de los programas públicos, tal como recomienda la teoría económica para el ejercicio del rol redistributivo del Estado, cumplirán su objetivo y se modificará la lógica compartimentalizada en la gestión pública de las intervenciones descentralizadas.
 - Modificar la LOPE para incorporar la conformación de comisiones de coordinación intersectorial de asuntos sociales a nivel regional y local que permitan la articulación regional y local acorde a las competencias de ambos niveles de gobierno con la finalidad que el impacto regulatorio de las normas optimice la gestión y minimicen la ineficiencia en la gestión de los recursos públicos y la corrupción.
 - Las reformas organizacionales implementadas a través de la creación de los viceministerios deben consolidarse para fortalecer la política distributiva y efectivizar su contribución al crecimiento económico y la reducción de la pobreza mediante la profesionalización de los gestores de las políticas distributivas, así como el fortalecimiento de las coordinaciones sociales

intergubernamentales e intersectoriales en los ámbitos regionales y locales.

- Recomendaciones para la hipótesis específica:

La política distributiva del período 2011-2016 priorizó el desarrollo de capacidades e instrumentos de gestión social para recuperar el crecimiento económico y reducir la pobreza.

- Profesionalizar a los gestores de las políticas distributivas lo cual debe permitir contar con un capital humano equivalente a las capacidades de gestión de las políticas de crecimiento, en particular se debe priorizar al ámbito de la gestión descentralizada.
- Promover una oferta formativa de gestores sociales que responda a la demanda y se contribuya al desarrollo territorial, debiendo las universidades jugar un rol proactivo.

- Recomendaciones para la hipótesis específica

Las transferencias públicas asignadas a la política de Inclusión Social son redistributivas y han reducido la pobreza e incrementado el crecimiento económico.

- Para superar las trampas de pobreza territorial las transferencias públicas deben ser parte de políticas integrales y gestionadas conjuntamente entre las autoridades locales y la participación ciudadana, de esta manera, se generará equidad en los denominados bolsones de pobreza posibilitando tanto a una provincia o un distrito progresar en sus principales indicadores

(pobreza, desnutrición crónica, ingreso familiar per cápita) respecto a sus distritos o comunidades respectivamente, de esta manera, existirá complementariedad entre las políticas de crecimiento y las redistributivas.

- Definir las funciones del gobierno nacional, regional y local en lo que respecta a la gestión descentralizada para reasignar el gasto público, así como el financiamiento de ambos niveles de gobierno en la perspectiva de efectivizar el proceso de descentralización.

- Recomendaciones para la hipótesis específica

Las políticas distributivas son ineficientes por la desorganización gubernamental y la limitada coordinación intergubernamental en la gestión pública.

- Promover reformas institucionales y políticas dentro y fuera del territorio entrampado y con una activa participación de las Secretarías de Gestión Pública y Descentralizada de la PCM dirigidas a lograr cambios para que los ciudadanos no tengan que salir de sus tierras a buscar prosperidad con los riesgos que representan al no contar con la suficiente educación, discriminación cultural de un Perú que no ha sabido hacer realidad la equidad social y territorial y que debería haberse alcanzado antes del Bicentenario.
- En tanto las reformas institucionales y políticas se consolidan en el corto plazo asignar profesionales del ámbito nacional a los niveles

regionales y locales haciendo uso del D. L. 1026 con dominio de los sistemas administrativos relacionados al ciclo del gasto público.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Referencias bibliográficas

- 1) Alarco, Germán (2012). Principales tendencias internacionales. Cuando despertemos en el 2062. Visiones del Perú en 50 años. Universidad del Pacífico.
- 2) Albuquerque, Francisco. Desarrollo Económico Local. Módulos DET. BID <https://es.slideshare.net/ClipConectaDEL/2-curso-enfoque-del>.
- 3) Aramburu, Carlos; Rodríguez, María Ana (Marzo 2011). Políticas sociales y pobreza. CIES, PUCP. Lima.
- 4) Bandeira, Pablo (Primer Semestre/2009m). Instituciones y desarrollo económico. Un marco conceptual. Revista de economía institucional, Vol 11, N° 20, PP 355-373.
- 5) BID (2001). Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en América Latina. Fernando Carrillo Pérez. Editor. Washington.
- 6) BID (2010). La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos. Carmen Pagés. Editora.
- 7) BID (2016). Empleos para crecer. Verónica Alaimo, Mariano Bosch, David S. Kaplan, Carmen Pagés, Laura Ripani. 2° edición.
- 8) BID (June 2016). Democracy does not cause growth: the importance of endogeneity arguments. Ruiz Pozuelo, Julia; Slipowitz, Amy; Vuletin, Guillermo.
- 9) Carranza, Luis (s/f). Reflexiones sobre el crecimiento económico. Universidad San Martín.

