



Nota de Información y Análisis N° 2
Marzo de 2009

Crisis Económica en el Perú: Breve Balance y Perspectivas

1. Crisis en el Perú

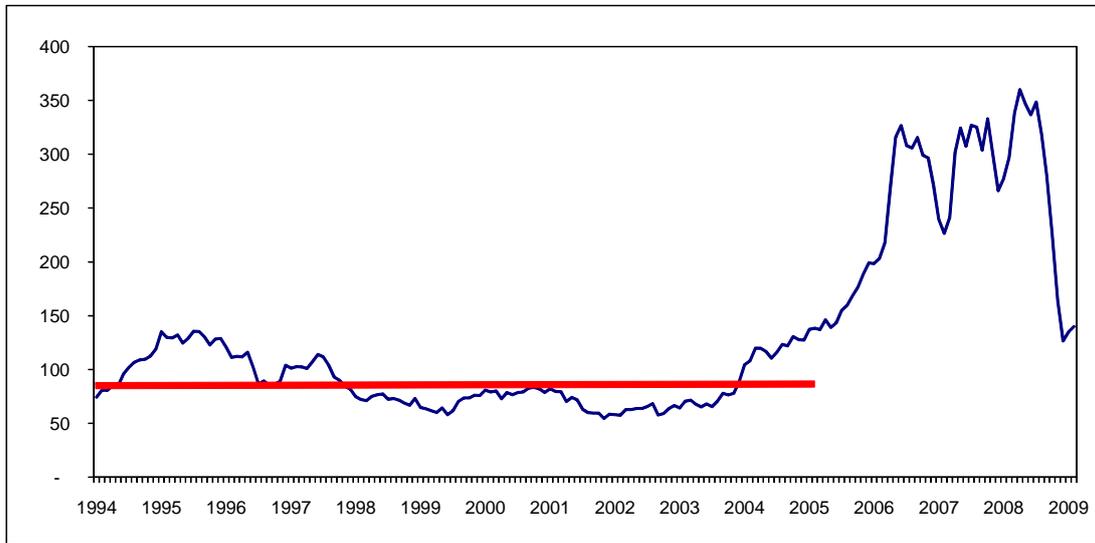
Impacto en la Producción de Bienes y Servicios

La gran recesión que están experimentando las principales economías del mundo como Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, así como la fuerte desaceleración de otras como China y la India, vienen provocando la disminución de la demanda mundial. Para el Perú esta situación viene significando la reducción de sus exportaciones tradicionales y no tradicionales, especialmente en los sectores minero, textil y agroindustrial. Adicionalmente, se espera que en el corto y mediano plazo disminuya significativamente el número de turistas que arriban a nuestro país y la cantidad de remesas que las familias peruanas reciben de parientes que trabajan en el extranjero.

Ciertamente, las actividades exportadoras son las que están siendo más golpeadas por la crisis. Los precios del cobre, plata, zinc y estaño, principales metales que produce nuestro país, se han reducido abruptamente entre 30% y 50%. Desde el último trimestre del año 2008 las empresas mineras han visto disminuidas sus ganancias, lo que viene generando una reducción en la recaudación del impuesto a la renta que aporta dicho sector. Ante esta situación, las empresas mineras han reaccionado retrasando la ejecución de algunos de sus proyectos y realizando despidos de personal.

A pesar del apreciable descenso de los precios internacionales de los metales, éstos aún se encuentran por encima de sus promedios históricos. De acuerdo con los datos procesados por el Área de Vigilancia del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), el precio de la libra de cobre en febrero del año 2009 fue de US\$ 1.4, siendo superior en 49% al promedio de los precios registrados entre enero de 1994 y diciembre de 2005, el cual asciende a US\$ 0,94 (ver gráfico N° 1).

Gráfico N° 1
Evolución del Precio del Cobre (centavos de dólar por libra)

