

LOS FONDOS PÚBLICOS O DE CÓMO EL PRESUPUESTO PÚBLICO VA PERDIENDO CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA

ROXANA BARRANTES

Documento de Trabajo N.º 152



CIES
consorcio de investigación
económica y social

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Serie: Economía 47

Este documento es resultado del proyecto homónimo desarrollado en el marco del sistema de concursos del CIES, con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

© CIES CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Antero Aspíllaga 584, El Olivar
Lima 27, Perú
Telefax (51 1) 421-8082 / 421-7968 / 442-0463
www.cies.org.pe

Este documento corresponde al N° 33 de la Serie Diagnóstico y Propuesta del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

© IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Teléfono: 332-6194 / 424-4856
Fax (51 1) 332-6173
Correo-e: publicaciones@iep.org.pe
www.iep.org.pe

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)
ISSN: 1022-0399 (Serie Economía)

Impreso en el Perú
junio, 2007
1000 ejemplares

Hecho el depósito legal
en la Biblioteca Nacional del Perú: 2007-05343

Cuidado de Edición: Mercedes Dioses
Corrección de Estilo: Sara Mateos
Diagramación: Silvana Lizarbe

Reservados todos los derechos a los editores, bajo el protocolo 2 de la Convención Universal de Derechos de Autor. Sin embargo, por la presente, se concede permiso para reproducir este material total o parcialmente para propósitos educativos, científicos o en desarrollo, con una mención de la fuente.

BARRANTES, ROXANA

Los fondos públicos o de cómo el presupuesto público va perdiendo capacidad redistributiva. Lima: IEP, CIES, 2007 (Documento de Trabajo, 152, Serie Economía, 47)

FONDOS PÚBLICOS; FINANZAS PÚBLICAS; POLÍTICA ECONÓMICA;
PERÚ

WD/03.01.02/E/47

CONTENIDO

AGRADECIMIENTO.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
I. LA LITERATURA SOBRE EL TEMA.....	11
II. LOS FONDOS ESPECIALES EN EL PERÚ.....	29
III. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS FONDOS ESPECIALES.....	47
IV. LAS PROPUESTAS DE FONDOS ESPECIALES RECHAZADAS EN EL CONGRESO.....	69
CONCLUSIONES.....	87
ANEXOS.....	89
BIBLIOGRAFÍA.....	109

LISTA DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADROS

Cuadro 2.1	Fondos especiales creados por año	30
Cuadro 2.2	Principales fuentes de ingresos de los FE según tipo de entidad	33
Cuadro 2.3	Principales modalidades de ingreso de los FE	34
Cuadro 2.4	Resumen de principales modalidades de ingreso de los FE	35
Cuadro 2.5	Destino de los recursos de los FE en general	39
Cuadro 2.6	Destino de los recursos de cada FE	40
Cuadro 2.7	Origen y destino de los recursos dentro de un mismo sector	41
Cuadro 2.8	Fondos por sector gubernamental según funcionalidad	42
Cuadro 2.9	Tipo de gasto principal de los FE para ingresos 2005	44
Cuadro 2.10	Ingresos 2005 de los FE según tipo del bien de origen y de destino	45
Cuadro 2.11	Importancia relativa del tipo de bien en los ingresos 2005	45
Cuadro 2.12	Clasificación funcional de los FE	46
Cuadro 3.1	Procesos electorales 1990-2005	48
Cuadro 3.2	Tipo de norma de creación y nombre del FE	50
Cuadro 3.3	Origen político de los FE	51
Cuadro 3.4	Fondos aprobados por ley, propuestos por el Poder Ejecutivo	52
Cuadro 3.5	Fondos creados por normas generales	56
Cuadro 3.6	Periodos de reglamentación efectiva de los FE	57
Cuadro 3.7	Periodos de reglamentación efectiva según cada FE	57
Cuadro 3.8	Vigencia de los FE	59
Cuadro 3.9	Fondos fusionados	60
Cuadro 3.10	Lista de FE según alcance regional o nacional	62
Cuadro 4.1	Fondos propuestos en el Congreso y no aprobados	70
Cuadro 4.2	Propuestas de creación de FE según periodos presidenciales	74
Cuadro 4.3	Origen y destino de los recursos de los fondos rechazados	77
Cuadro 4.4	Recirculación de recursos en las propuestas de FE no aprobadas (porcentajes)	78
Cuadro 4.5	Recirculación de recursos en cada propuesta de FE no aprobada	78
Cuadro 4.6	Fondos propuestos no aprobados según sectores	81
Cuadro 4.7	Lista de FE propuestos no aprobados por sector	83

Gráficos

Gráfico 1.1	Pérdida de eficiencia social en monopolio	17
Gráfico 2.1	Ingreso de FE según principal modalidad, 2005	37
Gráfico 2.2	Ingreso de fondos por sectores respecto a PIA, 2005	38
Gráfico 2.3	Ingresos de fondos por sectores respecto a PIA según fuente, 2005	39
Gráfico 2.4	Tipo de gasto principal de los FE para ingresos 2005	44
Gráfico 2.5	Ingreso de fondos por sectores respecto a gasto en inversiones de PIA, 2005	44
Gráfico 3.1	FE según normas de creación	49

Gráfico 3.2	Origen político de los FE	51
Gráfico 3.3	Creación de FE según año y norma	53
Gráfico 3.4	Creación de fondos: normas generales o específicas	55
Gráfico 3.5	Creación de fondos por año y PBI real (variación anual)	61
Gráfico 3.6	Ingresos por fondos redistributivos respecto al ingreso total de gobiernos locales (incluye recursos propios): año 2005	65
Gráfico 3.7	Ingresos por fondos redistributivos respecto al ingreso total de gobiernos regionales (incluye recursos propios): año 2005	66
Gráfico 3.8	Reelecciones en las últimas cuatro elecciones congresales (1992, 1995, 2000, 2001)	67
Gráfico 3.9	Distribución de días transcurridos entre presentación de proyecto de norma y promulgación (publicación en el diario oficial)	67
Gráfico 4.1	Propuestas de FE no aprobadas en el Poder Legislativo	73
Gráfico 4.2	Propuestas de FE en el Congreso y no aprobadas por año (propuestas iniciales y repetidas)	73
Gráfico 4.3	Origen de recursos de FE propuestos y no aprobados en el Poder Legislativo	76
Gráfico 4.4	Fondos propuestos y rechazados por ámbito regional o nacional	77
Gráfico 4.5	FE propuestos no aprobados por tipo de gasto	80
Gráfico 4.6	FE propuestos no aprobados por sector	82
Gráfico 4.7	Fondos aprobados y fondos propuestos no aprobados por sector	82

AGRADECIMIENTOS

Muchas personas contribuyeron a enriquecer este proyecto de investigación. Para formularlo, Marisa Remy me dedicó un tiempo valioso. En diferentes etapas, tanto en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) como en el Instituto Kellogg para Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos), y en reuniones organizadas por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), recibí comentarios de Shane Hunt, Carlos Casas, Scott Mainwaring, Miriam Kornblith, Gulnaz Sharafutdinova, Susan Fitzpatrick-Behrens, Romeo Grompone, Cecilia Blondet, Eduardo Morón, Gonzalo Tamayo, Waldo Mendoza, Martín Tanaka, Carlos Meléndez, Rodrigo Barrenechea y de los comentaristas anónimos asignados por el CIES. El capítulo que revisa la literatura teórica fue escrito durante mi estancia como investigadora visitante en el Instituto Kellogg; como representante de mi deuda de gratitud con ese centro de estudios, quiero mencionar a la bibliotecaria Vonda Polega, que facilitó significativamente mi trabajo. Agradezco de corazón la generosidad de Julio Cotler, quien comentó y leyó varias versiones parciales de este trabajo, y de Carolina Trivelli que me ayudó desde el planteamiento inicial. Finalmente, este trabajo no hubiera podido realizarse sin el compromiso de Juan José Miranda y Max Pérez-León, asistentes de investigación del IEP. A pesar de toda esta ayuda, no sé si pude incluir todo lo sugerido o si hice justicia a los comentarios y aportes, por lo que los errores y omisiones que subsisten en el texto son de mi entera responsabilidad.

INTRODUCCIÓN

ANTE EL RELATIVO ÉXITO del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) (Paxson y Shady 2002), creado como parte de las redes de seguridad social que se constituyeron para hacer frente a las políticas de estabilización y reformas estructurales de principios de la década del noventa, han proliferado en el Perú los denominados “fondos”, es decir, montos de recursos destinados específicamente a un fin.

Una característica fundamental de dichos fondos, a los que en este trabajo denominaremos fondos especiales (de ahora en adelante, FE), es que se restringen a un determinado uso (las carreteras, en el caso del fondo vial, las áreas naturales protegidas, en el de Profonanpe, etc.) o región geográfica (las áreas rurales o de especial interés social, en el caso de Fitel), y que en prácticamente todos los casos, se financian proyectos de inversión¹ orientados por la demanda, es decir, solicitados por la población organizada. Para la gestión del fondo, se pueden constituir organismos o directorios independientes (en algunos casos con representantes del sector público), o se puede responsabilizar de esa función a un determinado organismo público (existente o creado *ad hoc*), o al órgano de línea de algún ministerio.

Los FE no son una “creación heroica” peruana. En diferentes economías en el mundo y en distintos momentos de la historia se han constituido fondos. Los más comunes han sido los fondos viales (Gwilliam y Shalizi 1999), que han tenido dos generaciones: con recursos del Tesoro Público, los peajes y los fondos para atender necesidades previsionales. Algunos estados de los Estados Unidos fundan loterías o establecen sobretasas impositivas a los cigarrillos para financiar gastos en educación pública u otros gastos sociales (Kerbeshian 2002).

Como ya mencionamos, a raíz de las políticas de estabilización de fines de la década del ochenta y principios de la del noventa se constituyeron diversos fondos de inversión social en los países en desarrollo, animados por los bancos multilaterales.² De este modo —se pensaba— se atendía rápidamente las necesidades de la población que resultaba más afectada por esas políticas y que no podía esperar a la reforma del Estado.

-
1. Hay algunas excepciones: Profonanpe, por ejemplo, financia el gasto recurrente para el mantenimiento de las áreas naturales protegidas, y el Fondo de Compensación Social Eléctrica financia un mecanismo de subsidio cruzado de las tarifas entre grupos de consumidores.
 2. Al respecto, ver el documento de sistematización del BID (1998) y otras reflexiones como Jack (2001) y Rawlings y Shady (2002), entre otros.

En este trabajo, estudiamos los FE constituidos en el Perú que utilizan de manera directa o indirecta recursos públicos. Llamaremos FE a los denominados específicamente “fondos”, y también a todas aquellas reglas de redistribución de recursos públicos explícitas en las normas. Para ser considerado en nuestra investigación, el fondo debe tener un componente de recurso público, sea de manera explícita, como es el caso de un impuesto dirigido, o de manera implícita, es decir, cuando ante alguna contingencia del sector privado (como la quiebra de un banco) se demandan recursos públicos. Buscamos identificar el rol de los FE en las estrategias redistributivas del sector público, pensando si conviene considerarlos como un instrumento viable y efectivo para la reforma del Estado.

En la medida en que no se cuenta con un estudio integral sobre los fondos del Estado, la investigación ha demandado un importante trabajo de identificación y descripción de los FE. Nos hemos centrado en los fondos que se han constituido en el Perú en los últimos quince años; específicamente, entre el 28 de julio de 1990 y el 31 de diciembre del 2005. Este es un periodo interesante en la historia del Perú, pues marca un cambio fundamental de orientación en la política económica, que no necesariamente ha contado con un consenso social, y que ha involucrado redefinir las reglas de la política a la luz del final de la guerra interna y de la reinserción del Perú en el mercado internacional, explotando sus ventajas comparativas por la abundancia de recursos naturales.

Esta publicación se divide en cuatro capítulos: el primero se ocupa del marco conceptual; en el segundo se identifica y describe los FE; el tercero es una discusión sobre la economía política de esos fondos; y el cuarto analiza las propuestas de FE rechazadas en el Congreso. Las conclusiones cierran el texto. Como el lector comprobará, éste es sólo un documento de trabajo, pues al enfatizar la identificación y descripción de los FE, se ofrecen sobre todo hipótesis cuya validez no se ha podido confirmar o negar en esta etapa de la investigación. Así, es un documento inicial que esperamos aliente a realizar más investigaciones sobre el tema.

I. LA LITERATURA SOBRE EL TEMA

Es importante ubicar la descripción y el análisis de los fondos especiales (FE) creados en el Perú en un marco conceptual que ordene la presentación. En este primer capítulo, revisamos la literatura relevante para este proyecto de investigación con el objetivo de contar con dicho marco, que se construye tomando elementos de las diferentes contribuciones analizadas. Esta revisión comienza con una discusión aclaratoria sobre los conceptos fundamentales de bienes privados y bienes públicos, según la teoría económica.

En la medida que nos concentramos en los FE financiados con recursos públicos, empezamos la revisión teórica con la teoría normativa de las finanzas públicas, o la economía del bienestar, como se le suele llamar. Seguidamente, presentamos los aportes de la teoría de la elección pública (*public choice*) que introduce claramente en la discusión a los agentes que deciden e implementan la política pública. Luego, nos detenemos en los aportes planteados desde el enfoque de la búsqueda de rentas (*rent seeking*), lo que nos da el marco para mostrar los problemas que presenta la redistribución. Una breve exposición de la economía política de los derechos de propiedad cierra el análisis de la literatura relevante para nuestro tema.

A partir de estos aportes, construimos dos hipótesis complementarias para explicar la creación de FE. La primera se construye sobre la base de los modelos de búsqueda de rentas y de la teoría económica de la regulación y explica a los FE como el resultado del mercado de rentas y de las normas de creación de fondos. La segunda hipótesis se basa en el análisis de los mercados políticos, y postula que los FE objeto de este estudio son un mecanismo reputacional que da credibilidad a los diferentes compromisos que asumen el Ejecutivo o el Legislativo, en un contexto de ausencia de mecanismos institucionales de compromiso del Estado. Como veremos a lo largo de esta sección, las explicaciones irán prestando conceptos de los diferentes enfoques conceptuales revisados que, a su vez, guiarán la descripción y el análisis de los FE creados en el Perú, que se realiza en la siguiente sección.

Antes de seguir, aclaramos dos temas. En primer lugar, dada la perspectiva económica que tiene este trabajo, muchos términos de la ciencia política son utilizados en este texto casi en su sentido coloquial. En segundo lugar, repetimos: vamos a referirnos a “fondos especiales” (FE) cuando hablemos del objeto de estudio de esta investigación.

1. Bienes privados y bienes públicos

Una primera distinción fundamental que está en la base de nuestra preocupación por los FE es la diferencia que establece el análisis económico entre los bienes privados y los bienes públicos. Dos son las características que definen la distinción. De un lado está el carácter rival del bien analizado y, de otro, el carácter exclusivo. La rivalidad muestra si el bien se agota en el consumo de un individuo. La exclusividad indica las tecnologías de exclusión disponibles, que tienen por objeto individualizar las responsabilidades por los costos y los

beneficios del consumo. El carácter exclusivo de un bien se apoya en la presencia de un régimen de derechos de propiedad, usualmente asociado a la existencia de un Estado, o de un tercero con poder de coerción.

Así, mientras los bienes privados son rivales y exclusivos, apropiables a nivel individual, los bienes públicos son lo opuesto: no rivales y no exclusivos. La rivalidad y la exclusión ocurren también en diferentes intensidades o niveles, por lo que se encuentran diferentes categorías de bienes públicos: públicos puros, locales, de club, sujetos a congestión, etc.³ Por ejemplo, una vacuna tiene al mismo tiempo características de bien privado y de bien público.⁴ Una carretera también exhibe simultáneamente, en diferentes niveles, ambas características. Un proyecto de irrigación que beneficia solamente a un conjunto de localidades será considerado un bien público local.

Mientras que los mercados surgen para bienes privados, y en ausencia de imperfecciones, puede postularse que su provisión descentralizada a través de intercambios privados es eficiente, los mercados solos no logran obtener el nivel deseado de bienes públicos, es decir, aquellos que se caracterizan por ser no rivales y no exclusivos. Ello se explica tanto por lo costoso de la exclusión, como porque al no agotarse el bien en el consumo de un individuo, una vez provisto el bien, el resto de consumidores se convertiría en polizones (*free riders*), es decir, consumirían sin pagar. Los agentes privados, así, no tienen incentivos para proveer bienes públicos. En consecuencia, es el Estado quien debe organizar la provisión de este tipo de bienes.⁵

De ahí que un componente importante de las teorías que explican a los Estados y a las políticas que ejecutan sea su decisión sobre la composición y el nivel de bienes públicos que provee. Similarmente, en la medida que la provisión de bienes públicos se financia con impuestos,⁶ los votantes, con sus preferencias sobre determinados tipos y niveles de bienes públicos, afectan las decisiones que toma el Estado.⁷

Los FE que estudiaremos están compuestos por recursos que tienen algún componente de recurso público. Así, en teoría, están destinados a financiar la provisión de bienes públicos. En la práctica, sin embargo, el alcance público del bien provisto también está en cuestión y la interrogante, o el nivel de rivalidad y exclusión posibles, debe mantenerse en cuenta en la medida que define el universo posible de beneficiarios. De ahí que, para efectos de este estudio, es importante mantener clara la distinción entre bienes privados y bienes públicos y comprender el rol del Estado en organizar la provisión de bienes públicos.

3. Cornes y Sandler (1986) son la mejor fuente para este análisis.

4. Mientras una persona la recibe y, en consecuencia, se protege de la enfermedad contra la cual se le vacuna —carácter privado del bien—, protege al mismo tiempo del contagio al resto de personas con las cuales esa persona interactúa —carácter de bien público—.

5. En este contexto, provisión significa asegurar que se provean y no necesariamente que su producción esté en manos del Estado. De igual manera, Estado sólo significa tercero con poder de coerción. A medida que avancemos en la revisión, el Estado estará formado por agentes con intereses.

6. En una versión simplificada, todo gasto público se financia con impuestos. En la práctica, sabemos que se lo financia con impuestos o endeudamiento, sea nacional o internacional. Al final, hasta el endeudamiento se paga con impuestos.

7. Hasta el momento, estamos abstrayendo los mecanismos mediante los cuales pasamos de las preferencias de los votantes a los incentivos que enfrentan los ejecutores de las políticas públicas, pasando por los representantes elegidos, en las diferentes instancias de gobierno.

La teoría económica pura de las finanzas públicas estudia la actividad económica del Estado en tanto proveedor de bienes públicos que financia con impuestos que se cobran a los ciudadanos. En otros contextos también se le conoce como economía del bienestar, en tanto examina la actividad del Estado en la economía como parte de la solución de las fallas de mercado, ante la presencia de diferentes tipos de externalidades y bienes públicos.

Para las finanzas públicas puras, el Estado actúa como un planificador benevolente. Solamente agrega los intereses de los agentes, expresados a través de la demanda y de la oferta, para maximizar el bienestar de la sociedad. Es en ese contexto que se decide el nivel y la composición de bienes públicos que serán provistos. El planificador social resuelve un problema de optimización del bienestar de la sociedad,⁹ y lo hace sin estar influido, o determinado, por sus propios intereses, sin favoritismos, y tampoco por sus preferencias intertemporales que podrían inclinarlo a optar por el presente en lugar de valorarlo igual que al futuro.

Planteado así el problema, es necesario conocer, de un lado, el nivel de cada bien público demandado y, de otro lado, la manera de financiarlo a través de impuestos.¹⁰ Estas son dos decisiones separadas, tomadas por el planificador social. La relación entre el que aporta impuestos y quien se beneficia de los bienes públicos no es directa, por la propia naturaleza del bien público que impide, por lo costoso, individualizar los beneficios del consumo. Al mismo tiempo, el nivel de tributación se define sobre la base del principio de la capacidad de pago (o *ability to pay*). En este contexto de la economía normativa del bienestar, cualquier impuesto con un fin dirigido no resulta eficiente, en tanto introduce una restricción adicional en el problema de optimización del planificador social,¹¹ lo que reduce el nivel de bienestar alcanzable por la sociedad.

Frente a esta manera de financiar la provisión de bienes públicos —es decir, a través de impuestos universales, donde la relación aportante-beneficiario no existe—, en el otro extremo del espectro se encuentra la posibilidad de financiar bienes públicos a través de cargos a los usuarios. En este caso, solamente puede consumir el bien público aquel que paga, recogiendo el carácter privado del bien público así provisto.¹² Claramente, los cargos a los usuarios no son eficientes en el contexto de bienes públicos puros.¹³ Así, solamente en la medida que algún nivel de exclusión sea factible, podrá ser eficiente financiar bienes públicos con cargos a los usuarios.¹⁴ Estos cargos, además, cumplen la función de los precios al

8. Varios textos pueden proveer una visión más amplia de lo aquí discutido. Nombro solamente dos: Varian (2003) y Stiglitz (1997).

9. El bienestar de la sociedad se define por la suma del excedente del productor y del excedente del consumidor.

10. La literatura que aborda estos problemas es inmensa. Comienza con el aporte de Samuelson sobre la demanda de bienes públicos y llega hasta los mecanismos de revelación de preferencias, en presencia de información asimétrica. Una revisión inicial puede encontrarse en cualquier texto de microeconomía, por ejemplo, Varian (2003).

11. McMahon y Sprenkle (1970, 1972), citados por Wiseman y Posnett (1991).

12. Es el caso de la carretera con peaje: solamente es consumida (usada) por aquél que paga el peaje.

13. Como el caso de la defensa nacional.

14. Wagner (1991) expresa claramente: “[...] charges involve a direct connection between making a payment and receiving a service from government” (p. 7). En la definición tributaria legal peruana, “cargo” se vuelve sinónimo de tasa.

racionar la escasez o la congestión posibles en el tipo de bienes públicos que ayudan a financiar.

En la literatura de finanzas públicas, se encuentra una tercera manera de financiar bienes públicos: la de los impuestos dirigidos (o *earmarked*),¹⁵ que son recursos específicos para un fin determinado. Los impuestos dirigidos tienden así a compartimentalizar el gasto, ya que el nivel de bien público provisto dependerá de la recaudación del impuesto que lo financia. A pesar de que los impuestos dirigidos pueden ser vistos como una manera de establecer cargos al usuario (*quasi* cargos), no lo son realmente por varias razones: (i) no pueden ser evitados si no se consume el bien público;¹⁶ (ii) no necesariamente en todos los casos el bien privado al cual se coloca el impuesto es un complemento del bien público que se financia;¹⁷ (iii) no es el precio del bien público, sino un impuesto el que distorsiona el consumo del bien privado.¹⁸

Ambos, cargos al usuario e impuestos dirigidos, tienden a ser discutidos como dos maneras diferentes de aplicar el principio del beneficio (*benefit principle*), es decir, paga por el bien público quien se beneficia en el consumo. Al aplicar este principio, se puede lograr eficiencia en la asignación de recursos cuando quien se beneficia, contribuye con el financiamiento del bien preferido. Así, se eliminan las externalidades que las decisiones de unos imponen sobre las preferencias, consumo y restricción presupuestal de otros,¹⁹ y se logra transparencia en la asignación del gasto público.

Este principio se opone al principio de tributación universal para el financiamiento de bienes públicos. Bajo este principio, el Estado, en tanto planificador, encuentra menos restricciones para decidir la provisión del nivel y composición de bienes públicos preferidos por la sociedad, aun cuando no se encuentre una relación directa entre quien paga y quien recibe beneficios.²⁰

Los intereses de los agentes que toman o implementan las decisiones, sea de gasto o de tributos, no son necesariamente abordados desde este enfoque normativo. Han sido los desarrollos desde la teoría de la elección pública y de los costos de transacción, en términos del mercado político, y los problemas de implementación que se estudian desde los modelos de agente-principal en el contexto de información asimétrica, los que incorporan a los agentes implementadores de manera explícita.

Para efectos de nuestro proyecto de investigación, el enfoque de la economía normativa del bienestar permite precisar el tipo de bienes, privados o públicos, que los recursos de los FE contribuyen a financiar, y así el universo posible de beneficiarios y cuánto contribuye

15. “The ‘earmarking’ of taxes refers to the specific designation of funds to some particular end use”. Anderson (1991: 16).

16. Como sería el caso de la educación financiada con impuestos a los juegos de azar. Puede ocurrir que se consuma juegos de azar y no se consuma educación, pero igual se contribuye al financiamiento, a pesar de que no se es un usuario del bien público.

17. Por ejemplo, esto sería si el impuesto selectivo al consumo a los combustibles se destinase exclusivamente a mantener las carreteras. Quien consume gasolina puede no transitar por ninguna carretera. Pero en este caso de posible complementariedad, aquella persona que no transita por carreteras, no podría evitar pagar por su mantenimiento, siempre que consuma gasolina, o combustibles en general.

18. Bös (2000: 460).

19. Implícita en esta comparación están las reglas de decisión política, que veremos brevemente en la siguiente sección.

20. En un proceso de elección social por regla de la mayoría, la teoría predice que se proveerá el nivel de bien público preferido por el votante que establece la mediana de las preferencias.

cada uno a la provisión de bienes públicos. Asimismo, permite distinguir la fuente de recursos de los fondos: tributación universal (real o vía endeudamiento), cargos a los usuarios, o impuestos dedicados (o dirigidos).

3. Impuestos dirigidos y teoría de la elección pública

Buchanan (1963) desarrolla la teoría que explica bajo qué conjunto de condiciones los impuestos dedicados son más eficientes, inspirado por Wicksell.²¹ Para hacerlo, introduce un elemento de realidad fundamental en cualquier teoría de asignación de gasto público, cual es el rol que juegan los políticos en las decisiones de gasto.²²

El modelo de Buchanan es bastante sencillo. Contempla la elección sobre dos bienes públicos. En su modelo, la autoridad elige la proporción de gasto en cada bien público, mientras el votante mediano, por la regla de la mayoría, elige el nivel total de presupuesto. Este tipo de elección se opone a la elección del nivel provisto de cada bien público y su respectivo financiamiento, como ocurre cuando los impuestos están dirigidos. Así planteado el problema, es claro que los impuestos dirigidos son más eficientes que el financiamiento por la vía de impuestos universales, resultado que se logra porque no hay un agente interpretando los intereses de los votantes, sino que el nivel de cada bien público es elegido según las preferencias individuales.²³

A partir del trabajo de Buchanan, se desarrollaron otro conjunto de modelos que introdujeron, entre otros elementos, la toma de decisiones por regla de la mayoría, y otros elementos que dan más realidad al modelo original. Por ejemplo, Goetz (1968) desarrolla un modelo que toma al grupo, y no al individuo, como eje. De este modo, encuentra también optimalidad en los impuestos dirigidos, en presencia de coaliciones mayoritarias. En el modelo desarrollado por Athanassakos (1990), de opciones de presupuesto en una democracia directa, el presupuesto público es mayor, o por lo menos igual, al que resultaría si todos los impuestos fueran dirigidos.

Lee y Wagner (1991) discuten la economía política de los impuestos dirigidos debido a su importancia en la economía norteamericana.²⁴ En EEUU, los impuestos dirigidos son bastante usados para financiar bienes públicos. En varios casos, se rompe la complementariedad entre impuesto dirigido y bien financiado, como sería el caso del impuesto a la gasolina para financiar la provisión de carreteras, y de gravarse bienes privados “inmorales”,²⁵ como el juego o los cigarrillos, para financiar gastos en educación o salud. También son usados como parte de transacciones políticas entre miembros del Congreso para beneficiar a los respectivos distritos electorales.²⁶

En uno de los modelos planteados más recientemente, Bös (2000) combina la teoría de impuestos dedicados con los modelos de información asimétrica en el juego político, con

21. Wicksell (1958), en traducción de Buchanan.

22. Ello, analizado con las herramientas del análisis económico, es lo que se denomina *public choice* o elección pública.

23. Wiseman y Posnett (1991) lo expresan con claridad: “[...] earmarking thus has the potential value of improving the efficiency of collective choice (the responsiveness of the political process to individual preferences), by removing one impediment to the revelation of preferences” (p. 30).

24. Con datos de 1970, se afirma que el 41% de los ingresos de los gobiernos estatales en los EEUU está dirigido.

25. Conocidos como *sin taxes*.

26. En lo que se denomina *pork and barrel politics*.

múltiples actores. La pregunta que el autor busca responder es si los impuestos dirigidos pueden ser óptimos, en el sentido del planificador benevolente de la teoría normativa de las finanzas públicas, cuando se tiene un agente que propone el nivel de impuestos y otro que aprueba el nivel de gasto, y los consumidores revelan su demanda por el bien público. Si el planificador maximiza votos en lugar de bienestar, de tal modo de atender las presiones de los grupos de interés en lugar de minimizar la pérdida de eficiencia social producto de la tributación, es más probable que se opte por los impuestos dirigidos.

Recientemente, en el contexto de la creación de impuestos dirigidos con fines ambientales, se han desarrollado modelos, basados en la teoría de juegos, que explican los impuestos dirigidos en el contexto del juego político. En un panorama de incertidumbre sobre quién será el ganador de las siguientes elecciones, Brett y Keen (2000) desarrollan un modelo donde los impuestos dirigidos son el mecanismo mediante el cual el partido político que está en el poder hoy, restringe las opciones de asignación del gasto público del partido que, teniendo diferentes objetivos, puede ganar las elecciones en el segundo periodo. En su modelo, los políticos más débiles, o aquellos en los que se confía menos, son los que tienen más probabilidades de crear impuestos dirigidos.

Anesi (2006), por su parte, generaliza el modelo anterior al discutir la adopción de impuestos dirigidos en un contexto de competencia política, donde se conocen las preferencias de los partidos, y estos tienen opciones sobre qué proporción de los impuestos pueden ser dirigidos. El modelo predice que los impuestos dirigidos pueden ser creados por partidos que no valoran el bien público provisto, en tanto dan credibilidad a una dirección de política que no sería creíble para el electorado de no haber creado el impuesto dirigido,²⁷ aumentando así la probabilidad de ser reelectos.

Estos últimos modelos, donde el impuesto dirigido da credibilidad a un compromiso de políticas, son importantes para efectos de nuestra investigación. Nos obligan a prestar atención a la fuerza política del legislador, ya que se puede esperar que el legislador más débil con su base esté más propenso a apoyar la creación de FE, de tal modo de ganar la plena confianza del grupo y mostrar fortaleza política en el Parlamento. De otro lado, como veremos al hacer la clasificación de FE, muchos de ellos son una manifestación de impuestos dedicados (o *earmarked taxes*).

4. Búsqueda de rentas

El primero en plantear el tema de la acción política como un problema de búsqueda de rentas, fue Tullock²⁸ (1980), mientras que Anne O. Krueger (1980)²⁹ lo nombró como tal y lo desarrolló. La cuestión se plantea en términos de una competencia política entre grupos de interés, o cabildeo en realidad, para que alguno de los poderes del Estado emita diferentes tipos de regulación que den poder de monopolio a ciertos grupos. El poder de monopolio permite así a quien lo posea apropiarse de la renta de monopolio, a costa de generar pérdidas a la sociedad, o PES —pérdida de eficiencia social—, parte de la cual, de otro modo, sería

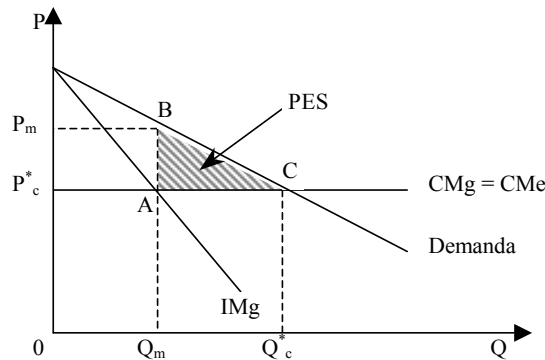
27. Luego, cuando revisemos la teoría de los costos de transacción, veremos que éste es uno de los resultados de otra línea de modelos de teoría de juegos para explicar porqué una reforma solamente es creíble y aceptada cuando la propone y ejecuta alguien que el electorado no identifica con esa alternativa.

28. El artículo original de Tullock fue publicado en 1967. En Buchanan, Tollison y Tullock (1980), se vuelve a publicar y esa es la versión que he consultado.

29. Idem para el artículo de Krueger.

apropiada por los consumidores. Esto se puede apreciar en el gráfico 1.1, donde se observa que el precio cobrado por el monopolista (P_m) es mayor al que se cobraría en competencia (P_c), generándose así una reducción en la cantidad demandada de Q_c hasta Q_m . Debido a que los consumidores compran a precios más altos, y consumen menos en consecuencia, se genera una pérdida de eficiencia social (PES), equivalente al triángulo sombreado en el gráfico.

GRÁFICO 1.1
Pérdida de eficiencia social en monopolio



Los grupos de interés compiten así por obtener normas y leyes que les den poder de monopolio en el mercado. En este proceso de competencia, Buchanan (1980) identificó por lo menos tres fuentes de recursos gastados, literalmente, en el proceso:

- El proceso mismo de competencia entre los receptores potenciales de la renta monopólica.
- Los recursos que los burócratas gastan para reaccionar frente a los recursos gastados por los receptores potenciales.
- Las distorsiones inducidas por el monopolio o por terceros como resultado de las actividades de búsqueda de rentas.

En este marco se inscribe la teoría de la regulación económica de Stigler (1988). De acuerdo a ella, la regulación es dada por el Congreso y solicitada por grupos de interés. Se configura así una oferta de regulación, con el objetivo de dar poder de monopolio, y una demanda de regulación, con el objetivo de obtener ese poder de monopolio. En el proceso de ajustar oferta y demanda de regulación, se disipan rentas, que de otro modo serían apropiadas por los consumidores en la forma de precios más bajos y mayor consumo.

Becker (1983) amplía el modelo de Stigler para considerar explícitamente la competencia entre grupos de interés por influencia política para obtener regulación, impuestos o subsidios a su favor. Un elemento fundamental en el modelo es que esta competencia produce un juego de suma cero, donde mayores niveles de subsidio a un grupo son producto de mayores niveles de impuestos, que financian el subsidio pero que vienen acompañados de la pérdida de eficiencia social asociada a la tributación. En este modelo, los grupos más influyentes serán aquellos más eficientes en producir la presión. La eficiencia de la presión, a su vez, depende de la capacidad del grupo de controlar a los polizones, del tamaño del grupo, de la pérdida de eficiencia social asociada a la tributación y a los subsidios, y de la presión del grupo comparada con la presión que ejercen otros grupos (el efecto marginal de la presión).

Así, es más probable que los subsidios sean recibidos por grupos relativamente pequeños y que la presión política que puede ejercer un grupo gravado con un impuesto sea más fuerte cuando la pérdida de eficiencia social es mayor.