- 10) Céspedes, Nikita; Lavado, Pablo; Ramírez, Nelson (editores) (2016). Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias. 1ª edición.–Lima: Universidad del Pacífico.
- 11) Chacaltana, Juan (Agosto 2016). Perú, 2002-2012: crecimiento, cambio estructural y formalización. Revista CEPAL 119 pp 47-68.
- 12) CEPAL/OCDE (Octubre 2010). Políticas de Pyme para el cambio estructural.
- 13) Durand, Francisco (Octubre 2010). La mano invisible en el Estado: crítica a los neoliberales criollos. Fondo Editorial del Pedagógico de San Marcos.
- 14) Elmer Cuba (El Comercio 25-04-2018). La pobreza podría caer entre 1 y 2 puntos este 2018.
- 15) Fukuyama, Francis (2004). La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en siglo XXI. Ediciones B.S.A.
- 16) Fukuyama, Francis (02 agosto 2020). Entrevista Diario El Comercio. “Hay mucha gente que ha sido dejada de lado de la historia de crecimiento del Perú”. Lima, Perú.
- 17) Ghezzi, Piero; Gallardo, José (2013). Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo. Universidad del Pacífico/Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 18) INEI (Abril 2018). Evolución de la pobreza monetaria. 2007-2017. Informe técnico.
- 19) INEI (Abril 2019). Evolución de la pobreza monetaria. 2007-2018. Informe técnico.
- 20) Marquina Percy, Caravedo Baltazar, Santillán Salomón (Junio 2010). Competitividad responsable y desarrollo inclusivo. Rutas hacia un Perú

mejor: ¿Qué hacer y cómo hacerlo? PUCP.

- 21) Mincetur (s/f). Plan estratégico nacional exportador: PENX 2025. Versión en consulta.
- 22) Ministerio de Economía y Finanzas (27 de agosto del 2014). Marco Macroeconómico Multianual Revisado 2015-2017
- 23) Ministerio de la Producción (Octubre 2015). Las MiPymes en cifras 2014.
- 24) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2015.). Informe anual: El empleo en el Perú 2014.
- 25) Mongrut, Samuel (2012). El futuro del emprendimiento. Cuando despertemos en el 2062. Visiones del Perú en 50 años. Universidad del Pacífico.
- 26) OCDE (2016). Fomentando un crecimiento inclusivo de la productividad en América Latina. Serie Mejores políticas.
- 27) Ostry, Jonathan; Berg, Andrew; Charalambos, Tsangarides (primer semestre/2014). Redistribución, crecimiento y desigualdad. Revista de Economía Institucional, vol. 16, n.º 30, pp. 53-81.
- 28) Furceri, Davide; Loungani, Prakash (Marzo 2016). Abrirse a la desigualdad. Revista Finanzas y Desarrollo. pp. 43-46.
- 29) Ostry, Jonathan; Furceri, Davide; Loungani, Prakash (Junio 2016). El neoliberalismo ¿un espejismo?. Revista Finanzas y Desarrollo. pp. 38-41.
- 30) Pérez, Carlota (Abril 2010). Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina. Una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. Revista de la Cepal N° 100.
- 31) Puhle, Hans-Jurgen (s/f). Problemas de consolidación democrática y “democracias defectuosas”.