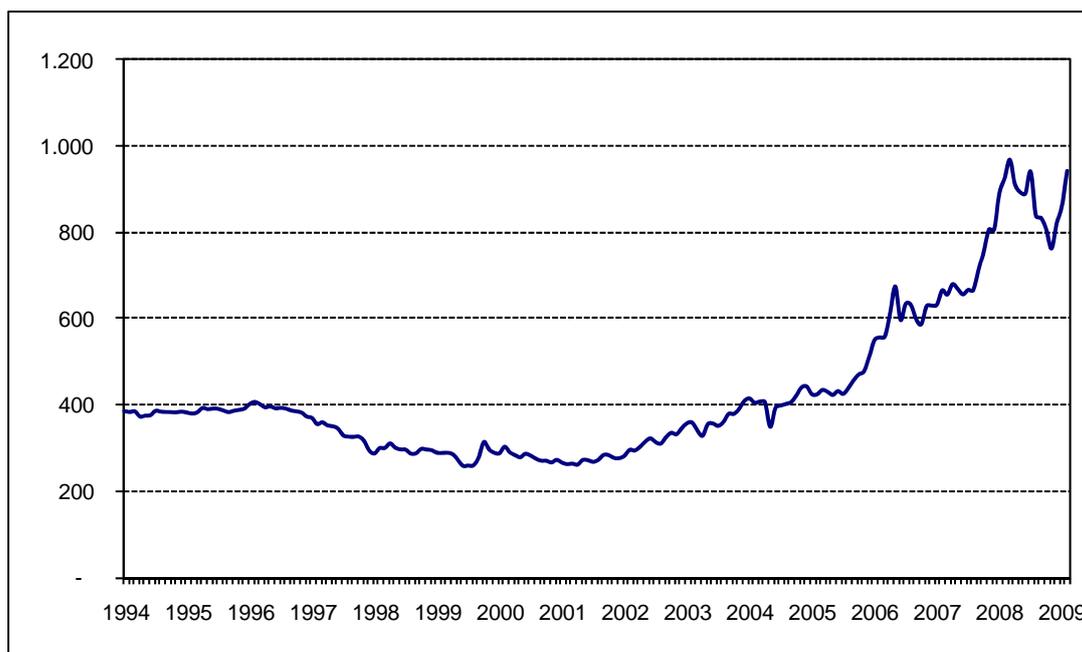


Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

Por lo tanto, no existen evidencias claras de que las empresas mineras estén arrojando pérdidas en sus operaciones productivas, más aún si se toma en cuenta que el costo de la mayoría de sus insumos y suministros (combustibles, materiales derivados del petróleo, compuestos químicos, maquinaria, alimentos y ropa para el personal operativo, etc.) están reduciéndose significativamente como consecuencia de la recesión internacional.

En este contexto, los despidos que desde hace algunos meses viene realizando la empresa minera Yanacocha, principal productora de oro del Perú, no pueden ser explicados a partir de la evolución de los precios que ha experimentado este metal. Después de iniciada la crisis financiera, el precio de oro ha mantenido en promedio los altos niveles mostrados en el 2008 (ver gráfico N° 2).

Gráfico N° 2
Evolución del Precio del Oro (dólares por onza)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

La industria textil y agroindustrial son actividades exportadoras que están sufriendo serios impactos como consecuencia de la crisis económica. En enero de 2009 la producción manufacturera, muy vinculada a dichas actividades, se contrajo en 2,6%. Sin embargo, a la fecha aún no están disponibles suficientes datos como para dimensionar adecuadamente la gravedad de la crisis los sectores textil y agroindustrial, los cuales, a diferencia de la minería, presentan una estructura productiva intensiva en mano de obra, por lo que una caída de su producción afectaría fuertemente el nivel de ingresos de la población y con ello la demanda interna.

Asimismo, la crisis también viene afectando la producción de bienes y servicios que son consumidos en el mercado nacional, aunque con menos fuerza que a las actividades exportadoras. En particular, la ejecución de obras de construcción ya muestra signos de estancamiento y el consumo de energía eléctrica, indicador privilegiado del crecimiento productivo, ha experimentado una contracción en el mes de enero de este año con respecto a diciembre de 2008.

Esta situación viene reflejándose en los indicadores macroeconómicos de los últimos meses. Según los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el crecimiento del PBI del mes de diciembre de 2008 fue de 4,9%, mientras que en el mes de enero de este año fue de tan solo 3,14%, menor a lo previsto inicialmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). A pesar de la fuerte desaceleración que está experimentando el crecimiento de la economía peruana, la información suministrada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) indica que en el mes de enero el consumo privado siguió creciendo a una tasa de 6% y la inversión privada aumentó en 13%.

Impacto Financiero

De otro lado, los indicadores financieros aún presentan signos de solidez. El sistema bancario cuenta con un adecuado nivel de liquidez en soles y en dólares, lo que ha dado estabilidad a la oferta de créditos y ha permitido que las tasas de interés no se hayan elevado significativamente. En particular, las tasas de interés preferenciales de los préstamos a las grandes empresas han venido disminuyendo de manera

importante, alcanzando a mediados de marzo de 2009 el 3,3% anual para los créditos a 90 días en dólares y 6,8% para créditos similares en soles. Por su parte, las tasas de interés de los créditos hipotecarios no han mostrado reducciones desde que aumentaron debido a la crisis financiera internacional.

Asimismo, la demanda de créditos ha seguido una tendencia creciente, aunque presentando cierta desaceleración. Según el BCRP, en enero de 2009 la cantidad total de créditos otorgados al sector privado aumentó en 27,7%, porcentaje inferior al crecimiento alcanzado en los meses de noviembre (31,7%) y diciembre (29,1%) de 2008. Los préstamos a las microempresas fueron los de mayor dinamismo durante el mes de enero, incrementándose en 50,7%, seguido del crédito corporativo que aumentó en 28,4%. Los tipos de crédito que crecieron en menor medida fueron los préstamos hipotecarios y de consumo, que aumentaron en 22,2% y 20,4% respectivamente. Adicionalmente, los pagos mensuales por devolución de créditos vienen efectuándose con la regularidad habitual, lo que ha generado que la tasa de morosidad crediticia se haya mantenido aproximadamente constante.

A diferencia de la gran mayoría de países del mundo, la crisis en el Perú no tiene un origen financiero, concentrándose fundamentalmente en la desaceleración del crecimiento del sector real de la economía, especialmente de las exportaciones. Ello explica el relativo optimismo de muchas instituciones financieras que hacia fines de febrero pronostican para el 2009 incrementos importantes de los créditos de consumo privado y de los préstamos productivos asociados a la pequeña y mediana empresa.

Proyección de la Crisis

De acuerdo con la teoría económica, uno de los factores que influyen en el despliegue de la inversión privada es la estabilidad de sus costos. Como ha sido mencionado anteriormente, la contracción de la demanda mundial viene ocasionando una reducción de los precios de muchos insumos utilizados por las industrias nacionales, lo que mejora su competitividad. Sin embargo, aún existe incertidumbre sobre el nivel hasta el cual descenderán dichos precios.