Uno de los temas menos estudiados en el proceso descrito de demanda y oferta de regulación es el de la dinámica y las consideraciones intertemporales asociadas. El tratamiento inicial de Krueger contiene un elemento dinámico en las consecuencias, al considerar que la sociedad que busca rentas se embarca en un círculo vicioso de bajo crecimiento, al afectar la percepción de los agentes sobre el funcionamiento del sistema económico. Si los agentes perciben que los resultados económicos son, en realidad, resultados de la influencia de algunos agentes sobre el gobierno y no del esfuerzo desplegado en el mercado, éste, en tanto impersonal y transparente, perderá credibilidad como mecanismo eficiente de asignación de recursos.³⁰

El modelo de búsqueda de rentas es fundamental para nuestra explicación sobre el surgimiento de los FE. Entre las hipótesis de trabajo que orientan este proyecto de investigación, postulamos que se configura una típica situación de demanda y oferta de normas de creación de fondos, según el modelo propuesto por Stigler (1988), para explicar la oferta y demanda por regulación. Los FE creados permiten atender los intereses de los votantes o grupos de interés específicos de manera directa, y sin mediaciones posteriores o disputas de gasto, cuando se decide la asignación presupuestal anual, restringiendo así la capacidad de la siguiente mayoría de asignar gasto a determinados bienes públicos. Asimismo, se constituirán FE cuyos beneficiarios sean aquellos grupos de votantes que logren articular a menor costo su apoyo político, independientemente del tamaño del grupo. Un grupo pequeño puede tener más control de los polizones, pero al costo de menor peso electoral. Serán líderes en la constitución de fondos aquellos legisladores con una base electoral más definida, de tal modo de hacer transparente la transacción política, o aquellos que sean relativamente débiles en esa base, de tal modo de comprar un posible apoyo político futuro.

Hasta el momento, la discusión ha estado centrada en los problemas que plantea el logro de la eficiencia económica. Sin embargo, la acción pública tiene otra dimensión fundamental, la de la equidad, que inmediatamente nos remite a los problemas que plantea la redistribución. Antes de abordar el elemento dinámico en las transacciones políticas que afectan la asignación de recursos, pasamos revista brevemente a la teoría económica sobre los problemas redistributivos.

5. La redistribución

Hasta ahora, la literatura presentada se ha preocupado por la eficiencia en la asignación de recursos. La literatura disponible sobre problemas redistributivos no es, sin embargo, muy amplia, aun cuando el tema de quién gana y quién pierde con la ejecución de determinadas acciones está en el centro de los problemas de acción colectiva. Usualmente, con el objetivo de lograr eficiencia en la asignación de recursos, se recurre al principio de compensación, es decir, que ante cambios en la asignación de recursos, aquellos que ganan puedan potencialmente compensar a aquellos que pierden con el cambio. Este es el principio que se recoge en el análisis de costo-beneficio para decidir sobre la ejecución de un proyecto.³¹ Difícilmente se

30. “The perception of the price system as a mechanism rewarding the rich and well-connected may also be important in influencing political decisions about economic policy. If the market mechanism is suspect, the inevitable temptation is to resort to greater and greater intervention, thereby increasing the amount of economic activity devoted to rent seeking” (p. 70).

31. Usher (2003) señala que una de las grandes virtudes del análisis costo-beneficio es que es ciego (p. 339).

encuentra en la teoría normativa la manera como se puede hacer efectiva tal compensación. Generalmente, se deja la solución de estos problemas a la ciencia política.³²

Mueller (1989) discute los problemas redistributivos, revisando la literatura que trata de explicar la preferencia por redistribución de un agente racional.³³ Las explicaciones pasan tanto por percibir la redistribución actual como una forma de asegurarse contra la posibilidad de ser pobre en el futuro, como por el análisis de los mercados de rentas de los grupos de interés, revisados en la sección anterior. En la discusión, subyace la clara vinculación entre los problemas de asignación de recursos, que tienen por objetivo la eficiencia económica, y los problemas de redistribución, así como las reglas requeridas de decisión colectiva para la solución, separada, de ambos problemas.³⁴ Planteado como un problema de decisión colectiva, el criterio de Pareto indica que la regla de unanimidad es necesaria para tomar decisiones sobre problemas de eficiencia para la provisión de bienes públicos. Sin embargo, la regla de la mayoría es eficiente para decidir problemas de redistribución —¿de otro modo, no habría ninguna redistribución posible!

En términos generales, la redistribución puede ser ejecutada con una combinación de instrumentos, que pasan por la tributación progresiva, las transferencias de ingresos que estén focalizadas, y la provisión de bienes públicos específicos. En este proyecto, la preocupación no está en las reglas de decisión para la acción colectiva en general, sino en la posible redistribución de recursos involucrada en las decisiones de provisión de bienes públicos a través de FE. A propósito, el trabajo de Weingast, Shepsle y Johnsen (1981) plantea varios puntos útiles para la teoría que esta investigación necesita. En el modelo que plantean, el Congreso elige bienes públicos para atender a los grupos sociales en general, que pueden estar ubicados en todo el territorio,³⁵ o a grupos con una ubicación geográfica definida. Una política distributiva es así una política financiada con tributación universal que favorece a un grupo geográfico específico. Dos temas son claves en el modelo: la representación política tiene bases geográficas, y los beneficios del gasto público localizado geográficamente provienen tanto del excedente del consumidor por el consumo de un bien público local, como del excedente del productor por el gasto contratado en la localidad. Este segundo componente, atado a la posibilidad de que estos productores con intereses muy definidos premien al legislador que los favorece con proyectos, convierte a la evaluación económica de los proyectos en algo diferente de la evaluación política.³⁶ La consecuencia lógica es que la evaluación política de proyectos genera presupuestos más grandes y, en consecuencia, mayor tributación y endeudamiento para todos.

32. Becker (1985) cita a Kaldor: “Whether the landlords, in the free trade case, should in fact be given compensation or not, is a political question on which the economist, *qua* economist, could hardly pronounce an opinion”.

33. Agente racional solamente quiere decir aquel que maximiza su utilidad, o bienestar, con la información disponible. Este mismo agente racional, que optimiza a corto plazo, puede equivocarse, cuando su comportamiento se analiza a largo plazo y como un conjunto acumulado de decisiones. Sobre este tema, ver Akerlof (1991).

34. El tratado de Wicksell sobre tributación es ampliamente citado y colocado como el pionero de la separación conceptual de ambos problemas.

35. Como serían, por ejemplo, los maestros.

36. “[...] since political institutions fundamentally alter the perceptions and incidence of benefits and costs, they systematically bias project choices away from efficient outcomes. In the context of distributive politics, this was shown to imply larger projects and programs than are economically warranted” (p. 662).

Acemoglu (2003), al buscar explicar porqué surgen instituciones que promueven la ineficiencia y un limitado crecimiento económico, enfatiza el rol de la imposibilidad de hacer cumplir los compromisos que el Estado adquiere, porque no es posible encontrar un tercero diferente al Estado, con el suficiente poder para hacerlos cumplir. Debido a esa imposibilidad, los políticos eligen políticas que los benefician de manera individual, y al grupo de ciudadanos que los apoya, y no a la sociedad como un todo; frente a políticas que promuevan el crecimiento y redistribuyan los beneficios. Esto último requeriría un compromiso creíble, que es altamente costoso de lograr, porque no existe el tercero que haga cumplir el acuerdo. Así, los problemas de eficiencia, es decir, la decisión sobre el nivel de bien público, no pueden separarse de los problemas de redistribución, es decir, a quiénes benefician los bienes públicos provistos.

En la misma lógica, para Robinson (1998) el motivo por el cual las decisiones sobre la eficiencia no se separan de las decisiones sobre la redistribución es que las decisiones sobre la asignación de recursos tienen, obviamente, impactos distributivos y, además, pueden afectar el equilibrio de los políticamente poderosos. Sin instituciones políticas que ejecuten transferencias con eficiencia, se generan dilemas entre la eficiencia y la redistribución al afectarse la cuota de poder de quien lo detenta hoy, que pueden evitar los cambios de políticas públicas hacia la adopción de medidas eficientes.

Es precisamente esta última idea la que se recoge para esta investigación sobre los FE: la decisión sobre el suministro de bienes públicos a grupos que son receptores netos de recursos públicos es una decisión redistributiva, que se toma en la arena política. El motivo por el cual se toma esta opción de redistribución puede descansar tanto en la necesidad de comprometer creíblemente ciertas sendas de políticas, como en la esperanza de los políticos de hacerse reelegir o en el deseo de restringir el ámbito de políticas disponibles para las siguientes administraciones. La importancia de diversos grupos de interés, productores o consumidores, localizados en distintas circunscripciones, de acuerdo al modelo de Weingast, Shepsle y Johnsen (1981), será también relevante para explicar los FE.

6. La política de los derechos de propiedad

En los últimos veinte años, se ha desarrollado el enfoque de los derechos de propiedad y costos de transacción para comprender las dimensiones institucionales que sostienen el bienestar económico de una sociedad. Coase (1960) y Stigler (1966) fueron los primeros en subrayar la importancia de la asignación inicial de derechos de propiedad sobre las posibilidades de alcanzar eficiencia en la asignación de recursos en presencia de costos de transacción. Como sabemos, estos comprenden los costos asociados a la definición de los bienes a transar y al cumplimiento de los acuerdos, bajo el reconocimiento de la asimetría de información entre las partes de una transacción. Así, las diferencias en la información de los agentes ocasionan costos que convierten a la asignación de derechos de propiedad en claves para la eficiencia. North y Thomas (1973) y sucesivos trabajos de North³⁷ parten del reconocimiento de los costos de transacción y derechos de propiedad para desarrollar modelos que enfatizan la importancia de las instituciones en el desempeño económico, como instancias que enmarcan el rango de transacciones posibles entre los agentes.

En la dimensión de la economía política, y con evidencia obtenida de trabajos de historia económica, el enfoque de la política de los derechos de propiedad se basa en entender a los Estados³⁸ como agentes que necesitan de recursos para mantenerse en el poder, a

37. Tanto solo (North 1990, 1994, s/f) como con diferentes autores.

38. Note el especialista en ciencia política, que el término Estado se está usando de manera bastante relajada y de manera indistinta con el de gobierno.

diferencia del enfoque de la economía del bienestar que los percibe como entes benevolentes.³⁹ Los recursos necesarios para mantenerse en el poder son generados por agentes privados, que contribuyen con impuestos al financiamiento de los bienes públicos. Pero los agentes privados no pueden generar recursos de manera suficiente, si no están seguros que los derechos de propiedad sobre los retornos de sus inversiones serán respetados. El Estado, entonces, tiene que comprometerse a no expropiar las inversiones, es decir, tiene que comprometerse a proteger los derechos de propiedad de aquellos que, por la vía de impuestos o de transferencias específicas, generan los recursos para que el gobierno se mantenga en el poder.

En tanto involucra una secuencia de acciones en el tiempo, donde primero se da la inversión y luego el respeto de los derechos de propiedad una vez que la inversión se ha realizado, el compromiso de no expropiación tiene que ser creíble para que sea efectivo. Así, las nociones de “compromiso” y “credibilidad” han sido incorporadas en la literatura económica. Se atribuye a Schelling⁴⁰ la introducción de estos términos en los conceptos económicos contemporáneos. La noción de compromiso involucra eliminar opciones de acción futura, con el objetivo de influir en las opciones actuales de otro, al afectar sus expectativas sobre el rango de acciones realmente posibles para quien se compromete. La noción de credibilidad recoge la creencia de quien recibe el compromiso, de que la acción comprometida efectivamente se llevará a cabo.

Shepsle (1998), por su parte, ofrece las siguientes definiciones: “[...] un *compromiso* es una promesa, un convenio, una garantía, o una prenda para comportarse de una manera determinada. Un compromiso es *creíble* en uno de dos sentidos: el motivacional y el imperativo” (p. 116).

El sentido motivacional responde a la compatibilidad de incentivos entre hoy y mañana: lo que me conviene mañana, también me conviene hoy. En este caso, el compromiso es autocumplible y, por lo tanto, creíble. Notemos cuán difícil puede ser lograr esto en presencia de incertidumbre e información asimétrica. De otro lado, el sentido imperativo responde a la imposibilidad material de que el agente actúe de una manera diferente a la ofrecida, lo que generalmente se logra cuando el agente que se compromete se autolimita de alguna manera: por separación de poderes, en el caso de un gobierno, o por algún tipo de coerción externa.⁴¹

En consecuencia, si la declaración de un gobierno de que no expropiará mañana no es creída por quienes tienen que invertir, efectivamente la inversión será menor o no se dará del todo. La consecuencia es que el gobierno no contará con suficientes recursos para mantenerse en el poder y será cambiado. Siguiendo nuevamente a Shepsle (1998: 123),

[...] tener derechos de propiedad correctos [...] involucra no solamente (o mayormente) especificar derechos y darles fuerza o ejercer la autoridad discrecional de manera prudente; sino que también significa establecer instituciones políticas para limitar o volver costoso el ejercicio de la autoridad discrecional.

39. Si bien Milton Friedman argumenta que un modelo económico no se evalúa por el realismo de sus supuestos sino por la bondad de sus predicciones, éste podría ser uno de los casos más difíciles de justificar.

40. Thomas C. Schelling compartió con Robert Aumann el Premio Nobel de Economía en el 2005, precisamente por sus contribuciones en el uso de la teoría de juegos para la solución de conflictos, donde los compromisos estratégicos son clave. Cito aquí solamente el texto publicado en el 2006, que contiene varios de sus ensayos. A propósito, Schelling niega el crédito y remite al lector al griego Xenophon.

41. Schelling (2006).

En economía, el problema del compromiso creíble involucra claramente una dimensión intertemporal que, en presencia de información asimétrica o incertidumbre, convierte la interacción de los agentes en estratégica. Ésta se hace evidente al modelarlo como un juego intertemporal, donde la preferencia intertemporal de los agentes tiene un rol fundamental para explicar los resultados de la interacción. La tasa de descuento es la variable que resume cuánto los agentes prefieren el presente en lugar del futuro.

Bardhan (2005: 56) resume en detalle la interacción de los agentes en términos temporales, de la siguiente manera:

[...] agent A has the opportunity to perform an action X_A and will perform an action if only if he expects another agent B to perform an action X_B at time 2. Agent B would like agent A to perform X_A , and therefore agent B would like to commit at time 1 to perform X_B at time 2. However, once agent A has performed X_A at time 1, agent B can secure a windfall at time 2 by choosing to perform an action other than X_B . Agent A anticipates this and therefore chooses rationally not to perform X_A .

En el marco del problema que tratamos de explicar, el inversionista es el agente que invierte hoy y espera que el Estado no lo expropie en el futuro. Sin embargo, una vez realizada la inversión, es claro que al gobierno le conviene más expropiarlo. El inversionista anticipa este comportamiento del gobierno, y opta por no invertir. Si el compromiso del gobierno hubiera sido creíble, probablemente la inversión hubiera ocurrido. Si el agente que se compromete a no expropiar en el futuro tiene una tasa de preferencia intertemporal muy baja, es decir, el presente y el futuro le dan lo mismo, efectivamente su compromiso podría ser creíble. De lo contrario, si prefiere el presente al futuro, el compromiso de no expropiar no será creíble.⁴²

Siguiendo a Bardhan (2005), se tiene dos maneras de lograr un compromiso creíble por parte del Estado: mediante mecanismos institucionales o mediante mecanismos reputacionales. Los mecanismos institucionales son los pesos y contrapesos que las distintas instancias de gobierno generan en el tiempo y ejercitan para hacer creíble el compromiso de no expropiar. En la literatura, este tipo de solución se conoce como de “gobierno limitado”.⁴³

En este tipo de gobiernos, el compromiso de no expropiar se hace creíble porque los mismos Estados han creado compromisos en el sentido imperativo: diferentes poderes similares ejercen poder de veto y contrapesan así los incentivos que uno de los poderes puede tener para expropiar las fuentes de riqueza y limitar así el crecimiento. Aun si quisiera el gobernante, no podría alterar la estructura de derechos de propiedad a su favor. Un Estado que ha creado estos pesos y contrapesos es conocido como de “gobierno limitado”. Entre las instituciones asociadas a un “gobierno limitado” está el federalismo, en tanto aumenta la competencia entre jurisdicciones para atraer inversiones; el funcionamiento de un Poder Judicial independiente, ya que tiene la facultad de dar un contrapeso efectivo al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo; el funcionamiento de una democracia representativa, y la vigencia de la ley para la solución de conflictos, que limita la discreción de quien está en el poder.

Los mecanismos reputacionales son las acciones que los agentes pueden tomar, dado un marco institucional. En tanto dependientes de un comportamiento, estos mecanismos pue-

42. Por ejemplo, el compromiso de no expropiar de un Presidente que está de salida es mucho menor que el de aquél que recién se instala.

43. La referencia fundamental es North (1990). Haber, Razo y Maurer (2005) la desarrollan de manera detallada, afirmando que “Limited Government is the theoretically optimal solution to the commitment problem” (p. 5).

den ser menos efectivos, ya que exigen una estricta compatibilidad en incentivos, es decir, que el agente con poder para expropiar encuentre en su mejor interés no hacerlo. En este caso, entra nuevamente en juego la importancia de las preferencias intertemporales de los agentes. Así, la determinación de estas preferencias se convierte en un componente importante de las explicaciones.⁴⁴

Pocas son las naciones que han logrado constituir las instituciones para el gobierno limitado. Estas son naciones donde se desarrollan instituciones para sostener tasas de crecimiento económico o gobiernos estables o donde predomina la regla de la ley. Una de las salidas estudiadas es el desarrollo de un régimen político donde se protegen los derechos de propiedad de ciertos grupos, que son los que brindan los recursos al gobernante, a cambio de favores económicos. Es el denominado *crony capitalism*, donde no predomina la regla de la ley y tampoco la separación de poderes (Haber 2002). El gobernante se sostiene sobre la base de favores económicos brindados a un grupo reducido cuyos derechos de propiedad sí son protegidos y no expropiados.

En ausencia de un Estado con gobierno limitado, la credibilidad de las políticas no es posible a menos que el gobierno se comprometa con ellas y con los derechos de propiedad generados por su implementación. Postulamos que los FE son uno de los mecanismos de compromiso de los gobiernos en ciertas sendas de políticas. El fondo especial da una señal del gobierno al sector privado sobre su compromiso con una determinada asignación de recursos. El fondo especial consolida a grupos de interés que se benefician con su existencia, haciendo así más costoso en el futuro cambiar la política.

7. Costos de transacción, reformas y credibilidad

Como una extensión de la perspectiva presentada, se ha desarrollado un conjunto de modelos que buscan explicar transacciones políticas que afectan el crecimiento económico, enfatizando los costos de transacción políticos. Por su aplicación a América Latina, llamo la atención sobre el trabajo de Saiegh y Tommasi (1998), quienes analizan la economía política de las reformas emprendidas a principios de los años noventa, bajo el denominado “Consenso de Washington”. Varias preguntas orientan el trabajo (p. 2), entre las cuales quiero destacar las siguientes: ¿por qué se encuentra oposición a políticas que benefician a la mayoría?; ¿por qué se implementan reformas y luego se revierten algunas?; ¿cómo consiguen credibilidad los políticos que implementan las reformas? Las respuestas contenidas en el texto se basan en modelos formales de teoría de juegos y se ordenan alrededor de tres ejes (p. 3): cuándo se realizan las reformas; cómo se implementan; y quiénes las ejecutan. El problema de la credibilidad de las reformas se aborda de manera explícita.

Spiller y Tommasi (2004) presentan un modelo más general que discute la formulación de la política pública en términos de un juego político intertemporal con información asimétrica. En el modelo, el objeto de análisis es la transacción política. Una de las predicciones del modelo es que cuando la habilidad de los agentes políticos de realizar acuerdos intertemporales es baja, el diseño *ex ante* de políticas es muy inflexible si es que el conflicto distributivo es más importante que el impacto de shocks económicos. Trasladado el discurso al proyecto de investigación, el fondo especial puede ser concebido como una política inflexible en presencia de un importante conflicto distributivo. De ahí que la discusión sobre la creación de FE no podría desligarse de la discusión sobre la importancia de la redistribución de los recursos públicos.

44. Luego, cuando estudiemos el modelo de Spiller y Tommasi (2003), quedará más clara la importancia de las preferencias intertemporales.

Una contribución importante del modelo de Spiller y Tommasi es la identificación y análisis de aquellas variables del juego político que pueden esclarecer el nivel de la tasa de descuento. Como vimos en la sección anterior, la tasa de descuento es la variable clave para dar cuenta de las transacciones intertemporales. Las variables fundamentales son:⁴⁵

- El número de actores políticos con poder sobre la toma de decisiones. Cuanto más agentes estén involucrados, los costos de ponerse de acuerdo son mayores, lo que resulta en menos posibilidades de cooperación.⁴⁶
- Los enlaces intertemporales entre los agentes. Cuanto mayores sean los enlaces intertemporales entre los miembros de los poderes, como la vigencia de partidos políticos o la existencia de un servicio civil, mayor será la posibilidad de cooperación.⁴⁷
- Las acciones observables y el momento en que se ejecutan. Cuanta más transparencia se observe en el proceso de toma de decisiones, se puede esperar más cooperación, ya que la información no puede ser usada de manera estratégica.
- La disponibilidad de tecnologías de cumplimiento. La existencia de terceros que monitoreen el cumplimiento de los acuerdos de cooperación, y que tengan poder para hacerlos cumplir, aumenta la credibilidad del compromiso.
- Las características de los espacios donde se realiza el juego de intercambio político. Deben ser espacios que promuevan la cooperación. De ahí que el funcionamiento del Congreso y las interacciones institucionales con el Poder Ejecutivo sean claves.
- La estructura de pagos en cada periodo. Cuanto más se pierda por no cooperar hoy, mayor será la probabilidad de esperar cooperación. Por ejemplo, cuando no hay reelección, la estructura de pagos está sesgada al presente, lo que trae como consecuencia que las decisiones se tomen con un corto horizonte de planeamiento.

Al analizar los FE que serán tomados como estudios de caso, se estudiarán estos componentes. Esto servirá para establecer con claridad si las transacciones políticas, de las cuales la creación de los fondos es un componente, conducen o no a la cooperación intertemporal. La hipótesis con la que trabajamos es que el entorno de la formulación de política económica no conduce a la cooperación, por lo que los FE constituyen un mecanismo reputacional con el cual el Estado se compromete con una política específica y señala que los beneficios de las políticas económicas serán redistribuidos.

Los FE pueden ser entendidos como parte del paquete de medidas necesarias para hacer creíble una reforma económica. En esa medida, su creación es el mecanismo reputacional que encuentra el Estado para convencer a los ciudadanos sobre su compromiso con una política específica. El fondo especial crea, además, un conjunto de interesados específicos (*constituency*), quienes al beneficiarse directamente de los recursos del fondo creado como parte de la reforma, se constituirán luego en el grupo de interés al que es necesario “comprar” si se da marcha atrás,⁴⁸ haciendo así más costosa revertirla.

45. “To sum up, political cooperation leading to effective public policies is more likely if: (1) the short-run payoffs from non-cooperation are lower, (2) the number of political actors is small, (3) those actors have strong intertemporal linkages, (4) policy and political moves are widely observable, (5) good delegation technologies are available, (6) good enforcement technologies (such as a strong court to arbitrate) are available, and (7) the key political exchanges take place in arenas where properties (2)-(6) tend to be satisfied”. Spiller y Tommasi, p. 20.

46. Es un resultado claro de la teoría de la estabilidad del cartel.

47. El resultado se inspira en la solución del dilema del prisionero repetido al infinito.

48. Este sería el caso, por ejemplo, del Fitel, creado como parte de la reforma regulatoria del sector Telecomunicaciones, que privatizó todas sus empresas.

La base de las explicaciones para la constitución de FE descansa en la necesidad de dar credibilidad a una determinada opción o iniciativa del Poder Ejecutivo o Legislativo, en ausencia de las instituciones propias de un gobierno que se autolimita en su capacidad de expropiar. Las opciones pueden ser de políticas públicas, a un determinado político, o a la redistribución de recursos públicos a un grupo de interés.

8. Los FE como un mecanismo para asegurar la credibilidad en el Estado

Luego de revisar la literatura relevante, en esta sección ensayamos un marco de análisis que toma diversos componentes de los modelos presentados, y que adaptamos a las particularidades del proceso de formulación del presupuesto en el Perú. El objetivo es explicar porqué se constituyen FE —recursos públicos que tienen un destino específico—. En este trabajo, el énfasis está en la relación recurso público-destino específico, en tanto la relación trasciende el principio del beneficio, discutido en la segunda sección, y constituye una privatización de beneficios universales rompiéndose así la mediación política anual para la asignación de recursos y provisión de bienes públicos. De esta manera, se introduce la dimensión intertemporal en la decisión.

El mecanismo previsto en el sistema democrático⁴⁹ para decidir el nivel y la composición de los bienes públicos provistos es el sistema político que permite que los consumidores / electores / votantes / ciudadanos⁵⁰ expresen, mediante sus preferencias electorales, el nivel y composición de bien público que el Estado debe proveer. Este nivel y composición de bien público quedan plasmados en el presupuesto público.⁵¹

Mediante los recursos del presupuesto público, compuestos por los impuestos y el endeudamiento, interno o externo, de la nación, se financia los gastos de la provisión de bienes públicos, como la defensa nacional, la lucha contra la extrema pobreza, o la salud pública, para citar solamente algunos. Los niveles de cada tipo de gasto son propuestos por el Poder Ejecutivo, pero determinados en última instancia por el Poder Legislativo, reflejándose así el acuerdo político vigente en el momento de la toma de decisión. Si bien hay cierta inercia en las asignaciones presupuestales,⁵² la decisión es anual por lo que las diferentes mayorías en el Congreso pueden modificar los niveles de gasto según los acuerdos vigentes en un determinado periodo, o ampliar gastos específicos recurriendo al endeudamiento.

Visto de este modo, el presupuesto tiene dos grandes componentes. El primer componente atiende al objetivo de eficiencia en la asignación de recursos, es decir, a la necesidad de proveer el nivel de bienes públicos deseados por la sociedad y expresados en el acuerdo político vigente. El segundo componente es redistributivo y atiende a consideraciones de equidad cuando se financia la provisión de bienes públicos a aquellos que no tributan.⁵³

49. Entendido simplemente por la combinación de tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y la elección de representantes por voto universal y regla de la mayoría.

50. La equivalencia aquí implícita entre consumidor y votante no hace más que tratar de combinar las jergas de la economía y la ciencia política.

51. Entre otros textos importantes sobre la literatura de las finanzas públicas, ver la parte 1 del texto de Starrett (1988). Para una visión comparativa de la literatura normativa de las finanzas públicas, o economía del bienestar, que postula al Estado como el planificador benevolente, y la de la elección pública (*public choice*), que introduce explícitamente los intereses de los mediadores políticos e implementadores administrativos, ver Buchanan y Musgrave (2001).

52. El informe final contendrá el detalle del proceso de formulación presupuestal en el Perú.

53. Esta visión de integración de problemas de eficiencia y equidad contrasta con Mueller (1989), pero coincide con Robinson (1998). Más aún, es razonable en un contexto donde buena parte de la población vive bajo la línea de pobreza y es receptora neta de recursos públicos.

El sistema redistributivo es así intermediado por el sistema político: los recursos recaudados, vía tributos o componentes de endeudamiento, se dirigen hacia uno u otro tipo de gasto, según lo autorice la respectiva comisión y el Pleno del Congreso, de acuerdo a la propuesta del Poder Ejecutivo. El problema económico fundamental de la escasez queda claramente expresado: un sol para un tipo de bien público es un sol que no está disponible para otro tipo de bien público. Y este problema se resuelve mediante transacciones políticas,⁵⁴ tanto en lo que respecta al origen de los recursos como al tipo de gasto al que se destina.

En la literatura, se puede identificar dos maneras de romper este esquema de intermediación política anual para la provisión de bienes públicos. Una es el denominado *earmarking*, o los impuestos dirigidos presentados en la tercera sección, es decir, dinero de un impuesto específico destinado a un fin específico. Otra es el financiamiento de un bien público por la vía de los cargos al usuario (*user fee*).⁵⁵ Los FE estudiados en este proyecto combinan de diferentes maneras e intensidades, tanto estos dos instrumentos (*earmarking* y *user fees*), como recursos públicos provenientes de la tributación y endeudamiento, interno y externo. Las fuentes de recursos para los FE son así diversas: impuestos específicos, cargos al usuario, endeudamiento, asignación presupuestal, transferencias o donaciones.

De no estar dirigidos a constituir fuentes de recursos para los FE, estos recursos entrarían a formar parte del presupuesto público para financiar bienes públicos decididos por la Legislatura cada año. Al ser dedicado al fondo especial son desviados a usos específicos, como serían bienes públicos locales o de club, cuya legitimidad no se renueva anualmente cada vez que se renueva el presupuesto,⁵⁶ por lo que se convierten en recursos de flujos más estables (si su fuente lo es también).⁵⁷ Los niveles de gasto para un uso específico pueden determinarse según la rentabilidad del fondo y no según el éxito de la recaudación tributaria,⁵⁸ lo que abre la posibilidad de romper la consistencia de la política fiscal.⁵⁹ Los sectores o actividades o poblaciones beneficiados pueden determinarse por decisiones de las fuentes o de los donantes externos que contribuyen al fondo especial, y no según su peso político en un determinado momento del tiempo. Los proyectos específicos que reciben financiamiento se determinan sobre la base de la demanda de la población, o por la decisión del directorio, que podría, o no, ser elegido por el Poder Ejecutivo, o de un funcionario público y no de los representantes elegidos en el Congreso. Los representantes elegidos pierden así poder de decisión sobre una apropiación que fue en un inicio autorizada por ellos. Además, pierden poder para decisiones de gasto en el futuro.

Ninguno de estos FE se podría constituir si no existiera una ley del Congreso. Es decir, es la mayoría política la que permite este tipo de asignaciones. La siguiente interrogante es la

54. Como bien señala North (1998), en los mercados políticos, a diferencia de los mercados económicos, los costos de transacción son muy altos. El problema de cumplimiento de la transacción básica, promesas por votos, es sumamente costoso. Como bien dice Coase, a mayores costos de transacción, mayor es la importancia de los derechos de propiedad iniciales para un resultado óptimo. En consecuencia, las instituciones y los procedimientos de los mercados políticos son clave para el resultado.
55. Ver Bird (1992), entre otros.
56. Una pregunta que surge aquí es porqué los legisladores no pueden transar políticamente cada año para lograr asignaciones favorables a sus votantes.
57. Por ejemplo, se rompe la estabilidad cuando se financia gastos en educación (crecientes) con impuestos a los cigarrillos (decrecientes).
58. Un ejemplo podría ser Profonanpe.
59. Esto ciertamente depende de la magnitud de los recursos comprometidos en el FE. En Tailandia, por ejemplo, según la información pública, se puede considerar que los FE constituyen casi el doble de los recursos públicos bajo administración presupuestal (ESCAP 1993).

de cuáles son las condiciones bajo las que los propios representantes políticos autorizan la constitución de estos FE, con el costo de reducir la disponibilidad de recursos para decidir el total del nivel de gasto público en el futuro.⁶⁰ La respuesta a esta pregunta es nuestra primera hipótesis de trabajo. La constitución de FE configura una típica situación de demanda y oferta de normas, según el modelo propuesto por Stigler (1988). Los FE creados permiten atender los intereses de votantes o grupos de interés específicos de manera directa, y sin mediaciones posteriores o disputas de gasto, al momento de decidir la asignación presupuestal anual. De este modo, se constituirán FE cuyos beneficiarios sean aquellos grupos de votantes que logren articular a menor costo su apoyo político, y serán líderes en la constitución de FE aquellos legisladores con una base electoral más definida.

Este postulado de la economía política, en su vertiente de búsqueda de rentas, es neutro para las transacciones políticas intertemporales. El fondo especial involucra una transacción intertemporal: apropiación de recursos hoy, para que estén disponibles mañana. Desde la perspectiva del político que autoriza, si puede tener influencia en el futuro, ¿por qué debe asegurar hoy recursos que estén disponibles en el futuro para un grupo específico o para un determinado tipo de gasto? Una posible respuesta descansa en la necesidad del político de afirmar un nivel de aprobación que le permita mantener su poder, o bien le permita hacerse reelegir en el futuro. En la perspectiva del político, aprobar la creación del fondo especial hoy, le permite aumentar su nivel de apoyo hoy o la probabilidad de que sea reelegido. Desde la perspectiva del votante, éste demanda recursos hoy y quiere estar seguro que recibirá recursos mañana. Es porque no cree que el político esté presente mañana, o tenga el suficiente poder mañana, que demanda la constitución de fondos hoy.⁶¹

La necesidad de asegurar hoy recursos para el futuro atiende a la falta de credibilidad de los votantes sobre la voluntad del gobierno de hacerlos partícipes de los frutos del crecimiento, es decir, de aplicar políticas redistributivas. Estas políticas redistributivas toman la forma de bienes públicos provistos a determinados grupos de interés, sean sociales o geográficos, grupos de productores o grupos de inversionistas.

De este modo, el fondo especial creado es un mecanismo reputacional que utiliza tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo para señalar su compromiso con la política que ejecuta, en un contexto de poca confianza en las instituciones del Estado. Es claro que la creación de FE es uno de los mecanismos a los que puede recurrir un gobierno autoritario para ganar apoyo popular. El fondo especial no es así propio de “gobiernos limitados”, sino de las soluciones a la falta de compromiso en contextos de *crony capitalism*, o de amenazas creíbles a la expropiación de derechos de propiedad.

Para el caso que nos ocupa, postulamos que la velocidad de creación de FE, y los recursos en ellos involucrados, son mayores a medida que la credibilidad en las instituciones se reduce. Cuanto menor sea la confianza de un ciudadano en su representante en el Parlamento, mayor será su interés en asegurar los recursos por mecanismos que no dependan de ese representante. La creación de FE es una manera de lograr esa seguridad y reducir incertidumbres futuras. El Poder Ejecutivo, al atender la demanda de creación de FE, hace así creíble su compromiso de redistribuir o de continuar ejecutando una determinada política. El Poder Legislativo, al aprobar la constitución de FE, responde con la contraprestación en la transacción política de votos-promesa cumplida.

60. Esto es cierto si el presupuesto no crece o si los recursos comprometidos en los FE son iguales o exceden a los incrementos presupuestales anuales.

61. La concreción de la transacción política —fondo especial hoy y voto mañana— es un tema que debe ser estudiado empíricamente.

Las hipótesis que manejamos para explicar la constitución de FE nos obligarán a estudiar, de un lado, las características de las instituciones políticas, siguiendo la propuesta de Spiller y Tommasi (2004). De otro lado, a la luz de los diferentes modelos presentados, se podrán seleccionar variables para la construcción de la taxonomía de FE en el Perú. De este modo, la siguiente lista detalla los niveles de análisis y las variables que serán examinadas.