<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/PUHLE%20Hans%20Jurgen%20-%20Problemas%20de%20consolidacion%20democratica.pdf>

- 32) Ros, Jaime (Mayo 2014). Productividad y crecimiento en América Latina: ¿Por qué la productividad crece más en unas economías que en otras? Serie Desarrollo Económico. CEPAL.
- 33) Silva, Fernando (2011). Productividad: el gran ausente en las protestas. Revista de la Universidad de Cajamarca.
- 34) Silva, Fernando (26-02-2016). PBI 2015: entre el sicariato y el extractivismo. Blog Tierra Hermosa.
- 35) Silva, Fernando (Marzo 2014). Consultoría: Aporte de los gerentes públicos a la descentralización. Informe Final. SERVIR.
- 36) Trivelli, Carolina; Urrutia, Carlos (2018). Crecimiento y reducción de la pobreza. Desigualdad y pobreza en un contexto de crecimiento económico/Ursula Aldana, Jonathan Clausen, Angelo Cozzubo...(et al.) 1ª edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 37) Vásquez, Enrique; Gatty, Andrés (Diciembre 2012). La casi indomable pobreza multidimensional. Cuando despertemos en el 2062: visiones del Perú en 50 años. Lima. Universidad del Pacífico.
- 38) Vega Centeno, Pablo (Enero 2011). Los efectos urbanos de la minería en el Perú: del modelo de Cerro de Pasco y La Oroya al de Cajamarca. Revista Apuntes N° 68. Universidad el Pacífico.
- 39) Webb, Richard (20-11-2016). ¿Más es mejor? Diario El Comercio.

Referencias electrónicas

- .1. Banco Central de Reserva
 - .1.1. Reporte de inflación. Varios números
 - .1.2. <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/glosario/p.html>

- .2. Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI)
- .3. Ministerio de Economía y Finanzas
 - .3.1. <https://www.mef.gob.pe/es/mapas-de-pobreza/metodos-para-medir-la-pobreza>
- .4. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
- .5. Banco Interamericano de Desarrollo
- .6. Banco Mundial
 - .6.1. https://books.google.com.pe/books?id=RixYzMgJdLOC&pg=PA118&lpg=PA118&dq=fernando+silva+abanto&source=bl&ots=gTy-aSA6Xs&sig=wquh6vJhSQGlBISo_OWXAhPLIfE&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjzt_zhwaXTAhUIbiYKH YMcCSA4ChDoAQhLMAk#v=onepage&q=fernando%20silva%20abanto&f=false
- .7. Fondo Monetario Internacional
- .8. OCDE
- .9. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

ANEXOS

Anexo N° 1: Resumen de las cuatro últimas reformas de Servicio Civil

Resumen de las Cuatro Últimas Reformas del Servicio Civil Peruano (1990 - 2008)				
Reformas	Contextos	Objetivos	Acciones	Resultados
Primer intento de reformas (1990-1992)	Fracaso de políticas económicas e inicio de medidas de reajuste económico y fiscal. Concentración del poder en el Ejecutivo	Redefinir el papel del Estado, del aparato administrativo, flexibilizar el empleo público y modernizar áreas clave para las políticas económicas del país.	Despidos masivos (105 mil personas cesadas), compra de renuncias y cierre del ingreso a la carrera administrativa. Uso masivo de contratos por servicios no personales. Ingreso del régimen laboral de la actividad privada. Atención en un conjunto de instituciones clave del nuevo modelo económico ("islas de modernidad").	Diversidad de normas sobre acceso y permanencia en el sector público. Ausencia (desarticulación) de políticas de incentivos al desempeño. Fuga de talentos.
Segundo intento de reformas (1995-1997)	Pacificación nacional y estabilidad económica	Reorganizar el Estado y mejorar la operación de las entidades y la cobertura de los servicios públicos.	Desarticulación del INAP. Supervisión de la gestión de RRHH pasa a la PCM. Se crea el Programa para Modernización de la Administración Pública (PMAP).	Ausencia de un ente rector a cargo de la política de recursos humanos del Estado. Implementación nula de proyectos de modernización del servicio civil debido al poco apoyo político.
Tercer intento de reformas (2000-2006)	Pacificación nacional y estabilidad económica	Establecer una visión de Estado de largo plazo, consensuada y sobre la base de un gobierno moderno y escentralizado.	Firma del Acuerdo Nacional Diseño de políticas de modernización del Estado (Ley marco de modernización de la gestión del Estado). Descentralización (Ley de bases de la descentralización, Ley orgánica de gobiernos regionales). Reforma del empleo público (Ley marco del empleo público y Ley del código de ética en la función pública).	La implementación de las políticas vinculadas con la reforma del servicio civil no fue aprobada (normas complementarias a la Ley marco del empleo público) debido al escaso apoyo político y ausencia de acuerdos entre los actores relevantes para su aprobación. La reforma quedó circunscrita en aspectos generales del servicio civil peruano.
Reforma actual (2008 en adelante)	Estabilidad económica e inicio de políticas vinculadas con la apertura comercial con los principales socios del país. Firma del TLC con Estados Unidos, delegando facultades al Poder Ejecutivo para dictar las normas necesarias para el provechamiento de dicho tratado.	Mejorar la gestión del aparato administrativo del Estado para el fortalecimiento de la competitividad del país.	Creación de la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR). Creación del cuerpo de Gerentes Públicos. Normas sobre capacitación y rendimiento. Creación del régimen CAS.	Creación de ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado. Elaboración de un nuevo modelo de servicio civil bajo los principios de mérito e igualdad de oportunidades. Diseño de un Registro Nacional de Servidores del Servicio Civil.
Fuente: El Servicio Civil Peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. Mayo 2012				