Bajo este escenario, algunos economistas como Julio Velarde, presidente del directorio del BCRP, han expresado que la paralización de muchas obras de construcción y de algunos proyectos mineros no se estaría debiendo necesariamente a su poca rentabilidad en el corto plazo, sino podría tener su origen en la incertidumbre existente sobre sus costos de inversión, los cuales podrían seguir reduciéndose significativamente en los próximos meses. En este sentido, muchos inversionistas podrían estar esperando a que se reduzca la volatilidad de los costos para que sus inversiones resulten más baratas.

De otro lado, muchos economistas atribuyen el bajo crecimiento del PBI alcanzado en enero a dos factores principales. El primero de ellos tiene que ver con las restricciones al gasto en inversión pública que implementó el MEF durante el último trimestre del 2008, lo que habría contribuido a acentuar la desaceleración de la producción nacional. Se espera que este efecto se mantenga durante el primer trimestre del 2009, debido a que la inversión pública se ha contraído significativamente durante este período de tiempo.

El segundo factor está relacionado con la acumulación de productos no vendidos en los almacenes de las empresas. Al inicio de la crisis la producción de las firmas, acostumbradas a crecimientos sostenidos de sus ventas, fue superior a la demanda que se desaceleró abruptamente. Por lo tanto, las ventas que se han estado realizando en diciembre de 2008 y en enero de 2009 corresponden en mayor medida a

productos almacenados y en menor magnitud a nueva producción. Este hecho influye en la desaceleración del PBI, el cual mide la producción de nuevos bienes y servicios. Al igual que en el caso anterior, este efecto también se mantendrá durante el primer trimestre del año.

A pesar de los impactos negativos que está experimentando el Perú como consecuencia de la crisis, la economía peruana aún cuenta con cierto dinamismo, el cual está sustentado en actividades productivas articuladas al mercado interno y que tienen una reducida vinculación a la demanda internacional, así como a las industrias exportadoras de recursos naturales. Ello estaría permitiendo que la economía peruana pueda soportar de mejor manera la crisis y sostener en alguna medida el crecimiento.

Otras economías con aparatos productivos mucho más orientados a los mercados internacionales, cuyas actividades exportadoras representan porcentajes elevados de su PBI, han experimentado desde el último trimestre de 2008 crecimientos cercanos a cero o contracciones económicas. En lo que va de la crisis, Chile ha crecido tan solo 0,2% en promedio en los últimos cuatro meses, mientras que México, Argentina y Brasil vienen sufriendo severas disminuciones de su PBI.

La gran mayoría de analistas económicos concuerdan en que el Perú reducirá significativamente su tasa de crecimiento económico, sin embargo no existe consenso en la magnitud de la dicha disminución. Inicialmente, las posiciones más optimistas pronosticaban crecimientos del orden del 7%, las cuales han ido moderándose al observar el desarrollo de la crisis. Hacia fines de febrero del presente año, la mayoría de opiniones preveían para el Perú un crecimiento entre 4% y 5% de su PBI. Sin embargo, en la actualidad las principales estimaciones son aún menos optimistas y vaticinan crecimientos aproximados de 3%, existiendo también posiciones más pesimistas que proyectan crecimientos cercanos a cero.

2. Respuesta del Gobierno Ante la Crisis.

Antecedente: Modulación e Inflación

En el mes de julio de 2008 se nombró como nuevo Ministro de Economía y Finanzas a Luis Valdivieso, economista que laboró durante 30 años en el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como funcionario de dicha institución, Valdivieso participó en los procesos de reformas económicas estructurales que el FMI impulsó a fines de la década de los ochentas e inicios de los noventas en varios países latinoamericanos, cuyas economías experimentaron agudas crisis relacionadas con la deuda externa y la hiperinflación.

Cuando Luis Valdivieso asumió el cargo de ministro el Perú venía experimentando un alto y sostenido crecimiento económico, así como una elevada inflación, esta última alcanzó el 6% en junio del 2008. En aquel momento, muchos economistas sostenían que el significativo aumento que había experimentado el gasto público en los últimos años (aproximadamente 11% promedio anual) estaba impulsando excesivamente la demanda interna, contribuyendo con ello a generar presiones inflacionarias. En este contexto, la principal medida planteada por Valdivieso fue la contracción del gasto público, a la cual denominó como “modulación del gasto”.

Si bien no puede negarse que el aumento de la demanda interna tiene cierto nivel de impacto sobre la inflación, existen evidencias de que este factor no fue la causa principal de la misma. Uno de los aspectos más importantes que influyeron en la

inflación fue el fuerte incremento de los precios internacionales de los alimentos que importa nuestro país, producido por la crisis alimentaria mundial. De acuerdo con el reporte del BCRP de mayo de 2008, la inflación era explicada casi en un 60% por factores externos. Si se excluyera a los alimentos y bebidas de la medición de la inflación, ésta habría alcanzado solamente el 2% anual aproximadamente.

Por lo tanto, resultaba inadecuada una medida contractiva del gasto fiscal en el contexto previo a la crisis financiera, más aún si el conjunto del gasto público representaba apenas alrededor del 11% del PBI nacional, lo que significaba que dicha medida iba a ser muy poco eficaz en desacelerar la demanda interna, impulsada principalmente por la inversión y el consumo privados.