1. En la línea de Spiller y Tommasi (2004), se postula que las características de las instituciones políticas en el Perú no conducen a la cooperación en las transacciones políticas intertemporales. Así, se estudiarán las características institucionales y de la formulación de políticas públicas, alrededor de la creación de FE.
2. La fuente de financiamiento del fondo. Determinar si son impuestos específicos, cargos al usuario, endeudamiento y fuente, asignaciones presupuestales, donaciones o transferencias.
3. El nivel y tipo de bien público provisto. Es de esperar que los bienes públicos sean locales o de club, es decir, que sus beneficiarios sean claramente identificables, con menor presencia de bienes públicos puros.
4. Los beneficiarios directos e indirectos de los gastos, buscando identificar el grupo de interés social (maestros, por ejemplo) o geográfico (infraestructura de riego en una localidad). Esta búsqueda también permitirá, siguiendo a Weingast, Shepsle y Johnsen (1981), identificar a los diferentes tipos de productores, o proveedores, involucrados en la ejecución del gasto.
5. La ubicación del fondo como uno de los instrumentos que implementan una determinada orientación de política. De particular interés será determinar si el fondo especial es parte de una reforma en un sector, dando así credibilidad al compromiso con dicha política. Esto es particularmente importante dado el periodo de estudio —entre 1990 y 2005—, cuando se implementaron políticas de reformas estructurales en el Perú.
6. El instrumento legal que aprobó el fondo. Diferentes agentes políticos están involucrados, sea si el fondo especial se aprueba mediante una ley del Congreso, un decreto legislativo (poderes delegados del Legislativo al Ejecutivo) o un decreto de urgencia (emitido por el Ejecutivo con fuerza de ley).
7. Las características de los legisladores involucrados en la constitución del fondo, así como de los funcionarios públicos, de ser el caso.

En resumen, el postulado es que el fondo especial es el mecanismo reputacional que contribuye a hacer creíble el compromiso del Estado de redistribuir, como respuesta a presiones de grupos de interés, y/o de ejecutar una política específica.⁶² En tanto reputacional, se analizará si efectivamente es compatible en incentivos, o se trata en realidad de un mecanismo imperativo, es decir, aquél mediante el cual el Estado se autolimita. La base de las explicaciones para la creación de FE descansa así en la necesidad de dar credibilidad a un determinado compromiso del Estado en ausencia de las instituciones de gobierno limitado.

62. En palabras de Bardhan (2006), en qué medida soluciona el problema de credibilidad del Estado.

II. LOS FONDOS ESPECIALES EN EL PERÚ

Nuestro objeto de estudio es cada uno de los FE constituidos en el Perú en los últimos quince años, y que utilizan de manera directa o indirecta recursos públicos. La unidad de observación es así cada fondo especial (FE), definido como una regla específica de redistribución de recursos públicos. Debido a la preocupación por entender la economía política de los FE durante el periodo de análisis, es decir, entre 1990 y 2005, el énfasis está en la *creación de FE* durante el periodo; de ahí que se reporten tanto los FE vigentes como otros que, a la fecha, no funcionan o han sido fusionados o absorbidos. No son parte del universo de este estudio los FE creados con anterioridad.

En esta sección procedemos a presentar todos los FE creados en el periodo que comprende el 28 de julio de 1990 y el 31 de diciembre del 2005. La presentación se ordena según las preguntas planteadas en el proyecto, y se orienta por el marco conceptual discutido previamente, haciendo énfasis en los aspectos estrictamente económicos. La exposición, que se centra en los aspectos económicos, comienza con la identificación de los FE. En la segunda sección, estudiamos las fuentes de ingreso de los FE. La tercera sección analiza el origen de los recursos para cada fondo, utilizando diferentes categorías para la clasificación. Seguidamente, se estudia el tipo de gasto que ejecutan, la composición pública o privada y, finalmente, la clasificación funcional del destino del gasto.

1. Identificación de los FE

La primera tarea de este proyecto fue la identificación de los FE constituidos en el Perú en el periodo 1990-2005, y que tienen algún componente de recurso público. Como FE entendemos a los denominados específicamente “fondos”, pero también a todas aquellas reglas de redistribución de recursos públicos explícitas en las normas. Para ser considerado en esta lista, cada FE debe tener algún componente de recurso público, de manera explícita (como sería un impuesto dirigido), o de manera implícita, es decir, que ante alguna contingencia del sector privado, se demanden recursos públicos, como ocurriría si el Estado es el llamado a resolver un problema, como la quiebra de un banco. En el medio de estos posibles extremos, encontramos los FE que comprometen límites de endeudamiento externo, así como asignaciones directas dentro de un pliego presupuestal. Ésta es claramente una clasificación amplia y definida para un periodo determinado, que nos hace incluir en la lista a reglas de distribución específica, sea que se llamen o no “fondos”, o hace que otros denominados “fondos” no sean incluidos.

Para la realización de esta tarea, se requirieron dos definiciones previas: la jerarquía de la norma de creación y el periodo durante el cual fueron creados.

Respecto de la primera definición, nos pareció importante considerar la más alta jerarquía posible de la norma de creación. Esto se justifica por el enfoque del estudio que concibe

CUADRO 2.1
Fondos especiales creados por año

Año de creación	Nombre del fondo especial
1991	- Fondo de Promoción de la Inversión Privada (Fopri) - Fondo de Seguro de Depósitos (FSD) - Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) - Fondo Transitorio de Apoyo Regional entre Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad
1992	- Canon minero - Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepes) - Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Fonanpe) - Fondo Notarial - Fondo para el Desarrollo de los Cultivos Principales de la Región San Martín - Fondo para el Fortalecimiento y Reestructuración del Sistema Financiero Nacional - Fondo para la Cultura y las Artes - Fondo Rotatorio del Ministerio de Agricultura
1993	- Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) - Fondo de Inversión de Telecomunicaciones (Fitel) - Renta de aduanas
1995	- Fondo de Reforzamiento Institucional de las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego - Fondo Revolvente de Apoyo al Sector Agrario (Frasa)
1996	- Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR) - Fondo de Promoción de la Inversión Privada en las Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos - Fondo de Respaldo de la Pequeña Empresa (Fonrepe) - Fondo de Respaldo Destinado a la Ejecución de un Programa de Afianzamiento para la Pequeña y Microempresa - Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo
1997	- Fondo Económico Especial - Fondo Nacional del Ambiente (Fonam) - Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas (Fronfas)
1998	- Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda (Fondo MiVivienda) - Fondo Nacional de Ahorro Público (Fonahpu)
1999	- Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) - Garantía Red Principal
2000	- Fondo de Desarrollo de Camélidos Sudamericanos (FRDCS) - Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (Fondebosque)
2001	- Canon forestal - Canon gasífero - Canon hidroenergético - Canon pesquero - Fondo de Compensación Social Eléctrica (Fose) - Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado - Fondo Nacional para el Uso de Nuevas Tecnologías (Fondunet)
2002	- Fondo de Compensación Regional - Fondo de Electrificación Rural (FER) - Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash (Fida)

sigue

	- Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa - Pyme
	- Fondo Intangible Solidario de Salud (Fissal)
	- Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fide)
	- Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional
2003	- Fondo de Desarrollo y Modernización de la Pesca Artesanal del Litoral Sur
	- Fondo Especial para Pequeños Productores Agrarios
	- Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura de Transporte Vial (Fonfide Vial)
	- Fondo Financiero para el Saneamiento de Pasivos Laborales (FFSPL)
	- Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (Fondep)
	- Fondo y Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional (Fasp)
2004	- Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (Focam)
	- Fondo Múltiple de Cobertura Mype
	- Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación (Fondecyt)
	- Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo
	- Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional
	- Regalías mineras
2005	- Fondo de Promoción de la Pesca Artesanal de Tacna

a los FE como una filtración del presupuesto público, en la medida en que los recursos de estos fondos no están disponibles para ser apropiados para gastos sino que siguen reglas específicas. En esa medida, en tanto el presupuesto se aprueba por medio de una ley, solamente otra ley —es decir, otra norma de igual jerarquía— podría permitir legítimamente una filtración. De otro lado, para aquellos FE que son parte de políticas que implementan una reforma, se puede dar el caso que sea la norma de un reglamento, generalmente aprobado al nivel inmediato inferior al de una ley, la que de hecho cree el fondo especial. En resumen, quedan dentro del universo de los FE objeto de este proyecto, todos aquellos creados hasta el nivel de resolución ministerial, en la medida que pueden desarrollar una determinada norma con rango de ley.

Respecto del periodo, elegimos aquél comprendido entre el 28 de julio de 1990, con el cambio de gobierno entre el APRA y el primer gobierno de Fujimori, y el 31 de diciembre del 2005, todavía en el periodo de Toledo. Esta es una etapa de cambios en la historia del Perú. Salimos de una sangrienta guerra interna, al mismo tiempo que se efectuaban reformas importantes en la economía y cambiaba el sistema político. Así, la combinación de criterios nos llevó a identificar 59 FE creados, que se encuentran listados en el cuadro 2.1. En el anexo 1 se puede encontrar la lista de las normas legales correspondientes a cada FE.

Un examen de la lista ilustra la variedad de asuntos y sectores económicos cubiertos por los FE. Desde el Fondo de Promoción de la Inversión Privada, vigente hasta la fecha, pasando por fondos rotatorios para créditos, hasta el Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación, pasando por los diferentes tipos de canon por el uso de los recursos naturales, vemos que el ámbito sectorial para la existencia de estos FE es bastante amplio. A continuación analizaremos sus variadas características, tratando así de clasificarlos orientados por la sección anterior.⁶³

2. Fuentes y modalidades de ingresos

Con la amplia clasificación adoptada en este trabajo, el origen de los recursos puede provenir de tres posibles agentes: el Tesoro Público, los consumidores o la empresa privada. Decimos

63. Las categorías utilizadas son similares a las encontradas en Allen y Radev (2006).

que el Tesoro Público es el origen del financiamiento cuando se trata de una asignación del respectivo pliego presupuestal, o endeudamiento externo, en la medida que genera obligaciones a todos los ciudadanos y no sólo a los beneficiarios del FE. Serán los consumidores cuando se trata de pagos, o cargos, desde las tarifas. Similarmente, un FE será financiado por una empresa privada cuando se le exigen contribuciones. Así, por ejemplo, mientras el canon minero se origina en el Tesoro, como regla de redistribución de lo recaudado por impuesto a la renta, los recursos de los fondos para los pescadores del litoral sur se originan en la empresa privada, ya que se obtienen por aportaciones de los dueños de flotas industriales.

El cuadro 2.2 muestra los resultados de esta clasificación. Es muy interesante notar que el Tesoro Público domina como fuente de financiamiento de los FE: 42 casos. En un distante segundo lugar, queda el financiamiento que proviene tanto de las empresas privadas como de los consumidores.

Entre aquellos financiados por el Tesoro Público, predominan los FE, o reglas de redistribución, que de otro modo podrían ser clasificados como impuestos dirigidos (*earmarked taxes*). Es claramente el caso del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), que se financia agregando dos puntos porcentuales al impuesto general a las ventas (IGV), o de los diferentes tipos de canon por la extracción de recursos naturales, que resultan de porcentajes respecto de la recaudación por el impuesto a la renta de la empresa titular de la respectiva concesión. En esta categoría también están los FE que reciben un determinado porcentaje como resultado de un pago por alguna transacción que involucre activos de propiedad pública. Éste es el caso del Fondo para la Inversión Privada (Fopri) o del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fide).

Son interesantes los FE que se financian mediante asignaciones regulares del Tesoro Público. En esos casos, el monto disponible depende de las propuestas presupuestales de cada sector involucrado. Entre estos fondos se encuentran los de Salud y Educación, así como el Fondo para el Uso de las Nuevas Tecnologías (Fondunet), que también depende del sector Educación. A pesar de tener como fuente de financiamiento al Tesoro, o quizá por esa misma razón, estos tres FE se caracterizan por no haber recibido recursos de manera permanente, más allá del aporte inicial otorgado o definido en la norma de creación. En otras palabras, el Estado parece haber creado estos fondos por una necesidad coyuntural y no como parte de una política sectorial coherente.

Otros FE dependen de asignaciones obligatorias a las empresas privadas. Es el caso de Fondoempleo que acumula sus recursos por los excedentes de la obligación de reparto de utilidades respecto de los topes establecidos por ley para dicho reparto.⁶⁴ Otro caso interesante es el de los fondos que sostienen a los pescadores del litoral sur y de Tacna. Estos fondos son claramente compensatorios, ya que se crean porque la política sectorial limitó la pesca artesanal para ampliar el ámbito de la pesca industrial. Así, teóricamente se produce una compensación directa de los ganadores a los perdedores.

A través de cargos sobre las respectivas tarifas se financian los FE de compensación social eléctrica (Fose), de telecomunicaciones (Fitel), y para el desarrollo del turismo. El Fose cobra un monto extra sobre la tarifa de aquellos consumidores con alto consumo de electricidad, para compensar a las empresas, que están obligadas a cobrar tarifas por debajo de la debida a los consumidores de bajo consumo. Este es un caso de subsidio cruzado con

64. En efecto, este FE se compone de los remanentes luego de la repartición de utilidades entre los trabajadores de empresas que desarrollan actividades generadoras de renta de tercera categoría. Si el monto recibido por el trabajador supera los 18 sueldos, entonces, el monto restante es otorgado al Fondo.

Fuente de ingreso	Total	
	Núm.	%
Estado	42	71 %
- Asignación Tesoro Público ^{1/}	18	31 %
- Asignación atada a fuente de ingreso ^{2/}	21	36 %
- Empresa pública ^{3/}	3	5 %
Empresa privada ^{4/}	5	8 %
Consumidor ^{5/}	5	8 %
Empresa privada y Estado ^{7/}	3	5 %
Donación y Estado ^{7/}	2	3 %
Consumidor y empresa privada ^{7/}	1	2 %
Donación ^{6/}	1	2 %
Total	59	100 %

- 1/ Estado - Asignación Tesoro Público: corresponde a las transferencias directas del Estado que realiza anualmente mediante el presupuesto, el cual es formulado por el Ministerio de Economía y Finanzas y aprobado por el Congreso.
- 2/ Estado - Asignación atada a fuente de ingreso: corresponde a las transferencias directas del Estado, las cuales dependen exclusivamente de un determinado impuesto o porcentaje específico de ingresos.
- 3/ Estado - Empresa pública: corresponde a las transferencias que provienen de las empresas públicas.
- 4/ Empresa privada: la principal fuente de ingreso de estos fondos proviene de la producción y/o ingresos de empresas privadas. (En el caso de los fondos de pesca, los recursos están en función de los niveles de extracción, mientras que en el caso de Fondoempleo, son una fracción de la utilidad obtenida).
- 5/ Consumidor: la principal fuente de ingreso de estos fondos proviene del pago de los consumidores cuando hacen uso de algún tipo de servicio.
- 6/ Donación: los recursos de estos fondos provienen de fuentes no reembolsables, principalmente de la cooperación internacional.
- 7/ Corresponde a la combinación de los mecanismos previamente mencionados.

una focalización ineficiente, ya que el subsidio es recibido por cualquiera que consuma por debajo del límite definido regulatoriamente. En consecuencia, personas con altos ingresos que viven solas reciben el subsidio, así como también todas las casas de playa durante los meses de invierno,⁶⁵ y las familias pobres que solamente tienen conectado un foco de luz. Por su parte el Fitel se financia con el 1% de los ingresos brutos de las empresas concesionarias que brindan servicios portadores y servicios finales de telecomunicaciones. Los montos contribuyen al financiamiento de la expansión de servicios de telecomunicaciones en zonas rurales o de preferente interés social, es decir, zonas que no son rentables para las empresas privadas. Finalmente, el fondo para el desarrollo del turismo se nutre de un cargo de 15 dólares a todos los pasajes emitidos por el transporte aéreo internacional que tengan como destino el Perú. En estos tres casos, el fondo es un mecanismo que recircula recursos dentro de un sector, lo que no se haría descentralizadamente por el mecanismo del mercado.

Por modalidad de ingresos damos a entender si se trata de una tasa, como un porcentaje de algún ingreso, de un desembolso por única vez, o de una promesa de desembolso (indefinido en nuestra clasificación). El cuadro 2.3 contiene el detalle de la clasificación realizada, que se resume en el cuadro 2.4. Vemos que predominan las tasas: sobre tarifas (Fose, Fitel,

65. Se produce teóricamente así una compensación intrafamiliar.

CUADRO 2.3
Principales modalidades de ingreso de los FE

Principal modalidad de ingreso	Fondo especial
Tasa	Fondo Transitorio de Apoyo Regional entre Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad Fondo de Promoción de la Inversión Privada Fondo Notarial Canon minero Renta de aduanas Fondo de Inversión de Telecomunicaciones Fondo de Compensación Municipal Fondo de Reforzamiento Institucional de las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo Fondo de Promoción de la Inversión Privada en las Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos Garantía Red Principal* Fondo de Estabilización Fiscal Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito Fondo de Compensación Social Eléctrica Canon pesquero Canon hidroenergético Canon gasífero Canon forestal Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional Fondo Intergubernamental para la Descentralización Fondo de Electrificación Rural Fondo y Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional Fondo de Desarrollo y Modernización de la Pesca Artesanal del Litoral Sur Regalías mineras Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea Fondo de Promoción de la Pesca Artesanal de Tacna
Desembolso único	Fondo para el Desarrollo de los Cultivos Principales de la Región San Martín Fondo para el Fortalecimiento y Reestructuración del Sistema Financiero Nacional Fondo Rotatorio del Ministerio de Agricultura Fondo Revolvente de Apoyo al Sector Agrario Fondo Consolidado de Reservas Previsionales Fondo de Respaldo de la Pequeña Empresa Fondo de Respaldo Destinado a la Ejecución de un Programa de Afianzamiento para la Pequeña y Microempresa Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda Fondo Nacional de Ahorro Público Fondo de Desarrollo de Camélidos Sudamericanos Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa - Pyme

sigue

	Fondo Especial para Pequeños Productores Agrarios Fondo Financiero para el Saneamiento de Pasivos Laborales Fondo Múltiple de Cobertura Mype
Desembolso indefinido	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado Fondo para la Cultura y las Artes Fondo Económico Especial Fondo Nacional del Ambiente Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal Fondo Nacional para el Uso de Nuevas Tecnologías Fondo de Compensación Regional Fondo Intangible Solidario de Salud Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura de Transporte Vial Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo
Tasa / Desembolso único	Fondo de Seguro de Depósitos Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional

Nota:

- Tasa: corresponde al porcentaje de un determinado ingreso.
- Desembolso único: corresponde a un monto único que comúnmente se especifica en su norma de creación.
- Desembolso indefinido: la norma no especifica la modalidad de desembolso. Se puede entender como una promesa de transferencia del gobierno central al FE.
- * La Garantía de Red Principal se clasifica como tasa; sin embargo, se debe aclarar que es un monto fijo que se recalcula anualmente y es agregado a la tarifa eléctrica.

CUADRO 2.4
Resumen de principales modalidades de ingreso de los FE

Principal modalidad de ingreso	Total	
	N	%
Tasa*	26	44%
Desembolso único	16	27%
Desembolso indefinido	14	24%
Tasa / Desembolso único	3	5%
Total	59	100%

Nota:

- Tasa: corresponde al porcentaje de un determinado ingreso.
- Desembolso único: corresponde a un monto único que comúnmente se especifica en su norma de creación.
- Desembolso indefinido: la norma no especifica la modalidad de desembolso. Se puede entender como una promesa de transferencia del gobierno central al FE.
- * La Garantía de Red Principal se clasifica como tasa; sin embargo, se aclara que es un monto fijo que se recalcula anualmente y es agregado a la tarifa eléctrica.

desarrollo turístico), sobre pagos de impuesto a la renta (canon minero), sobre el valor bruto de la producción (regalías mineras, Fondo de Desarrollo de Camisea - Focam), sobre el monto total de la transacción (Fopri, Fide), sobre el valor de importado (renta de aduanas), o transado (Foncomun). Así, se establecen recursos permanentes dirigidos a un determinado tipo de gasto y es lo más parecido a un impuesto dirigido. Este tipo de modalidad de ingreso del FE es la más estable, particularmente cuando se trata de bienes de consumo cotidiano o regular, y de hecho privatizan los recursos públicos.

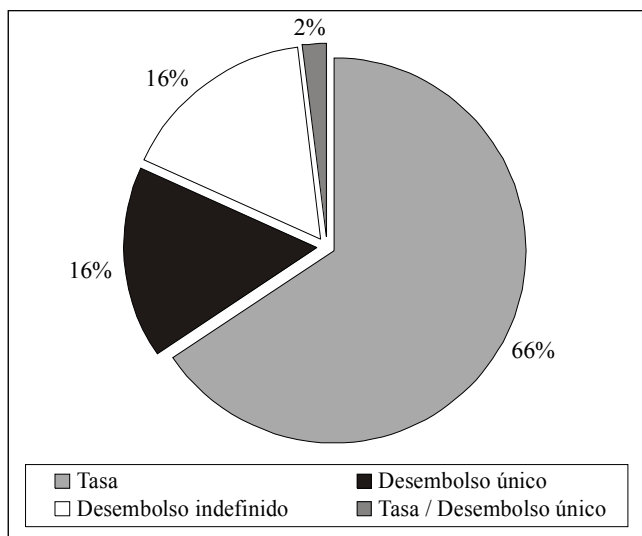
Le siguen en orden de importancia los FE que dependen de desembolsos únicos, que generalmente se hacen efectivos al inicio de la vigencia del FE. Es interesante que aquí predominen los fondos para la pequeña empresa y para el sector agrario. Una posible explicación es que se crean como resultado de alguna demanda específica e intensa de grupos de interés vinculados a esos sectores. Los que corresponden a desembolsos únicos y salen de ese patrón son el Fonahpu —que transfirió acciones de una empresa pública como señal de compromiso de no privatización—, el Fondo Mi Vivienda, y el Fondo de Desarrollo de Ancash, que se formó con la diferencia entre el compromiso de inversión y lo invertido realmente por la empresa minera Antamina, monto que ascendió a más de cien millones de dólares.

Se ha identificado FE que se crearon sin comprometer fuentes de ingreso. Este tipo de FE se caracteriza por su variedad sectorial y de funcionamiento. Es el caso del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), del Fondo para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Profonanpe), del Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo, o del Fondo del Intangible Solidario de Salud (Fiss). Podemos distinguir a Foncodes y a Profonanpe, creados durante el gobierno de Fujimori y que involucraron importantes recursos externos —en forma de donación o de préstamo—, de los fondos establecidos bajo el gobierno de Toledo, como el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, que no tiene un financiamiento comprometido y depende de transferencias de recursos del presupuesto público. Muchos de los FE en esta categoría no han comenzado a operar. Este es el caso del Fonfide Vial, de Fondunet, del Fondo para la Educación Peruana (Fondep), del Fondo para la Cultura y las Artes, o del Fondo de Compensación Regional (Foncor). Resulta interesante que todos los FE vinculados a la educación y cultura se encuentran en esta categoría: con una promesa de desembolso y que todavía no inician funciones.

Nuestra última categoría son los fondos que combinan tasas y desembolsos únicos. Este es el caso del Fondo de Seguro de Depósitos, que recibió una transferencia inicial y ahora se alimenta con una tasa que se cobra dependiendo del riesgo asociado a los activos de los bancos. En la misma situación se encuentra el Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas, y el Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

La importancia en lo que respecta al número de FE según tipo de fuente de ingreso no se corresponde con la importancia presupuestal, que se resume en el gráfico 2.1. Nuestro estimado de los ingresos de los FE para el año 2005, que asciende a poco más de siete mil millones de soles, representa el 15% del presupuesto público total para el mismo año. Los FE que se alimentan de tasas son bastante más importantes en el ingreso total de FE calculado para el año 2005, ya que representan dos tercios de ese total. Cabe resaltar que todos los ingresos de los fondos se componen de diferentes modalidades de ingreso. Por lo tanto, para la clasificación se ha seleccionado la principal fuente de ingreso —en términos monetarios— para cada FE. En caso se trate de un desembolso único, se ha dividido el monto entre el número de años de vigencia del fondo, cuando se ha definido, o en una perpetuidad, cuando la vigencia es indefinida.

GRÁFICO 2.1
Ingreso de FE según principal modalidad, 2005



Notas:

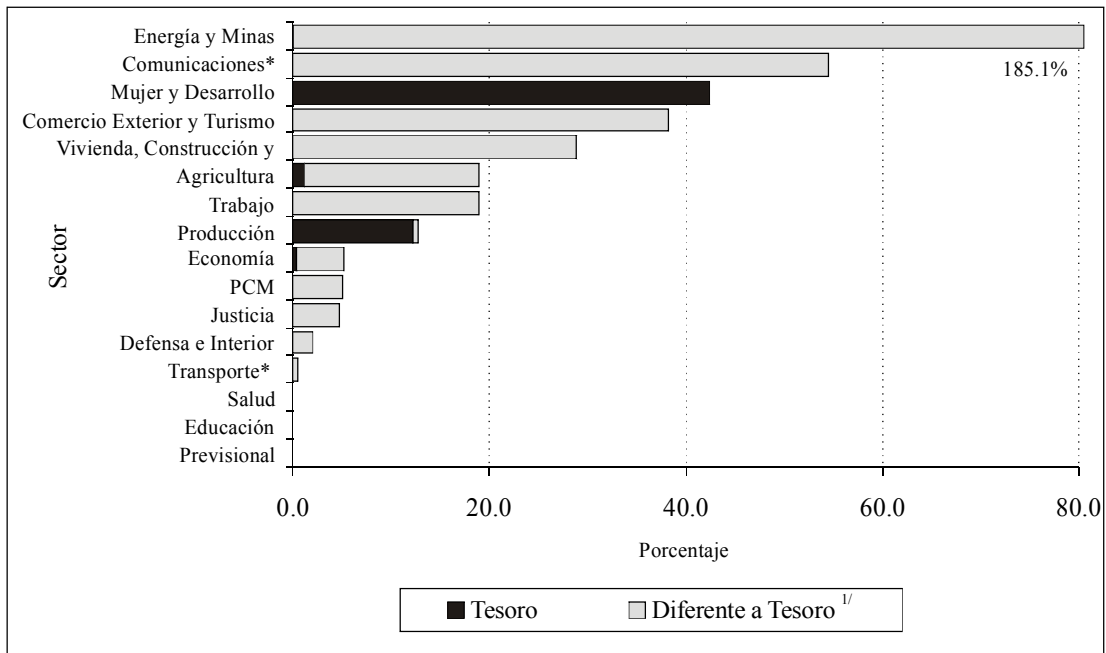
- Tasa: corresponde al porcentaje de un determinado ingreso.
- Desembolso único: corresponde a un monto único que comúnmente se especifica en su norma de creación.
- Desembolso indefinido: la norma no especifica la modalidad de obtención de recursos. Se puede entender como una promesa de transferencia del gobierno central al FE.

Si bien el número de FE nos puede indicar la variedad de grupos de interés, el monto involucrado en el FE nos señala su importancia relativa respecto del cumplimiento de las funciones asignadas al sector. El gráfico 2.2 muestra los resultados del ejercicio que hemos realizado, y que no incluye a los FE puramente redistributivos, como Foncomun, Foncor, canon, regalías mineras y rentas de aduanas, que serán analizados en el siguiente capítulo.

Los datos han sido contruidos respecto del presupuesto institucional de apertura (PIA) 2005 y el porcentaje es directo cuando el FE recibe ingresos cada año. Cuando el FE no recibe ingresos cada año, como por ejemplo los fondos de las pequeñas y medianas empresas, lo que hicimos fue repartir el monto inicialmente recibido en partes similares hasta que se cumpla el periodo de vida del fondo. Si el fondo no tiene fecha de término, entonces se asume un flujo anual a perpetuidad. Los estimados muestran que los FE ejecutan componentes proporcionalmente importantes del gasto sectorial. El caso más importante es el Fitel para telecomunicaciones, cuyo gasto potencial anual representa más del 50% del presupuesto del subsector Comunicaciones.⁶⁶ En los casos de Foncodes, para el sector Mujer y Desarrollo Social, del Fondo de Promoción Turística, para el sector Comercio Exterior y Turismo, o del Fondo MiVivienda, para el respectivo sector, los FE ejecutan más del 25% del PIA anual. El caso de Energía y Minas es el extremo, ya que el gasto ejecutado a través de FE representa más del 100% del PIA.

66. Al momento de escribir este informe, ya se había transferido la administración del Fitel del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) al Viceministerio de Comunicaciones.

GRÁFICO 2.2
Ingreso de fondos por sectores respecto a PIA, 2005



1/ Fuentes diferentes a Tesoro son: Asignaciones atadas a una fuente de ingreso, Empresas Públicas, Consumidores, Empresas Privadas y Donaciones.

* Comunicaciones y Transportes se separan en dos sectores diferentes, a pesar de que se encuentran en un mismo sector. Transportes incluye a Provías.

Nota: el presente gráfico no incorpora a los fondos redistributivos (Foncomun, Foncor, canon, regalías mineras, rentas de aduanas) ni al Fida (Ancash).

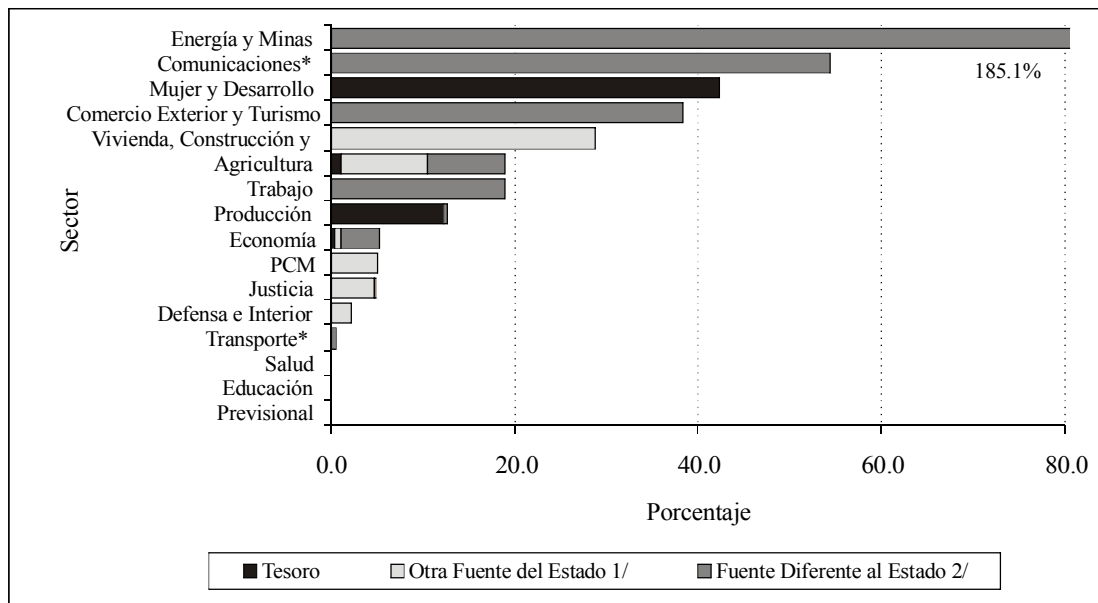
Pero este gráfico puede estar ocultando información valiosa. Por ello, identificamos cuánto del ingreso total del FE proviene del Tesoro y cuánto proviene de otras fuentes, como los consumidores, las donaciones o las empresas privadas. Esta información se resume en el gráfico 2.3. Todos los ingresos de Foncodes, por ejemplo, provienen del Tesoro, siendo así parte integrante del PIA de Mujer y Desarrollo Social. Por el contrario, para el caso de Energía y Minas, todos los ingresos de los fondos correspondientes provienen de cargos a los consumidores. Una combinación interesante es la que se observa en Agricultura, donde el Tesoro Público contribuye proporcionalmente en menor cantidad, repartiendo el grueso del aporte desde fuentes privadas u otras fuentes públicas.

3. Destino de los recursos

Los criterios para analizar el destino de los recursos pueden ser diversos: geográficos, por condición urbana-rural, por tipo de bien, etc. Veamos el resultado de las clasificaciones.

Contrariamente a lo esperado, la mayoría de FE tiene destino nacional, tal como observamos en el cuadro 2.5. De los 59 FE identificados, 46 destinan el gasto a todo el territorio nacional, mientras que solamente trece lo destinan a alguna región específica. Los grupos de interés regionales no dominan, o lideran, la creación de FE, tema sobre el que volveremos en el siguiente capítulo.

GRÁFICO 2.3
Ingresos de fondos por sectores respecto a PIA según fuente, 2005



1/ Otras fuentes del Estado son: asignaciones atadas a una fuente de ingreso y empresas públicas.

2/ Fuentes diferentes del Estado son: consumidor, empresas privadas y donaciones.

* Comunicaciones y Transportes se separan en dos sectores diferentes, a pesar que se encuentran en un mismo sector. Transportes incluye a Proviás.

Nota: el presente gráfico no incorpora a los fondos redistributivos (Foncomun, Foncor, canon, regalías mineras, rentas de aduanas) ni al Fida (Ancash).

CUADRO 2.5
Destino de los recursos de los FE en general

Regional vs. Nacional	Total	
	N	%
Nacional	46	78 %
Regional	13	22 %
Total	59	100 %

CUADRO 2.6
Destino de los recursos de cada FE

Alcance	Fondo	Año
Nacional	Fondo de Promoción de la Inversión Privada	1991
	Fondo de Seguro de Depósitos	1991
	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social	1991
	Fondo Transitorio de Apoyo Regional entre Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad	1991
	Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero	1992
	Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado	1992
	Fondo Notarial	1992
	Fondo para el Fortalecimiento y Reestructuración del Sistema Financiero Nacional	1992
	Fondo para la Cultura y las Artes	1992
	Fondo Rotatorio del Ministerio de Agricultura	1992
	Fondo de Compensación Municipal	1993
	Fondo de Inversión de Telecomunicaciones	1993
	Fondo de Reforzamiento Institucional de las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego	1995
	Fondo Revolvente de Apoyo al Sector Agrario	1995
	Fondo Consolidado de Reservas Previsionales	1996
	Fondo de Promoción de la Inversión Privada en las Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos	1996
	Fondo de Respaldo de la Pequeña Empresa	1996
	Fondo de Respaldo Destinado a la Ejecución de un Programa de Afianzamiento para la Pequeña y Microempresa	1996
	Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo	1996
	Fondo Económico Especial	1997
	Fondo Nacional del Ambiente	1997
	Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas	1997
	Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda	1998
	Fondo Nacional de Ahorro Público	1998
	Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito	1999
	Fondo de Estabilización Fiscal	1999
	Garantía Red Principal	1999
	Fondo de Desarrollo de Camélidos Sudamericanos	2000
	Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal	2000
	Fondo de Compensación Social Eléctrica	2001
	Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado	2001
	Fondo Nacional para el Uso de Nuevas Tecnologías	2001
	Fondo de Compensación Regional	2002
	Fondo de Electrificación Rural	2002
	Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa - Pyme	2002
	Fondo Intangible Solidario de Salud	2002
	Fondo Intergubernamental para la Descentralización	2002
	Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional	2002
	Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura de Transporte Vial	2003
	Fondo Financiero para el Saneamiento de Pasivos Laborales	2003
	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana	2003
	Fondo y Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional	2003
Fondo Múltiple de Cobertura Mype	2004	
Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación	2004	
Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo	2004	
Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional	2004	
Regional	Canon minero	1992
	Fondo para el Desarrollo de los Cultivos Principales de la Región San Martín	1992
	Renta de aduanas	1993
	Canon forestal	2001
	Canon gasífero	2001
	Canon hidroenergético	2001
	Canon pesquero	2001
	Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash	2002
	Fondo de Desarrollo y Modernización de la Pesca Artesanal del Litoral Sur	2003
	Fondo Especial para Pequeños Productores Agrarios	2003
	Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea	2004
	Regalías mineras	2004
	Fondo de Promoción de la Pesca Artesanal de Tacna	2005

CUADRO 2.7
Origen y destino de los recursos dentro de un mismo sector

Origen y destino de los recursos dentro de un mismo sector	Total	%
No	34	59%
Sí	24	41%
Total^{1/}	58	100%

1/ No se incluye el Fondo para el Desarrollo de los Cultivos Principales de la Región San Martín debido a la falta de información.