Anexo N° 2: Series para regresión

Series para regresión 1

	PBIF*	PIA_ESTIMADO	PVTY_ESTIMADO
2000	171364.090947861	34046	202
2001	181907.8465906602	36127	205
2002	207620.8180045824	35772	211
2003	211341.5847531989	44516	214
2004	224745.5683583666	39678	216
2005	253238.7311046777	36608	222

2006	270249.9799072919	36499	226
2007	316386.9031285851	40954	238
2008	359660.6900827111	48205	250
2009	368932.7871220636	47402	252
2010	417501.9404428015	58991	260
2011	464511.3214965791	62594	272
2012	512774.0926758976	64973	284
2013	538727.3793421858	72635	292
2014	574386.7802111651	83196	303
2015	612616.2863169129	95373	315
2016	658394.6417692169	104304	328
2017	699815.2952947292	105113	338
2018	714649.1681026488	115382	344
2019	745534.0943478632	118228	352
2020	761257.8897052664	113165.7894736842	354.4947368421053
2021	791993.2525355825	117845.407518797	362.9037593984963
2022	822728.6153658985	122525.0255639098	371.3127819548872
2023	853463.9781962141	127204.6436090226	379.7218045112781
2024	884199.3410265304	131884.2616541353	388.1308270676691
2025	914934.7038568468	136563.8796992481	396.5398496240601
2026	945670.0666871628	141243.4977443609	404.9488721804511
2027	976405.4295174786	145923.1157894737	413.357894736842
2028	1007140.792347796	150602.7338345865	421.7669172932331
2029	1037876.155178111	155282.3518796993	430.175939849624
2030	1068611.518008427	159961.969924812	438.584962406015

(*) es el resultante de la estimación
Para regresión 2:

	TR_ESTIMADO	PVTY_ESTIMADO	PBIF1*
2000	13.15850815850818	202	167432.1930912167
2001	14.67249417249419	205	181916.1586421897
2002	16.1864801864802	211	206499.9674011072
2003	17.70046620046622	214	220983.9329520804
2004	19.21445221445223	216	232101.2841004052
2005	20.72843822843824	222	256685.0928593227
2006	22.24242424242425	226	274535.6728129439
2007	25	238	322920.2908053112
2008	25	250	363319.6636370891
2009	27	252	375844.3889324833
2010	28	260	405673.0523987174
2011	28	272	446072.4252304953
2012	31	284	495159.0427974198
2013	33	292	527883.4545087029
2014	35	303	570707.7094279305
2015	35	315	611107.0822597082
2016	39	328	666456.0624743301
2017	39	338	700122.2065008116
2018	40	344	723217.6411617492
2019	41.92424242424241	352	755722.6780059832
2020	43.43822843822843	354.4947368421053	768505.6173324605
2021	44.95221445221445	362.9037593984963	801199.6761260282
2022	46.46620046620045	371.3127819548872	833893.7349195959
2023	47.98018648018646	379.7218045112781	866587.793713163
2024	49.49417249417248	388.1308270676691	899281.8525067309
2025	51.00815850815849	396.5398496240601	931975.9113002986
2026	52.5221445221445	404.9488721804511	964669.9700938662
2027	54.03613053613051	413.357894736842	997364.0288874339
2028	55.55011655011652	421.7669172932331	1030058.087681002

2029	57.06410256410254	430.175939849624	1062752.146474569
2030	58.57808857808855	438.584962406015	1095446.205268137

(*) es el resultante de la estimación.