Política Gubernamental

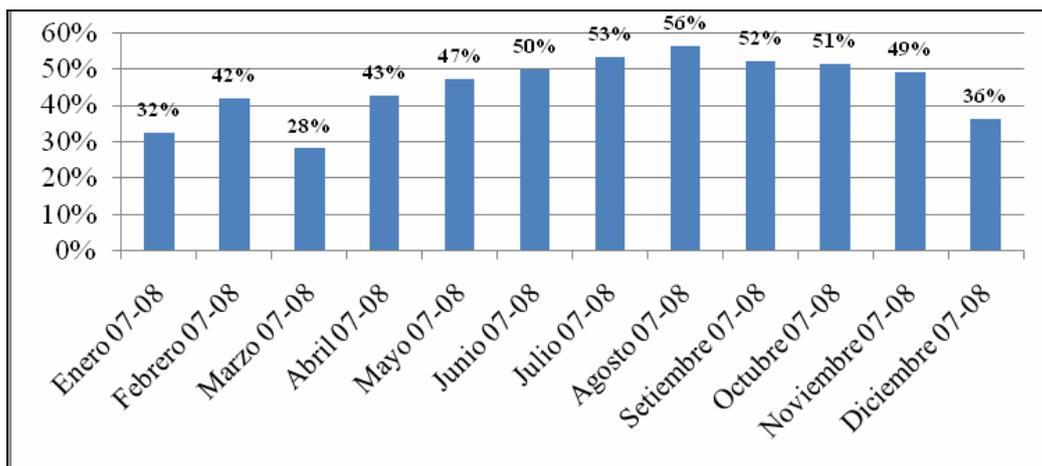
En octubre de 2008 surgió la crisis financiera internacional, la cual colocó a la recesión como el peligro principal que debe afrontar la economía peruana. A pesar de ello, la política de modulación del gasto diseñada para controlar la inflación siguió su curso de implementación sin ninguna modificación, esta vez bajo el argumento de que la contracción del gasto público permitirá generara ahorros para afrontar en el futuro impactos de la crisis aún más difíciles relacionados con la disminución de los ingresos fiscales.

A partir del mes de septiembre de 2008 el MEF emitió un conjunto de normas¹ que tenían como finalidad imponer trabas administrativas para retrasar las transferencias mensuales de recursos a los diversos pliegos presupuestales. Los gobiernos regionales fueron los principales perjudicados con esta política, afectando el buen desempeño que éstos habían venido mostrando en su ejecución presupuestal en los últimos años. El gráfico N° 3 muestra la desaceleración que produjo la modulación del gasto en el incremento acumulado de la inversión ejecutada por los gobiernos regionales, pasando de 56% de crecimiento en julio del 2008 a 36% en diciembre de ese mismo año.

La política de modulación del gasto fiscal no solo intervino en la ejecución presupuestal del año 2008, sino también en la formulación del Presupuesto Público 2009. A pesar de que la crisis económica internacional requería de la implementación de una política fiscal contra cíclica, que permita atenuar la recesión y sostener el nivel de empleo, el Presupuesto Público 2009 fue formulado teniendo como objetivo alcanzar un superávit fiscal de 2,3% del PBI.

Gráfico N° 3 Variación Porcentual de la Inversión de los Gobiernos Regionales (Comparación de Ejecución Acumulada 2007-2008 Fase Compromiso)

¹ Resolución Directoral N° 051-2008-EF/76.01 del 04 de setiembre de 2008, así como la Resolución Directoral N° 002-2009-EF/76.01, de enero del presente año. Estas normas del MEF demoraban la aprobación mensual de las transferencias de recursos a los gobiernos regionales.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

Adicionalmente, fue recortado el presupuesto para inversión pública proveniente de la fuente Recursos Ordinarios, lo que resulta especialmente perjudicial si se toma en cuenta la disminución que tendrán los gobiernos regionales y locales en las transferencias que recibirán por concepto de canon durante el 2009. En particular, los gobiernos regionales sufrieron por este concepto un recorte de casi 214 millones de nuevos soles (ver cuadro N° 1), recursos que fueron utilizados para conformar el FONIPREL del año 2009.

Durante los primeros meses posteriores al surgimiento de la crisis el gobierno mostró una falta absoluta de reacción, manteniendo de manera desconcertante la política de modulación sin ningún replanteamiento. Ello reflejaba una posición excesivamente optimista frente a la crisis por parte del gobierno, lo que le generó muchas críticas provenientes de analistas económicos y formuladores de políticas públicas.

Bajo este contexto, el 8 de diciembre fue anunciada la implementación de un “Plan Anticrisis”, el cual, supuestamente, comprendía medidas que incrementaban el gasto público en forma adicional a lo aprobado en el Presupuesto Público 2009. Sin embargo, dicho anuncio no contenía claridad en las acciones propuestas ni en sus mecanismos de implementación. Asimismo, no era posible identificar el monto de recursos adicionales al Presupuesto 2009 que había sido considerado para afrontar la crisis. Ciertamente, el denominado “Plan Anticrisis” solo significó un discurso político carente de contenido efectivo, al punto que nunca fue dada la ampliación presupuestal que requería la implementación de dichas medidas.

Como resultado de los grandes cuestionamientos que tuvo la política de modulación del gasto público efectuado por Luis Valdivieso, así como la ausencia de medidas concretas destinadas a afrontar la crisis económica, el 19 de enero de 2009 Luis Carranza fue designado nuevamente como Ministro de Economía y Finanzas. En su gestión fue anunciado un nuevo paquete de medidas denominando Plan de Estímulo Económico, cuyo objetivo principal consistió en mantener el crecimiento económico en tasa superiores al 5%.