Otra de las preocupaciones sobre la constitución de FE es la magnitud de la recirculación o redistribución de recursos dentro del mismo sector. Esto ocurre si el fondo se alimenta de recursos que se generan en el sector donde se gasta. Son casos claros de recirculación interna los de Fitel y Fose, pero solamente el 40% de los FE corresponde a esta característica. Predominan así los FE que redistribuyen de un sector a otro, o bien de un tipo de recaudación general (como el impuesto general a las ventas o el impuesto a la renta) hacia una específica, sea sectorial (gastos militares) o de tipo de gobierno (canon minero o rentas de aduana).

La clasificación del destino de los recursos también puede refinarse mirando específicamente cuántos sectores del Poder Ejecutivo atienden necesidades propias del sector con FE. El cuadro 2.8 nos da esta información. Solamente el Poder Judicial y el Ministerio de Relaciones Exteriores no tienen adscrito ningún FE. Los sectores que tienen más FE adscritos, o que cumplen funciones relacionadas con el sector, son Economía y, sorprendentemente, Agricultura.

Veamos estos dos casos en detalle. Respecto de Economía, específicamente, el manejo macroeconómico requiere en varios casos la constitución de fondos para atender las necesidades de largo plazo que pueden quedar relegadas por los requerimientos de gasto urgente y de corto plazo. Este es el caso típico de los fondos previsionales, que existen prácticamente en todo el mundo. Otra posibilidad es que el FE sirva de estabilizador automático del gasto, ya que permite acumular recursos que no provienen de una fuente sostenible para ser utilizados cuando la fuente se agote o disminuya. Este puede ser el caso del fondo creado en Noruega con los recursos generados por el boom de precios del petróleo. En el Perú, tenemos una tercera posibilidad, cual es la del FE que asegura que un determinado grupo de interés se beneficie del presupuesto público. Este es el caso de los FE asociados a los repartos de canon, que destinan gasto específico a gobiernos locales y regionales, dejando así en la esfera técnica, del Poder Ejecutivo, la asignación de gasto a los gobiernos locales, sacándola así de la esfera política estricta, es decir, del Congreso.

El caso de Agricultura es más complicado. Este es uno de los sectores más complejos en la estructura del Poder Ejecutivo. Tiene bajo su ámbito tanto el manejo de recursos naturales, que no sean mineros o energéticos, como a los diferentes tipos de agricultores, y agricultura y ganadería, a nivel nacional,⁶⁷ incluido el sector reformado asociativo, como las cooperativas azucareras. Parecería así que cada segmento que compone el sector cuenta con un FE: áreas protegidas, distritos de riego, azucareras, pequeños agricultores de la sierra, pequeños ganaderos de la sierra, etc.; y que quienes no tienen FE, como los exportadores, tienen una

67. Una mirada a la heterogeneidad de la agricultura peruana puede encontrarse en Trivelli, Von Hesse, Diez y Del Castillo (2000).

CUADRO 2.8
Fondos por sector gubernamental según funcionalidad

Sector	Nombre del fondo
Agricultura	Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado Fondo para el Desarrollo de los Cultivos Principales de la Región San Martín Fondo Rotatorio del Ministerio de Agricultura Fondo de Reforzamiento Institucional de las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego Fondo Revolvente de Apoyo al Sector Agrario Fondo Nacional del Ambiente Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas Fondo de Desarrollo de Camélidos Sudamericanos Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal Fondo Especial para Pequeños Productores Agrarios Fondo Financiero para el Saneamiento de Pasivos Laborales
Comercio Exterior y Turismo	Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional
Comunicaciones ^{1/}	Fondo de Inversión de Telecomunicaciones
Defensa e Interior	Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional
Economía	Fondo de Promoción de la Inversión Privada Fondo de Seguro de Depósitos Fondo para el Fortalecimiento y Reestructuración del Sistema Financiero Nacional Fondo de Promoción de la Inversión Privada en las Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos Fondo Económico Especial Fondo de Estabilización Fiscal Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa - Pyme Fondo Múltiple de Cobertura Mype Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo Regalías mineras Canon minero Fondo de Compensación Municipal Renta de aduanas Canon forestal Canon gasífero Canon hidroenergético Canon pesquero Fondo de Compensación Regional Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea
Educación	Fondo para la Cultura y las Artes Fondo Nacional para el Uso de Nuevas Tecnologías Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación

sigue

viene

Energía y Minas	Fondo Transitorio de Apoyo Regional entre Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad Garantía Red Principal Fondo de Compensación Social Eléctrica Fondo de Electrificación Rural
Gobierno regional (Ancash)	Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash
Justicia	Fondo Notarial Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado
Mujer y Desarrollo	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
PCM	Fondo Intergubernamental para la Descentralización
Previsional	Fondo Consolidado de Reservas Previsionales Fondo Nacional de Ahorro Público Fondo y Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional
Producción	Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero Fondo de Respaldo de la Pequeña Empresa Fondo de Respaldo Destinado a la Ejecución de un Programa de Afianzamiento para la Pequeña y Microempresa Fondo de Desarrollo y Modernización de la Pesca Artesanal del Litoral Sur Fondo de Promoción de la Pesca Artesanal de Tacna
Salud	Fondo Intangible Solidario de Salud
Trabajo	Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo
Transporte	Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura de Transporte Vial
Vivienda, Construcción y Saneamiento	Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda

1/ Área de Comunicación en el MTC.

agencia específica para atender sus requerimientos, como es el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa).

El tipo de gasto principal del FE también puede clasificarse según si financia gasto corriente o de capital. El cuadro 2.9 contiene el detalle. Prácticamente tres cuartas partes del gasto de FE es destinado a gasto de inversiones, lo que representa una proporción mucho mayor que el gasto de inversiones en el presupuesto de la República para el mismo año (13%), o para el promedio de los últimos cinco años en el Perú (15%).

Así, los FE parecen garantizar la disponibilidad de recursos para inversión, que son los que generalmente se cortan cuando hay restricciones presupuestales. Por ello, hicimos el ejercicio adicional de calcular cuán importante son estos FE respecto del total consignado en el PIA del 2005 para gasto de inversión del sector. Los resultados, consistentes con la hipótesis, se muestran en el gráfico 2.5. El gasto del FE representa más del 100% de gasto de inversión del respectivo sector para Mujer y Desarrollo Social, Comunicaciones, Defensa e Interior, y Comercio Exterior y Turismo.

CUADRO 2.9
Tipo de gasto principal de los FE para ingresos 2005

Tipo de gasto principal	Total	
	S/.	%
Gasto de inversiones	5,205,680,186	73%
Gasto corriente	1,608,655,734	23%
Ambos	278,340,396	4%
No determinado	39,871,279	1%
Total general	7,132,547,595	100%

GRÁFICO 2.4
Tipo de gasto principal de los FE para ingresos 2005

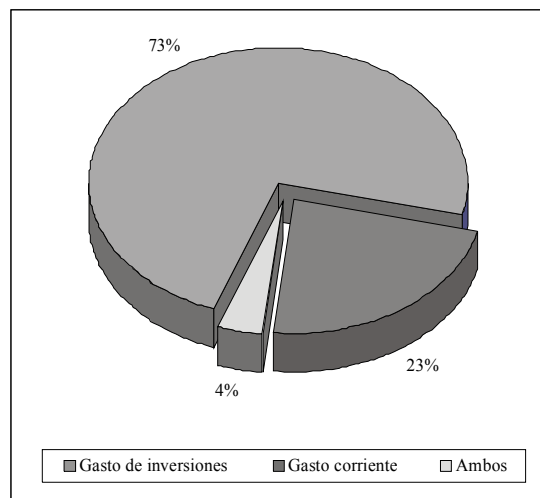
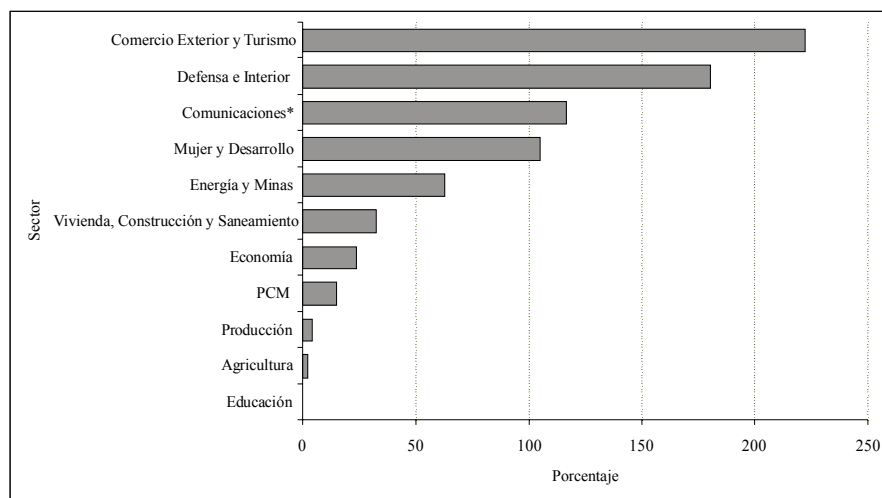


GRÁFICO 2.5
Ingreso de fondos por sectores respecto a gasto en inversiones de PIA, 2005



Fuente: MEF – SIAF.

* Dentro del MTC.

Nota: los fondos incluidos en el presente gráfico son únicamente aquellos cuyo destino principal es el gasto de inversión. No está incluido, por ejemplo, el Fose que financia un subsidio cruzado tarifario.

El origen y destino de los recursos comprometidos en FE han sido analizados en las secciones anteriores desde la perspectiva sectorial y del agente de donde provienen. En esta sección, vamos a hacer una clasificación diferente. Para ello, identificamos si el bien de donde provienen los recursos, o se destinan los gastos, es un bien público, no rival y no exclusivo, o un bien privado.

Para esta clasificación, es más útil conocer los montos involucrados que el número de FE en cada categoría. El cuadro 2.10 muestra los ingresos 2005 de los FE según tipo de bien de origen y destino. Estos montos se distribuyen en porcentajes respecto del total y son presentados en el cuadro 2.11, que muestra la importancia relativa del tipo de bien en los ingresos 2005.

CUADRO 2.10
Ingresos 2005 de los FE según tipo del bien de origen y de destino

Bien de origen	Bien de destino		
	Público	Privado	Total
Público	3,391,198,316	414,758,877	3,805,957,194
Privado	2,801,002,609	525,587,792	3,326,590,401
Total	6,192,200,925	940,346,670	7,132,547,595

CUADRO 2.11
Importancia relativa del tipo de bien en los ingresos 2005

Bien de origen	Bien de destino		
	Público	Privado	Total
Público	47.5%	5.8%	53.4%
Privado	39.3%	7.4%	46.6%
Total	86.8%	13.2%	100.0%

Es muy interesante notar que el 46% de los recursos son levantados de gravar bienes privados, mientras que el 86% de los recursos se destinan a financiar la provisión de bienes públicos. Si bien la mayoría de recursos se originan y destinan al tipo “correcto” de bien (de bienes privados a bienes públicos), que es precisamente lo que el mercado no haría,⁶⁸ se verifican importantes desvíos: sea que se levantan recursos para FE desde bienes públicos o que se destinan recursos para FE a bienes privados. Respecto del primer tipo de desvío, el 53% de los recursos atribuibles a FE se origina en bienes públicos, es decir, restringen de hecho la flexibilidad del gasto público ya que se trata de ingresos de impuestos a la renta o impuesto general a las ventas que tienen destinos específicos. Respecto del segundo tipo de desvío, es proporcionalmente menos importante, y se trata de FE que financian bienes privados.

68. Es equivalente a gravar a un bien con un impuesto a las ventas para financiar la provisión de bienes públicos, en el más puro estilo de finanzas públicas.

5. Clasificación funcional

Un aspecto importante en la discusión del marco teórico fue tratar de entender a los FE como uno de los componentes que implementa una reforma de políticas. Así, hemos procedido a clasificar a estos fondos según la funcionalidad de cada uno. El cuadro 2.12 contiene el resultado de la clasificación.

CUADRO 2.12
Clasificación funcional de los FE

Clasificación funcional	Total	
	N	%
Promoción infraestructura	10	17 %
Garantía de préstamo	10	17 %
Redistribución	9	15 %
Previsional	5	8 %
Compensación	5	8 %
Educación y cultura	4	7 %
Políticas sociales	3	5 %
Ambiental	3	5 %
Estabilización	2	3 %
No clasificado	8	14 %
Total	59	100 %

Un tercio de los FE atiende directamente la expansión de la infraestructura y la garantía de préstamos. De un lado, la expansión de la infraestructura es una función orientada al largo plazo, y que tiene consecuencias importantes sobre la capacidad futura de crear riqueza, junto a los efectos multiplicadores de corto plazo que cualquier actividad de construcción genera. De otro lado, los fondos de garantía de préstamos son importantes en mercados de crédito muy segmentados, ya que permiten reducir los riesgos crediticios y favorecen así a demandantes y oferentes de crédito. Solamente cinco FE fueron creados con fines previsionales, que es otro de los fines que exhiben los FE en otros países.

Otro 15% de FE, es decir nueve, son claramente reglas de redistribución de ingresos, junto a los cinco FE de carácter compensatorio. Se tiene cuatro creados con fines educativos y de cultura, tres para políticas sociales, tres con fines ambientales y dos con fines de estabilización, sea fiscal en general o de precios de combustibles.

6. Balance

Nuestro análisis de los 59 FE creados en el periodo comprendido entre el 28 de julio de 1990 y el 31 de diciembre del 2005 muestra una importante regularidad: son significativamente diferentes, cubren un amplio espectro de sectores económicos, originan sus ingresos en diferentes fuentes —impuestos, recursos del Tesoro Público o cargos sobre el sector privado—, se destinan tanto a gastos corrientes como a gastos de inversión, y mayoritariamente a bienes o servicios provistos a nivel nacional.

En apoyo a las hipótesis, destaca la importancia de los FE como componente del gasto de inversión sectorial, es decir, de necesidades de recursos para asegurar las capacidades para el crecimiento más allá del corto plazo. Pueden así ser interpretados como un elemento de histeresis en presencia de un presupuesto público sin estabilizadores automáticos o con una programación multianual incipiente: la única manera de asegurar recursos de inversión es sacándolos de la decisión anual presupuestal, a través de la creación de un FE.

III. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS FONDOS ESPECIALES

El panorama mostrado en la sección anterior, con un énfasis en los temas económicos, es solamente una parte de los aspectos involucrados en la creación y funcionamiento de los FE. Un componente fundamental en el análisis es la economía política, es decir, los aspectos relacionados con los grupos de interés que se ven afectados —positiva o negativamente— con la existencia de FE, las probables manifestaciones de poder y las transacciones políticas y la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo involucradas en la creación de FE.

Estos temas pueden ser estudiados de diferentes maneras. En este capítulo, vamos a tomar una perspectiva que mira a los FE de manera general, o agregada, y los compara examinando diferentes variables: el tipo de norma de creación, la demora en reglamentarlos, las fusiones, y los aspectos redistributivos en el uso de los recursos. Nuevamente, el análisis se orientará por el marco conceptual, al que nos referiremos en la medida de lo pertinente.

Como indicamos en el capítulo anterior, el alcance de esta investigación considera a todos los FE creados en los poco más de quince años que transcurren entre el 28 de julio de 1990, con la toma de mando de Alberto Fujimori para su primer gobierno, y el 31 de diciembre del 2005, a seis meses del término del gobierno constitucional de Alejandro Toledo. Durante este periodo, tres presidentes gobernaron el Perú: Alberto Fujimori, entre el 28 de julio de 1990 y el 19 de noviembre de 2000; Valentín Paniagua, entre el 22 de noviembre de 2000 y el 28 de julio de 2001; y Alejandro Toledo, a partir del 28 de julio de 2001. En el periodo, se llevaron a cabo ocho procesos electorales: cuatro procesos de elección presidencial y de Congreso, dos elecciones de autoridades locales únicamente, un proceso de elección de autoridades locales y del Congreso Constituyente Democrático, y un proceso de elecciones de autoridades locales y regionales. En el cuadro 3.1 podemos observar en qué años se llevó a cabo cada proceso electoral.

1. Las normas de creación de FE

Como vimos en el capítulo anterior, en este periodo se crearon, o definieron, 59 reglas de distribución de recursos públicos, o FE, a través de diferentes instrumentos legales. En esta sección, identificaremos qué instrumentos legales se utilizaron y las implicancias respecto del poder relativo, sea del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo. Como veremos, la evidencia es consistente con la apreciación de un poderoso Poder Ejecutivo frente a un débil Poder Legislativo.

El uso de recursos públicos solamente puede ser autorizado mediante una ley que, por definición, debe ser promulgada por el Congreso. El proceso presupuestal sigue además un procedimiento específico, que incluye bastante inercia en los montos comprometidos por pliego presupuestal. La puja distributiva ocurre así sobre los incrementos de los recursos.⁶⁹

CUADRO 3.1
Procesos electorales 1990-2005

Año de proceso	Tipo de elección
2002	Municipales y regionales
2001	Presidenciales
2000	Presidenciales
1998	Municipales
1995	Municipales
1995	Presidenciales
1993	Municipales y Congreso Constituyente Democrático
1990	Presidenciales

Fuente: ONPE

El Congreso también puede delegar su función legislativa en el Poder Ejecutivo. Cuando esto ocurre, es el Congreso el que determina los temas específicos sobre los cuales el Poder Ejecutivo puede legislar y también se reserva el derecho de aprobar o modificar los decretos legislativos emitidos por ese Poder. En el periodo analizado, las facultades legislativas han sido delegadas al Poder Ejecutivo en 21 oportunidades, ante la solicitud de éste: ocho en el primer periodo de Fujimori, siete veces en el segundo periodo, dos veces en los ocho meses del gobierno de transición de Valentín Paniagua y cuatro veces durante el gobierno de Toledo.⁷⁰

Las normas peruanas permiten que el Poder Ejecutivo, sin autorización previa del Congreso, emita normas con rango de ley siempre que versen sobre materia económica y sean urgentes. De ahí el nombre que reciben: decretos de urgencia. Estos también pueden ser luego revisados por el Congreso.

Otra situación mediante la cual el Poder Ejecutivo puede legislar sin consulta o aprobación del Congreso es cuando se ha alterado el orden constitucional. En ese caso, el Poder Ejecutivo emite decretos leyes, que no se someten a aprobación u observación del Congreso, debido a que éste de hecho no funciona. Una vez reestablecido el orden constitucional, el nuevo Congreso podría revisar los decretos leyes emitidos. A pesar de esa facultad, esta situación, es decir, la revisión directa de normas dadas bajo una dictadura, no se ha dado en el Perú.⁷¹ Es cuando se legisla globalmente sobre un sector o tema que se derogan por defecto los decretos leyes respectivos.

Una práctica que se ejecutó durante el gobierno de Fujimori fue la consolidación de decretos legislativos y/o leyes mediante la emisión de decretos supremos que promulgaba los denominados “Texto Único Ordenado” (o TUO). Un decreto supremo es emitido por el Poder Ejecutivo y tiene rango inferior a una ley en la jerarquía normativa.⁷² Finalmente,

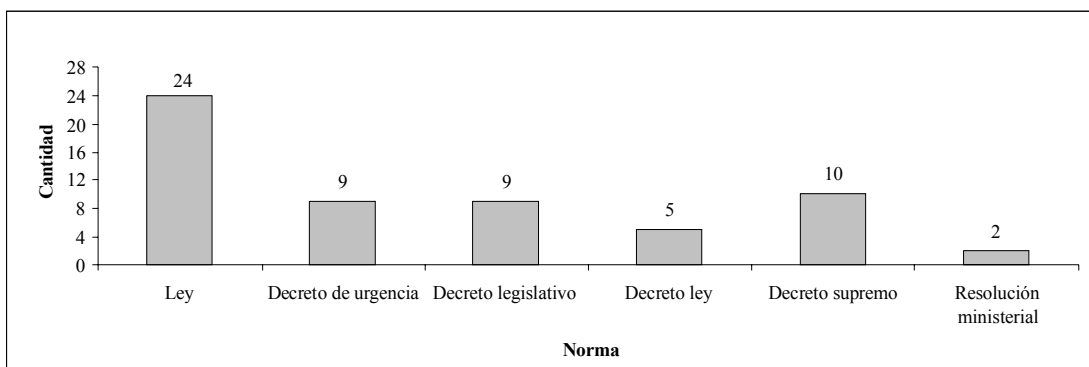
69. Shack (2006) ofrece una presentación detallada del proceso de formulación presupuestaria en el Perú. Según sus estimados, 92% de los recursos presupuestales están sujetos a reglas inerciales, dejando flexibilidad sólo en el 8% restante.

70. Una pregunta relevante es porqué si contaba con una clara mayoría, Fujimori necesitaba las delegaciones de funciones. Una hipótesis que queda sin confirmar en este trabajo es la fuerza del lobby tecnocrático que impedía siquiera el mínimo debate parlamentario en el Poder Legislativo de la década del noventa.

71. Solamente a manera de ilustración, la norma que regula hoy el uso de las aguas en el Perú es el decreto ley 17752 emitido por el gobierno del general Velasco Alvarado en 1969.

72. Por ejemplo, el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones fue aprobado mediante decreto supremo, consolidando el decreto legislativo 702 y posteriores normas complementarias y modificatorias.

GRÁFICO 3.1
FE según normas de creación



algunos de los FE identificados fueron creados mediante una resolución ministerial, como desarrollo de una norma de mayor jerarquía.

El gráfico 3.1, que resume la lista de FE según norma de creación que se presenta en el cuadro 3.2, contiene el resumen de los FE según el tipo de norma que los creó. La evidencia que brinda esta clasificación es variada y será analizada a continuación.

Al plantear este proyecto de investigación, nuestra hipótesis inicial era que cualquier FE sería creado por medio de una ley, es decir, luego de un debate político en el Congreso. La constatación es que, en el periodo considerado, han primado los FE creados por medio de normas emitidas desde el Poder Ejecutivo, y no aquellos que resultaron de una iniciativa legislativa, que fueron solamente 16. Más todavía, para aquellos FE que han surgido de leyes del Congreso, ocho fueron resultado de una iniciativa del Poder Ejecutivo: el Fondo MiVivienda, el Fondo de Estabilización Fiscal, el Fondo de Compensación Social Eléctrica (Fose), el Fondo Solidario de Salud, el de Promoción del Turismo, el de Desarrollo de la Infraestructura de Transporte Vial, el de Saneamiento de Pasivos Laborales y el Fondo y Contribución Solidaria para la Asistencia Provisional, tal como se consigna en el cuadro 3.4. Solamente dos de estos eventos ocurren durante el gobierno de Fujimori.

Es importante también conocer qué tipo de norma de creación predominó en cada año, en tanto refleja el nivel de participación de cada Poder del Estado y las posibles bases políticas en cada caso, lo que puede ser variable según la coyuntura política enfrentada. Esa información se resume en el gráfico 3.3. Destacan los años 1992, 2001 y 2002, con siete FE cada uno. Recordemos que entre el 5 de abril de 1992 y fines de 1992, con la elección y funcionamiento del Congreso Constituyente Democrático, se gobernó mediante decretos leyes, los que, por definición, no requieren aprobación del Legislativo. De otro lado, 2001 y 2002, y particularmente este último, fueron años de transición y dificultades para la consolidación de un nuevo estilo de gobierno.⁷³ Otro año difícil para el gobierno de Toledo sigue en la lista: el año 2003 con seis FE creados.

Es importante notar que mientras que durante el gobierno de Fujimori predominó la creación de FE mediante actos del Ejecutivo, durante el periodo de gobierno de Toledo predominó la creación de FE mediante actos del Congreso. Específicamente, mediante decretos de urgencia —es decir, normas con rango de ley que deben versar sobre una materia económica

73. El denominado “Arequipazo” ocurrió en julio del 2002 y se trajo abajo al segundo gabinete del gobierno de Toledo. Más aún, se desarrollaron diversas manifestaciones y paralizaciones en contra de las privatizaciones, y otras a favor de los incrementos presupuestales para los sectores de Educación y Salud.

CUADRO 3.2
Tipo de norma de creación y nombre del FE

Tipo de norma de creación de fondo y nombre de fondo	Año de creación
Ley	
Fondo Nacional del Ambiente	1997
Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda	1998
Fondo de Estabilización Fiscal	1999
Garantía Red Principal	1999
Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal	2000
Canon forestal	2001
Canon gasífero	2001
Canon hidroenergético	2001
Canon pesquero	2001
Fondo de Compensación Social Eléctrica	2001
Fondo de Compensación Regional	2002
Fondo de Electrificación Rural	2002
Fondo Intangible Solidario de Salud	2002
Fondo Intergubernamental para la Descentralización	2002
Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional	2002
Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura de Transporte Vial	2003
Fondo Financiero para el Saneamiento de Pasivos Laborales	2003
Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana	2003
Fondo y Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional	2003
Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea	2004
Fondo Múltiple de Cobertura Mype	2004
Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación	2004
Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional	2004
Regalías mineras	2004
Decreto de urgencia	
Fondo Revolvente de Apoyo al Sector Agrario	1995
Fondo de Respaldo Destinado a la Ejecución de un Programa de Afianzamiento para la Pequeña y Microempresa	1996
Fondo Económico Especial	1997
Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas	1997
Fondo Nacional de Ahorro Público	1998
Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado	2001
Fondo Nacional para el Uso de Nuevas Tecnologías	2001
Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa - Pyme	2002
Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo	2004
Decreto legislativo	
Fondo de Promoción de la Inversión Privada	1991
Fondo de Seguro de Depósitos	1991
Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social	1991
Fondo de Compensación Municipal	1993
Renta de aduanas	1993
Fondo Consolidado de Reservas Previsionales	1996
Fondo de Promoción de la Inversión Privada en las Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos	1996
Fondo de Respaldo de la Pequeña Empresa	1996
Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo	1996
Decreto ley	
Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado	1992
Fondo Notarial	1992
Fondo para el Desarrollo de los Cultivos Principales de la Región San Martín	1992

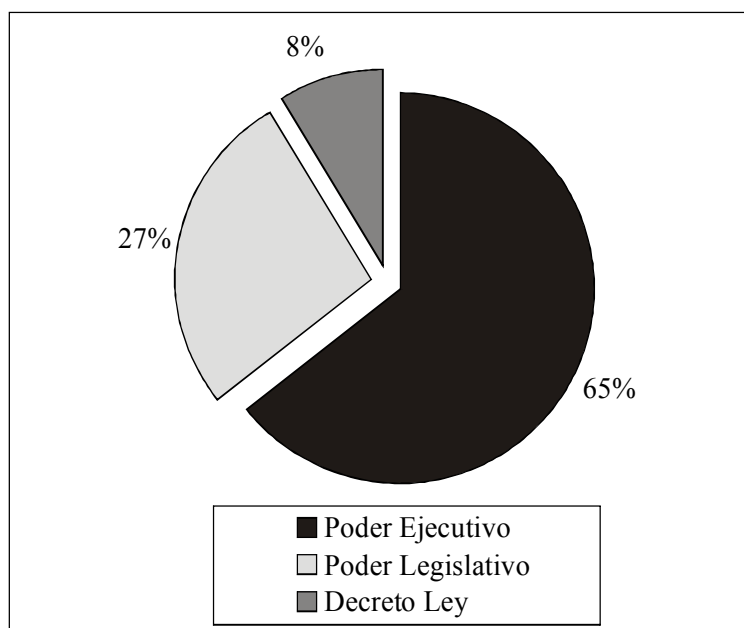
sigue

Fondo para la Cultura y las Artes	1992
Fondo Rotatorio del Ministerio de Agricultura	1992
Decreto supremo	
Fondo Transitorio de Apoyo Regional entre Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad	1991
Canon minero	1992
Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero	1992
Fondo de Inversión de Telecomunicaciones	1993
Fondo de Reforzamiento Institucional de las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego	1995
Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito	1999
Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash	2002
Fondo de Desarrollo y Modernización de la Pesca Artesanal del Litoral Sur	2003
Fondo Especial para Pequeños Productores Agrarios	2003
Fondo de Promoción de la Pesca Artesanal de Tacna	2005
Resolución ministerial	
Fondo para el Fortalecimiento y Reestructuración del Sistema Financiero Nacional	1992
Fondo de Desarrollo de Camélidos Sudamericanos	2000

CUADRO 3.3
Origen político de los FE

Origen	Total	
	N	%
Poder Ejecutivo	38	64 %
Poder Legislativo	16	27 %
Decreto ley	5	8 %
Total	59	100 %

GRÁFICO 3.2
Origen político de los FE



CUADRO 3.4
Fondos aprobados por ley, propuestos por el Poder Ejecutivo

Fondo	Año
Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda	1998
Fondo de Estabilización Fiscal	1999
Fondo de Compensación Social Eléctrica	2001
Fondo Intangible Solidario de Salud	2002
Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional	2002
Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura de Transporte Vial	2003
Fondo Financiero para el Saneamiento de Pasivos Laborales	2003
Fondo y Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional	2003

y ser urgentes—, se crearon durante el gobierno de Fujimori el Fondo Revolvente de Apoyo al Sector Agrario (Frasa), el Fondo de Respaldo para un Programa de Afianzamiento para la Pequeña y Micro Empresa, el Fondo Económico Especial —para la industria azucarera—, y el Fondo Nacional de Ahorro Público. En todos estos casos, se trata de un amplio número de potenciales beneficiarios, con intereses fácilmente identificables: los pequeños agricultores y los trabajadores de las cooperativas azucareras,⁷⁴ los pequeños y microempresarios y los jubilados. Ninguno de los estos FE podía caracterizar una situación que justificara la “urgencia” para que el Poder Ejecutivo se arrogue la facultad legislativa.

Durante el gobierno de Toledo se crearon por decreto de urgencia, el Fondunet, para el fomento de las nuevas tecnologías, el Fedadoi, para la recuperación del dinero obtenido ilícitamente por la corrupción del gobierno de Fujimori,⁷⁵ el Fondo de Respaldo de la Pequeña y Microempresa, y el Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles. Nuevamente, el número de beneficiarios era amplio y de ámbito nacional, como los consumidores de gasolina, así como beneficiarios más difusos, como quienes ahora reciben recursos del Fedadoi. Y, similarmente, el objeto de estos FE no configura una urgencia económica que justificase la acción del Poder Ejecutivo. En ningún caso, ni en el periodo de Fujimori ni en el de Toledo, el Congreso revocó las medidas.

El Poder Ejecutivo creó FE mediante decretos legislativos solamente durante el periodo de Fujimori. Esto puede indicar el gran poder que adquirió el Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, que lograba la cohesión de las Bancadas que podían lograr mayorías para delegar funciones, que involucraban la redistribución del gasto público. Durante el gobierno de Toledo, como ya fue indicado, predominó la creación de FE mediante leyes. De los 32 FE que se crearon durante los dos gobiernos de Fujimori, solamente cinco se crearon mediante ley del Congreso: el Fondo Nacional del Ambiente, el Fondo MiVivienda, el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), el Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal, y la Garantía de la Red Principal para el Desarrollo del Proyecto de Gas de Camisea; y dos de ellos —MiVivienda y FEF—, resultaron de una iniciativa del Poder Ejecutivo.

Siguiendo con este tema, que permite dilucidar en qué medida cada FE responde a las presiones de grupos de interés, siguiendo la hipótesis general de Buchanan (1963) o Stigler (1988), o es parte de políticas de reforma económica, siguiendo la hipótesis de Sturzenegger

74. Creadas a raíz de la expropiación de los grandes ingenios azucareros del norte durante el gobierno de Velasco (1968-1975), las cooperativas azucareras, y sus dueños, han experimentado procesos de deterioro económico e intentos de reflotamiento (Zegarra 2004).

75. Un análisis fascinante del régimen de Fujimori puede encontrarse en McMillan y Zoido (2004).

y Tommasi (1998),⁷⁶ el gráfico 3.4 nos resume esta información para todo el periodo de análisis. Predominan aquellos creados mediante normas específicas (34 FE) sobre aquellos creados por normas de carácter general (25 FE).⁷⁷ La identificación de estos últimos se encuentra en el cuadro 3.5. Con excepción del sector Pesca, cuando los FE son creados por normas generales, se cuenta solamente con un FE por sector o subsector de la administración pública, lo que contribuye a confirmar su carácter de componente de una política sectorial más general.

La siguiente pregunta es porqué una reforma de política económica vendría acompañada de la creación de un FE. Una respuesta probable es que el FE da credibilidad a la reforma a través de dos mecanismos. De un lado, está la creación de grupos de interés específicos por el destino del gasto. Esta idea puede ilustrarse con la creación de los distintos tipos de canon, que tienen diferentes reglas de reparto entre distritos, provincias, gobiernos regionales y/o universidades, dependiendo de algún criterio de localización del recurso natural que le da origen. En este caso, la reforma de política consiste en el cambio en la manera de redistribuir recursos que son de la nación, en tanto los recursos naturales son propiedad de la nación. De otro lado, están las señales de que los recursos necesarios para la implementación de una determinada orientación de política estarán disponibles. Este es con claridad el caso de Telecomunicaciones, que con la creación del Fitel —cuyos ingresos provienen del 1% de la facturación de las empresas concesionarias de servicios portadores y finales de telecomunicaciones—, buscaba dar señales a los inversionistas privados de que sus obligaciones de expansión del servicio, sean o no parte del cumplimiento de metas de acceso universal, no serían atendidas con cargo a sus balances, sino pasando la factura a todos los consumidores y no a todos los ciudadanos. La privatización de las empresas del sector no tendría así impactos negativos en el Tesoro Público, elevando posiblemente los costos de lograr los consensos necesarios para la reforma del sector.

2. Los reglamentos para el funcionamiento de los FE

La presión de los grupos de interés por lograr el funcionamiento pleno de sus FE puede medirse a través del periodo que tomó reglamentar el fondo y ponerlo en marcha. Esta información se resume en el cuadro 3.6. Solamente en doce casos, de los 59 bajo estudio, el Poder Ejecutivo tomó menos de tres meses para reglamentar el FE. Estos son Foncodes, el Fondo de Apoyo Tarifario entre Empresas de Electricidad, Foncomun, Fonahpu, y el Fondo MiVivienda, durante el gobierno de Fujimori. Los dos primeros fueron parte de las medidas de urgencia necesarias para ordenar los gastos e ingresos públicos, así como para administrar la ayuda social ante el shock económico de 1990. Foncomun por su parte ordenó las compensaciones entre gobiernos locales en 1993. En 1998, tarde en el gobierno de Fujimori y con el interés en la reelección dominando la agenda de reformas, Fonahpu y MiVivienda aparecen en un programa populista. Curiosamente, ambos son creados por normas específicas y no como parte de una reforma de política sectorial.

Durante el gobierno de Toledo, se reglamentaron en menos de noventa días: el Fose y los fondos de Promoción del Turismo, de Saneamiento de Pasivos Laborales (industria

76. En estricto, las dos hipótesis no son necesariamente excluyentes, si entendemos a los tecnócratas como un grupo de interés. Así, si el FE es creado como parte de una política de reforma económica, en realidad el grupo de interés directamente involucrado es el tecnocrático.