Las cifras recuperadas por la tendencia muestran 16 decimales.

Serie PBI:

2000	180584
2001	182527
2002	192691
2003	204337
2004	227935
2005	250749
2006	290271
2007	319693
2008	352719
2009	363943
2010	416784
2011	473049
2012	508131
2013	543556
2014	570593
2015	604269
2016	647707
2017	687989
2018	729773
2019	757060

Ministerios, Viceministerios y LOF Anterior-Actual

AÑO DE CREACIÓN	MINISTERIOS	VICEMINISTERIOS	LOF (Anterior)	LOF (Actual)
1821	Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE)	Despacho Viceministerial	Ley N° 26112	Ley N° 29357
			29 diciembre 1992	12 Mayo 2009
1821	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Viceministerio de Hacienda	Ley N° 183	Ley N° 325
		Viceministerio de Economía	12 junio 1981	31 enero 1985
1826	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)	Viceministerio de Justicia	Ley N° 25993	Ley N° 29809
		Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia	21 diciembre 1992	8 Diciembre 2011
1837	Ministerio de Educación (MINEDU)	Viceministerio de Gestión Pedagógica	Decreto Ley N° 25762	Ley N° 26510
		Viceministerio de Gestión Institucional	1 octubre 1992	21 julio 1995
1856	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Viceministerio de la Presidencia del Consejo de Ministros	D.S. N° 022-2017-PCM	
		Viceministerio de Gobernanza Territorial	28 de febrero de 2017	
1873	Ministerio del Interior (MININTER)	Viceministerio de Orden Interno	Ley N° 1135	DL N° 1266
		Viceministerio de Seguridad Pública	10 diciembre 2012	17 diciembre 2016
1897	Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)	Viceministerial de Transportes	Ley N° 27791	Ley N° 29370
		Viceministerial de Comunicaciones	25 julio 2002	6 junio 2009
1935	Ministerio de Salud (MINSA)	Viceministerio de Salud Pública	Ley N° 27657	DL N° 1161
		Viceministerio de Prestaciones y Aseguramiento	29 enero 2002	7 diciembre 2013
1943	Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)	Viceministerio de Políticas Agrarias	DL N° 997	Ley N° 30048
		Viceministerio de Desarrollo e Infraestructura	13 marzo 2008	25-Jun-13
1949	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	Viceministerio de Trabajo	Ley N° 27711	Ley N° 29381
		Viceministerio de Promoción de Empleo y Capacitación	30 abril 2002	16 junio 2009
1968	Ministerio de Energía y Minas (MINEM)	Viceministerio de Electricidad	Ley N° 25962	Ley N° 30705
		Viceministerio de Hidrocarburos	18 diciembre 1992	21 diciembre 2017
		Viceministerio de Minas		
1987	Ministerio de Defensa (MINDEF)	Viceministerio de Políticas para la Defensa	Ley N° 29605	DL N° 1134
		Viceministerio de Recursos para la Defensa	22 octubre 2010	10 diciembre 2012
1996	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Viceministerio de la Mujer	Ley N° 29597	DL N° 1098
		Viceministerio de Poblaciones Vulnerables	12 octubre 2010	20 enero 2012
2002	Ministerio de la Producción (PRODUCE)	Viceministerio de Pesca y Acuicultura	Ley N° 27789	DL N° 1195
		Viceministerio de MYPE e Industria	25 julio 2002	30-Ago-15
2002	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)	Viceministerio de Comercio Exterior	Ley N° 27790	
		Viceministerio de Turismo	25 julio 2002	
2002	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA)	Viceministerio de Vivienda y Urbanismo	Ley N° 27792	Ley N° 30156
		Viceministerio de Construcción y Saneamiento	25 julio 2002	19 enero 2014
2008	Ministerio del Ambiente (MINAM)	Viceministerio de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales	Ley N° 1013	
		Viceministerio de Gestión Ambiental	14 mayo 2008	
2010	Ministerio de Cultura (CULTURA)	Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales	DL N° 29565	
		Viceministerio de la Interculturalidad	22 julio 2010	
2011	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS)	Viceministerio de Políticas y Evaluación Social	Ley N° 29792	
		Viceministerio de Prestaciones Sociales	19 octubre 2011	