Cuadro N° 1
Recorte Presupuestal de la Inversión de los Gobiernos Regionales – Recursos Ordinarios (Nuevos Soles)

GOBIERNO REGIONAL	PIA 2008	PIA 2009 (MEF)	Diferencia Nominal
GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS	91.998.320	60.000.000	-31.998.320
GOBIERNO REGIONAL ANCASH	10.831.984	11.790.000	958.016
GOBIERNO REGIONAL APURIMAC	93.076.889	75.810.000	-17.266.889
GOBIERNO REGIONAL AREQUIPA	86.821.248	56.863.562	-29.957.686
GOBIERNO REGIONAL AYACUCHO	74.683.272	61.247.000	-13.436.272
GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA	22.855.141	46.769.885	23.914.744
GOBIERNO REGIONAL CUSCO	13.521.005	11.145.000	-2.376.005
GOBIERNO REGIONAL HUANCANELICA	100.152.832	74.268.950	-25.883.882
GOBIERNO REGIONAL HUANUCO	79.767.980	73.055.442	-6.712.538
GOBIERNO REGIONAL ICA	43.971.477	20.616.000	-23.355.477
GOBIERNO REGIONAL JUNIN	95.994.319	102.662.863	6.668.544
GOBIERNO REGIONAL LA LIBERTAD	81.284.649	34.487.000	-46.797.649
GOBIERNO REGIONAL LAMBAYEQUE	59.182.558	87.220.005	28.037.447
GOBIERNO REGIONAL LORETO	14.612.484	6.956.081	-7.656.403
GOBIERNO REGIONAL MADRE DE DIOS	32.703.442	32.768.003	64.561
GOBIERNO REGIONAL MOQUEGUA	4.901.439	9.303.505	4.402.066
GOBIERNO REGIONAL PASCO	50.980.155	10.640.831	-40.339.324
GOBIERNO REGIONAL PIURA	61.988.496	53.400.909	-8.587.587
GOBIERNO REGIONAL PUNO	42.867.546	46.599.545	3.731.999
GOBIERNO REGIONAL SAN MARTIN	113.515.589	79.370.742	-34.144.847
GOBIERNO REGIONAL TACNA	6.314.710	6.644.115	329.405
GOBIERNO REGIONAL TUMBES	34.125.141	15.275.041	-18.850.100
GOBIERNO REGIONAL UCAYALI	26.647.651	22.578.000	-4.069.651
GOBIERNO REGIONAL LIMA	54.999.189	26.817.110	-28.182.079
GOBIERNO REGIONAL CALLAO	13.910.385	71.510.908	57.600.523
TOTAL	1.311.707.901	1.097.800.497	-213.907.404

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

Dicho paquete comprendió dos grandes rubros, el impulso a la actividad económica y el desarrollo de infraestructura. En el primero de ellos se anunció la realización de tres acciones principales:

- i) La reducción del precio del diesel y la gasolina en aproximadamente 10%, lo que requirió el desembolso de 1000 millones de nuevos soles para el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, cancelando con ello la deuda que tenía el Estado con las refinerías.
- ii) El aumento temporal del 5% al 8% del beneficio de restitución de derechos arancelarios a exportadores, conocido como *drawback*². Esta medida, que representa un desembolso de 360 millones de nuevos soles, tendrá un impacto muy limitado en la promoción de las exportaciones.
- iii) El incremento en 150 millones de nuevos soles de los recursos para el programa de compras estatales de bienes y servicios producidos por las micro y pequeñas empresas (MYPES). Hasta el momento esta medida no ha sido implementada.

Con respecto al desarrollo de infraestructura, fueron anunciadas dos medidas principales. La primera consistió en el aumento del Presupuesto Público 2009 en 1900 millones de nuevos soles, destinados a dar continuidad a la inversión programada y no ejecutada durante el año 2008 por los diferentes pliegos presupuestales³. Del total de

² El *drawback* es un mecanismo, vigente desde 1995, que permite que las empresas exportadoras accedan a la devolución de un porcentaje de lo que han pagado por concepto de aranceles al importar insumos que se utilizan en la elaboración de bienes de exportados o consumidos durante su producción.

³ La continuidad de las inversiones públicas es una medida de carácter presupuestal que ya se ha sido aplicada en años anteriores por el ministro Carranza. Consiste en que los recursos presupuestados y no

recursos asignados para la continuidad de inversiones, tan solo el 22% fueron transferidos al conjunto de los Gobiernos Regionales, lo que permite identificar el limitado rol que el MEF les asigna en sus políticas para superar la crisis económica.

La segunda medida consiste en la creación de fideicomisos regionales, los cuales tienen por finalidad facilitar el acceso de los Gobiernos Regionales al financiamiento de proyectos de inversión a través del endeudamiento público. Mediante esta disposición el MEF estaría en la posibilidad de endeudarse hasta por 2600 millones de nuevos soles, emitiendo para ello bonos soberanos y transfiriendo los fondos obtenidos a los Gobiernos Regionales para su utilización en obras de infraestructura.