77. Una norma será específica cuando su título es “Créase el fondo”, y será general, cuando la creación del FE es uno de los artículos de una ley que regula aspectos sectoriales más amplios.

azucarera) y de Estabilización de Precios de Combustibles. Es interesante la rapidez de reglamentación del Fose que trasladó a los usuarios de electricidad el financiamiento de los subsidios cruzados en el sector.⁷⁸ De otro lado, en la medida que se trataba de un interés específico del entonces poderoso vicepresidente de la República,⁷⁹ la rapidez de reglamentación del Fondo de Promoción del Turismo no debería llamarnos la atención. A esto se une el hecho de que la base de recaudación representa un grupo de interés bastante difuso, con altos costos para articular sus intereses, mientras que los beneficiarios de la recaudación serían precisamente grupos con intereses claros y gremios creados, como los operadores turísticos que podrían ofrecer paquetes de más valor, y los constructores, involucrados en la infraestructura que se financiaría con los recursos del FE.

Para otros doce FE, el Ejecutivo tomó entre tres y seis meses en emitir el reglamento. De estos, solamente dos correspondieron al gobierno de Fujimori: el Foncepri y el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF). Notemos de un lado que el primero tuvo una vida muy corta, siendo rápidamente fusionado con el Fopri, mientras que el segundo fue creado en medio de la recuperación de las crisis internacionales de 1998, que afectaron significativamente la economía peruana. El resto correspondió al gobierno de Toledo, dos de los cuales tienen un funcionamiento bastante limitado, como son el Fissal y el Fondunet, estando aquí contados los FE que distribuyen el impuesto a la renta de las empresas que explotan recursos naturales.

En otros diez casos, el Ejecutivo demoró prácticamente un año para reglamentar el FE. Sorprende que predominen en este grupo varios FE adscritos al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como el Fondo Consolidado de Reservas Provisionales, el Fondo Económico Especial, y el de Asistencia Provisional. Solamente cuatro FE no cuentan con reglamento al 31 de diciembre del 2005: el Fondo para el Desarrollo de Cultivos de la Región San Martín, el Fondo para la Cultura y las Artes, el Fondo de Electrificación Rural, y el Fondo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico. Varios FE asociados a la ejecución de una reforma de política sectorial tomaron más de un año en ser reglamentados, tales como el Fopri, el Fitel, el Fondo de Compensación del Soat, el Fide o el Fondep, lo que es un indicador de las dificultades en la implementación de amplias reformas económicas. Finalmente, doce FE funcionan sin tener un reglamento de operaciones.

78. Recordemos que a los usuarios de electricidad también se les cargó parcialmente el desarrollo del proyecto de gas de Camisea, a través de la creación de la Garantía por Red Principal.

79. A saber, Raúl Diez Canseco Terry. En noviembre del 2003 tuvo que renunciar debido a sospechas de un tratamiento privilegiado otorgado al padre de su novia.

CUADRO 3.5
Fondos creados por normas generales

Fondos creados por normas generales	Norma general de creación
a) Fondo de Promoción de la Inversión Privada	a) Ley de Promoción de la Inversión Privada
b) Fondo de Seguro de Depósitos	b) Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros
c) Canon minero	c) Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería
d) Fondo Notarial	d) Ley Orgánica del Sector Justicia
e) Fondo de Compensación Municipal	e) Ley de Tributación Municipal
f) Fondo de Inversión de Telecomunicaciones	f) Ley de Telecomunicaciones
g) Renta de aduanas	g) Ley de Tributación Municipal
h) Fondo de Promoción de la Inversión Privada en las Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos	h) Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas
i) Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo	i) Regulan Derecho de Trabajadores a Participar en Utilidades de las Empresas
j) Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito	j) Texto Único Ordenado de Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Soat
k) Fondo de Estabilización Fiscal	k) Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal
l) Garantía Red Principal	l) Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural
m) Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal	m) Ley Forestal y de Fauna Silvestre
n) Canon forestal	n) Ley de Canon
o) Canon gasífero	o) Ley de Canon
p) Canon hidroenergético	p) Ley de Canon
q) Canon pesquero	q) Ley de Canon
r) Fondo de Compensación Regional	r) Ley de Bases de la Descentralización
s) Fondo de Electrificación Rural	s) Ley de Electrificación Rural y de Localidades Aisladas y de Frontera
t) Fondo Intergubernamental para la Descentralización	t) Ley de Bases de Descentralización
u) Fondo de Desarrollo y Modernización de la Pesca Artesanal del Litoral Sur	u) Régimen Especial de Pesca para Anchoveta
v) Fondo Financiero para el Saneamiento de Pasivos Laborales	v) Ley de la actividad empresarial de la industria azucarera
w) Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana	w) Ley General de Educación / Ley del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana
x) Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación	x) Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
y) Fondo de Promoción de la Pesca Artesanal de Tacna	y) Régimen Provisional de Pesca para Anchoveta

CUADRO 3.6
Periodos de reglamentación efectiva de los FE

Periodos de reglamentación efectiva	Total	
	N	%
Menos de 90 días	10	17 %
Entre 90 y 180 días	12	20 %
Entre 180 y 360 días	10	17 %
Más de 360 días	11	19 %
No se reglamentó	4	7 %
No determinado	12	20 %
Total	59	100 %

CUADRO 3.7
Periodos de reglamentación efectiva según cada FE

Periodo	Nombre del fondo
Menos de 90 días	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social - Fondo Transitorio de Apoyo Regional entre Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad - Fondo de Compensación Municipal - Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo Nacional de Ahorro Público - Fondo de Compensación Social Eléctrica - Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa - Pyme - Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional - Fondo Financiero para el Saneamiento de Pasivos Laborales - Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo
Entre 90 y 180 días	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo de Promoción de la Inversión Privada en las Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos - Fondo de Estabilización Fiscal - Garantía Red Principal - Canon forestal - Canon gasífero - Canon hidroenergético - Canon pesquero - Fondo Nacional para el Uso de Nuevas Tecnologías - Fondo Intangible Solidario de Salud - Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea - Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional - Regalías mineras
Entre 180 y 360 días	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo de Seguro de Depósitos - Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado - Fondo de Reforzamiento Institucional de las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego - Fondo Revolvente de Apoyo al Sector Agrario - Fondo Consolidado de Reservas Previsionales - Fondo Económico Especial

sigue

	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal - Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura de Transporte Vial - Fondo y Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional - Fondo Múltiple de Cobertura Mype
Más de 360 días	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo de Promoción de la Inversión Privada - Canon minero - Fondo Notarial - Fondo Rotatorio del Ministerio de Agricultura - Fondo de Inversión de Telecomunicaciones - Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo - Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - Fondo de Desarrollo de Camélidos Sudamericanos - Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado - Fondo Intergubernamental para la Descentralización - Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana
No se reglamentó	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo para el Desarrollo de los Cultivos Principales de la Región San Martín - Fondo para la Cultura y las Artes - Fondo de Electrificación Rural - Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación
No determinado	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero - Fondo para el Fortalecimiento y Reestructuración del Sistema Financiero Nacional - Renta de aduanas - Fondo de Respaldo de la Pequeña Empresa - Fondo de Respaldo Destinado a la Ejecución de un Programa de Afianzamiento para la Pequeña y Microempresa - Fondo Nacional del Ambiente - Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas - Fondo de Compensación Regional - Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash - Fondo de Desarrollo y Modernización de la Pesca Artesanal del Litoral Sur - Fondo Especial para Pequeños Productores Agrarios - Fondo de Promoción de la Pesca Artesanal de Tacna

El Ministerio de Economía y Finanzas es el responsable del reglamento de prácticamente un tercio de los FE identificados (18), lo que sería razonable para todos aquellos FE que tienen sustento en la estabilización automática de la política fiscal, como serían los FE con carácter compensatorio, previsional o directamente dirigidos a la estabilización macroeconómica. Le sigue el Ministerio de Agricultura (seis) y la Presidencia del Consejo de Ministros (cinco). Diferentes entidades y sectores del Poder Ejecutivo son responsables del resto.

3. La vigencia de los FE

La vigencia de los FE identificados es variable, tal como se observa en el cuadro 3.8. De los 59 FE identificados, 41 se encuentran vigentes y tienen recursos, lo que es una muestra del interés del Ejecutivo de ponerlos y mantenerlos en funcionamiento y probablemente también de la intensidad de las preferencias de los ciudadanos. Al mismo tiempo, una vez puesto en funcionamiento un mecanismo de redistribución de recursos, puede constatararse una inercia que los mantiene en funcionamiento, más allá de los intereses de los grupos que son afectados por sus operaciones. Por ejemplo, Foncodes adquirió vida propia a pesar de un quinquenio seguido de crecimiento económico, pero que no ha logrado reducir el número de pobres a

CUADRO 3.8
Vigencia de los FE

Vigencia de fondos	Total	
	N	%
Fondos vigentes	41	69 % ^{1/}
Fondos vigentes, sin recursos	2	3 % ^{2/}
Fondos concluidos	3	5 % ^{3/}
Fondos absorbidos	6	10 %
Fondos no iniciados	6	10 % ^{4/}
No se sabe	1	2 % ^{5/}
Total	59	100%

- 1/ De estos fondos, el Fondo de Promoción de la Pesca Artesanal de Tacna se encuentra en vigencia parcialmente pues aún no ejecuta los recursos recaudados.
- 2/ Corresponde al Fondo Nacional para el Uso de Nuevas Tecnologías (Fondunet). y Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilicitamente en Perjuicio del Estado (Fedadoi).
- 3/ De estos fondos, el Fondo de Desarrollo y Modernización de la Pesca Artesanal del Litoral Sur (Fondempasur) ya no recauda, pero no estará concluido hasta que los proyectos se hayan ejecutado completamente (en especial para los departamentos de Arequipa y Moquegua). También se incluye el Fondo Transitorio de Apoyo Regional entre Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad (Fotar) y el Fondo para el Fortalecimiento y Reestructuración del Sistema Financiero Nacional.
- 4/ Corresponde a los fondos no iniciados a la fecha en que se realizó la entrevista a la persona encargada. Son los siguientes: Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación (Fondecyt) (23 de mayo de 2006); Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (Fondep) (8 de febrero de 2006); Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura de Transporte Vial (Fonfide Vial) (22 de marzo del 2006); Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fide) (27 de enero de 2006); Fondo de Electrificación Rural (FER) (8 de marzo de 2006); y Fondo para la Cultura y las Artes (24 de abril de 2006).
- 5/ No se ha obtenido información acerca del Fondo para el Desarrollo de los Cultivos Principales de la Región San Martín.

menos de la mitad de la población, manteniendo así la necesidad de contar con recursos para aliviar la pobreza.

El Fedadoi y el Fondunet están vigentes pero no tienen recursos.⁸⁰ Han sido absorbidos o fusionados seis FE, y otros seis todavía no han iniciado funciones: Fondecyt, Fondep, Fonfide Vial, Fide, FER, y el Fondo para la Cultura y las Artes. Llama notablemente la atención que los fondos creados para atender necesidades de acumulación de capital humano — Fondep, Fondecyt, y Cultura y las Artes— no hayan iniciado funciones.⁸¹ En la medida que los dos primeros son parte de una reforma de política sectorial, la demora puede explicarse por las dificultades propias de la implementación de estas reformas.⁸²

En el periodo de análisis, seis FE han sido fusionados. Esta información se resume en el cuadro 3.9. Cuatro de ellos, que fueron absorbidos por otros dos, corresponden al universo de la pequeña y microempresa, y al universo de pequeños productores agrarios. Estos dos

80. Recordemos que reportamos la situación hasta el 31 de diciembre del 2005.

81. Más aún, la existencia del Fondo para el Cultura y las Artes no era conocida entre aquellos vinculados al sector, hasta que solicitamos la entrevista para esta investigación. De otro lado, el Fondep es rechazado por el gremio magisterial (comunicación personal de Natalia González, investigadora del Instituto de Estudios Peruanos).

82. Esto claramente abre una línea de análisis sobre las políticas educativas y culturales, y el compromiso del Poder Ejecutivo de contar con alguna política coherente o implementar una clara política de Estado.

CUADRO 3.9
Fondos fusionados

Fondos absorbidos	Fondo final vigente
- Fondo de Respaldo de la Pequeña Empresa (Fonrepe)	- Fondo Múltiple de Cobertura Mype
- Fondo de Respaldo Destinado a la Ejecución de un Programa de Afianzamiento para la Pequeña y Microempresa	
- Fondo de Promoción de la Inversión Privada en las Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos (Foncepri)	- Fondo de Promoción de la Inversión Privada (Fopri)
- Fondo Rotatorio del Ministerio de Agricultura	- Fondo Especial de Apoyo Financiero para Pequeños Productores Agrarios
- Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas (Fronfas)	
- Fondo Nacional de Ahorro Público (Fonaphu)	- Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR)

grupos comprenden un número importante de familias y ciudadanos que emplean mano de obra de baja calificación, que predomina en el Perú. Vale la pena detenernos en la historia de estos cuatro FE.

Respecto de los FE relacionados con la pequeña empresa, en agosto de 1996 se creó el Fondo de Respaldo del Programa de Afianzamiento a favor de la Pequeña y Microempresa, con una duración de diez años, y que tenía como fin afianzar a las instituciones financieras que entregaban crédito a la pequeña y micro empresa. Posteriormente, en noviembre de 1996, se crea el Fondo de Respaldo de la Pequeña Empresa (Fonrepe), con una duración de cinco años, que se diferenciaba del primero en su concepción: este trabajó como un programa de seguro de crédito. Finalmente, el primer fondo creado cambia de nombre a Fondo Múltiple de Cobertura Mype, pero a la vez incorpora recursos del Fonrepe, que se elimina, y su objetivo es modificado para la ejecución de programas de garantía y seguros a favor de la Mype, el cual, otra vez, tendría una vigencia de diez años. En este caso, existen indicios de un proceso de aprendizaje que fue consolidando los propósitos y la administración.

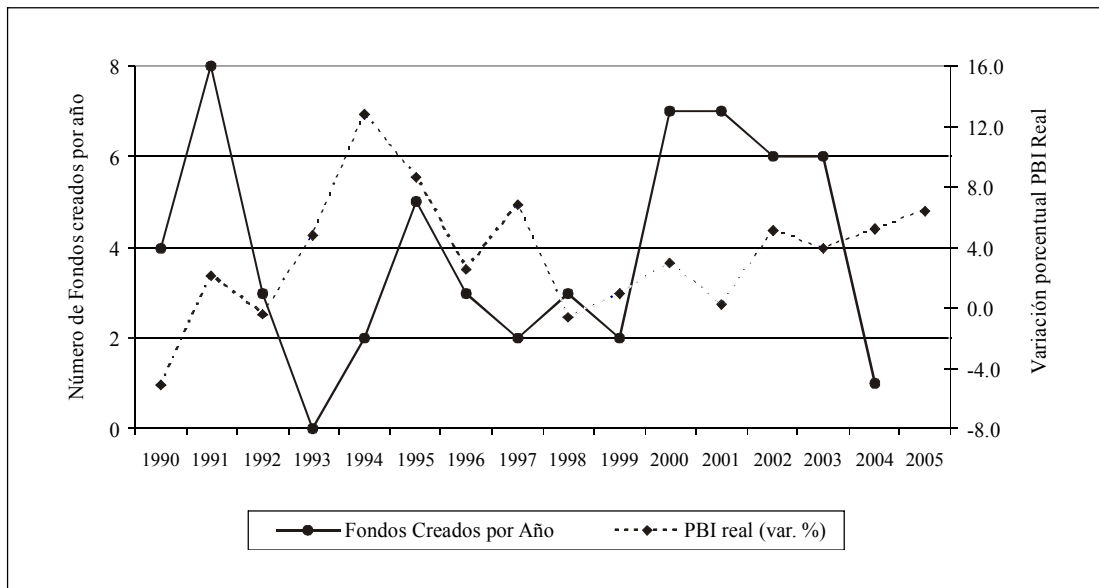
Respecto de los fondos rotatorios, se constituyeron en el año 1992 con el fin de crear un sistema de crédito en especies y otro de compensación social destinados a pequeños agricultores. En medio de la crisis económica y política del momento, los agricultores vivían el tercer año de eliminación del Banco Agrario, cuyas funciones no habían sido sustituidas por ninguna entidad. Ya en el año 2001, los Fondos Rotatorios absorben al Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas (Fronfas), que tenía como objetivo comprar fertilizantes, agroquímicos y semillas para contribuir a financiar los costos de producción a través del otorgamiento de préstamos a los pequeños agricultores. En ese mismo año, se estableció que los Fondos Rotatorios y el Fronfas fueran transferidos al Banco Agropecuario (Agrobanco) pero, además, se estableció que los recursos transferidos constituyeran un fondo especial de apoyo financiero para pequeños productores agropecuarios cuyas unidades de producción se ubicasen principalmente en la sierra (en los departamentos de Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Cusco y Puno). Se pasa así de una cobertura amplia a definir beneficiarios de una región específica.

De otro lado, Foncepri, cuya existencia estuvo atada a la de Prom Cepri, el organismo creado para promover las concesiones de infraestructura, fue absorbido por Fopri, que funcionaba debido a la importancia que adquirió y mantuvo la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Copri) durante la década del noventa. Finalmente, Fonahpu, específicamente creado para sostener las pensiones de los jubilados, fue absorbido por el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales. En este caso, el proceso parece responder a un ordenamiento técnico de los fondos previsionales y de las instituciones responsables de su administración.

4. Creación de FE y la puja redistributiva

Dada la composición inercial del presupuesto público, que obliga a no reducir las asignaciones sectoriales, solamente los incrementos en el presupuesto están disponibles para ser asignados a los diferentes sectores y/o grupos de interés y/o nuevos tipos o destinatarios de gasto. En la medida que existe una relación positiva entre la recaudación tributaria y el desempeño de la economía, medida por la variación del producto bruto interno (PBI), tratamos de ver gráficamente la relación entre la tasa de variación anual del PBI y la creación de FE. El resultado puede observarse en el gráfico 3.5.

GRÁFICO 3.5
Creación de fondos por año y PBI real (variación anual)



Fuente: BCRP

Aun cuando no se observa una tendencia clara y el número de observaciones no permite contar con una sólida evidencia estadística, la hipótesis que resulta de la observación de este gráfico va contra nuestro postulado inicial. Lo que se observa en realidad es una relación inversa: se crean más FE cuando la economía crece a tasas menores. En pocas palabras, una hipótesis que merece un estudio más profundo es que si la economía por su propio funcionamiento no puede redistribuir, el Estado redistribuye a través de la oferta de asignaciones específicas a grupos de interés determinados, es decir, mediante la creación de FE.

CUADRO 3.10
Lista de FE según alcance regional o nacional

Alcance	Fondo	Año
Nacional	Fondo de Promoción de la Inversión Privada	1991
	Fondo de Seguro de Depósitos	1991
	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social	1991
	Fondo Transitorio de Apoyo Regional entre Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad	1991
	Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero	1992
	Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado	1992
	Fondo Notarial	1992
	Fondo para el Fortalecimiento y Reestructuración del Sistema Financiero Nacional	1992
	Fondo para la Cultura y las Artes	1992
	Fondo Rotatorio del Ministerio de Agricultura	1992
	Fondo de Compensación Municipal	1993
	Fondo de Inversión de Telecomunicaciones	1993
	Fondo de Reforzamiento Institucional de las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego	1995
	Fondo Revolvente de Apoyo al Sector Agrario	1995
	Fondo Consolidado de Reservas Previsionales	1996
	Fondo de Promoción de la Inversión Privada en las Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos	1996
	Fondo de Respaldo de la Pequeña Empresa	1996
	Fondo de Respaldo Destinado a la Ejecución de un Programa de Afianzamiento para la Pequeña y Microempresa	1996
	Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo	1996
	Fondo Económico Especial	1997
	Fondo Nacional del Ambiente	1997
	Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas	1997
	Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda	1998
	Fondo Nacional de Ahorro Público	1998
	Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito	1999
	Fondo de Estabilización Fiscal	1999
	Garantía Red Principal	1999
	Fondo de Desarrollo de Camélidos Sudamericanos	2000

Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal	2000
Fondo de Compensación Social Eléctrica	2001
Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado	2001
Fondo Nacional para el Uso de Nuevas Tecnologías	2001
Fondo de Compensación Regional	2002
Fondo de Electrificación Rural	2002
Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa - Pyme	2002
Fondo Intangible Solidario de Salud	2002
Fondo Intergubernamental para la Descentralización	2002
Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional	2002
Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura de Transporte Vial	2003
Fondo Financiero para el Saneamiento de Pasivos Laborales	2003
Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana	2003
Fondo y Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional	2003
Fondo Múltiple de Cobertura Mype	2004
Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación	2004
Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo	2004
Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional	2004
Canon minero	1992
Fondo para el Desarrollo de los Cultivos Principales de la Región San Martín	1992
Renta de aduanas	1993
Canon forestal	2001
Canon gasífero	2001
Canon hidroenergético	2001
Canon pesquero	2001
Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash	2002
Fondo de Desarrollo y Modernización de la Pesca Artesanal del Litoral Sur	2003
Fondo Especial para Pequeños Productores Agrarios	2003
Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea	2004
Regalías mineras	2004
Fondo de Promoción de la Pesca Artesanal de Tacna	2005
Regional	

Otra manera de aproximarse a este problema es el destino de los gastos de los FE. En el capítulo anterior constatamos que el 78% de los FE tiene a la nación como destino del gasto, siendo el nivel regional el destino del gasto para el 22% restante. Es interesante aquí constatar que la mayoría de estos FE con destino regional es creada luego de la eliminación del distrito nacional único para las elecciones de congresistas.

Tomando datos del 2005 para el análisis, el presupuesto de los FE fue un tercio mayor que el incremento en el gasto público. El gasto del gobierno central ascendió a 43 mil millones de soles. El incremento en el gasto fue de cuatro mil millones de soles y el estimado del gasto de los FE fue de siete mil millones de soles. Este dato es importante ya que refleja que, a pesar de la rigidez en el presupuesto público, la magnitud de los recursos disponibles para redistribución, sea sectorial o poblacional, a través de ese mismo presupuesto rígido, es bastante menor que los recursos administrados por reglas de distribución que salen mayoritariamente del ámbito de programación presupuestal, como los FE.⁸³

Finalmente, es importante llamar la atención sobre un aspecto importante del Fondo de Estabilización Fiscal (Fef), que fue creado en 1999 mediante ley 27245. Esta ley prohibía la creación de FE que incluyeran transferencias de recursos públicos. A pesar de esa disposición, se crearon dos FE con esa característica: el Fiscal y el Fondep—que solamente recibieron tres millones de soles como aporte inicial, no han recibido más y no operan.

5. Una mirada a los FE redistributivos

La recaudación tributaria es, por definición, la fuente de ingresos del Estado y debería seguir reglas de distribución que respondan a la decisión política sobre la provisión de bienes públicos y, en principio, no tener ataduras intertemporales, más allá de las necesarias para ejecutar programas de inversión o cumplir metas de política pública. Con esta premisa normativa, entendemos por FE redistributivos aquellos que separan una fracción de la recaudación de los impuestos para un destino local específico. Este es el caso del Foncomun y de los distintos tipos de canon y regalías por la explotación de recursos naturales, que provienen de fracciones del impuesto a la renta que pagan las respectivas empresas. En similar condición, analizaremos las rentas de aduanas.

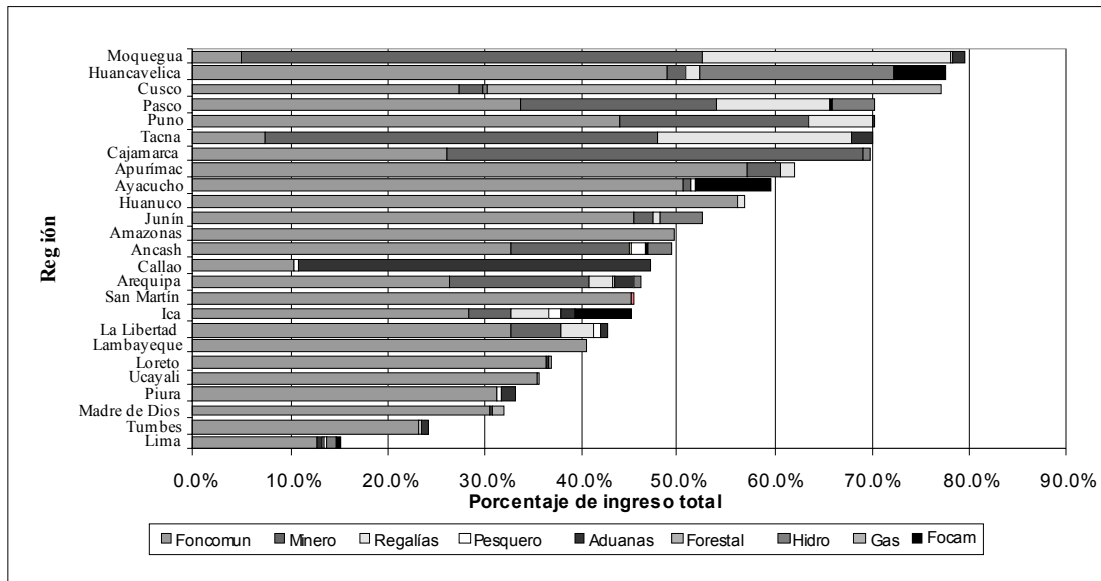
El foco de análisis ahora está en el destino de los recursos y en la importancia del FE en el total de las transferencias a un determinado departamento. En este caso, la comparación es directa ya que todos estos FE corresponden a reglas de recaudación anual. Así, comparamos cuánto del presupuesto anual del gobierno local o del gobierno regional proviene de un FE, es decir, de una regla de redistribución de recursos. Podemos hacer el análisis en dos niveles: los recursos destinados a los gobiernos locales de un determinado departamento, o los recursos destinados al gobierno regional.

El primer tipo de comparación, es decir, respecto del presupuesto de los gobiernos locales de un determinado departamento, puede observarse en el gráfico 3.6. Los resultados permiten apreciar una mezcla entre criterios puramente redistributivos, mediante los cuales los gobiernos locales de los departamentos más pobres tendrían una mayor proporción de recursos comprometidos vía FE,⁸⁴ y criterios que resultan de la interpretación estricta de la

83. Es importante notar que este dato corresponde a un buen año económico, por lo que sería razonable esperar que en años de debilidad económica, la brecha sea mayor a favor de los FE. Reproducir estos cálculos para cada año no fue posible, por las diferentes fuentes, años de creación y niveles de transparencia en las instituciones que administran los FE.

84. A pesar de su escasa relevancia estadística, por el reducido número de observaciones, el coeficiente de correlación simple entre el porcentaje de hogares pobres en cada departamento y la importancia de los FE en el presupuesto de los gobiernos locales asciende a 0.47.

GRÁFICO 3.6
Ingresos por fondos redistributivos respecto al ingreso total de gobiernos locales*
(incluye recursos propios): año 2005



* Los gobiernos locales incluyen a las municipalidades distritales y provinciales.

Fuente: CND - MEF

regla de redistribución, mediante los cuales los departamentos que concentran más fuentes de ingresos de FE reciben una mayor proporción de su presupuesto por la vía de FE. Moquegua, por ejemplo, uno de los departamentos más ricos del país, tiene un puerto, por lo que recibe rentas de aduanas, y tiene a las minas de Cuajone y Toquepala, que generan un importante monto tanto por canon minero como por regalías.⁸⁵ De ese modo, el 80% del presupuesto de sus gobiernos locales está atado a estas fuentes.

Segundo en importancia está Huancavelica, uno de los departamentos más pobres del país, pero cuyos gobiernos locales reciben por Foncomun casi un tercio de su presupuesto. En el otro extremo, encontramos a los gobiernos locales de Lima, cuyo presupuesto depende solamente en 15% de fuentes atadas a FE.

Cuando vamos al otro nivel del análisis, es decir, la importancia de los FE en el presupuesto de los gobiernos regionales, el panorama cambia, a pesar de que encontramos al gobierno regional de Moquegua con la mayor importancia de fuentes atadas a FE para dar cuenta de su presupuesto. Le sigue Ancash, con 75%, y ahora Lima aparece en quinto lugar, con más del 60% explicado por FE, destacando el canon hidroenergético y los recursos que se obtienen vía Focam. El orden se puede observar en el gráfico 3.7.

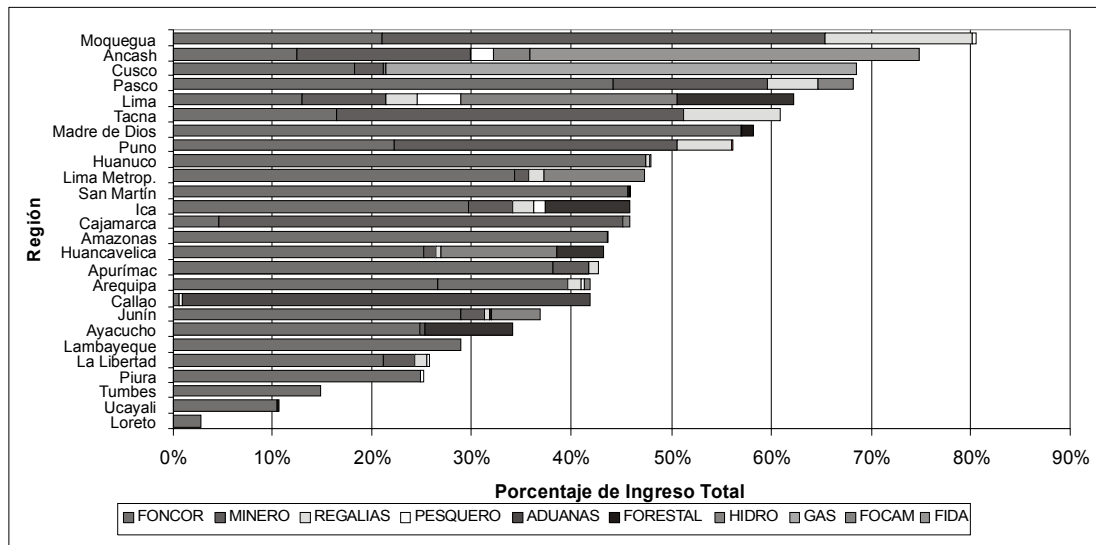
Los casos de San Martín, Ica y Cajamarca son interesantes, porque reciben por la vía de FE casi el mismo porcentaje de presupuesto. Sin embargo, el canon minero claramente domina en el caso de Cajamarca, mientras Ica muestra más diversificación en las fuentes, y para San Martín, los recursos del Fondo de Compensación Regional, Foncor, son los más importantes.⁸⁶

85. Pagan regalías ya que por su antigüedad no tienen convenio de estabilidad jurídica.

86. Durante el gobierno de A. Toledo, San Martín fue el único departamento de la selva que se acogió a una eliminación de exoneraciones tributarias a cambio de obtener recursos adicionales para inversión. Mediante decreto supremo, se estableció un monto que se agregaría al presupuesto del gobierno regional y que sería destinado a las inversiones.

GRÁFICO 3.7

Ingresos por fondos redistributivos respecto al ingreso total de gobiernos regionales (incluye recursos propios): año 2005



Fuente: CND – MEF

Estas reglas de redistribución han creado grupos de interés específicos para que se mantengan, ya que han asignado derechos de propiedad sobre un componente importantes de recursos nacionales a intereses locales o regionales. De este modo, a través de la creación de estas rigideces en la asignación del gasto, han reducido las opciones de política disponibles para el gobierno y generado incentivos en otros gobiernos regionales para repetir estas reglas. Al mismo tiempo, las reglas de redistribución quedan en el ámbito técnico, ya que son propuestas por el MEF y salen del Poder Legislativo.

6. La fragilidad del Poder Legislativo

Al discutir el marco conceptual de este trabajo, encontramos una corriente en la literatura que entiende a los FE como mecanismos para dar continuidad a una política, limitando la flexibilidad que los futuros legisladores podían tener para hacer modificaciones una vez que se hubieran comprometido recursos para un determinado tipo de gasto. Una consecuencia de esta línea de argumentación es que la presencia misma del legislador en el futuro ya no sería necesaria. Así, los regímenes políticos que no premiaran a los legisladores con la permanencia en el poder, podrían ser más proclives a constituir FE.

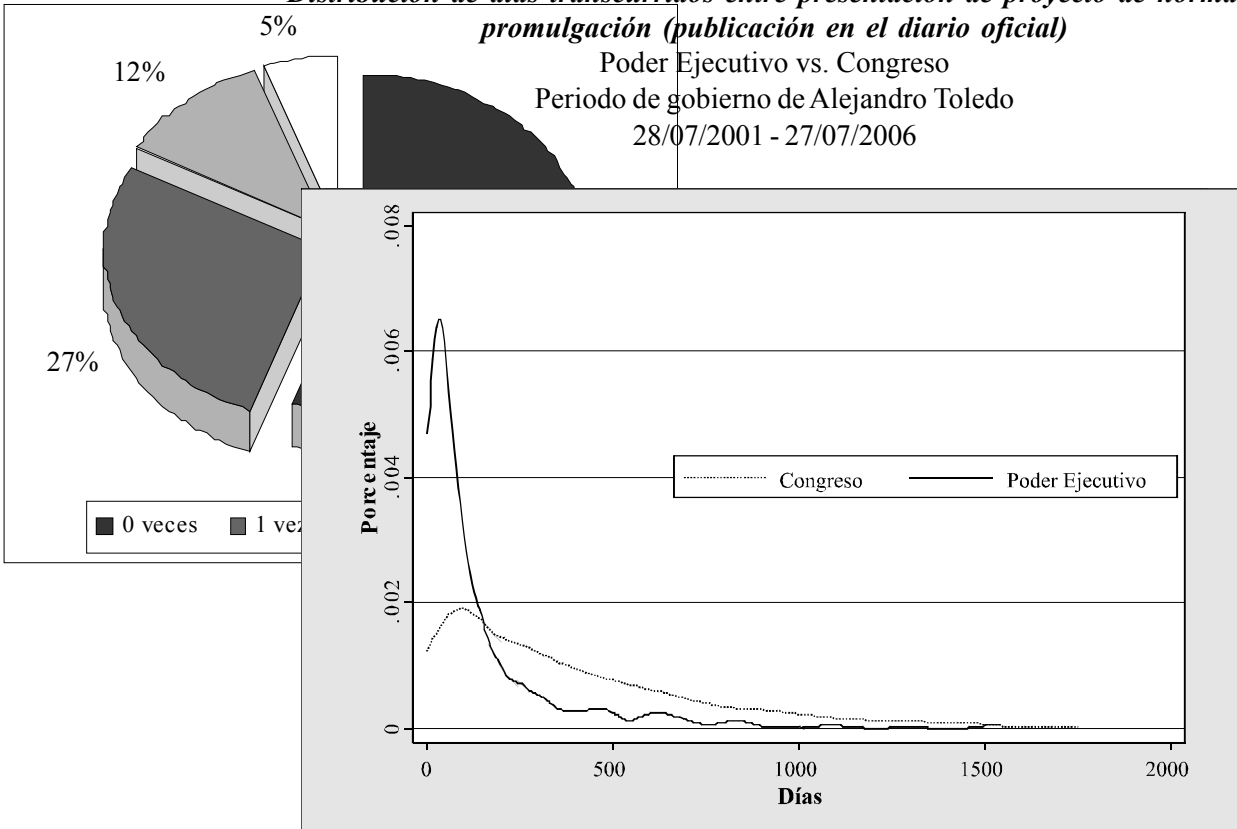
Una manera de ilustrar cuán cierto puede ser esto, es averiguar cuántos de los legisladores que han pasado por el Congreso han sido reelectos. El gráfico 3.8 muestra el resultado de los cálculos para las elecciones desde la constitución del Congreso Constituyente Democrático en 1992. Más de la mitad de los legisladores que han pasado por el Congreso en la última década no han sido reelectos. Si a ellos agregamos el 27% de legisladores que solamente fue reelecto una vez, vemos con claridad que nuestro régimen de funcionamiento parlamentario no promueve la presencia permanente de legisladores. El comportamiento que se fomenta en consecuencia es uno que tiene por objetivo la ganancia política de corto plazo. En este contexto, en la medida que la probabilidad de estar presente en el siguiente periodo es baja, los congresistas pueden preferir atar de manos a la legislatura siguiente en cuanto a su capacidad de asignar gasto y esto puede lograrse mediante la constitución de FE. De ahí

GRÁFICO 3.8
Reelecciones en las últimas cuatro elecciones congresales
(1992, 1995, 2000, 2001)

Nota: en el cuadro sólo hubo ochenta congresistas electos.
Fuente: Congreso de la República.