Data Actualizada al 25/01/2020 - Consulta Amigable
Leyes: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/inicio.aspx>

Ministerios con su respectivo PIA y PIM en el año 2011

AÑO DE CREACIÓN	MINISTERIOS	Presupuesto	2011		
			PIA	PIM	Avance %
1821	Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE)	Sector	522,989,140	596,455,376	96.0
		Pliego	516,328,140	587,655,878	96.1
1821	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Sector	19,899,917,584	19,072,497,133	83.5
		Pliego	13,577,833,798	11,320,087,309	76.0
1826	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)	Sector	804,563,983	970,644,270	79.4
		Pliego	114,868,060	124,522,122	79.1
1837	Ministerio de Educación (MINEDU)	Sector	6,804,432,194	7,677,784,427	81.4
		Pliego	4,082,377,098	3,931,040,289	88.3
1856	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Sector	1,624,459,956	2,322,607,290	90.0
		Pliego	793,344,650	1,359,932,266	93.7
1873	Ministerio del Interior (MININTER)	Sector	4,803,316,901	5,633,968,487	92.3
		Pliego	4,803,316,901	5,633,968,487	92.3
1897	Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)	Sector	7,715,182,272	8,836,440,853	95.3
		Pliego	7,555,522,114	8,595,461,826	95.8
1935	Ministerio de Salud (MINSA)	Sector	4,526,426,806	4,789,553,996	81.7
		Pliego	3,673,308,504	3,927,495,017	78.6
1943	Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)	Sector	1,053,852,587	1,100,496,091	71.5
		Pliego	716,990,387	716,947,438	75.1
1949	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	Sector	161,069,867	288,868,905	64.1
		Pliego	161,069,867	288,868,905	64.1
1968	Ministerio de Energía y Minas (MINEM)	Sector	703,929,629	3,323,338,257	94.4
		Pliego	615,740,771	3,209,469,560	95.3
1987	Ministerio de Defensa (MINDEF)	Sector	5,363,420,644	6,035,101,831	92.6
		Pliego	5,351,036,118	6,021,455,798	92.6
1996	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Sector	1,226,104,830	1,705,214,402	72.6
		Pliego	1,220,499,230	1,699,393,009	72.5
2002	Ministerio de la Producción (PRODUCE)	Sector	203,054,162	216,899,366	79.8
		Pliego	109,742,235	113,999,190	76.6
2002	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)	Sector	318,139,563	311,934,633	87.5
		Pliego	145,651,563	138,419,376	85.3
2002	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA)	Sector	2,689,733,639	1,163,484,519	76.5
		Pliego	2,501,493,538	987,822,471	76.1
2008	Ministerio del Ambiente (MINAM)	Sector	220,800,451	245,126,191	76.7
		Pliego	76,410,000	78,919,097	66.2
2010	Ministerio de Cultura (CULTURA)	Sector	373,679,451	430,917,187	83.1
		Pliego	312,396,953	343,637,989	83.8
2011	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS)	Sector			
		Pliego			
		TOTAL	59,015,073,659	64,721,333,214	

Data Actualizada al 25/01/2020 - Consulta Amigable
Leyes: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/inicio.aspx>