Si bien este mecanismo podría significar un incremento efectivo del presupuesto de inversión de los gobiernos regionales, existen dudas sobre la eficacia del mismo para incrementar rápidamente el gasto, más aún cuando todavía no ha sido publicado el reglamento que establece el procedimiento administrativo para el endeudamiento correspondiente. De la poca información proporcionada, dicho mecanismo estaría sujeto a muchas etapas que no están bajo control de los gobiernos regionales y que establecen controles adicionales por parte del MEF.

3. Propuestas de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

En el contexto de la implementación de la política de modulación del gasto público y del advenimiento de la crisis, la ANGR desarrolló una serie de planteamientos que fueron alcanzados oportunamente a las autoridades del MEF y la PCM, los cuales pueden ser agrupados en los siguientes aspectos:

Ampliación Presupuestal

Entre los años 2004 y 2008 la inversión pública ejecutada por los Gobiernos Regionales pasó de 759 a 2812 millones de nuevos soles, incrementándose a una tasa promedio anual de 40%. En este sentido, la ANGR consideró que es razonable prever para el 2009 un aumento de la inversión en un porcentaje similar al promedio histórico. Ello significa que los Gobiernos Regionales podrían ejecutar en conjunto 1124 millones de nuevos soles adicionales con respecto al 2008, alcanzando un total de 3936 millones en el 2009 (ver cuadro N° 2).

En contraposición, el PIA 2009 de inversiones asignado a los Gobiernos Regionales fue de tan solo 2727 millones, lo que representa una cantidad inferior a lo ejecutado el año pasado. Por lo tanto, existe en la práctica una contracción en la asignación presupuestal con respecto al crecimiento histórico de la inversión de los gobiernos regionales, la cual supera los 1200 millones.

Si bien la ANGR asume que el incremento de la inversión en 40% es un objetivo factible de ser alcanzado por los Gobiernos Regionales en el 2009, también considera que la crisis económica requiere la realización de esfuerzos extraordinarios por parte de los tres niveles de gobierno para elevar la inversión pública de manera rápida y eficaz. En este sentido, la ANGR se comprometió a llevar cabo una serie de medidas y reformas internas que le permitan aumentar la ejecución de sus inversiones por encima de la tasa de crecimiento histórico (40%).

ejecutados en un determinado año para gastos de inversión, provenientes de la fuente Recursos Ordinarios, pueden seguir siendo utilizados al ser incorporados en el presupuesto del año siguiente a través de un crédito suplementario.

Cuadro N° 2
Ejecución de Inversiones de los Gobiernos Regionales

GOBIERNO REGIONAL	Ejecución 2008	Ejecución Mínima 2009	PIA 2009	Contracción
GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS	106.235.442	148.729.619	85.872.276	-62.857.343
GOBIERNO REGIONAL ANCASH	135.239.331	189.335.063	254.770.315	65.435.252
GOBIERNO REGIONAL APURIMAC	77.827.475	108.958.465	79.507.919	-29.450.546
GOBIERNO REGIONAL AREQUIPA	194.469.017	272.256.624	178.277.735	-93.978.889
GOBIERNO REGIONAL AYACUCHO	97.775.423	136.885.592	84.074.082	-52.811.510
GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA	67.200.532	94.080.745	89.164.645	-4.916.100
GOBIERNO REGIONAL CUSCO	242.455.539	339.437.755	229.715.108	-109.722.647
GOBIERNO REGIONAL HUANCAMELICA	130.918.405	183.285.767	104.641.313	-78.644.454
GOBIERNO REGIONAL HUANUCO	68.751.861	96.252.605	75.792.388	-20.460.217
GOBIERNO REGIONAL ICA	54.420.358	76.188.501	49.817.405	-26.371.096
GOBIERNO REGIONAL JUNIN	116.070.978	162.499.369	124.258.924	-38.240.445
GOBIERNO REGIONAL LA LIBERTAD	195.486.332	273.680.865	107.255.283	-166.425.582
GOBIERNO REGIONAL LAMBAYEQUE	175.758.365	246.061.711	136.134.547	-109.927.164
GOBIERNO REGIONAL LORETO	54.884.758	76.838.661	71.157.245	-5.681.416
GOBIERNO REGIONAL MADRE DE DIOS	47.450.873	66.431.222	57.747.938	-8.683.284
GOBIERNO REGIONAL MOQUEGUA	81.256.768	113.759.475	62.513.132	-51.246.343
GOBIERNO REGIONAL PASCO	81.887.610	114.642.654	97.603.324	-17.039.330
GOBIERNO REGIONAL PIURA	152.136.107	212.990.550	120.391.124	-92.599.426
GOBIERNO REGIONAL PUNO	88.749.372	124.249.121	90.068.682	-34.180.439
GOBIERNO REGIONAL SAN MARTIN	231.108.388	323.551.743	133.317.738	-190.234.005
GOBIERNO REGIONAL TACNA	94.600.885	132.441.239	156.500.237	24.058.998
GOBIERNO REGIONAL TUMBES	53.529.090	74.940.726	35.660.022	-39.280.704
GOBIERNO REGIONAL UCAYALI	87.853.534	122.994.948	82.976.229	-40.018.719
GOBIERNO REGIONAL LIMA	76.608.976	107.252.566	74.055.923	-33.196.643
GOBIERNO REGIONAL CALLAO	54.169.757	75.837.660	118.823.048	42.985.388
LIMA METROPOLITANA	44.803.472	62.724.861	27.640.112	-35.084.749
TOTAL	2.811.648.648	3.936.308.107	2.727.736.694	-1.208.571.413

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

Con la finalidad de alcanzar dicha meta, la ANGR solicitó al MEF y a la Presidencia de la República que el PIM 2009 de inversiones asignado a los Gobiernos Regionales se incremente con respecto al 2008 en 5,5%, porcentaje que corresponde al crecimiento esperado del PBI peruano para el presente año (ver cuadro N° 3). Este incremento del PIM 2009 debe ser realizado durante el primer trimestre del año, para que los Gobiernos Regionales puedan planificar adecuadamente la ejecución anual de su presupuesto.