GRÁFICO 3.9
Distribución de días transcurridos entre presentación de proyecto de norma y
promulgación (publicación en el diario oficial)

Poder Ejecutivo vs. Congreso
 Periodo de gobierno de Alejandro Toledo
 28/07/2001 - 27/07/2006



Estimación propia.
Fuente: Congreso de la República.

que, o promuevan los FE, lo que ciertamente no coincide con la evidencia recogida en esta investigación ya que más de dos tercios de estos fondos surgió por iniciativa del Poder Ejecutivo, o no se opongan cuando el Ejecutivo los promueve, confirmando así la poca importancia política del Legislativo respecto del Ejecutivo.

Otra evidencia importante que confirma la limitada importancia política del Poder Legislativo frente al Ejecutivo es la que se ofrece en el gráfico 3.9,⁸⁷ que ilustra el tiempo que demora procesar iniciativas legislativas, según si provienen del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo. La diferencia de tiempo entre la presentación del proyecto de norma y su promulgación es significativa a favor de las iniciativas del Poder Ejecutivo.

7. Balance

En este nivel de análisis general, destaca la poca importancia del Poder Legislativo en la iniciativa y aprobación de FE. Esta situación es mucho más evidente durante los gobiernos de Fujimori, cuando predominó la creación de FE mediante mecanismos diferentes a las leyes. Por el contrario, durante el gobierno de Toledo, predominaron los FE aprobados en el Congreso. La debilidad del Poder Legislativo también se muestra en la escasa incidencia de reelección de legisladores y en la rapidez de aprobación de normas que fueron una iniciativa del Poder Ejecutivo.

Los FE corresponden en su mayoría a reformas de política general de un sector. Si consideramos a los tecnócratas como un grupo de interés adicional, la evidencia no contradice la hipótesis de Stigler, y encuentra una explicación interesante en considerar al FE como un mecanismo de otorgar credibilidad a las reformas sectoriales de política económica.

Los FE redistributivos, por su parte, son fundamentales en el financiamiento del gasto de los gobiernos locales y regionales. La redistribución es claramente geográfica, ya que la importancia relativa de los recursos en cada tipo de presupuesto no guarda relación con el índice de pobreza departamental.

87. Kernel.

IV. LAS PROPUESTAS DE FONDOS ESPECIALES RECHAZADAS EN EL CONGRESO

Tan importante como conocer la dinámica en el Congreso que permite la creación de FE, es estudiar los 85 FE propuestos en el Poder Legislativo pero que no fueron aprobados en el periodo entre julio de 1990 y diciembre del 2005. Tenemos así evidencia de los intentos de los legisladores por apropiarse recursos, a pesar de todas las restricciones que se han ido colocando para atender las iniciativas de gasto de los legisladores. Seguiremos el mismo orden utilizado en las secciones anteriores, es decir, primero los identificaremos y luego presentaremos y analizaremos sus características.

1. Las propuestas

En el cuadro 4.1, encontramos la lista de los fondos que fueron propuestos en el Congreso y que no lograron ser aprobados. La lista está ordenada según el año de la propuesta, que se resume en el gráfico 4.2, identificándose también el número de veces que la misma propuesta fue reiterada. Como vemos, los tipos de fondos propuestos son muy variados: desde fondos viales para tramos de carreteras, pasando por fondos para el deporte, para la juventud, para la prevención de desastres naturales, para la educación o innovación, solidaridad, desarrollo regional, bomberos, seguridad o para el graduado universitario.

En su mayoría, estas propuestas se hacen solamente una vez, siendo contados los casos en que se reiteran (seis de 85), o se presentan en un mayor número de oportunidades, lo que puede apreciarse en el gráfico 4.1. De las 85 propuestas identificadas, solamente diez fueron presentadas más de una vez. Destaca la propuesta del fondo de regulación de los servicios públicos, que fue presentada en cuatro oportunidades durante el periodo de la presidencia de Alejandro Toledo,⁸⁸ así como las del fondo de desarrollo y crédito para la pequeña y microempresa, el fondo nacional para la forestación de los andes del Perú, y el fondo para el equipamiento del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú. Solamente en el caso del fondo dirigido a las Pyme, se encuentran fondos aprobados con una finalidad similar.

Cuando se observa el número de propuestas realizadas y rechazadas por año, vemos una concentración durante años de turbulencia política, ocurriendo lo mismo con las reiteraciones en la presentación. Destacan en particular los años previos al Autogolpe del 5 de abril de 1992, cuando se presentaron quince y 16 propuestas cada año. El otro año en que predominan propuestas es el 2003. Es claro que el número de propuestas durante el gobierno de Toledo es muchísimo mayor que durante el gobierno de Fujimori. En promedio,

88. En tres oportunidades por legisladores oficialistas y en una por un legislador de la oposición.

CUADRO 4.1
Fondos propuestos en el Congreso y no aprobados

	Año de propuestas			
	1°	2°	3°	4°
Fondo propuesto no aprobado				
Fondo al Fomento del Folklore	1990			
Fondo de Apoyo al Deporte de la Región Grau	1990			
Fondo de Apoyo al Deportista no Profesional	1990			
Fondo de Apoyo Universitario	1990			
Fondo de Ayuda para los Niños Especiales	1990			
Fondo de Desarrollo Vial en la Región Andrés Bello Cáceres	1990			
Fondo de Solidaridad Nacional	1990			
Fondo Nacional de Prestaciones Sociales y de Salud	1990			
Fondo Nacional del Desempleo	1990			
Fondo para el Desarrollo Integral de la Educación Nacional	1990			
Fondo para un Vida Mejor	1990			
Fondo Plan Vial Región Los Libertadores-Wari	1990			
Fondo Pro-Equipamiento del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú	1990	1990	1990	
Fondo Regional del Deporte	1990			
Fondo Universitario de Emergencia	1990			
Fondo Plan Vial de Ucayali	1991			
Fondo de Apoyo a la Educación Nacional	1991			
Fondo de Asistencia Social y Familiar	1991			
Fondo de Costo Social	1991			
Fondo de Desarrollo Aeronáutico	1991			
Fondo de Promoción de Inversiones	1991			
Fondo Institucional para el Desarrollo, Bienestar e Integración del Docente Peruano	1991			
Fondo Metropolitano para la Forestación y Conservación del Cinturón Ecológico de Lima	1991			
Fondo Nacional de Bibliotecas Públicas	1991			
Fondo Nacional de Emergencia para Casos de Atención de Acciones Subversivas	1991			
Fondo Nacional del Deporte	1991			

Fondo Nacional para la Forestación de los Andes en el Perú	1991	1991	1991
Fondo para el Desarrollo de Producción de Oleaginosas	1991		
Fondo para la Construcción e Implementación de un Complejo Turístico de Yarinacocha	1991		
Fondo Regional de Promoción Artesanal Grau	1991		
Fondo Regional de Educación Cooperativa	1992		
Fondo de Atención de las Víctimas Circunstanciales por Acciones de Terrorismo	1993		
Fondo Nacional del Deporte	1994		
Fondo de Solidaridad para la Rehabilitación de los Heridos en la Lucha Antiterrorista	1994		
Fondo Municipal para Alumbrado Público del Área Metropolitana de la Ciudad del Qosqo	1994	1994	
Fondo Rotatorio de Apoyo Financiero a la Pequeña y Micro Empresas	1994		
Fondo de Apoyo al Artista	1995		
Fondo Editorial de Fomento y Promoción del Libro Peruano	1995		
Fondo de Instalación de Servicios Vitales	1995		
Fondo de Defensa Nacional	1996	1999	
Fondo de Desarrollo y Crédito para la Pequeña y Microempresa	1996	1996	2000
Fondo de Promoción de la Pequeña Empresa Minera	1996	1996	
Fondo Nacional Editorial de Bibliotecas Escolares	1996		
Fondo de Fomento al Deporte Escolar	1997		
Fondo Intangible del Ministerio de Agricultura	1997		
Fondo de Desarrollo Fronterizo	1998		
Fondo Especial para Catástrofes	1998	1998	
Fondo Nacional de Asistencia e Indemnización a los Miembros de la Policía Nacional del Perú	1998		
Fondo Nacional de Emergencias	1998		
Fondo Nacional de Promoción del Autoempleo Juvenil	1998		
Fondo de Solidaridad Universitaria del Perú	1999		
Fondo de Atención de los Niños en Desamparo	2000		
Fondo de Emergencia del Sector Agrario	2000		
Fondo de Justicia y Compensación	2000		
Fondo Especial de Pensiones para los Pescadores Jubilados del Perú	2000		
Fondo Especial Regional Conformado por los Ingresos de los Procesos propios de cada Cepri	2000		
Fondo Nacional de Innovación	2000	2004	

sigue

viene

	Año de propuestas			
	1°	2°	3°	4°
Fondo Nacional de la Juventud	2000			
Fondo de Desarrollo Social	2001			
Fondo de Inversiones Descentralizadas de Pasco	2001			
Fondo Nacional Contra los Desastres Naturales	2001			
Fondo Rotatorio de las Empresas Promocionales de Personas con Discapacidad	2001			
Fondo de Inversión Minero Comunitario	2002			
Fondo de Riesgo de Vida de los Trabajadores del Instituto Nacional Penitenciario	2002			
Fondo Nacional de la Discapacidad	2002			
Fondo de Contribución del Graduado	2003			
Fondo de Inversiones en el Trapecio Andino	2003			
Fondo de Promoción Empresarial de las Personas con Discapacidad	2003			
Fondo de Regulación de los Servicios Públicos	2003			
Fondo de Solidaridad a favor de la Policía Nacional del Perú	2003			
Fondo de Solidaridad al Desarrollo Productivo	2003			
Fondo de Solidaridad del Graduado	2003			
Fondo Nacional de Apoyo a las Comunidades Campesinas y Nativas	2003			
Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero Artesanal	2003			
Fondo para la Inversión en Transporte Urbano en las Provincias Capitales de Departamento	2003			
Fondo de Garantía para el Pequeño Productor Sector Agrario	2004			
Fondo de Solidaridad para la Reconstrucción	2004			
Fondo Empresarial de Apoyo e Incentivo al Deporte	2004			
Fondo Especial de Contingencia Agraria para los Desastres Naturales del 2004	2004	2004		
Fondo Nacional de Prevención de la Discapacidad	2004			
Fondo para la Atención de Siniestros, Fenómenos Naturales, Daños Personales y de Defensa Civil	2004			
Fondo de Desarrollo Regional	2005			
Fondo de Protección Ambiental	2005			
Fondo de Reposición de Balones de Gas Licuado de Petróleo	2005			
Fondo para la Asistencia Provisional	2005			

GRÁFICO 4.1
Propuestas de FE no aprobadas en el Poder Legislativo

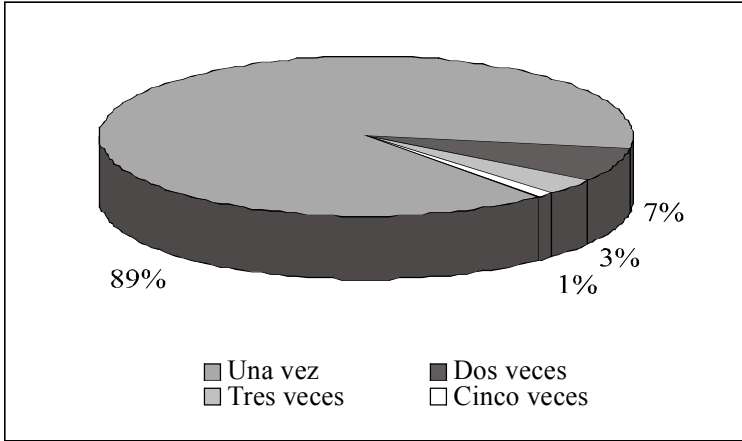
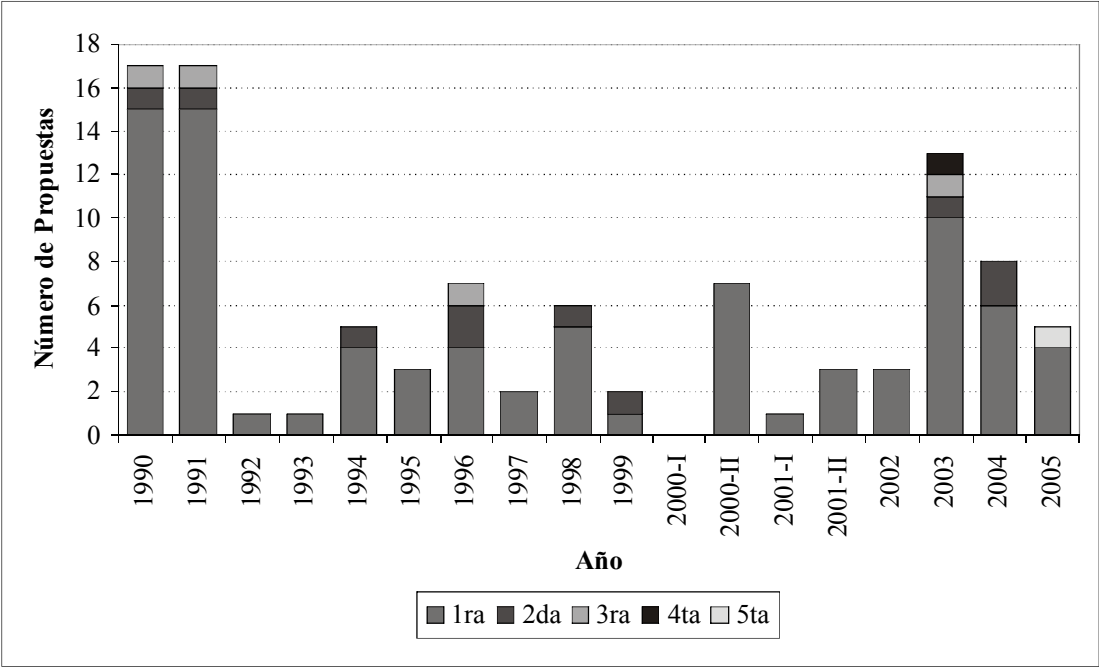


GRÁFICO 4.2
Propuestas de FE en el Congreso y no aprobadas por año (propuestas iniciales y repetidas)



durante los diez años de Fujimori, se presentaron 5.6 propuestas cada año,⁸⁹ pero si solamente consideramos los siete años de Fujimori posteriores al Autogolpe, el promedio anual baja a 2.8; mientras que el número sube a 7.1 en promedio anual durante el gobierno de Toledo.

Considerando que el año 1990 solamente contiene una legislatura ordinaria, resaltan las quince propuestas presentadas. Entre las treinta propuestas presentadas antes del Autogolpe de abril de 1992, solamente una tiene por finalidad atender a las víctimas circunstanciales del terrorismo; se presentó en 1991 y buscaba indemnizar a las víctimas directas o indirectas. El FE propuesto recibiría recursos del Tesoro Público y donaciones de empresas privadas. En este periodo, se identifican propuestas de intereses particulares estrechos: el equipamiento

89. Se descuenta un año debido a la disolución del Congreso en 1992.

CUADRO 4.2
Propuestas de creación de FE según periodos presidenciales

PRIMER GOBIERNO DE A. FUJIMORI: 28 de julio de 1990 - 27 de julio 1995	
1990	Fondo al Fomento del Folklore Fondo de Apoyo al Deporte de la Región Grau Fondo de Apoyo al Deportista no Profesional Fondo de Apoyo Universitario Fondo de Ayuda para los Niños Especiales Fondo de Desarrollo Vial en la Región Andrés Avelino Cáceres Fondo de Solidaridad Nacional Fondo Nacional de Prestaciones Sociales y de Salud Fondo Nacional del Desempleo Fondo para el Desarrollo Integral de la Educación Nacional Fondo para un Vida Mejor Fondo Plan Vial Región Los Libertadores-Wari Fondo Pro-Equipamiento del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú Fondo Regional del Deporte Fondo Universitario de Emergencia
1991	Fondo Plan Vial de Ucayali Fondo de Apoyo a la Educación Nacional Fondo de Asistencia Social y Familiar para el Magisterio Peruano Fondo de Costo Social Fondo de Desarrollo Aeronáutico Fondo de Promoción de Inversiones Fondo Institucional para el Desarrollo, Bienestar e Integración del Docente Peruano Fondo Metropolitano para la Forestación y Conservación del Cinturón Ecológico de Lima Fondo Nacional de Bibliotecas Públicas Fondo Nacional de Emergencia para Casos de Atención de Acciones Subversivas Fondo Nacional del Deporte Fondo Nacional Intangible para la Forestación de los Andes en el Perú Fondo Nacional para la Forestación de los Andes en el Perú Fondo para el Desarrollo de Producción de Oleaginosas Fondo para la Construcción e Implementación de un Complejo Turístico de Yarinacocha Fondo Regional de Promoción Artesanal Grau
1992	Fondo Regional de Educación Cooperativa
1993	Fondo de Atención de las Víctimas Circunstanciales por Acciones de Terrorismo
1994	Fondo Nacional del Deporte Fondo de Solidaridad para la Rehabilitación de los Heridos en la Lucha Antiterrorista Fondo Municipal para Alumbrado Público del Área Metropolitana de la Ciudad del Qosqo Fondo Rotatorio de Apoyo Financiero a la Pequeña y Micro Empresas
1995	Fondo de Apoyo al Artista Fondo de Instalación de Servicios Vitales
SEGUNDO GOBIERNO DE A. FUJIMORI: 28 de julio de 1995 - 27 de julio de 2000	
1995	Fondo Editorial de Fomento y Promoción del Libro Peruano
1996	Fondo de Defensa Nacional Fondo de Desarrollo y Crédito para la Pequeña y Microempresa Fondo de Promoción de la Pequeña Empresa Minera Fondo Nacional Editorial de Bibliotecas Escolares
1997	Fondo de Fomento al Deporte Escolar Fondo Intangible del Ministerio de Agricultura
1998	Fondo de Desarrollo Fronterizo Fondo Especial para Catástrofes Fondo Nacional de Asistencia e Indemnización a los Miembros de la Policía Nacional del Perú Fondo Nacional de Emergencias Fondo Nacional de Promoción del Autoempleo Juvenil

sigue

1999	Fondo de Defensa Nacional Fondo de Solidaridad Universitaria del Perú
TERCER GOBIERNO DE A. FUJIMORI: 28 de julio de 2000 - 19 de noviembre de 2000	
2000	Fondo de Atención de los Niños en Desamparo Fondo Nacional de la Juventud Fondo Especial Regional Conformado por los Ingresos de los Procesos propios de cada Cepri Fondo de Justicia y Compensación
GOBIERNO DE V. PANIAGUA: 22 de noviembre de 2000 - 27 de julio de 2001	
2000	Fondo Especial de Pensiones para los Pescadores Jubilados del Perú Fondo de Emergencia del Sector Agrario Fondo Nacional de Innovación
2001	Fondo Nacional Contra los Desastres Naturales
GOBIERNO DE A. TOLEDO: 28 de julio de 2001 - 31 de diciembre del 2005*	
2001	Fondo de Desarrollo Social Fondo de Inversiones Descentralizadas de Pasco Fondo Rotatorio de las Empresas Promocionales de Personas con Discapacidad
2002	Fondo de Inversión Minero Comunitario Fondo de Riesgo de Vida de los Trabajadores del Instituto Nacional Penitenciario Fondo Nacional de la Discapacidad
2003	Fondo de Contribución del Graduado Fondo de Inversiones en el Trapecio Andino Fondo de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos Fondo de Promoción Empresarial de las Personas con Discapacidad Fondo de Regulación de la Inversión Privada en los Servicios Públicos Fondo de Regulación de los Servicios Públicos Fondo de Regulación y de Promoción de la Competencia Fondo de Solidaridad a favor de la Policía Nacional del Perú Fondo de Solidaridad al Desarrollo Productivo Fondo de Solidaridad del Graduado Fondo Nacional de Apoyo a las Comunidades Campesinas y Nativas Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero Artesanal Fondo para la Inversión en Transporte Urbano en las Provincias Capitales de Departamento
2004	Fondo de Garantía para el Pequeño Productor Sector Agrario Fondo de Solidaridad para la Reconstrucción Fondo Empresarial de Apoyo e Incentivo al Deporte Fondo Especial de Contingencia Agraria para los Desastres Naturales del 2004 Fondo Nacional de Innovación Fondo Nacional de Prevención de la Discapacidad Fondo para la Atención de Siniestros, Fenómenos Naturales, Daños Personales de Defensa Civil
2005	Fondo de Desarrollo Regional Fondo de Protección Ambiental Fondo de Regulación de Servicios Públicos y Promoción de la Competencia Fondo de Reposición de Balones de Gas Licuado de Petróleo Fondo para la Asistencia Previsional

* La fecha aquí consignada corresponde al periodo de análisis en esta investigación. El gobierno de Toledo terminó su periodo constitucional el 28 de julio de 2006.

del Cuerpo de Bomberos (que se presenta en tres oportunidades), la producción de oleaginosas, la asistencia del magisterio, la construcción de un complejo turístico en Yarinacocha (Ucayali), o el cinturón ecológico de Lima.

Con la instalación del Congreso Constituyente Democrático y la legislatura 1995-2000, las iniciativas legislativas de constitución de FE disminuyeron. En todo el periodo 1993-2000 se presentó un total de 23 propuestas, siete menos que en los dos años previos al Autogolpe. Es posible interpretar esta caída en la presentación de propuestas como una

manifestación adicional del control mayor del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo. Entre las 23 propuestas presentadas, solamente dos están referidas a compensaciones para los ciudadanos afectados por el terrorismo. Una de ellas es presentada por Gilberto Siura en 1993, legislador del oficialismo, y buscaba destinar recursos de lo incautado a raíz de procesos judiciales y sentencias por tráfico de drogas para comprar armas (20%), mejorar la atención de salud (30%) y al MEF para llevar a cabo programas de rehabilitación y emergencia de víctimas del terrorismo.

La variedad de iniciativas durante el periodo 2001-2006 es notable. Se pretendió crear fondos para el deporte, contra los desastres naturales, para la regulación y promoción de la competencia, para la promoción empresarial de las personas con discapacidad, para la biblioteca nacional, para los pequeños agricultores, para las víctimas del terrorismo, para el desarrollo social, para las comunidades campesinas y nativas, y para el Trapecio Andino. A pesar de lo razonable de algunas propuestas, como los fondos contra desastres naturales para no desestabilizar el presupuesto público si ocurriesen, el Ministerio de Economía se ha opuesto a todas ellas y el Legislativo no ha logrado el consenso necesario para llevarlas adelante. Las iniciativas rechazadas provinieron tanto de legisladores de la oposición como del partido oficialista. En el cuadro 4.2 listamos las propuestas para los periodos identificados.

2. Propuestas de origen y destino de los recursos

Así como en los FE creados en el periodo, examinados en la segunda sección, nuevamente encontramos una amplia variedad de combinaciones de origen de recursos en las propuestas de creación de FE.

En estas propuestas predomina el origen privado de los recursos: 43 FE, mientras que para 38 propuestas, el origen de los recursos es público, lo que se puede ver en el gráfico 4.3.

GRÁFICO 4.3

Origen de recursos de FE propuestos y no aprobados en el Poder Legislativo

Al combinar el origen y destino de los recursos en los fondos propuestos, como se muestra en el cuadro 4.3, es interesante observar el predominio de la voluntad redistributiva de los legisladores, al afectar bienes privados para financiar bienes públicos. De otro lado, la importancia de la afectación de recursos provenientes de bienes públicos para financiar otro tipo de bienes públicos puede ser un indicador de la voluntad de sacar del ciclo político recursos para fines específicos y así anclarlos a ese destino.

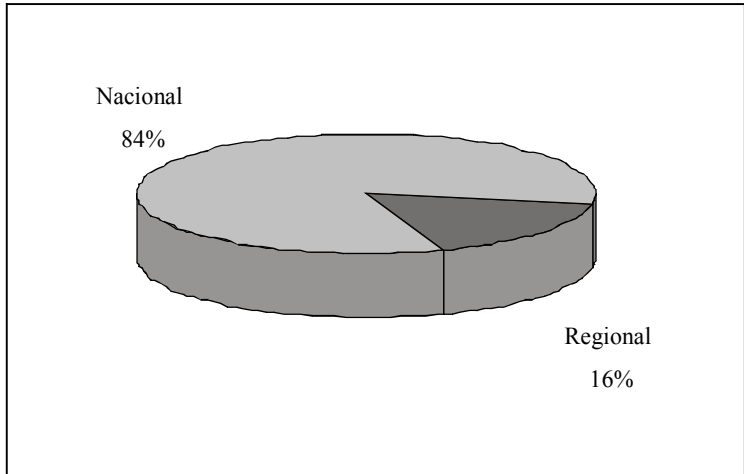
CUADRO 4.3
Origen y destino de los recursos de los fondos rechazados

Origen de un bien...	Destinados a un bien...			Total
	Privado	Público	ND ^{1/}	
Privado	14	29		43
Público	16	22		38
Ambos	1	1		2
ND ^{1/}			2	2
Total	31	52	2	85

^{1/} No disponible

Predomina también en las propuestas el destino nacional de los recursos de los FE: 71 de los 85 identificados, tal como se observa en el gráfico 4.4. Habíamos esperado que la elección por el distrito nacional único coincidiera con más propuestas para FE con alcance nacional, y que la elección por departamento lo hiciera con propuestas de FE con alcance regional. La evidencia recogida no sostiene este postulado para el caso de las propuestas rechazadas.

GRÁFICO 4.4
Fondos propuestos y rechazados por ámbito regional o nacional



Nota: la “regionalidad” de un fondo se define, básicamente, por el destino de los bienes o servicios ofrecidos. El origen de los recursos no necesariamente es la misma zona geográfica.

Es importante también identificar en qué medida las propuestas prevén la recirculación de recursos. En más de la mitad de los casos, se propone que el sector de origen sea diferente del sector económico de destino, operándose así una redistribución intersectorial de recursos. El cuadro 4.4 contiene el resumen, mientras que en el cuadro 4.5 encontramos la lista.

CUADRO 4.4
Recirculación de recursos en las propuestas de FE no aprobadas (porcentajes)

Recirculación del fondo	N	
	#	%
Sí	32	38 %
No	45	53 %
Sí/No*	3	4 %
No disponible	5	6 %
Total	85	100 %

* Algunas fuentes de recursos consignadas para el FE concuerdan con el sector del fondo, mientras que otras no.

Nota: la recirculación sucede cuando los ingresos y los gastos de un fondo ocurren en un mismo sector.

CUADRO 4.5
Recirculación de recursos en cada propuesta de FE no aprobada

Recirculación	Fondo	Año
Sí	Fondo de Apoyo al Deporte de la Región Grau	1990
	Fondo de Apoyo al Deportista no Profesional	1990
	Fondo de Desarrollo Vial en la Región Andrés Avelino Cáceres	1990
	Fondo Nacional del Desempleo	1990
	Fondo Plan Vial Región Los Libertadores-Wari	1990
	Fondo Universitario de Emergencia	1990
	Fondo Plan Vial de Ucayali	1991
	Fondo de Desarrollo Aeronáutico	1991
	Fondo para el Desarrollo de Producción de Oleaginosas	1991
	Fondo Regional de Promoción Artesanal Grau	1991
	Fondo Regional de Educación Cooperativa	1992
	Fondo de Atención de las Víctimas Circunstanciales por Acciones de Terrorismo	1993
	Fondo Municipal para Alumbrado Público del Área Metropolitana de la Ciudad del Qosqo	1994
	Fondo de Desarrollo y Crédito para la Pequeña y Microempresa	1996
	Fondo de Promoción de la Pequeña Empresa Minera	1996
	Fondo Intangible del Ministerio de Agricultura	1997
	Fondo Nacional de Asistencia e Indemnización a los Miembros de la Policía Nacional del Perú	1998
	Fondo Nacional de Promoción del Autoempleo Juvenil	1998
	Fondo de Solidaridad Universitaria del Perú	1999
	Fondo de Inversión Minero Comunitario	2002
	Fondo Nacional de la Discapacidad	2002
	Fondo de Contribución del Graduado	2003
	Fondo de Regulación de los Servicios Públicos	2003
	Fondo de Solidaridad del Graduado	2003
	Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero Artesanal	2003

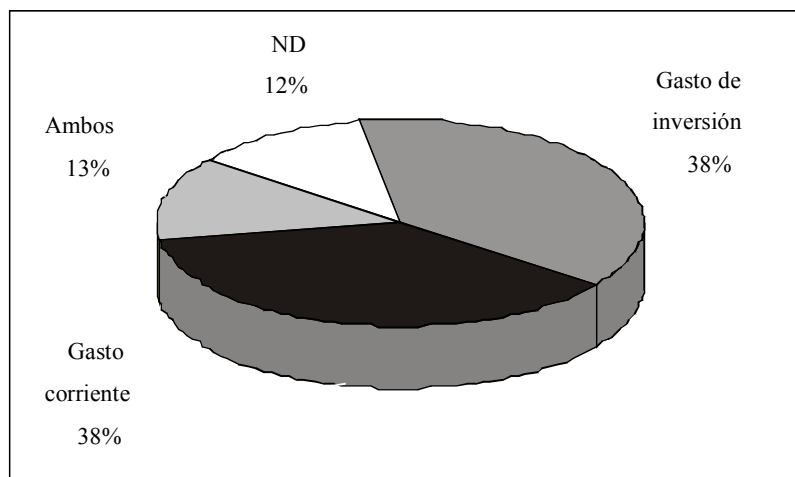
sigue

	Fondo de Garantía para el Pequeño Productor Sector Agrario	2004
	Fondo Especial de Contingencia Agraria para los Desastres Naturales del 2004	2004
	Fondo para la Atención de Siniestros, Fenómenos Naturales, Daños Personales de Defensa Civil	2004
	Fondo de Desarrollo Regional	2005
	Fondo de Protección Ambiental	2005
	Fondo de Reposición de Balones de Gas Licuado de Petróleo	2005
	Fondo para la Asistencia Previsional	2005
Sí/No	Fondo Pro-Equipamiento del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú	1990
	Fondo Institucional para el Desarrollo, Bienestar e Integración del Docente Peruano	1991
	Fondo Nacional Editorial de Bibliotecas Escolares	1996
No	Fondo al Fomento del Folklore	1990
	Fondo de Apoyo Universitario	1990
	Fondo de Ayuda para los Niños Especiales	1990
	Fondo de Solidaridad Nacional	1990
	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales y de Salud	1990
	Fondo para el Desarrollo Integral de la Educación Nacional	1990
	Fondo para un Vida Mejor	1990
	Fondo Regional del Deporte	1990
	Fondo de Apoyo a la Educación Nacional	1991
	Fondo de Asistencia Social y Familiar	1991
	Fondo de Costo Social	1991
	Fondo de Promoción de Inversiones	1991
	Fondo Metropolitano para la Forestación y Conservación del Cinturón Ecológico de Lima	1991
	Fondo Nacional de Bibliotecas Públicas	1991
	Fondo Nacional de Emergencia para Casos de Atención de Acciones Subversivas	1991
	Fondo Nacional del Deporte	1991
	Fondo Nacional para la Forestación de los Andes en el Perú	1991
	Fondo para la Construcción e Implementación de un Complejo Turístico de Yarinacocha	1991
	Fondo Nacional del Deporte	1994
	Fondo de Solidaridad para la Rehabilitación de los Heridos en la Lucha Antiterrorista	1994
	Fondo de Apoyo al Artista	1995
	Fondo Editorial de Fomento y Promoción del Libro Peruano	1995
	Fondo de Defensa Nacional	1996
	Fondo de Fomento al Deporte Escolar	1997
	Fondo de Desarrollo Fronterizo	1998
	Fondo Especial para Catástrofes	1998
	Fondo de Atención de los Niños en Desamparo	2000
	Fondo de Emergencia del Sector Agrario	2000
	Fondo de Justicia y Compensación.	2000
	Fondo Especial de Pensiones para los Pescadores Jubilados del Perú	2000
	Fondo Especial Regional Conformado por los Ingresos de los Procesos propios de cada Cepri	2000
	Fondo Nacional de Innovación	2000
	Fondo Nacional de la Juventud	2000
	Fondo de Desarrollo Social	2001

Recirculación	Fondo	Año
	Fondo de Inversiones Descentralizadas de Pasco	2001
	Fondo Nacional Contra los Desastres Naturales	2001
	Fondo de Riesgo de Vida de los Trabajadores del Instituto Nacional Penitenciario	2002
	Fondo de Inversiones en el Trapecio Andino	2003
	Fondo de Promoción Empresarial de las Personas con Discapacidad	2003
	Fondo de Solidaridad a favor de la Policía Nacional del Perú	2003
	Fondo de Solidaridad al Desarrollo Productivo	2003
	Fondo para la Inversión en Transporte Urbano en las Provincias Capitales de Departamento	2003
	Fondo de Solidaridad para la Reconstrucción	2004
	Fondo Empresarial de Apoyo e Incentivo al Deporte	2004
	Fondo Nacional de Prevención de la Discapacidad	2004
No disponible	Fondo Rotatorio de Apoyo Financiero a la Pequeña y Micro Empresas	1994
	Fondo de Instalación de Servicios Vitales	1995
	Fondo Nacional de Emergencias	1998
	Fondo Rotatorio de las Empresas Promocionales de Personas con Discapacidad	2001
	Fondo Nacional de Apoyo a las Comunidades Campesinas y Nativas	2003

Finalmente, los FE propuestos no aprobados consideran en igual orden de importancia el gasto de inversión y el gasto corriente, como vemos en el gráfico 4.5. Esto contrasta claramente con los FE creados, donde predomina el gasto de inversión como destino de los recursos.