Ministerios con su respectivo PIA y PIM en el año 2016

AÑO DE CREACIÓN	MINISTERIOS	Presupuesto	2016		
			PIA	PIM	Avance %
1821	Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE)	Sector	589,166,149	955,585,570	94.5
		Pliego	577,657,149	944,023,096	94.5
1821	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Sector	29,131,668,240	23,521,643,481	88.2
		Pliego	20,556,896,814	14,590,870,216	85.1
1826	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)	Sector	1,871,476,842	1,743,582,602	85.5
		Pliego	706,911,316	329,528,738	88.9
1837	Ministerio de Educación (MINEDU)	Sector	16,079,101,198	12,767,861,642	87.5
		Pliego	12,269,332,782	7,881,547,402	94.3
1856	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Sector	1,625,414,860	2,024,038,576	84.2
		Pliego	141,139,792	127,983,046	96.2
1873	Ministerio del Interior (MININTER)	Sector	8,791,456,124	10,512,189,064	95.9
		Pliego	8,577,001,401	10,263,123,556	96.1
1897	Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)	Sector	10,284,800,359	10,740,402,592	83.7
		Pliego	10,213,892,323	10,551,055,510	83.5
1935	Ministerio de Salud (MINSA)	Sector	8,197,106,439	7,430,295,255	94.4
		Pliego	3,586,631,072	1,958,463,768	90.3
1943	Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)	Sector	2,014,240,219	2,287,141,902	83.9
		Pliego	1,416,425,920	1,584,295,994	84.2
1949	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	Sector	305,284,585	330,752,523	96.3
		Pliego	223,320,585	244,874,821	95.6
1968	Ministerio de Energía y Minas (MINEM)	Sector	570,528,169	896,889,925	85.2
		Pliego	477,276,912	776,812,341	84.8
1987	Ministerio de Defensa (MINDEF)	Sector	7,596,677,556	9,009,435,584	91.4
		Pliego	7,510,275,505	8,848,919,413	91.4
1996	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Sector	361,205,344	364,826,004	98.4
		Pliego	349,497,344	353,429,944	98.4
2002	Ministerio de la Producción (PRODUCE)	Sector	745,729,283	816,729,717	79.6
		Pliego	263,116,587	329,439,035	91.7
2002	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)	Sector	505,283,712	537,021,774	92.6
		Pliego	283,914,316	312,101,374	90.0
2002	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA)	Sector	4,994,365,078	2,478,207,482	82.2
		Pliego	4,760,180,049	2,241,074,507	81.7
2008	Ministerio del Ambiente (MINAM)	Sector	522,827,961	648,580,409	81.0
		Pliego	197,180,281	230,180,605	72.0
2010	Ministerio de Cultura (CULTURA)	Sector	447,734,273	542,961,434	89.8
		Pliego	342,486,094	409,991,377	89.0
2011	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS)	Sector	4,305,578,000	3,840,280,984	97.7
		Pliego	4,305,578,000	3,840,280,984	97.7
TOTAL			98,939,644,391	91,448,426,520	

Data Actualizada al 25/01/2020 - Consulta Amigable
Leyes: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/inicio.aspx>

Ministerios con su respectivo PIA y PIM en el año 2019

AÑO DE CREACIÓN	MINISTERIOS	Presupuesto	2019		
			PIA	PIM	Avance %
1821	Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE)	Sector	788,419,044	830,245,224	96.8
		Pliego	775,862,627	817,662,970	96.9
1821	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Sector	30,564,304,698	24,501,911,198	92.5
		Pliego	21,643,503,644	14,453,306,337	91.8
1826	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)	Sector	1,899,827,872	2,312,002,317	89.3
		Pliego	463,818,315	686,437,975	88.3
1837	Ministerio de Educación (MINEDU)	Sector	14,814,029,460	12,639,726,006	88.9
		Pliego	9,919,451,096	6,762,004,946	94.3
1856	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Sector	7,143,532,931	2,533,136,142	82.3
		Pliego	5,514,295,169	324,507,107	48.8
1873	Ministerio del Interior (MININTER)	Sector	10,426,986,722	12,944,976,514	98.4
		Pliego	10,194,162,389	12,641,356,916	98.8
1897	Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)	Sector	12,939,838,210	14,348,236,375	82.1
		Pliego	12,829,322,421	14,177,117,121	82.0
1935	Ministerio de Salud (MINSA)	Sector	9,376,398,911	9,040,838,060	94.6
		Pliego	7,092,483,491	6,551,259,250	94.0
1943	Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)	Sector	2,192,396,055	3,256,611,572	79.7
		Pliego	1,382,301,708	2,287,142,938	75.7
1949	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	Sector	446,262,991	495,579,793	93.8
		Pliego	285,378,891	320,466,672	94.6
1968	Ministerio de Energía y Minas (MINEM)	Sector	737,719,636	951,474,308	89.8
		Pliego	618,075,523	824,368,512	90.2
1987	Ministerio de Defensa (MINDEF)	Sector	7,861,562,771	9,314,798,551	95.4
		Pliego	7,467,550,259	9,057,313,228	96.0
1996	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Sector	745,963,349	598,646,981	96.6
		Pliego	732,645,644	585,187,492	96.6
2002	Ministerio de la Producción (PRODUCE)	Sector	830,619,261	912,274,357	87.9
		Pliego	362,873,416	912,274,357	90.0
2002	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)	Sector	539,381,173	653,683,037	93.6
		Pliego	325,442,887	301,037,711	91.9
2002	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA)	Sector	4,563,145,461	4,266,015,927	84.4
		Pliego	4,262,440,905	3,882,297,831	84.3
2008	Ministerio del Ambiente (MINAM)	Sector	667,833,479	3,882,297,831	91.2
		Pliego	222,787,818	3,882,297,831	89.5
2010	Ministerio de Cultura (CULTURA)	Sector	577,443,570	668,951,992	86.1
		Pliego	437,581,567	520,765,748	84.3
2011	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS)	Sector	4,548,992,471	5,004,163,641	96.4
		Pliego	4,548,992,471	5,004,163,641	96.4
		TOTAL	111,664,658,065	109,155,569,826	