Eliminación de Mecanismos que Retrasan la Inversión

La ANGR solicitó al MEF la derogación de la Resolución Directoral N° 051-2008-EF/76.01, así como su ratificación en la Resolución Directoral N° 002-2009-EF/76.01, mediante las cuales el MEF asume la atribución de aprobar mensualmente las transferencias de recursos, así como sus modificaciones, en todas las fuentes de financiamiento, incluso en los Recursos Determinados. Dichas normas fueron los principales instrumentos de la política de modulación del gasto que afectaron el desempeño presupuestal de los Gobiernos Regionales.

La ANGR solicitó derogar la Resolución Directoral N° 13-2008-EF/77.15 y su modificatoria N° 014-2008-EF/77.15, las cuales establecen que los recursos del rubro 18 "Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones" se centralicen en la "Cuenta Principal" de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP). Esta medida impide que los Gobiernos Regionales puedan tener fondos del

rubro 18 en sus cuentas particulares, lo que atenta contra la libre disposición e intangibilidad de dichos recursos.

Cuadro N° 3
PIM de Inversión de los Gobiernos Regionales

GOBIERNO REGIONAL	PIM 2008	PIM 2009 Propuesto (ANGR)
GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS	165,755,155	174,871,689
GOBIERNO REGIONAL ANCASH	856,296,278	903,392,573
GOBIERNO REGIONAL APURIMAC	106,131,748	111,968,994
GOBIERNO REGIONAL AREQUIPA	262,816,647	277,271,563
GOBIERNO REGIONAL AYACUCHO	127,721,670	136,885,592
GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA	244,426,355	257,869,805
GOBIERNO REGIONAL CUSCO	425,949,471	449,376,692
GOBIERNO REGIONAL HUANCANELICA	195,560,344	206,316,163
GOBIERNO REGIONAL HUANUCO	81,028,823	96,252,605
GOBIERNO REGIONAL ICA	105,727,780	111,542,808
GOBIERNO REGIONAL JUNIN	211,201,791	222,817,890
GOBIERNO REGIONAL LA LIBERTAD	264,646,801	279,202,375
GOBIERNO REGIONAL LAMBAYEQUE	190,381,318	246,061,711
GOBIERNO REGIONAL LORETO	125,002,087	131,877,202
GOBIERNO REGIONAL MADRE DE DIOS	101,994,456	107,604,151
GOBIERNO REGIONAL MOQUEGUA	273,232,902	288,260,712
GOBIERNO REGIONAL PASCO	257,830,028	272,010,680
GOBIERNO REGIONAL PIURA	216,004,297	227,884,533
GOBIERNO REGIONAL PUNO	165,653,118	174,764,039
GOBIERNO REGIONAL SAN MARTIN	261,060,638	323,551,743
GOBIERNO REGIONAL TACNA	349,740,240	368,975,953
GOBIERNO REGIONAL TUMBES	96,243,838	101,537,249
GOBIERNO REGIONAL UCAYALI	207,379,928	218,785,824
GOBIERNO REGIONAL LIMA	179,772,584	189,660,076
GOBIERNO REGIONAL CALLAO	75,852,581	118,823,048
LIMA METROPOLITANA	68,341,483	72,100,265
TOTAL	5,615,752,361	6,069,665,934

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

FONIPREL

La ANGR propuso focalizar la acción del FONIPREL solamente en proyectos de alcance interregional y de mancomunidades, debiéndose devolver a los Gobiernos Regionales y Locales los recursos que les han sido cortados para incrementar el monto que dicho fondo asigna por concurso.

La ANGR considera que la gestión del FONIPREL ha resultado ser muy lenta y burocrática, no siendo apropiado en el contexto de la crisis que requiere del incremento rápido y eficaz del gasto en inversión pública. Además, el FONIPREL presenta deficiencias en su desempeño como mecanismo que estimule la ejecución de proyectos de mayor calidad, así como la equidad en la asignación de recursos.

Plan Anticrisis

La ANGR considera que el Plan Anticrisis, anunciado bajo la gestión del ministro Luis Valdivieso, carecía de una perspectiva integral. En particular, no ha sido considerada

la implementación de políticas sectoriales y multi-sectoriales que alivien las consecuencias negativas de la crisis en las poblaciones de mayor vulnerabilidad. En este sentido, la ANGR solicitó la formulación e implementación de medidas que, de forma descentralizada y con la participación de los Gobiernos Regionales, estimulen el aumento de la productividad agrícola, la mejorar la seguridad alimentaria y la adaptación al cambio climático.

La ANGR considera necesaria la implementación de una efectiva política fiscal contra cíclica como instrumento para afrontar la crisis económica. Ello no es consistente con lo formulado en el Presupuesto Público 2009, el cual prevé un superávit fiscal de 2,3% del PBI. Por lo tanto, la ANGR planteó elevar el gasto público hasta alcanzar un déficit fiscal de 2% del PBI, lo cual es consistente con las medidas establecidas por diversos países Latinoamericanos.