GRÁFICO 4.5
FE propuestos no aprobados por tipo de gasto



3. Los sectores involucrados

De manera similar a los FE creados, la variedad de sectores involucrados en las propuestas no aprobadas de FE es amplia. Entre las propuestas rechazadas, predominan aquellas

CUADRO 4.6
Fondos propuestos no aprobados según sectores

Sector	N	
	#	%
Educación y tecnología	16	19 %
Desarrollo social y productivo	15	18 %
Indemnizaciones, rehabilitación, terrorismo	7	8 %
Deporte	6	7 %
Catástrofes, emergencias, desastres naturales	5	6 %
Transporte	5	6 %
Pequeña y microempresa	5	6 %
Discapacidad	5	6 %
Agricultura	5	6 %
Seguridad social	3	4 %
Medio ambiente	3	4 %
Regulación, servicios públicos y competencia	2	2 %
Energía	2	2 %
Defensa nacional	2	2 %
Turismo	1	1 %
Justicia	1	1 %
Interior	1	1 %
Empleo	1	1 %
Total	85	100 %

Nota: la autora ha realizado la categorización de los fondos. En muchos casos, los fondos pueden ser adscritos a dos o más sectores.

relacionadas con la educación y tecnología, así como con el desarrollo social y productivo. La clasificación según sectores del Poder Ejecutivo se encuentra en el cuadro 4.6, mientras el gráfico 4.6 ilustra la importancia de cada sector, y la lista detallada se encuentra en el cuadro 4.7.

En el gráfico 4.7, comparamos las propuestas y los fondos aprobados por sector gubernamental. Aquí vemos con claridad que el número de propuestas no garantiza una aprobación siquiera “por cansancio” de los FE propuestos. Por ejemplo, las diferentes propuestas para crear un FE perfectamente razonable desde el punto de vista fiscal, como el de desastres naturales, o para proteger a los discapacitados, nunca han sido exitosas. De otro lado, propuestas aprobadas en el sector salud, vivienda o gobiernos locales nunca tuvieron siquiera una propuesta rechazada en el periodo.

4. Balance

A pesar de la poca importancia del Poder Legislativo en la constitución de los FE, identificar las propuestas que no fueron aprobadas nos informa sobre los intereses de los legisladores y su debilidad relativa. De manera coincidente con los FE aprobados, la tendencia es que se proponen más FE en periodos de dificultades políticas. En contraste con los FE aprobados, no es claro el predominio del gasto de inversión en los FE propuestos no aprobados. Los FE aprobados no lo son “por cansancio”, es decir, insistir en la propuesta no garantiza su aprobación, quedando así pendiente de respuesta el motivo real de aprobación del FE.

GRÁFICO 4.6
FE propuestos no aprobados por sector

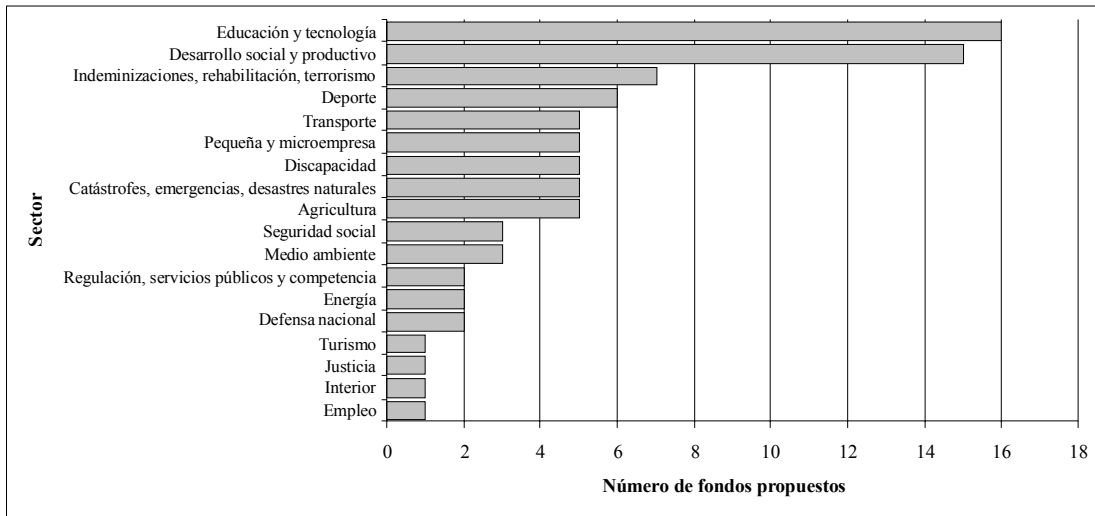
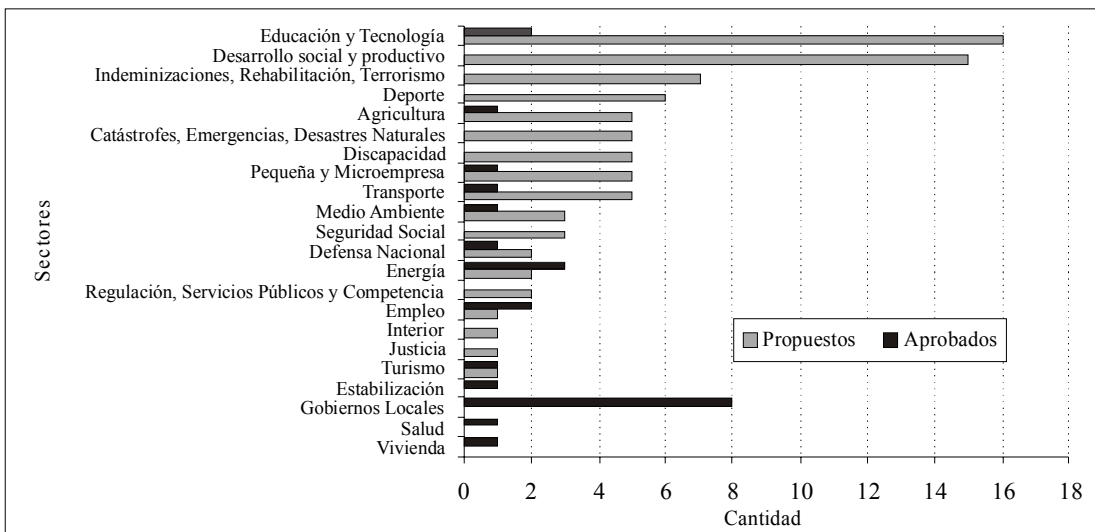


GRÁFICO 4.7
Fondos aprobados y fondos propuestos no aprobados por sector



CUADRO 4.7
Lista de FE propuestas no aprobadas por sector

Sector	Fondo	Año
Agricultura	Fondo para el Desarrollo de Producción de Oleaginosas	1991
	Fondo Intangible del Ministerio de Agricultura	1997
	Fondo de Emergencia del Sector Agrario	2000
	Fondo de Garantía para el Pequeño Productor Sector Agrario	2004
	Fondo Especial de Contingencia Agraria para los Desastres Naturales del 2004	2004
Catástrofes, emergencias, desastres naturales	Fondo Pro-Equipamiento del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú	1990
	Fondo Especial para Catástrofes	1998
	Fondo Nacional de Emergencias	1998
	Fondo Nacional Contra los Desastres Naturales	2001
	Fondo para la Atención de Siniestros, Fenómenos Naturales, Daños Personales de Defensa Civil	2004
Defensa nacional	Fondo de Defensa Nacional	1996
	Fondo de Desarrollo Fronterizo	1998
Deporte	Fondo de Apoyo al Deporte de la Región Grau	1990
	Fondo de Apoyo al Deportista no Profesional	1990
	Fondo Regional del Deporte	1990
	Fondo Nacional del Deporte	1991
	Fondo Nacional del Deporte	1994
	Fondo Empresarial de Apoyo e Incentivo al Deporte	2004

viene

Sector	Fondo	Año
Desarrollo social y productivo	Fondo de Solidaridad Nacional	1990
	Fondo para un Vida Mejor	1990
	Fondo de Asistencia Social y Familiar	1991
	Fondo Regional de Promoción Artesanal Grau	1991
	Fondo Municipal para Alumbrado Público del Área Metropolitana de la Ciudad del Qosqo	1994
	Fondo de Instalación de Servicios Vitales	1995
	Fondo de Atención de los Niños en Desamparo	2000
	Fondo Especial Regional Conformado por los Ingresos de los Procesos propios de cada Cepri	2000
	Fondo Nacional de Innovación	2000
	Fondo Nacional de la Juventud	2000
	Fondo de Desarrollo Social	2001
	Fondo de Inversiones Descentralizadas de Pasco	2001
	Fondo de Inversión Minero Comunitario	2002
	Fondo de Inversiones en el Trapecio Andino	2003
	Fondo Nacional de Apoyo a las Comunidades Campesinas y Nativas	2003
	Fondo de Desarrollo Regional	2005
Discapacidad	Fondo de Ayuda para los Niños Especiales	1990
	Fondo Rotatorio de las Empresas Promocionales de Personas con Discapacidad	2001
	Fondo Nacional de la Discapacidad	2002
	Fondo de Promoción Empresarial de las Personas con Discapacidad	2003
	Fondo Nacional de Prevención de la Discapacidad	2004

Educación y tecnología	Fondo al Fomento del Folklore	1990
	Fondo de Apoyo Universitario	1990
	Fondo para el Desarrollo Integral de la Educación Nacional	1990
	Fondo Universitario de Emergencia	1990
	Fondo de Apoyo a la Educación Nacional	1991
	Fondo Institucional para el Desarrollo, Bienestar e Integración del Docente Peruano	1991
	Fondo Nacional de Bibliotecas Públicas	1991
	Fondo Regional de Educación Cooperativa	1992
	Fondo de Apoyo al Artista	1995
	Fondo Editorial de Fomento y Promoción del Libro Peruano	1995
	Fondo Nacional Editorial de Bibliotecas Escolares	1996
	Fondo de Fomento al Deporte Escolar	1997
	Fondo de Solidaridad Universitaria del Perú	1999
	Fondo de Contribución del Graduado	2003
	Fondo de Solidaridad del Graduado	2003
Empleo	Fondo Nacional del Desempleo	1990
Energía	Fondo de Solidaridad al Desarrollo Productivo	2003
	Fondo de Reposición de Balones de Gas Licuado de Petróleo	2005
Indemnizaciones, rehabilitación, terrorismo	Fondo de Costo Social	1991
	Fondo Nacional de Emergencia para Casos de Atención de Acciones Subversivas	1991
	Fondo de Atención de las Víctimas Circunstanciales por Acciones de Terrorismo	1993
	Fondo de Solidaridad para la Rehabilitación de los Heridos en la Lucha Antiterrorista	1994
	Fondo Nacional de Asistencia e Indemnización a los Miembros de la Policía Nacional del Perú	1998

sigue

viene

Sector	Fondo	Año
	Fondo de Justicia y Compensación	2000
	Fondo de Solidaridad para la Reconstrucción	2004
Interior	Fondo de Solidaridad a favor de la Policía Nacional del Perú	2003
Justicia	Fondo de Riesgo de Vida de los Trabajadores del Instituto Nacional Penitenciario	2002
Medio ambiente	Fondo Metropolitano para la Forestación y Conservación del Cinturón Ecológico de Lima	1991
	Fondo Nacional para la Forestación de los Andes en el Perú	1991
	Fondo de Protección Ambiental	2005
Pequeña y microempresa	Fondo Rotatorio de Apoyo Financiero a la Pequeña y Micro Empresas	1994
	Fondo de Desarrollo y Crédito para la Pequeña y Microempresa	1996
	Fondo de Promoción de la Pequeña Empresa Minera	1996
	Fondo Nacional de Promoción del Autoempleo Juvenil	1998
	Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero Artesanal	2003
Regulación y serv. públicos	Fondo de Promoción de Inversiones	1991
	Fondo de Regulación de los Servicios Públicos	2003
Seguridad social	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales y de Salud	1990
	Fondo Especial de Pensiones para los Pescadores Jubilados del Perú	2000
	Fondo para la Asistencia Previsional	2005
Transporte	Fondo de Desarrollo Vial en la Región Andrés Avelino Cáceres	1990
	Fondo Plan Vial Región Los Libertadores-Wari	1990
	Fondo Plan Vial de Ucayali	1991
	Fondo de Desarrollo Aeronáutico	1991
	Fondo para la Inversión en Transporte Urbano en las Provincias Capitales de Departamento	2003
Turismo	Fondo para la Construcción e Implementación de un Complejo Turístico de Yarinacocha	1991

CONCLUSIONES

Este proyecto se inspiró en las diferentes reglas de redistribución de los recursos públicos existentes en varios sectores en el Perú, y que hemos denominado fondos especiales. Llamamos FE a las reglas de redistribución, como el canon minero, y a aquellos denominados explícitamente fondos, como el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones o el Fondo de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

Durante el periodo de estudio y de acuerdo a la definición que utilizamos, se crearon 59 FE, predominando los años 1992, 2001 y 2002, con siete FE cada uno. Lo que llama la atención de todos los FE estudiados es la variedad de reglas, sectores, agentes gravados, agentes receptores, normas, vigencia, etc. que los caracteriza. Como indicamos en el balance del capítulo 2, la característica común de estos FE es su diversidad.

Sin embargo, es posible encontrar algunas uniformidades. De un lado, los recursos de la mayor parte de los FE se destinan a gasto de inversión. Mediante estos fondos se financia la mayor parte del gasto de inversión del respectivo sector, cuando se los adscribe a sectores gubernamentales. Por otro lado, los recursos que alimentan a los FE provienen mayoritariamente de gravar bienes privados y se destinan a financiar bienes públicos. La mayoría de los FE atiende también necesidades razonables de incremento de infraestructura o de estabilización fiscal de largo plazo. Solamente un quinto de ellos se destina exclusivamente a gastos cuyo destino es regional, y la minoría recircula recursos dentro de un mismo sector, generándose así una redistribución intersectorial.

Como hemos podido comprobar, los FE se crearon de manera diferente durante los gobiernos de Fujimori y de Toledo. Mientras que en el periodo de Fujimori fueron sobre todo una iniciativa del Poder Ejecutivo, en el de Toledo predominó el Legislativo. Ningún FE fue creado por el gobierno de Toledo durante una etapa de delegación de funciones legislativas. Por otro lado, mientras que en el segundo quinquenio del gobierno de Fujimori hubo en el Congreso 18 iniciativas para constituir FE que fueron rechazadas, durante el periodo de Toledo estas iniciativas frustradas se doblaron (36). Adicionalmente, durante el régimen de Toledo se consolidaron los FE que redistribuyeron recursos del Tesoro dedicados a fines locales específicos, como todas las reglas de reparto del canon por la explotación de recursos naturales.

Nuestra hipótesis inicial postulaba que la creación de FE respondía a la presión de grupos de interés que lograban articular sus intereses gracias a su capacidad de cabildeo político en el Congreso, en la medida en que el Poder Legislativo es el responsable de emitir normas, controlando así la oferta de normas de poder coercitivo del Estado. La evidencia que hemos recogido en este proyecto muestra que esta hipótesis es, por decir lo menos, parcial. Al constatar la importancia del Poder Ejecutivo para la creación de FE, las explicaciones van por otra dirección.

De un lado, los FE se crean también como parte de reformas de política económica y concuerdan así con la hipótesis de la compra de credibilidad por parte del gobierno en una

línea de reforma específica a través de esos fondos. Un FE crea un grupo de interés que se convierte en el cliente de la reforma, elevando así los costos de cambiar de política y atando de manos a los futuros legisladores y gobernantes. De otro lado, se abre una línea de investigación sobre la articulación de intereses particulares a través de la presión en el Poder Ejecutivo —particularmente en los entes más técnicos— y no en el Legislativo.

El título de este proyecto es cómo el presupuesto público pierde capacidad redistributiva. Nuestra idea inicial era que los FE limitaban la capacidad redistributiva, al restringir la libre disponibilidad de los incrementos del presupuesto público, debido a que atarían estos aumentos a fines específicos. Lo interesante es que la rigidez de las reglas vigentes de formulación presupuestal, y las dificultades que encuentran los legisladores para desarrollar iniciativas legislativas que redistribuyan los recursos públicos, ya han ocasionado la pérdida de la capacidad redistributiva del presupuesto, entendida como resultado de transacciones políticas en el Poder Legislativo. Por el contrario, los FE han servido para que el Poder Ejecutivo canalice una presión redistributiva, pero también para atenuar los recortes en la inversión pública resultado de las restricciones de corto plazo de la Caja Fiscal. El Poder Legislativo, y las posibles transacciones políticas que su funcionamiento permite, no tuvieron las herramientas para administrar la presión redistributiva.

ANEXOS

1. Lista de normas legales revisadas según el fondo especial

N° de norma	Fecha de publicación	Sumilla
Fondo Transitorio de Apoyo Regional entre Empresas de Servicio Público de Electricidad (Fotar)		
D.S. 016-91-EM-VME	7/9/1991	Crean el Fondo Transitorio de Apoyo Regional entre Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad
RCTE. 038-91-P-CTE	26/09/1991	Aprobaban las normas para las transferencias del Fondo Transitorio de Apoyo Regional entre Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad
RCTE. 028-92-P-CTE	27/06/1992	Aprobaban las nuevas normas para las transferencias del Fondo Transitorio de Apoyo Regional entre Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad
RCTE. 012-92-P-CTE	18/03/1992	Sustituyen el texto de los numerales 4.1 y 4.5 de las normas para las transferencias del Fondo Transitorio de Apoyo Regional entre Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad
Ley 23406	29/05/1982	Ley General de Electricidad
D.L. 649	19/07/1991	Declaran de interés nacional la promoción de inversiones privadas en las empresas regionales de servicio público de electricidad
Fondo de Promoción de la Inversión Privada (Fopri) y Fondo de Promoción de la Inversión Privada en las Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios públicos (Foncepri)		
D. legislativo 674	27/09/1991	Aprobaban la Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado
D. legislativo 839	20/08/1996	Aprobaban la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura de Servicios Públicos
D. ley 26120	30/12/1992	Modifica la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado
Ley 26438	6/1/1995	Modifica la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado
D.S. 070-92-PCM	17/06/1992	Aprueba el Reglamento de la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado
D.S. 060-97-PCM	25/11/1997	Aprobaban el Estatuto del Fondo de Promoción de la Inversión Privada y de su Dirección Ejecutiva
D.S. 059-96-PCM	27/12/1996	Texto único ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos
D.S. 060-96-PCM	28/12/1996	Reglamento del texto único ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos
D.S. 021-98-PCM	21/05/1998	Precisan mecanismo general para la determinación del monto considerado como ingresos del Foncepri a que se refiere el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 839

sigue

viene

N° de norma	Fecha de publicación	Sumilla
D.U. 025-98	18/06/1998	Derogan el D.U. N° 024-98 y aprueban transferencia de Promcepri a la Copri y de organismos descentralizados a diversos sectores
Ley 27111	16/05/1999	Ley que aprueba la transferencia de Promcepri a la Copri y de organismos descentralizados a diversos ministerios
D.S. 11-99-EF	31/07/1999	Disponen administración integrada de recursos del Fopri y Foncepri a cargo de la dirección ejecutiva del Fondo de Promoción de la Inversión Privada
D.U. 067-2000	26/08/2000	Autorizan a la dirección ejecutiva Fopri a transferir recursos del Fopri y Foncepri a favor del Tesoro Público
D.S. 027-2002-PCM	25/04/2002	Fusionan diversas entidades relacionadas a la promoción de la inversión privada incorporándose en la dirección ejecutiva Fopri que pasará a denominarse Agencia de Promoción de la Inversión
D.S. 028-2002-PCM	25/04/2002	Reglamento de Organización y Funciones de la Agencia de Promoción de la Inversión
D.S. 095-2003-EF	4/7/2003	Modifican la denominación de la Agencia de Promoción de la Inversión-Proinversión, por la de Agencia de Promoción de la Inversión Privada-Proinversión y modifican el Reglamento de Organización y Funciones de Proinversión, aprobado por el Decreto Supremo N° 028-2002-PCM
Fondo para el Fortalecimiento y Reestructuración del Sistema Financiero Nacional		
R.S. 046-92-EF/75	4/4/1992	Sustituyen el texto del art. 4° de la R.S. N° 029-92-EF
D.S. 029-92-EF	13/03/1992	Aprueban el protocolo financiero de donación, mediante el cual el gobierno de Francia otorga al Perú recursos destinados a apoyar el programa de recuperación económica
D. ley 25539	n.d.	Autorizan al MEF para que abone al BCR la suma de S/. 24'000,000.00 más intereses, con la finalidad de que se cumpla con la garantía establecida en el artículo 154 de la Constitución , según conste de las entregas a depositantes del Banco CCC en liquidación vía Interbanc
R.S. 074-92-EF-11	n.d.	Autorizan al Fondo para el Fortalecimiento y Reestructuración del Sistema Financiero Nacional a incrementar el monto de sus recursos utilizando como fuente de financiamiento al Tesoro Público y otros
D.S. 118-92-EF	n.d.	Modifican el art. de la R.S. N° 046-92-EF.75, sustitutorio del art. 4 de la R.S. N° 029-92-EF, para precisar destino y ejecución de la donación del gobierno suizo
Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepes)		
D.S. 010-92-PE	6/6/1992	Constituyen Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepes)

D.S. 015-92-PE	25/07/1992	Modifican los artículos 1 y 3 del D.S. N° 010-92-PE mediante el cual se crea, por fusión, el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero Fondepes
D. ley 25977	22/12/1992	Ley General de Pesca
Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público		
D. ley 25650	12/8/1992	Crean el Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público
D. ley 25860	n.d.	Modifican el artículo 1° del Decreto Ley N° 2650, mediante el cual crean el Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público
D.U. 048-99	11/8/1999	Modifican el artículo del D.L. N° 25650 en lo referido a la Comisión Administradora y Fiscalizadora de Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público
Resol. minist. 318-92-EF/10	15/08/1992	Aprueban la carta convenio entre el MEF y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Resol. suprema 010-2003-EF	29/01/2003	Aprueban modificación de carta-convenio suscrita con el PNUD para la ejecución del Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público
Fondo para el Desarrollo de los Cultivos Principales de la Región San Martín		
D.L. 25782	20/10/1992	Crean el Fondo para el Desarrollo de los Cultivos Principales de la Región San Martín
Fondo Especial de Apoyo Financiero para Pequeños Productores Agrarios, ex Fondo Rotatorio del Ministerio de Agricultura, yex Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas (Fronfas)		
D.L. 25816	5/12/1992	Autorizan al Ministerio de Agricultura a poner en marcha un programa de fondos rotatorios
D.U. 076-97	12/8/1997	Constituyen el Fondo Rotatorio de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas
D.S. 005-2003-AG	30/01/2003	Disponen que el Ministerio proceda a transferir a favor del Banco Agropecuario los recursos del Programa de Fondos Rotatorios
R.M. 780-94-AG	02/12/94	Reglamento General de los Fondos Rotatorios del Sector Agrario
D.U. 108-2001	14/09/2001	Disponen que el Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas (Fronfas) esté a cargo de la Comisión Nacional de Fondos Rotatorios creada por Decreto Ley N° 25816
D.S. 055-2001-AG	20/11/2001	Modifican artículo de decreto que establece disposiciones aplicables a la Comisión Nacional de Fondos Rotatorios y otros órganos del Programa de Fondos Rotatorios a que se refiere el D.L. N° 25816
D.S. 35-97	13/04/1997	Modifica las tasas de los derechos arancelarios ad valorem CIF
D. ley 25815	5/11/1992	Autorizan al Ministerio de Economía y Finanzas a utilizar parte del crédito otorgado por The Overseas Economic Cooperation Fund de Japón, para financiar la adquisición de semillas y plaguicidas
D.S. 049-2001-AG	15/09/2001	Establecen disposiciones aplicables a la Comisión Nacional de Fondos Rotatorios y otros órganos del Programa de Fondos Rotatorios a que se refiere el D.L. N° 25816

sigue

viene

N° de norma	Fecha de publicación	Sumilla
Ley 27603	21/12/2001	Ley de Creación del Banco Agropecuario
D.U. 129-2001	1/12/2001	Autorizan al Ministerio de Agricultura a vender directamente a los productores agrarios bienes de uso agrario
R.M. 1089-2001-AG	6/10/2001	Aprueban Reglamento para las Operaciones con Cargo a los Recursos del Fondo Rotatorio del Sector Agrario
D.S. 062-2002-AG	19/12/2002	Establecen disposiciones referidas al Programa de Fondos Rotatorios del ministerio
R.M. 0740-2002-AG	8/8/2002	Disponen monetización de bienes provenientes de recuperaciones en especie de los créditos otorgados por el ministerio en proyectos ejecutados antes del 6 de octubre de 2001
Ley 27976	29/05/2003	Ley que establece procedimientos dirigidos a la cancelación de deudas de los agricultores con el Programa de Fondos Rotatorios del Ministerio de Agricultura
D.S. 005-2003-AG	30/01/2003	Disponen que el ministerio proceda a transferir a favor del Banco Agropecuario los recursos del Programa de Fondos Rotatorios
D.S. 008-2003-AG	20/02/2003	Disponen liquidación del Programa de Fondos Rotatorios
D.S. 006-2004-AG	23/02/2004	Modifican artículo de decreto que dispuso transferencia de recursos del Programa de Fondos Rotatorios del ministerio a favor de Agrobanco
Ley 28752	6/6/2006	Ley para el Saneamiento de las Deudas del Programa de Fondos Rotatorios
D.S. 020-2006-AG	13/04/2006	Amplian alcances del apoyo financiero con cargo al fondo especial constituido en el Banco Agropecuario
D.S. 033-2006-AG	10/6/2006	Derogan el D.S. N° 020-2006-AG, mediante el cual se amplió el uso de los recursos del fondo especial de apoyo financiero para los pequeños productores agrarios constituido mediante D.S. N° 005-2003-AG
Fondo Notarial del Consejo del Notariado		
D. ley 25993	24/12/1992	Ley Orgánica del Sector Justicia
D.S. 16-94-JUS	17/04/1994	Aprueban el Reglamento del Fondo Notarial
D.S. 05-94-JUS	13/03/1994	Reglamento del Consejo del Notariado
Fondo para la Cultura y las Artes		
Ley 26005	27/12/1992	Crean el Fondo para la Cultura y las Artes
Ley 24047	5/1/1985	Promulgan la Ley General de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación

Ley 28296	22/07/2004	Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación
Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Fonampe)		
D.L. 26154	31/12/1992	Crean el Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado - Fonampe
D.S. 024-93-AG	16/07/1993	Aprueban el Reglamento del D.L. N° 26154 mediante el cual se crea el Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado - Fonampe
Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes)		
D. legislativo 657	15/08/91	Declaran de necesidad nacional y utilidad públicas la creación del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes)
D. ley 26157	30/12/92	Ley del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social - Foncodes
D. ley 25836	11/11/1992	Normas relativas a la autorización y funcionamiento de los casinos de juego
D. legislativo 722	11/11/1991	Ley General de Aduanas
D.S. 163-91-PCM	20/10/1991	Aprueban el estatuto Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social - Foncodes
D.S. 057-93-PCM	19/10/1993	Aprueban el estatuto Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social - Foncodes
D.L. 26138	1/12/1993	Autorizan a la Comisión Liquidadora de los Bancos Agrario, Industrial y Minero a transferir inmuebles al Foncodes
D.S. extraordinario 203-PCM/93	01/12/1993	Autorizan transferencia de inmueble para que sea cedido en uso al Foncodes
Fondo de Inversión de Telecomunicaciones (Fitel)		
D.S. 013-93-TCC	28/04/1993	Aprueba el texto único ordenado de la Ley de Telecomunicaciones
D.S. 06-94-TCC	11/2/1994	Aprueban el Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones
D.S. 62-94-PCM	n.d.	Reglamento del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones OSIPTEL
Resol. C.D. 013-98-OSIPTEL	13/09/1998	Aprueban el Reglamento de Administración y Funcionamiento del Fondo de Inversión de Telecomunicaciones - Fitel
D.S. 008-2001-PCM	n.d.	Aprueban el Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones
Resol. C.D. 48-2000-CD/OSIPTEL	4/10/2000	Aprueban el Reglamento de Administración y Funcionamiento del Fitel
D.U. 016-99	n.d.	Autorizan al OSIPTEL transferir recursos al Ministerio de Educación y al IRTTP que serán destinados al financiamiento de proyecto de educación a distancia
D.S. 020-98-MTC	n.d.	Aprueban los lineamientos de política de apertura del mercado de las telecomunicaciones en el Perú

sigue

vienen

N° de norma	Fecha de publicación	Sumilla
Ley 27336	n.d.	Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL
D.S. 012-2002-PCM	12/2/2002	Precisan base de cálculo del aporte por regulación a cargo de empresas bajo el ámbito de competencia de organismos reguladores y precisan derecho especial de Fitel
D.S. 040-2004-MTC	22/12/2004	Modifican el texto único ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones
Fondo de Compensación Municipal (Foncomun)		
Constitución 1993	n.d.	Constitución Política del Perú
D. legislativo 776	31/12/1993	Ley de Tributación Municipal
Ley 27616	29/12/2001	Ley que restituye recursos a los gobiernos locales
D. legislativo 952	3/2/2004	Modifica el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal
D.S. 06-94-EF	29/01/1994	Establecen criterios para la distribución del Fondo de Compensación Municipal
Fondo de Reactivación y Apoyo al Sector Agrario (Frasa)		
D.U. 048-95	17/08/1995	Autorizan a los diversos consejos transitorios de administración regional y a Cordelima para que constituyan un fondo revolvente de apoyo al sector agrario
D.U. 024-96	22/04/1996	Modifican decreto de urgencia mediante el cual se autorizó a los consejos transitorios de administración regional y a Cordelima para que constituyan fondos revolventes de apoyo al sector agrario
D.U. 071-2000	07/09/2000	Modifican artículo del D.U. N° 048-95 y facultan a los CTAR y la Corporación de Desarrollo de Lima - Callao constituir en Cofide S.A. el Fondo de Reactivación y Apoyo al Sector Agrario - Frasa
R.M. 0380-96-AG	22/05/1996	Reglamento Operativo del Fondo Revolvente de Apoyo al Sector Agrario.
R.M. 306-2004-AG	6/5/2004	Aprueban el nuevo Reglamento Operativo del Fondo de Reactivación y Apoyo al Sector Agrario - Frasa
D.U. 071-2001	19/06/2001	Modifican artículo del D.U. N° 048-95 y facultan a los CTAR y la Corporación de Desarrollo de Lima-Callao constituir en Cofide S.A. el Fondo de Reactivación y Apoyo al Sector Agrario - Frasa
R.M. 0788-2003-AG	22/10/2003	Establecen que el Banco Agropecuario - Agrobanco, asumirá la administración del Fondo de Reactivación y Apoyo al Sector Agrario (Frasa)
D.S. 170-2003-EF	25/11/2003	Autorizan a Cofide a tomar medidas para transferir al Banco Agropecuario la administración y recursos del Fondo de Reactivación y Apoyo al Sector Agrario - Frasa

Fondo de Reforzamiento Institucional (Fri) de las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego (ATDR)	
D.S. 26-95-AG	9/12/1995 Constituyen Fondo de Reforzamiento Institucional de las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego
R.M. 656-96-AG	5/10/1996 Reglamento de funcionamiento del Fondo de Reforzamiento Institucional de las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego
D.S. 003-90-AG	11/2/1990 Aprueban Reglamento de Tarifas y Cuotas por el Uso de Agua
D.S. 017-98-AG	2/10/1998 Modifican el Reglamento de Tarifas y Cuotas por el Uso de Agua
D.S. 03-2000-AG	13/02/2000 Modifican el Reglamento de Tarifas y Cuotas por el Uso de Agua
D.S. 041-2001-AG	13/07/2001 Modifican artículo de Reglamento de Tarifas y Cuotas por el Uso de Agua
D.S. 016-2004-AG	29/04/2004 Modifican art. 55° de Reglamento de Tarifas y Cuotas por el Uso de Agua
D.S. 012-2005-AG	24/02/2005 Establece tarifas por uso de agua superficial con fines no agrarios por categorías, correspondientes al año 2005
R.M. 00606-92-AG	1/9/1992 Modifican el Reglamento de Tarifas y Cuotas por el Uso de Agua en lo referente al porcentaje establecido para el pago de tarifa por uso de agua con fines no agrarios
Fondo Consolidado de Reservas Provisionales (FCR) y Fondo Nacional de Ahorro Público (Fonaphu)	
D.L. 817	23/04/1996 Ley del Régimen Previsional a cargo del Estado
D.U. 034-98	22 /07/1998 Crean el Fondo Nacional de Ahorro Público (Fonaphu), cuya rentabilidad será destinada a otorgar bonificaciones a pensionistas del D.L. 19990 y otros
D.U. 043-98	20/08/1998 Modifican el D.U. N° 034-98 por el que se creó el Fondo Nacional de Ahorro Público
D.S. 144-96-EF	27/01/1997 Normas reglamentarias para el funcionamiento del Fondo Consolidado de Reservas Provisionales
D.S. 082-98-EF Ley 27617	5/8/1998 Aprueban el Reglamento del Fondo Nacional de Ahorro Público - Fonaphu 1/1/2002 Ley que dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 y modifica el Decreto Ley N° 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones
D.S. 026-2005-EF	16/02/2005 Modifican normas reglamentarias para el funcionamiento del Fondo Consolidado de Reservas Provisionales
Fondo Múltiple de Cobertura Mype, ex Fondo de Respaldo Destinado a la Ejecución de un Programa de Afianzamiento para la Pequeña y Microempresa, y ex Fondo de Respaldo de la Pequeña Empresa (Fonrepe)	
D.U. 056-96	24/08/1996 Constituyen en el MEF un fondo de respaldo destinado a la ejecución de programa de afianzamiento en favor de la pequeña y microempresa

sigue

viene

N° de norma	Fecha de publicación	Sumilla
D.L. 879	7/11/1996	Constituyen el Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa - Fonrepe
Ley 28368	29/10/2004	Ley de Fortalecimiento del Fondo Múltiple de Cobertura Mype
R.M. 412-2005-EF-15	19/08/2005	Aprobaban contrato de fideicomiso suscrito con Cofide para la administración del Fondo Múltiple de Cobertura Mype y el Reglamento Operativo
Fondo de Garantía de Bolsa de Valores		
D.L. 861	22/10/1996	Ley del Mercado de Valores
Ley 27649	23/01/2002	Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 861, Ley del Mercado de Valores
D.S. 183-97-EF	3/1/1998	Dictan normas referidas a la implementación del Fondo de Garantía de las Bolsas de Valores a que se refiere el art. 158 de la Ley del Mercado de Valores
D.S. 078-2000-EF	24/07/2000	Modifican artículo del D.S. N° 183-97-EF, en lo referido al monto mínimo del patrimonio del Fondo de Garantía de las Bolsas de Valores
D.S. 093-2002-EF	15/06/2002	Aprobaban el Texto Único Ordenado de la Ley del Mercado de Valores
Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo (Fondoempleo)		
D.L. 892	11/11/1996	Regulan el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas que desarrollan actividades generadoras de rentas de tercera categoría
Ley 27564	25/11/2001	Ley modificatoria del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 892
Ley 28464	13/01/2005	Ley que modifica el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 89, modificado por la Ley N° 27564
D.S. 009-98-TR	6/8/1998	Reglamento para la aplicación del derecho de los trabajadores de la actividad privada a participar en las utilidades que generen las empresas donde prestan servicios
D.S. 002-2005-TR	6/5/2005	Modifican Reglamento de D. Legislativo N° 892 que reguló el pago de utilidades a trabajadores del sector privado
Fondo de Seguro de Depósitos (FSD)		
D. legislativo 637	24/04/1991	Dictan la Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros
Ley 26702	9/12/1996	Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros
Ley 27008	4/12/1998	Ley que amplía la cobertura del fondo de seguros de depósitos y las facultades de la Superintendencia de Banca y Seguros