Data Actualizada al 25/01/2020 - Consulta Amigable

Leyes: <http://www.leyes.congreso.gov.pe/inicio.aspx>

Anexo N° 6. Validación de expertos a la guía de criterios de selección de las variables

Doctora Rocío Portal Vásquez

DOCUMENTO GUÍA PARA SUSTENTACIÓN SELECCIÓN DE VARIABLES
DOCUMENTO GUÍA PARA SUSTENTACIÓN SELECCIÓN DE VARIABLES
LA POLÍTICA DISTRIBUTIVA ANTE LA POBREZA MONETARIA PARA
INCREMENTAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, PERÚ: 2011- 2016

I.- DATOS GENERALES:

- **Título de la Investigación:** LA POLÍTICA DISTRIBUTIVA ANTE LA POBREZA MONETARIA PARA INCREMENTAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. PERÚ: 2011- 2016
- **Apellidos y Nombres del Experto:** Dra. Rocio Elizabeth Portal Vásquez
- **Grado Académico:** Doctor en Gestión en Salud.
- **Cargo desempeñado:** Gestora pública. Actualmente Sub Directora Regional de Salud- DIRESA Cajamarca- Gobierno Regional Cajamarca.
- **Autor de la Guía:** Fernando Luis Silva Abanto

Criterios a ser validados

May deficiente (1); Deficiente (2); Aceptable (3); Bueno (4); Excelente (5)

VARIABLES	CRITERIOS				
	Representatividad	Confiabilidad	Consistencia	Pertinencia	Relevancia
PBI	5	5	5	5	5
Pobreza monetaria	5	4	4	4	5
PIA	3	3	3	3	3
Transferencias públicas	4	4	4	5	5
Subtotal	17	16	16	17	18
TOTAL					

III. OPINIÓN DE APLICACIÓN: Es válido para su aplicación

IV. PROMEDIO DE VALIDACIÓN: 4.2 Excelente

Cajamarca, 06 de julio de 2021


Dr. Rocio Elizabeth Portal Vásquez
DNI: 26693922

Doctor Luis Ponce Vega:

**DOCUMENTO GUÍA PARA SUSTENTACIÓN SELECCIÓN DE VARIABLES
LA POLÍTICA DISTRIBUTIVA ANTE LA POBREZA MONETARIA PARA
INCREMENTAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, PERÚ: 2011- 2016**

I.- DATOS GENERALES:

- **Título de la Investigación:** LA POLÍTICA DISTRIBUTIVA ANTE LA POBREZA MONETARIA PARA INCREMENTAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. PERÚ: 2011- 2016
- **Apellidos y Nombres del Experto:** Dr. Luis Alberto Ponce Vega
- **Grado Académico:** Doctor en gobierno y gestión pública.
- **Cargo desempeñado:** Docente universitario
- **Autor de la Guía:** Fernando Luis Silva Abanto

Criterios a ser validados:

Muy deficiente (1); Deficiente (2); Aceptable (3); Bueno (4); Excelente (5)

VARIABLES	CRITERIOS				
	Representatividad	Confiability	Consistencia	Pertinencia	Relevancia
PBI	5	4	4	4	4
Pobreza monetaria	5	4	5	4	4
PIA	5	5	5	4	4
Transferencias públicas	4	5	5	5	5
Subtotal	19	18	19	17	17
TOTAL					

III. OPINION DE APLICACIÓN: Es válido para su aplicación

IV. PROMEDIO DE VALIDACIÓN: 90



Dr. Luis Ponce Vega

07 de julio de 2021

ONI: 08268827