La ANGR propuso que los costos adicionales en recursos humanos que los Gobiernos Regionales tienen que asumir para formular y ejecutar sus proyectos de inversión de manera adecuada, deben ser considerados como gastos de preinversión de las obras públicas de infraestructura.

La ANGR planteó que el Gobierno Nacional brinde asesoría técnica a los Gobiernos Regionales, con la finalidad de mejorar la calidad y rapidez en la formulación y ejecución de sus proyectos de inversión. Para ello sería necesario designar un equipo de expertos que puedan llevar a cabo dicha asesoría en las sedes de cada Gobierno Regional.

5. Conclusiones y Líneas de Acción

A pesar de que el gobierno ha planteado explícitamente que el aumento del gasto público en inversión es uno de los ejes más importantes del plan anticrisis, aún no han sido dadas medidas presupuestales concretas que muestren una efectiva política fiscal contra cíclica. Las acciones ejecutadas por el MEF durante las gestiones de Valdivieso y Carranza vienen siendo ineficaces para alcanzar el objetivo trazado por el Ejecutivo, que consiste en sostener el crecimiento macroeconómico por encima del 5% durante el 2009. Por el contrario, la economía peruana se ha desacelerado mucho más de lo previsto inicialmente, proyectándose crecimientos del orden del 3% para este año.

En el contexto de la crisis, el presupuesto público está atravesando por un proceso de re-centralización. Los pocos aumentos presupuestales que han sido realizados durante el primer trimestre del año han privilegiado al Gobierno Nacional, no habiéndose restituido los recortes que fueron efectuados en el presupuesto de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, los fondos adicionales anunciados por el MEF para las regiones y municipalidades no son otorgados directamente a sus presupuestos, sino que pasan por una serie de procedimientos administrativos o concursos que refuerzan el control y la discrecionalidad del MEF.

Es evidente que la crisis económica afectará de manera diferente a cada una de las regiones, dependiendo de factores como la estructura de su aparato productivo, la existencia o no de actividades económicas de exportación, la cantidad de mano de obra utilizada por sus principales industrias, el tamaño de sus mercados internos y la solidez de sus flujos comerciales. En este sentido, las medidas adoptadas por el gobierno revelan una visión exclusivamente macroeconómica, por lo cual resulta urgente elaborar un diagnóstico descentralizado de la crisis que permita evaluar su impacto en las regiones y formular políticas específicas a nivel regional. En particular, deberían ser analizadas variables económicas claves como: *i*) producción de las

industrias regionales más importantes, *ii*) empleo, *iii*) salarios, *iv*) precios de alimentos, *v*) flujo del crédito, *vi*) tasas de interés regionales, etc.

Contar con diagnósticos regionales de la crisis no es suficiente para mejorar la eficacia de la acción del Ejecutivo, adicionalmente es necesaria también la ejecución de planes de manera descentralizada. Ello requiere que el Gobierno Nacional elabore una estrategia que incorpore inteligentemente la participación de los Gobiernos Regionales y Locales. Algunas regiones como Lima, Lambayeque y Piura han formado comisiones de trabajo para diseñar programas que permitan afrontar la crisis en sus respectivos territorios, los cuales deben tener un adecuado nivel de coordinación y articulación con los otros niveles de gobierno.

La actual situación de crisis exige la priorización de proyectos de inversión que presenten horizontes de ejecución cortos, los cuales además deben tener un impacto rápido y significativo en dinamizar las actividades productivas y generar empleo, especialmente en los ámbitos regional, local y rural. En concreto, deben privilegiarse la construcción de obras de infraestructura vinculadas al transporte, riego, agua y saneamiento.

Las medidas adoptadas por el gobierno para afrontar la crisis carecen de una perspectiva integral, descuidando aspectos claves de la problemática socioeconómica del país en la actual coyuntura. Particularmente, no ha sido considerada la implementación de políticas que alivien las consecuencias negativas de la crisis en las poblaciones de mayor vulnerabilidad. En este sentido, el alcance y la cobertura de los programas sociales vigentes deben ser reformulados, con la finalidad de incrementar su eficacia en el sostenimiento de los ingresos y el consumo de las personas más afectadas por la crisis.

No existe consenso sobre la duración que tendrá la crisis, sin embargo la mayoría de analistas afirman que ésta será larga. Por lo tanto, las acciones que tomen los tres niveles de gobierno no solamente deben contemplar disposiciones de emergencia que atenúen la crisis, sino también estrategias encaminadas a generar cambios estructurales. En este sentido, resulta fundamental la formulación de políticas sectoriales y multi-sectoriales que estimulen el aumento de la productividad agrícola, la mejora de la seguridad alimentaria y la adaptabilidad al cambio climático. Dichas políticas deben ser ejecutadas de manera descentralizada y con la participación activa de los Gobiernos Regionales y Locales.

Finalmente, para que los Gobiernos Regionales tengan un adecuado desempeño en la ejecución de sus inversiones y puedan incrementar su gasto en un porcentaje superior al 40%, es de suma importancia mejorar la calificación técnica de sus recursos humanos. Para ello, los Gobiernos Regionales deberían estar en la capacidad de ofrecer mejores sueldos y condiciones laborales que les permitan atraer a técnicos de primer nivel, sin embargo la actual normatividad impone impedimentos al respecto.

Juan Alberto Narváez
jnarvaez@desco.org.pe
Grupo Propuesta Ciudadana