Ley 27102	06/05/1999	Ley que modifica diversos artículos de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, Ley N° 26702
Ley 27331	28/07/2000	Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros
D.S. 060-92-EF	27/03/1992	Aprueban el Reglamento de Organización y Operaciones del Fondo de Seguro de Depósitos
D.S. 09-94-EF	02/02/1994	Aprueban el Reglamento de Organización y Operaciones del Fondo de Seguro de Depósitos
D.S. 081-99-EF	19/05/1999	Aprueban Reglamento del Fondo de Seguro de Depósitos
		Fondo Nacional del Ambiente (Fonam)
Ley 26793	22/05/1997	Ley de Creación del Fondo Nacional del Ambiente
—	n.d.	Estatutos del Fondo Nacional del Ambiente - Fonam
		Fondo Económico Especial
D.U. 111-97	31/12/1997	Dictan normas referidas a la constitución de fondo económico especial y a elecciones de delegados de accionistas ante juntas de empresas agrarias azucareras
R.M. 121-98-PCM	1/10/1998	Aprueban el Reglamento de Utilización del Fondo Económico Especial a que se refiere el D.U. N° 111-97
D.U. 140-94	11/1/1995	Autorizan al Ministerio de Educación a asumir la administración y financiamiento de centros educativos pertenecientes a cooperativa agraria
D.L. 802	13/03/1996	Ley de Saneamiento Económico Financiero de las Empresas Agrarias Azucareras
D. leg. 877	07/11/1996	Ley de Reestructuración Empresarial de las Empresas Agrarias
D.U. 054-97	11/6/1997	Autorizan al Ministerio de Educación a asumir la administración y financiamiento de centros educativos pertenecientes a empresas agrarias azucareras que se han acogido al D. Leg. N° 802
R.M. 152-98-EF-10	7/7/1998	Nombran miembros de comisión especial encargada de administrar el fondo económico especial a que se refiere el D.U. N° 111-97
D.U. 045-2000	29/06/2000	Establecen medidas complementarias para el saneamiento económico y financiero de empresas agrarias azucareras comprendidas en el D. Leg. 802
Ley 28027	18/07/2003	Ley de la Actividad Empresarial de la Industria Azucarera
D.S. 127-2003-EF	17/09/2003	Aprueban Reglamento de la Ley N° 28027 - Ley de la Actividad Empresarial de la Industria Azucarera
Ley 28288	17/07/2004	Ley que otorga nuevos plazos a las empresas azucareras acogidas a la Ley N° 28027

sigue

viene

N° de norma	Fecha de publicación	Sumilla
Fondo MiVivienda		
Ley 26912	16/01/1998	Ley de Promoción del Acceso de la Población a la Propiedad Privada de Vivienda y Fomento del Ahorro, mediante Mecanismos de Financiamiento con Participación del Sector Privado
D.U. 091-2000	11/10/2000	Modifican artículos de la Ley N° 26912 referidos al esquema de financiamiento con recursos del Fondo MiVivienda
D.U. 020-2001	17/02/2001	Modifican artículo 6° de la Ley de Creación del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda
D.U. 072-2001	23/06/2001	Sustituyen el artículo 6° de la Ley N° 26912
Ley 27511	28/08/2001	Ley que modifica la Ley N° 26912, Ley de Promoción del Acceso de la Población a la Propiedad Privada de Vivienda y Fomento del Ahorro mediante Mecanismos de Financiamiento con Participación del Sector Privado
D.U. 008-2002	15/02/2002	Modifican el artículo 4° de la Ley N° 26912, que creó el Fondo MiVivienda
D.S. 013-98-PCM	n.d.	Aprueban el Reglamento del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MiVivienda
D.S. 001-99-MTC	8/1/1999	Aprueban el Reglamento del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MiVivienda
D.S. 006-2002-EF	9/1/2002	Aprueban Reglamento del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MiVivienda
D.S. 007-99-MTC	n.d.	Modifican Reglamento del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MiVivienda
D.S. 018-99-MTC	n.d.	Modifican artículo del Reglamento del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda
D.S. 016-2000-MTC	20/04/2000	Modifican artículo del Reglamento del Fondo MiVivienda y establecen precisiones en el proceso de formalización de la propiedad a que se refiere el D.S. N° 032-99-MTC
D.S. 040-2000-Itinci	29/12/2000	Modifican artículo del Reglamento del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MiVivienda
D.S. 002-2001-MTC	24/01/2001	Modifican artículo del Reglamento del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda
D.S. 012-2001-MTC	26/03/2001	Modifican artículos del Reglamento del Fondo MiVivienda
D.S. 108-2001-PCM	23/09/2001	Sustituyen el art. 4° del Reglamento del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MiVivienda
D.S. 006-2002-Vivienda	1/10/2002	Modifican el Reglamento del Fondo MiVivienda aprobado mediante D.S. N° 006-2002-EF
D.S. 046-2002-EF	13/03/2002	Modifican artículo del Reglamento del Fondo MiVivienda
D.S. 009-2004-Vivienda	12/6/2004	Modifican artículo del Reglamento del Fondo MiVivienda
D.S. 011-2004-Vivienda	5/7/2004	Modifican art. 17° del Reglamento del Fondo MiVivienda aprobado mediante D.S. N° 006-2002-EF
D.U. 047-2001	13/04/2001	Transferen excepcionalmente recursos del Fondo MiVivienda para fines específicos
D.U. 064-2002	5/12/2002	Establecen disposiciones relativas a la liquidación del Fonavi, a la transferencia de saldo resultante al fondo MiVivienda y a la constitución del fondo a que se refiere la Ley N° 27677

Ley 28579	09/07/2005	Ley de Conversión del Fondo Hipotecario de la Vivienda - Fondo Mi Vivienda a Fondo Mi Vivienda S.A.
Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (Soat)		
D.S. 024-2002-MTC	14/06/2002	Aprobaban texto único ordenado del Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito
D.S. 024-2004-MTC	12/6/2004	Aprobaban el Reglamento del Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito
Fondo de Estabilización Fiscal (Fef)		
Ley 27245	27/12/1999	Ley de Transparencia Fiscal
Ley 27958	8/5/2003	Ley que modifica la Ley N° 27245 de Prudencia y Transparencia Fiscal
D.S. 039-2000-EF	26/04/2000	Aprobaban el Reglamento de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal
D.S. 151-2004-EF	04/11/2004	Aprobaban Reglamento y Anexo Metodológico de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal - Ley N° 27245
Ley 28258	24/06/2004	Ley de Regalías Mineras
Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (Fondebosque)		
Ley 27308	16/07/2000	Ley Forestal y de Fauna Silvestre
D.S. 014-001-AG	09/04/2001	Aprobaban el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre
D.S. 004-2003-AG	26/01/2003	Modifican artículos del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y reglamentan el Fondebosque
D.S. 033-2005-AG	21/07/2005	Efectúan modificaciones al Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre
Fondo Rotatorio de Camélidos Sudamericanos (FRDCS)		
R.M. 595-2000-AG	30/08/2000	Crean el Fondo Rotatorio de Desarrollo de Camélidos Sudamericanos y aprueban su reglamento de funcionamiento y operación
R.M. 0928-2005-AG	23/12/2005	Aprobaban Reglamento para la Administración del Fondo de Desarrollo de Camélidos Sudamericanos
R.M. 0147-98-AG	01/04/1998	Disponen transferir el Fondo Rotatorio del Proyecto de Redoblamiento de Alpacas al Conacs
D.S. 008-2003-AG	20/02/2003	Disponen liquidación del Programa de Fondos Rotatorios
Fondo Nacional para el Uso de Nuevas Tecnologías en la Educación (Fondunet)		
D.U. 067-2001	17/06/2001	Decreto de urgencia que crea el Fondo Nacional para el Uso de Nuevas Tecnologías en la Educación - Fondunet

sigue

viene

Nº de norma	Fecha de publicación	Sumilla
D.S. 070-2001-ED	13/12/2001	Aprueban el Reglamento del Fondo Nacional para el Uso de Nuevas Tecnologías en la Educación - Fondunet
Ley 27498	8/7/2001	Ley que autoriza una transferencia de partidas destinadas al Fondo Nacional para el uso de Nuevas Tecnologías en Educación - Fondunet
D.U. 084-2001	12/7/2001	Autorizan transferencia de partidas en el presupuesto del sector público a favor de Infes, para ejecución de obras de infraestructura educativa en zonas afectadas por el sismo del 23 de junio
Fondo de Compensación Social Eléctrica (Fose)		
Ley 27510	28/08/2001	Ley que crea el Fondo de la Compensación Social Eléctrica
Ley 28213	28/04/2004	Ley que proroga la Ley Nº 27510 que crea el Fondo de Compensación Social Eléctrica (Fose)
Ley 28307	29/07/2004	Ley que modifica y amplía los factores de reducción tarifaria de la Ley Nº 27510, Fondo de Compensación Social Eléctrica (Fose)
R.C.D. OSINERG2123-2001-OS/CD	n.d.	Aprueban procedimientos de aplicación del Fondo de Compensación Social Eléctrica - Fose
R.C.D. OSINERG088-2006-OS/CD	n.d.	Modificación de la norma "Procedimientos de Aplicación del Fondo de Compensación Social Eléctrica - Fose"
Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado (Fedadoi)		
D.U. 122-2001	28/10/2001	Crean el Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado - Fedadoi
Ley 28476	24/03/2005	Ley del Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado - Fedadoi
D.S. 001-2002-JUS	09/01/2002	Aprueban Reglamento del Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado - Fedadoi
Ley 28635	3/12/2005	Autorizan una transferencia de partidas del pliego 001 : Presidencia del Consejo de Ministros al pliego : 006 Ministerio de Justicia
D.S. 015-2002-JUS	25/04/2002	Precisan que el Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado - Fedadoi no constituye pliego presupuestario
Ley 27879	15/12/2002	Precisan que el Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado - Fedadoi no constituye pliego presupuestario

D.S. 039-2005-PCM	24/05/2005	Disponen que porcentaje de fondos repatriados por el Fedadoi procedentes del Departamento de Justicia de EE.UU. serán destinados a compensar a los ciudadanos y Estado Peruano como agravados
Fondo Intangible Solidario de Salud (Fissal)		
Ley 27656	29/01/2002	Ley de Creación del Fondo Intangible Solidario de Salud
Ley 27812	13/08/2002	Ley que determina las fuentes de financiamiento del Seguro Integral de Salud
D.S. 007-2002-SA	10/7/2002	Aprueban el Reglamento de la Ley de Creación del Fondo Intangible Solidario de Salud, su estatuto y reglamento de organización y funciones
Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash (Fida)		
D.S. 007-2002-PRES	4/4/2002	Constituyen el Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash
D.S. 009-2002-PRES	7/5/2002	Modifican artículo 8 del D.S. N° 007-2002-PRES, mediante el cual se constituyó el Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash
D.S. 103-2002-PCM	12/10/2002	Modifican decreto mediante el cual se constituyó el Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash
D.S. 017-2003-PCM	21/02/2003	Incorporan al presidente regional de Ancash en el consejo directivo y en el comité ejecutivo del Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash
D.U. 018-2002	27/04/2002	Autoriza el inicio de los procesos de selección conducentes a la ejecución de los proyectos de inversión en el departamento de Ancash, a cargo del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, y del Ministerio de Energía y Minas en el marco de la novena disposición transitoria de la Ley N° 27573
D.U. 024-2002	24/05/2002	Sustituyen anexo del D.U. N° 018-2002 relativo a procesos de selección para la ejecución de proyectos de inversión en el departamento de Ancash a cargo del MTC y del Ministerio de Energía y Minas
D.U. 055-2002	21/10/2002	Financiamiento para la ejecución de proyectos de inversión por aplicación de la novena disposición transitoria de la Ley N° 27573, priorizados para el cuarto trimestre del año fiscal 2002 por el Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash
D.U. 058-2002	1/1/2002	Decreto de urgencia que aprueba optimización del uso de recursos del Fida
D.S. 172-2004-EF	7/12/2004	Autorizan crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2004
D.S. 033-2005-EF	11/3/2005	Autorizan crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el Año 2005
D.S. 060-2005-EF	27/05/2005	Aprueban crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2005
D.S. 092-2005-EF	20/07/2005	Autorizan crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2005

sigue

viene

N° de norma	Fecha de publicación	Sumilla
D.S. 063-2005-PCM	11/8/2005	Disponen que el comité ejecutivo del Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash - Fida es el encargado de reajustar los proyectos de inversión pública en dicho departamento
D.S. 171-2005-EF	8/12/2005	Crédito suplementario a favor del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
D.S. 008-2006-EF	2/2/2006	Autorizan crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006
D.S. 017-2006-EF	15/02/2006	Autorizan crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006 a favor del Ministerio de Energía y Minas y de la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo
Fondo de Electrificación Rural (Fer)		
Ley 27744	31/05/2002	Ley de Electrificación Rural y de Localidades Aisladas y de Frontera
Proyecto de ley	n.d.	Ley General de Electrificación Rural
Fondo Intergubernamental de Descentralización (Fide)		
Ley 27783	20/07/2002	Ley de Bases de la Descentralización
Resol. presid. 150-CND-P-2003	8/12/2003	Aprueban el Reglamento del Fondo Intergubernamental para la Descentralización - Fide
Ley 27867	18/11/2002	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Ley 27902	01/01/2003	Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, para regular la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en los gobiernos regionales y fortalecer el proceso de descentralización y regionalización
Ley 28653	22/12/2005	Ley de Equilibrio Financiero del presupuesto del sector público para el año fiscal 2006
Resol. presid. 005-CND-P-2006	02/02/2006	Convocan a los gobiernos regionales y locales a la presentación de proyectos de inversión a ser financiados con recursos del Fide
Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa (Pyme)		
D.U. 050-2002	3/10/2002	Constitución del Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa - Fondo de Respaldo para la Pyme
D.S. 171-2002-EF	11/11/2002	Establecen disposición referida a cobertura de créditos de exportación de fondo de respaldo constituido mediante D.U. N° 050-2002
R.M. 458-2002-EF/10	11/11/2002	Aprueban el Reglamento Operativo del Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa a que se refiere el D.U. 050-2002
R.M. 091-2003-EF/15	7/3/2003	Modifican Reglamento Operativo del Programa de Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa, aprobado por R.M. N° 458-2002-EF/10

R.M. 552-2003-EF/15	11/10/2003	Sustituyen artículos del Reglamento Operativo del Programa de Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa
R.M. 474-2002-EF/43	28/11/2002	Autorizan contratación de operador de Programa de Seguros de Créditos a la Exportación para la Pequeña y Mediana Empresa mediante proceso de adjudicación de menor cuantía
Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional		
Ley 27889	19/12/2002	Ley que crea el Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional
D.S. 007-2003-Mincetur	13/02/2003	Aprueban Reglamento de la Ley que crea el Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional
Fondo y Contribución Solidaria para la Asistencia Provisional (Fasp)		
Ley 28046	31/07/2003	Ley que crea el Fondo y Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional
D.S. 053-2004-EF	20/04/2004	Aprueban Reglamento de la Ley N° 28046 que crea el Fondo y Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional
Ley 28449	30/12/2004	Ley que establece las nuevas reglas del régimen de pensiones del Decreto Ley N° 20530
Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte Vial (Fonfide Vial)		
Ley 28061	22/08/2003	Ley que crea el Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura de Transporte Vial
D.S. 038-2004-EF	4/3/2004	Aprueban Reglamento de la Ley N° 28061, que crea el Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura de Transporte Vial - FONFIDE Vial
Fondo de Desarrollo y Modernización de la Pesca Artesanal del Litoral Sur (Fondempasur)		
D.S. 037-2003-Produce	21/12/2003	Establecen régimen especial de pesca del recurso anchoveta para embarcaciones cerqueras de mayor escala con permiso de pesca vigente, entre los 16°00' L.S. y el extremo sur del dominio marítimo
D.S. 012-2005-Produce	8/3/2005	Precisan destino de recursos obtenidos por el Fondo de Desarrollo y Modernización de la Pesca Artesanal del Litoral Sur - Fondempasur
D.S. 001-2006-Produce	21/01/2006	Incorporan al gerente de Desarrollo Económico de los gobiernos regionales de Arequipa, Moquegua y Tacna a la comisión técnica referida en el D.S. N° 012-2005-Produce
D.S. 004-2004-Produce	6/2/2004	Dictan medidas de ordenamiento pesquero para el cumplimiento del régimen especial de pesca establecido por D.S. N° 037-2003-Produce, referente a la actividad extractiva de la anchoveta en la región sur

sigue

viene

N° de norma	Fecha de publicación	Sumilla
D.S. 008-2004-Produce	2/4/2004	Dejan en suspenso artículos del régimen especial de pesca aprobado por D.S. N° 037-2004-2003-Produce y constituyen comisión encargada de evaluar la aplicación de dicho régimen
D.S. 015-2004-Produce	1/7/2004	Prorrogan plazo de suspensión de artículos del régimen especial de pesca a que se refieren los D.S. N° 037-2003 y 008-2004-Produce
D.S. 020-2004-Produce	2/10/2004	Prorrogan suspensión de artículos del D.S. N° 037-2003-Produce que estableció régimen especial de pesca del recurso anchoveta en zona de dominio marítimo
Fondo para la Educación Peruana (Fondep)		
Ley 28044	29/07/2003	Ley General de Educación
Ley 28332	16/08/2004	Ley del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (Fondep)
D.S. 005-2005-ED	26/01/2005	Aprueban Reglamento de la Ley N° 28832, Ley del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana - Fondep
D.S. 020-2005-ED	18/11/2005	Modifican primera disposición complementaria y transitoria del Reglamento de la Ley del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana - Ley N° 28332
Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo		
D.U. 010-2004	15/09/2004	Crean Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo
D.U. 007-2005	15/03/2005	Amplían la vigencia del decreto de urgencia N° 010-2004
D.U. 010-2005	9/4/2005	Incrementan monto destinado al Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo
D.U. 018-2005	4/8/2005	Incrementan monto destinado al Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo
D.U. 019-2005	13/09/2005	Amplían la vigencia del decreto de urgencia N° 010-2004 e incrementan el monto contingente del Estado a favor del Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo
D.U. 023-2005	20/10/2005	Incrementan el monto contingente del Estado a favor del Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo
D.U. 035-2005	22/12/2005	Autorizan modificaciones en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2005 y dictan otras medidas
D.S. 142-2004-EF	27/10/2004	Aprueban normas reglamentarias y complementarias del D.U. N° 010-2004, referidas a la creación del Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo

Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea (Focam)	
Ley 28451	30/12/2004 Ley que crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea - Focam
Ley 28622	10/11/2005 Ley que modifica la Ley N° 28451, Ley que crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea - Focam
D.S. 042-2005-EF - Focam	8/4/2005 Aprueban Reglamento de la Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea - Focam
D.S. 065-2005-EF	17/06/2005 Modifican el D.S. N° 042-2005-EF, mediante el cual se aprobó el Reglamento del Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea
R.M. 167-2005-EF-15	19/04/2005 Aprueban índices de distribución del Fondo de Desarrollo de Camisea Focam correspondientes al año 2005
Ley 26221	20/08/1993 Ley orgánica que norma las actividades de hidrocarburos en el territorio nacional
Ley 27506	10/7/2001 Ley de Canon
Fondo para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional	
Ley 28455	31/12/2004 Ley que crea el Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional
D.S. 011-2005-DE	2/5/2005 Aprueban el Reglamento de la Ley N° 28455 - Ley que crea el Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional
D.S. 017-2005-DE/SG	n.d. Modifican Reglamento de la Ley N° 28455 que creó el Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional
Fondo de Promoción de la Pesca Artesanal de Tacna	
D.S. 008-2005-Produce	11/2/2005 Establecen régimen provisional de pesca del recurso anchoveta en zona estratégica del dominio marítimo
D.S. 011-2005-Produce	9/3/2005 Modifican el D.S. N° 008-2005-Produce, que fijó régimen provisional de pesca del recurso anchoveta
R.M. 080-2005-Produce	29/03/2005 Dictan medidas para el acceso al régimen provisional de pesca de recurso anchoveta en la región de Tacna
Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación (Fondecyt)	
Ley 28303	27/07/2004 Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
Ley 28613	18/10/2005 Ley del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec)
Fondos Financieros para el Saneamiento de los Pasivos Laborales (FFSPL)	
Ley 28027	18/07/2003 Ley de la Actividad Empresarial de la Industria Azucarera
D.S. 127-2003-EF	17/09/2003 Aprueban Reglamento de la Ley N° 28027 - Ley de la Actividad Empresarial de la Industria Azucarera

2. Lista de personas entrevistadas

N°	Fondo	Personas entrevistadas
1	Fondo Transitorio de Apoyo Regional entre Empresas Regionales de Servicio Público de Electricidad (Fotar)	César Bernabel - Gart
2	Fondo de Promoción a la Inversión Privada (Fopri)	René Cornejo - director ejecutivo de ProInversión
3	Fondo para el Fortalecimiento y Reestructuración del Sistema Financiero Nacional	Alfonso Pando - SBS
4	Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepes)	Adolfo Miranda Castañeda - Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto
5	Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público	(No fue posible reunirse con algún representante del PNUD)
6	Fondo para el Desarrollo de los Cultivos Principales de la Región San Martín	Aurelio Pastor - congresista de la República
7	Fondos Rotatorios del Ministerio de Agricultura	Alberto Marquina - Unidad Operativa de Proyectos Especiales del Minag Mario Guerrero - Agrobanco
8	Fondo Notarial	Enrique Polo - secretario técnico del Consejo del Notariado
9	Fondo de la Cultura y las Artes	Alejandro Falconi - gerente general del Instituto Nacional de Cultura
10	Fondo Áreas Naturales Protegidas (Fonampe)	Humberto Cabrera - asistente de la dirección ejecutiva de Profonampe
11	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes)	Ignacio Silva - asesor de la dirección ejecutiva de Foncodes
12	Fondo de Inversión de Telecomunicaciones (Fitel)	Jesús Guillén - gerente de Fitel
13	Fondo de Compensación Municipal (Foncomun)	Hillman Farfan - Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF
14	Fondo Revolvente de Apoyo al Sector Agrario (Frasa)	(Similar al fondo 7)
15	Fondo de Reforzamiento Institucional (Fri) de las ATDR	Luis Pérez - Intendencia de Recursos Hídricos del Inrena
16	Fondo Consolidado de Reservas Provisionales (FCR)	José Quiñones - secretario del directorio del FCR y gerente de inversiones de la Oficina de Normalización Provisional (ONP)
17	Fondo de Promoción de la Inversión Privada en las Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos (Foncepri)	(Similar al fondo 2)

18	Fondo de Respaldo Destinado a la Ejecución de un Programa de Afianzamiento para la Pequeña y Microempresa	José Céspedes - Cofide
19	Fondo de Garantía de Bolsa de Valores	(No fue posible reunirse con algún representante de la Bolsa de Valores de Lima)
20	Fondo de Respaldo de la Pequeña Empresa (Fonrepe)	(Similar al fondo 18)
21	Fondo Empleo	Jaime Gálvez - secretario ejecutivo
22	Fondo de Seguro de Depósito (FSD)	Carlos Carrión Marotta - secretario técnico del Fondo de Seguro de Depósito de la SBS Marco Antonio Pandero - Inversiones del Fondo de Seguro de Depósito de la SBS
23	Fondo Nacional del Ambiente (Fonam)	Julia Justo Soto - directora ejecutiva
24	Fondo Rotatorio Nacional de Fertilizantes, Agroquímicos y Semillas (Fronfas)	(Similar al fondo 7)
25	Fondo Económico Especial (FEE)	Titto Almora - gerente de Liquidación y Finanzas de Fonafe Susana Orozco - Gerencia de Liquidación y Finanzas Fonafe
26	Fondo MiVivienda	Cecilia Estévez - ex secretaria ejecutiva del Fondo MiVivienda y actual directora de MiVivienda
27	Fondo Nacional de Ahorro Público (Fonahpu)	(Similar al fondo 16)
28	Fondo de Compensación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (Soat)	Carmen Salardi Bramont - secretaria ejecutiva del Fondo Jaime Portales - administrador del Fondo
29	Fondo de Estabilización Fiscal (FEF)	(Similar al fondo 13)
30	Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (Fondebosque)	Enrique Toledo - director de Fondebosque Claudia Salaverry - gerente de Administración y Finanzas de Fondebosque
31	Fondo Rotatorio de Desarrollo de Camélidos Sudamericanos	Percy Avalos Ortiz - responsable del Componente de Mejoramiento de los Sistemas de Crianza de Conacs
32	Fondo Nacional para el Uso de Nuevas Tecnologías (Fondunet)	Oswaldo Vargas - director ejecutivo del Proyecto Huascarán (Minedu)
33	Fondo de Compensación Social Eléctrica (Fose)	(Similar al fondo 1)
34	Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado (Fedadoi)	Víctor Andrés Pérez - presidente del Fedadoi Eduardo Ortega - contador del Fedadoi

sigue

viene

N°	Fondo	Personas entrevistadas
35	Fondo Intangible Solidario de Salud (Fissal)	Henry Maquera Colque - encargado del Fissal
36	Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Ancash (Fida)	Augusto Lui - coordinador del Fida
37	Fondo de Electrificación Rural (Fer)	Pedro Villa - gerente general del Proyecto de Electrificación Rural
38	Fondo Intergubernamental para descentralización (Fide)	Jorge Ramirez - Gerencia de Gestión Pública del Consejo Nacional de Descentralización (ND)
39	Fondo de Respaldo para la Pyme	(Similar al fondo 18)
40	Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional	Gladys Ormeño - asesora del Viceministerio de Turismo - Mincetur Andrea Martínez - secretaria de actas de Comité Especial - Mincetur
41	Fondo y Contribución Solidaria para la Asistencia Provisional (Fasp)	(Similar al fondo 1)
42	Fonfide Vial	(No fue posible reunirse con algún representante del MEF o MTC)
43	Fondo de Desarrollo y Modernización de la Pesca Artesanal del Litoral Sur (Fondempasur)	Fernando Richter Bendezú - director nacional de Pesca Artesanal
44	Fondo para la Educación Peruana (Fondep)	Padre Ricardo Morales - presidente del Consejo de Administración
45	Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo	Gustavo Navarro - Minem
46	Fondo Múltiple de Cobertura Mype	Carlos Paredes - Área de Desarrollo de Cofide
47	Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (Focam)	Luisa Galarza - Minem
48	Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional	Cesar Díaz - secretario de Administración de la PCM
49	Fondo de Promoción de la Pesca Artesanal de Tacna	Glenys Valencia de Solís - directora regional de Producción de Tacna Becky Larrivière - Área de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Tacna
50	Fondo Especial para Pequeños Productores Agrarios	(Similar al fondo 7)
51	Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación (Fondecyt)	Javier Verástegui Lazo – jefe de la Oficina de Políticas en Ciencia y Tecnología del Concytec
52	Fondo Financiero para el Saneamiento de Pasivos Laborales (FFSPL)	(Similar al fondo 25)

BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, Daron
2003 “Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment, and politics”, *Journal of Comparative Economics*, vol. 31, pp. 620-652.
- AKERLOF, George
1991 “Procrastination and obedience”, *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 81, n.º 2, pp. 1-19.
- ALLEN, R. y D. RADEV
2006 *Managing and controlling extrabudgetary funds*. IMF Working Paper nº 286-Fiscal Affairs Department, 29 pp.
- ANDERSON, Gary A.
1991 “The fiscal significance of user charges and earmarked taxes”. Richard E. Wagner (ed.), *Charging for government. User charges and earmarked taxes in principle and in practice*, pp. 13-33. Londres y Nueva York: Routledge.
- ANESI, Vincent
2006 “Earmarked taxation and political competition”, *Journal of Public Economics*, vol. 90, pp. 679-701.
- ATHANASSAKOS, Alex.
1990 “General fund financing versus earmarked taxes: an alternative model of budgetary choice in a democracy”, *Public Choice*, vol. 66, pp. 261-278.
- BARDHAN, Pranab K.
2005 *Scarcity, conflicts and cooperation*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- BECKER, Gary
1983 “A theory of competition among pressure groups for political influence”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 48, nº 3, pp. 371-400.
1985 “Public policies, pressure groups, and dead weight costs”, *Journal of Public Economics*, vol. 28, pp. 329-347.
- BID
1998 *La utilización de fondos de inversión social como instrumento de lucha contra la pobreza*. Documento de Estrategia del BID. Washington DC.

- BIRD, Richard M.
1992 *Tax policy and economic development*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- BÖS, Dieter
2000 “Earmarked taxation: welfare versus political support”, *Journal of Public Economics*, vol. 75, pp. 439-462.
- BRETT, Craig y Michael Keen
2000 “Political uncertainty and the earmarking of environmental taxes”, *Journal of Public Economics*, vol. 75, pp. 315-340.
- BUCHANAN, James M.
1963 “The economics of earmarked taxes”, *American Economic Review*, vol. 71, n° 5, pp. 457-469, octubre.

1980 “Rent seeking and profit seeking”. J. M. Buchanan y R. D. Tollison, *Toward a theory of the rent-seeking society*. Texas: College Station, Texas A&M University, pp. 3-15.
- BUCHANAN, James M. y Richard A. MUSGRAVE
2001 *Public finance and public choice. Two contrasting visions of the State*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- BUCHANAN, J. M.; R. D. TOLLISON y G. TULLOCK
1980 *Toward a theory of the rent-seeking society*. Texas: College Station, Texas A&M University.
- COASE, Ronald
1960 “The problem of social cost”, *Journal of Law and Economics*, pp. 1-44, octubre.
- CORNES, R. y T. SANDLER
1986 *The theory of externalities, public goods and club goods*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- GOETZ, Charles J.
1968 “Earmarked taxes and majority rule budgetary processes”, *The American Economic Review*, vol. 58, n° 1, pp. 128-136, marzo.
- GOODE, Richard
1984 *Government finance in developing countries*. Washington DC: The Brookings Institution.
- GWILLIAM, K. y A. Kumar
2003 “How effective are second-generation road funds? A preliminary appraisal”, *The World Bank Research Observer*, vol. 18, n° 1, pp. 113-128.
- HABER, Stephen
2002 *Crony capitalism and economic growth in Latin America: theory and evidence*. Hoover Institution Press.

- HABER, S. ; A. RAZO y N. MAURER
 2005 *The politics of property rights. Political instability, credible commitments, and economic growth in Mexico, 1876-1929*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- JACK, William
 2001 “Social investment funds”, *The World Bank Research Observer*, vol. 16, n° 1, pp. 109-124.
- KERBESHIAN, Neva
 2002 *Does earmarking matter? The case of state lottery profits and educational spending*. Stanford Institute for Economic Policy Research Discussion Paper n° 02-19. California: Stanford.
- KRUEGER, Anne O.
 1980 “The political economy of the rent-seeking society”. J. M. Buchanan, R.D. Tollison y G. Tullock, *Toward a theory of the rent-seeking society*. Texas: College Station, Texas A&M University, pp. 51-70.
- LEE, Dwight R. y Richard E. WAGNER
 1991 “The political economy of tax earmarking”. R. E. Wagner (ed.), *Charging for government. User charges and earmarked taxes in principle and in practice*. Londres y Nueva York: Routledge, pp. 110-124.
- McMILLAN, J. y P. ZOIDO
 2004 “How to subvert democracy: Montesinos in Peru”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 4, otoño, pp. 69-92.
- MUELLER, Dennis C.
 1989 *Public choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NORTH, Douglass C.
 1990 *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
 1994 “Economic performance through time”. *American Economic Review* 84(3), pp. 359-368.
 1998 “Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción”. S. Saiegh y M. Tommasi, *La nueva economía política*, pp. 97-112. Buenos Aires: Eudeba.
- NORTH, Douglass C. y R. P. THOMAS
 1973 *The rise of the western world: a new economic history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RAWLINGS, Laura B. y Norbert R. SCHADY
 2002 “Impact evaluation of social funds. An introduction”, *The World Bank Economic Review*, vol. 16, n° 2, pp. 213-217.
- ROBINSON, James A.
 1998 “Theories of ‘bad policy’”. *Policy reform*, vol. 1, pp. 1-46.

- SAIEGH, S. y M. TOMMASI
1998 *La nueva economía política*, pp. 97-112. Buenos Aires: Eudeba.
- SCHELLING, Thomas C.
2006 *Strategies of commitment and other essays*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- SHACK, Nelson
2006 *Presupuestar en Perú*. Cepal - Serie Gestión Pública N° 58, 91 pp.
- SHEPSLE, Kenneth A.
1998 “Discrecionalidad, instituciones y el problema del compromiso del gobierno”. S. Saiegh y M. Tommasi, *La nueva economía política*, pp. 116-138. Buenos Aires: Eudeba.
- SPILLER, P. y M. TOMMASI
2004 “The institutions of regulation. An application to public utilities”. Menard, C. y M. Shirley (eds.), *Handbook of new institutional economics*. Boston-Dordrecht: Kluwer.
- STARRET, David A.
1988 *Foundations of public economics*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- STIGLER, George J.
1966 *The theory of price*. Tercera edición. Nueva York: Macmillan.
1988 “The theory of economic regulation”. En Stigler, G. (ed.), *Chicago studies in political economy*. Chicago: The University of Chicago Press. Stiglitz, Joseph E. (1997). *La economía del sector público*. Segunda edición. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- STURZENEGGER, F. y M. TOMMASI
1998 *The political economy of economic reforms*. Boston: MIT Press.
- TRIVELLI, C.; M. VON HESSE; A. DIEZ y L. DEL CASTILLO
2000 “Desafíos del desarrollo rural en el Perú”. *Diagnóstico y Propuesta*, n° 2. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- USHER, Dan
2003 *Political economy*. Malden Massachusetts: Blackwell Publishing.
- VARIAN, Hal
2003 *Microeconomía intermedia. Un enfoque actual*. Quinta edición. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- WAGNER, Richard E.
1991 *Charging for government. User charges and earmarked taxes in principle and in practice*. Londres y Nueva York: Routledge.
- WEINGAST, B. R.; K. A. SHEPSLE y C. JOHNSEN
1981 “The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics”. *The Journal of Political Economy*, vol. 89, n° 4, pp. 642-664.

WICKSELL, Knut

- 1958 "A new principle of just taxation". Richard A Musgrave y Alan T. Peacock, *Classics in the theory of public finance*, pp. 72-118. Londres: Macmillan & Co. Ltd.

WISEMAN, J. y J. Posnett

- 1991 "The political economy of earmarked taxes". En *Osaka Economic Papers*, vol. 40, n° 3-4, pp. 29-36.

ZEGARRA, Eduardo

- 2004 "La industria azucarera peruana en el contexto internacional y la posible firma del TLC con los Estados Unidos". Documento elaborado para el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 53 pp., octubre.

Impreso en los talleres gráficos de
Litho&Arte
Jr. Iquique N° 46 - Breña
Lima-Perú
Telfs. 332-1989 / 332-8397